

**Revue belge
de
sécurité sociale**

4 2021

ISSN 0035-0834

Dépôt légal : D/2022/11.857/8

Les travaux signés ou reproduits sous le couvert d'une indication de source dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du Service public fédéral Sécurité sociale.

Les contributions soumises à la *Revue belge de sécurité sociale* font l'objet d'une procédure indépendante d'examen par les pairs avant publication. Les articles anonymisés sont évalués en double aveugle, par au moins deux experts.

SOMMAIRE

COMMUNICATION RELATIVE AUX PENSIONS : DIGITALISATION ET DEFIS POUR L'AVENIR 517

MYRIAM LANOTTE ET PIERRE DEVOLDER

**« SANS ADRESSE, PAS DE DROITS ». 25 ANS D'ADRESSE DE REFERENCE POUR LES PERSONNES
SANS-ABRI EN BELGIQUE** 541

LAURE-LISE ROBBEN ET KOEN HERMANS

DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

**DIGEST EUROPEEN - DIGEST INTERNATIONAL.
AVRIL-JUIN 2021** 577

ANGELINA ATANASOVA ET DENIS BOUGET

COMMUNICATION RELATIVE AUX PENSIONS : DIGITALISATION ET DEFIS POUR L'AVENIR

PAR **MYRIAM LANOTTE*** et **PIERRE DEVOLDER****

*Doctorante, Louvain Institute of Data Analysis and Modeling in economics and statistics, UCLouvain

**Professeur ordinaire, Louvain Institute of Data Analysis and Modeling in economics and statistics, UCLouvain

1. INTRODUCTION

Les systèmes de retraite en Europe sont confrontés à plusieurs défis majeurs depuis plusieurs décennies ; (1) une crise démographique due à une inversion de la pyramide des âges (retraite des baby-boomers, allongement de l'espérance de vie, faible taux de fécondité, etc.) et (2) une crise financière affectant aussi bien le marché du travail que les rendements des investissements.

Ces défis ont conduit à de nombreuses réformes des systèmes de pension en Europe qui ont, pour certaines, tendance à déplacer la responsabilité de la constitution de la future retraite entre les mains des citoyens qui doivent aujourd'hui jouer un rôle beaucoup plus actif dans la constitution de leur retraite s'ils veulent avoir des moyens suffisants pendant toute la période.

Or, de récentes statistiques et enquêtes en la matière révèlent qu'une grande partie des individus, et notamment les jeunes, ne semblent pas enclins ou motivés à prendre des mesures supplémentaires pour constituer leur future retraite.

Face à ce désintérêt marqué pour les pensions, notamment chez les jeunes, et le risque que cela peut engendrer dans les systèmes de pension tels que désignés actuellement, la Commission européenne recommande, entre autres, l'amélioration de la transparence, de l'information sur les pensions et de la sensibilisation aux pensions, pour assurer des systèmes de retraite adéquats et durables en Europe.

Dans ce sens, dans le cadre du présent article, une enquête est menée auprès de 11 pays européens pour évaluer la situation de la communication relative aux pensions en 2020. L'enquête couvre, à la fois la communication relative aux pensions en général, et les plateformes digitales en ligne où les individus peuvent consulter leur situation personnelle et leurs droits de pension (Pension Tracking System (PTS)). Pour étudier l'évolution de la communication, une analyse a été réalisée en mettant en parallèle les résultats obtenus par la présente enquête et ceux de 4 précédentes recherches.

Cette enquête met en évidence cinq conclusions importantes : (1) dans tous les pays, les efforts de communication sur les pensions se concentrent sur le développement d'une communication digitale et de plateformes en ligne pour consulter les droits de pension individuels ; (2) il existe une grande disparité entre les pays concernant l'état de cette communication digitale ; (3) nombres des constats présentés par les

recherches antérieures comme un manque dans la communication relative aux pensions sont toujours bien présents actuellement ; (4) la communication actuelle se veut uniquement informative ; (5) l'intérêt des personnes pour les informations fournies reste faible dans tous les pays quel que soit le développement et la qualité de la communication.

Ces résultats ont conduit à discuter de la problématique du faible intérêt et de l'importance de la communication sur les retraites selon le système de pension.

L'apport de cette recherche prolonge la littérature existante sur la communication relative aux pensions et actualise la recherche en évaluant la situation en 2020. Ce travail enrichit également les recherches actuelles en mettant en évidence le passage à la digitalisation de la communication pension, la problématique de l'intérêt pour l'information relative aux pensions et les risques possibles pour l'avenir. Les résultats de cette analyse ouvrent les portes à de futures recherches pour relever les défis rencontrés dans les travaux actuels.

Cet article est construit comme suit : dans la section 2, le contexte ; les systèmes de pension, les réformes et le comportement attendu de l'individu au sein de ces systèmes sont expliqués. Dans la section 3, le comportement observé dans l'environnement des pensions est décrit. Dans la section 4, les résultats de 4 précédentes recherches en la matière sont présentés. La section 5 décrit la présente enquête menée en 2020 auprès de 11 pays européens et ses résultats. Dans la section 6 sont discutés la problématique du faible intérêt et l'importance de la communication sur les retraites selon le système de pension. Enfin, sur la base des résultats et de la discussion, des pistes de recherches futures sont proposées dans la section 7.

2. CONTEXTE : SYSTEMES DE PENSION, REFORMES ET COMPORTEMENT ATTENDU

Les systèmes de retraite en Europe sont confrontés depuis plusieurs décennies à plusieurs défis majeurs : (1) une crise démographique due à une inversion de la pyramide des âges (début de la retraite des baby-boomers, allongement de l'espérance de vie, plus faible taux de fécondité, etc.), une entrée tardive sur le marché du travail et une sortie avant l'âge de la retraite ; (2) une crise financière affectant aussi bien le marché du travail (pertes d'emplois, fermetures d'entreprise, difficulté à trouver du travail) que les rendements des investissements (retours sur investissement faibles voire négatifs) (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018 ; European Commission, 2010a ; Carone, G. et al. 2016).

Etant donné que les pensions sont la source de revenus la plus importante pour les personnes âgées et donc une dimension clé contre le risque de pauvreté et d'exclusion sociale, la Commission européenne a formulé une série de recommandations et de lignes directrices, par le biais de la méthode ouverte de coordination (MOC) (Barbier, C., 2010) pour assurer des systèmes de retraite adéquats et pérennes en Europe face à ces nouveaux défis : « des systèmes de retraite bien conçus et adaptés qui permettent aux individus de maintenir un certain niveau de vie après la retraite, sont essentiels pour les citoyens et la cohésion sociale » (European Commission, 2012b ; 2010a ; 2011 ; 2012a).

C'est ainsi que depuis plusieurs dizaines d'année, de nombreuses réformes des systèmes de pension en Europe ont eu lieu. Certaines des réformes visent à assurer la viabilité financière du système tandis que d'autres visent à assurer un revenu adéquat (Carone, G. et al., 2016 ; European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018 ; The Economic Policy Committee and the Social Protection Committee, 2020).

En ce qui concerne les différents systèmes de retraite et les différentes réformes, nous pouvons souligner les conclusions importantes suivantes (Barbier, C., 2010) :

- nous nous trouvons aujourd'hui dans un environnement complexe et changeant : des systèmes plus complexes avec plusieurs piliers côte à côte, financés différemment et subissant des réformes successives ;
- on observe une tendance à un déplacement de la responsabilité de la constitution de la future pension vers les citoyens qui doivent aujourd'hui jouer un rôle beaucoup plus actif dans la constitution de leur retraite s'ils veulent disposer de moyens suffisants tout au long de leur pension.

En effet, face à des défis démographiques et financiers majeurs, la plupart des systèmes de retraite, suite à leurs réformes successives, ont tendance à désormais transférer un plus grand nombre de risques et de responsabilités dans les mains des individus.

Ci-dessous, en détail, trois tendances de réformes au niveau international qui ont un grand impact sur le transfert de responsabilité :

- Le passage des régimes à prestations définies (DB) aux régimes à cotisations définies (DC).

On retrouve cette évolution, pour certains pays, dans les régimes de retraite du 1er pilier (pension publique) : une réduction des régimes DB par répartition au profit d'une augmentation des régimes DC non financés (comptes notionnels). Ce changement a été provoqué par les problèmes démographiques qui pèsent sur les systèmes publics de retraite.

On retrouve également cette évolution, dans d'autres pays, dans les régimes de retraite professionnels : les régimes DB ont été progressivement remplacés par des régimes DC pour libérer les organisateurs de la pression et de la responsabilité excessives liées aux faibles rendements.

- L'augmentation des systèmes à plusieurs piliers pour atténuer les problèmes démographiques et financiers des systèmes publics de retraite. Certains Etats membres ont rendu certains de ces piliers supplémentaires obligatoires (par la loi) ou semi-obligatoires (par des conventions collectives), mais d'autres ont opté pour une participation volontaire. C'est dans ce dernier cas que la responsabilité et la participation active des individus sont les plus engagées.
- L'évolution des produits de pension complémentaire qui d'une part offrent de plus en plus de choix à l'affilié (plan de type cafétaria, choix de fonds d'investissement, ...) et d'autre part conduisent à abandonner la liquidation en rente au profit du capital pour contrer l'impact de l'allongement de l'espérance de vie (risque de longévité).

On voit à travers les différentes réformes, d'une part, une tendance à un transfert des risques et des responsabilités vers les individus mais aussi, d'autre part, une exigence de rendre les individus plus actifs et engagés dans leurs choix d'investissement de retraite s'ils veulent assurer une pension suffisante (High-level group of experts on pensions, 2019 ; Lusardi, A. et Mitchell, O., 2011).

3. COMPORTEMENT CONSTATE DES INDIVIDUS DANS L'ENVIRONNEMENT DES RETRAITES

En analysant les réformes et les systèmes de retraite tels qu'ils sont conçus aujourd'hui, on constate qu'ils reposent sur l'hypothèse que les individus réagiront rationnellement et suivront les incitants et mesures mis en place (travailler plus longtemps, rester actif le plus longtemps possible – même partiellement – en évitant les départs anticipés, en cotisant plus et plus longtemps). C'est à cette condition que les réformes réalisées et les systèmes de retraite conçus pourront réussir.

Cette hypothèse est basée sur le concept de « l'homme économique » que l'on retrouve dans la théorie économique traditionnelle. « Cet homme est supposé avoir une connaissance des aspects pertinents de son environnement qui, si elle n'est pas absolument complète, est du moins d'une clarté et d'un volume remarquable. Il est également supposé avoir un système de préférences bien organisé et stable, et une habileté de calcul qui lui permet de calculer, pour les actions alternatives qui s'offrent à lui, lesquelles lui permettront d'atteindre le point le plus élevé atteignable sur son échelle de préférence » (Simon, H., 1955).

Mais, en réalité, on observe que le comportement des personnes dans le milieu des pensions s'écarte de celui attendu par « l'homme économique », on voit en effet que les gens ne semblent pas réagir comme prévu par les systèmes de retraite et les réformes.

En effet, on constate, par exemple, que malgré les bonus et malus instaurés, la suppression ou la réduction de la préretraite, l'allongement de la carrière nécessaire pour obtenir une pension, l'abaissement de l'âge de la retraite, et l'impact de travailler plus ou moins, les individus semblent quitter le marché du travail trop tôt et même avant l'âge de la retraite, quel que soit l'impact sur leur pension (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018a ; PensioPlus et Assuralia, 2021).

D'autres études montrent que même si les réformes exigent plus d'engagement et de responsabilité de la part des individus, ces derniers ne semblent pas intéressés par les retraites. De plus, même si les individus sont conscients que seul le premier pilier public ne suffira pas, cela ne les amène pas forcément à planifier leur avenir (European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008). La plupart des travailleurs ne planifient pas ou ne pensent même pas à leur retraite (Lusardi, A. et Mitchell, O., 2011) et en général, l'intérêt, la connaissance et la sensibilisation aux pensions sont faibles (Prast, H. et van Soest, A., 2016). Concernant l'initiative et la responsabilité attendue, une grande partie des individus ne semble pas enclin à prendre des mesures supplémentaires et être en mesure de planifier leurs journées de retraite en sous-estimant leurs besoins. Il semble que la jeune génération se désintéresse des retraites (Insurance Europe, 2020 ; PensioPlus et Assuralia, 2021).

Ce comportement observé et surtout ce désintérêt des jeunes pour les retraites peuvent amener les gens à négliger la planification de leur future pension et à se rendre compte trop tard qu'ils n'ont pas assez construit pour couvrir leurs besoins au moment de la pension.

4. RESULTATS DES RECHERCHES ANTERIEURES

Face à ce désintérêt marqué pour les pensions, notamment chez les jeunes, et le risque que cela peut engendrer dans les systèmes de pension tels que désignés actuellement, la Commission européenne recommande, entre autres, l'amélioration de la transparence, de l'information sur les pensions et de la sensibilisation aux pensions, pour assurer des systèmes de retraite adéquats et durables en Europe (European Commission, 2010b).

Dans ce sens, plusieurs recherches ont déjà été entreprises analysant la situation de la communication relative aux pensions d'un point de vue international et plus précisément l'information fournie ayant pour but l'amélioration de la connaissance et de la conscientisation et le soutien à la planification de la pension.

Cette section synthétise les résultats de quatre recherches menées entre 2008 et 2016 (OECD, 2013 ; European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008 ; Stevens, Y. et Van Assche, L., 2013 ; Technical Commission on Old-age, Invalidity and Survivors' Insurance, The International Social Security association (ISSA), 2016).

Depuis 2008, quels que soient les pays étudiés, les constats et résultats restent globalement similaires :

- la complexité des retraites rend l'exercice de communication compliqué. Il faudrait arriver à communiquer simplement et impartialement ;
- la communication est souvent orientée sur des détails réglementaires ou de calcul alors qu'elle devrait s'orienter sur les besoins des individus en proposant par exemple :
 - une communication simple et claire sur le montant mensuel net auquel ils peuvent s'attendre et l'impact des différents événements de la vie sur ce montant ;
 - une image unifiée et claire intégrant tous les piliers de pension ;
 - une standardisation des informations qu'ils reçoivent, si elles proviennent de différents fournisseurs ;
 - un équilibre entre les aspirations du gouvernement et celles des individus ;
 - une présentation simple des informations tout en restant techniquement correcte ;
 - une communication en couches avec une première couche simple qui conduit ensuite à des couches plus détaillées.
- la communication n'est pas adaptée aux groupes ciblés tant en terme de contenu qu'en terme de canal de communication. Il serait préférable de segmenter la population pour mieux répondre aux besoins, habitudes et spécificités de chaque groupe ;
- la communication papier semble disparaître alors qu'il faudrait la maintenir pour ceux qui n'ont pas accès à Internet même si l'évolution se fait vers la communication électronique ;
- il manque d'outils permettant une évaluation continue de la communication ;

- il manque de programmes d'éducation financière pour accompagner la communication.

5. LA PRESENTE ENQUETE : ETAT DE LA COMMUNICATION RELATIVE AUX PENSIONS EN 2020

Dans l'objectif d'analyser la situation de la communication retraite en Europe en 2020, ses défis et faiblesses et les risques futurs, et de manière à comprendre le réel rôle de la communication dans l'amélioration de la motivation et l'intérêt des individus pour les pensions, une enquête basée sur un questionnaire envoyé aux 28 pays européens a été entreprise.

Les premiers résultats de l'enquête ont mené à également analyser en profondeur les nouvelles plateformes numériques permettant la consultation des droits individuels à la retraite (Pension Tracking Systems).

Cette section présente la méthodologie et les résultats de cette enquête.

5.1. METHODOLOGIE

Un questionnaire a été élaboré pour couvrir les aspects et questions suivants :

- le motif de la communication ;
- la couverture de la communication (quel pilier) ;
- l'institution responsable de la communication ;
- le cadre juridique existant autour de la communication ;
- les canaux de communication utilisés ;
- les techniques utilisées pour construire la communication ;
- les retours d'expérience recueillis et l'évaluation faite sur la communication ;
- le public visé par la communication ;
- la description détaillée des 10 communications les plus importantes dans chaque pays : caractéristiques (personnalisées/générales, volontaires/obligatoires, source, population cible, avec ou sans projection/simulation), la fréquence et le canal de communication ;
- la langue de communication ;
- le nombre de demandes annuelles de pensions que les individus reçoivent ;
- les sources de données utilisées dans la communication ;
- la présence d'une plateforme internet ;
- les moyens d'identification sur ces plateformes ;
- la proportion de la population active sur ces plateformes et les tranches d'âge ;
- les outils de communication spécifiques utilisés sur ces plateformes ;
- l'adaptation de la communication à des groupes cibles spécifiques ;
- l'évolution de la communication au cours des 10 dernières années ;
- l'avenir de la communication ;
- et les faiblesses et défis en matière de communication sur les pensions.

Ce questionnaire a été distribué sous la forme d'un formulaire en ligne. Sur demande, ce formulaire est également disponible au format pdf.

Le champ initial de ce questionnaire a couvert les 28 pays européens (y compris le Royaume-Uni).

La stratégie a été de prendre préalablement contact par mail avec une personne de référence dans chaque pays. Ce premier contact a permis de présenter le projet et le contexte dans lequel s'inscrit ce questionnaire. Un accord pour participer à l'enquête ou la communication d'une autre personne compétente qui pourrait le faire a alors été demandé.

Une réponse a été reçue par les pays suivants : Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, France, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie, Espagne, Suède, Royaume-Uni. 11 des 28 pays approchés ont donc participé à cette enquête.

Les participants ont des profils différents mais sont tous des spécialistes de la communication retraite : responsables/dirigeants/chefs de projet dans les agences gouvernementales de retraite, chercheurs/professeurs spécialisés dans la retraite et la communication retraite, responsables/dirigeants/chefs de projet dans les institutions de retraite privées.

Pour certains pays, plusieurs personnes ont répondu. Cela a permis d'affiner le résultat pour le pays. C'est le cas de la Belgique, de la Finlande, de la France et du Danemark.

Une fois les réponses recueillies, celles-ci ont été analysées pour évaluer leur exhaustivité, leur cohérence et leur pertinence pour la recherche (les formulaires peu remplis ont été écartés, les formulaires d'un même pays montrant des incohérences flagrantes par rapport aux autres formulaires du même pays ont également été écartés). Les réponses au formulaire en dehors du champ d'application, pas assez complètes ou présentant des incohérences entre les réponses aux différentes questions ont également été rejetées.

Une analyse du contenu des formulaires, jugé suffisamment complet, pertinent et cohérent, a été réalisée pour répondre aux questions relatives à la situation de la communication en 2020, aux faiblesses et défis rencontrés, et à l'avenir envisagé.

La deuxième étape a été l'analyse de l'évolution de la communication. Pour cela, une étude rétrospective a été menée en mettant en parallèle les résultats obtenus par la présente enquête et ceux des études précédentes (voir point précédent) (OECD, 2013 ; European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008 ; Stevens, Y. et Van Assche, L., 2013 ; Technical Commission on Old-age, Invalidity and Survivors' Insurance, The International Social Security association (ISSA), 2016).

Les indicateurs de comparaison suivants, issus des résultats des études précédentes, ont été utilisés pour la présente analyse :

- présence de différents niveaux dans la communication (d'abord simple et concis puis plus complexe et détaillé) ;
- intégration de tous les piliers de la retraite ;
- communication d'une projection globale nette mensuelle ;
- standardisation de la communication lorsque plusieurs fournisseurs sont impliqués ;
- présence d'une communication papier ;

- présence de communication numérique ;
- présence d'une plateforme en ligne utilisant des outils de simulation et de projection plus sophistiqués et dynamiques ;
- caractéristique des personnes atteintes (% population + âge) ;
- communication de l'impact des différents comportements sur la projection mensuelle nette ;
- organisation d'un programme d'éducation et de sensibilisation financière pour soutenir la communication ;
- prise en compte des théories du comportement financier dans la communication ;
- une communication appropriée (contenu et canal) pour différents groupes cibles différenciés selon l'âge, la situation de vie, le sexe, etc. ;
- présence d'une évaluation de la communication.

Suite aux résultats obtenus par la présente étude soulignant l'importance du développement des plateformes digitales, une troisième étape d'analyse a été l'étude des plateformes digitales existantes pour la consultation en ligne des droits individuels de pension (les Pension Tracking Systems - PTS) dans les 11 pays participants. Cette enquête a été menée sur la base d'une recherche exploratoire et documentaire utilisant les résultats du questionnaire, une recherche en ligne et les démos vidéo disponibles. Ensuite, une confirmation des résultats de la recherche exploratoire a été demandée aux différents pays via des entretiens.

5.2. RESULTATS

Cette section s'articule autour des deux questions principales suivantes pour présenter le résultat de l'enquête :

- Quelle est la situation et l'évolution de la communication en matière de pension en Europe en 2020 ?
Dans cette question, un aperçu de la situation des différents Pension Tracking Systems est présenté.
- Quels sont les enjeux, l'évolution et l'avenir de la communication retraite en Europe?

5.2.1. Situation et évolution de la communication en matière de pension en Europe en 2020

Concernant la situation et l'évolution de la communication en matière de pension en Europe en 2020 par rapport aux résultats des études menées précédemment, la présente étude met en évidence les points suivants.

a. La présence de différents niveaux de communication

La présence de différents niveaux de communication (d'abord simple et concis, puis plus complexe et détaillée) est principalement suivie sur les plateformes en ligne (voir la section sur la communication numérique ci-dessous).

b. La communication d'une projection mensuelle nette

La communication d'une projection mensuelle nette regroupant tous les piliers de pension en un seul montant, n'est généralement pas fournie. Dans la communication papier, ce n'est généralement pas disponible et dans la communication numérique, seuls 4 pays le proposent.

Il a été observé, durant la présente enquête, un lien entre la communication d'une projection mensuelle nette et (1) la philosophie/politique choisie par les pays et (2) le gestionnaire de la plateforme. On remarque que, pour certains pays, la communication d'une projection agrégée nette mensuelle relève plus d'une question politique et d'un compromis entre être « globalement correct » et fournir des « montants précis », que de faisabilité. En effet, cette projection agrégée n'est possible qu'en faisant de nombreuses hypothèses qui rendent le résultat quelque peu imprécis bien que globalement correct.

Ensuite, on remarque également que lorsque l'institution en charge est entièrement publique, cette projection n'est que rarement proposée (Belgique, Espagne, Pologne) alors que lorsque l'établissement en charge est privé ou mixte, cette communication est proposée (Danemark, France, Pays-Bas).

c. Le maintien de la communication papier

Concernant le maintien de la communication papier et la standardisation de cette communication lorsqu'elle provient de plusieurs fournisseurs, on constate que la communication papier est devenue le parent pauvre et que, bien que toujours présente, dans plusieurs pays interrogés, elle n'est plus lue (brochure pour les jeunes en France, enveloppe orange en Suède). Celle-ci ne comporte bien souvent pas les mêmes informations que les applications en ligne, elle n'intègre pas tous les piliers et provient de différents fournisseurs de manière non standardisée (sauf dans certains pays comme les Pays-Bas ou la Slovaquie, où la loi impose une standardisation comme concerne le contenu (mais dans ce cas, la forme est souvent libre)). Cette communication est également très statique et ne comporte pas d'éléments visuels pour une meilleure compréhension.

De nombreux pays tentent également de limiter au maximum cette communication papier pour des raisons budgétaires en incitant les gens à ouvrir des comptes/sessions en ligne puis à communiquer par voie numérique.

d. La présence de la communication digitale

Concernant la présence de la communication digitale, et d'une plateforme en ligne utilisant des outils de simulation et de projection plus sophistiqués et dynamiques, on constate que, ces dernières années, les efforts de tous les pays interrogés se sont concentrés sur le développement de la communication digitale. Dans tous les pays, les informations générales sur le système de retraite sont bien fournies sur les sites nationaux et bien ciblées selon la situation des individus (jeune actif, quasi-retraité, retraité, pension légale, retraite complémentaire, etc.). Il est également possible de consulter des vidéos¹ qui aident à comprendre le système ou des thématiques spécifiques relatives aux pensions. Ensuite, au niveau de la consultation des droits individuels de pension, c'est là que le plus grand développement s'est fait sentir ces dernières années. Dans tous les pays interrogés, il existe au moins un calculateur qui permet de calculer la première date de pension et la projection des droits individuels à cette date.

(1) Quelques exemple de vidéos : <https://www.youtube.com/channel/UCc1N6-XkTv72TJY6y9G3-9Q/videos> ; <https://www.youtube.com/channel/UCIlhYDdivRzmcE3k1bnDrGXw/videos> ; <https://www.youtube.com/channel/UCsY-vBlr6TqqpO8WazcUghA/videos> ; <https://www.youtube.com/watch?v=Tqnh-TDc3wI> ; <https://www.youtube.com/user/MinPension/videos>.

Certains pays vont jusqu'à agréger les droits de tous leurs piliers de pension avec une projection à l'âge de la pension et la possibilité de simuler différents événements de vie ou choix concernant la retraite (âge, départ partiel, etc.). Cette digitalisation permet de proposer des outils de projection et de simulation, des calculateurs sont prévus et des outils de visualisation permettent une meilleure compréhension. C'est aussi grâce à ces outils que les informations peuvent être hiérarchisées visuellement et que des simulations d'événements de la vie peuvent avoir lieu.

Il existe une grande disparité entre les pays concernant la qualité et les résultats de ces plateformes en ligne. Mais tous visent à développer leur communication sur les pensions dans ce sens².

Les recherches menées notamment sur les plateformes en ligne de consultation des droits de pension (Pension Tracking Systems) mettent en évidence les points résumés dans le tableau ci-dessous.

TABEAU : EVALUATION DES PENSION TRACKING SYSTEMS (2020)

Couverture et intégration des piliers de pension dans la plateforme/calculateur	Peu de plateformes rassemblent/centralisent tous les piliers de la retraite et encore plus rares sont celles qui intègrent l'épargne retraite individuelle. Sur les 11 pays analysés, 6 pays disposent d'une plateforme couvrant uniquement les retraites publiques, 3 (Belgique, France, Pays-Bas) incluent également les retraites complémentaires professionnelles et seulement 2 (Danemark et Suède) couvrent tous les piliers de retraite du système.
Intégration des piliers dans le calcul et dans les montants présentés	Seuls le Danemark et la Suède proposent des montants et projections intégrant les 3 piliers de la retraite. La France et les Pays-Bas incluent également la pension publique et la pension professionnelle complémentaire dans le même calcul et proposent des montants globaux. En Belgique en revanche, bien que la retraite publique et la retraite complémentaire professionnelle soient présentes sur la même plateforme, les deux retraites sont présentées complètement séparées et aucun agrégat n'est proposé.
Nivellement des informations	La plupart des plateformes disposent d'une information nivelée (d'abord globale et simple puis détaillée).

(2) Quelques exemples de Pension Tracking systems : (Belgique, Hollande, France, Danemark, Suède) : <https://www.mypension.be/fr> ; www.mijnpensioenoverzicht.nl ; <https://www.pensioenchecker.org/> ; <https://www.info-retraite.fr/portail-info/sites/PortailInformationnel/home/actualites-1/simulez-votre-retraite-gratuitement.html> ; <https://play.google.com/store/apps/details?id=fr.agircarro.smartretraite> ; <https://pensionsinfo.dk/> ; <https://www.minpension.se/>.
Vidéos démo (Belgique, Hollande, France, Danemark, Suède) : <https://www.youtube.com/watch?v=gPf0Emc85n4> ; <https://www.youtube.com/watch?v=CkwELf3iB1c> ; <https://www.youtube.com/watch?v=lCi80GmHUvg> ; <https://www.pensioenchecker.org/> ; <https://www.youtube.com/watch?v=IKXjvd4qcag> ; <https://youtu.be/VBNx11xTDaU> ; <https://pensionsinfo.dk/Overview> ; http://streamio.com/api/v1/videos/5c6d12686f8d8dc8bc000001/public_show?link=true&player_id=59eed3d56f8d8d20b5000001.

Base/entrée du calcul	Certains pays demandent à l'utilisateur de saisir une série de paramètres pour effectuer les calculs, tandis que d'autres pays utilisent les données présentes dans les bases de données nationales et privées pour pré-calculer les paramètres et proposer un calcul sans intervention de l'utilisateur (c'est le cas en Belgique, en France, Danemark, Suède, Royaume-Uni et Estonie). Les paramètres pré-remplis peuvent même être ajustés/corrigés directement par l'utilisateur dans certains pays (France, par exemple).
Contenu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ la plupart des plateformes renseignent sur la première date de départ à la retraite ; ▪ selon le système de retraite (capitalisation ou répartition) on retrouve le montant constitué ; ▪ la plupart des plateformes proposent une projection mensuelle ou annuelle ; ▪ des projections plus avancées sont présentes prenant en compte les différentes durées de pensions et intégrant tous les piliers des pensions (Suède et Danemark) ; ▪ des projections pour l'ensemble du couple sont également proposées au Danemark et aux Pays-Bas ; ▪ des simulations sont également présentes ; dans la plupart des pays, cela se limite à une simulation de la projection en fonction de l'âge de la retraite. Mais d'autres pays (Danemark, Suède, France, Pays-Bas) autorisent des simulations beaucoup plus poussées. Des événements de la vie sont simulés (décès, incapacité de travail, mariage/concubin, arrivée d'un enfant, divorce, changement de rang ou de travail, etc.). Au Danemark, vous pouvez même trouver des bénéficiaires en cas de décès.
Présentation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ il existe des pays qui utilisent des outils très dynamiques, des graphiques aidant à comprendre et illustrant chaque information textuelle, des graphiques dynamiques qui s'adaptent en fonction d'un curseur ou d'un paramètre à modifier, des lignes du temps, etc. (Suède, Danemark, France) ; ▪ on retrouve des pays avec une interface agréable et moderne avec de jolies couleurs et une structure d'information bien construite et facile à comprendre. En revanche, dans d'autres pays, peu d'éléments graphiques ou dynamiques sont utilisés (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni) ; ▪ il existe également des plates-formes plus anciennes avec des informations présentées principalement sous forme de texte et de chiffres.
Montants	La plupart des pays offrent des montants bruts, certains bruts et nets (Belgique), et d'autres nets (Pays-Bas, Royaume-Uni).
Autres fonctionnalités plus avancées	Certaines plateformes proposent une comparaison de la projection par rapport au salaire actuel. En Finlande, le taux de remplacement est indiqué. Il existe également des plateformes proposant un aperçu pour le couple (Pays-Bas et Danemark).

Adaptation de la plateforme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dans la plupart des pays, l'application ne varie pas selon les caractéristiques de l'utilisateur. La même application est disponible pour tous (sauf en France dans leur application mobile (un profil actif vs un profil retraité)) ; ▪ dans certains pays, l'application s'adapte à différents supports (tablette, ordinateur, téléphone portable) et dans d'autres (exemple en France et aux Pays-Bas), une version spéciale mobile existe avec des fonctionnalités différentes/supplémentaires.
Personne/institution responsable	<p>La responsabilité de la plateforme en ligne varie également considérablement d'un pays à l'autre et a un impact sur le contenu.</p> <p>Certaines plateformes sont entièrement sous la responsabilité du gouvernement (Belgique, Pologne, Espagne, Slovénie par exemple), d'autres ont une responsabilité mixte (France, Suède ou Pays-Bas par exemple) et d'autres sont privées (Danemark par exemple).</p>
Caractère informatif de la plateforme	<p>Ces plateformes sont informatives et destinées à un public averti qui peut interpréter des simulations et des projections et en tirer les bonnes conclusions pour prendre des décisions adéquates quant à leur future retraite. Dans de nombreux pays, des campagnes annuelles d'interprétation et d'aide à la décision sont organisées (comme en France avec les « Rendez-vous retraite ») au cours desquelles les particuliers peuvent prendre rendez-vous avec un conseiller retraite qui leur expliquera et les aidera à interpréter l'outil.</p>
Défis	<p>Quelle que soit la liberté de choix laissée au citoyen par le système, et quelque soit le développement du PTS, tous les pays interrogés font face au même constat et au même défi : le faible nombre de visiteurs sur leur plateforme en ligne et le peu de temps passé sur la plateforme. Le taux de fréquentation ne dépasse pas 30-40 % de la population cible et avec une tranche d'âge assez élevée (45-55+). Les pays observent également que les personnes ne restent pas longtemps lorsqu'elles sont connectées (quelques minutes).</p>

e. La communication de l'impact des différents comportements

La communication de l'impact des différents comportements sur la projection mensuelle nette, n'est disponible qu'en ligne (voir ci-dessus).

f. Des programmes d'éducation financière et de sensibilisation

Des programmes d'éducation financière et de sensibilisation pour soutenir la communication, la sensibilisation et la compréhension du système de retraite sont en cours de développement dans certains pays (comme au Royaume-Uni et aux Pays-Bas). Celles-ci donnent de bons résultats mais elles sont présentes dans des systèmes où la liberté de choix concernant la constitution de sa retraite est faible (premier pilier obligatoire et deuxième pilier en auto-affiliation). Leur objectif était plus de comprendre et de sensibiliser que de changer le comportement des individus.

g. Les théories du comportement

Peu de pays étudiés ont encore intégré les théories du comportement (financier) ou de l'économie comportementale dans le développement de leurs campagnes de communication. Certains pays l'étudient ou le connaissent bien (Pays-Bas, France, Slovaquie, par exemple) mais ils ne sont pas encore vraiment utilisés.

h. La communication par groupes cibles

Concernant la communication par groupes cibles, elle s'applique généralement principalement au niveau de l'âge et de la situation professionnelle (actif/retraité). Des communications spécifiques sont proposées. Certains pays, comme la France, envisagent d'utiliser des données personnelles telles que le salaire, la situation familiale, le statut professionnel, la carrière, la région de résidence, etc. pour mieux cibler et personnaliser leur communication retraite.

En revanche, il n'y a pas de différenciation ou d'adaptation de la communication (contenu ou canal) selon le niveau d'éducation (financier).

Concernant la langue de communication, on note que la plupart des pays ne communiquent que dans leur langue nationale et, sur les sites internet, parfois aussi en anglais. Seule la Finlande communique également dans les langues les plus représentatives des groupes cibles.

i. L'évaluation des campagnes et des outils de communication

En ce qui concerne l'évaluation des campagnes et des outils de communication, de nombreux pays le font, notamment par le biais d'enquêtes auprès des citoyens. C'est ainsi qu'ils savent que certaines communications sont lues, d'autres non, certaines ont un impact, d'autres pas. Certains pays, comme le Royaume-Uni, évaluent également l'évolution du niveau de connaissance et de compréhension du système année après année.

5.2.2. Défis, évolution, avenir**a. Les défis de la communication**

Il y a une remarque générale de tous les pays concernant les défis de la communication : le manque d'intérêt et d'engagement dans le domaine des retraites (et surtout chez les jeunes où il y a parfois aussi un manque de confiance dans le système). La complexité est également mise en évidence.

Un autre défi est la faible utilisation des plateformes digitales et les difficultés à atteindre certains segments de la population avec la communication digitale. De plus, les gens n'investissent pas beaucoup de temps sur les plateformes en ligne.

b. L'évolution de la communication

En termes d'évolution de la communication au cours des 10 dernières années, la plupart des pays ont concentré leurs efforts sur le développement de la communication digitale et des systèmes de suivi des pensions.

c. L'avenir de la communication

Concernant l'avenir de la communication, là encore, la plupart des pays souhaitent concentrer leurs efforts sur le développement de la communication digitale et notamment des plateformes en ligne de consultation des droits de pension individuels

en ajoutant des fonctionnalités, en intégrant les piliers manquants, en approfondissant leurs outils de simulation, et en rendant les outils plus décisionnels.

Les pays espèrent également attirer davantage de personnes sur leur plateforme en ligne.

En conclusion, cette enquête révèle les cinq résultats importants suivants :

- tous les efforts déployés au cours des 10 dernières années se sont concentrés sur la digitalisation et sur le développement de plateformes en ligne pour consulter les droits de pension individuels. C'est également dans cette direction que les pays européens s'orienteront à l'avenir ;
- nous constatons une grande disparité entre les pays quant à l'état de la communication actuelle sur les retraites ;
- de nombreux constats déjà présentés par les recherches antérieures comme un manque dans la communication relatives aux pensions sont toujours bien présents en 2020 dans la majorité des pays et seuls quelques pays répondent à la principale question des individus qui est « combien j'aurai en poche pendant mes jours de retraite ? » ;
- actuellement, la communication proposée se veut informative uniquement ;
- tous les pays, quel que soit le développement de leur plateforme en ligne et la liberté de choix dans leur système de pension, font face au même constat et aux mêmes défis : le faible nombre de visiteurs sur leur plateforme en ligne et le peu de temps passé sur la plateforme. L'intérêt des (jeunes) individus et la volonté d'investir du temps pour la pension ne semblent pas améliorés par l'évolution et le développement de la communication.

6. DISCUSSION

L'enquête entreprise et l'analyse de la situation et de l'évolution de la communication ont notamment révélé que, malgré le développement et la digitalisation de la communication, le problème de l'intérêt et de la volonté d'investir du temps dans la planification des retraites restent présents.

Cette section discute dès lors de ce manque d'intérêt et de l'importance/rôle de la communication.

6.1. LA PROBLEMATIQUE DE L'INTERET

Une explication à la problématique du manque d'intérêt, qui ne semble pas être amélioré par l'évolution de la communication, est apportée par des études en économie comportementale, en psychologie et en sciences cognitives.

En effet, de nombreuses études démontrent l'influence de nombreuses variables sur le processus de prise de décision des personnes (même les plus éduquées). Ces variables n'ont aucun lien avec l'information fournie mais sont intrinsèquement liées à la façon dont les individus traitent l'information et comment ils sont personnellement influencés par différents stimuli, par les caractéristiques de l'environnement, le moment où ils prennent leur décision, etc.

L'environnement des pensions se caractérise par une perte d'argent aujourd'hui pour obtenir une récompense plus tard. Cette récompense devient de moins en moins certaine en raison des défis auxquels sont confrontés les systèmes de retraite et des nombreuses réformes qui ont suivi. Ces réformes ont également conduit à des systèmes plus complexes et incertains.

Dans cet environnement, les individus ne peuvent pas réagir comme prévu parce que les humains évitent les pertes et les risques (Kahneman, D. et Tversky, A., 1979), ont tendance à être passifs (Kahneman, D. et Tversky, A., 1982 ; Altmann, S., Grunewald, A. et Radbruch, J., 2019), tendance à procrastiner (Akerlof, G., 1991 ; O'Donoghue, T. et Matthew, R., 1999), ont des difficultés face à la complexité et à l'incertitude (Heiner, R., 1983), ont tendance à prendre des décisions différentes selon le moment de ces décisions (Diamond, P. et Koszegi, B., 2000). Des études révèlent également que les individus ne tiennent pas compte de l'espérance de vie croissante (Hamermesh, D., 1982) et ont tendance à penser en termes de valeurs monétaires nominales plutôt que réelles (Shafir, E. et Diamond, P., 1997).

Les recherches en économie comportementale, en psychologie et en sciences cognitives permettent d'expliquer les problèmes de manque d'intérêt et de volonté d'investir du temps dans la planification des retraites ; les individus ont humainement de très grosses difficultés à prendre des décisions en matière de pension, et ce, indépendamment de l'information qui leur est offerte.

6.2. L'IMPORTANCE ET LE ROLE DE LA COMMUNICATION

On constate que bien que la communication relative aux pensions ait évolué et se soit digitalisée permettant d'offrir plus de possibilités, celle-ci ne semble pas améliorer l'intérêt et la motivation des individus. Les explications apportées par les recherches en économie comportementale, psychologie et sciences cognitives, remettent potentiellement en question le rôle et l'importance de la communication.

La question de l'importance et du rôle de la communication peut être discutée en parallèle avec le degré de prise en charge de la constitution de la pension par le système de pension.

Si le système de retraite prend lui-même en charge la constitution de la pension (avec un choix par défaut, une affiliation automatique, des régimes obligatoires, ...) et que donc peu de choix est laissé à l'individu, la communication n'aura qu'un rôle informatif, de transparence, de droit à l'information, d'accès aux informations personnelles et de conscientisation, et finalement, le manque d'intérêt n'est alors pas vraiment problématique pour l'assurance d'une pension suffisante. Dans ce cas, la communication actuelle, révélée comme uniquement informative par la présente enquête, est suffisante et joue le rôle attendu.

Par contre, dans les systèmes de retraite offrant des choix libres pour une population qui n'est visiblement pas en mesure de faire les bons choix par elle-même (voir point précédent), la communication devra avoir un rôle d'aide à la planification et à la prise de décision en matière de pension. Dans ce cas, la communication devra jouer un rôle

beaucoup plus important et il est donc nécessaire d'avoir plus qu'une communication informative (ce qui est actuellement le cas). L'information telle qu'elle est proposée aujourd'hui ne permet donc pas, dans ce cas, d'offrir une réponse aux questions et au besoin des individus et ne joue pas, dans ce cas, le rôle qui est attendu.

Il est donc nécessaire, si on veut que la communication ait un impact et joue un rôle dans la planification de la pension, principalement dans les systèmes de retraite à libre choix, de construire une communication qui soutient et guide de manière neutre les décisions de la population ciblée en fonction de ses préférences et de ses caractéristiques et qui soit capable de recommander certaines actions pour atteindre un certain objectif de retraite selon la situation des individus (tous piliers confondus).

7. LIMITES DE L'ETUDE

Les résultats obtenus par les différentes études entreprises dans cet article et la qualité des analyses et des discussions dépendent de la qualité et de l'exhaustivité des réponses obtenues par les participants à l'enquête.

Même si seulement la moitié des pays européens ont participé à l'enquête, ils disposent de systèmes de retraite suffisamment diversifiés pour être considérés comme représentatifs. Par ailleurs, plusieurs itérations ont été réalisées auprès des différents participants (parfois plusieurs personnes par pays), et ce via différents moyens de communication (sondage, email, entretien, face à face) pour bien comprendre et affiner les résultats obtenus. Des recherches documentaires supplémentaires ont également été effectuées pour étayer l'analyse. De plus, les points d'attention et de discussion mis en évidence sont basés sur des constatations générales, qui ont été notées dans la majorité des réponses.

8. RECHERCHES FUTURES

Sur la base des points discutés, certaines recherches futures nous semblent intéressantes.

Premièrement, il a été souligné l'importance d'avoir une communication plus décisionnelle dans les systèmes de retraite offrant des choix libres pour une population ciblée qui n'est pas en mesure de faire le bon choix.

Partant de ce constat, il semble intéressant d'analyser les pistes pour proposer cette communication plus décisionnelle. Il pourrait être intéressant de réfléchir à un système intelligent et automatisé qui soutiendrait et optimiserait le processus de décision de retraite d'un individu en fonction des contraintes et des objectifs de cet individu, et des contraintes du système.

Ensuite, il a également été souligné que la communication sur les retraites peut rester informative si c'est le système de retraite qui accompagne les personnes dans leur processus de prise de décision. Ainsi, une autre direction pour les recherches futures pourrait être l'analyse de l'architecture des systèmes de retraite et l'analyse du degré de choix à laisser à l'individu.

Certains articles soutiennent que les réglementations et l'architecture des systèmes de retraite pourraient être de bons outils pour prévenir les mauvais choix (Prast, H. et van Soest, A., 2016 ; Debets, S. et al., 2020). Ils expliquent que la conception institutionnelle des régimes de retraite joue un plus grand rôle dans le processus décisionnel des personnes que l'éducation et l'information (Bodie, Z. et Prast, H., 2012). Ils expliquent que l'élimination des possibilités de mauvais choix améliorerait la qualité de la prise de décision dans le domaine des pensions. Ils disent que « changer la valeur par défaut est susceptible d'être beaucoup plus efficace que de fournir des informations sur les options possibles » (Debets, S. et al., 2020).

Dans cette manière de concevoir l'architecture des système de pension pour éliminer les opportunités de mauvais choix, deux tendances ont été identifiées dans la littérature : (1) les choix par défaut, l'adhésion automatique, l'investissement automatique, et (2) la liberté de choix avec un environnement de choix bien conçu.

Certains articles expliquent le pouvoir des options par défaut sur le comportement humain (options par défaut dans le processus d'accumulation mais aussi dans la phase de paiement). Ils mettent en ligne le choix par défaut et certains comportements spécifiques (procrastination, besoin de fermeture, ...) mais ils atténuent également l'impact des inconvénients potentiels et soulignent l'importance d'options par défaut bien conçues (Brown, J. R., Farrell, A. M. et Weisbenner, S. J., 2016).

D'autres études (Brüggen, E. C., Post, T. et Van der Heijden, K., 2017) défendent la liberté de choix sous un certain environnement de choix et appliquent les travaux de Huffman et Kahn en 1998 sur la conception de l'environnement de choix à l'architecture et à la communication des pensions (Huffman, C. et Kahn, B., 1998). Ils expliquent qu'il faut offrir des choix aux individus et que la façon dont les choix sont présentés les aidera à prendre leur décision.

Ces deux orientations tendant vers une limitation des mauvais choix en matière de pension, soit par l'architecture du système, soit par un système intelligent d'aide à la décision, ne sont pas mutuellement exclusives mais peuvent au contraire trouver toutes les deux leur place (à la fois par la simplification de régimes trop complexes et par l'amélioration de la communication décisionnelle) pour trouver un bon équilibre et combiner aussi la liberté de choix pour ceux qui le désirent et une forte guidance pour ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas faire de choix. Cette recherche de l'équilibre idéal au travers de ces deux options est une piste de recherche future intéressante et indispensable face à la difficulté naturelle des individus à prendre des décisions en matière de pension.

9. CONCLUSION

Face au désintérêt marqué pour les pensions, notamment chez les jeunes, et le risque que cela peut engendrer notamment suite aux réformes qui ont, pour certaines, tendance à déplacer la responsabilité de la constitution de la future retraite entre les mains des citoyens, une plus grande transparence et une meilleure communication pour améliorer la conscientisation et accompagner les individus dans la planification de leur retraite sont recommandés.

Dans ce sens, cet article a pour objectif d'analyser et d'évaluer la situation de la communication relative aux pensions en Europe en 2020, ses défis, ses faiblesses et les risques futurs. Dans ce but, une enquête auprès de 11 pays européens a été entreprise pour évaluer et situer la communication sur les pensions en Europe en 2020. Une analyse plus approfondie des différentes plateformes de consultation des droits de pension individuels (Pension Tracking Systems) a également été menée.

Au cours des investigations, dans tous les pays, quels que soient le développement et l'aboutissement de leur communication, il a été constaté que : (1) les efforts de communication sur les pensions se concentrent sur le développement d'une communication digitale et de plateformes en ligne pour consulter les droits de pension individuels ; (2) il existe une grande disparité entre les pays concernant l'état de cette communication digitale et des plateformes en lignes ; (3) nombres des constats présentés par les recherches antérieures comme un manque dans la communication relative aux pensions sont toujours bien présents actuellement ; (4) la communication actuelle se veut uniquement informative ; (5) l'intérêt des personnes pour les informations fournies reste faible dans tous les pays quel que soit le développement et la qualité de la communication.

Ces résultats ont conduit à discuter de la problématique du faible intérêt et de l'importance de la communication sur les retraites selon le système de pension.

Sur base de l'analyse entreprise, on peut conclure que :

- la digitalisation est un véritable atout pour la communication pension et apporte de nombreux avantages qui améliorent la compréhension et l'accessibilité de l'information ;
- bien que la communication relative aux pensions ait évolué et se soit digitalisée permettant d'offrir plus de possibilités, celle-ci ne semble pas améliorer l'intérêt et la motivation des individus ;
- les recherches en économie comportementale, en psychologie et en sciences cognitives expliquent les problèmes de manque d'intérêt et de volonté d'investir du temps dans la planification des retraites, et les dissocient de la communication sur les retraites. Ces recherches relient le comportement inattendu des personnes dans l'environnement de la pension à des variables qui sont intrinsèquement liées à la façon dont les personnes sont personnellement influencées par différents stimuli, par les caractéristiques de l'environnement, le moment où elles prennent leur décision, etc. Selon ces études, les individus ont humainement difficile à prendre des décisions en matière de pension et à s'intéresser aux pensions en général ;
- si le système de retraite prend lui-même en charge la constitution de la pension (avec un choix par défaut, une affiliation automatique, des régimes obligatoires, ...) et que donc peu de choix est laissé à l'individu, la communication n'aura qu'un rôle informatif, de transparence, de droit à l'information, d'accès aux informations personnelles et de conscientisation, et finalement, le manque d'intérêt n'est alors pas vraiment problématique pour l'assurance d'une pension suffisante. Dans ce cas, la communication actuelle, révélée comme uniquement informative par l'étude entreprise, est suffisante et joue le rôle attendu ;
- dans les systèmes de retraite offrant des choix libres pour une population qui n'est visiblement pas en mesure de faire les bons choix par elle-même, la communication

devra avoir un rôle d'aide à la planification et à la prise de décision en matière de pension. Dans ce cas, la communication devra jouer un rôle beaucoup plus important et il est donc nécessaire d'avoir plus qu'une communication informative (ce qui est actuellement le cas). L'information telle qu'elle est proposée aujourd'hui ne permet donc pas, dans ce cas, d'offrir une réponse aux questions et au besoin des individus et ne joue pas, dans ce cas, le rôle qui est attendu.

Suite à ces constats, deux directions de recherches futures non exclusives ont été proposées : (1) l'analyse d'une communication plus décisionnelle avec la création d'un système intelligent automatisé qui accompagne les personnes dans leur processus de prise de décision et qui optimise cette prise de décision en fonction des contraintes et les objectifs de l'individu et les contraintes du système ; et (2) l'analyse d'architectures de système de pension permettant de limiter le choix des individus ou de généraliser des approches par défaut.

BIBLIOGRAPHIE

Akerlof, G., Procrastination and Obedience, *American Economic Review*, 81, pp. 1-19, 1991.

Altmann, S., Grunewald, A. et Radbruch, J., Passive Choices and Cognitive Spillovers, *IZA Discussion Paper*, n° 12337, 2019.

Barbier, C., De Lisbonne à Europe 2020 : une nouvelle direction pour la stratégie économique de l'Union européenne ?, *OSE Paper Series briefing paper*, n° 2, 2010.

Bodie, Z. et Prast, H., Rational pensions for irrational people: behavioral science lessons for the Netherlands, in Bovenberg, C., Van Ewijk, E. et Westerhout E. (éds.), *The Future Multi-Pillar Pensions*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 299-329, 2012. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139136143.013>.

Brown, J. R., Farrell, A. M. et Weisbenner, S. J., Decision-Making Approaches and the Propensity to Default: Evidence and Implications, *Journal of Financial Economics*, 121(3), pp. 477-495, 2016.

Brüggen, E. C., Post, T. et Van der Heijden, K., Creating Good Choice Environments: Insights from Research and Industry Practice, *Nestpar Design Papers*, 2017.

Carone, G., Eckefeldt, P., Giamboni, L., Laine, V. et Sumnert, S., Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead, *European Economy Discussion Papers*, 042, 2016.

Debets, S., Prast, H., Rossi, M. et van Soest, A., Pension Communication, Knowledge, and Behaviour, *Journal of Pension Economics and Finance*, pp. 99-118, 2020. <https://doi.org/10.1017/S1474747220000232>.

Diamond, P. et Koszegi, B., *Quasi-Hyperbolic Discounting and Retirement*, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, Working Paper Series, 2000. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.229497>.

European Commission, *Green Paper - towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*, COM(2010)365 Final, Bruxelles, 2010a.

European Commission, *Europe 2020 - A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Commission Communication, COM(2010) 2020 Final, 2010b.

European Commission, *Annual Growth Survey: Advancing the EU's Comprehensive Response to the Crisis*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 11 final, Bruxelles, 2011.

European Commission, *Annual Growth Survey 2012*, Communication from The Commission, COM(2011) 11 final. Bruxelles, 2012a.

European Commission, *White Paper – An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, COM(2012) 55 Final, Bruxelles, 2012b.

European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Public Information on Pension Systems and Pension System Changes - Synthesis Report*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2008, Pologne, 2008. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1436&furtherNews=yes>.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU, Volume 1*, Bruxelles, 2018.

Heiner, R., The Origin of Predictable Behavior, *American Economic Review*, 73, pp. 560-595, 1983.

Huffman, C. et Kahn, B., Variety for Sale: Mass Customization or Mass Confusion, *Journal of Retailing*, 74(4), pp. 491-513, 1998.

Insurance Europe, *Annual Report 2019-2020*, 2020. <https://www.insuranceurope.eu/2019-2020-annual-report-published>.

International Social Security Association, Technical Commission on Old-age, Invalidity and Survivors' Insurance, *Pension Communication: Final Report*, Panama, World Social Security Forum. 2016.

Kahneman, D. et Tversky, A., Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk, *Econometrica*, 47(2), pp. 263-291, 1979. <https://doi.org/10.2307/1914185>.

Kahneman, D. et Tversky, A., The Simulation Heuristic, in Kahneman, D., Slovic, P. et Tversky, A. (éds.), *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, New York, Cambridge University Press, pp. 201-208, 1982.

Lusardi, A. et Mitchell, O., Financial Literacy around the World: An Overview, *Journal of Pension Economics and Finance*, 10, pp. 497-508, 2011.

OCDE, *Improving Pension Information and Communication: OECD Survey and Lessons Learnt*, 2013. https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/TrustFund2013_OECD_%20Improving_Pension_Information_and_Communication.pdf.

O'Donoghue, T. et Matthew, R., Doing It Now or Later, *American Economic Review*, 89(1), pp. 103-124, 1999. <https://doi.org/10.1257/aer.89.1.103>.

PensionsEurope, *High-Level Group of Experts on pensions - final report*, 2019. https://www.pensionseurope.eu/system/files/HLG%20report_FINAL.pdf.

PensioPlus et Assuralia, *Le dilemme des pensions : la voix d'une génération*, 2021. <https://pensioplus.be/cgi?lg=fr&pag=2970&tab=87&rec=341&frm=0>.

Prast, H. et van Soest, A., Financial Literacy and Preparation for Retirement, *Intereconomics*, 51, pp. 113-118, 2016. <https://doi.org/10.1007/s10272-016-0588-9>.

Shafir, E. et Diamond, P., Money Illusion, *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), pp. 341-374, 1997.

Simon, H., A Behavioral Theory of Rational Choice, *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), pp. 99-118, 1955.

Stevens, Y. et Van Assche, L., *The right to retirement pension information. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion. Synthesis Report*, European Commission, Bruxelles, 2013.

Union européenne, Economic Policy Committee et Social Protection Committee, *Joint Paper on Pensions 2019*, ecfm.cfp.cpe(2020)469700, Bruxelles, 2020. <https://economic-policy-committee.europa.eu/system/files/2020-01/Joint-Paper-on-Pensions-2019.pdf>.

TABLE DES MATIERES

COMMUNICATION RELATIVE AUX PENSIONS : DIGITALISATION ET DEFIS POUR L'AVENIR

1.	INTRODUCTION	517
2.	CONTEXTE : SYSTEMES DE PENSION, REFORMES ET COMPORTEMENT ATTENDU	518
3.	COMPORTEMENT CONSTATE DES INDIVIDUS DANS L'ENVIRONNEMENT DES RETRAITES	520
4.	RESULTATS DES RECHERCHES ANTERIEURES	521
5.	LA PRESENTE ENQUETE : ETAT DE LA COMMUNICATION RELATIVE AUX PENSIONS EN 2020	522
5.1.	METHODOLOGIE	522
5.2.	RESULTATS	524
6.	DISCUSSION	530
6.1.	LA PROBLEMATIQUE DE L'INTERET	530
6.2.	L'IMPORTANCE ET LE ROLE DE LA COMMUNICATION	531
7.	LIMITES DE L'ETUDE	532
8.	RECHERCHES FUTURES	532
9.	CONCLUSION	533
	BIBLIOGRAPHIE	536

« SANS ADRESSE, PAS DE DROITS ». 25 ANS D'ADRESSE DE REFERENCE POUR LES PERSONNES SANS-ABRI EN BELGIQUE

PAR **LAURE-LISE ROBZEN*** et **KOEN HERMANS****

*Doctorante, LUCAS - Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy et Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO), KU Leuven

**Professeur assistant Travail social et Politique sociale, Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CeSO) et chef de projet Précarité et Bien-être, LUCAS - Centrum voor Zorgonderzoek & Consultancy, KU Leuven

INTRODUCTION

Identifier les citoyens dans un registre est une stratégie politique séculaire. Comme le disait Michel Foucault (1980), pour gouverner efficacement les citoyens, il est nécessaire de recueillir des informations sur eux. Au départ, la localisation des citoyens servait à des fins fiscales et militaires ; plus tard, avec l'avènement de l'Etat-providence, elle a servi à l'identification des citoyens en tant que bénéficiaires de certains droits et services. En Belgique aujourd'hui, chaque citoyen doit s'inscrire dans les registres de la population de la commune de sa résidence principale. Cette obligation s'est depuis transformée en une exigence minimale pour faire valoir certains droits tels que les prestations de sécurité sociale et pour assurer la continuité de ces prestations (Barrez et Van Dam, 2020). Cette inscription, autrement dit une adresse ou un domicile permanent, représente plus concrètement une condition essentielle pour l'obtention de droits sociaux, tels qu'une demande de logement social, obtenir une carte d'identité, ouvrir un compte bancaire ou décrocher son permis de conduire, s'affilier à une mutuelle, voter et bénéficier de prestations telles que les allocations familiales ou les allocations de chômage. Par conséquent, l'adresse n'est plus seulement une question de localisation : son absence entrave l'accès aux droits et renvoie l'individu concerné dans un *no man's land* administratif et juridique (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018). Aussi, tant pour l'Etat-providence que pour les citoyens, être convenablement enregistré est devenu essentiel pour garantir l'accès aux droits et aux services. En ce sens, le registre de la population, outre une source d'informations, est devenu un instrument d'inclusion ou d'exclusion administrative (Brodtkin et Majmundar, 2010 ; Peeters et Widlak, 2018).

L'importance d'ancrer administrativement tous les citoyens dans un registre remonte à l'époque de Napoléon et a été légalement établie en Belgique en 1991¹. La loi prévoit une exception à la règle pour répondre aux besoins de certains groupes de population ne connaissant pas de résidence principale, et le concept d'« adresse de référence » est né. On pense notamment aux militaires en mission à l'étranger, diplomates, personnes séjournant sur des navires, groupes de population itinérants, détenus ... sans oublier les

(1) Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour.

personnes sans-abri. Afin de rester accessibles administrativement, ces groupes peuvent demander une adresse de référence auprès d'un particulier. L'individu concerné ne peut toutefois pas *séjourner* officiellement à cette adresse (il faudra s'y domicilier), il s'agit simplement d'une adresse administrative qu'un tiers (souvent un ami ou un parent) accepte de partager pour la réception du courrier. Depuis 1997, les personnes sans-abri peuvent également demander une adresse de référence auprès d'un Centre public d'action sociale (CPAS)². Cette adresse de référence a un double objectif : d'une part, elle permet aux personnes sans-abri de s'ancrer administrativement et de recevoir du courrier ; d'autre part, elle donne accès aux droits sociaux auxquels les personnes sans-abri peuvent prétendre. Pour les personnes sans-abri, l'absence d'adresse entraîne un cercle vicieux connu sous l'appellation du « Postal Paradox » : une personne sans adresse est et reste une personne sans-abri parce que l'accès aux services et aux droits sociaux est entravé (Byrne, 2018).

Au fil des ans, des signaux venus de toutes parts s'accumulent quant aux défis entourant la politique de l'adresse de référence. Les associations de lutte contre la pauvreté expriment depuis maintes années leurs inquiétudes quant à l'efficacité de cette politique (par exemple, BAPN, 2019 ; Front commun des SDF ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018 ; Netwerk Tegen Armoede, 2017) et des discussions ont eu lieu au niveau politique. Voici maintenant dix ans, Cindy Franssen (CD&V) invitait le Parlement fédéral à débattre de la question, avançant que « *dans la pratique, l'obtention d'une adresse de référence n'a jamais été simple*³ ». A ce jour cependant, rares sont restés les développements politiques qui déconstruisent et abordent la politique et la pratique entourant cette adresse de référence. Alors que l'adresse de référence a été initialement mise sur pied pour inclure administrativement les « groupes les plus exclus », les critiques selon lesquelles la mise en œuvre compromet cet objectif restent encore valables, vingt-cinq ans plus tard.

Dans cette contribution, nous dressons un état des lieux du dispositif de l'adresse de référence au sein des CPAS pour les personnes sans-abri. Nous commençons par aborder brièvement la politique en matière de sans-abrisme en Belgique. Au chapitre 2, nous examinons le concept de l'adresse de référence en Belgique et les conditions pour y avoir droit. Au chapitre 3, nous discutons de la méthodologie utilisée dans cette contribution, avant de passer au chapitre 4 où nous analysons les possibilités et les enjeux propres au concept de l'adresse de référence auprès d'un CPAS. Nous orientons ensuite notre regard vers l'avenir, avant de clôturer par une conclusion et une discussion.

1. UN RAPIDE EXAMEN DE LA POLITIQUE BELGE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

La politique de lutte contre le sans-abrisme entre en vigueur au XIX^e siècle. Dès 1867, le Code pénal belge définit le « vagabond »⁴ comme une personne sans (1) adresse

(2) Les détenus peuvent eux aussi demander une adresse de référence auprès du CPAS. Dans cette contribution, nous nous intéressons uniquement aux personnes sans-abri.

(3) Question écrite n°4-6460 au Sénat de Belgique (séances 2009-2010).

(4) Article 374 du Code pénal : « *Les vagabonds sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyen de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession* » (Vercammen et Vanruysseveldt, 2015).

permanente, (2) moyens financiers, (3) emploi ou métier. De 1891 à 1993, la loi pour la répression du vagabondage et de la mendicité définit le sans-abrisme : mendier et dormir dans les lieux publics est alors qualifié de délit. La loi fait en outre une distinction entre les mendiants qui mendient en raison du chômage, de la vieillesse, du manque de moyens ou de la maladie et ceux qui s'adonnent à la pratique par débauche, oisiveté ou ivresse. La colonie de vagabonds de Wortel est créée pour les premiers, celle de Merksplas pour les seconds. Les « vagabonds » peuvent s'y présenter librement ou y sont placés par la police. Ces deux colonies fonctionnent selon les principes de la réintégration et de la prévention. La réintégration est obtenue en proposant une éducation ou un travail au sein des colonies, permettant de gagner un faible revenu. La prévention des activités criminelles est poursuivie en gardant les vagabonds dans les colonies et hors des rues. Dans la pratique, la réintégration ne connaît pas un franc succès : la majorité des résidents reviennent plusieurs fois, et souvent volontairement (Hermans, 2017 ; Neirinckx, 1989 ; Van Damme, 1990 ; Vankeersbilck, 2016 ; Vercammen et Vanruysseveldt, 2015).

Cette approche pénale du sans-abrisme essuie diverses critiques à partir des années 1960. De petits centres d'accueil s'éloignent du modèle de la colonie pour proposer un hébergement et un accompagnement à long terme aux personnes sans-abri, tandis que le paysage politique est remodelé. A partir des années 1970, l'État subit plusieurs réformes, les pouvoirs politiques du fédéral étant transférés aux États régionaux. Les régions et les administrations locales ont ainsi reçu au fil des ans davantage de pouvoirs et d'autonomie pour façonner la politique sociale à leur propre niveau. Le minimum de moyens d'existence ou « minimex » (depuis 2002 le « revenu d'intégration ») voit le jour en 1974 et les Centres publics d'action sociale (CPAS) sont créés en 1976. Conformément à la législation en la matière, les CPAS ont pour mission de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Au milieu des années 1980 cependant, la crise économique entraîne une augmentation du nombre de personnes sans-abri et il apparaît clairement qu'une vaste population de personnes « sans adresse fixe » ne peut se tourner vers les CPAS (Hermans, 2017 ; Neirinckx, 1989).

En 1987, le Parlement européen demande à la Belgique d'abolir la loi pour la répression du vagabondage. La ministre des Affaires sociales de l'époque, Mme Onkelinx, y met alors fin après plus de 100 ans d'existence en introduisant le « Programme d'urgence pour une société plus solidaire ». Dès cet instant, le sans-abrisme n'est plus une infraction pénale. Le programme comporte des mesures destinées aux personnes sans-abri, telles que l'obligation légale de fournir des services à ce groupe cible. Elle donne aussi plus de corps aux compétences territoriales des CPAS (Malherbe et al., 2019 ; Réa et Schmitz, 2001). Le programme d'urgence, aussi appelé « la loi Onkelinx », introduit la notion de « sans-abrisme ». Suite à son adoption, les personnes qui résident à l'époque dans les colonies sont orientées vers des centres d'accueil spécifiques qui les accompagneront en fonction de leur réintégration dans la société (De Decker et Van Menxel, 2005 ; Van Menxel, Lescrauwaet et Parys, 2003). L'abolition de la loi sur le vagabondage et l'émergence de nouveaux centres d'accueil à petite échelle s'accompagnent d'un changement d'approche : le sans-abrisme n'est plus considéré comme un problème de criminalité que l'on concentrera dans diverses institutions telles que les colonies, mais bien comme un problème de pauvreté « désinstitutionnalisé » (Anderson et Christian, 2003 ; Maesele, Bouverne-De Bie et Roets, 2014 ; Neirinckx, 1989). L'interprétation

donnée au concept « de vivre sans toit » change alors. Les vagabonds sont des personnes qui subissent un processus d'aliénation de la société, sur base de lacunes qui les caractériseraient. Des causes structurelles, telles que des changements sur les marchés du travail et du logement, sont également à l'origine de la problématique, comme le montre notamment la crise économique. Au fil des ans, le concept de « sans-abrisme » est introduit. Plus que « l'absence d'un toit », il met l'accent sur le manque de ressources et le manque d'ancrage dans la société, d'un foyer et d'un réseau contribuant au maintien dans cette société (De Boyser et al., 2009 ; Van Menxel et al., 2003).

Politique de décentralisation oblige, la politique sur le sans-abrisme se situe aujourd'hui à différents niveaux de compétence. Alors que le fédéral est notamment responsable de la politique du domicile et de l'adresse de référence ainsi que du soutien aux CPAS, les communautés ont la charge (du financement) des services sociaux, tels que les CAW ou les Relais Sociaux. Les Régions assument quant à elles l'élaboration de la politique du logement social, entre autres, tandis que les administrations locales, qui représentent le niveau le plus proche du citoyen, sont compétentes pour définir un plan local de lutte contre le sans-abrisme (Hermans, 2017 ; Wonen-Vlaanderen, 2020). Cette fragmentation des pouvoirs a cependant un inconvénient : elle permet l'émergence de différentes stratégies entrelacées et d'autant de définitions du sans-abrisme (Demaerschalk et al., 2018).

Nous observons une forte évolution de la politique de lutte contre le sans-abrisme en Belgique au cours des dernières décennies. Au niveau fédéral, l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés ont conclu un accord de coopération en 2014, visant à définir le rôle et les responsabilités de chaque échelon administratif dans la lutte contre le sans-abrisme. Bien que le niveau local n'ait pas été impliqué, l'accord stipule que cette lutte ne peut être engagée que si chacun assume ses responsabilités (clairement définies), coordonnées les unes avec les autres. Les gouvernements fédéral et régionaux ont par ailleurs accepté de reconnaître dans cet accord la typologie ETHOS comme la définition cadre du sans-abrisme. La « European Typology on Homelessness and Housing Exclusion » ou Typologie européenne de l'exclusion liée au logement (voir FEANTSA, 2017) devait permettre une identification plus facile des catégories de personnes sans-abri (SPP IS, 2014). Il a été convenu dans l'accord de gouvernement actuel de mettre à jour l'accord de coopération de 2014. Nous constatons des évolutions politiques au niveau régional également, tels que le Plan global flamand sur le sans-abrisme (2017-2019) et le Plan d'action de prévention et de lutte contre le sans-abrisme (2020-2024) consécutif. De manière générale, la politique de lutte contre le sans-abrisme semble faire l'objet d'une attention croissante. Pourtant, en 2022, il n'existe toujours aucune stratégie nationale dédiée à cette problématique en Belgique. L'étude « Measuring Homelessness in Belgium » ou MEHOBEL a souligné que la réduction, la mesure et le suivi du sans-abrisme en Belgique devaient s'inscrire plus haut dans la liste des priorités de nos décideurs (Demaerschalk et al., 2018).

2. L'ADRESSE DE REFERENCE

2.1. GENERALITES

En Belgique, il est obligatoire de s'inscrire dans les registres de la population⁵ de la commune de sa résidence principale. Cette idée d'un registre national est introduite dans plusieurs pays à l'époque napoléonienne : de cette façon, les autorités détiennent des informations de base telles que le nom et l'adresse d'un citoyen, mais sont aussi informées de certains événements importants de la vie tels que la date de naissance, de mariage ou de décès. Cet enregistrement devient d'autant plus important avec le développement de l'Etat-providence, pour identifier qui a droit ou non à certaines prestations sociales, telles que le logement social, la pension, les bourses d'études, etc. (Pierre, 2020). Il est également essentiel pour les citoyens, car l'accès aux droits et aux avantages dépend d'un enregistrement correct. En ce sens, le registre de la population est, outre une source d'informations, un instrument d'inclusion ou d'exclusion (administrative) (Peeters et Widlak, 2018).

Cette inscription au registre de la population est indispensable pour pouvoir voter, s'affilier à une mutuelle, s'inscrire à un logement social ou bénéficier de prestations telles que les allocations familiales, la pension ou les allocations de chômage, de maladie et d'invalidité. La résidence principale⁶ est basée sur la situation réelle – en d'autres termes la résidence effective pendant la majeure partie de l'année – et est déterminée par une enquête sociale qui s'intéresse à différents aspects comme la consommation d'énergie, le lieu de travail ou l'établissement de scolarisation des enfants. Cette enquête relève de la compétence des autorités locales, qui peuvent ordonner à la police locale de procéder à une enquête de résidence⁷.

Pour répondre aux besoins spécifiques de certains groupes de population qui n'ont pas de « résidence principale », la loi prévoit certaines mesures telles que la radiation d'office, l'inscription temporaire et l'adresse de référence. Premièrement, une personne sera radiée d'office lorsqu'il est constaté qu'elle a quitté le foyer, qu'elle est absente de manière continue pendant plus de six mois et qu'aucune nouvelle résidence principale ne peut être établie. Deuxièmement, la législation prévoit la possibilité d'une inscription temporaire (ou provisoire) lorsqu'une personne a une résidence principale où l'occupation n'est pas autorisée, par exemple pour des raisons de santé, de sécurité ou d'aménagement du territoire. Troisièmement, enfin, une personne sans résidence principale peut demander une adresse de référence. On pense notamment au personnel militaire en mission à l'étranger, aux diplomates, aux personnes séjournant sur des

(5) Toutes les communes belges disposent d'un registre de la population, d'un registre des étrangers (pour les étrangers en séjour de plus de trois mois) et d'un registre d'attente (pour les personnes en instance de procédure d'asile). La commune peut également inscrire un individu comme étant « temporairement absent » lorsque cette personne séjourne hors de la commune pendant une période brève et temporaire, ou « inscrire provisoirement » tout individu qui réside fréquemment dans un logement dans lequel il n'est pas possible de s'installer de manière permanente, par exemple pour des raisons de santé ou de sécurité. Toutes ces inscriptions sont compilées dans le Registre national et gérées par le SPF Intérieur (SPF Intérieur, 2019, s.d.).

(6) Comme décrit dans l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

(7) Les Instructions générales du 1^{er} juillet 2010 concernant la tenue des registres de la population décrivent les modalités de cette enquête.

navires, aux groupes de personnes itinérants, aux détenus, ainsi qu'aux personnes sans-abri (Van Der Plancke et Bernard, 2019).

On distingue deux types⁸ d'adresses de référence : l'adresse de référence chez un particulier ou l'adresse de référence auprès du siège d'un CPAS. Le tableau ci-dessous montre un aperçu des particularités de chaque type.

TABLEAU 1 : APERÇU DES ADRESSES DE REFERENCE

	Auprès d'un particulier	Auprès d'un CPAS
Groupe cible	Les personnes qui, pour des raisons professionnelles ou faute de moyens de subsistance suffisants, ne résident pas en Belgique ou dans un logement mobile	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sans-abri ▪ Détenus
Conditions d'admissibilité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Citoyen belge⁹ ▪ Radiation d'office 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Citoyen belge ▪ Radiation d'office ▪ Lien local
Conditions d'octroi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de moyens pour un logement stable ▪ Approbation formelle du particulier 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de moyens pour un logement stable ▪ Recours aux services du CPAS

Source : compilation par les auteurs sur la base des informations du SPF Intérieur (2019).

Il y a d'abord l'adresse de référence auprès d'une personne privée ou physique, ancrée dans la loi depuis 1991¹⁰. Cette possibilité existe pour les personnes qui (1) résident dans une habitation mobile ou (2) pour des raisons professionnelles ou (3) faute de moyens de subsistance suffisants, n'ont pas (ou plus) de domicile. Il n'est donc pas uniquement question des personnes sans-abri, mais aussi des gens du voyage, du personnel diplomatique et consulaire, des militaires et des travailleurs en voyage d'affaires (pour moins d'un an) sont aussi concernés. Le cas échéant, une personne

(8) Par souci d'exhaustivité, nous devons préciser qu'il existe un troisième type d'adresse de référence. Nous ne l'abordons pas dans la présente contribution, mais l'expliquons brièvement dans les lignes qui suivent. Certaines populations itinérantes ont la possibilité de s'inscrire à une adresse de référence auprès d'une personne morale tierce afin de rester administrativement accessibles et de préserver leurs droits. Plusieurs organisations en Belgique offrent un tel service (par ex. Caritas à Anvers ou Foyer à Bruxelles). Outre les populations itinérantes, les occupants de caravanes qui s'installent à une adresse fixe non éligible peuvent également s'y inscrire. La commune refusant en effet qu'ils enregistrent leur domicile à l'endroit où ils s'installent, ils ne sont pas officiellement acceptés comme habitants de cette commune (voir, entre autres, Reidsma, Juchtmans, Chakkar et De Cuyper, 2020).

(9) Être citoyen belge ou être admis ou autorisé à séjourner pendant plus de trois mois en Belgique (voir l'Agence de l'Intégration et de l'Intégration civique (s.d.)).

(10) Tel que spécifié à l'article 1, § 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et à l'article 20, § 3 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

privée – généralement un parent, un ami ou une connaissance – doit accepter explicitement de recevoir à son adresse le courrier de l'individu concerné. Enfin, le demandeur doit d'abord être radié d'office avant que l'adresse de référence puisse être accordée. Cette radiation d'office consiste à désinscrire le demandeur à l'adresse de son ancienne résidence principale.

En deuxième lieu vient l'adresse de référence auprès d'un CPAS, telle que prévue dans la loi depuis 1997 et accessible¹¹ tant pour les personnes sans-abri que pour les détenus¹². Le demandeur doit ici remplir cinq conditions. Premièrement, il ne peut pas être inscrit au registre de la population, et doit être radié d'office le cas échéant. Le demandeur doit par ailleurs être un citoyen belge, qui peut démontrer un lien local avec la commune du CPAS. On touche ici plus concrètement à la compétence territoriale des CPAS : le lieu de résidence effectif du demandeur à la date de la demande d'aide détermine la compétence. Cela signifie qu'en théorie, le lieu de résidence effectif prime sur l'adresse du domicile, bien que dans la pratique, cela ne soit pas toujours facile à établir (voir aussi 4.2.2.). Une quatrième condition est que le demandeur soit confronté à un manque de ressources (qu'il devra démontrer) pour subvenir à ses besoins de logement. Enfin, le fait de demander une adresse de référence auprès d'un CPAS est considéré comme une demande d'aide sociale, et constitue la première étape du lancement d'un trajet d'accompagnement. Le CPAS évalue la situation de séjour réelle au moyen d'une enquête sociale. Par la suite, la personne sans-abri est légalement tenue de se présenter au CPAS au moins une fois par trimestre.

Ces formalités sont dans un cas comme dans l'autre gratuites : ni le CPAS ni le particulier ne peuvent exiger de frais en contrepartie. Il est important de souligner, enfin, que l'adresse de référence est décrite comme une mesure d'exception. Il s'agit à proprement parler d'une mesure temporaire et révoquant, soumise à des conditions. Un individu qui ne se présente pas au CPAS tous les trimestres, par exemple, risque de perdre son adresse de référence auprès de l'établissement.

2.2. ADRESSE DE REFERENCE AUPRES D'UN CPAS

L'objectif de l'adresse de référence auprès d'un CPAS pour les personnes sans-abri est double : ancrer administrativement ces personnes sans domicile fixe afin qu'elles puissent prétendre de manière permanente aux avantages administratifs et sociaux qui nécessitent une inscription dans les registres de la population, d'une part, et protéger leurs droits sociaux, d'autre part (SPP IS, 2016). L'ancrage administratif de ce groupe cible vulnérable n'est toutefois pas seulement dans l'intérêt des personnes sans-abri elles-mêmes. Il profite aussi à des tiers tels que les créanciers et conditionne une prestation de services efficace de la part de l'administration (Cahay-André, 1995).

(11) Tel que stipulé dans l'arrêté royal du 21 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, Moniteur belge, 6 mars 1997.

(12) Si le détenu n'a plus de droits au logement, ou s'il a rompu avec sa famille, il peut demander une adresse de référence auprès du CPAS de la commune où il a été inscrit en dernier lieu. A défaut d'inscription avant l'emprisonnement, la demande peut être faite dans la commune où se trouve la prison (Wonen-Vlaanderen, 2021).

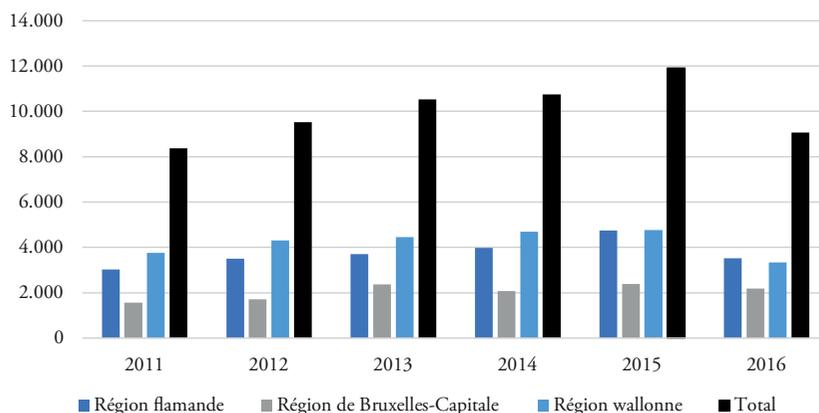
2.2.1. Politique

L'adresse de référence est une compétence fédérale avec une application locale. Le SPF Intérieur et le SPP Intégration sociale ont rédigé trois circulaires (en 1997, 1998 et 2006) pour présenter concrètement aux CPAS la législation et la réglementation susmentionnées (SPP IS, 2016). Ces directives ont été harmonisées dans les « Instructions générales », afin de pouvoir être appliquées uniformément au niveau local (SPF Intérieur, 2019). Il est important de rappeler ici que les circulaires servent uniquement à interpréter les lois et règlements, et ne sont pas contraignantes. Un projet de nouvelle circulaire a été présenté en 2017, car le travail sur le terrain soulevait encore certaines imprécisions dans l'interprétation. Cette version contenait des instructions pour améliorer la procédure et visait à améliorer les règles de compétence territoriale et la définition du sans-abrisme (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018a), mais elle n'a pas encore été publiée à notre connaissance (voir également le point 4.3.).

2.2.2. Quelques chiffres

Bien que l'adresse de référence auprès d'un CPAS ait été introduite en 1997, peu d'informations sur le nombre de personnes sans-abri qui utilisent cette possibilité sont disponibles. Avant 2021, les ensembles de données administratives ne permettaient pas de sélectionner ce groupe spécifique. Il n'était pas précisé dans le Registre national si ces personnes avaient ou non une adresse de référence auprès d'un CPAS. C'est toutefois le cas depuis avril 2021 (voir 4.3.) (SPP IS, 2021b). Les données les plus récentes figurent dans le rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018c) (voir Figure 1). En 2011, 8.371 personnes ont une adresse de référence ; en 2015, elles sont déjà 11.904. Dans ce même rapport, nous observons des différences régionales : les chiffres à Bruxelles sont invariablement plus bas qu'en Flandre et en Région wallonne. Ils sont généralement plus élevés en Région wallonne (sauf pour l'année 2016).

FIGURE 1 : NOMBRE D'ADRESSES DE REFERENCE 2011-2016



Source : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018c, p. 17.

Des données plus récentes au niveau régional et local montrent que les chiffres ont systématiquement augmenté depuis. En Flandre par exemple, on dénombrait 5.800 personnes ayant une adresse de référence auprès d'un CPAS en 2019 (VVSG, 2021). Au niveau local, des recensements ponctuels¹³ nous apprennent qu'en 2020, 27,8 % des personnes sans-abri recensées dans la province du Limbourg (n= 932) et 23,4 % de cette même population recensée à Gand (n=1.472) avaient une adresse de référence auprès d'un CPAS. De tels dénombrements sont cependant toujours une sous-estimation de la réalité : les personnes non connues des services participants ne sont en effet pas comptabilisées (Hermans, Mertens et Robben, 2021). Nous ne pouvons pas non plus en déduire que les personnes du groupe restant ont une adresse de domicile, une adresse de référence chez un particulier ou, au contraire, n'ont pas d'adresse du tout (Hermans, Mertens et al., 2021 ; Hermans, Vermeir et Samyn, 2021).

Une dernière étude intéressante à mentionner est celle réalisée par De Boyser et al. (2009). Leur enquête auprès de CPAS a montré que tous les CPAS n'attribuaient pas l'adresse de référence : 30,7 % des CPAS interrogés le font systématiquement ou souvent, 55,0 % des CPAS avouent qu'ils le font rarement, et 14,4 % jamais. Le « baromètre des CPAS » de l'Association des villes et communes de Flandre (VVSG) (2021) montre que ce chiffre est en nette diminution : alors que 8,85 % des administrations locales admettaient ne pas attribuer l'adresse de référence en 2017, elles n'étaient « plus que » 3,37 % en 2020. A cette heure, il reste néanmoins difficile de savoir combien de personnes sans-abri ont une adresse de référence auprès d'un CPAS, d'une part, et combien de CPAS attribuent ou non l'adresse de référence, d'autre part.

2.2.3. Enjeux connus

L'adresse de référence fait l'objet de critiques provenant d'horizons différents depuis maintes années. Nous distinguons ici les signaux provenant de la politique, du terrain et de la recherche.

Tout d'abord, les discussions politiques sur ce sujet vont bon train depuis des années. En 2004 déjà, le Parlement flamand dénonçait une trop grande variation dans l'octroi ou non d'une adresse de référence auprès des CPAS. En raison d'une définition visiblement trop étroite du sans-abrisme, tous les demandeurs ne se voyaient pas attribuer une adresse de référence. Le ministre flamand de l'Intérieur de l'époque, Van Grembergen (Spirit), indiquait dès 2004 que « le problème était connu » et qu'il s'agissait de « situations navrantes », mais que cette question relevait effectivement de la compétence du gouvernement fédéral (Parlement flamand, 2004). Le premier Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2008) mentionnait explicitement que des personnes sans-abri ne parvenaient pas à obtenir cette adresse de référence et poussait à « améliorer l'utilisation de l'adresse de référence » pour les populations concernées (SPP IS, 2008, p. 46). En revanche, la lutte contre la fraude au domicile a été avancée dans ce contexte, raison pour laquelle en 2013, la ministre de l'Intérieur de l'époque, Joëlle Milquet (cdH), demandait aux communes de porter une attention particulière à la lutte contre cette forme de fraude. Elle soulignait dans sa circulaire l'importance

(13) Pour de plus amples informations, rendez-vous sur le site www.dakenthuisloosheid.be.

d'un enregistrement correct, en incluant quelques lignes directrices et exemples pratiques pour s'assurer que la radiation d'office était effectuée correctement.

La politique entourant l'adresse de référence a également été régulièrement discutée dans la Région de Bruxelles-Capitale. La complexité de la procédure et la conditionnalité ont été évoquées à plusieurs reprises au sein du Parlement bruxellois, et il a été récemment conclu que « *l'adresse de référence auprès d'un CPAS n'est pas assez efficace* » (Parlement bruxellois, 2021, p. 11). Au sein de la Commission communautaire commune, et plus précisément du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes, un groupe de travail a été créé pour se pencher sur les enjeux juridiques de cette adresse de référence et des pratiques d'application. Vitali et De Kuysseche (2012) ainsi que Nicaise (2015) ont compilé les idées de ce groupe de travail dans un guide destiné aux CPAS de Bruxelles. Les auteurs pointent du doigt une grande différence entre les CPAS au niveau de la charge administrative associée à cette mesure. Il convient par exemple de d'abord radier d'office la personne du registre de la population, mais cet acte relève de la compétence de la commune et non du CPAS. Les auteurs notent également qu'une clarification du cadre juridique entourant cette politique s'impose de toute urgence. Les CPAS interprètent les conditions librement, ce qui crée une confusion et un manque de clarté tant pour les services administratifs que pour les demandeurs eux-mêmes (Vitali et De Kuysseche, 2012). L'année 2014 a vu le lancement du projet HOMERe dans le giron du service des Experts du vécu du SPP Intégration sociale et en collaboration avec le SPF Intérieur. L'objectif de ce projet était d'évaluer le dispositif de l'adresse de référence et d'identifier ses lacunes. Il en est ressorti qu'il n'existait pas de définition claire du sans-abrisme, que le fait de ne pas accorder d'adresse de référence signifiait une nouvelle descente vers l'abîme pour les personnes sans-abri et qu'il était nécessaire de mieux communiquer sur cette politique, tant auprès des CPAS que du groupe cible lui-même (Communication personnelle SPP IS, 22 février 2022).

En 2019, le SPP Intégration sociale a organisé un congrès sur l'accès aux services sociaux et aux droits pour les personnes sans-abri, en invitant des experts de plusieurs Etats membres de l'UE, ainsi que des représentants de la Commission européenne et d'organisations non gouvernementales locales. Les participants ont échangé sur l'adresse de référence en Belgique, ainsi que les pratiques internationales similaires qui pourraient faciliter l'accès aux droits. Il en est ressorti que les difficultés comprenaient, entre autres, le risque de stigmatisation, la conditionnalité de l'adresse de référence, la complexité et la longueur de la procédure (Commission européenne, 2019).

Deuxièmement, la société civile critique depuis des années la législation, la politique et l'accessibilité de cette adresse de référence (voir entre autres BAPN, 2019 ; Front commun des SDF, s.d. ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018a ; Netwerk Tegen Armoede, 2017). Une première critique porte sur la marge d'interprétation de la législation, laquelle repose sur trois circulaires qualifiées de « peu claires ». Une deuxième critique concerne les conditions que doit remplir une personne (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018c). Un des critères légaux est le manque de « moyens de subsistance suffisants pour garantir un logement stable ». Mais qu'entend-on exactement par « moyens suffisants » ? Et qu'est-ce qu'un « logement stable » ? La législation n'utilise pas une stricte définition du sans-abrisme. Il n'existe pas de loi ou de circulaire expliquant les

catégories spécifiques de situations de logement ou de vie. En raison de cette définition vague, l'administration dispose d'une grande marge d'interprétation lorsqu'il s'agit de définir le sans-abrisme (VVSG, 2019). D'aucuns critiquent, enfin, les trop nombreuses difficultés (surtout administratives) pour les personnes sans-abri, qui complexifient la demande d'une adresse de référence. Pour les personnes sans-abri, ces obstacles sont source d'incertitude et d'inégalité (Ligue des Droits Humains, 2019).

Troisièmement, la recherche montre aussi que l'adresse de référence présente de nombreux enjeux. En 2009, De Boyser et al. soulignaient que l'adresse de référence était un point de départ important pour un accompagnement régulier, de même qu'un outil de prévention clé pour éviter l'exclusion administrative des personnes sans-abri. Il s'agit par ailleurs d'une mesure temporaire qui peut être revue à tout moment, et pour laquelle des conditions supplémentaires sont donc souvent imposées, telles que l'obligation de relever régulièrement le courrier et la mise sur pied d'un contrat pour l'accompagnement. Les chercheurs constatent un manque de connaissances généralisé par rapport aux conditions liées à l'adresse de référence et à sa mise en œuvre. Sans surprise, des enjeux similaires s'appliquent à l'adresse de référence pour les populations itinérantes. Une étude réalisée par Reidsma et al. (2020) conclut que l'accès à l'adresse de référence est limité, ce qui se révèle problématique pour que les personnes concernées puissent établir un lien important (et souvent unique) avec la société. Enfin, un rapport récent de la FEANTSA (2022) aborde l'importance d'une adresse de référence pour les migrants intra-européens qui se trouvent confrontés à une situation de sans-abrisme à Bruxelles. Le manque d'une adresse semble être le principal obstacle pour ces migrants pour s'enregistrer, obtenir un permis de séjour et ainsi accéder aux droits sociaux.

Ainsi, alors que l'adresse de référence a été élaborée dans l'optique d'offrir une protection sociale aux personnes sans-abri, les signaux émanant de la politique, de la recherche et du terrain suggèrent que plusieurs obstacles peuvent tout simplement entraver l'accès. Nous en déduisons qu'il existe un besoin de recherche empirique sur les opportunités et les enjeux associés à la thématique.

3. METHODOLOGIE

3.1. INTENTION DE L'ETUDE

Dans ce chapitre, nous réfléchissons au volet méthodologique de l'étude empirique qualitative sur les enjeux associés à l'adresse de référence.

L'intérêt de cette étude est double. Tout d'abord, il importe d'un point de vue académique de prêter attention à cette question, car elle traite d'un groupe de population non représenté ou sous-représenté dans la recherche, ce qui a des conséquences sur la représentativité des résultats. Pensez par exemple au census (ou à d'autres enquêtes) qui recrute des répondants sur la base des adresses de domicile figurant dans le Registre national. Les personnes sans-abri n'ayant pas d'adresse (de référence), elles en sont automatiquement exclues. Celles qui par contre possèdent une adresse de référence auprès d'un CPAS peuvent en théorie être identifiées comme des personnes de l'échantillon, mais la pratique montre qu'il n'en est souvent rien,

car l'enquêteur sait que personne ne réside réellement à cette adresse auprès du CPAS (Schockaert, Morissens, Cincinnato et Nicaise, 2012). Deuxièmement, et de manière connexe, cette étude présente un intérêt pour les décideurs politiques. Le sans-abrisme est une forme extrême de pauvreté et d'exclusion sociale. À ce jour, cependant, nous n'avons que de rares informations sur la taille de cette population et sur la mesure dans laquelle elle accède aux droits et services sociaux qui la concernent. Si les personnes sans adresse ne sont pas incluses dans l'échantillon d'une étude et que, par conséquent, aucune déclaration représentative ne peut être faite sur l'efficacité de certaines mesures politiques, il est difficile, voire impossible pour les décideurs politiques de justifier et d'élaborer des politiques en fonction des groupes les plus vulnérables (Adriaenssens, Patot et Pena-Casas, 2003).

3.2. DATES ET METHODES

Pour répondre à la question centrale de l'étude « Quels sont les opportunités et les défis après vingt-cinq ans ? », nous avons opté pour une stratégie de recherche qualitative, et plus concrètement pour un échantillonnage dirigé ou « purposive sampling ». Dans cette méthode, le chercheur part de certains critères pour sélectionner les unités d'échantillonnage (Mortelmans, 2013). En l'occurrence, les critères retenus étaient les suivants : (1) l'organisation ou l'institution soutient, accompagne et/ou représente les personnes sans-abri et possède donc des connaissances de terrain concernant l'adresse de référence, (2) l'organisation ou l'institution possède des connaissances théoriques (politiques et/ou académiques) concernant l'adresse de référence. L'échantillon se composait de 91 organisations et institutions, dont des administrations communales, des CPAS, des organes publics tels que le Registre national et le SPP IS, des centres d'accueil, des associations de lutte contre la pauvreté, etc. Outre une variété d'organisations et d'institutions, nous avons tenu compte d'une certaine ventilation géographique (Flandre, Bruxelles et Wallonie). Nous sommes effectivement entrés en contact avec 38,5 % de répondants parmi cette sélection. Entre avril et octobre 2021, nous avons réalisé des entretiens semi-structurés d'une durée moyenne de 1 heure et 10 minutes avec 35 professionnels. Le groupe de participants le plus important était constitué de personnes actives dans un CPAS (15 personnes). Sur l'ensemble des participants, 51,4 % étaient actifs en Flandre, 31,4 % dans la Région de Bruxelles-Capitale et 17,2 % en Wallonie.

Notre étude a été formellement approuvée par la Sociaal-maatschappelijke Ethische Commissie (SMEC) de la KU Leuven. Le questionnaire était composé de thèmes issus de la littérature : politique relative à l'adresse de référence, procédure, radiation d'office, critères d'admission, rôle des acteurs impliqués et perspective des usagers eux-mêmes (obstacles éventuels, exclusion, stigmatisation et discrimination). Nous nous sommes aussi penchés sur l'évolution du nombre d'adresses de référence, en invitant les répondants à estimer, sur la base de chiffres et/ou d'une intuition, si les chiffres étaient en baisse, en stabilisation ou en augmentation. Concernant le travail de terrain, deux principes prévalaient : l'anonymat et le consentement éclairé. Les répondants ont été informés du protocole de l'étude avant le début des entretiens, et ils ont reçu la garantie que leurs réponses seraient traitées de manière anonyme. Chaque répondant a signé un formulaire de consentement éclairé, stipulant entre autres que la participation était volontaire et que l'anonymat et la confidentialité des données seraient garantis à

chaque étape. Les entretiens ont été enregistrés, transcrits et traités à l'aide du logiciel NVivo, afin de permettre une identification des thèmes spécifiques et des tendances transversales.

Enfin, il convient de nuancer les résultats. Tout d'abord, cette étude ne fournit pas une liste exhaustive de tous les défis potentiels associés à la thématique de l'adresse de référence, mais simplement une liste des enjeux que nous avons identifiés à la suite de l'analyse qualitative et de l'étude de la littérature. Deuxièmement, les résultats ne peuvent être généralisés en raison de l'échantillon relativement petit, d'une part, et de la variété géographique limitée, d'autre part. Les répondants actifs en Wallonie (17,2 %) sont largement sous-représentés par rapport aux répondants actifs en Flandre (51,4 %). Troisièmement, les personnes qui sont elles-mêmes en situation de sans-abrisme ne sont pas représentées. Nous avons en effet sollicité des associations qui représentaient ce groupe, pour ainsi explorer la perspective des personnes sans-abri de manière indirecte. Nous avons délibérément choisi de mener des entretiens avec un large éventail de professionnels impliqués, y compris des acteurs qui peuvent représenter ce groupe cible grâce à la richesse de l'expérience et des connaissances qu'ils ont accumulées sur le terrain (par exemple les associations de lutte contre la pauvreté).

4. ANALYSE DE L'ADRESSE DE RÉFÉRENCE : UNE MESURE DE PROTECTION OU D'ENTRAVE SOCIALE ?

Dans les lignes qui suivent, nous dressons une synthèse des résultats de notre analyse qualitative. Nous passons tout d'abord en revue les possibilités dégagées par une adresse de référence auprès d'un CPAS, comme citées par les répondants. Nous abordons ensuite les défis, avant de conclure par les développements récents et un regard sur l'avenir.

4.1. POSSIBILITES

Premièrement, tous les répondants s'accordent à dire que l'adresse de référence auprès d'un CPAS est un moyen nécessaire pour permettre aux personnes sans-abri d'accéder aux droits et aux services. Elle est qualifiée de « nécessaire », car elle répond par sa nature administrative à la réalité à laquelle sont confrontées plusieurs personnes sans-abri, à savoir que la perte de leur adresse se traduit par la perte de divers droits inhérents. L'adresse de référence, en revanche, préserve ces droits. Sa réelle importance transparaît clairement dans les deux déclarations suivantes :

Vous avez une adresse et le monde s'ouvre à vous. Elle vous sera utile à tout. Pour la mutuelle, votre salaire, la banque. Tout commence avec l'adresse. C'est ce que nous essayons d'expliquer à nos usagers. Ils doivent se mettre en règle au niveau de leur adresse pour éviter de se fermer de nombreuses portes (Organisation de la société civile, avril 2021).

C'est le plus grand obstacle qui existe. Ne plus avoir d'adresse et de carte d'identité. Vous avez besoin d'une adresse pour travailler, obtenir votre permis de conduire, accéder à l'assurance maladie... (Association de lutte contre la pauvreté, avril 2021).

Deuxièmement, plusieurs répondants considèrent que le fait de lier une adresse de référence auprès d'un CPAS à une demande d'aide représente une première étape pour

le suivi d'un trajet visant à améliorer « la situation du sans-abri ». Cette demande d'aide est l'une des conditions (voir chapitre 2) à remplir par l'utilisateur pour obtenir et conserver l'adresse de référence.

A nos yeux, il est clair que l'octroi d'une adresse de référence est un premier pas dans le trajet de réintégration. Il s'agit d'une porte d'entrée pour entreprendre d'autres démarches telles que la recherche d'un logement social ou de possibilités d'accueil, un emploi, éventuellement une médiation de dettes, etc. (CPAS, mai 2021).

Dans l'ensemble, les répondants affirment qu'il est essentiel d'inclure administrativement les personnes sans-abri dans les registres de population, par le biais de l'adresse de référence. Cette inclusion administrative se révèle en effet bénéfique à toutes les parties : les personnes sans-abri ont (à nouveau) droit à certaines prestations, les universitaires peuvent les inclure dans leurs recherches (par exemple former un échantillon pour différentes enquêtes et le census sur la base des adresses de domicile du Registre national), et les décideurs politiques peuvent prendre des décisions étayées.

4.2. DEFIS

Nous abordons ici cinq défis issus des résultats de l'analyse qualitative : (1) le manque de possibilités pour les demandeurs, (2) les conditions et obligations (définition, lien local, demande d'aide, suivi), (3) la radiation d'office, (4) la variation intercommunale et (5) la discrimination et la stigmatisation.

4.2.1. Manque de possibilités

Bien que les personnes sans-abri aient en théorie la possibilité de demander une adresse de référence auprès d'un particulier ou d'un CPAS, ils ne le font que rarement dans la pratique. Si la loi stipule qu'une personne, qui ne remplit pas les conditions pour obtenir une adresse de référence auprès d'un CPAS, doit pouvoir demander une adresse de référence auprès d'un particulier (Dockers, 2012), notre analyse qualitative montre que plusieurs communes interdisent cette pratique. Tout particulièrement lorsque le demandeur est sans-abri : il sera alors automatiquement renvoyé vers le CPAS. En cas de refus de ce dernier, le sans-abri perd l'accès aux droits et services et se retrouve face à un mur.

Dans 99 % des cas, nous renvoyons la personne sans-abri vers le CPAS pour l'obtention d'une adresse de référence. L'adresse auprès d'un particulier est plutôt réservée à des groupes cibles autres que les personnes sans-abri. Au CPAS, ils obtiennent de l'aide pour sortir de cette spirale négative. Chez le particulier, la personne sans-abri pourra effectivement relever son courrier, mais rien d'autre ne changera (Commune, avril 2021).

L'octroi d'une adresse de référence auprès d'un particulier n'est pas autorisé dans notre commune. D'un côté, je trouve cela bien, car ils sont alors forcés de se tourner vers le CPAS. De l'autre... c'est vrai que beaucoup de gens rechignent à demander de l'aide. Et si le CPAS refuse, ils n'ont plus d'autres options. Ils sont complètement abandonnés, alors que le particulier aurait justement pu devenir une sorte de « copain » pour les aider à contacter la mutuelle, l'employeur pour les allocations de chômage, le CPAS, ... Si ce n'est pas accepté par le CPAS, alors il n'y a plus vraiment d'option (Organisation de la société civile, avril 2021).

L'analyse qualitative laisse entendre que ce manque de possibilités limite davantage l'accès aux droits pour certains groupes. Pensez notamment aux personnes qui « évitent l'aide », qui choisissent consciemment de minimiser leurs contacts avec les acteurs de la prise en charge ou les autorités locales (Hermans, De Coster et Van Audenhove, 2007). Si elles décident elles-mêmes de ne pas se tourner vers le CPAS, « il n'y a plus vraiment d'option », pour reprendre les propos d'un répondant. Une situation fortement liée aux conditions et obligations que le CPAS impose à ses usagers, en atteste le témoignage ci-dessous :

Il y a des gens qui sont fatigués des démarches et ne veulent plus demander de l'aide. Pour nous, il est important que les droits de chacun soient respectés. Ils ne veulent pas d'un trajet d'accompagnement ? D'accord. Nous n'allons pas leur imposer. D'autres CPAS ne le voient pas du même œil (CPAS, avril 2021).

4.2.2. Conditions et obligations

Une première condition pour l'octroi d'une adresse de référence est que la personne soit effectivement sans-abri, et donc, selon la définition, qu'elle « ne dispose pas de son logement, n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement personnel soit mis à sa disposition » (SPP IS, 2021a, p. 4). Cette définition se confond avec celle utilisée dans la loi sur les registres de la population (« les personnes qui, pour des raisons professionnelles ou par suite de manque de ressources suffisantes, elles n'ont pas ou n'ont plus de résidence »). Cependant, ces définitions, et surtout leur interaction, ne couvrent pas toutes les situations de logement, ce qui entraîne des problèmes d'interprétation. Dans notre analyse qualitative, la définition retenue du sans-abrisme semble différer d'un CPAS à l'autre et également d'un assistant social à l'autre. Comme elle est souvent appliquée de manière trop restrictive, certaines associations de lutte contre la pauvreté se voient contraintes de conseiller à leurs usagers de prudemment nuancer leurs explications sur leur situation de vie et de logement. Dans ce contexte, les répondants sont également préoccupés par les « couch surfers », c'est-à-dire les personnes hébergées temporairement par la famille ou des amis. En théorie, les CPAS et les communes estiment que certains « couch surfers » restent hébergés suffisamment longtemps pour demander d'y élire domicile, et ne peuvent donc pas bénéficier d'une adresse de référence auprès d'un CPAS. Dans la pratique toutefois, cette élection de domicile ne se fera pas, car le ou les occupants craignent que cela n'affecte leurs propres allocations. Une crainte qui n'est pas tout à fait sans fondement, puisque dans le cadre de diverses prestations, la situation familiale d'une personne et les revenus du ménage sont pris en compte pour déterminer le montant des versements (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018b). Deux répondants font remarquer que cette situation encourage parfois les personnes sans-abri à dissimuler leur situation de logement réelle pour déclarer qu'ils sont isolés et vivent dans la rue afin de pouvoir prétendre à l'adresse de référence. Ce faisant, ils risquent toutefois des sanctions et un refus d'octroi de l'adresse de référence, avec toutes les conséquences qui en découlent.

Nous nous montrons assez stricts concernant la mise en œuvre. Je pense qu'il est important d'appliquer la législation de manière très scrupuleuse. Nous n'accédons pas à toutes les demandes que nous recevons. Une personne qui dispose d'un logement temporaire, qui a des dettes ou qui ne peut pas être inscrite n'obtiendra pas son adresse de référence. C'est de l'évasion fiscale et nous ne voulons pas y être mêlés. Nous nous

montrons très pointilleux à cet égard, au contraire d'autres CPAS il est vrai (CPAS, mai 2021).

La plupart logent chez quelqu'un. Nous le constatons aussi dans les recensements. J'y vois la principale source du sans-abrisme caché : les gens perdent leur logement et se tournent d'abord vers un ami, une connaissance ou un parent. Mais ils ne vont pas l'expliquer de cette façon au CPAS, et c'est là que les problèmes arrivent. Mon travail consiste à expliquer aux gens, de manière subtile, ce à quoi ils doivent faire attention lorsqu'ils emménagent temporairement quelque part. Je leur dis aussi : « allez donc voir le CPAS et renseignez la personne chez qui vous vivez. N'oubliez pas de dire que tous vos revenus et dépenses sont séparés, qu'il n'est pas question d'un pot commun ! » Ça peut paraître exagéré, mais c'est le seul moyen de leur permettre d'avoir une chance d'obtenir cette fameuse adresse de référence dont ils ont tant besoin (Organisation de la société civile, avril 2021).

Ce qui précède va dans le sens des conclusions du Netwerk Tegen Armoede (2017), qui dénonce dans son rapport les pratiques illégales des CPAS. Ainsi, il y aurait de très nombreux refus parce que le demandeur est logé temporairement chez une connaissance, ou parce qu'il a toujours « des revenus suffisants ». Dans notre étude, les répondants soulignent qu'une enquête sociale est conduite pour connaître l'origine et le montant de ces revenus. Les CPAS pouvant apprécier à leur unique discrétion si ceux-ci sont « suffisants » ou non, plusieurs répondants ont le sentiment que cette décision est arbitraire.

Une deuxième condition est la démonstration d'une intégration régionale. Le paradoxe de ce principe de territorialité est qu'en théorie, chaque CPAS et chaque commune fournit une adresse de référence, alors que dans la pratique, ce n'est pas le cas. Les répondants avancent que les personnes sans-abri sont souvent renvoyées d'un CPAS à l'autre parce qu'elles ne peuvent pas fournir de preuve suffisante de leur séjour permanent dans une commune. Sur ce point, l'Atelier des droits sociaux (2014) fait valoir que les administrations communales, au même titre que les CPAS, ne souhaitent pas attirer « un poids » financier supplémentaire sur leur territoire. En 2018, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018c, p. 18) affirmait pour sa part que « certains CPAS préfèrent, pour des raisons budgétaires ou politiques, limiter le nombre d'inscriptions de personnes sans-abri dans leur commune. Ces pratiques sont contraires à la loi ». Des conflits de compétence peuvent donc également survenir entre les CPAS, lorsqu'il n'est pas clair qui est compétent pour le demandeur spécifique. Ce principe de territorialité constitue non seulement un obstacle pour les CPAS dans le bon déroulement de la procédure prescrite, mais aussi pour les demandeurs eux-mêmes. Il encourage par ailleurs l'exclusion, en témoigne la citation ci-dessous tirée de notre analyse.

La logique de la territorialité est extrêmement complexe et souvent absurde au plus haut point à Bruxelles. Un exemple : la gare du Midi se trouve sur trois territoires. Passez d'un quai à l'autre, et vous changerez de CPAS compétent... Un jour, j'ai accompagné au CPAS de Saint-Gilles une personne qui dormait dans la gare. On nous a répondu qu'elle passait en fait ses nuits du côté de la gare pour lequel le CPAS de la Ville de Bruxelles était compétent. Les CPAS ne se rendent pas toujours compte des difficultés que les personnes sans-abri éprouvent pour s'adresser à eux. Et à celles qui franchissent

le pas, ils répondent « vous n'êtes pas au bon endroit, allez voir ailleurs ». Beaucoup d'usagers abandonnent, du coup (Organisation de la société civile, avril 2021).

Le groupe des personnes sans-abri se caractérisant par un taux de mobilité élevé (voir entre autres Simon, Vasat, Polakova, Gibas et Dankova, 2019), cette condition l'affecte de manière totalement disproportionnée. Un même constat ressort d'une étude réalisée par Baptista, Benjaminsen et Pleace (2015), qui concluent que les personnes sans-abri sont exclues de l'aide essentielle dans les communes où les règles relatives à l'intégration locale ne sont pas correctement formulées ou mises en œuvre. Un exemple donné est celui de personnes vivant sans-abri pendant une longue période, et affichant par conséquent des besoins d'accompagnement multiples. Ces personnes sont constamment à la recherche d'un endroit où dormir, et auront donc des difficultés supplémentaires à démontrer un quelconque lien local, au contraire de celles qui louent un logement.

Une troisième condition est de formuler une demande d'aide. La VVSG (2019) assimile cette condition à un premier pas vers l'assistance. Pour plusieurs CPAS interrogés, cela signifie également que le demandeur doit s'engager activement dans une démarche visant à améliorer sa propre situation. Aussi, la VVSG (2019) préconise d'imposer des conditions dans l'accompagnement et le suivi plus étroit de l'usager, afin de lui offrir l'aide la plus appropriée qui soit. Toutefois, comme évoqué plus haut, un tel fonctionnement peut entraîner l'exclusion de certains groupes, par exemple les personnes qui évitent la prise en charge. Il apparaît en outre que l'interprétation donnée à cette demande d'aide varie d'un CPAS à l'autre. Plusieurs répondants indiquent en effet que des conditions supplémentaires sont régulièrement imposées, allant de la recherche active d'un logement social et d'un emploi à la participation à une médiation de dettes, en passant par la prise en charge de ses propres problèmes de dépendance. Le non-respect de ces conditions supplémentaires peut entraîner la suppression de l'adresse de référence, avec toutes les conséquences que cela implique.

Nos usagers sont invités à demander un revenu d'intégration en plus d'une adresse de référence. Cela s'accompagne toutefois de nombreuses conditions supplémentaires, comme la recherche active d'un emploi, l'inscription à un logement social et la sobriété, ce qui n'est vraiment pas à la portée de tous. Parfois, ils imposent des conditions qu'ils savent que les personnes sans-abri ne pourront pas respecter (Organisation de la société civile, avril 2021).

Ils demandent soudainement à nos usagers de présenter cinq lettres de candidature par semaine. Rendez-vous compte ! Et cela n'a rien de légal. Brusquement, leur droit devient conditionnel. C'est censé les motiver, et c'est tout l'inverse qui se produit. Ils se font repousser encore plus loin (Organisation de la société civile, juillet 2021).

Enfin, la personne ayant une adresse de référence auprès d'un CPAS est légalement tenue de se présenter au CPAS concerné une fois par trimestre. Plusieurs répondants indiquent toutefois que cela varie dans la pratique : certains CPAS demandent à voir leurs usagers tous les quinze jours ou tous les mois, tandis que d'autres s'en tiennent au minimum légal d'une fois par trimestre.

Nous voyons l'adresse de référence comme une mesure d'encadrement, pour justement « encadrer la personne ». Du coup, nous lui demandons de venir chaque semaine. Supposez que vous ayez affaire à un toxicomane en plein sevrage. Si vous le voyez

chaque semaine, vous pouvez directement intervenir en cas de problème (CPAS, mai 2021).

Nous leur demandons de venir une fois par trimestre. Nous faisons preuve d'une certaine flexibilité. A Bruxelles, il est impensable de demander à vos usagers de venir chaque mois. Ils sont trop nombreux pour cela (CPAS, août 2021).

La VVSG (2019) est favorable à un suivi plus étroit de l'utilisateur (c'est-à-dire à des rencontres plus fréquentes qu'une fois tous les trois mois) pour assurer la supervision de l'encadrement. Notre analyse qualitative montre qu'un groupe d'acteurs (principalement des communes et CPAS flamands) partage cet avis, tandis qu'un autre groupe (principalement des associations de lutte contre la pauvreté dans les CPAS bruxellois) nuance que la réalité du vécu complexe des personnes sans-abri dépasse cette intention. Si cette condition devient une fin en soi pour placer les personnes sans-abri dans un trajet d'accompagnement, une certaine vigilance s'impose pour ne pas occulter le double objectif précédemment énoncé de l'adresse de référence (à savoir l'ancrage administratif et la protection des droits sociaux).

4.2.3. La radiation d'office

Nous abordons ici une des conditions d'admissibilité que nous assimilons à un défi. Tous les répondants ont en effet qualifié la radiation d'office de problématique. Cette radiation d'office consiste à désinscrire une personne à l'adresse de son ancienne résidence principale. Par exemple dans le cas d'une expulsion : en théorie, l'adresse du domicile doit alors être supprimée. Le CPAS peut ensuite inscrire cette personne à une adresse de référence. Cependant, les personnes menacées de sans-abrisme ne sont pas toujours familiarisées avec cette procédure. Les répondants expliquent que les délais très longs du traitement administratif de cette radiation se traduisent par une « disparition » du demandeur sur le plan administratif (Commune, avril 2021).

La procédure officielle est la définition même de la bureaucratie. Supposons que le Collège des échevins valide la radiation d'office. Nous devons alors envoyer une lettre à la personne concernée pour l'informer de sa radiation ... à l'adresse où elle ne vit plus. Cela n'a aucun sens ! Mais nous devons le faire, nous devons avertir cette personne. Neuf fois sur dix, le courrier nous revient. Beaucoup de gens ignorent donc qu'ils ont été radiés d'office. Jusqu'au jour où, soudainement, les allocations n'arrivent plus (Commune, juillet 2021).

Trois répondants qualifient explicitement la radiation d'office de « mort administrative ». En effet, la radiation d'office des personnes sans-abri du registre de la population et l'absence d'attribution (immédiate) d'une adresse de référence les empêchent de faire valoir leurs droits pendant cette période, ce qui aggrave leur situation.

Imaginez l'effet que cela doit faire d'apprendre que vous avez été radié du registre de la population. Etes-vous un hors-la-loi, du coup ? Vous êtes déjà au plus bas, et on vous enfonce encore. Je pense que les gens ne se rendent pas compte de l'impact que cela peut avoir. Je peux comprendre que lorsque quelqu'un a vécu quelque part et que la police remarque que ce n'est plus le cas, elle doit radier cette personne à cette adresse. Oui, c'est logique. Mais nous sommes confrontés à des gens qui demandent une adresse de référence, qui nous disent : « je n'ai plus d'adresse, je veux une adresse de référence, je veux encore faire partie de la société, je veux ouvrir un compte et voir quelles sont mes dettes ». Et on leur répond qu'il faut attendre qu'ils soient radiés d'office, même si

le CPAS est d'accord pour leur attribuer une adresse de référence. C'est pénible. Je ne comprends pas cette lourdeur administrative. Les choses devraient aller beaucoup plus vite (Organisation de la société civile, avril 2021).

Dans l'ensemble, la majorité des répondants sont critiques à l'égard de la procédure de demande d'une adresse de référence. Tant la radiation d'office que le délai avant que l'adresse de référence ne soit effectivement attribuée leur font grincer des dents.

Il leur faut beaucoup de patience avant de pouvoir utiliser effectivement leur adresse de référence. Et pendant toute la procédure de demande, nos usagers sont privés de leurs allocations. Nous devons alors parfois leur verser une avance, pour qu'ils ne restent pas sans rien. Tout simplement parce que deux CPAS doivent décider entre eux qui est réellement compétent pour notre usager. Et pendant qu'ils s'assoient pour découvrir la personne habite bien là, l'intéressé doit littéralement attendre et mourir de faim. Cette discussion peut avoir lieu, mais les personnes sans-abri ont aussi leurs droits et ils devraient pouvoir les obtenir beaucoup plus rapidement. Cela ne devrait pas être si difficile. L'usager est le dindon de la farce (Organisation de la société civile, mai 2021).

Les répondants déclarent que l'adresse de référence auprès d'un CPAS est généralement accordée pour une période de six mois, pour être ensuite reconduite ou supprimée. Un CPAS peut également accorder une adresse de référence à titre préventif pour éviter que la personne concernée perde ses droits. Ici aussi, nous constatons une variation dans le fonctionnement des CPAS. Sur le terrain également, différents signaux montrent la situation paradoxale dans laquelle peuvent se retrouver les personnes sans-abri en raison de cette période de six mois comme condition spécifique. Un exemple concret nous est donné dans une question écrite au Sénat¹⁴. Il arrive régulièrement que des personnes bénéficiant d'une indemnité de maladie de la mutuelle n'obtiennent pas d'adresse de référence du CPAS parce que leur revenu est suffisamment élevé pour disposer d'un logement. Le paradoxe est que pour obtenir cette indemnité, une adresse de référence est nécessaire. Les personnes qui ne l'obtiennent pas perdent donc leur indemnité. Le versement de celle-ci est suspendu pendant une certaine période, jusqu'à ce que le demandeur de l'adresse de référence puisse enfin démontrer au CPAS que ses revenus sont effectivement insuffisants. Une fois l'adresse attribuée, les versements reprennent (Puype, 2020).

4.2.4. Variation interprofessionnelle

Un autre défi que nous identifions dans l'analyse qualitative est la variation interprofessionnelle et intercommunale dans l'attribution de l'adresse de référence auprès d'un CPAS. L'adresse de référence auprès d'un CPAS a été conçue comme une exception à la règle générale selon laquelle chacun doit déclarer sa résidence principale (son domicile) dans les registres de la population. Cette perspective est clairement défendue par les administrations communales, responsables de l'inscription officielle. S'y oppose la société civile, qui représente plutôt la perspective de l'assistance et considère que la mesure a surtout été mise en place pour garantir aux personnes sans adresse un accès à leurs droits, et ainsi les ancrer administrativement. Au sein des CPAS,

(14) Sénat de Belgique, Session 2019-2021, Question écrite n228-6° du 24 janvier 2019. Via www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SVPrint&LEG=6&NR=2268&LANG=fr.

ces deux perspectives génèrent des positions conflictuelles : certains travailleurs sociaux se conforment strictement aux directives pour éviter la fraude, d'autres n'hésitent pas à utiliser leur marge de manœuvre, comme l'a indiqué un répondant.

D'un côté, vous avez les services sociaux et leur vision de l'assistance. Pour eux, l'adresse de référence est un outil pour initier l'accompagnement de la personne concernée. Le service de la population, par contre, se concentre davantage sur la fraude au domicile et la fraude aux allocations. La ville vérifie si nous faisons les choses correctement, et s'il est toujours justifié qu'une personne ait une adresse de référence (CPAS, mai 2021).

Il y a de multiples acteurs impliqués et autant de points de vue différents, souvent opposés. Vous avez le SPP IS et le Registre national, qui dirigent chacun leur propre administration. Le SPP IS dirige les CPAS, le Registre national dirige la commune et la police locale. Tous ces acteurs ont des interprétations différentes. Prenez le cas d'un « couch surfer ». L'un vous dira « séjour temporaire, c'est du sans-abrisme », l'autre « résidence principale, donc domicile ». Il y a beaucoup de discussions à ce sujet (Organisation de la société civile, avril 2021).

Outre ces deux perspectives, trois répondants ont soulevé la question d'accorder plus d'attention aux droits. Un tel point de vue signifierait, dans ce contexte, qu'il faille rendre l'adresse de référence accessible à tous les ayants droit, en limitant au maximum les conditions inhérentes.

Outre une différence de perception, nous constatons une nette variation en ce qui concerne l'octroi souple ou au contraire plutôt strict de l'adresse de référence. Les travailleurs sociaux des CPAS s'appuient ici sur leur « marge de manœuvre », leur possibilité à interpréter la législation applicable pour prendre des décisions. Une interprétation qui peut très fortement varier d'un CPAS à l'autre.

Vous avez un chef de service qui est convaincu que cela doit rester une mesure d'exception, puis il prend sa retraite et quelqu'un arrive avec une vision des choses totalement différente. C'est comme ça. [...] Vous donnez aux travailleurs sociaux deux lignes entre lesquelles marcher, il y a ceux qui marchent au milieu et ceux qui foulent l'une ou l'autre ligne (CPAS, avril 2021).

4.2.5. Discrimination et stigmatisation

Un dernier défi concerne la problématique de la discrimination et de la stigmatisation. Premièrement, un individu qui ne remplit pas toutes les conditions se verra refuser l'adresse de référence auprès d'un CPAS. Cela exclut directement les personnes qui, dans certains CPAS, ne sont pas d'accord avec le fait qu'une adresse de référence constitue une demande d'aide sociale, ou qui ne veulent pas entamer le trajet d'accompagnement exigé. Il peut s'agir de personnes qui évitent l'aide, mais aussi, par exemple, de demandeurs qui hésitent à franchir le pas en raison d'expériences négatives avec un CPAS par le passé. Deuxièmement, la lourdeur de la procédure (voir ci-dessus) peut se traduire par l'exclusion des personnes souffrant de handicaps psychologiques ou mentaux, parce qu'elles ne seront pas suffisamment capables de comprendre et de suivre les démarches. Enfin, quelques répondants mentionnent que certaines personnes sans-abri ne veulent délibérément pas demander une adresse de référence, par crainte de la stigmatisation et de la discrimination. Dans certaines communes – ou auprès de certains CPAS – effectivement, l'adresse de référence est

très reconnaissable et peut entraîner une stigmatisation (par exemple sur le marché du travail).

Cela peut effectivement poser problème lorsque vous recherchez un emploi. Les gens, et surtout les employeurs du coin, connaissent généralement l'adresse du CPAS (Organisation de la société civile, avril 2021).

4.3. UN REGARD SUR L'AVENIR

4.3.1. Nouveautés au sein du Registre national

Les données d'information relatives à l'adresse de référence ont été modifiées dans le Registre national depuis avril 2021¹⁵. Auparavant, un seul code général était utilisé pour tout individu qui possédait une adresse de référence, que ce soit auprès d'un particulier ou d'un CPAS. Depuis avril 2021, la nomenclature est plus détaillée et spécifie le type exact d'adresse de référence utilisée (SPF Intérieur, 2021). L'avantage de cette nouveauté est que cela permet d'avoir une vision claire du nombre et de l'évolution des deux types d'adresses de référence. Tant les décideurs politiques que les chercheurs disposent alors d'une meilleure visualisation des personnes qui font appel à cette mesure et de leur profil. En dehors des récents recensements locaux de personnes sans-abri, les informations disponibles sur l'ensemble de la population sans-abri restent lacunaires. Obtenir des informations plus détaillées sur l'utilisation de l'adresse de référence auprès d'un CPAS par les personnes sans-abri pourrait constituer une étape importante dans la mesure et le suivi de ce groupe vulnérable en Belgique.

Diverses conséquences inattendues peuvent former ici un inconvénient. Certains droits sociaux sont en effet liés au fait d'avoir un domicile ou une adresse de référence, mais pas nécessairement aux deux types d'adresse de référence. Par exemple : en vertu de la législation, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) ne peut être versée qu'aux personnes ayant une adresse de référence auprès d'un CPAS, et non aux personnes ayant une adresse de référence auprès d'un particulier (Schols, Peeters et Laenen, 2017). Le Service fédéral des Pensions (2019) le formule comme suit : « En cas d'inscription à une adresse de référence auprès d'une personne physique, la GRAPA ne peut être octroyée, car aucune résidence principale ne peut être établie et aucun contrôle de la résidence ne peut être effectué ». L'argument de ce refus est que le demandeur doit résider sur le territoire belge, condition qui ne peut être prouvée lorsque ce dernier détient une adresse de référence chez un particulier. Le Service fédéral des Pensions considère par contre le CPAS comme un « organisme d'exécution » qui peut garantir le séjour sur le territoire belge. Le nouveau développement au sein du Registre national permettra d'afficher des données plus détaillées sur le fait qu'une personne a une adresse de référence auprès d'un particulier, et se traduira par une perte des allocations pour certains. Un suivi des conséquences de ces nouvelles règles d'enregistrement s'impose donc afin que chaque ayant droit conserve le droit à une adresse de référence et à une allocation telle que la GRAPA.

(15) Il s'agit concrètement du type d'information « T.I.024 » (plus d'informations via le SPF Intérieur, 2021).

4.3.2. Nouvelle circulaire

Depuis 2016, le gouvernement fédéral vise à clarifier le cadre politique et juridique relatif à l'adresse de référence par l'introduction d'une nouvelle circulaire. L'objectif de cette circulaire est de simplifier et de clarifier les directives pour les services locaux (CPAS et communes), afin qu'ils puissent agir conformément à la législation (La Chambre, 2021b). Plusieurs négociations avec un groupe de travail dédié (au sein duquel siègent entre autres le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et le Daklozen Aktie Komitee) ont précédé, mais sans aboutir à un accord. Pour trois répondants ayant pris part aux négociations, le blocage est dû à la divergence des points de vue.

Les négociations sont un peu au point mort. Nous avons fait pression pour avoir une définition aussi large que possible du sans-abrisme, qui inclurait aussi les « couch surfers » et les personnes qui logent temporairement chez l'un ou l'autre. Cela concerne toutefois un groupe important et, selon le partenaire politique qui se trouve face à vous, l'interprétation de ce « logement temporaire » varie considérablement. La crainte de la fraude sociale demeure, au grand dam de nombreuses personnes qui ont réellement besoin d'aide. Quoi qu'il en soit, une définition plus large du sans-abrisme reste nécessaire si l'on veut couvrir les différences observées entre les politiques locales, et elle devrait figurer dans cette nouvelle circulaire, voire dans une nouvelle loi (Organisation de la société civile, mai 2021).

Il est évident que la législation et les circulaires actuelles doivent être clarifiées pour éviter toute variation locale dans l'attribution de l'adresse de référence. A cet égard, de nouveaux développements récents méritent notre attention, notamment l'intention de la ministre des Pensions et de l'Intégration sociale Lalieux (PS) de rédiger conjointement, avec le ministre de l'Intérieur, une circulaire pour les communes et CPAS en vue d'harmoniser et de préciser les conditions d'octroi d'une adresse de référence (La Chambre, 2021a).

5. CONCLUSION

Nous nous sommes intéressés dans cet article au fonctionnement de l'adresse de référence auprès d'un CPAS, qui fournit un ancrage administratif aux personnes sans-abri en Belgique depuis 1997. La question de départ était la suivante : après 25 ans d'existence, cette mesure offre-t-elle une réelle protection sociale à son groupe cible, ou représente-t-elle plutôt une entrave ? En effet, depuis son entrée en vigueur, différents signaux provenant du terrain soulèvent des inquiétudes quant à l'efficacité de la politique, en particulier son accessibilité par le groupe cible. Nous dressons un *status quaestionis* sur la base de notre analyse qualitative, en partie inspirée d'une analyse récente de Robben et al. (2022), avant de formuler trois conclusions.

Premièrement, l'adresse de référence auprès d'un CPAS sert de filet de sécurité administratif – et donc aussi social – pour les personnes sans-abri. Sur le plan administratif parce que l'ancrage dans les registres de la population est maintenu ; sur le plan social parce qu'une adresse de référence leur donne (à nouveau) accès à de nombreux droits et permet l'intégration (ou la réintégration). Robben et al. (2022) utilisent d'ailleurs l'expression *minimum minimorum* pour qualifier l'adresse de

référence, autrement dit le minimum absolu pour que les personnes sans-abri puissent accéder aux droits et services qui les concernent.

Deuxièmement, les conditions d'obtention de cette adresse de référence constituent un obstacle tant pour les personnes sans-abri qui veulent accéder à leurs droits que pour l'administration compétente. Pour les personnes sans-abri, le point épineux concerne la charge de la preuve de leur situation de vie et de leur intégration locale. Elles doivent démontrer que « leurs moyens sont insuffisants pour assurer un logement stable », mais aussi prouver qu'elles connaissent une situation de logement instable sur le territoire du CPAS auprès duquel elles demandent une adresse de référence. Du côté de l'administration concernée, les principaux obstacles administratifs sont la constatation de cette situation de logement précaire et la compétence territoriale. L'interprétation de la législation laisse une grande marge d'interprétation, ce qui conduit à des variations locales sur les conditions d'admissibilité et d'octroi : qui doit être considéré comme sans-abri ? Quand parler de « moyens de subsistance insuffisants » ? Qu'est-ce qu'une « demande d'aide » complémentaire ? Ou encore une « solution de logement stable » ? Autant de questions pour lesquelles les visions locales et supralocales peuvent être diamétralement opposées. L'approche diffère aussi entre les divers domaines et services politiques concernés, chacun poursuivant une finalité différente. Notre analyse révèle que certains acteurs considèrent l'adresse de référence comme un instrument d'aide, tandis que d'autres se concentrent sur la lutte contre la fraude. Ces points de vue opposés font obstacle à l'objectif initialement fixé, qui reste le maintien des droits des personnes sans-abri.

Troisièmement, une personne qui ne remplit pas (ou plus) les conditions prédéfinies (et souvent les conditions supplémentaires) s'expose à des conséquences disproportionnées. La logique qui sous-tend la radiation d'office, par exemple, plonge la personne sans-abri dans une situation tout à fait paradoxale : avant de pouvoir bénéficier d'une adresse de référence qui ouvre des droits supplémentaires, il faut être radié d'office et donc renoncer à ces droits.

Nous en concluons que cette adresse de référence nécessite une plus grande attention académique et politique. D'un point de vue académique, il faudrait davantage se soucier des obstacles auxquels sont confrontées les personnes sans-abri. Si l'adresse de référence représente un élément important à cet égard, il convient de s'intéresser aussi à des mécanismes plus généraux tels qu'une amélioration de la conditionnalité dans le secteur de la lutte contre le sans-abrisme (comme également mentionné précédemment dans Maesele, Roose, Bouverne-De Bie et Roets, 2014). Il est essentiel de procéder à une analyse longitudinale des trajets suivis par les personnes sans-abri en Belgique, afin de mieux comprendre les mécanismes sous-jacents qui causent et perpétuent les épisodes de sans-abrisme. D'un point de vue politique, la possibilité de fournir une adresse aux personnes sans-abri devrait faire l'objet d'un débat (national et international). Dans le contexte d'une conditionnalité croissante au sein de l'Etat-providence (voir notamment Vonk, 2014 ; Wacquant, 2009), les décideurs politiques doivent réfléchir aux implications pour les groupes cibles les plus vulnérables, telles que les personnes sans-abri. Rattacher la jouissance des droits à certaines conditions complique l'accessibilité et peut entraîner une exclusion de divers ayants droit.

6. DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Pour conclure, nous abordons brièvement certaines tendances générales au sujet de l'adresse de référence et de la politique de lutte contre le sans-abrisme en général, ainsi que les implications pour la politique publique.

Premièrement, la définition et l'opérationnalisation du phénomène de « sans-abrisme » et des différentes situations qu'il englobe représentent un défi récurrent, à la fois dans notre analyse et dans la littérature (voir notamment Sullivan, 2022), mais aussi un facteur déterminant de l'élaboration des politiques. Si les personnes hébergées temporairement par des amis ou de la famille sont considérées comme sans-abri dans la littérature académique (dans la typologie ETHOS ou ETHOS Light¹⁶), ce n'est pas forcément le cas pour les décideurs politiques et les parties exécutantes, qui considèrent que le séjour régulier à une adresse spécifique suppose la possibilité d'y élire domicile. Dans l'accord de coopération de 2014 (voir le chapitre 1), les décideurs politiques fédéraux et flamands ont néanmoins signé le principe de la reconnaissance de la typologie ETHOS comme définition-cadre pour identifier les catégories de personnes sans-abri. Les personnes séjournant temporairement chez des parents ou des amis sont reprises dans cette typologie. Pour les personnes sans-abri, élire domicile à l'adresse d'un ami ou d'un parent a des conséquences sociales. La cohabitation officielle entraîne l'entrée en vigueur du « statut de cohabitant », or, un cohabitant reçoit des prestations sociales inférieures à celles d'une personne isolée. Beaucoup de gens ignorent que l'inscription à une adresse de référence n'affecte en aucun cas le statut administratif de la personne auprès de laquelle la personne sans domicile est enregistrée, étant donné que cette personne forme en réalité « un ménage distinct » (Van Der Plancke et Bernard, 2019). La menace d'un impact financier négatif décourage de facto l'accueil des personnes sans-abri. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale décrit cela comme un obstacle juridique à la solidarité (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018b). Faire dépendre la prestation de la situation familiale reviendrait à une « sanction de la solidarité familiale étant donné que ces personnes n'ont pas le droit d'héberger un proche en difficulté [...] sous peine de perdre tout ou partie de leurs allocations » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2021, p. 19). La législation relative à l'individu ayant une adresse de référence précise bien que ces personnes sont spécifiquement exclues de la catégorie « cohabitants » (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2018b), mais dans la pratique, toutes les personnes sans-abri n'en sont pas conscientes, de même que leur réseau social. Il est donc fortement recommandé d'identifier et de traiter les conséquences involontaires que des mesures telles que le « statut de cohabitant » peuvent avoir sur les groupes cibles vulnérables, et de formuler des définitions claires de la « famille » et du « ménage » applicables à différents arrangements informels en matière de famille, de logement et de vie.

(16) Ethos Light est une définition dérivée de la typologie ETHOS (« European Typology of Homelessness and Housing Exclusion »), spécifiquement développée à des fins de statistiques (FEANTSA, s.d.).

Deuxièmement, le critère du lien local devrait lui aussi faire l'objet d'un débat plus large, et certainement lorsqu'il est question de groupes de population vulnérables tels que les personnes sans-abri qui, en tant que groupe mobile connu, subissent des conséquences disproportionnées si elle ne peuvent pas démontrer une telle intégration (voir également Baptista et al. (2015)). Le débat doit aussi s'étendre à d'autres mesures politiques susceptibles d'avoir un impact sur les personnes sans-abri. Un exemple récent est la réforme de la politique du logement social. Il est prévu qu'en 2023, les sociétés de logement social et les agences immobilières sociales flamandes fusionnent en une seule société de logement. Un aspect important à noter ici est le changement à venir des critères d'attribution qui déterminent qui est prioritaire ou non pour un logement social. Ainsi, le demandeur doit avoir vécu de manière ininterrompue dans la commune où la demande est introduite pendant au moins cinq ans au cours des dix dernières années précédant l'attribution (Parlement flamand, 2021). L'argument avancé est que les administrations locales souhaitent concentrer leurs investissements sur les citoyens de leur propre commune. Pour les personnes sans-abri, ce changement est lourd de conséquences (voir notamment HUURpunt vzw, 2020). Incapables de démontrer ce lien local, elles ne seront en effet plus considérées comme prioritaires. Citons aussi les personnes qui ne rempliront plus les critères et risqueront, de ce fait, de se retrouver plus rapidement dans une situation de sans-abrisme.

Se pose enfin, en lien avec ce qui précède, la question de savoir dans quelle mesure la politique relative à l'adresse de référence peut être mise en œuvre de façon efficace dans un paysage politique fragmenté où les différentes compétences des administrations locales et des autorités régionales et fédérales s'entremêlent, de même que leurs intérêts. Comme évoqué au chapitre 1, les autorités locales et supra-locales ont chacune leurs responsabilités en matière de législation et/ou de mise en œuvre de la politique, mais la fragmentation entre les différents domaines politiques et les acteurs impliqués à différents niveaux politiques, chacun avec ses propres intérêts préconçus, compromet la fluidité de la collaboration. Au niveau local, nous avons les assistants sociaux des CPAS qui évaluent les demandes et en assurent le suivi, les fonctionnaires communaux qui approuvent et règlent les détails administratifs des demandes, et (le cas échéant) la police locale qui vérifie certains aspects de ces demandes (comme le domicile). Le niveau régional réunit des acteurs tels que la VVSG en Flandre et la Commission communautaire commune à Bruxelles, qui contrôlent le respect de la politique par les administrations locales et les CPAS et identifient les lacunes. Au niveau national, un rôle déterminant est joué par le Registre national, en tant que base de données centrale, et par le SPP Intégration sociale, en tant que partenaire essentiel des CPAS locaux. Reste que tous ces acteurs peuvent avoir des intérêts et des objectifs contradictoires. Certains verront l'adresse de référence comme une mesure d'exception avec laquelle il faut se montrer vigilant en raison des tentatives de fraude ou d'abus, d'autres la considéreront comme un outil permettant d'initier un trajet d'accompagnement pour les personnes sans-abri et d'améliorer leur situation de vie. Si les assistants sociaux des CPAS ont plus souvent ce dernier objectif en tête, les fonctionnaires communaux et le SPF Intérieur (qui gère le Registre national) font plutôt de la lutte contre la fraude au

domicile et lutte sociale leur priorité. Un cadre législatif plus clair, assorti de conditions clairement prédéfinies et d'une procédure plus uniforme et définie sans ambiguïté, pourrait remédier à cette fragmentation des pouvoirs et exclure les conflits d'intérêts potentiels.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

- Adriaensens, G., Patot, L. et Pena-Casas, R., De ondervertegenwoordiging van arme mensen in databanken, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, pp. 379-398, 2003. Consulté sur <http://www.armoedebestrijding.be/publications/btsz%20ondervertegenwoordiging%20databanken.pdf>.
- Agentschap Integratie en Inburgering, *Referentieadres*, s.d.. Consulté sur <https://www.agii.be/thema/social-medisch/ocmw-steun/bijzondere-vormen-van-ocmw-dienstverlening/referentieadres>.
- Anderson, I. et Christian, J., Causes of homelessness in the UK: a dynamic analysis, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13(2), pp. 105-118, 2003.
- Atelier des droits sociaux, L'adresse de référence : une nécessité pour les personnes devenues sans-abri, *Fiche juridique Atelier des Droits Sociaux*, octobre 2014, 2014.
- BAPN, *Document de position de BAPN sur l'adresse de référence*, Bruxelles, 2019. Consulté sur <https://bapn.be/fr/message/peer-review-toegang-tot-sociale-bijstand-en-sociale-rechten-voor-daklozen>.
- Baptista, I., Benjaminsen, L. et Pleace, N., Local connection rules and access to homelessness services in Europe, *EOH Comparative Studies on Homelessness. Bruselas: European Observatory on Homelessness*, FEANTSA, 2015.
- Brodkin, E. et Majmundar, M., Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, pp. 827-848, 2010.
- Byrne, G., *The postal paradox: how having no address keeps people homeless*, Londres, Royaume-Uni, 2018. Consulté sur <https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/Post%20and%20Telecoms/Homelessness%20report%20-%20Final.pdf>.
- Commission européenne, *Peer Review on 'Access to social assistance and rights for homeless people'*, Belgique, 3-4 octobre 2019, Rapport de synthèse, Bruxelles, 2019. Consulté sur <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1024&newsId=9436&furtherNews=yes>.
- De Boyser, K., Linchet, S., Van Dijk, L., Casman, M.-T., Dierckx, D. et Vranken, J., *Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri*, enquête pour le compte du SPP Intégration sociale, 2009.
- De Decker, P. et Van Menxel, G., *Homeless and the changing role of the state in Belgium*, document présenté au rapport du European Observatory on Homelessness, Bruxelles, 2005.
- Demaerschalk, E., Italiano, P., Mondelaers, N., Steenssens, K., Schepers, W., Bircan, T. et al., *Measuring homelessness in Belgium: final report*, 2018. Consulté sur <http://www>.

belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_Final%20report_FIN.pdf.

Dockers, K., Het referentieadres, door kandidaat-gerechtsdeurwaarder Karolien Dockers, *Info@law 2013*, section 9, pp. 10-11, 2012.

FEANTSA, *ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, 2017. Consulté sur <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>.

FEANTSA, *Mobile EU citizens experiencing homelessness in Brussels: Access to rights, employment, and healthcare*, Bruxelles, 2022. Consulté sur www.diogenes.brussels/nl/pages/63-intra-europese-migranten-dakloos-in-brussel.

FEANTSA, *ETHOS Light: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion. A Harmonised Definition of Homelessness for Statistical Purposes*, s.d. Consulté sur <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>.

Federale Pensioendienst, *RVP dienstnota 2019|19: De inkomensgarantie voor ouderen*, vervangt dienstnota 2019|11, Bruxelles, 2019.

Foucault, M., *Power/knowledge: selected interviews and other writings (1972-1977)*, New York, Pantheon Books, 1980.

Front commun des SDF, *Nouvelles du Front commun des SDF*, s.d.. Consulté sur <http://frontsdf.be/pages/085-2020-mesures-federales-et-regionales-fr.php>.

Hermans, K., A Flemish Strategy to Combat Homelessness, *European Journal of Homelessness*, 11(2), pp. 1-12, 2017.

Hermans, K., De Coster, I. et Van Audenhove, C., *Bed Bad Brood: Laagdrempelige opvang van thuislozen*, Anvers-Apeldoorn, Garant, 2007.

Hermans, K., Mertens, N. et Robben, L.-I., *Telling dak- en thuisloosheid. Lokaal rapport: Limburg*, Bruxelles, 2021. Consulté sur www.dakenthuisloosheid.be/.

Hermans, K., Vermeir, E. et Samyn, S., *Telling dak- en thuisloosheid. Lokaal rapport – Gent*, Bruxelles, 2021. Consulté sur <https://media.kbs-frb.be/nl/media/7764/20210311NT1.pdf>.

HUURpunt vzw, *SVK-sector analyse 2020 door Huurpunt vzw*, Federatie van SVK's in Vlaanderen, Bruxelles, 2020. Consulté sur <https://www.huurpunt.be/Gedeelde%20%20documenten/SVK-sectoranalyse%202020%20def.pdf>.

La Chambre, Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions, *Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, 20 octobre 2021*, 2021a. Consulté sur <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic609.pdf>.

La Chambre, Question et réponse écrite n°0047 – Législature 55, 2021b.

Ligue des Droits Humains, *Etat des droits humains : rapport 2019*, Bruxelles, 2019. Consulté sur https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2020/01/EDH_2019web-final.pdf.

Maesele, T., Bouverne-De Bie, M. et Roets, G., Between institutional inclusion and invisibility? The case of Flemish homelessness care, *Australian Social Work*, 67(4), pp. 537-550, 2014.

Maesele, T., Roose, R., Bouverne-De Bie, M. et Roets, G., From vagrancy to homelessness: The value of a welfare approach to homelessness, *British Journal of Social Work*, 44(7), pp. 1717-1734, 2014.

Mortelmans, D., *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*, Louvain/La Haye, Acco, 2013.

Neirinckx, P. M., *Armoede achter slot en grendel? Op weg naar een decriminalisering of depenalisering van de landloperij*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1989.

Netwerk Tegen Armoede, *Werknota: het (referentieadres) voor daklozen. Versie februari 2017*, Bruxelles, 2017. Consulté sur <https://www.netwerktegenarmoede.be/media/pages/nieuws/2020/open-brief-ikbensolidair/819891715-1603452731/170200-het-referentie-adres-voor-daklozen-werknota-netwerk-tegen-armoede.pdf>.

Parlement bruxellois, *Commission délibérative consacrée au sans-abrisme : fiche d'information*, Bruxelles, 2021. Consulté sur https://share.parlement.brussels/file_transfer/f.php?h=2hfipHvA&cd=1.

Parlement flamand, *Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen*, Bruxelles, 2021. Consulté sur <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1710176>.

Peeters, R. et Widlak, A., De digitale kooi: administratieve uitsluiting door informatiearchitectuur in de Basisregistratie Personen, *Beleid en Maatschappij*, 45(1), pp. 4-22, 2018.

Pierre, A., L'adresse de référence, la citoyenneté des invisibles, *Sociétés Plurielles*, 4, pp. 1-15, 2020.

Proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, 1995.

Puype, F., Sociale bescherming van daklozen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (4e trimestre), pp. 613-648, 2020.

Reidsma, M., Juchtmans, G., Chakkar, S. et De Cuyper, P., *Rondtrekkende woonwagengewoners. Een overzicht van de leefomstandigheden van rondtrekkende woonwagengewoners en bestaande initiatieven ter ondersteuning*, Louvain, 2020. Consulté sur https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/Rondtrekkende_woonwagengewoners_Rapport_ZL730757.pdf.

Robben, L.-I., Roets, G., Wagener, M., Van Lancker, W. et Hermans, K., *Including the most excluded? A qualitative analysis of the non-take-up of an address for people experiencing homelessness in Belgium*, Louvain, 2022. Consulté sur <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/workingpaperseries/2022/ceso-spsw-2022-02>.

Schockaert, I., Morissens, A., Cincinnato, S. et Nicaise, I., *Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-Silc voor verborgen groepen armen*, Louvain, 2012. Consulté sur https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/372186/2/R1473_armoede_tussen_de_plooiën.pdf.

Schols, J., Peeters, H. et Laenen, S., *Non-take-up van de inkomensgarantie voor ouderen: een kwalitatief onderzoek naar de visies en ervaringen van personeel betrokken bij de uitvoering en/of het beleid van de voorziening*, Louvain, 2017. Consulté sur <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/btsz-0417-05-non-take-up-van-de-inkomensgarantie-voor-ouderen-kwalitatief-onderzoek-naar-de-visies-en-ervaringen-van-personeel.pdf>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Cahier de jurisprudence n°1. L'adresse de référence auprès d'un CPAS. Etude de la jurisprudence des cours et tribunaux du travail 2016-2017*. Bruxelles, 2018a. Consulté sur <https://www.luttepauvrete.be/publications/adressrefCPAS.pdf>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Mémorandum du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue des élections fédérales et régionales 2019. Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation*, Bruxelles, 2018b. Consulté sur <http://www.luttepauvrete.be/publications/memorandum2019.pdf>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Rapport bisannuel 2016-2017. Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, 2018c. Consulté sur <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/rapport-bisannuel-2016-2017/>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Rapport bisannuel 2020-2021. Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, 2021. Consulté sur <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/solidarite-et-pauvrete-contribution-au-debat-et-a-laction-politiques/>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *Premier Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, 2008. Consulté sur <https://www.mi-is.be/fr/plan-federal-de-lutte-contre-la-pauvrete>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *12 mai 2014 - Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi*, 2014. Consulté sur <https://www.mi-is.be/fr/reglementations/12-mai-2014-accord-de-cooperation-concernant-le-sans-abrisme-et-labsence-de-chez-soi>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *Sans-abri - CPAS compétent - adresse de référence - inscription et radiation d'une inscription*, Bruxelles, 2016. Consulté sur <https://www.mi-is.be/fr/reglementations/sans-abri-cpas-competent-adresse-de-reference-inscription-et-radiation-dune-0>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *Guide pour les sans-abri*, Bruxelles, 2021a. Consulté sur <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/guide-pour-les-sans-abri>.

Service public fédéral de programmation Intégration sociale, *Amélioration du suivi des personnes inscrites en adresse de référence*, 2021b. Consulté sur https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/circulaires/Circulaire_FR_Amelioration_suivi_adresse_de_reference.pdf.

Service public fédéral Intérieur, *Instructions générales concernant la tenue des registres de la population. Version coordonnée du 31 mars 2019*, Bruxelles, 2019. Consulté sur https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/instructions/instructions-population-31032019.pdf.

Service public fédéral Intérieur, *T.I.024 - adresse de référence, version du 06.08.2021*, 2021, Bruxelles, consulté sur https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/rn/instructions/liste-TI/TI024_Adressedereference_20210806.pdf.

Service public fédéral Intérieur, *Identité et Affaires citoyennes, Inscriptions des étrangers*, s.d. Consulté sur <https://www.ibz.rn.fgov.be/fr/population/faq/inscriptions-des-etrangers/>.

Simon, M., Vasat, P., Polakova, M., Gibas, P. et Dankova, H., *Activity spaces of homeless men and women measured by GPS tracking data*, Louvain, 2019. Consulté sur <https://soc.kuleuven.be/ceso/spsw/workingpaperseries/2019/ceso-spsw-2019-03>.

Sullivan, A. A., What Does it Mean to be Homeless? How Definitions Affect Homelessness Policy, *Urban Affairs Review*, pp. 1-31. doi:10.1177/10780874221095185, 2022.

Van Damme, D., *Armenzorg en de staat*, UGent, Gand, 1990.

Van Der Plancke, V. et Bernard, N., *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, Bruxelles, 2019. Consulté sur https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf

Van Menxel, G., Lescrauwaet, D. et Parys, I., *Verbinding Verbroken, Thuisloosheid en Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen*, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2003.

Vankeersbilck, M., *De Belle Epoque van het Belgische (straf)recht. Koploper of wietjeszuiger?*, dans Debaenst, B. (ed.), *De 'Belle Epoque' van het Belgische recht (1870-1914)*, pp. 49-66, Bruges, die Keure/la Charte, 2016.

Vercammen, R. et Vanruysseveldt, V., Van centraal beleid naar lokale praktijk: het 'probleem' van landloperij en bedelarij in België (1890-1910), *Revue belge d'Histoire contemporaine*, 2015(1), pp. 120-161, 2015.

Vitali, R. et De Kuyssche, N., *Evaluation du dispositif «adresse de référence» pour les sans-abri et son application dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, 2012. Consulté sur <http://docplayer.nl/15364518-Evaluatie-van-het-systeem-van-het-referentieadres-voor-daklozen.html>.

Vonk, G., Repressive welfare states: the spiral of obligations and sanctions in social security. *European Journal of Social Security*, 16(3), pp. 188-203, 2014.

VVSG, *Referentieadres als instrument van hulpverlening*, Bruxelles, 2019. Consulté sur <https://www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/dak-%20en%20thuislozen/JD%20d2026%20artikel%20referentieadres%20voor%20daklozen.pdf>.

VVSG, *OCMW-barometer 2021: woonbeleid bij OCMW's*, Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten, Bruxelles, 2021.

Wacquant, L., *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*, Duke University Press, 2009.

Wonen-Vlaanderen, *Leidraad voor de opmaak van een lokaal toewijzingsreglement*, Bruxelles, 2020. Consulté sur www.vvsg.be/Leden/Omgeving/Wonen/JD%20d2164%20handleiding_opmaak_lokaal_toewijzingsreglement_def.pdf.

Wonen-Vlaanderen, *Is een gedetineerde gedomicilieerd in de gevangenis?*, 2021. Consulté sur <https://www.wonenvlaanderen.be/content/een-gedetineerde-gedomicilieerd-de-gevangenis>.

TABLE DES MATIERES

« SANS ADRESSE, PAS DE DROITS », 25 ANS D'ADRESSE DE REFERENCE POUR LES PERSONNES SANS-ABRI EN BELGIQUE

INTRODUCTION	541
1. UN RAPIDE EXAMEN DE LA POLITIQUE BELGE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME	542
2. L'ADRESSE DE REFERENCE	545
2.1. GENERALITES	545
2.2. ADRESSE DE REFERENCE AUPRES D'UN CPAS	547
3. METHODOLOGIE	551
3.1. INTENTION DE L'ETUDE	551
3.2. DATES ET METHODES	552
4. ANALYSE DE L'ADRESSE DE REFERENCE : UNE MESURE DE PROTECTION OU D'ENTRAVE SOCIALE ?	553
4.1. POSSIBILITES	553
4.2. DEFIS	554
4.3. UN REGARD SUR L'AVENIR	561
5. CONCLUSION	562
6. DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES	564
BIBLIOGRAPHIE	567

DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL.
AVRIL-JUIN 2021

577 |

DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL

AVRIL-JUIN 2021

PAR | **ANGELINA ATANASOVA* et DENIS BOUGET****

*Observatoire social européen (OSE)

**Nantes Université, LEMNA, France et collaborateur volontaire OSE

INTRODUCTION¹

Au cours du deuxième trimestre (avril-juin) 2021, la présidence portugaise du Conseil de l'UE (ci-après « la Présidence ») a poursuivi ses travaux sur l'agenda social de l'Union européenne (UE), tel qu'il a été défini lors du sommet social de Porto le 7 mai 2021. Certaines des initiatives majeures prises par la Présidence étaient orientées vers la relance des négociations avec le Parlement européen pour coordonner les systèmes de sécurité sociale, les propositions de flexibilité de la Présidence concernant la Directive relative à des salaires minimaux adéquats, ainsi que l'adoption de la Garantie européenne pour l'enfance. La Présidence s'est en outre engagée à soutenir les visions des partenaires sociaux sur la manière de développer des indicateurs supplémentaires au produit intérieur brut (PIB) et de mieux y insérer le bien-être des citoyens. Enfin, la question de l'extension des négociations collectives dans le contexte de l'augmentation des contrats atypiques et des plateformes numériques est devenue une priorité sur l'agenda politique. Un autre événement clé de cette période a été le lancement de la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme, comme prévu dans le Plan d'action sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

En outre, des efforts ont été déployés pour faire progresser les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes dans l'UE. La Présidence a inscrit à l'ordre du jour politique non seulement la récente proposition de directive établissant des normes européennes en matière de transparence des rémunérations, mais aussi la directive « Femmes dans les conseils des entreprises ». Les ministres européens des Affaires sociales et de l'Emploi ont également adopté des conclusions sur les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Malgré certaines évolutions négatives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau national, mai 2021 a marqué le dixième anniversaire de l'ouverture à la signature de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes (la *Convention d'Istanbul*). Par ailleurs, en réponse à la dernière interdiction de l'avortement en Pologne, le Parlement européen a approuvé un rapport appelant à la protection de la santé et des droits sexuels et reproductifs dans l'UE ; il a également demandé aux Etats membres de dépénaliser l'avortement et de supprimer

(1) Le Digest européen - Digest international, avril-juin 2021 est basé sur une sélection du suivi de l'actualité quotidienne du Bulletin Quotidien Europe en 2021.

les obstacles et les difficultés auxquels de nombreuses femmes de l'UE sont encore confrontées pour accéder à l'avortement.

Parmi les autres événements marquants de ce trimestre, citons le lancement de la nouvelle stratégie décennale de l'UE sur les droits des personnes handicapées. Dans le cadre de la stratégie européenne pour l'égalité LGBTIQ², la Commission européenne a également publié une analyse d'impact sur une future initiative législative visant à garantir la reconnaissance de la parentalité dans l'UE²⁷. Malheureusement, la crise de l'Etat de droit a continué à s'aggraver. Plusieurs avis et jugements ont été rendus par les avocats généraux et les tribunaux de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne³. Du côté positif, le Bureau du Procureur général européen (*European Public Prosecutor's Office* – EPPO) a été créé qui est dirigé par la Procureure générale européenne Laura Kövesi.

Ce trimestre a également enregistré de légères avancées au niveau de la législation sur le climat et la transition écologique. Le Parlement européen a adopté sa position sur la révision du règlement de l'UE visant à améliorer l'accès des citoyens à la justice en matière d'environnement, conformément à la convention internationale d'Aarhus. Frans Timmermans, vice-président exécutif de la Commission européenne responsable du Pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal* – PVE), a promis que si les ménages sont confrontés à une augmentation des coûts suite à l'introduction potentielle d'un système d'échange de quotas d'émission (ETS) pour les secteurs du transport routier et des bâtiments, la Commission européenne veillera à ce qu'un « fonds social d'action climatique » soit mis en place. Le Parlement européen a formellement approuvé l'accord provisoire sur la Loi climat conclu avec le Conseil de l'UE. L'un des principaux objectifs du Pacte vert pour l'Europe est d'inscrire l'objectif de neutralité climatique de l'UE pour 2050 dans la législation européenne. Dans sa forme actuelle, l'accord n'a pas été bien accueilli par le groupe des Verts/ALE et le groupe de la Gauche (GUE/NGL) qui ont notamment dénoncé l'objectif visé pour 2030, trop bas selon eux, pour limiter le réchauffement climatique à un maximum de 2°C, et si possible à 1,5°C, comme le prévoit l'Accord de Paris.

Dans l'ensemble, les activités de l'UE au cours du deuxième trimestre de 2021 sont restées dominées par l'inquiétude générale suscitée par la pandémie de COVID-19. Après une légère augmentation des infections en avril 2021, leur nombre et celui des décès ont fortement diminué en mai et juin 2021. Dans le même temps, malgré une certaine résistance, les campagnes de vaccination ont été très actives partout dans l'UE⁴.

(2) Lesbiennes, homosexuels, bisexuels, transgenres, intersexes et queers.

(3) Affaires jointes C-748 à 754/19, affaire C-791/19.

(4) Le 8 avril 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'obligation de vaccination était justifiée par des « objectifs légitimes de protection de la santé ainsi que des droits d'autrui ».

1. POLITIQUE GENERALE DE L'UNION EUROPEENNE

1.1. POLITIQUES MONETAIRE ET FINANCIERE

Selon Eurostat⁵, l'inflation était en hausse : le taux d'inflation annuel⁶ dans l'UE a été de 2,0 % en avril 2021, contre 1,7 % en mars⁷, avec un large éventail entre les pays, de -1,1 % en Grèce à 2,3 % au Luxembourg. En 2020, le déficit et la dette publics ont fortement augmenté par rapport à 2019 en raison des mesures d'urgence prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Le ratio déficit public/PIB a augmenté, passant de 0,5 % à 6,9 %. Sur la même période, dans l'UE, le ratio dette publique/PIB est passé de 77,5 % à 90,7 %⁸. Malgré la hausse de l'inflation et l'accroissement des déficits des budgets nationaux, la Banque centrale européenne (BCE) a décidé, le 10 juin 2021⁹, de confirmer sa politique monétaire accommodante : « Le Conseil des gouverneurs continuera de procéder à des achats nets d'actifs au titre du programme d'achats d'urgence face à la pandémie (*pandemic emergency purchase programme* – PEPP), avec une enveloppe totale de 1.850 milliards EUR, au moins jusqu'à fin mars 2022 et, en tout état de cause, jusqu'à ce qu'il juge que la phase de crise du coronavirus est terminée. »¹⁰

Le 24 juin 2021, le Parlement européen a adopté l'accord conclu avec le Conseil de l'UE sur le règlement établissant la Facilité de prêt au secteur public, troisième pilier du Mécanisme pour une transition juste (MTJ)¹¹. Cette facilité vise à soutenir les investissements réalisés par des entités du secteur public dans les territoires les plus touchés par la transition climatique, conformément aux plans territoriaux pour une transition juste. L'objectif est de mobiliser entre 25 et 30 milliards EUR d'investissements publics sur la période 2021-2027. Comme prévu par la Commission européenne, la facilité se composera de 1,525 milliard EUR de subventions provenant du budget de l'UE et de 10 milliards EUR de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). La facilité devra également être « conforme » au principe de « *do no significant harm* » à l'environnement et au climat.

1.2. L'ETAT DE DROIT DANS L'UNION EUROPEENNE

La controverse concernant le respect de l'Etat de droit a pris de l'ampleur au cours du deuxième trimestre de 2021, principalement en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne et en Hongrie, ainsi que le respect de la primauté du droit communautaire.

(5) Eurostat : Office statistique de l'Union européenne (Eurostat).

(6) <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.mp210610-b4d5381df0.fr.html>.

(7) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563095/2-19052021-AP-FR.pdf/>.

(8) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563047/2-22042021-AP-FR.pdf/>.

(9) <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.mp210610-b4d5381df0.fr.html>.

(10) Le 9 juin 2021, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre l'Allemagne pour violation du principe fondamental de la primauté du droit de l'UE, plus d'un an après que la Cour constitutionnelle allemande a contesté un arrêt de la CJUE validant « l'assouplissement quantitatif » (*PSP*) du rachat à grande échelle de titres publics, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_21_2743.

(11) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0311_FR.html.

Le 6 mai 2021, l'avocat général Evgeni Tanchev¹² a fait valoir que la législation polonaise relative à un régime disciplinaire pour les juges est contraire au droit de l'Union européenne (affaire C-791/19)¹³. Le régime en place ne garantit pas l'indépendance et l'impartialité de la chambre disciplinaire, qui est composée exclusivement de juges sélectionnés par le Conseil national de la magistrature. Le 20 mai 2021, dans une autre affaire devant la CJUE, l'avocat général Michal Bobek a fait valoir que la législation polonaise, qui confère au ministre de la Justice un pouvoir discrétionnaire pour nommer des juges détachés au niveau des juridictions supérieures, ne garantit pas l'indépendance du pouvoir judiciaire polonais¹⁴ et est contraire au traité sur l'Union européenne (affaires jointes C-748 à 754/19). Plus tard, le 29 juin 2021, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a également condamné la Pologne pour son manque d'indépendance judiciaire. Cette fois, l'affaire concernait la révocation de deux juges en Pologne sans motif et sans possibilité d'appel. Plus tôt, dans un arrêt de la chambre rendu le 7 mai 2021, la CEDH avait condamné la Pologne pour avoir violé le droit à « un tribunal établi par la loi ».

Le 3 juin 2021, la CJUE a rejeté le recours des autorités hongroises contre la résolution du Parlement européen¹⁵ invitant le Conseil de l'UE à constater un risque clair de violation de 18 valeurs européennes fondamentales en Hongrie (affaire C-650/18)¹⁶.

Le 9 juin 2021, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre l'Allemagne pour violation du principe fondamental de la primauté du droit communautaire. Cette décision a été prise après que la Cour constitutionnelle allemande a contesté un arrêt de la CJUE déclarant légal « l'assouplissement quantitatif » (PSP) du rachat à grande échelle de titres publics. Selon le porte-parole de la Commission européenne chargé de la justice, ce principe a été violé par le jugement du tribunal de Karlsruhe. L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande a déclaré l'arrêt de la CJUE *ultra vires*. Ce précédent a fait craindre d'éventuelles conséquences négatives pour la pratique future de la Cour de Karlsruhe elle-même et pour les cours et tribunaux suprêmes des autres Etats membres, notamment dans les pays connaissant des problèmes d'Etat de droit. Le jugement allemand a été salué par plusieurs dirigeants polonais et hongrois comme un exemple de limitation de l'influence de l'UE dans les affaires nationales¹⁷.

(12) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=240848&text=&dir=&doclang=FR&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=54875>.

(13) Début 2020, la Commission européenne a engagé une action contre la République de Pologne pour manquement à ses obligations.

(14) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=241483&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1330973>.

(15) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=242030&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=55587>.

(16) En septembre 2018, les députés européens ont adopté la résolution contestée, déclenchant une procédure concernant le respect de l'Etat de droit en Hongrie, en vertu de l'article 7 du traité sur l'UE.

(17) <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/09/eu-launches-legal-case-against-germany-over-alleged-breach-of-eu-law-primacy-principle>.

2. POLITIQUE SOCIALE DE L'UNION EUROPEENNE

Le sommet social européen de Porto, les 7 et 8 mai 2021, a été l'occasion pour toutes les institutions et les partenaires sociaux de discuter des nouveaux dispositifs et des politiques européennes en matière de protection sociale. Dans ce contexte, le 7 mai 2021, les partenaires sociaux européens (*CES, BusinessEurope, SGI Europe, SMEunited*)¹⁸ ont présenté leurs visions sur la manière de développer des indicateurs pour compléter le PIB et mieux promouvoir le « bien-être » des citoyens. Ils ont proposé un « tableau de bord social » plus large, allant « au-delà du PIB »¹⁹ et englobant trois piliers : économique, social et environnemental. Ils ont également proposé de mesurer des indicateurs de « qualité de la croissance », notamment la qualité des services publics de santé et d'éducation²⁰.

Dans le même ordre d'idées, le 17 mai 2021, le commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux, Nicolas Schmit, a suggéré²¹ quelques changements pour améliorer l'action européenne dans le domaine social : par exemple, le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée²². En outre, le commissaire a estimé que « la demande d'un protocole social visant à établir l'équivalence des droits sociaux avec les droits économiques est de plus en plus forte ». Cela a été le cas, notamment à la suite de certains arrêts marquants de la CJUE, tels que les arrêts Viking (C-438/05) et Laval (C-341/05).

Certaines propositions et décisions clés ont été prises dans le domaine de la politique sociale. Ainsi, un accord interinstitutionnel directement lié aux changements du marché du travail (mobilité, monde numérique) a été conclu sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés. Cependant, les négociations sur le salaire minimal adéquat européen ont donné lieu à d'importants désaccords entre les Etats membres. De même, des inquiétudes ont été exprimées quant aux conséquences sociales néfastes de l'augmentation du travail numérique et au droit à la déconnexion dans le travail numérique. L'instrument SURE (soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence) est toujours utilisé pour compenser les conséquences sociales de la pandémie de COVID-19, tandis que l'Autorité européenne du travail a attiré l'attention sur les conditions de travail des travailleurs saisonniers occupés dans l'UE via la campagne de sensibilisation « Des droits pour toutes les saisons ». Dans le même temps, le processus d'établissement de la « Garantie européenne pour l'enfance » a progressé et la Commission européenne a publié une analyse d'impact d'une future initiative législative sur la reconnaissance de la parentalité dans l'UE-27.

Toutefois, les institutions européennes ont échoué, une fois de plus, à obtenir un accord sur la révision de la coordination des systèmes de sécurité sociale en Europe.

(18) <https://est.etuc.org/wp-content/uploads/2021/05/FINAL-BEYOND-GDP-SOCIAL-PARTNERS-EU.pdf>.

(19) Voir également la Conférence de l'Institut syndical européen.

(20) Voir également la Conférence de l'ETUI et de la CES intitulée « Vers un nouveau contrat socio-écologique », du 3 au 5 février 2021.

(21) Bulletin Quotidien Européen, n° 12720, 18 mai 2021.

(22) Le 28 juin 2021, lors d'un débat sur la conférence sur l'avenir de l'Europe, le secrétaire général de la CES, Luca Visentini, a également appelé à modifier les traités européens et à s'éloigner de « *the paralysis of unanimity and the obsession with subsidiarity* », <https://www.etuc.org/fr/node/20842>.

2.1. SALAIRES MINIMAUX ADEQUATS EN EUROPE

Le 22 avril 2021, le rapport de Dennis Radtke²³ et Agnes Jongerius²⁴ sur la proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'UE a été accueilli favorablement par la Commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL) du Parlement européen. Le 18 mai 2021, les rapporteurs ont fait état d'un total de 918 propositions d'amendements²⁵, promettant ainsi des négociations plutôt intenses avant le vote en séance plénière. La Confédération européenne des syndicats (CES) a également particulièrement bien accueilli certains points du rapport²⁶, comme le fait que les syndicats, et pas seulement les « organisations de travailleurs », doivent être impliqués dans les négociations collectives sur les salaires minimaux ; la CES a également soutenu l'idée d'interdire l'accès aux marchés publics aux entreprises qui ne respectent pas les droits des travailleurs à s'organiser en syndicats et à négocier collectivement. La Confédération a rappelé que deux travailleurs sur cinq dans l'UE ne bénéficient pas de salaires négociés collectivement et que 24 millions de travailleurs reçoivent un salaire minimal inférieur au seuil de pauvreté.

Le 14 juin 2021, lors du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO)²⁷, la plupart des ministres de l'UE ont soutenu les propositions de flexibilité de la présidence portugaise concernant la directive sur le salaire minimum adéquat, c'est-à-dire un cadre européen moins contraignant et le respect de la subsidiarité et des spécificités nationales²⁸. Les Etats membres les plus réticents, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, les Pays-Bas et la Suède ont réaffirmé leur préférence pour une recommandation plutôt qu'une directive. Plusieurs Etats membres, comme l'Autriche, ont estimé qu'il était important que la directive prenne la forme d'un cadre européen et ne crée en aucun cas des droits individuels²⁹. Certains ministres ont souligné la nécessité d'assouplir les dispositions de la directive, telles que le taux de couverture des conventions collectives ou les critères de fixation des salaires minimaux légaux.

2.2. NUMERISATION : PROTECTION SOCIALE ET DU TRAVAIL

Depuis la pandémie de COVID-19, l'augmentation accélérée du télétravail et des plateformes numériques a créé de nouvelles préoccupations concernant les droits sociaux et du travail des travailleurs. Le 14 juin, le Conseil EPSCO³⁰ a adopté plusieurs conclusions sur le télétravail³¹, rappelant les pouvoirs très restreints de l'UE dans ce domaine. Les conclusions soulignent le récent cadre convenu par les partenaires sociaux sur la numérisation du travail et demandent à la Commission européenne d'analyser dans quelle mesure le droit social et le droit du travail actuels dans l'UE

(23) Parti populaire européen, PPE, Allemagne.

(24) Groupe socialiste et démocrate, S&D, Pays-Bas.

(25) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/EMPL-AM-692765_FR.pdf.

(26) 22 avril 2021, <https://www.etuc.org/fr/node/20532>.

(27) <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/epsco/2021/06/14-15/>.

(28) Rapport d'étape sur la proposition de directive relative à un salaire minimum adéquat dans l'UE, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9142-2021-INIT/fr/pdf>.

(29) Bulletin Quotidien Européen, n° 12720, 15 juin 2021.

(30) EPSCO : Conseil de l'Emploi, de la politique sociale, de la santé et des consommateurs.

(31) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9747-2021-INIT/fr/pdf>.

garantissent des « conditions de travail décentes » aux télétravailleurs, y compris le droit à la déconnexion.

Au cours de la même réunion, le 14 juin 2021³², les ministres ont abordé la question de la couverture de la négociation collective dans un contexte d'augmentation des contrats atypiques et des plateformes numériques³³. Plusieurs Etats membres, comme la Grèce, ont souligné la charge de travail supplémentaire provoquée par le télétravail et l'importance d'introduire un droit à la déconnexion. La question de l'opacité des algorithmes utilisés par les plateformes numériques a été soulevée par l'Italie. Plusieurs Etats membres, comme le Danemark, ont rejeté la création d'une nouvelle catégorie de travailleurs en plus de celles de salarié et d'indépendant. Pour eux, l'accent doit être mis avant tout sur la relation contractuelle. Plusieurs Etats membres ont souligné la nécessité de lutter contre le phénomène des faux indépendants.

Le 15 juin 2021³⁴, la Commission européenne a lancé la deuxième consultation des partenaires sociaux pour une meilleure protection des travailleurs qui travaillent via des plateformes³⁵. A la fin de la première phase, la Commission européenne a constaté que les syndicats et les organisations d'employeurs sont généralement d'accord avec les problèmes identifiés. Il existe cependant plusieurs différences et oppositions significatives sur la manière de répondre aux défis soulevés par les plateformes. Les syndicats sont favorables à une initiative contraignante, tandis que les employeurs préfèrent une initiative non contraignante. Certains partenaires sociaux³⁶ souhaiteraient que l'initiative soit étendue à toutes les formes de travail atypique, d'autres qu'elle englobe les salariés et les indépendants. Les organisations d'employeurs sont généralement sceptiques à l'égard d'une initiative européenne sur le travail via une plateforme (règles uniques) et préfèrent des actions nationales plus appropriées. Enfin, la Commission européenne a présenté plusieurs options, telles que l'utilisation de mesures qui s'appliqueraient à toutes les personnes travaillant via une plateforme ou seulement aux travailleurs ayant un contrat³⁷.

2.3. LE FONDS EUROPEEN D'AJUSTEMENT A LA MONDIALISATION

Le 27 avril 2021, le Parlement européen a salué à l'unanimité l'accord interinstitutionnel conclu sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour les travailleurs licenciés (FEM) 2021-2027³⁸. En règle générale, le FEM peut être activé lorsqu'une seule entreprise (y compris ses fournisseurs et producteurs en aval) licencie plus de 200

(32) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9141-2021-INIT/fr/pdf>.

(33) <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/epsco/2021/06/14-15/>.

(34) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_2944.

(35) Cette deuxième phase a pris fin le 15 septembre 2021.

(36) La Confédération européenne des syndicats (CES) et *Eurocadres*.

(37) Commission européenne, Document de consultation, deuxième phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 du TFUE sur les actions possibles pour relever les défis liés aux conditions de travail dans le travail sur plateforme, Bruxelles, CE, 15 juin 2021 C(2021) 4230 final.

(38) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0136_FR.html. Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour les travailleurs licenciés (FEM) et abrogeant le règlement (UE) n° 1309/2013, Journal officiel de l'Union européenne, 3 mai 2021, L 153/48-70.

travailleurs³⁹. Parmi les autres évolutions positives, citons l'aide à la garde d'enfants, aux indépendants et aux jeunes entreprises, ainsi que l'aide à la reprise d'une entreprise par un ancien salarié, à hauteur de 22.000 EUR. La majorité des députés ont salué la simplification du fonds et l'inclusion non seulement des effets de la mondialisation, mais aussi des transitions numérique et écologique.

2.4. SECURITE ET SANTE AU TRAVAIL (SST)

Le 28 juin 2021, la Commission européenne a présenté son Cadre stratégique européen en matière de santé et de sécurité au travail 2021-2027⁴⁰. Il s'articule autour des défis émergents des transitions écologique et numérique, mais aussi des changements démographiques et des enseignements tirés de la pandémie. « Si cette évolution [des changements écologiques et numériques] est porteuse d'opportunités, elle est également porteuse de défis et de risques sanitaires, psychologiques et sociaux », a déclaré le vice-président exécutif Valdis Dombrovskis. Le commissaire à l'Emploi et aux droits sociaux, Nicolas Schmit, a rappelé qu'en 2018 il y avait encore, dans l'UE, 3.300 accidents du travail mortels, 3,1 millions d'accidents non mortels et 200.000 décès dus à des maladies liées au travail (comme le cancer). Le cadre stratégique est un ensemble d'actions juridiques contraignantes et non contraignantes reposant sur trois piliers : anticiper et gérer le changement dans le nouveau monde du travail (notamment numérique) ; améliorer la prévention des maladies et des accidents liés au travail ; et accroître la préparation aux éventuelles menaces futures pour la santé. *BusinessEurope* a insisté sur le rôle des partenaires sociaux, tandis que la CÉS a demandé une clarification sur la question de savoir si les indépendants sont couverts par la SST⁴¹.

2.5. EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Les actions législatives et les débats politiques se sont poursuivis sur différents aspects des politiques de l'UE en matière d'égalité entre les hommes et les femmes : sur le plan économique, la transparence et l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, la lutte contre la violence sexiste et sexuelle, la protection de la santé des femmes, ainsi que la liberté d'expression de son orientation sexuelle et la protection contre la discrimination fondée sur ce motif.

Les 3 et 4 mai 2021, la Pologne et la Hongrie ont contesté l'utilisation du concept de « genre » dans les textes négociés au niveau européen. Ils ont regretté l'utilisation de ce terme dans une décision sur le Mécanisme de protection civile de l'Union européenne⁴². La Pologne s'est également opposée à l'inclusion du mot « genre » dans le nouveau Règlement sur l'Institut européen d'innovation et de technologie⁴³ et dans la décision établissant son programme stratégique. Les deux pays considèrent que ce terme fait référence au « sexe » et interpréteront toute disposition sur l'égalité entre les

(39) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=fr>.

(40) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3170.

(41) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323&from=EN>.

(42) Mécanisme de protection civile de l'Union européenne : Décision 13/1313/UE, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8237-2021-ADD-1/fr/pdf>.

(43) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8241-2021-ADD-1/fr/pdf>.

femmes et les hommes « dans le sens de l'égalité entre les femmes et les hommes ». Les deux pays ont déjà empêché l'adoption de conclusions du Conseil de l'UE pour ces motifs et ont fait valoir leur point de vue lors des négociations⁴⁴.

Dans cette atmosphère conflictuelle, le 14 juin 2021, le Conseil de l'UE (EPSCO) a adopté des conclusions sur les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur l'égalité entre les femmes et les hommes⁴⁵. En effet, les femmes ont été plus touchées par les pertes d'emploi et la baisse des niveaux de salaire. Elles ont également connu une part disproportionnée et croissante de travail non rémunéré pendant la crise, en raison de la fermeture des écoles, de l'augmentation des tâches ménagères et de l'indisponibilité des services de soins à domicile. S'appuyant sur un rapport de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE)⁴⁶, les conclusions soulignent, par exemple, que les femmes représentent entre 76 % et 95 % du personnel de santé, du personnel soignant à domicile et en institution, des éducateurs et des aides ménagères. Autant de métiers plus exposés au risque de contracter le virus, difficiles à concilier avec la vie de famille, chronophages et, en général, précaires et sous-payés.

Le Conseil EPSCO a également discuté de la proposition⁴⁷ de directive de la Commission européenne qui définit les normes européennes en matière de transparence des rémunérations. Bien que la plupart des États membres aient accueilli favorablement la proposition dans son principe, plusieurs pays ont estimé que cette proposition était incompatible avec les compétences nationales et le principe de subsidiarité. La Présidence a également rappelé la nécessité de respecter « le rôle des partenaires sociaux et du dialogue social dans la fixation et l'application des salaires ». En outre, les discussions ont porté sur le seuil de 250 travailleurs à partir duquel les employeurs doivent publier des informations annuelles sur l'écart salarial⁴⁸.

Le 3 juin 2021, la CJUE a considéré dans un arrêt (affaire C-624/19)⁴⁹, que l'article 157 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) (c'est-à-dire l'égalité de rémunération pour un même travail) doit être interprété comme ayant un effet direct dans le cadre d'une procédure entre particuliers portant sur le non-respect du principe de l'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et féminins pour un « travail de valeur égale ».

Le 11 mai 2021 a marqué le 10^e anniversaire de la Convention d'Istanbul, c'est-à-dire la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes. On constate une augmentation des ressources financières allouées

(44) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8240-2021-ADD-1/fr/pdf>.

(45) <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/epsco/2021/06/14-15/>.

(46) Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, 26 mai 2021, *Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic*.

(47) Proposition de directive de la CE, 3 mars 2021, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/eu-action-equal-pay_en.

(48) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights_pay_transparency_factsheet_fr.pdf.

(49) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=3C8930B780B8A051B55628AB14206A42?text=&docid=242024&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=1493670>.

par plusieurs pays à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes⁵⁰. Ces violences représentent une « énorme charge financière », selon la directrice de l'EIGE, Carlien Scheele : « en 2014, nous avons estimé que la violence à l'égard des femmes coûtait 226 milliards EUR à l'UE sur l'année ». Ce chiffre comprend le coût de la perte de production économique causée par cette violence et le coût de la fourniture de services (sociaux, sanitaires, juridiques, etc.). Le rapport fait également essentiellement état d'attaques de la part de mouvements antisexistes (Pologne) et contre ceux qui promeuvent la soi-disant « idéologie du genre ».

Le 24 juin 2021, le Parlement européen a approuvé le rapport de Predrag Fred Matić (S&D, Croatie)⁵¹ par 378 voix contre 255 et 42 abstentions. Le texte adopté invite les Etats membres à dépénaliser l'avortement et à supprimer les obstacles et les difficultés auxquels de nombreuses femmes de l'UE sont encore confrontées pour accéder à l'avortement : des soins d'avortement sûrs et légaux ancrés dans la santé et les droits des femmes. Toutefois, le rapport a fait l'objet de campagnes d'opposition de la part de mouvements anti-avortement dans toute l'UE.

2.6. FAMILLE ET ENFANTS

Le 14 avril 2021, la Commission européenne a publié une analyse d'impact sur une future initiative législative visant à assurer la reconnaissance de la parentalité au sein de l'UE⁵². Cette initiative vise à garantir la libre circulation des couples de même sexe et de leurs enfants dans l'UE. Beaucoup ne peuvent pas voyager ou s'installer librement dans certains Etats membres parce que leur statut parental n'est pas reconnu. La Commission considère que « l'Union peut adopter des mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontalière en vertu de l'article 81, paragraphe 3, du TFUE ». La proposition établirait des règles de conflit de lois communes sur la parentalité et des règles communes sur la reconnaissance des jugements sur la parentalité, ce qui en ferait le premier instrument de ce type au niveau international. Des mesures non contraignantes doivent également être discutées en tant qu'option. Elle devra ensuite obtenir le soutien de tous les Etats membres, ce qui sera délicat, compte tenu de la forte opposition de certains gouvernements nationaux.

Le 14 juin 2021, le Conseil EPSCO a adopté la recommandation établissant une Garantie européenne pour l'enfance⁵³ en tant que résultat du Socle européen des droits sociaux. L'objectif de la recommandation est de prévenir et de combattre l'exclusion sociale en garantissant l'accès des enfants dans le besoin à un ensemble de services clés, ce qui contribue également à faire respecter les droits de l'enfant en luttant contre la pauvreté des enfants et en favorisant l'égalité des chances. La recommandation étend sa protection aux enfants souffrant de problèmes de santé mentale, aux enfants qui ont subi des violences et aux enfants qui ont été victimes de discrimination en raison

(50) <https://rm.coe.int/final-prems-rapport-de-berlin-may-2021/1680a3d7fd>.

(51) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0314_FR.html.

(52) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12878-Situations-familiales-transfrontieres-reconnaissance-de-la-parentalite_fr.

(53) Recommandation du Conseil (UE) 2021/1004 du 14 juin 2021 établissant une Garantie européenne pour l'enfance, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021H1004>.

de leur orientation sexuelle ou de leur genre. Il comprend également des politiques de logement social et d'aide au logement pour les familles dont le seul revenu est celui d'une femme chef de ménage⁵⁴.

2.7. EGALITE DE TRAITEMENT ET PROTECTION SOCIALE

Le 3 mars 2021, la stratégie de la Commission pour les droits des personnes handicapées pour la période 2021-2030 a été adoptée. En juillet, le Comité économique et social européen (CESE) a accueilli favorablement la stratégie, mais a souligné l'absence de mesures contraignantes et d'une véritable législation pour la mettre en œuvre. Il a mentionné la nécessité de renforcer la coopération et la coordination entre les États membres et la Commission, et d'améliorer la collecte de données. L'avis du CESE demande également une révision du tableau de bord social afin de mieux prendre en compte la situation des personnes handicapées⁵⁵.

Le 21 juin 2021, les institutions de l'UE, les ministres concernés et la société civile ont signé la déclaration de Lisbonne lançant la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme⁵⁶ dans le cadre du plan d'action sur la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux. Selon la déclaration, personne ne dormira dans la rue faute d'un logement d'urgence « accessible, sûr et approprié » et personne ne vivra dans un logement d'urgence plus longtemps que nécessaire pour réussir à trouver un logement permanent. La déclaration stipule que personne ne doit sortir d'une institution (par exemple, une prison, un hôpital, un établissement de soins) sans qu'un logement « approprié » ne lui soit proposé. La prévention des expulsions constitue un autre objectif. Enfin, la déclaration interdit toute discrimination fondée sur le statut de sans-abri.

2.8. INSTITUTION ET FINANCEMENT : COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE

Au deuxième trimestre de 2021, la révision du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale est restée bloquée, malgré les efforts de la présidence portugaise. Après des trilogues avec les négociateurs parlementaires, la Présidence a proposé un nouveau document de discussion⁵⁷ au comité des représentants permanents (Coreper), le 23 juin 2021. Toutefois, le principal blocage reste le principe de la notification préalable avant l'envoi d'un travailleur dans un autre État membre. Les négociateurs parlementaires ont demandé un principe obligatoire tandis que le Conseil souhaitait un principe flexible. Finalement, il n'a pas été possible de parvenir à un accord.

(54) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10024&furtherNews=yes>.

(55) <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EEESC-2021-01644-00-00-AC-TRA-FR.docx/content>.

(56) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3044.

(57) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9969-2021-INIT/en/pdf>. La révision a commencé en 2016, et a fait l'objet de 16 trilogues depuis.

Le 24 juin 2021, l'avocat général de la CJUE a conclu⁵⁸ qu'un citoyen de l'UE qui bénéficie d'un droit de séjour temporaire dans un Etat membre sans condition de ressources ne peut être systématiquement exclu de l'assistance sociale garantie aux ressortissants de cet Etat (affaire C-709/20). En juin 2020, un ressortissant néerlandais-croate a obtenu le statut de résident temporaire au Royaume-Uni sur la base du régime de résidence de l'UE, qui est entré en vigueur en mars 2019. Elle a contesté le refus de lui accorder des prestations sociales, en invoquant une discrimination fondée sur sa nationalité. L'avocat général a considéré qu'une réglementation nationale qui n'exige aucune appréciation de l'ensemble des circonstances individuelles⁵⁹ va au-delà de ce qui est nécessaire pour maintenir l'équilibre du système national de protection sociale de l'Etat membre d'accueil.

2.9. INSTITUTION ET FINANCEMENT : LE FONDS SOCIAL EUROPEEN PLUS

Le 8 juin 2021, le Parlement européen a approuvé sans vote l'accord interinstitutionnel sur le Fonds social européen plus (FSE+)⁶⁰. « Le FSE+, désormais approuvé, apporte une réponse ambitieuse aux défis économiques et sociaux auxquels nous sommes confrontés. Elle nous aidera à poursuivre notre investissement dans le capital humain, à soutenir l'emploi, l'inclusion sociale et les compétences », a déclaré le commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, Nicolas Schmit⁶¹, en séance plénière. Les colégislateurs ont convenu d'affecter 25 % des fonds disponibles (88 milliards EUR aux prix de 2018) à l'inclusion sociale. En plus de ces 25 %, 3 % des fonds (avec un taux de cofinancement européen de 90 %) seront réservés à l'aide alimentaire et matérielle de base. Sous l'impulsion du Parlement européen, 5 % des fonds seront consacrés à la lutte contre la pauvreté des enfants pour les Etats membres les plus touchés et 12,5 % aux jeunes dans les pays où le taux de chômage des jeunes est élevé.

3. POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES

3.1. LOI SUR LE CLIMAT

Comme les mois précédents, les institutions européennes ont été très actives dans les vastes domaines du Pacte vert pour l'Europe (PVE) : nous en rappelons quelques exemples dans cette section. L'un des événements les plus importants est l'accord sur la « loi européenne sur le climat »⁶² conclu entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen⁶³. Le 21 avril 2021, après de longues négociations, un

(58) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244198&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=59395>.

(59) Situation d'indigence de l'intéressé, conséquences du refus de sa demande d'aide sociale, droit au respect de la vie familiale et intérêt supérieur de l'enfant.

(60) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0272_FR.html.

(61) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/mex_21_2905.

(62) Règlement (UE) 1119/2021 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 2009/401 et (UE) 1999/2018 (« loi européenne sur le climat »), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX3%A32021R1119>.

(63) <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/06/28/council-adopts-european-climate-law/>.

accord provisoire⁶⁴ sur cette loi a été conclu⁶⁵ afin de rendre les objectifs climatiques de l'UE juridiquement contraignants. Le nouvel objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'UE pour 2030, élément central de la « Loi sur le climat », est resté le principal point de discordance entre les législateurs tout au long des négociations. Par le biais d'un compromis, le Parlement s'est finalement aligné sur la position du Conseil de l'UE, à savoir une réduction nette des émissions d'au moins 55 % d'ici 2030. Cet accord politique a été formellement approuvé par le Parlement le 24 juin 2021⁶⁶. L'accord dans sa forme actuelle n'a pas été bien accueilli par le groupe des Verts/ALE et le Groupe de la gauche (GUE/NGL), qui a notamment dénoncé l'objectif pour 2030, trop bas selon eux, pour limiter le réchauffement climatique à un maximum de 2°C, et si possible à 1,5°C (comme le prévoit l'Accord de Paris).

Au niveau international, le 13 juin 2021, les pays du G7⁶⁷ se sont engagés à mettre fin, d'ici à la fin de l'année 2021, à tout nouveau soutien gouvernemental direct à la production internationale d'électricité à partir de charbon thermique. Le G7 a également réitéré son engagement à éliminer les « subventions inefficaces aux combustibles fossiles » d'ici 2025.

Le secteur de la société civile a également été très actif à cet égard. Le 17 juin 2021, un groupe d'organisations de la société civile a publié⁶⁸ un manifeste qui appelle l'UE à éliminer progressivement les gaz fossiles en vue d'une sortie complète d'ici 2035. Le manifeste appelle à la fin immédiate des subventions aux gaz fossiles et à la mobilisation de fonds publics pour aider les personnes et les entreprises à les abandonner. En outre, l'hydrogène de substitution doit être 100 % renouvelable et doit réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le 31 mai 2021, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a partagé des données officielles avec la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), selon lesquelles les Etats membres de l'UE sont parvenus à réduire collectivement leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de 3,8 % en 2019. Avec cette diminution, le niveau des émissions de GES en 2019 était inférieur de 24 % à celui de 1990, sans tenir compte de l'absorption de CO₂ par l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF). En incluant ces prélèvements, la réduction entre 1990 et 2019 s'élève à 25,9 %.

Le 29 juin 2021, la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Christine Lagarde, a exhorté l'UE à lancer « une union 'verte' des marchés des capitaux » pour financer les transitions écologique et numérique⁶⁹. Nous devons, a-t-elle déclaré, assortir le Plan de relance post-pandémie de l'UE de nouvelle génération d'un « marché européen des capitaux véritablement vert qui transcende les frontières nationales ».

(64) <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>.

(65) https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_fr.

(66) [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020%2f0036\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020%2f0036(COD)).

(67) <https://www.consilium.europa.eu/media/50361/carbis-bay-g7-summit-communique.pdf>.

(68) <https://caneurope.org/20-organisations-release-eu-fossil-gas-manifesto-2035-phase-out/>.

(69) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210629-e6458f8392.fr.html>.

Elle a rappelé que 60 % des obligations « vertes », qu'elles soient prioritaires ou non, avaient été émises dans l'UE en 2020.

3.2. **HEBERGEMENT**

Le 23 avril 2021, le Comité économique et social européen (CESE) a appelé à une coalition de toutes les institutions européennes et des organisations de la société civile pour lutter contre la pauvreté énergétique, un problème exacerbé par la pandémie de COVID-19. « C'est un moment unique pour prendre des mesures coordonnées en matière de neutralité climatique, de sortie de crise et de cohésion sociale. La réduction de la pauvreté énergétique ne peut être atteinte sans la participation active de la société civile organisée », a déclaré la présidente du CESE, Christa Schweng. La commissaire européenne à l'Énergie, Kadri Simson, a appelé à « utiliser pleinement le potentiel de déploiement des programmes de financement de l'UE » pour faire de l'Europe « un exemple de transition réussie qui favorise l'adoption de solutions de rénovation par les groupes vulnérables »⁷⁰.

Frans Timmermans, vice-président exécutif de la Commission européenne en charge du Pacte Vert pour l'Europe (PVE), a promis que si les ménages sont confrontés à une augmentation des coûts suite à l'introduction potentielle d'un système d'échange de quotas d'émission (SEQE) pour les secteurs du transport routier et des bâtiments, la Commission européenne veillera à ce qu'un « fonds social d'action climatique » soit mis en place⁷¹. Ce fonds serait financé par une partie des recettes générées par le SEQE pour le transport routier et les bâtiments, afin que les Etats membres puissent compenser les éventuels effets sociaux négatifs, notamment pour les citoyens les plus vulnérables.

3.3. **ACTIONS POUR LA SANTE HUMAINE**

Le 12 mai 2021, la Commission européenne a adopté le plan d'action de l'UE « Vers une pollution zéro pour l'air, l'eau et le sol »⁷², avec des objectifs à atteindre d'ici 2030 pour réaliser l'ambition d'un environnement non toxique pour la santé humaine et les écosystèmes naturels à long terme. L'ambition est de prévenir, de réduire au minimum la pollution en s'attaquant à toutes les sources – agriculture, ménages, industrie et transports –, principalement en comblant les lacunes de la législation existante et en mobilisant tous les acteurs. Dans le cadre du plan d'action⁷³ proposé, l'UE devra réduire d'ici à 2030 les effets sur la santé (décès prématurés) de la pollution atmosphérique de plus de 55 % ; la proportion de personnes chroniquement perturbées par le bruit des transports de 30 % ; les écosystèmes de l'UE où la pollution atmosphérique menace la biodiversité de 25 % ; la perte de nutriments, l'utilisation et le risque de pesticides chimiques (y compris les plus dangereux) et la vente d'antimicrobiens pour les animaux d'élevage et dans l'aquaculture de 50 % ; 50 % des déchets plastiques en mer et 30 % des

(70) Le CESE appelle les institutions européennes et la société civile à s'unir contre la pauvreté énergétique, 23 avril 2021, Agence Europe.

(71) https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/timmermans/announcements/speech-european-economic-and-social-committee-plenary-social-issues-european-green-deal_en.

(72) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_2345.

(73) https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

microplastiques rejetés dans l'environnement ; réduire sensiblement la production totale de déchets et les déchets municipaux résiduels de 50 %. La Stratégie de l'UE en matière de produits chimiques pour le développement durable⁷⁴ et la Stratégie « de la ferme à la table »⁷⁵ joueront un rôle clé dans ce plan.

Le 9 juin 2021, conformément au plan d'actions « zéro pollution » et dans le cadre de ses décisions régulières relatives à des procédures d'infraction⁷⁶, la Commission européenne a renvoyé l'Italie devant la CJUE en raison de la persistance de niveaux élevés d'arsenic et de fluorure dans l'eau potable de certaines zones de la région du Latium et de la province de Viterbo. En vertu de la directive européenne sur l'eau potable (98/83)⁷⁷, les Etats membres sont tenus de veiller à ce que l'eau destinée à la consommation humaine soit exempte de micro-organismes et de parasites ainsi que de substances pouvant présenter un danger potentiel pour la santé humaine. Constatant des manquements dans 16 zones d'approvisionnement en eau dans la région du Latium et dans la province de Viterbo, la Commission avait envoyé un avis motivé aux autorités italiennes en janvier 2019.

Le 3 juin 2021, la CJUE a condamné l'Allemagne dans un arrêt (affaire C-635/18)⁷⁸ pour avoir enfreint la directive 2008/50 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe⁷⁹. Selon la Cour, depuis 2010, l'Allemagne a systématiquement et durablement dépassé les valeurs limites légales de l'UE pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans 26 régions du pays. Elle n'a pas réussi à mettre en place les programmes nécessaires pour s'attaquer au problème en temps voulu et n'a pas veillé à ce que les programmes relatifs à la qualité de l'air prévoient des mesures appropriées.

Le 30 juin, la Commission européenne a présenté⁸⁰ sa proposition de révision de la directive sur la Sécurité générale des produits (2001/95/CE, connue sous le nom de DSGP)⁸¹ – une initiative prévue dans le nouveau programme pour les consommateurs pour la période 2021-2025 – qui vise à renforcer la résilience des consommateurs pour permettre une reprise durable de l'économie de l'UE. Cette directive, qui est entrée en vigueur en janvier 2004, oblige les entreprises à ne commercialiser que des produits sûrs et, dans le cas contraire, à prendre toutes les mesures correctives. L'objectif de la révision, soutenue par le Conseil de l'UE, est de mettre à jour la DSGP afin de créer des conditions égales pour la sécurité des produits en ligne et hors ligne.

(Traduction)

(74) https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy_fr#documents.

(75) https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf.

(76) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_21_2743.

(77) <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2020/2184/oj?locale=fr>.

(78) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=242041&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=61693>.

(79) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0050>.

(80) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3242.

(81) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>.

TABLE DES MATIERES

**DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL
AVRIL-JUIN 2021**

INTRODUCTION	577
<hr/>	
1. POLITIQUE GENERALE DE L'UNION EUROPEENNE	579
1.1. POLITIQUES MONETAIRE ET FINANCIERE	579
1.2. L'ETAT DE DROIT DANS L'UNION EUROPEENNE	579
2. POLITIQUE SOCIALE DE L'UNION EUROPEENNE	581
2.1. SALAIRES MINIMAUX ADEQUATS EN EUROPE	582
2.2. NUMERISATION : PROTECTION SOCIALE ET DU TRAVAIL	582
2.3. LE FONDS EUROPEEN D'AJUSTEMENT A LA MONDIALISATION	583
2.4. SECURITE ET SANTE AU TRAVAIL (SST)	584
2.5. EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	584
2.6. FAMILLE ET ENFANTS	586
2.7. EGALITE DE TRAITEMENT ET PROTECTION SOCIALE	587
2.8. INSTITUTION ET FINANCEMENT : COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE	587
2.9. INSTITUTION ET FINANCEMENT : LE FONDS SOCIAL EUROPEEN PLUS	588
3. POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES	588
3.1. LOI SUR LE CLIMAT	588
3.2. HEBERGEMENT	590
3.3. ACTIONS POUR LA SANTE HUMAINE	590

PRIX

Le numéro

En Belgique 27,50 EUR

A l'étranger 37,50 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique 110,00 EUR

A l'étranger 150,00 EUR

ISSN : 0035-0834

Numéro de compte :

IBAN : BE21 6792 0058 6603

BIC : PCHQBEBB

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :

<http://www.rbss.belgium.be>

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Yves STEVENS, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

VICE-PRESIDENT

Koen VLEMINCKX, directeur études et publications, SPF Sécurité sociale.

REDACTION

Roland VAN LAERE, SPF Sécurité sociale.

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Denis BOUGET, professeur à l'Université de Nantes ;
Bea CANTILLON, professeur à l'Université Antwerpen (UA) ;
Daniel DUMONT, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;
Anton HEMERIJCK, professeur à la Vrije Universiteit Amsterdam (VU) ;
Alain JOUSTEN, professeur à l'Université de Liège (Ulg) ;
Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;
Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Université Antwerpen (UA), professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) ;
Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

MEMBRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Isabelle MAQUET, Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion ;
Muriel RABAU, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne concernant la protection sociale.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Peter SAMYN, président du SPF Sécurité sociale ;
Jo DE COCK, administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) ;
Anne OTTEVAERE, administratrice adjoint, Iriscare ;
Frank ROBBEN, administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS).

COLLABORATEUR PERMANENT

Guy RINGOOT, SPF Sécurité sociale.