



## Rapport d'évaluation

# 3<sup>e</sup> Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019

Juillet 2019

## 1. Introduction – explication de la méthodologie

### **Contexte**

L'accord de coalition du 11 octobre 2014 stipule qu'un nouveau plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté doit être adopté. Le Conseil des ministres du 20 juillet 2016 a approuvé le troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2016-2019).

Dans ce Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (PFLP2016), l'action 61 stipule qu'un rapport final relatif au plan sera établi à la fin de la législature. Il servira de base à une évaluation du PFLP2016 et pourra être utilisé dans le cadre de l'établissement d'un éventuel quatrième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

### **Concept général de l'évaluation**

Sur la base des discussions menées lors de la réunion du Réseau des fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté du 17 avril 2018 et de la décision du Cabinet Demir (concertation bilatérale du 11/06/2018), le recours à l'expertise interne du gouvernement fédéral sera optimisé sous la coordination du Service politique de lutte contre la Pauvreté et Cohésion urbaine (Scuba).

Pour des raisons d'efficacité, il est effectivement recommandé de se baser, aux fins de l'exécution de l'évaluation, au maximum sur les informations déjà recueillies et d'impliquer systématiquement le Réseau des fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté dans la définition et l'exécution des processus complémentaires. L'objectif poursuivi est d'évaluer l'intégralité du plan. L'évaluation des mesures concrètes doit être réalisée à l'initiative des services compétents.

Le gouvernement fédéral a développé une expertise dans ses différentes institutions, qui peut être utilisée pour évaluer certains aspects partiels du PFLP2016. Il s'agit d'expertise en termes d'indicateurs sociaux, de communication, de dialogue avec les personnes vivant dans la pauvreté, d'évaluation de politiques, etc. En ce qui concerne la participation des parties prenantes, des informations ont été demandées au Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>1</sup> (Steunpunt) et à la Plateforme belge de lutte contre la pauvreté (BAPN).

Les administrations, institutions et organisations qui ont été choisies pour évaluer ces aspects sont reprises dans l'annexe 1 de ce rapport.<sup>2</sup>

Dans ce cadre, il est important que les institutions et organisations concernées reçoivent un mandat clair et les moyens humains nécessaires pour participer à ce processus. À cette fin, une lettre a été envoyée le 28 mars 2019 aux différents présidents des administrations concernées et aux directions des organisations et institutions.

En ce qui concerne les administrations, cette méthode de travail présente l'avantage d'accroître la prise de conscience sur le thème de la lutte contre la pauvreté en tant que matière transversale au sein des services publics fédéraux, du fait de la valorisation de l'expertise interne.

---

<sup>1</sup> Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale constitue un lieu permanent de dialogue approfondi entre les acteurs de la lutte contre la pauvreté. L'accord de coopération entre l'État fédéral, les régions et les communautés relatif à la continuité la politique de lutte contre la pauvreté (M.B. des 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999) définit ses tâches légales : évaluer l'efficacité des droits fondamentaux des personnes vivant dans la pauvreté et formuler des recommandations pour rétablir les conditions d'exercice de ces droits ; en fonction des résultats obtenus, organisation de consultations avec divers acteurs, avec une participation structurelle des personnes en situation de pauvreté et de leurs associations. Plus d'informations : [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)

<sup>2</sup> Annexe 1 : Liste des institutions/administrations interrogées.

La méthode décentralisée répond également au constat, réalisé au sein du Réseau des fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté, que l'expertise en matière d'évaluation de mesures doit se développer au sein des institutions. L'accent doit être davantage mis sur l'échange et la transmission des connaissances. Certains départements peuvent tirer des leçons de l'expérience d'autres services en matière d'évaluation, de mesure d'impact, etc.

Les documents suivants ont été mis à la disposition des évaluateurs :

- le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019 ;
- 61 fiches contenant des informations par mesure politique, via le Réseau des fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté, et relatives au calendrier et aux différentes phases d'exécution de la mesure, aux indicateurs utilisés pour suivre le résultat de la mesure et à la contribution à la réalisation de l'objectif, au budget, au personnel et à l'évaluation prévue ;
- le questionnaire d'évaluation spécifique à chaque aspect.

Au cours de la consultation du Réseau de fonctionnaires fédéraux pauvreté du 29 mai 2019, un premier résultat du rapport d'évaluation a été présenté. Suite à cela, la possibilité a été offerte aux membres du Réseau, ainsi qu'aux évaluateurs, de soumettre au SPP IS des commentaires complémentaires ou des ajouts. Ces derniers ont été inclus dans le rapport d'évaluation final.

## 2. Volet quantitatif<sup>3</sup>

### 2.1 EU SILC - Mesure de la pauvreté

Le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté est évalué sur la base de l'indicateur européen de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale - AROPE<sup>4</sup>. Cet indicateur combine la pauvreté monétaire, la privation matérielle grave et les ménages à très faible intensité de travail. Ces indicateurs sont calculés sur la base des résultats de l'enquête EU-SILC sur les revenus et les conditions de vie.

- Le seuil pour le risque de pauvreté monétaire est l'indicateur traditionnel permettant de mesurer la pauvreté. Il est fixé à 60 % du revenu familial médian disponible équivalent<sup>5</sup> après transferts sociaux (prestations sociales) sur une base annuelle, dans tous les pays de l'Union européenne.
- Le degré de privation matérielle grave est défini au niveau européen comme l'impossibilité d'acheter quatre des neuf biens, services ou activités considérés comme des besoins vitaux.
- Le troisième indicateur européen est le nombre de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité du travail. Il correspond au nombre de personnes âgées de 0 à 59 ans, vivant dans un ménage dont les adultes ont, au cours de l'année précédente, consacré, en moyenne, moins d'un cinquième de leur temps au travail.

Une personne est exposée à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale si elle se trouve dans au moins une des trois situations précédentes.

Nous décrivons la situation en 2018 sur la base de l'échantillon. Premièrement, la « pauvreté liée aux revenus » ou, en d'autres termes, le risque de pauvreté sur la base des revenus, s'élève à 16,4 %. Selon le deuxième indicateur, 4,9 % de la population belge se trouve dans une situation de « grave privation matérielle ». Troisièmement, 12,1 % des personnes de moins de 60 ans vivent dans des « ménages à très faible intensité de travail ». Ces trois indicateurs indiquent conjointement que **19,8 %** de la population étaient exposés à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique **en 2018**. Autrement dit, une personne sur cinq vit toujours dans un ménage confronté à une pauvreté liée aux revenus, à une grave privation matérielle et/ou une très faible intensité de travail.

En Belgique, la Direction générale des statistiques et de l'information économique du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, mène annuellement cette enquête auprès d'environ 6.000 ménages. Tout d'abord, tous les chiffres doivent être interprétés avec les intervalles de confiance correspondants ; il convient donc d'être prudent avant de tirer des conclusions.

---

<sup>3</sup> Ce rapport explique brièvement l'évolution de trois indicateurs (risque de pauvreté, intensité de travail très faible et privation matérielle grave) depuis 2008. La discussion AROPE a débuté en 2003. Ce volet observe l'évolution à partir de 2004 (et non de 2003 car il s'agissait de la première année de la SILC) afin de pouvoir prendre en compte les tendances qui se manifestent sur une période plus longue. Ceci est particulièrement important dans le cas d'une très faible intensité de travail où de fortes variations peuvent être observées depuis 2004.

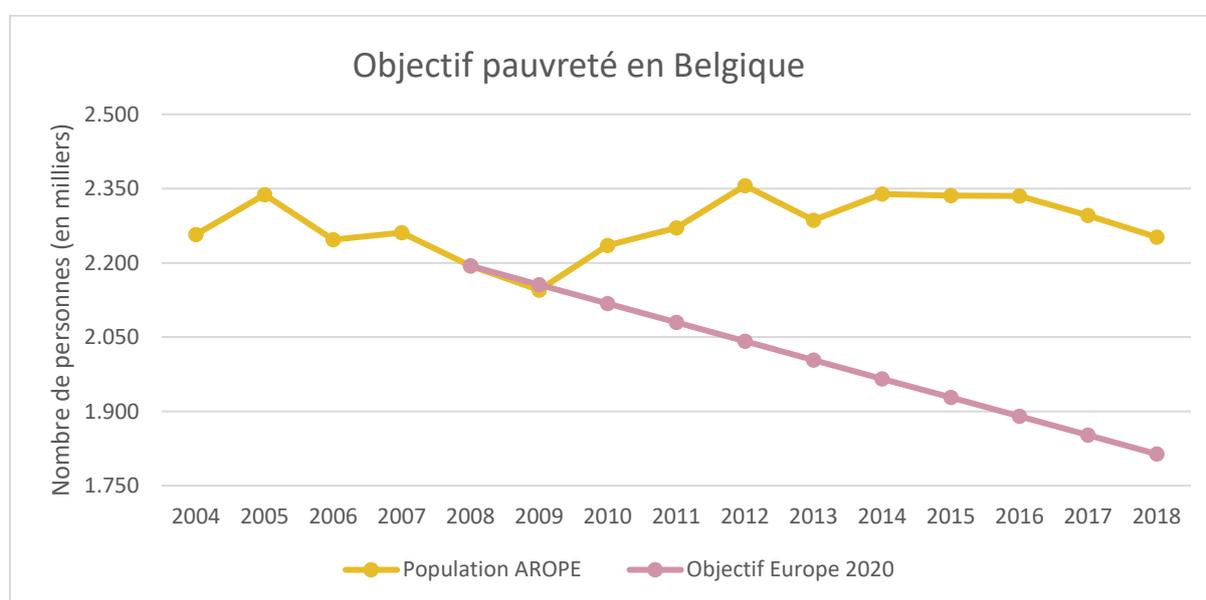
<sup>4</sup> L'indicateur UE2020 de la pauvreté est un indicateur composite « At Risk of Poverty or Social Exclusion » (AROPE) se composant de trois éléments. Les personnes exposées à « un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale » sont confrontées à au moins un des problèmes suivants : faibles revenus, appartenance à un ménage souffrant d'une très faible intensité de travail et/ou appartenance à un ménage confronté à des privations matérielles graves. Ils constituent conjointement les indicateurs-clés de la stratégie Europe 2020.

<sup>5</sup> Équivalent : en tenant compte des différentes compositions familiales.

Par exemple, l'augmentation du risque de pauvreté de 15,9 % (2017) à 16,4 % (2018) n'est pas significative, étant donné que le demi-intervalle de confiance s'élève à 1,5 % et il peut donc s'agir d'un hasard statistique.<sup>6</sup> En 2017, le risque de pauvreté se situe dans l'intervalle de confiance de 14,9 % et 17,9 %, avec une précision de 95 %. Enfin, il est important de souligner que seuls les ménages privés se composant de personnes physiques légalement domiciliées en Belgique sont inclus dans l'échantillon.

En matière d'inclusion sociale, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE se sont engagés à sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, par rapport à 2008, et ce, à l'horizon 2020 (stratégie Europe 2020). Dans ce contexte, la Belgique vise à diminuer de 380.000 personnes sa population exposée à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, dont le nombre devrait être réduit à 1.814.000 en 2020.

Le graphique ci-dessous illustre que cet objectif n'est pas atteint.<sup>7</sup> En suivant la pauvreté comme étant une réduction absolue du nombre de personnes, l'augmentation par rapport à 2008 peut en fait s'expliquer par la croissance démographique. En termes relatifs, toutefois, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est demeuré plus ou moins stable. Par exemple, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale s'élevait à 20,8 % en 2008 et à 19,8 % en 2018.



Source : Eurostat

<sup>6</sup> Les demi-intervalles de confiance suivants s'appliquent pour l'année 2017 :

	Chiffre	95 % demi-intervalle de confiance
Risque de pauvreté (AROP)	16,4 %	1,5 %
Privation matérielle grave (SMD)	4,9 %	1,0 %
Très faible intensité de travail (VLWI)	12,1 %	1,7 %
Risque de pauvreté et d'exclusion sociale (AROPE)	19,8 %	1,5 %

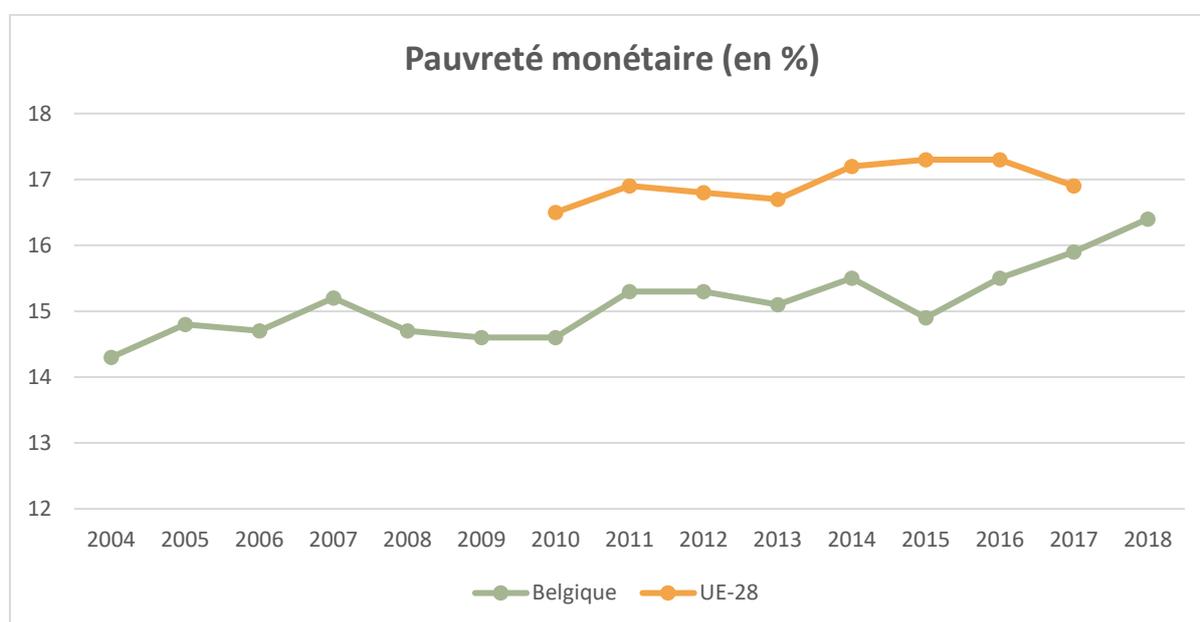
<sup>7</sup> Ces chiffres peuvent être avancés avec certitude étant donné que les objectifs Europe 2020 se basent sur les années EU-SILC 2008-2018.

### Pauvreté liée aux revenus

Le premier indicateur utilisé pour l'indicateur composite est la pauvreté monétaire ou « At Risk Of Poverty » (AROP). Elle est mesurée en fixant un seuil de pauvreté égal à 60 % du revenu médian disponible au niveau individuel.

En Belgique, cela correspond, en 2018, à un seuil de 14.246 € par an ou 1.187 € par mois pour une personne isolée.<sup>8</sup>

Le seuil de pauvreté d'un ménage se composant de deux adultes et de deux enfants (<14 ans) peut être calculé en multipliant le seuil pour une personne isolée par un facteur de 2,1 (un poids de 1 pour le chef de famille, 0,5 pour le deuxième adulte et 0,3 pour chaque enfant). Cela génère un montant de 29.918 € sur une base annuelle, soit environ 2.493 € par mois.



Source : Eurostat

L'évolution de la pauvreté monétaire entre 2008 et 2018 affiche une légère hausse en Belgique et une très légère augmentation dans l'UE-28.<sup>9</sup> L'augmentation du risque de pauvreté au cours des 8 dernières années est plus élevée en Belgique que dans l'UE-28 (1,3 % contre 0,4 %). Alors que, en Belgique, le risque de pauvreté basé sur le revenu était inférieur d'un peu moins de 2 % en 2010 par rapport à la moyenne des États membres de l'Union européenne, l'écart n'était plus que d'un pour cent en 2017.<sup>10</sup> En 2018, le risque de pauvreté en Belgique était de 16,4 %, soit le chiffre le plus élevé depuis le début de l'enquête EU-SILC en 2004. De plus, il s'agit d'une augmentation significative par rapport à la période 2004-2010 (hors 2007).

Selon cet indicateur, la Belgique se porte encore un peu mieux que l'UE-28. Néanmoins, près d'un Belge sur six vit dans la pauvreté monétaire et cette proportion a légèrement augmenté au cours de ces dernières années.

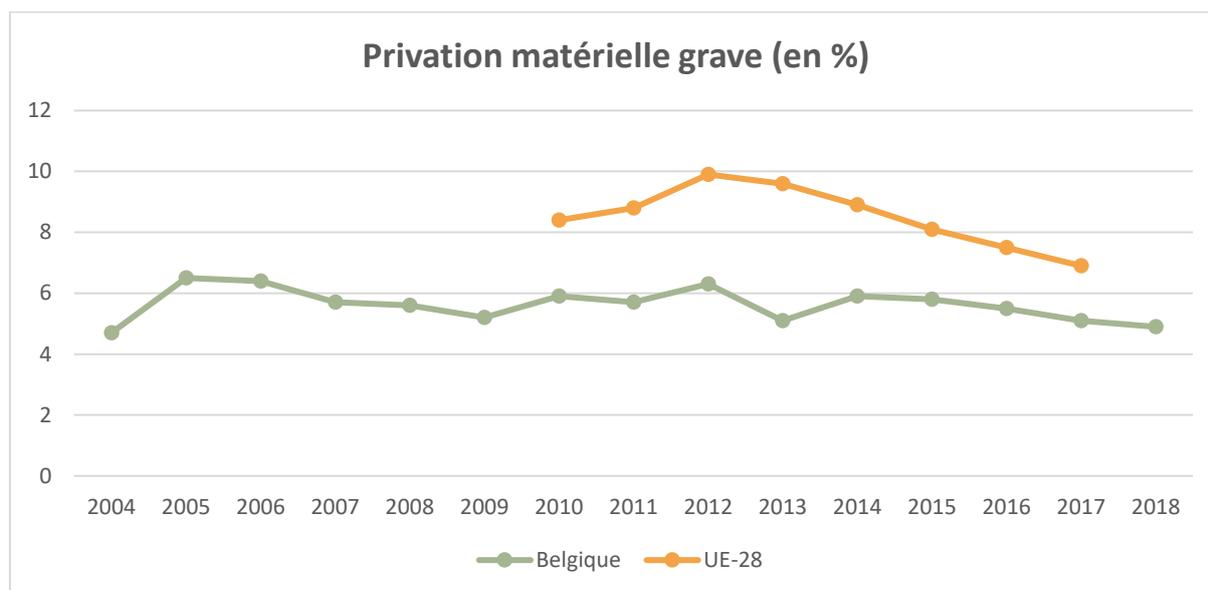
<sup>8</sup> Étant donné que les ménages partagent certains coûts et dépenses, le nombre de membres de la famille n'est pas simplement multiplié aux fins du calcul du seuil de pauvreté. Par contre, un certain facteur ou « poids » est pris en compte. Par exemple, un adulte supplémentaire dans un ménage est inclus pour moitié (un facteur de 0,5) dans le calcul du seuil de pauvreté, et les enfants (<14 ans) pour un facteur de 0,3.

<sup>9</sup> En dépit d'une augmentation de plus de 1 %, elle est assez faible si l'on tient compte des intervalles de confiance.

<sup>10</sup> Il est important de souligner qu'il s'agit d'une moyenne pondérée pour la population de l'UE-28.

## Privation matérielle grave

Le deuxième indicateur composant l'indicateur européen de pauvreté est la « privation matérielle grave » (Severe Material Deprivation, SMD). En substance, cela désigne l'impossibilité de jouir d'un niveau de vie normal. Cet indicateur ne cible donc pas la situation financière, mais analyse les dépenses réellement effectuées avec les moyens financiers disponibles. L'enquête EU-SILC mesure la privation matérielle en identifiant les biens ou services matériels qu'une personne peut s'offrir. Si une personne n'achète pas au moins 4 des 9 biens ou services concrets pour des raisons financières, elle se trouve alors dans une situation de « privation matérielle grave ». L'hypothèse sous-jacente implique que les 9 éléments donnés symbolisent le niveau de vie dans notre société.



Source : Eurostat

Les données ci-dessus démontrent que la « privation matérielle grave » est nettement plus faible en Belgique que dans l'UE-28. En 2017, 5,1 % de la population belge vivait dans une situation de « privation matérielle grave », contre 6,9 % dans les États membres de l'UE. Toutefois, l'écart entre le pourcentage moyen de l'UE-28 et de la Belgique se réduit. Par exemple, la différence entre la Belgique et l'UE-28 était de 2,5 % en 2010 et de 1,8 % en 2017. En 2018, le taux le plus récent pour la Belgique indique que 4,9 % de la population est touchée par une privation matérielle grave.

Les différences au sein de l'UE-28 sont beaucoup plus marquées dans le domaine de la « privation matérielle grave » que pour les autres indicateurs de pauvreté. Occupant la 13<sup>e</sup> place, la Belgique intègre de justesse la première moitié du classement en 2017.<sup>11</sup> Cependant, la Belgique peut encore progresser dans ce domaine, vu que tous les pays voisins obtiennent de meilleurs résultats pour cet indicateur.

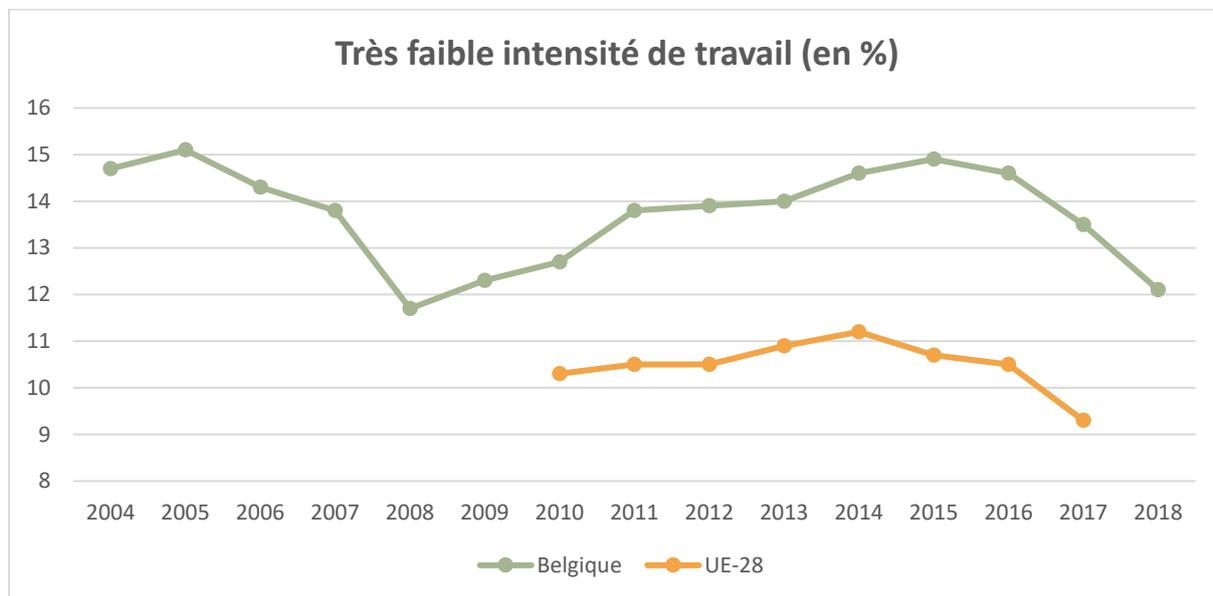
La raison expliquant ces différences plus prononcées réside dans le fait que la « privation matérielle grave » est plutôt un concept absolu de pauvreté, et reflète donc davantage les différences de prospérité entre les différents États membres de l'UE.<sup>12</sup> Un critère s'applique à tous les pays en matière de « privation matérielle grave », tandis que la pauvreté monétaire est comparée au revenu médian par pays.

<sup>11</sup>Ces chiffres n'incluent pas l'Irlande, mais, en 2016, l'Irlande occupait la 16<sup>e</sup> place sur la base de cet indicateur.

<sup>12</sup> Le concept de pauvreté monétaire dans l'enquête EU-SILC est relatif, car le seuil de pauvreté fluctue en fonction du niveau de prospérité (il suit la médiane).

### Ménages à très faible intensité de travail

Le troisième indicateur utilisé pour élaborer l'indicateur européen de pauvreté est celui des « ménages à très faible intensité de travail » (Households with very Low Work Intensity, LWI). Cet indicateur cible les ménages ne comptant aucun travailleur ou dont les membres travaillent très peu, mais qui ne perçoivent pas nécessairement un faible revenu.<sup>13</sup>



Source : Eurostat

En ce qui concerne ce troisième indicateur de pauvreté, la Belgique est le pays qui affiche la performance la plus faible ; son nombre de ménages à très faible intensité de travail l'amène au deuxième rang des pays de l'UE-28. En la matière, beaucoup reste encore à faire pour réduire le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique.

En 2017, la « très faible intensité de travail » s'élevait à 13,5 % en Belgique contre 9,3 % dans l'UE-28.

La moyenne de l'UE-28 est passée sous la barre des 10 % pour la première fois depuis la crise, tandis qu'en Belgique, l'indicateur est toujours supérieur à 12 % en 2018.

Depuis 2004, l'indicateur « très faible intensité de travail » présente de fortes variations qui doivent être observées à la lumière du climat économique. Il y a clairement une tendance à la hausse depuis la crise économique de 2008-2009. Depuis peu, une baisse du nombre de ménages « à très faible intensité de travail » a été associée à la croissance économique récente et à un taux d'emploi plus élevé.

<sup>13</sup> On peut plus particulièrement parler d'une « très faible intensité de travail » si les adultes (à l'exclusion des étudiants), âgés de 18 à 59 ans, d'un ménage ont travaillé moins d'un cinquième de leur temps de travail potentiel au cours des douze derniers mois.

## 2.2 Rapport final

Le troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2016-2019) poursuit les **6 objectifs stratégiques** suivants :

- 1) Assurer la protection sociale de la population
- 2) Réduire la pauvreté infantile
- 3) Améliorer l'accès à l'emploi via l'activation sociale et professionnelle
- 4) Lutter contre le sans-abrisme et les logements précaires
- 5) Garantir le droit à la santé
- 6) Rendre les services publics plus accessibles aux personnes vulnérables

Ces objectifs reposent sur le Programme national de réforme, le Rapport social national et le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté précédent. Chaque objectif stratégique se compose d'objectifs opérationnels et d'actions concrètes. Ils sont pris en charge par les ministres compétents et par leurs administrations. Le Ministre coordonne le plan.<sup>14</sup> Le SPP Intégration sociale assure le suivi et le monitoring du plan, comme indiqué dans les actions 60 et 61.

Cette section décrit certaines conclusions du rapport final, qui peuvent être utilisées pour élaborer un éventuel quatrième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

### Actions

**Les 6 objectifs stratégiques ont été développés en 61 actions.** Bien que les actions 56 à 61 ne relèvent d'aucun de ces 6 objectifs de lutte contre la pauvreté, ces 6 actions répondent à la nécessité de sensibilisation et de suivi, et ce, en concertation avec les entités fédérées et les autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre du plan.

Plus d'un tiers des actions du plan relèvent du premier **objectif stratégique de protection sociale** (OS 1). Deuxièmement, 11 actions s'inscrivent dans l'objectif stratégique des soins de santé (OS 5).

On pourrait en conclure qu'il s'agit d'un plan d'action fédéral et que la grande majorité des mesures relèvent des compétences fédérales. En effet, la sécurité sociale et les allocations de protection sociale constituent un levier fédéral important dans la lutte contre la pauvreté monétaire.

L'assistance sociale est le système résiduel financé par le gouvernement fédéral et cible principalement la lutte contre la pauvreté parmi les groupes les plus vulnérables.

L'accord de coopération du 5 mai 1998 relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté détermine que : « *la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain.* »<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ministres compétents : 2014-2017 Elke Sleurs, N-VA, Secrétaire d'État à la lutte contre de la Pauvreté ; 2017-2018 Zuhail Demir, N-VA, Secrétaire d'État à la lutte contre la Pauvreté ; décembre 2018 – juin 2019 Kris Peeters, CD&V, Vice-premier ministre et ministre chargé de la lutte contre la Pauvreté ; depuis juillet 2019 Wouter Beke, CD&V, Ministre en charge de la lutte contre la Pauvreté.

<sup>15</sup> <http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/samenwerkingsakkoord-tussen-de-federale-staat-de-gemeenschappen-en-de-gewesten-betreffende-de-bestendinging-van-het-armoedebeleid/>

## GRAPHIQUE



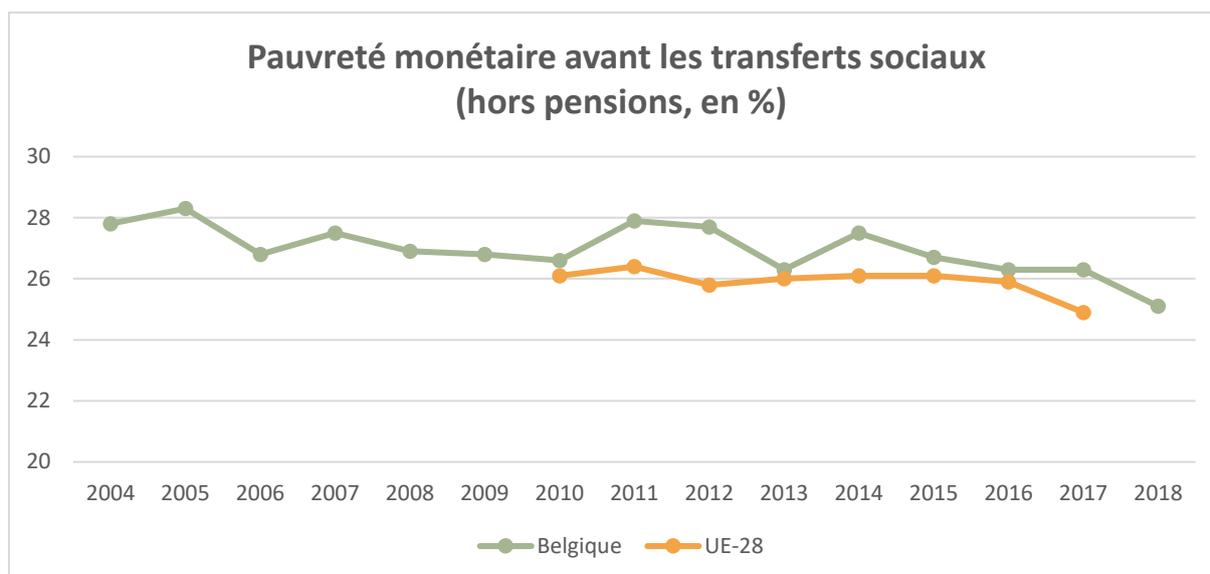
Une protection sociale forte est le gage d'un revenu suffisamment élevé et protège la population contre les risques sociaux. Elle joue certainement un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté. En l'absence de transferts sociaux, le pourcentage du risque de pauvreté (pauvreté financière) ne s'élèverait pas à 14,9 % de la population, mais à 43,1 % (chiffres de 2014) ! Cela démontre que la sécurité sociale est le premier moyen efficace de réduire certains risques pouvant induire la pauvreté. Il est vrai que ce dernier chiffre inclut les pensions. Afin de comprendre l'impact du système social sur la pauvreté, nous pouvons examiner la pauvreté monétaire avant les transferts sociaux (hors pensions)<sup>16</sup>. Le risque de pauvreté avant les transferts sociaux (hors pensions) s'élève à 25,1 % en Belgique pour l'année 2018 ; il s'agit du taux le plus bas depuis le début de l'enquête EU-SILC en 2004.

Le graphique ci-dessous illustre l'importance des transferts sociaux pour la redistribution des moyens financiers. À défaut d'une redistribution sociale en Belgique et dans l'UE-28, la pauvreté liée aux revenus serait nettement plus élevée. Depuis 2010, la pauvreté monétaire avant les transferts sociaux connaît une légère diminution en Belgique ; dans l'UE-28, ce pourcentage a pour la première fois chuté sous la barre des 25 % depuis la crise.

Le fait que la pauvreté financière avant les transferts sociaux en Belgique soit supérieure à la moyenne de l'UE-28 (26,4 % contre 24,9 %) et que ce pourcentage soit inférieur après les transferts sociaux (voir ci-dessus : 15,9 % contre 16,9 %), indique que la redistribution sociale est plus forte en Belgique.

---

<sup>16</sup> Les pensions ne sont pas incluses dans les transferts sociaux, et ce, pour deux raisons : 1) bien que les pensions aient un effet redistributif, elles sont pour la plupart constituées par des cotisations individuelles. Les pensions reflètent donc dans une large mesure les (anciens) revenus du marché des bénéficiaires. 2) Compte tenu des différents systèmes de pension dans les États membres de l'UE, exclure les pensions du calcul des revenus du marché créerait des différences dans la comparaison de l'impact des impôts et des allocations sur la réduction de la pauvreté.



Source : Eurostat

Bien que la sécurité sociale remplisse également des fonctions autres que la lutte contre la pauvreté, elle constitue un critère prioritaire pour pouvoir évaluer l'efficacité de la protection sociale.

Toutefois, la lutte contre la pauvreté ne se limite pas à la protection sociale ; elle englobe également la politique transversale relative à la lutte contre la pauvreté et, par conséquent, des actions dans d'autres domaines politiques, tels que la justice, l'emploi et les finances. Les **autres mesures** le démontrent également.

Par exemple, *l'action 27* a pour objet d'améliorer le fonctionnement du Service des créances alimentaires. Ce service a été créé au sein du Service Public Fédéral Finances<sup>17</sup> afin, notamment, de lutter contre la pauvreté résultant du défaut de paiement de la pension alimentaire aux enfants et/ou au (à l'ex-)partenaire.

*L'action 33* concerne l'autonomisation des femmes monoparentales. Lors de l'analyse des bénéficiaires du revenu d'intégration (équivalent), le SPP Intégration sociale a effectivement constaté une grande différence entre les hommes et les femmes en ce qui concerne leur situation familiale. En effet, on dénombre 8 femmes pour 1 homme dans une famille monoparentale. Avec le projet MIRIAM, la pauvreté n'est pas seulement abordée d'un point de vue financier. La pauvreté a de graves répercussions sur la vie, considérée dans tous ses aspects. La « participation » à la société est souvent difficile pour les personnes vulnérables ; il existe des fossés profonds entre la société et les personnes vivant dans la pauvreté. Grâce à l'autonomisation de ce groupe cible vulnérable, des efforts sont consentis pour briser cet isolement.

En améliorant l'accessibilité du système d'aide juridique de deuxième ligne<sup>18</sup>, *l'action 53* démontre que la lutte contre la pauvreté exige des initiatives dans d'autres domaines politiques. En effet, l'amélioration de l'accès à la justice est également un outil essentiel dans la lutte contre la pauvreté.

Ces actions dans des domaines politiques spécifiques auront peu ou pas d'impact sur AROPE. Cependant, elles peuvent avoir des conséquences importantes pour les personnes vivant dans la pauvreté, et ce, certainement à long terme. Ainsi, l'autonomie et un réseau social diminuent le

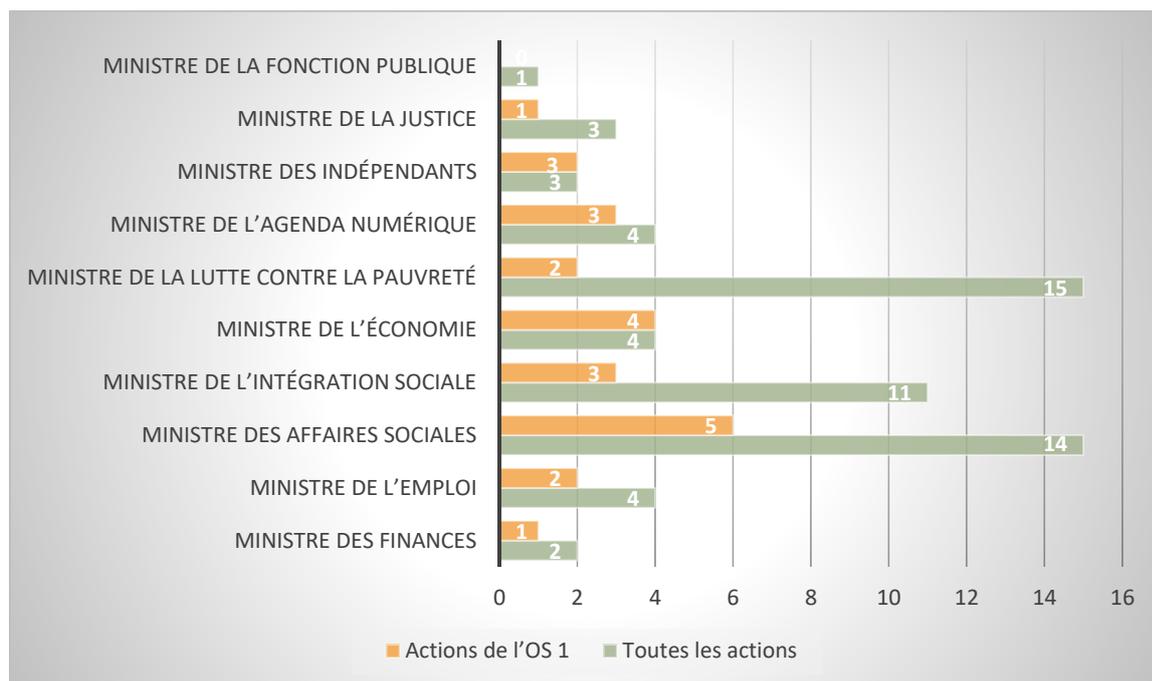
<sup>17</sup> Loi du 21 février 2003 : le SECAL relève de la compétence du Ministre des Finances. L'organisation fait partie de l'Administration du recouvrement non fiscal au sein de l'Administration générale de la perception et du recouvrement.

<sup>18</sup> L'aide juridique de deuxième ligne, à ne pas confondre avec l'assistance judiciaire de deuxième ligne.

sentiment d'exclusion sociale des personnes. Ces aspects peuvent également accroître leurs chances de percevoir un revenu de leur travail en toute autonomie et améliorer ainsi leur résilience dans la vie. L'accès aux biens et services publics est aussi important pour donner à tous les citoyens le sentiment d'appartenance effective. Dans ce cadre également, le revenu est souvent un élément central, mais cette approche de la pauvreté prend davantage en compte les aspects psychologiques et sociaux de la pauvreté.

### **Ministre compétent<sup>19</sup>**

Le graphique suivant fournit un aperçu du nombre d'actions dont le ministre concerné est responsable. Il convient de souligner que les 6 actions relatives au suivi du plan relèvent de la compétence du Ministre de la Lutte contre la pauvreté.



Dès lors, si nous comparons le premier objectif stratégique et ses 24 actions à l'ensemble des 61 actions, nous constatons, comme indiqué ci-dessus, que la plupart des actions relèvent du domaine de la protection sociale, domaine qui incombe au Ministre des Affaires sociales.

Par souci d'exhaustivité, il convient de noter qu'en matière de protection sociale, la sécurité sociale et l'assistance sociale incluent plusieurs ministres chargés de la protection sociale : le Ministre des Affaires sociales (la sécurité sociale des employés sans pension), le Ministre des Pensions (à l'exception des indépendants retraités), le Ministre des Indépendants (le statut social des indépendants, y compris la pension des indépendants) et le Ministre de l'Intégration sociale (le revenu d'intégration). En revanche, le statut social des indépendants dispose de son propre Ministre compétent, le Ministre des Indépendants. Ceci ne relève donc pas de la compétence du ministre des Affaires sociales. Les actions 15 (Commission de dispense des cotisations des travailleurs indépendants), 16 (uniformisation de la pension minimale des travailleurs indépendants avec les salariés) et 18 (droit passerelle des travailleurs indépendants) relèvent donc également de la protection sociale et plus précisément de la sécurité sociale, mais le Ministre des Indépendants est ici le ministre compétent.

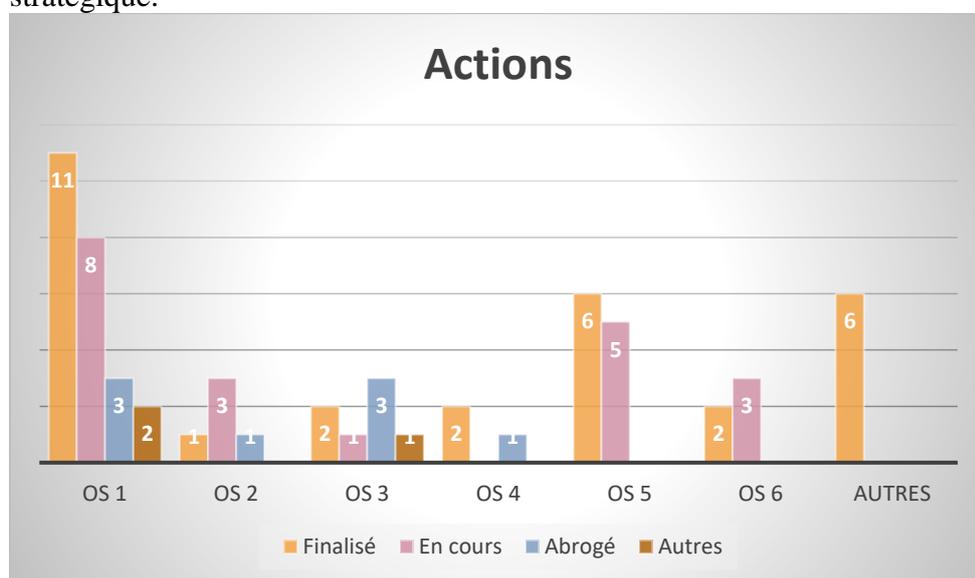
<sup>19</sup> Seuls les ministres qui assument la responsabilité finale d'une action sont repris dans le graphique. Le graphique ne tient pas compte des éventuels partenariats.

Il ressort également du graphique ci-dessus qu'en ce qui concerne les actions ciblant ce premier objectif stratégique de protection sociale, d'autres ministres et/ou secrétaires d'État sont également désignés comme politiquement responsables de la mise en œuvre d'une mesure relevant de cet objectif stratégique.

La protection sociale est essentielle dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, mais cette dernière nécessite également des mesures dans d'autres domaines politiques. Dans le rapport général sur la pauvreté et l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, la pauvreté est définie en termes de droits de l'homme. La pauvreté peut être considérée comme un réseau d'exclusion sociale dans divers domaines, bien que le revenu soit toujours un élément crucial.

### **Résultat final**

Le graphique suivant fournit un aperçu de l'état d'avancement des actions par objectif stratégique.



Les principales conclusions tirées de l'état d'avancement des différentes actions sont exposées ci-après.

La liste des 61 actions est annexée au présent rapport.

**Actions finalisées** : Au terme de la présente législature, nous constatons que 22 des 61 actions ont été menées à terme. Les 8 actions « en cours jusqu'à la fin de la législature » peuvent également être considérées comme des mesures finalisées dans le cadre du plan d'action fédéral. Ce qui porte à **30 le nombre total d'actions réalisées**, soit un peu moins de la moitié.

Onze de ces actions finalisées concernent le premier objectif stratégique, la « protection sociale ». En résumé, ces mesures concernent l'augmentation des allocations les plus basses, la promotion du travail et l'attention portée aux besoins spécifiques des travailleurs indépendants vulnérables. Un taux d'activité plus élevé laisse en effet plus de place à une augmentation durable et responsable des prestations sociales.

Les actions en cours jusqu'à la fin de la législature revêtent un caractère temporaire, telles que les actions 37 et 38 dans le cadre du 4<sup>e</sup> objectif stratégique, la lutte contre le sans-abrisme ; respectivement l'accueil hivernal temporaire et le projet Housing First.

L'action 55, qui porte sur les seuils à partir desquels les personnes en situation de pauvreté peuvent postuler à un emploi via le Selor, s'est poursuivie jusqu'à la fin de la législature. En

fonction des résultats de cette enquête, des mesures spécifiques pourraient être élaborées dans le cadre d'un éventuel plan fédéral suivant ayant pour objet de faciliter l'accès au marché du travail du gouvernement fédéral.

Les autres actions « en cours jusqu'à la fin de la législature » concernent le suivi et le contrôle du plan.

**Actions en cours** : 20 actions étaient encore en cours quand les fiches finales ont été complétées.

La plupart de ces actions s'inscrivent dans le cadre du premier objectif stratégique, avec 8 actions en cours.<sup>20</sup> Par exemple, la première action du plan fédéral est toujours en cours ; elle précise que des mesures seront prises pour augmenter les salaires nets les plus bas, et ce, dans le cadre du tax shift. Cette action inclut plusieurs modifications du régime fiscal des personnes physiques et peut être de nouveau modifiée à tout moment, en raison de choix politiques.

Des actions ayant pour objet de réduire le fardeau de la dette sont également en cours. Cela exige une politique plus proactive afin de lutter contre le surendettement.

Dans le cadre de l'objectif d'accessibilité et de qualité des soins de santé, nous constatons également que 5 des 11 actions de cet objectif n'ont pas été finalisées. Il s'agit principalement de la simplification des formalités administratives ainsi que du régime du tiers-payant.<sup>21</sup>

Il est frappant de constater que 3 actions de l'objectif stratégique « Lutte contre la pauvreté des enfants » sont toujours en cours, soit 60 % des actions qui relèvent de cet objectif stratégique.<sup>22</sup>

Cette donnée ainsi que l'action 25 abrogée « élaboration d'un plan national de lutte contre la pauvreté infantile » signifient que, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté infantile, un faible nombre des actions prévues dans le plan fédéral ont été mises en œuvre au cours de la législature précédente.

**Actions restantes** : Des 11 actions restantes, 3 actions sont « en attente » et 8 actions ont été abrogées au cours de la dernière législature.

Depuis la démission du gouvernement au début du mois de décembre 2018, le gouvernement est en affaires courantes. Cela a également un impact sur la mise en œuvre de quelques actions. Les actions 7, 20 et 35 précisent que la mise en œuvre de la mesure n'a pas été poursuivie en raison de l'incapacité d'un gouvernement en affaires courantes de faire davantage, et certaines autres priorités ont été privilégiées. Le prochain gouvernement aura pour tâche de mettre en œuvre ces actions.

En l'occurrence, il s'agit de 2 mesures afférentes à l'objectif stratégique de protection sociale<sup>23</sup> et d'une action dans le cadre de l'activation sociale et professionnelle, à savoir la mise en œuvre de la contribution de solidarité pour les employeurs qui ne proposent pas d'emploi à temps plein ou d'heures supplémentaires aux travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une allocation de garantie de revenu.

Les mesures qui ont été abrogées au cours de la dernière législature s'inscrivent dans les divers objectifs stratégiques du plan. Il s'agit, il est vrai, de 3 actions dans le cadre des objectifs stratégiques d'activation socio-professionnelle (actions 31, 32 et 36).

L'introduction du service communautaire a été incluse dans l'accord de coalition du gouvernement Michel en 2014 et a été réalisée en 2016. Le service communautaire est un levier d'intégration sociale, sociétale et socio-professionnelle. Les CPAS locaux peuvent proposer un

---

<sup>20</sup> Actions 1, 8, 9, 12, 14, 19, 21 et 23.

<sup>21</sup> Actions 40, 41, 43, 45 et 46.

<sup>22</sup> Actions 27, 28 et 29.

<sup>23</sup> L'action 7 cible l'optimisation du système d'exemption socio-professionnelle pour les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et l'action 20 se concentre sur l'évaluation des tarifs sociaux et l'encouragement à réduire la fracture numérique.

service communautaire sur une base volontaire aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, dans le cadre d'un « projet individualisé d'intégration sociale » (PIIS).<sup>24</sup>

Les actions 31 et 32 n'ont pas pu être mises en œuvre en raison de l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Depuis la sixième réforme de l'État, les régions sont effectivement compétentes pour l'emploi des personnes bénéficiant de l'intégration sociale, mais également car le service communautaire présente des caractéristiques étroitement liées à celles de l'emploi rémunéré.

L'action 36 concerne une mesure dont la mise en œuvre a été précédemment couverte dans d'autres mesures.

Les raisons pour lesquelles d'autres actions ont été abrogées sont souvent liées à une décision du ministre compétent de ne pas donner suite à la mesure ou à une coopération difficile entre les différents acteurs.

### **Conclusions générales du rapport final :**

- 61 actions réparties en 6 objectifs stratégiques ;
- Plus de 30 % des actions relèvent de l'objectif stratégique de protection sociale. La sécurité sociale joue un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté ;
- La lutte contre la pauvreté nécessite une approche transversale ;
- 30 actions ont été finalisées, c'est-à-dire près de la moitié des mesures du plan, qui concernent, notamment, l'augmentation des allocations minimales ;
- 20 actions sont toujours en cours : il s'agit notamment de mesures dans le contexte de la pauvreté infantile qui pourraient être incluses dans le cadre d'une future législation ;
- 11 actions sont en cours ou ont été abrogées : et ce, essentiellement en raison d'autres priorités politiques et du gouvernement actuel en affaires courantes.

---

<sup>24</sup> Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

### 3. Évaluation du plan sur la base de 6 aspects

Le suivi des mesures du Plan d'action fédéral de lutte contre la pauvreté a été assuré par le Réseau des fonctionnaires fédéraux chargés de la lutte contre la pauvreté, et ce, à l'aide d'un instrument de contrôle. Dans un audit du précédent Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, la Cour des comptes a estimé que cet outil était de qualité.

Cela signifie que, pour chaque mesure politique, des informations ont été récoltées par le biais du Réseau des fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté et contiennent notamment les données suivantes : le calendrier et les différentes phases de l'exécution de la mesure, les indicateurs utilisés pour suivre le résultat de la mesure et la contribution à la réalisation de l'objectif, le budget, le personnel et l'évaluation prévus.

Les fonctionnaires fédéraux chargés de la lutte contre la pauvreté remplissent, en d'autres termes, un rôle crucial dans le suivi de la mise en œuvre du troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Chaque fonctionnaire du réseau est invité à compléter une fiche relative aux actions relevant du champ de compétences de son ministre.

Le plan a été évalué dans sa totalité via un questionnaire adressé aux services publics fédéraux et aux institutions familiarisées avec les différents composants, tels que l'évaluation de l'implication des parties prenantes (y compris les personnes en situation de pauvreté et leurs associations) dans les différentes phases du plan, les indicateurs utilisés, la communication, les budgets, l'égalité entre les femmes et les hommes, ou encore la méthodologie du plan.

#### **3.1 L'implication de la société civile**

Donner la parole aux personnes vivant dans la pauvreté et aux autres parties prenantes fait partie intégrante de la politique de lutte contre la pauvreté. Les personnes vivant dans la pauvreté – et les diverses organisations et institutions qui jouent un rôle dans la lutte contre la pauvreté – sont très bien placées pour identifier des problèmes et formuler des solutions. Les histoires individuelles incitent les politiques à formuler des solutions structurelles en fonction de l'intérêt général.

Les actions suivantes sont donc pertinentes afin d'évaluer la participation de la société civile.

*Action 58 : La secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté analysera en profondeur, en concertation avec les ministres concernés, les analyses et les recommandations du Service de lutte contre la pauvreté et les éléments pertinents pour le niveau fédéral seront repris dans le lancement d'initiatives et de moments de concertation concrets.*

*Action 59 : La secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté se concertera régulièrement avec le Réseau belge de lutte contre la Pauvreté, la Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale UE2020, les CPAS, le Conseil supérieur national pour les personnes handicapées, les régions et les zones géographiques, etc.*

Chaque année, le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) harmonise les objectifs et les activités de son programme annuel avec les priorités et les activités du plan afin d'être en mesure d'y contribuer.

Le Service de lutte contre la pauvreté (Steunpunt) travaille toujours sur la base d'une concertation avec des associations dans lesquelles les personnes défavorisées peuvent s'exprimer et avec de nombreux autres acteurs divers.

Le rôle du Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) et du Service de lutte contre la pauvreté (Steunpunt) dans le cadre de la *préparation et du suivi* du 3<sup>e</sup> Plan fédéral de lutte contre la pauvreté pourrait être mieux reconnu et défini. Les rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté peuvent constituer une source importante d'idées pour le plan, étant

donné que ces informations sont puisées dans les expériences des personnes vivant dans la pauvreté. Le Service de lutte contre la pauvreté a été interrogé dans le cadre de l'enquête sur les fonds sociaux en matière d'énergie.<sup>25</sup> Par exemple, le Service de lutte contre la pauvreté recommande notamment, dans sa contribution au plan fédéral, et via son Rapport bisannuel 2014-2015, d'étendre le soutien à diverses sources d'énergie pour ce qui concerne ces fonds sociaux en matière d'énergie. Grâce à la structure du Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN), qui regroupe les réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté et les associations où les plus démunis prennent la parole, les personnes en situation de pauvreté pourraient davantage participer aux différents aspects du plan, notamment à la structure, au suivi et à la communication. Cela permettrait non seulement de renforcer l'effectivité du plan, mais aussi de le faire connaître aux personnes en situation de pauvreté et d'accroître l'adhésion de ce groupe à ce plan.

Le processus de consultation – organisé par l'intermédiaire de la Plate-forme belge UE2020 – s'est essentiellement limité à déterminer l'état d'avancement de l'élaboration du plan fédéral. L'implication des participants à la Plate-forme belge UE2020 s'est limitée à « être informés ». Ils n'ont eu que peu d'occasions de contribuer au contenu du plan. Aucune information n'était disponible sur les propositions faites par les différents acteurs et sur leurs effets sur le texte final du plan.

Le Service de lutte contre la pauvreté souligne qu'au cours du processus, une tension s'est fait ressentir entre le besoin d'un soutien politique pour le plan et les ambitions d'implication des parties prenantes. En général, l'utilisation d'instruments existants est nécessaire pour l'évaluation ex ante de l'impact des mesures envisagées en situation de pauvreté et l'ouverture d'un large débat – avec les différentes parties prenantes – sur les différentes propositions.

Lors de la mise en œuvre du plan fédéral, les fiches de suivi ont démontré qu'elles ne contenaient que **des informations partielles** sur la manière dont les acteurs étaient impliqués dans la mise en œuvre de la mesure et qu'elles ne mentionnaient pas davantage la mesure dans laquelle les personnes vivant dans la pauvreté avaient été consultées. L'implication des personnes vivant dans la pauvreté a été définie via une consultation des experts du vécu. Cette approche n'a cependant été préconisée que pour 9 des 61 actions.

L'implication dans le cadre de *l'évaluation* du 3<sup>e</sup> Plan fédéral de lutte contre la pauvreté a été jugée positive. Le Service de lutte contre la pauvreté appelle à la planification systématique d'une évaluation ex post des mesures, tout en impliquant les différentes parties prenantes – et en particulier les personnes en situation de pauvreté et leurs associations.

Lors de l'évaluation du plan, la société civile a aussi demandé si le 3<sup>e</sup> Plan fédéral de lutte contre la pauvreté répondait aux besoins des personnes en situation de pauvreté.

Le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) s'est dit préoccupé par le fait que le plan ressemble davantage à une **liste de mesures** qu'à une vision pour la réduction de la pauvreté assortie d'une stratégie visant à réellement sortir les personnes de la pauvreté. Le plan indique par exemple qu'il convient d'augmenter les allocations minimales de sécurité sociale et les prestations d'assistance sociale pour atteindre le seuil de pauvreté européen. Cependant, les actions proposées pour atteindre cet objectif ne sont pas suffisantes pour atteindre ce résultat. En outre, le BAPN craint que le plan ne contienne des mesures qui ne combattent pas la pauvreté mais la favorisent. Dans ce contexte, le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) fait référence, par exemple, à la généralisation du PIIS, selon laquelle le revenu d'intégration, dernier filet de secours social, dépend de conditions privant certaines personnes de leurs droits sociaux. Le service communautaire a également été introduit dans le cadre du PIIS, une mesure

---

<sup>25</sup> Action 9 : En 2017, le ministre de l'Intégration sociale et le ministre de l'Énergie évalueront les fonds sociaux en matière d'énergie (gaz, électricité, mazout) et, le cas échéant, les restructureront ou les adapteront.

abrogée par la Cour constitutionnelle. Le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) cite également l'exemple de l'augmentation de l'accessibilité du système d'assistance judiciaire de deuxième ligne (action 53). Toutefois, le ticket modérateur introduit dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne limitait l'accès à la justice aux personnes en situation de pauvreté et a, par conséquent, été abrogé par un arrêt de la Cour constitutionnelle.

Bien que le troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté fasse référence à l'importance d'impliquer les personnes vivant dans la pauvreté, les associations dans lesquelles les pauvres s'expriment et d'autres acteurs, il apparaît que leur rôle primordial dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique est insuffisamment pris en compte dans ce plan.

### 3.2 Indicateurs

La définition d'objectifs et d'indicateurs précis dans l'adoption des politiques publiques est un élément-clé de l'évaluation de ces politiques. Depuis le deuxième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, un indicateur a été lié à 5 des 6 objectifs stratégiques.

Pour l'**objectif stratégique** de protection sociale, des indicateurs de suivi des objectifs opérationnels sont également proposés. Certains de ces objectifs peuvent être suivis à l'aide d'indicateurs globaux, dont l'augmentation des allocations les plus faibles, la combinaison des allocations et d'un revenu du travail, l'accès à l'énergie et à l'eau, la promotion de l'inclusion numérique et la lutte contre le surendettement.

*En d'autres termes : les indicateurs analysés peuvent être utilisés pour suivre l'évolution globale de la pauvreté, même s'il convient d'ajouter qu'ils sont soumis à des cycles économiques ou à d'autres facteurs.*

Par exemple, le tax shift<sup>26</sup> a permis d'augmenter les salaires nets, notamment via la majoration du montant exonéré. Certaines personnes dont les salaires nets sont les plus bas peuvent ainsi franchir le seuil de pauvreté. De plus, le tax shift a permis de créer des emplois via la réduction la cotisation de l'employeur. Toutefois, la plupart des personnes vivant dans la pauvreté ne travaillent pas. Il est donc nécessaire d'analyser l'impact du tax shift sur les demandeurs d'emploi. Une étude de la KU Leuven a démontré que les « demandeurs d'emploi sont essentiellement les grands perdants du tax shift » en raison de l'augmentation de la TVA et des accises permettant de financer le tax shift. Cela démontre qu'il convient d'évaluer la mesure dans laquelle les actions concrètes contribuent à l'objectif global de réduction de la pauvreté.

Cet exemple démontre l'impact positif de cette mesure sur les personnes vivant dans la pauvreté et qui travaillent déjà ou qui ont trouvé un emploi. Cependant, un impact négatif est aussi constaté par les demandeurs d'emploi.

*En bref, l'impact global de cette mesure politique sur le risque de pauvreté est loin d'être clair et est peut-être même négatif.*

Peu d'indicateurs étaient pourtant liés aux **objectifs opérationnels et aux actions** lors de l'élaboration du troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

Une sélection de mesures politiques ou de points d'action permet de formuler les observations suivantes :

---

<sup>26</sup> Action 1 : « Le Gouvernement fédéral, en concertation avec les ministres des Finances, du Travail et des Affaires sociales, prend des mesures pour que l'augmentation des salaires nets touche davantage les bas salaires. Cet objectif sera notamment réalisé en 2016 par l'intermédiaire des mesures prises dans le cadre du tax shift. En 2017, d'autres initiatives ont été élaborées pour inciter les personnes n'ayant pas ou peu de revenus à adopter une activité professionnelle plus élevée. De cette façon, la différence entre un salaire et une allocation devient suffisamment grande et le travail est rémunéré. »

- **Aucun indicateur clair** n'a été spécifié<sup>27</sup> pour plusieurs actions, dont celles qui pourraient avoir un impact significatif sur le niveau de pauvreté ;
  - o Exemple : action 4 « *Dans le cadre d'une utilisation efficace de l'enveloppe bien-être 2015-2016, et en concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement fédéral a notamment augmenté de 2 % les revenus d'intégration, les allocations de remplacement de revenus pour les personnes souffrant d'un handicap (ARR) et la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Les montants minimums de toutes les allocations sociales pour indépendants et travailleurs ont également été augmentés.* »

Ce point d'action prévoit tant un budget qu'un indicateur (allocations sociales exprimées comme un pourcentage du seuil de pauvreté). Toutefois, cette action ne réduit pas l'ampleur de la pauvreté, car l'objectif n'est pas formulé en termes d'indicateur.

Au contraire, il pourrait être réaliste de relever les minima sociaux afin qu'ils s'élèvent, par exemple, à 80 % au moins du seuil de pauvreté d'ici une année donnée. Sur base des prévisions du Bureau fédéral du Plan sur l'évolution du seuil de pauvreté, il serait possible d'estimer ex ante le coût budgétaire y afférent. En d'autres termes, le montant de l'augmentation des minima sociaux en termes nominaux pour atteindre un certain niveau de bien-être. Une évaluation ex post peut alors être réalisée afin de déterminer si l'objectif de la mesure politique a été atteint.

- Des indicateurs pertinents sont parfois proposés, mais pourraient être encore étoffés (par exemple, l'action 5)<sup>28</sup> ;
- Pour certaines actions, destinées à l'exécution d'une étude, l'identité du responsable de l'étude et la manière dont elle sera menée, sont précisées. Il ne s'agit **pas d'indicateurs à proprement parler**.

En ce qui concerne les actions impliquant une évaluation, une étude ou une éventuelle réforme, on peut affirmer qu'elles n'auront pas d'impact direct sur la réduction de la pauvreté dans les délais fixés (2016-2019). Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019 comprend un nombre relativement élevé d'actions de cette nature, dont les suivantes : 8, 9, 10, 12, 15, 20, 22, 23, 29, 30, 36 et 55.

- Pour certaines actions, il est précisé que le matériel chiffré fait encore défaut étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle mesure. Par exemple : action 18 : « *Le ministre des Affaires sociales et le ministre des Indépendants introduisent un droit passerelle en vertu duquel les indépendants en difficultés se voient proposer de mettre un terme à leurs activités sans basculer dans une situation de pauvreté temporaire ou permanente. En fonction de la faisabilité budgétaire, des initiatives concrètes seront prises avant la fin de la législature pour résoudre cette problématique.* » Toutefois, cette information sur l'absence de matériel chiffré n'est **pas pertinente**. Il est important de définir la manière dont la mise en œuvre et/ou l'impact de la mesure sur le problème seront suivis.

---

<sup>27</sup> Actions 1, 4, 16 et 45.

<sup>28</sup> Action 5 : « Le Gouvernement fédéral accepte d'utiliser, en 2016, l'enveloppe pour la correction sociale, comme prévu dans le tax shift (50 millions d'euros sur une base annuelle) pour les revenus d'intégration et les pensions minimales des indépendants et des travailleurs salariés dont la carrière a duré au moins 45 ans. Le Gouvernement prend également des initiatives dans le but de prévoir une augmentation similaire des allocations de remplacement de revenus pour les personnes souffrant d'un handicap. »

- Les éléments devant faire l'objet d'un suivi sont identifiés pour certaines actions, mais aucun indicateur concret n'est défini (par exemple, action 46)<sup>29</sup> ;
- **Des indicateurs pertinents** ont toutefois été définis pour un nombre limité d'actions, telles que l'action 21 : « *Le ministre en charge des Consommateurs renforce les contrôles des services d'inspection sur l'application des règles relatives au crédit à la consommation* ».

Les indicateurs utilisés dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté sont rarement pertinents pour assurer le suivi de la mise en œuvre et/ou l'impact d'une mesure sur la problématique de la pauvreté.

Les actions qui n'auront pas d'impact direct sur les chiffres de la pauvreté sont néanmoins précieuses pour une politique de lutte contre la pauvreté scientifiquement fondée et doivent être poursuivies. En effet, des points d'action ou des mesures politiques peuvent y être puisées pour le prochain PFLP et auront un impact direct sur les chiffres de la pauvreté. Une possibilité consisterait à maintenir de telles actions dans un plan ultérieur, tout en donnant la priorité aux points d'action qui peuvent effectivement réduire la pauvreté dans les délais du plan de lutte contre la pauvreté.

### 3.3 Durabilité

Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté a été analysé dans le cadre de l'inventaire des engagements du gouvernement fédéral en faveur des objectifs du développement durable (ODD), établi par l'Institut fédéral du développement durable<sup>30</sup>.

Les *six objectifs stratégiques* du plan fédéral contribuent aux ODD :

- *OS 1* : La protection sociale est plus spécifiquement le point de départ de l'objectif 1.3 de l'Agenda 2030, à savoir « Mettre en œuvre des systèmes et mesures de protection sociale applicables au niveau national et pour tous, y compris des planchers de protection sociale, et assurer une couverture significative des pauvres et des personnes vulnérables à l'horizon 2030 ».
- *OS 2* : La réduction de la pauvreté infantile cible essentiellement la réduction de moitié, au moins, à l'horizon 2030 de la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges vivant dans la pauvreté, considérée dans toutes ses dimensions, selon les critères nationaux (objectif 1.2).
- *OS 3* : L'accès au marché du travail est notamment couvert par l'objectif 8.5 : « Parvenir, à l'horizon 2030, au plein emploi productif et à un travail décent pour toutes les femmes et tous les hommes, y compris les jeunes et les personnes handicapées, ainsi qu'à une rémunération égale pour un travail de valeur égale ». (+ 8,3 et 10.2)<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Action 46 : « Le ministre de la Santé publique simplifiera l'application du système du tiers payant en simplifiant le domaine d'application du règlement y afférent et en permettant au prestataire de soins de facturer par voie électronique dans le cadre du régime du tiers payant. »

<sup>30</sup> Le 3 mars 2014, l'Institut fédéral du développement durable (IFDD) est devenu le SPP Développement durable par arrêté royal. L'institut est créé au sein du SPF Chancellerie du Premier Ministre. L'IFDD relève de la responsabilité du ministre en charge du développement durable.

<sup>31</sup> Objectif 8.3 de l'Agenda 2030 : « 8.3. Promouvoir des politiques axées sur le développement, qui soutiennent les activités productives ainsi que la création d'emplois décents, l'esprit d'entreprise, la créativité et l'innovation, et encourager la formalisation et la croissance des micro, petites et moyennes entreprises, notamment par l'accès aux services financiers » ; et 10.2 : « 10.2. D'ici 2030, permettre et promouvoir l'inclusion sociale, économique et

- *OS 4* : La lutte contre le sans-abrisme et les mauvaises conditions de logement est ciblée par l'objectif 11.1, à savoir assurer l'accès de tous à un logement adéquat, sûr et abordable et à des services de base d'ici 2030, et améliorer les conditions de vie dans les quartiers défavorisés.
- *OS 5* : Le droit à la santé est l'objet de l'objectif 3 pour assurer une bonne santé et promouvoir le bien-être à tous les âges.
- *OS 6* : L'accès aux services publics poursuit l'objectif de promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives en vue du développement durable, d'assurer l'accès à la justice pour tous et de créer des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous les niveaux. (objectif 16).

De plus, l'accès à l'eau et à l'énergie fait partie des ODD 1.4, 6 et 7.

Pour s'assurer de l'élaboration et du suivi d'une politique transversale, il est essentiel de mettre en place un processus inclusif, tant au niveau gouvernemental que des parties prenantes. La diversité des acteurs et leurs dialogues doivent permettre de donner un aperçu et ainsi prendre en compte les différentes dimensions d'un développement durable. En outre, des instruments tels que la Commission interdépartementale du développement durable ou l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) peuvent également contribuer à cette approche intégrée de réduction de la pauvreté.

Enfin, les ODD contiennent encore d'autres objectifs non repris dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Il peut être intéressant d'analyser s'il est utile d'inclure des actions spécifiques pour contribuer à la préparation du prochain plan. Comme par exemple :

- « 1.5. D'ici 2030, renforcer la résilience des personnes pauvres et vulnérables et réduire leur exposition et leur vulnérabilité aux conditions météorologiques extrêmes et aux autres chocs et catastrophes économiques, sociaux ou environnementaux [...]
- 2.2. D'ici 2030, mettre fin à toutes les formes de malnutrition [...]
- 3.7. D'ici 2030, garantir l'accès universel aux services dans le domaine de la santé sexuelle et reproductive, y compris la planification familiale et l'information, et l'inclusion de la santé reproductive dans tous les cadres, stratégies et programmes nationaux
- 3.9. D'ici 2030, réduire de manière significative le nombre de maladies et de décès dus à des produits chimiques dangereux, à la pollution et à la contamination de l'air, de l'eau et du sol.
- 6.2. D'ici 2030, garantir à tous un accès équitable à des installations sanitaires et à des services d'hygiène adéquats [...]
- 10.1. D'ici 2030, faire en sorte que, grâce à des améliorations progressives, les revenus des 40 % les plus pauvres de la population augmentent de manière durable et plus rapide que le revenu national moyen.
- 12.8. D'ici 2030, veiller à ce que toutes les personnes partout dans le monde disposent des informations et des connaissances nécessaires au développement durable et à un mode de vie en harmonie avec la nature. »

---

politique de tous les individus sans distinction d'âge, de sexe, de handicap, de race, d'appartenance ethnique, d'origine, de religion, de situation économique ou autre ».

Le fait que les objectifs du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et, par conséquent, que les mesures qu'il prévoit s'inscrivent dans le droit fil de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des ODD souligne l'importance et la nécessité d'une politique commune et cohérente.

Les mesures proposées contribuent à la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030.

Il sera utile d'assurer la complémentarité entre le prochain plan fédéral de développement durable et le nouveau plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

### 3.4 Genre

Sur proposition du Secrétaire d'État à l'égalité des chances à l'époque, le Conseil des ministres a approuvé le Plan d'intégration de la dimension du genre 2015-2019 le 15 juillet 2015. Il incluait notamment l'engagement des membres du gouvernement d'intégrer en priorité la dimension de genre dans une ou plusieurs des politiques relevant de leur compétence. L'égalité des sexes est un principe fondamental des sociétés démocratiques modernes, garanti par la constitution.

Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté figure dans le Plan fédéral d'intégration de la dimension du genre visant à renforcer l'égalité des sexes dans la société. L'introduction du PFLP 2016 stipule que : « *L'intégration de la dimension de genre repose sur l'identification des différences concrètes entre les femmes et les hommes en termes de pauvreté et leur prise en compte dans la conception des politiques.* »

Pour rappel : l'intégration de la dimension de genre a pour objectif de permettre que la politique publique soit établie avec connaissance, en tenant compte des différences de situation pouvant exister entre hommes et femmes afin d'empêcher la politique de créer ou de renforcer certaines inégalités entre des personnes, ou, mieux encore, qu'elle contribue à l'amélioration de l'égalité entre hommes et femmes en termes d'accès aux ressources. La modification des conditions de carrière pour l'accès à une pension a, par exemple, un impact différent sur les hommes et les femmes en raison des différences de carrière entre hommes et femmes.

Les fiches de suivi du PFLP contiennent des questions relatives à l'intégration de la dimension de genre dans les mesures du plan. Globalement, les informations sur le genre figurant dans ces fiches sont souvent très limitées, même lorsque les mesures couvrent des domaines où les différences entre hommes et femmes sont évidentes, telles que le revenu garanti pour les personnes âgées, les bas revenus ou la pauvreté infantile.

Sur les 60 dossiers examinés, seuls 15 contenaient des informations intéressantes sur les différences entre la situation des hommes et des femmes dans le domaine concerné (parfois illustrées par des statistiques ventilées par sexe), l'impact possible des mesures sur la situation des femmes et des hommes ou l'adoption de mesures positives sous la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes.

De plus, les réponses indiquent souvent que si une mesure ne discrimine pas directement les hommes ou les femmes, aucun problème d'égalité de genre ne peut être posé, alors que l'objectif de l'intégration de la dimension de genre est précisément de souligner que les mesures applicables aux hommes et aux femmes peuvent avoir des conséquences différentes en fonction de leur situation respective.

Toutefois, il convient de relever des mesures pour lesquelles les réponses indiquent des différences de situation entre les hommes et les femmes dans certains domaines, telles que les

pensions minimales des indépendants, le recouvrement des pensions alimentaires ou l'accueil des sans-abris.<sup>32</sup>

Cela vaut également la peine de souligner les actions concrètes visant à promouvoir l'égalité des sexes, telles que les mesures en matière de crédit à la consommation, le soutien aux femmes monoparentales et le projet Loterie Nationale faisant appel à des experts du vécu.<sup>33</sup>

Les mesures ou actions spécifiques liées à l'égalité entre les hommes et les femmes sont des mesures qui visent un groupe cible spécifique (principalement les femmes) et sont prises pour rectifier une situation qui a été identifiée comme problématique en termes d'égalité entre hommes et femmes. Dès lors, ils ont leur place dans un plan de lutte contre la pauvreté et sont complémentaires à l'intégration de la dimension de genre. Le projet MIRIAM est un exemple d'action spécifique d'aide aux femmes isolées avec enfants à charge, un groupe particulièrement vulnérable à la pauvreté.

L'intégration de la dimension de genre est une approche préventive visant à empêcher les politiques publiques de créer ou de renforcer certaines inégalités entre les hommes et les femmes. Les mesures spécifiques visent directement à réduire certaines inégalités entre hommes et femmes. Les deux approches sont complémentaires et devraient idéalement coexister dans le cadre d'un plan d'action fédéral de lutte contre la pauvreté.

Les fiches de suivi ne contiennent pas suffisamment d'informations pour évaluer si les mesures du plan (et, par extension, le plan dans son ensemble) ont contribué à augmenter l'égalité entre les hommes et les femmes. Elles montrent que l'intégration de la dimension de genre dans le troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté reste limitée. La marge d'amélioration est importante afin de développer cette intégration dans le prochain plan.

### **3.5 Communication**

Le troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté a réservé un rôle crucial au Ministre en charge de la Lutte contre la pauvreté pour, en tant que coordinateur, engager le dialogue avec tous les acteurs. Cela comprend, en plus de la coordination du plan fédéral au niveau fédéral, la collecte d'informations sur le phénomène de la pauvreté afin d'accroître ces connaissances et d'informer et de sensibiliser tout le monde (politiciens, scientifiques, groupes d'intérêts, citoyens, etc.) à la pauvreté sur base d'une communication ciblée.

Le Ministre en charge de la lutte contre la Pauvreté s'est vu confier le rôle de coordonner les actions et de communiquer sur celles-ci. Cependant, la communication ne peut pas provenir uniquement de ce département ; la coordination doit être partagée entre les différents ministres compétents.

Malgré la bonne intention lors de la préparation du plan de mener une communication ciblée sur les différentes actions, aucun plan de communication coordonné spécifique n'a été développé. Le plan consiste en diverses actions de communication distinctes qui ont été développées ou conçues après l'élaboration des actions proposées.

Les acteurs responsables indiquent dans les fiches soumises qu'ils communiquent sur les différentes actions aux parties concernées. Il n'est toutefois pas toujours clair qui sont les parties impliquées, quels canaux ont été utilisés, quels étaient les objectifs de ces actions de communication, s'ils ont été atteints et quels ont été les effets de la communication. Par exemple, la campagne autour du tax shift peut être subdivisée. En plus des conférences de presse avec le ministre compétent, une communication plus ciblée avec le citoyen peut être envisagée.

---

<sup>32</sup> Actions 16, 27 et 37.

<sup>33</sup> Actions 21, 33, 51 et 57.

Le site web [www.taxshift.be](http://www.taxshift.be) est un bon exemple de cet impact. Il permet au citoyen de suivre l'impact de cette mesure rapidement et facilement.

### 3.6 Évaluation des politiques et budget

#### **Budget**

Le plan ne fournissait pas suffisamment d'informations sur le **budget** du plan fédéral de lutte contre la pauvreté et sur les actions individuelles. Cela implique à la fois une information insuffisante sur le budget **prévu** dans l'enveloppe pour réaliser l'action et peu d'informations sur le budget **utilisé** pour réaliser la mesure.

De plus, il convient également de souligner que cette distinction dans les informations budgétaires a rarement été faite dans les réponses.

Par ailleurs, les informations sur le budget ne sont pas fournies de manière uniforme. Par exemple, le budget prévu pour une mesure est calculé soit sur la base d'un plan pluriannuel, soit sur la base d'un budget annuel.

Cette information incomplète et incohérente ne permet pas d'effectuer une analyse budgétaire judicieuse.

Quelques exemples pour illustrer notre propos :

L'action 1 est une mesure (en cours) visant à augmenter les salaires nets les plus bas. En termes de montant **prévu** dans le budget pour réaliser cette action, cela représente un investissement total de 9,3 milliards d'euros d'ici 2020. Aucune réponse ne peut être fournie à la question relative au budget utilisé pour mettre en œuvre la mesure, étant donné que l'action suppose des modifications législatives, ce qui relève de la compétence du SPF Finances.

En 2018, l'enveloppe réservée au bien-être s'élevait à 506,8 millions d'euros, en 2017 à 169,9 millions d'euros, en 2016 à 627,2 millions d'euros et en 2015 à 319,5 millions d'euros. Pour la mise en œuvre de l'action 4 afférente à l'enveloppe bien-être<sup>34</sup>, l'allocation de base<sup>35</sup> 245531343106 a bénéficié d'un budget de 26.729.743,44 euros en 2018. Toutefois, les informations sur cette action en termes budgétaires sont incomplètes, car il n'existe aucune information sur le budget utilisé au cours des autres années pour mettre en œuvre cette mesure. Pour l'action 5, l'allocation de base 245531343106 a bénéficié d'un budget de 33.576.517 euros en 2018. L'enveloppe destinée à la correction sociale dans le cadre du tax shift s'élevait à 50 millions d'euros.

Action 16 relative à l'augmentation de la pension minimale pour les indépendants au niveau des employés : à la question de connaître le budget *utilisé* pour mettre en œuvre la mesure, la réponse suivante a été donnée : « le budget *prévu* dans l'enveloppe ».

De plus, certaines actions n'ont pas d'incidence budgétaire ou sont mises en œuvre avec les moyens de fonctionnement propres de l'administration concernée.

Par exemple, aucun budget supplémentaire n'a été prévu pour les actions 10 et 11 relatives aux tarifs sociaux, étant donné que cela a été intégré dans le fonctionnement quotidien du SPF Économie.

---

<sup>34</sup> Enveloppe de bien-être : L'enveloppe de l'aide sociale est un montant provenant du budget et sert à augmenter les allocations les plus faibles et les revenus de remplacement. Cela signifie que les allocations de maladie et d'invalidité, d'accident du travail, de maladie professionnelle ou de chômage les plus basses peuvent être augmentées. Il s'agit d'un budget visant à renforcer la protection sociale.

<sup>35</sup> Paiement des indemnités aux personnes handicapées en application de la loi du 27 février 1987.

L'action 47 fournit une bonne description du budget. Il s'agit en l'occurrence du recours aux experts du vécu dans les hôpitaux. Le montant *prévu* dans le budget pour la réalisation de l'action s'élevait à 764.200 € en 2016 et à 809.200 € en 2017. Ce budget a été entièrement subventionné par l'INAMI.

Le budget utilisé pour la *mise en œuvre* de la mesure :

Jaar/Année		Basisallocatie/Allocation de base (*)	Bedrag/Montant
2015			17.113, 74 euros
2016			448.260, 78 euros
2017			605.813, 71 euros
2018			503.388, 21 euros

#### Aperçu récapitulatif :

- budget **prévu** pour réaliser l'action :
  - o Informations disponibles : 28 actions
  - o Pas de données : 20 actions
  - o Actions sans incidence budgétaire : 11
  - o Autres : 2
    - Action 34<sup>36</sup> : Mesure d'économie de 13.400.000 €.
    - Action 53<sup>37</sup> : Le montant consacré à l'aide judiciaire est une enveloppe fermée et fait l'objet de discussions annuelles lors des négociations budgétaires.

Pour l'année 2018 en particulier<sup>38</sup>, un budget a été **prévu** pour 17 actions pour un montant total de 687.913.866, 58 €

- Budget **utilisé** pour réaliser l'action :
  - o Informations disponibles : 14 actions
  - o Pas de données : 43 actions - y compris les 11 actions sans incidence budgétaire.
  - o Informations controversées : budget identique au budget prévu (correct ou uniquement repris ?) : 4 actions

Pour l'année 2018 en particulier, un budget a été **réalisé** pour 17 actions pour un montant total de 149.734.249,2 €

<sup>36</sup> Action 34 : En 2017, le Gouvernement fédéral a mis en place un plan de réinsertion professionnelle et tente de renforcer les possibilités de formation spécifique pour faciliter ainsi une réintégration plus rapide des personnes en incapacité de travail sur le marché du travail. Au plus tard trois mois après le début de l'incapacité de travail, un plan de réintégration et, lorsque cela est nécessaire, un trajet de réinsertion provisoire est également établi avec une attention particulière pour les possibilités (résiduelles) sur le marché de travail. En outre, une approche multidisciplinaire occupera une place centrale, avec l'implication de tous les acteurs. Pour ce faire, un outil de communication électronique, avec les garanties maximales pour le respect de la vie privée de la personne concernée, a également été développé. Le gouvernement élaborera ensuite un système de responsabilisation pour tous les acteurs concernés. Ensuite, des entretiens de suivi réguliers seront organisés et l'employeur précédent et le service régional de l'emploi y seront conviés.

<sup>37</sup> Action 53 : Le ministre de la Justice améliorera l'accessibilité au système de l'assistance juridique de deuxième ligne.

<sup>38</sup> Les informations disponibles pour le budget prévu s'appliquent à 28 actions, bien qu'elles soient réparties sur différentes années. Pour 2018, des informations sont disponibles pour 17 actions.

## Évaluation des politiques

Le troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté fournit différentes descriptions de la pauvreté. Par exemple, la pauvreté peut être décrite d'un point de vue monétaire ou non monétaire, comme le démontre la description de la pauvreté au chapitre 1er du plan fédéral. Ensuite, le chapitre deux définit et développe 6 objectifs en réponse et précise la manière de lutter contre la pauvreté.

Toutefois, **la vision du plan fédéral** doit être suffisamment claire pour permettre de déduire les objectifs quantitatifs des actions avec une planification précise de la mise en œuvre des actions (% de la population active en dessous du seuil de pauvreté - hommes/femmes, nombre de personnes concernées par les actions individuelles (hommes, femmes, âge, domicile, formation). Ces données sont disponibles auprès du SPF Économie, source : Eurostat pour 2015, 2016, 2017 et 2018.

Il est essentiel que le **but de l'évaluation** soit défini pendant l'élaboration du plan. Dans un premier temps, un planning et un budget explicite doivent y être consacrés. Cela est insuffisamment développé dans ce 3e plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Par exemple, il existe probablement une évaluation de l'action 57, mais elle n'est ni définie ni connue.

Lors de la formulation des actions, il manque souvent des informations sur la manière dont l'évaluation sera réalisée, par qui elle sera réalisée, selon quel critère et dans quel délai. Pour l'action 8 : « *En 2016, le ministre de l'Intégration sociale a examiné si la réglementation relative au revenu d'intégration était encore adaptée aux formes actuelles de société et/ou de soins* », il serait intéressant de connaître les associations qui évalueront le montant du revenu d'intégration et la manière dont elles procéderont. Ce travail sera réalisé, en plus d'identifier les études ou analyses, le budget et les critères utilisés pour estimer les formes de société et/ou de soins.

Par exemple, pour l'action 45 relative au système du tiers payant, il aurait été intéressant de connaître la date de l'évaluation, les moyens disponibles pour sa mise en œuvre et la méthode utilisée.

Les actions 1, 4 et 6 sont des actions transversales et nécessitent la coordination de l'information entre les différentes administrations telles que le SPF Finances, le SPF Emploi et le SPF Santé publique.

Afin de permettre une évaluation a posteriori du plan, il manque un système causal élaboré avant le plan. Ce système doit identifier les causes de la pauvreté afin de s'y attaquer et d'en réduire les conséquences matérielles et immatérielles.

L'élaboration d'un tel système de causalité n'est pas facile, comme le démontrent les définitions de la pauvreté. La pauvreté est complexe et multiforme, combinant des aspects matériels (en particulier le revenu) et immatériels (l'exclusion sociale). En outre, de nombreux aspects connexes impliquent qu'il est difficile d'isoler l'impact spécifique de chaque mesure. Cependant, cet exercice difficile est essentiel pour observer la complexité du phénomène et pour mesurer l'évolution de la pauvreté. La lutte contre la pauvreté nécessite donc une vision structurelle à long terme et non des mesures temporaires isolées.

Le plan ne fournissait pas suffisamment d'informations sur le budget consacré au plan fédéral de lutte contre la pauvreté et aux actions individuelles.

Le plan actuel semble n'autoriser qu'une évaluation limitée à la mise en œuvre des mesures. La lutte contre la pauvreté nécessite une vision structurelle à long terme et non des mesures temporaires isolées.

Ce plan a à peine permis de recueillir des informations sur l'impact des mesures sur les causes de la pauvreté, étant donné que ces causes sont à peine expliquées dans le plan.

## 4. Conclusion et recommandations

Ce qui précède a démontré que le plan est difficile à évaluer en raison d'un manque d'objectifs, de budget, de méthode d'évaluation, d'indicateurs et/ou de calendrier clairs. Cela résulte du fait que le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté est un engagement politique et non un plan de gestion. Il est vrai qu'un certain nombre de recommandations peuvent être formulées pour renforcer la gestion du plan et, par conséquent, pour encourager le discours politique sur la pauvreté.

Ce point énumère quelques recommandations en vue du prochain plan d'action fédéral.

### **Impact des mesures politiques sur la lutte contre la pauvreté**

Une évaluation approfondie exige une analyse détaillée des différents points d'action et mesures politiques, en portant une attention particulière aux mesures politiques visant à avoir un impact réel sur la réduction de la pauvreté dans un délai imparti.

La protection sociale et les allocations sont importantes pour réduire la pauvreté, mais elles parviennent rarement à élever les personnes au-dessus du seuil de pauvreté. De plus, l'augmentation des minima sociaux entre 2016 et 2018 ne réduit pas l'ampleur de la pauvreté, puisque le seuil de pauvreté a également augmenté pendant cette période. Afin d'accroître l'efficacité des minima sociaux, ils doivent augmenter davantage que le niveau de prospérité. La conclusion générale réside donc dans le fait que les mesures politiques - tant au niveau fédéral qu'aux autres niveaux politiques - ne sont pas efficaces ou suffisantes pour réduire la pauvreté.

En ce qui concerne les progrès réalisés par la Belgique dans la réalisation de ses objectifs nationaux dans le cadre de la stratégie Europe 2020, l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2% n'est toujours pas atteint, malgré un nombre significatif d'emplois.<sup>39</sup>

Le faible taux d'emploi et la forte proportion de femmes travaillant à temps partiel demeurent un défi. La Belgique combine un taux d'emploi relativement faible (67,7 %) et un taux d'inactivité élevé (26,7 %).

En particulier, les résultats sur le marché du travail pour les travailleurs âgés peu qualifiés, les familles monoparentales et les personnes issues de l'immigration, sont nettement inférieurs au niveau observé pour des groupes comparables dans les autres États membres. Cela s'explique en grande partie par des facteurs structurels et spécifiques au groupe qui entravent l'intégration sur le marché du travail. Différentes mesures ont été mises en œuvre depuis 2015, telles que le tax shift et la révision de la loi de 1996 sur la fixation des salaires, pour réduire les coûts salariaux, améliorer la compétitivité des coûts et renforcer les incitations au travail. Bien qu'une proportion relativement élevée de femmes soient actives sur le marché du travail, la proportion de femmes occupant un emploi à temps partiel est également élevée. En outre, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de travailler en vertu de contrats flexibles. Le taux d'imposition effectif marginal élevé et le système d'imposition conjointe dissuadent les seconds salariés, en particulier les femmes, de travailler plus longtemps.

Le prochain plan fédéral de lutte contre la pauvreté devra apporter une réponse à cette question.

- Certains segments de la population peuvent être mieux intégrés au marché du travail. L'inactivité et le chômage sont concentrés parmi les personnes peu qualifiées, les

---

<sup>39</sup> <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-belgium-nl.pdf>

jeunes, les personnes issues de l'immigration, les personnes âgées et les personnes handicapées ;

- La Belgique présente l'une des différences les plus importantes en matière de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale entre les personnes handicapées et non handicapées ;
- Pour certains groupes spécifiques, tels que les ménages avec enfants dans lesquels presque personne ne travaille, les taux de pauvreté sont supérieurs à la moyenne de l'UE.

Bien que les inégalités de revenus et de la répartition des richesses demeurent stables et inférieures à la moyenne de l'UE, la pauvreté infantile est relativement élevée et est principalement due au nombre d'enfants composant les ménages qui dépendent presque entièrement du chômage. Les enfants issus de milieux défavorisés souffrent de l'inégalité des chances. Cette inégalité est encore exacerbée par le risque élevé et croissant de pauvreté auquel sont exposés les enfants de parents peu qualifiés (58,3 % en 2016, contre une moyenne européenne de 52,4 %).<sup>40</sup>

Risque accru et croissant de pauvreté dans certains sous-groupes :

- o les familles (monoparentales) à très faible intensité de travail (avec ou sans enfants),
- o les personnes extra-communautaires, les parents isolés, les personnes ayant un faible niveau d'éducation,
- o le groupe d'âge de 16 à 24 ans.

Recours aux leviers fédéraux dans la lutte contre la pauvreté : emploi, protection sociale et fiscalité de la pauvreté liée aux revenus, accès aux différents services publics, en particulier la justice et la santé.

### **Mise en œuvre et suivi du plan :**

La lutte contre la pauvreté est un défi social qui nécessite une politique transversale. Dans ce contexte, tous les services publics devraient être impliqués et leur contribution à la lutte contre la pauvreté devrait être évaluée.

Afin de garantir la préparation et le suivi d'une politique transversale, le plan suivant devrait démontrer un **processus inclusif**, tant au niveau des administrations publiques que des parties prenantes, et engager un dialogue avec les personnes vivant dans la pauvreté, notamment via les experts du vécu et le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN) qui, à travers sa structure, regroupe les réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté et les associations où les personnes défavorisées prennent la parole. Les rôles des différents acteurs (BAPN, Service de lutte contre la pauvreté, Service des experts du vécu du SPP Intégration sociale, Caritas, Samenlevingsopbouw, VVSG, ATD Quart Monde, ...) et des structures de concertation (Plateforme belge EU-2020, CIM, ...) doivent être définis plus clairement en fonction d'un éventuel prochain Plan fédéral de lutte contre la pauvreté. La participation éventuelle des parties prenantes et des structures de concertation aux actions concrètes devrait également être définie de manière cohérente.

Cette diversité d'acteurs devrait permettre le développement d'une vision et d'une stratégie qui prennent en compte les différentes dimensions du développement durable, conformément aux engagements internationaux pris par la Belgique dans le cadre des ODD et du pilier européen des droits sociaux. Il est également utile de mentionner que le Service de lutte contre la pauvreté

---

<sup>40</sup> Idem.

organise actuellement un processus de concertation sur « la durabilité et la pauvreté » en fonction de son prochain rapport biennal 2018-2019 (publication en décembre 2019). Les recommandations peuvent être utiles pour un plan fédéral ultérieur.

Il serait utile de se coordonner, de se concerter et d'engager un dialogue avec toutes les parties prenantes du pays afin d'élaborer une approche commune, intégrée et cohérente avec les trois régions selon un calendrier réaliste, des thèmes ciblés et des groupes cibles.

Le plan doit s'appuyer sur un vaste réseau afin qu'il puisse être mis en œuvre. Le développement d'une plate-forme de coordination et de concertation avec les différentes organisations au niveau fédéral et avec les personnes ayant pour mandat de prendre des décisions, de recueillir des informations, de suivre les actions et d'obtenir des indicateurs pour évaluer les actions sur le terrain, est crucial. Le rôle du Réseau fédéral des fonctionnaires chargés de la lutte contre la pauvreté s'inscrit pleinement dans ce cadre.

La vision du plan fédéral de lutte contre la pauvreté doit être suffisamment claire pour permettre de déduire les objectifs quantitatifs des actions avec une planification précise de la mise en œuvre des actions. Cela est possible à l'aide :

- d'une base de données (% de la population active en dessous du seuil de pauvreté, hommes/femmes, âge, domicile, éducation, handicap). Ces données sont disponibles auprès du SPF Économie, source Eurostat ;
- de l'identification du nombre de personnes affectées par des actions individuelles ;
- de la détermination d'un objectif quantifiable : le nombre de personnes en situation d'exclusion sociale en Belgique ;
- du développement d'une méthodologie permettant de réduire de moitié la proportion de personnes vivant dans la pauvreté, conformément aux définitions nationales ;<sup>41</sup>
- de l'élaboration d'un diagramme de cause à effet pour cartographier le phénomène complexe de la pauvreté en vue d'en réduire les conséquences matérielles et immatérielles ;
- de la limitation du nombre de mesures, tout en les développant très concrètement vers un objectif chiffré, en indiquant les moyens de mise en œuvre de l'action ;
- des travaux préparatoires des associations au sein desquelles les pauvres s'expriment et d'autres parties prenantes, en particulier les rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté ;
- de l'établissement d'un budget global pour le plan et pour un maximum de 20 actions individuelles prioritaires budgétisées et non plus de 61 ;
- de l'ajustement des contrôles budgétaires en fonction des moyens disponibles ;
- de la définition d'indicateurs clairs au niveau des objectifs et des mesures ;
- de l'engagement de chaque administration en fonction de ses priorités, de ses moyens et de son calendrier.

Chaque mesure doit définir clairement les éventuelles modifications législatives nécessaires et le budget nécessaire à la mise en œuvre de la mesure.

Il est important d'assurer la continuité des compétences de l'équipe chargée de l'élaboration et de la préparation du plan, ainsi que de son suivi.

Il serait utile de disposer d'un budget total pour le plan fédéral de lutte contre la pauvreté ainsi que d'un budget annuel par allocation de base.

<sup>41</sup> Objectif selon le target 1.2 de l'ODD 1 pour 2030.

## **Conditions et points de travail pour une évaluation adéquate :**

Il ressort de cette évaluation que :

- Il est crucial de donner la priorité aux actions concrètes qui ont un impact effectif sur la réduction des chiffres de la pauvreté ;
- Il est important que les actions soient formulées de telle sorte qu'il soit possible de les évaluer. En d'autres termes, un objectif réaliste mais ambitieux devrait être proposé avec des indicateurs préalablement liés<sup>42</sup> ;
- Il est important de déterminer à l'avance comment les personnes en situation de pauvreté peuvent être impliquées en tant qu'acteurs dans toutes les phases du processus (préparation, mise en œuvre, évaluation).
- Pour les actions prioritaires – telles que le relèvement des minima sociaux –, une évaluation approfondie et idéalement indépendante devrait être réalisée.
- Un délai doit être convenu ex ante et un budget doit être estimé et libéré.

Durant la phase de conception des mesures et des actions, les instruments existants peuvent être utilisés dans le domaine de l'évaluation ex ante de l'impact des mesures prévues dans les situations de pauvreté. Au cours de cette évaluation ex ante, plusieurs parties prenantes peuvent être associées à l'évaluation d'un impact potentiel, et la mesure peut encore être révisée dans sa phase de conception. Au cours de ce processus, les administrations et les institutions exécutives concernées sont également assistées dans leur recherche d'informations pertinentes. Ceci peut être favorisé par le développement d'une base de données de statistiques, selon le genre, l'âge, le domicile, l'éducation, ...

En outre, il est également possible d'identifier certains éléments/indicateurs pouvant être utilisés dans le cadre d'une évaluation ex post.<sup>43</sup>

Enfin ; la lutte contre la pauvreté nécessite la participation de tous les niveaux et domaines politiques. Cela a également été démontré avec les différentes actions transversales incluses dans ce troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

L'objectif proposé pour la stratégie UE 2020 n'a pas été atteint, malgré le fait que près de la moitié des mesures du plan ont été mises en œuvre, qui concernaient en grande partie l'augmentation des allocations minimales.

Dans le cadre d'un Plan fédéral de lutte contre la pauvreté ultérieur, il sera essentiel de formuler les actions de manière à ce qu'un objectif clair, une échéance, une méthode/des indicateurs d'évaluation, un responsable de la mise en œuvre et un budget soient prédéterminés; ceci conformément aux recommandations susmentionnées.

---

<sup>42</sup> Il pourrait être utile de mettre en avant le concept SMART utilisé régulièrement dans les évaluations de politiques. Ce concept signifie : a) Spécifique - L'objectif est-il clair ? b) Mesurable - Dans quelles conditions ou mesure (mesurables/observables) l'objectif a-t-il été atteint ? c) Acceptable - Ces objectifs sont-ils acceptables pour le groupe cible et/ou la direction ? d) Réaliste - L'objectif est-il réalisable ? e) Temporel - Quand (dans le temps) l'objectif doit-il être atteint ?

<sup>43</sup> Voir également la note du Service de lutte contre la pauvreté (à paraître) : « Analyse ex ante de l'impact des réglementations sur la pauvreté : points d'attention pour renforcer l'instrument ».

## Annexe 1: Evaluations partielles par aspects

1. Participation des parties prenantes: Service de lutte contre la Pauvreté (Steunpunt) et Réseau belge de lutte contre la Pauvreté (BAPN)
2. Indicateurs: Groupe de travail sur les indicateurs sociaux du SPF Sécurité sociale
3. Durabilité : Institut fédéral du développement durable
4. Budgets et évaluation des politiques: SPF Bosa
5. Communication: Service de Communication SPP IS
6. Genre : Institut pour l'égalité des femmes et des hommes