

Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté

Rapport en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 17 décembre 2015

Impact des politiques de lutte contre la pauvreté

Depuis 2008, le risque de pauvreté en Belgique stagne autour des 21 %. Le nombre de personnes confrontées à ce risque augmente, notamment à cause de la croissance démographique. Le risque de pauvreté est plus élevé que dans les pays voisins, plus particulièrement pour certains groupes cibles, comme les ménages à très faible intensité de travail, les moins de dix-huit ans ou les personnes nées à l'étranger. La Belgique n'atteindra pas l'objectif de réduction de la pauvreté qui lui a été fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020, à moins d'y consacrer une attention plus soutenue et des moyens significatifs.

Des politiques fédérales et régionales abordent les multiples facettes de la pauvreté (logement, santé, énergie, accessibilité aux services publics...). Pour la Cour des comptes, l'évolution de la pauvreté justifierait toutefois une évaluation globale des politiques menées.

La multiplicité de niveaux de pouvoirs, d'intervenants, d'instruments et de politiques publiques renforce le risque de fragmentation et d'inefficacité de l'action publique dans la lutte contre la pauvreté. Dans le dispositif de gouvernance actuel, la Conférence interministérielle de l'intégration sociale est le seul instrument de coordination des politiques de lutte contre la pauvreté. Cette Conférence est sous-utilisée, alors qu'elle devrait contribuer à définir une vision cohérente. Elle n'a du reste plus été réunie depuis juin 2013. La Conférence doit être utilisée, comme prévu par l'accord de coopération du 5 mai 1998, pour permettre une approche intégrée et coordonnée.

La sécurité sociale et les allocations de protection sociale constituent un levier important pour lutter contre la pauvreté monétaire. Elles sont cependant inférieures au seuil de pauvreté, tant en matière de revenu d'intégration sociale que de garantie de revenus aux personnes âgées. En outre, malgré plusieurs augmentations depuis 2012, dans le cadre de l'enveloppe bien-être ou des corrections sociales du tax shift, l'évolution du seuil de pauvreté reste plus importante.

Le bénéfice d'une allocation de protection sociale ne suffit donc pas pour sortir nombre de bénéficiaires de la pauvreté. En 2012, l'impact budgétaire d'un alignement des allocations de protection sociale sur le seuil de pauvreté a été estimé entre 890 millions et 1,8 milliard d'euros. Il permettrait de sortir du risque de pauvreté monétaire les isolés et les familles monoparentales en tenant compte des allocations familiales. Pour les familles composées de deux adultes avec ou sans enfants, la prise en considération du seuil de pauvreté monétaire nécessiterait d'individualiser les droits, une mesure dont le coût supplémentaire a été estimé entre 330 et 460 millions d'euros.

Qualité du plan

L'élaboration du deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté a mobilisé l'ensemble du gouvernement. Les problématiques soulevées par les acteurs du terrain ont été prises en compte et le SPP Intégration sociale a été associé à l'élaboration du plan.

Les administrations chargées de mettre le plan en œuvre n'ont cependant pas été assez associées à son élaboration, ce qui a pu nuire à la qualité des actions proposées et à la mise en œuvre du plan. Les actions n'ont pas fait l'objet d'études préalables pour évaluer leur pertinence et leur efficacité pour atteindre les objectifs.

En outre, le plan ne précise pas sa contribution à l'objectif national de réduction de la pauvreté d'ici 2020, ne contient pas d'échéance de réalisation, n'est pas assorti d'une enveloppe budgétaire générale et ne contient aucune estimation du coût des objectifs ou actions. Depuis mai 2014, on constate l'absence de suivi du plan et aucun nouveau plan n'a été adopté.

Pour garantir la continuité de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté et encourager l'opérationnalisation des mesures, la Cour des comptes recommande de donner au plan une base réglementaire prévoyant de l'intégrer dans les outils de management existants. Les objectifs et actions de la politique fédérale de lutte devraient être traduits dans les contrats et les plans d'administration des services concernés. La durée du plan devrait être précisée.

Les objectifs et actions du deuxième plan pauvreté ne sont pas assortis de cibles chiffrées, d'échéances et d'estimations budgétaires. La multiplication d'objectifs et d'actions sans cibles définies, dont la portée est limitée et l'impact difficile à évaluer, fait du plan davantage une liste d'actions qu'un instrument de politique publique. La Cour des comptes réitère donc ses recommandations relatives au premier plan :

- *fixer un objectif mesurable de réduction de la pauvreté et appuyer la contribution de chaque mesure à cet objectif sur des études préalables ;*
- *préparer le plan en mesurant l'ampleur des problèmes ciblés, en estimant les moyens notamment budgétaires à y consacrer et en évaluant les effets des mesures sur les problématiques visées ;*
- *inclure des objectifs Smart (spécifiques, mesurables, adéquats, réalistes et temporellement définis) ;*
- *spécifier, dans le plan ou dans un autre document plus détaillé, le contenu, les moyens et le calendrier d'exécution avant l'approbation en conseil des ministres ;*
- *impliquer les administrations dans l'actualisation du plan et, d'une manière plus générale, dans la décision politique ;*
- *prévoir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour suivre et évaluer la réalisation des objectifs.*

Mise en œuvre et suivi du plan

La Cour des comptes recommande d'identifier, lors de l'élaboration du plan, les actions qui nécessitent un dispositif spécifique de mise en œuvre. Un tel dispositif requiert de les décliner en objectifs opérationnels ainsi que de programmer et répartir les tâches entre les acteurs. Il implique aussi une concertation systématique entre le ministre et l'administration ainsi qu'un budget spécifique pour l'organisation. L'intégration des objectifs et des actions du plan dans les contrats et plans d'administration des services serait de nature à en responsabiliser les dirigeants et à rencontrer cette recommandation.

Des améliorations sont à noter en matière de suivi au regard des remarques que la Cour formulait lors de l'évaluation du premier plan. Les fiches constituées par le SPP Intégration sociale relèvent d'un suivi plus exhaustif du plan et, entre son adoption en septembre 2012 et les élections législatives de mai 2014, la fréquence des états d'avancement est conforme aux objectifs semestriels fixés.

Toutefois, pour que le suivi soit pertinent, les membres du réseau des fonctionnaires pauvreté doit l'alimenter d'informations complètes et précises. Ce rapportage doit permettre non seulement de réaliser un état d'avancement de l'exécution du plan, mais également de mettre clairement en évidence les problèmes de mise en œuvre afin de prendre les actions correctrices nécessaires. Actuellement, les informations fournies sont insuffisantes.

Les missions et responsabilités du réseau des fonctionnaires pauvreté ont été définies par arrêté royal du 21 décembre 2013. Les administrations sont représentées dans le réseau et la fréquence des réunions est conforme aux objectifs fixés. Toutefois, la fréquentation baisse au fil des mois.

La pérennité d'un tel lieu de coordination passe par la poursuite de l'effort de formalisation et d'analyse des mesures de lutte contre la pauvreté. La mission de suivi et de rapportage du réseau de fonctionnaires pauvreté doit notamment permettre de développer une vision commune concernant la politique en matière de pauvreté. Pour y parvenir, le rôle et la charge de travail des fonctionnaires pauvreté doivent davantage être pris en considération au sein des services concernés.

Évaluation du plan

Aucun progrès ne peut être constaté en matière d'évaluation du plan pauvreté depuis le rapport 2012 sur le premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Le deuxième plan n'a pas fait l'objet d'une évaluation ni avant les élections législatives de mai 2014 ni depuis lors.

Le seul instrument d'évaluation prévu dans le plan est le baromètre pauvreté. Il était déjà prévu par le premier plan et reste avant tout un outil de sensibilisation. La distance entre les actions du plan et les indicateurs du baromètre ne permet pas de tirer des enseignements quant à l'impact du plan sur la réduction de la pauvreté. Une évaluation périodique des plans fédéraux de lutte contre la pauvreté en tant qu'instruments de politique publique et en termes de résultats est nécessaire. Pour assurer la continuité de la politique, le réseau des fonctionnaires pauvreté devrait être impliqué dans ce processus d'évaluation.

Seules huit des 118 actions du plan ont fait l'objet d'une évaluation individuelle, ce qui constitue un progrès. Le SPP Intégration sociale a joué un rôle moteur en commanditant cinq des huit évaluations. L'absence d'évaluation prive le gouvernement d'une analyse des effets et impacts des mesures du deuxième plan pauvreté et, dès lors, d'un matériau utile à l'élaboration du troisième plan annoncé dans l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014.

Une évaluation de politique publique doit apporter des enseignements sur les effets des actions réalisées, dresser un nouvel état des lieux et fournir une base pour définir les nouveaux objectifs et actions à mener. La définition d'objectifs précis et d'indicateurs lors de l'adoption d'une politique publique est un élément déterminant de la capacité à évaluer celle-ci.

Vu leur nombre et diversité, une évaluation individuelle de toutes les actions contenues dans le plan pauvreté serait coûteuse et peu pertinente. Toutefois, pour la Cour des comptes, les actions visant à modifier un comportement ou une situation devraient être évaluées pour établir si les publics cibles ont été atteints, si les effets envisagés se sont concrétisés et si des mesures correctrices sont à prendre.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1

Introduction	6
1.1 Cadre de l'examen	6
1.1.1 Résolution de la Chambre des représentants	6
1.1.2 Portée de l'examen et articulation du rapport	6
1.1.3 Normes mobilisées	7
1.1.4 Méthodes d'examen	7
1.1.5 Calendrier de l'examen	8
1.1.6 Procédure contradictoire	8
1.2 Lutte contre la pauvreté	8
1.2.1 Contenu du deuxième plan de lutte contre la pauvreté	8
1.2.2 Cadre européen et belge	9
1.2.3 Mesure de la pauvreté	10

Chapitre 2

Impact des politiques de lutte contre la pauvreté	12
2.1 Évolution de la pauvreté en Belgique au regard des objectifs européens	12
2.2 Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et gouvernance des politiques menées	15
2.2.1 Instruments et intervenants multiples	15
2.2.2 Conférence interministérielle de l'Intégration sociale	16
2.3 Évolution de la pauvreté monétaire et écart entre allocations de protection sociale et seuil de pauvreté	17
2.3.1 Impact des transferts sociaux sur la pauvreté monétaire	17
2.3.2 Mise à niveau des allocations de protection sociale	18
2.3.3 Écart entre le niveau des allocations de protection sociale et le seuil de pauvreté	20
2.4 Impact budgétaire du relèvement des allocations sociales au niveau du seuil de pauvreté	22
2.5 Conclusions et recommandations	23

Chapitre 3

Qualité du plan	25
3.1 Élaboration du plan	25
3.1.1 Constatations relatives au premier plan	25
3.1.2 Processus d'élaboration du deuxième plan	25
3.2 Statut du plan	27
3.2.1 Constatations relatives au premier plan	27
3.2.2 Un deuxième plan dans la continuité du premier	27
3.3 Préparation des actions	28
3.4 Objectifs et actions	29
3.5 Conclusions et recommandations	30

Chapitre 4

Mise en œuvre et suivi du plan	33
4.1 Mise en œuvre du plan	33

4.1.1	Constatations relatives au premier plan	33
4.1.2	Cadre de référence pour le deuxième plan	33
4.1.3	Processus de mise en œuvre du deuxième plan	34
4.2	Suivi du plan	36
4.2.1	Constatations relatives au premier plan	36
4.2.2	Rapportage au conseil des ministres	37
4.2.3	Réseau des fonctionnaires pauvreté	39
4.3	Conclusions et recommandations	40
Chapitre 5		
	Évaluation du plan	42
5.1	Principales constatations sur le premier plan	42
5.2	Évaluation dans le deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté	42
5.2.1	Évaluation du plan dans sa globalité	42
5.2.2	Évaluation des actions spécifiques	43
5.3	Conclusions et recommandations	45
Chapitre 6		
	Tableau des recommandations	47
Annexe 1		
	Réponse du SPP Intégration sociale du 16 juin 2016	50
Annexe 2		
	Réponse de la secrétaire d'État du 24 juin 2016	53

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Cadre de l'examen

1.1.1 Résolution de la Chambre des représentants

Par résolution du 17 décembre 2015, la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes d'examiner la qualité, l'exécution, le suivi et l'évaluation du deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2012-2014 (« deuxième plan pauvreté » dans la suite de ce rapport). Elle l'a également priée de vérifier si les recommandations que la Cour des comptes avait formulées dans son rapport¹ de 2012 relatif au premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté avaient été prises en compte dans une mesure suffisante.

L'accord du gouvernement du 11 octobre 2014 prévoit de définir un nouveau plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Ce troisième plan est en cours d'élaboration et aucune date d'adoption n'est encore prévue.

Ce rapport de la Cour doit permettre de tirer des leçons du deuxième plan pauvreté pour l'élaboration du troisième plan.

1.1.2 Portée de l'examen et articulation du rapport

Comme pour le premier plan, la Cour des comptes examine si le gouvernement fédéral a pris les dispositions nécessaires et suffisantes pour concrétiser les engagements de la Belgique en matière de lutte contre la pauvreté.

Le chapitre 2 de ce rapport dresse un bilan de la lutte contre la pauvreté à partir de trois perspectives complémentaires : l'évolution de la pauvreté au regard des objectifs européens (point 2.1), la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (point 2.2) ainsi que l'évolution de la pauvreté monétaire et, plus particulièrement, l'alignement des allocations minimales et du seuil de pauvreté (points 2.3 et 2.4).

Ce bilan permet de situer l'évolution de la pauvreté après les deux premiers plans fédéraux de lutte contre la pauvreté et de prendre la mesure des efforts qui restent à accomplir.

Dans les chapitres 3 à 5, la Cour des comptes évalue ensuite la maîtrise par le gouvernement fédéral des différentes étapes du deuxième plan de lutte contre la pauvreté, de son élaboration à son évaluation. Comme demandé par la Chambre, une attention particulière est portée aux suites que le gouvernement a données aux recommandations de la Cour issues de son évaluation du premier plan pauvreté. Ces recommandations sont reprises aux points 3.1.1, 3.2.1, 4.1.1, 4.2.1 et 5.1.

¹ Cour des comptes, *Premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, mai 2012, 85 p., www.ccrek.be/docs/2012_19_PlanPauvrete.pdf.

1.1.3 Normes mobilisées

Les plans de lutte contre la pauvreté n'ont pas de base légale ou réglementaire. Les normes utilisées sont celles mobilisées pour évaluer le premier plan pauvreté², à savoir les bonnes pratiques et les normes de bonne gestion communément admises.

L'analyse des politiques publiques et des bonnes pratiques permet de poser un cadre à l'examen de la qualité, la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du second plan de lutte.

- Pour assurer l'efficacité de l'action publique et la qualité des mesures adoptées, la phase de préparation est primordiale. Elle doit permettre de définir des objectifs clairs.
- Pour permettre une mise en œuvre efficace, les tâches et les responsabilités des acteurs publics doivent être clairement définies.
- Le suivi et le pilotage concomitants à la mise en œuvre de la politique permettent de suivre la réalisation des objectifs, d'ajuster l'action publique si nécessaire ou d'apporter des modifications dans les besoins ou dans la problématique à résoudre.
- L'évaluation finale permet d'évaluer l'atteinte des objectifs, de dresser un nouvel état des lieux, de détecter les besoins, de fixer de nouvelles priorités et de favoriser un processus d'apprentissage.

L'ensemble des phases du cycle de la politique publique doit se dérouler en concertation avec l'administration. L'objectif est de l'impliquer dans la réalisation des politiques publiques et de garantir la continuité au-delà de la législature politique, d'autant plus qu'il manque une base légale ou réglementaire.

1.1.4 Méthodes d'examen

L'examen du deuxième plan pauvreté a tout d'abord consisté à analyser la qualité, l'exécution, le suivi et l'évaluation du plan, avec pour but d'examiner si les recommandations de la Cour sur le premier plan pauvreté ont été suivies. Les documents relatifs au deuxième plan pauvreté ont été analysés, notamment les procès-verbaux des réunions de préparation et de suivi, les tableaux de bord d'avancement et tout autre document utile.

Ensuite, un questionnaire a été adressé aux administrations chargées de mettre en œuvre le plan³. L'objectif était de collecter des informations précises sur l'implication des administrations dans les différentes phases de la politique publique ainsi que sur l'organisation et la programmation mises en œuvre pour favoriser la réalisation des actions du plan qui les concernent.

Enfin, une sélection d'actions du plan a fait l'objet d'une analyse plus approfondie. Le but était de déterminer si les objectifs poursuivis par ces actions ont été atteints et d'évaluer comment ces actions ont été exécutées, suivies et évaluées. Ces actions ont été utilisées à titre d'exemple pour illustrer les phases du plan.

² Cour des comptes, *op. cit.*, p. 27.

³ La Cour des comptes a adressé un questionnaire aux 25 fonctionnaires constituant le réseau de fonctionnaires pauvreté. Ce réseau a été institué par l'arrêté royal du 21 décembre 2013 pour le suivi de la mise en œuvre du plan (voir chapitre 4).

1.1.5 Calendrier de l'examen

17 décembre 2015	Résolution de la Chambre des représentants
17 février 2016	Annonce de la mission à la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté et au président du comité de direction du SPP Intégration sociale
25 mai 2016	Envoi de l'avant-projet de rapport à la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté et au président du comité de direction du SPP Intégration sociale
16 juin 2016	Réponse du président du comité de direction du SPP Intégration sociale
24 juin 2016	Réponse de la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté

1.1.6 Procédure contradictoire

Dans sa lettre du 16 juin 2016, le président du SPP Intégration sociale se rallie aux constats que la Cour des comptes formule dans son rapport. Il indique que son service est disponible pour mettre en œuvre les décisions que le gouvernement prendra pour donner suite aux recommandations de la Cour.

Dans sa lettre du 24 juin 2016, la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté souscrit aux recommandations de la Cour tout en précisant qu'elle ne se prononce pas sur les constatations factuelles, car le deuxième plan a été élaboré et mis en œuvre avant sa désignation. Elle indique également que des initiatives ont déjà été prises, notamment dans le cadre de l'élaboration du troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

Ces lettres sont annexées à ce rapport.

1.2 Lutte contre la pauvreté

1.2.1 Contenu du deuxième plan de lutte contre la pauvreté

Le deuxième plan pauvreté a été adopté en conseil des ministres du 14 septembre 2012. Il reprend dans sa première partie les principales conclusions formulées par la Cour des comptes en mai 2012 et entend « *tirer les leçons de l'évaluation de la Cour des comptes* ».

La secrétaire d'État à l'Intégration sociale de l'époque déclare avoir entrepris ou prévu les actions suivantes⁴ :

- « 1. Lors de la rédaction du second plan fédéral de lutte contre la pauvreté, les objectifs stratégiques et opérationnels ont été définis.
2. Les indicateurs qualitatifs et quantitatifs ont été intégrés, lorsque cela a été possible.
3. Si une mesure a un impact budgétaire, elle aura été chiffrée.

⁴ Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté, p. 8.

4. *Les parties prenantes ont participé de près à l'actualisation. Le 22 juin 2012, une réunion de consultation a été organisée avec les parties prenantes afin d'étudier plusieurs propositions de mesures sur la base de leurs remarques. Les parties prenantes participeront également au suivi et à l'évaluation du second plan fédéral de lutte contre la pauvreté.*
5. *Les administrations fédérales ont été impliquées dans l'actualisation. Une concertation structurelle avec les administrations sera intégrée.*
6. *Le réseau fédéral des fonctionnaires de lutte contre la pauvreté sera renforcé ; ses tâches et ses responsabilités seront définies.*
7. *Le plan sera suivi sur une base semestrielle. »*

Le deuxième plan totalise 118 actions (contre 59 pour le premier plan). Treize sont définies comme préalables au plan et considérées comme des facteurs de succès pour aborder la lutte contre la pauvreté de manière intégrée. Il s'agit notamment de la nécessité de se coordonner avec les différentes autorités du pays, de dialoguer avec les acteurs de terrain, de renforcer le réseau de fonctionnaires pauvreté et de développer un instrument de contrôle et d'évaluation.

Le plan poursuit six objectifs stratégiques, déclinés en 33 objectifs opérationnels et 105 actions (voir chapitre 3). Les six objectifs stratégiques du plan sont :

- «
- garantir la protection sociale de la population ;
 - réduire la pauvreté chez les enfants ;
 - renforcer l'accès au marché du travail par l'activation sociale et professionnelle ;
 - lutter contre le sans-abrisme et le mal-logement ;
 - garantir le droit à la santé ;
 - des services publics accessibles à tous. »

1.2.2 Cadre européen et belge

En 2010, 80 millions de personnes vivaient dans une situation de risque de pauvreté en Europe. Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, qui vise une croissance intelligente, durable et inclusive, les États membres de l'Union européenne se sont fixé pour objectif de réduire, d'ici 2020, ce nombre de 25 %, soit vingt millions de personnes (par rapport à l'année de référence 2008). Cet objectif est décliné au niveau de chaque État membre. En Belgique, 2.194.000 personnes étaient confrontées au risque de pauvreté en 2008. L'objectif est de réduire ce nombre à 1.814.000 personnes (-380.000) d'ici 2020.

Le Conseil européen a défini cet objectif en se basant sur trois indicateurs : le risque de pauvreté monétaire, l'indice de privation matérielle sévère et le pourcentage de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail (voir point 1.2.3).

Les États membres sont invités à faire rapport tous les ans sur les stratégies qu'ils déploient pour atteindre les objectifs définis dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Un programme national de réforme (PNR) et un rapport national social (RNS) sont établis. Le PNR contient les mesures structurelles adoptées au cours des douze derniers mois par l'État membre pour atteindre les objectifs et répondre aux recommandations de la Commission européenne. Le RNS donne un aperçu de la situation du pays sur la base des indicateurs sociaux européens

définis dans le cadre de la méthode ouverte de coordination⁵, notamment au regard de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Le 30 avril 2015, la Belgique a présenté son PNR pour 2015. Il contient les réformes et mesures envisagées par l'autorité fédérale, les communautés et les régions pour atteindre les objectifs européens. Les principales mesures annoncées par le gouvernement fédéral pour réduire la pauvreté sont :

- le lancement du troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté pour la période 2015-2019, prévu pour juin 2015 ;
- le lancement d'un nouveau plan national de réduction de la pauvreté infantile ;
- le relèvement graduel des prestations d'assistance sociale et des prestations minimales de la sécurité sociale dans le cadre de l'enveloppe bien-être (voir chapitre 2) ;
- le nouveau plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2015-2019 ;
- le plan Région wallonne de lutte contre la pauvreté 2015-2019.

Sur la base des PNR et RNS, la Commission européenne évalue les progrès réalisés par les États membres et formule des recommandations par pays.

Au niveau fédéral, le service public fédéral de programmation (SPP) Intégration sociale et le service public fédéral Sécurité sociale sont chargés de coordonner et d'élaborer le PNR et le RNS. Ils sont élaborés et suivis par les groupes de travail Actions, présidé par le SPP Intégration sociale, et Indicateurs, présidé par le SPF Sécurité sociale.

Depuis 2010, une Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale UE2020 a été créée dans le cadre de la stratégie Europe 2020, et ce, par analogie avec la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est le lieu de concertation entre les acteurs belges de la lutte contre la pauvreté (ASBL, CPAS, administrations fédérales ou régionales...). La Plateforme participe à la rédaction et au suivi du plan national de réforme.

1.2.3 Mesure de la pauvreté

Le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté est évalué sur la base de l'indicateur européen de risque de pauvreté (ARoPE⁶). Cet indicateur combine la pauvreté monétaire (AROP⁷), la privation matérielle sévère (SMD⁸) et les ménages à faible intensité de travail (LWI⁹). Ces indicateurs sont calculés sur la base des résultats de l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie EU-SILC¹⁰. En Belgique, l'enquête est réalisée par le SPF Économie auprès de 6.000 ménages. Le concept de pauvreté utilisé dans

⁵ Créée dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, la méthode ouverte de coordination (MOC) est un cadre de coordination des politiques d'inclusion et de protection sociale des pays européens. Au départ centrée sur l'inclusion sociale, cette MOC a été étendue aux pensions et régimes de retraite (depuis 2001), puis au secteur des soins de santé (depuis 2004). Elle permet d'inciter les États membres à améliorer leurs stratégies dans des domaines de compétences nationales par la définition d'objectifs et d'indicateurs communs ainsi que par l'échange de bonnes pratiques.

⁶ AROPE (At Risk of Poverty or Social Exclusion).

⁷ AROP (At Risk of Poverty).

⁸ SMD (Severe Material Deprivation).

⁹ LWI (Low Work Intensity).

¹⁰ EU-SILC est l'enquête européenne harmonisée sur les revenus et les conditions de vie. Elle se base sur une interview annuelle de plus de 6.000 ménages en Belgique (11.000 personnes) interrogés sur leurs revenus et leurs conditions de vie. L'enquête est organisée tous les ans par la Direction générale de la statistique et de l'information économique (DGSIE) du SPF Économie.

ce rapport renvoie au risque de pauvreté mesuré par l'indicateur européen qui combine trois indicateurs :

- Le seuil de risque de pauvreté monétaire est l'indicateur traditionnel utilisé pour chiffrer la pauvreté. Il est fixé dans tous les pays de l'Union européenne à 60 % du revenu médian après transferts sociaux (allocations sociales).
- Le taux de privation matérielle sévère se définit au niveau européen comme l'incapacité de posséder les biens et services ou de se livrer à des activités qui sont considérés comme des nécessités¹¹.
- Le troisième indicateur européen est le nombre de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail. Il correspond au nombre de personnes de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

Selon l'enquête européenne EU-SILC la plus récente (2014), 15,5 % de la population belge est exposée à un risque de pauvreté si on se base sur le revenu ; 5,9 % souffrent de privation matérielle grave et 14,6 % des personnes de 0 à 59 ans vivent dans un ménage à très faible intensité de travail. La combinaison des trois indicateurs donne l'indicateur européen de risque de pauvreté. Une personne est considérée comme exposée à un risque de pauvreté si elle se retrouve dans au moins une des trois situations précédentes. En 2014, 21,2 % de la population vivant en Belgique est exposée au risque de pauvreté (soit 2.339.000 personnes).

¹¹ Les personnes en situation de privation matérielle sévère sont les personnes se trouvant dans au moins quatre des neuf situations suivantes, c'est-à-dire dans l'impossibilité :

- i) de payer le loyer ou les factures de consommation courante ;
- ii) de chauffer convenablement leur habitation ;
- iii) de faire face à des dépenses imprévues ;
- iv) de consommer de la viande, du poisson ou un aliment équivalent protéiné tous les deux jours ;
- v) de prendre une semaine de vacances hors du domicile une fois par an ;
- vi) d'acheter une voiture ;
- vii) d'acheter une machine à laver ;
- viii) d'acheter un téléviseur couleur ;
- ix) d'acheter un téléphone.

CHAPITRE 2

Impact des politiques de lutte contre la pauvreté

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine la lutte contre la pauvreté à partir de trois perspectives. Dans un premier temps, elle examine l'évolution de la pauvreté en Belgique au regard des objectifs européens (point 2.1) et analyse la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en se focalisant sur la gouvernance des politiques menées (point 2.2). Elle examine ensuite l'évolution de la pauvreté monétaire et met en avant l'écart entre les allocations de protection sociale et le seuil de pauvreté (point 2.3). Enfin, elle propose une estimation du coût budgétaire de la suppression de cet écart (point 2.4).

2.1 Évolution de la pauvreté en Belgique au regard des objectifs européens

Le nombre de personnes concernées par la pauvreté est estimé à partir de données collectées dans l'enquête EU-SILC auprès d'un échantillon aléatoire de ménages. L'extrapolation statistique de l'échantillon requiert de préciser les intervalles de confiance dans lesquels les estimations se situent. Pour le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté, le degré de précision des estimations se situe à 95 % dans un intervalle de confiance de 19,7 % à 22,7 %¹². Cette situation pèse fortement sur la possibilité d'évaluer de manière précise les progrès effectués. En 2011, on estimait que la population cible devait diminuer d'au moins 210.000 personnes pour pouvoir considérer un changement significativement différent de zéro avec 95 % de confiance¹³.

Pour rappel, l'objectif de la Belgique dans le cadre de la stratégie Europe 2020 est de réduire d'ici 2020 le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté à 1.814.000. Or, le nombre de personnes concernées en Belgique en 2014 est estimé à 2.339.000, soit une augmentation de 6,65 % par rapport à 2008 (2.194.000). Cette augmentation s'explique par la croissance de la population (de 10.666.866 en 2008 à 11.203.992 en 2014, soit +5,03 %) et la stagnation du taux de risque de pauvreté en Belgique autour de 21 %.

La tendance à la stagnation du taux de pauvreté est également constatée en France, en Allemagne et aux Pays-Bas. Le risque de pauvreté en Belgique (21,2 % en 2014¹⁴) est plus élevé que dans les pays voisins. En 2014, ce taux était de 18,5 % en France, 20,6 % en Allemagne et 16,5 % aux Pays-Bas.

La Belgique enregistre de mauvais résultats pour certains sous-groupes de la population exposés au risque de pauvreté.

¹² SPF Économie, enquête EU-SILC 2014, indicateur européen de mesure de la pauvreté (Arope).

¹³ Anne-Catherine Guio, Tim Goedemé, « Stratégie Europe 2020 : quelles implications pour la mesure de la pauvreté et de l'exclusion en Belgique ? », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, volume 4/2011, tome L, De Boeck Université, p. 31-44.

¹⁴ SPF Économie, enquête EU-SILC 2014.

Tableau 1 – Exposition au risque de pauvreté en Belgique en 2014 de certains sous-groupes de population par rapport à la France, à l'Allemagne et aux Pays-Bas (%)

Sous-groupes de population exposés	Belgique		France	Allemagne	Pays-Bas
	2008	2014			
Ménages à très faible intensité de travail ⁽¹⁾	11,7	14,6	9,6	10	10,2
<18 ans exposés au risque de pauvreté ⁽²⁾	21,3	23,2	21,3	19,4	17
>18 ans nés à l'étranger	40,1 ⁽³⁾	33,1 ⁽⁴⁾ 44,7 ⁽⁵⁾	26,6	22,3	24,5
>65 ans exposés au risque de pauvreté monétaire	21,2	16,1	8,6	16,3	5,9

⁽¹⁾ Cet indicateur correspond au nombre de personnes de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

⁽²⁾ Indicateur européen de mesure de la pauvreté (Arope), données du baromètre interfédéral de lutte contre la pauvreté.

⁽³⁾ Chiffre de 2009.

⁽⁴⁾ Le risque est trois fois plus élevé que chez les personnes nées en Belgique (11,1 %).

⁽⁵⁾ La différence augmente encore lorsque la personne est née en dehors de l'Union européenne.

Source : SPF Économie, enquête EU-SILC 2014

Dans un rapport récent³⁵, le Sénat attire l'attention sur différents groupes cibles courant un risque de pauvreté monétaire plus élevé.

Tout d'abord, la faible intensité de travail dans le ménage est mise en évidence comme facteur déterminant. Si avoir un travail n'est pas toujours suffisant pour sortir de la pauvreté, il n'en reste pas moins le levier le plus important.

Le Sénat met également l'accent sur les familles monoparentales et les familles où les parents sont nés en dehors de l'UE. Il persiste pour ces dernières un risque accru de pauvreté, même lorsqu'elles travaillent.

Le rapport du Sénat constate notamment que :

- « Les personnes avec un faible niveau d'éducation courent un risque de pauvreté nettement plus élevé (25,8 %) que celles avec un haut niveau d'éducation (6,7 %). »
- « 20,4 % des jeunes de 16 à 24 ans courent un risque de pauvreté, contre 14,4 % pour les Belges âgés de 25 à 49 ans. »
- « Le risque de pauvreté chez les personnes nées à l'étranger est trois fois plus élevé que chez les personnes nées en Belgique. La différence augmente encore lorsque la personne est originaire d'un pays hors l'EU-28. »

³⁵ Sénat de Belgique, Rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions en vue de développer une approche commune dans la lutte contre la pauvreté infantile dans notre pays, février 2016.

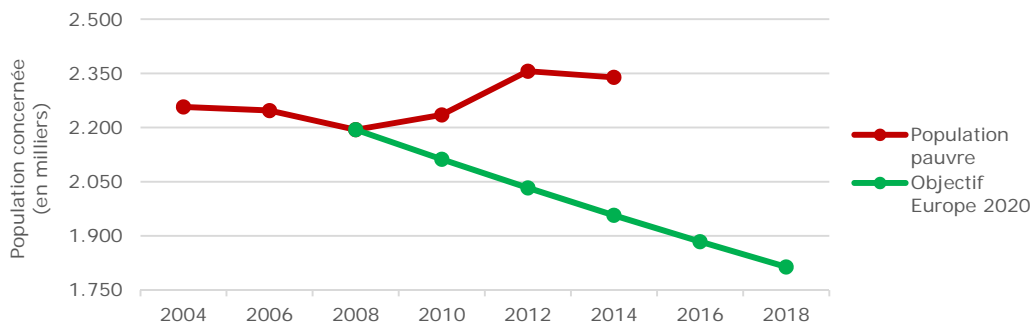
Le Sénat met également en évidence des disparités régionales importantes en Belgique, tant dans les politiques menées que dans les résultats de ces politiques, tout en ajoutant que ces différences régionales sont présentes dans la plupart des pays voisins.

Pour le Sénat, ces constats rappellent l'importance de la coordination entre les niveaux de pouvoir en Belgique, tant la problématique revêt un caractère multidimensionnel.

Dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes, le SPP Intégration sociale invoque les chiffres du programme national de réforme 2016 pour souligner que la stabilité globale du taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale¹⁶ depuis 2008 résulte, d'une part, d'une baisse de ce taux chez les personnes âgées (de 22,9 à 17,3 %) et, d'autre part, d'une hausse dans la population d'âge actif de faible niveau d'éducation (de 32,1 à 35,0 %).

Dans ses commentaires relatifs au programme national de réforme et au rapport social national de la Belgique, la Commission européenne attire l'attention depuis 2011 sur la tendance à la hausse du risque de pauvreté et, plus spécifiquement sur les groupes cibles précités. Dans son rapport pour 2015, la Commission européenne constatait que « même si la tendance à la hausse observée depuis 2012 a été stoppée, il est peu probable que la Belgique atteigne l'objectif fixé pour 2020 »¹⁷. Le graphique suivant montre que la Belgique s'éloigne de son objectif de réduire la population exposée au risque de pauvreté.

Graphique 1 – Trajectoire de la population belge présentant un risque de pauvreté en regard de l'objectif de réduction à l'horizon 2018 dans le cadre de la stratégie Europe 2020



Source : Cour des comptes, sur la base des données d'Eurostat

La Belgique a pourtant défini depuis 2008, en complément aux systèmes de sécurité sociale et de protection sociale, plusieurs politiques publiques, à différents niveaux (fédéral, régional ou local) pour lutter contre la pauvreté. Ces politiques visent la dimension financière de la pauvreté et ses autres facettes, telles que l'emploi, la santé ou le logement.

¹⁶ Le risque de pauvreté et d'exclusion sociale combine le risque de pauvreté monétaire, la vie dans un ménage à faible intensité de travail et le risque de privation matérielle sévère.

¹⁷ Commission européenne, Rapport 2015 pour la Belgique contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, SWD(2015) 21 final/2, mars 2015, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_belgium_fr.pdf.

Ces données indiquent que les politiques menées jusqu'à présent peinent à réduire la pauvreté, soit parce que les mesures prévues étaient inefficaces, soit parce qu'elles étaient insuffisantes compte tenu de son évolution.

Pour accroître l'efficacité de l'action publique contre la pauvreté, il conviendrait de clarifier les causes et la logique d'action qui sous-tendent les mesures adoptées. À ce sujet, l'OCDE place la lutte contre la pauvreté dans le contexte de l'accroissement des inégalités de revenus et constate que cet accroissement pèse sur la croissance économique et sur les opportunités de développement. Les « systèmes de prélèvements et de transferts au service d'une redistribution efficace » font partie des instruments dont les pouvoirs publics disposent pour lutter contre les inégalités. Selon l'OCDE, « un mécanisme de redistribution adapté [...] constitue un instrument puissant pour favoriser l'égalité et la croissance. Au cours des dernières décennies, l'efficacité des mécanismes de redistribution s'est affaiblie dans de nombreux pays sous l'effet de la progression plus lente des prestations versées aux personnes d'âge actif par rapport aux salaires réels et de l'érosion de la progressivité du système fiscal »¹⁸.

Une évaluation de l'efficacité du plan de lutte contre la pauvreté ou de chacune de ces mesures nécessiterait également que des objectifs et des indicateurs clairs et mesurables aient été préalablement définis. Pour la Cour des comptes, l'évolution de la pauvreté depuis 2010, plus particulièrement encore dans le cas de certains groupes cibles, justifierait une évaluation globale des politiques menées.

Enfin, à défaut de pouvoir démontrer le lien entre les politiques menées et les résultats, le Bureau fédéral du plan recommande en matière de développement durable de « définir dès l'adoption de chaque décision politique des indicateurs de suivi de leur mise en œuvre »¹⁹.

2.2 Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et gouvernance des politiques menées

2.2.1 Instruments et intervenants multiples

La gouvernance des politiques sociales se caractérise par un enjeu de coordination de l'action publique. Les risques liés à un déficit de coordination peuvent influencer négativement la mise en œuvre d'une politique publique et, dès lors, son efficacité ou son efficience. Ce risque est d'autant plus important en Belgique que les compétences politiques en lien avec la pauvreté sont partagées (État, régions, communautés et niveau local comme les CPAS).

Plusieurs initiatives ou instruments de politique publique de lutte contre la pauvreté existent en Belgique. Au niveau fédéral, deux plans de lutte contre la pauvreté ont été adoptés depuis 2008. Un troisième plan doit également l'être par le gouvernement actuel. Un plan national de lutte contre la pauvreté infantile a été adopté par l'État fédéral, les communautés et les régions en 2013. Un nouveau plan est aussi prévu.

En Région flamande, un plan régional de lutte contre la pauvreté 2015-2019 a été adopté le 3 juillet 2015. Le décret relatif à la lutte contre la pauvreté sera actualisé et un test de l'impact sur la pauvreté des mesures politiques est prévu pour toutes les politiques que le gouvernement flamand mène. En Région wallonne, un plan régional de lutte contre la

¹⁸ OCDE, *Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalité profite à tous*, Éditions OCDE, Paris, novembre 2015, 368 p., www.oecd.org/fr/social/inegalite-et-pauvrete.htm.

¹⁹ Bureau fédéral du plan, *Indicateurs, objectifs et visions de développement durable*, cinquième rapport fédéral sur le développement durable, septembre 2009, p. 4.

pauvreté a été adopté le 10 septembre 2015. En Région bruxelloise, un plan d'action de lutte contre la pauvreté a été adopté en 2012.

Les multiples facettes du phénomène de la pauvreté (logement, soins de santé, éducation, travail) expliquent également le grand nombre d'intervenants, d'instruments et de politiques publiques. De plus, l'action publique est en général organisée à partir de différents groupes cibles (enfants, minorités...). Cette tendance à la sectorisation et à la spécialisation renforce le risque de fragmentation de l'action publique.

La gouvernance de la politique de lutte contre la pauvreté nécessite une coordination entre les différents niveaux de pouvoirs.

2.2.2 Conférence interministérielle de l'Intégration sociale

Dans le dispositif de gouvernance actuel, la Conférence interministérielle de l'intégration sociale (CIM) est le seul instrument de coordination des politiques en matière de lutte contre la pauvreté.

Cette Conférence a été instituée par un accord de coopération du 5 mai 1998. Elle « a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société »²⁰. Sur le plan de la gouvernance, on peut également attendre d'un tel dispositif de coordination qu'il participe au partage des bonnes pratiques, au transfert des connaissances et aux effets d'apprentissage entre les différents acteurs impliqués dans la politique.

L'utilisation maximale de cette Conférence interministérielle et de ses groupes de travail est la première action du deuxième plan pauvreté (2012). L'objectif est d'assurer une meilleure collaboration avec les entités fédérées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Le plan prévoit également que la secrétaire d'État veille à ce que la CIM « se réunisse suffisamment et régulièrement » et mette à l'ordre du jour les dossiers nécessitant une collaboration entre les entités concernées. L'utilisation de la CIM était également une des mesures considérées comme essentielles par le premier plan pauvreté.

La Cour des comptes constate toutefois que la Conférence interministérielle a été sous-utilisée. L'accord de coopération du 5 mai 1998 prévoit qu'elle se réunisse au moins deux fois par an. Or, depuis 2012, elle s'est uniquement réunie à quatre reprises les 7 juin, 29 août, 12 octobre 2012 et le 10 juin 2013. La périodicité prévue par l'accord de coopération n'est donc pas respectée et plus aucune réunion n'a été organisée depuis juin 2013.

L'absence de réunion de la Conférence interministérielle retarde la réalisation de certains dossiers, notamment l'élaboration du deuxième plan national de lutte contre la pauvreté infantile. En l'absence de réunion de la Conférence interministérielle, le SPP Intégration sociale a mis en place un groupe de travail pour commencer à préparer le nouveau plan.

À ce sujet, la Cour des comptes relève que l'accord de coopération prévoit que la Conférence interministérielle soit présidée par « le premier ministre et préparée en collaboration avec le ministre ou secrétaire d'État qui a l'intégration sociale dans ses attributions ». Toutefois, dans sa note de politique générale du 21 décembre 2012, la secrétaire d'État précise que la

²⁰ Article 9 de l'accord de coopération du 5 mai 1998 conclu entre l'État fédéral, les communautés et les régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

présidence de la Conférence est assurée depuis septembre 2012 par le ministre des Affaires sociales de la Communauté germanophone.

Pour la Cour des comptes, si une présidence tournante peut avoir l'avantage d'associer davantage les différents niveaux de pouvoir, elle peut également affaiblir le rôle de coordination attribué au premier ministre qui doit veiller au bon fonctionnement de la Conférence interministérielle avec le secrétaire d'État.

Dans sa réponse à la Cour des comptes, la secrétaire d'État estime qu'il est nécessaire de clarifier la composition et la présidence de la Conférence pour garantir la cohérence de la politique.

À ce sujet, la Cour des comptes rappelle que l'accord de coopération attribue la responsabilité de la présidence au gouvernement fédéral.

L'accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi²¹ a également prévu la création d'une Conférence interministérielle Accueil hivernal des sans-abri. Cette Conférence interministérielle doit se réunir au moins une fois par an, avant la période hivernale sous la présidence du premier ministre et avec les ministres-présidents en tant que membres fixes. Cette Conférence interministérielle n'a toutefois jamais été réunie.

2.3 Évolution de la pauvreté monétaire et écart entre allocations de protection sociale et seuil de pauvreté

2.3.1 Impact des transferts sociaux sur la pauvreté monétaire

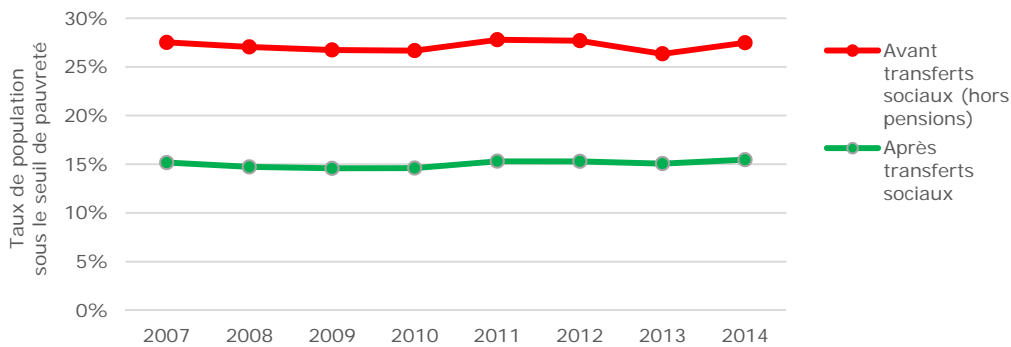
Selon l'enquête EU-SILC 2014 (revenus 2013), 1,7 million de personnes vivent sous le seuil de pauvreté monétaire en Belgique. Concrètement, cela signifie que 15,5% de la population²² vit dans un ménage ne disposant pas d'un revenu mensuel net de 1.085 euros pour un isolé ou de 2.279 euros pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants (< 14 ans).

La sécurité sociale et l'aide sociale ont un effet important de réduction de la pauvreté monétaire. Sans allocations sociales (hors pensions de retraite), 27,5 % de la population vivrait sous le seuil de pauvreté. Si, en plus, il n'y avait pas de pensions de retraite, 43,1 % de la population vivrait sous ce seuil. Les transferts sociaux permettent donc de réduire la pauvreté, mais pas de l'éradiquer. Certaines allocations sociales sont en effet inférieures au seuil de pauvreté monétaire. Le graphique suivant présente l'évolution de la pauvreté monétaire avant et après transferts sociaux depuis 2007.

²¹ Article 15 de l'accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.

²² Selon la méthode utilisée par le SPF Économie, la probabilité statistique que le taux de pauvreté monétaire en Belgique se situe entre 14,2% et 16,8% est de 95 %.

Graphique 2 – Effet des transferts sociaux sur le taux de pauvreté monétaire en Belgique



Source : Eurostat

2.3.2 Mise à niveau des allocations de protection sociale

2.3.2.1 Objectifs du deuxième plan de lutte contre la pauvreté

Le premier objectif opérationnel du deuxième plan pauvreté est d'augmenter progressivement les allocations de sécurité sociale et les allocations de protection sociale des plus faibles pour les porter à terme au niveau du seuil de pauvreté. Cet objectif est également un des objectifs du programme national de réforme concernant l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté et était un des principaux objectifs du premier plan pauvreté.

Les actions prévues dans le deuxième plan pauvreté pour atteindre cet objectif sont principalement :

- l'adaptation au bien-être du revenu d'intégration et de la garantie de revenus aux personnes âgées (action 14) ;
- une étude sur le statut de certaines allocations du CPAS pour les adapter à la réalité actuelle des situations de pauvreté (action 15) ;
- la réforme de la pension de survie (action 17) ;
- la poursuite du plan de lutte contre la fraude fiscale et sociale (action 18).

À l'exception de l'adaptation au bien-être, ces actions n'ont toutefois pas d'impact direct sur le niveau des allocations sociales.

2.3.2.2 Dispositifs actuels de sécurité et de protection sociales

En Belgique, les allocations sociales relèvent de deux systèmes différents : la sécurité sociale, d'une part et la protection sociale, d'autre part.

Les systèmes de sécurité sociale sont avant tout financés par des cotisations dont le versement ouvre le droit à une couverture sociale. Ils reposent sur un mécanisme de solidarité entre cotisants pour couvrir certains risques : pertes de revenu, maladie, etc. Les allocations de sécurité sociale (allocations de chômage ou indemnités d'assurance maladie invalidité) ne sont pas liées aux ressources ou au patrimoine des bénéficiaires. Par contre, elles sont parfois liées à leur situation familiale (chef de ménage, isolé ou cohabitant).

Les allocations de protection sociale, en revanche, ne sont pas conditionnées au versement de cotisations. Ces prestations sont liées aux revenus et au patrimoine ainsi qu'à la situation familiale. Cette protection sociale comprend :

- le droit à l'intégration sociale (DIS), dont le revenu d'intégration sociale (RIS) ;
- la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) ;
- les allocations aux personnes handicapées ;
- les prestations familiales garanties.

2.3.2.3 Mécanismes d'augmentation des allocations de protection sociale

Les allocations de protection sociale sont rattachées à l'indice santé²³ et sont indexées dès que l'indice pivot fixé pour les prestations sociales est dépassé (sauf en cas de saut d'index).

Les allocations de protection sociale peuvent également être augmentées dans le cadre de l'enveloppe « bien-être »²⁴. La loi instaure un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des allocations sociales dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants²⁵ et d'assistance sociale.

L'adaptation au bien-être peut se traduire par la modification d'un plafond de calcul, d'une prestation ou d'une prestation minimale. Ces adaptations peuvent différer par régime, par prestation au sein d'un régime ou par catégorie de bénéficiaire.

Depuis le 1^{er} février 2012²⁶, les allocations de protection sociale ont été indexées une fois (en décembre 2012) et augmentées plusieurs fois dans le cadre des enveloppes bien-être ou des corrections sociales du tax shift.

Dans le cadre de l'enveloppe 2013-2014, le gouvernement a augmenté à partir du 1^{er} septembre 2013 une série d'allocations et prestations sociales pour travailleurs salariés et indépendants. Les montants du revenu d'intégration sociale (RIS) et de la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) ont également augmenté de 2 %.

Dans le cadre de ce même mécanisme, le conseil des ministres a approuvé le 3 avril 2015, une nouvelle augmentation des allocations sociales²⁷ de 2 % à partir du 1^{er} septembre 2015 dans le cadre de l'enveloppe 2015-2016.

²³ L'indice santé est calculé sur la base du panier de biens et de services utilisé dans le cadre du calcul de l'indice des prix à la consommation, abstraction faite de quatre types de produits, à savoir: le tabac, l'alcool, l'essence et le diesel. Lorsque la moyenne arithmétique des indices des quatre derniers mois dépasse l'indice pivot fixé pour les prestations sociales, elles sont indexées.

²⁴ Articles 5, 6, 72 et 73 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations.

²⁵ Le chapitre IV de la loi-programme du 27 décembre 2006 ajoute les articles 73bis et 73ter à la loi sur le pacte de solidarité entre les générations, incluant ainsi les régimes d'assistance sociale.

²⁶ Il s'agit de la date de référence pour une estimation du coût budgétaire d'une augmentation des allocations de protection sociale au niveau du seuil de pauvreté (voir point 2.4).

²⁷ Revenu d'intégration sociale, garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa), pension de retraite minimale et pension de survie des indépendants, pensions minimales garanties pour salariés, allocation de transition pour les indépendants.

Enfin, dans le cadre des corrections sociales du tax shift, le revenu d'intégration sociale a été augmenté à partir du 1^{er} avril 2016 de 2 %²⁸.

2.3.3 Écart entre le niveau des allocations de protection sociale et le seuil de pauvreté

Le seuil de pauvreté monétaire est fixé dans tous les pays de l'Union européenne à 60 % du revenu médian après transferts sociaux (allocations sociales).

Ce seuil diffère selon le nombre d'enfants à charge. Par exemple, celui d'un ménage composé de deux adultes sera de 1,5 fois le seuil de pauvreté d'un isolé et celui d'un ménage avec deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans de 2,1 fois celui d'un isolé.

Par contre, dans la législation relative aux allocations de protection sociale, seules deux ou trois catégories sont prévues (isolé, cohabitant et chef de ménage), sans progressivité des allocations en fonction du nombre de personnes qui composent le ménage. Les allocations familiales ne sont pas non plus prises en compte pour le calcul des allocations de protection sociale, alors qu'elles sont incluses dans le calcul du seuil de pauvreté. La prise en compte des allocations familiales donne une base de revenus comparable et a logiquement pour effet de réduire l'écart entre les allocations de protection sociale des familles avec enfants et le seuil de pauvreté.

Les points suivants examinent les écarts entre le niveau de ces allocations et le seuil de pauvreté pour le revenu d'intégration sociale et la garantie de revenus aux personnes âgées.

2.3.3.1 Droit à l'intégration sociale

Les CPAS ont pour mission de garantir le droit à l'intégration sociale aux personnes qui ne disposent pas de revenus suffisants et qui remplissent les conditions légales (nationalité, résidence, âge, absence de ressources, disposition au travail et épuisement des droits sociaux)²⁹.

Le RIS remplace l'ancien minimum de moyens d'existence (minimex). Comme le minimex, il constitue une aide purement financière.

La loi distingue trois catégories de bénéficiaires pour lesquels le montant de l'allocation³⁰ diffère :

- isolé, lorsque le bénéficiaire vit seul (850,39 euros/mois) ;
- chef de ménage, lorsque le bénéficiaire a une famille à charge avec au moins un enfant mineur célibataire (1.133,85 euros/mois) ;
- cohabitant, si le bénéficiaire vit avec une ou plusieurs personne(s) avec laquelle/lesquelles il forme un ménage (566,92 euros/mois).

²⁸ Arrêté royal du 1^{er} avril 2016 modifiant l'arrêté royal du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants du revenu d'intégration.

²⁹ Comme les montants du RIS sont comparables à ceux des allocations aux personnes handicapées, l'analyse que la Cour propose du RIS s'applique également à ces allocations.

³⁰ Montants au 1^{er} avril 2016, données du SPP Intégration sociale.

Le tableau suivant illustre la différence entre la prise en considération de la composition des ménages dans le calcul du seuil de pauvreté et les catégories de revenu d'intégration sociale.

Tableau 2 – Pourcentage d'écart entre les catégories de revenu d'intégration sociale et le seuil de pauvreté selon la composition des ménages et la prise en compte des allocations familiales (montants mensuels en euros, allocations maximales au 1^{er} avril 2016)

Composition des ménages	RIS (1/4/2016)	Seuil de pauvreté (EU- SILC 2014)	RIS/seuil de pauvreté	RIS + allocations familiales ⁽¹⁾	RIS + allocations familiales/ seuil de pauvreté
Isolé	850,39	1.085,00	78,38 %		
2 cohabitants (aucun ne dispose de revenus suffisants) ⁽²⁾	1.133,85	1.627,50	69,67 %		sans objet
1 chef de ménage + 2 enfants	1.133,85	1.736,00	65,31 %	1.465,63	84,43 %
2 cohabitants + 2 enfants (aucun ne dispose de revenus suffisants)	1.133,85	2.278,50	49,76 %	1.391,18	61,06 %

⁽¹⁾ Allocations familiales ordinaires au 1^{er} juillet 2015 (allocations familiales de base + supplément pour familles monoparentales).

⁽²⁾ Si un des deux adultes travaille, le deuxième pourra (après considération des revenus de l'autre) avoir au maximum 566,92 euros de RIS.

Source : Cour des comptes

Même en ajoutant les allocations familiales, les revenus des bénéficiaires du RIS sont inférieurs au seuil de pauvreté. L'écart s'aggrave pour les ménages constitués par deux adultes et deux enfants. Le RIS octroyé à une famille est en effet fixe et inclut également le droit du conjoint ou partenaire de vie.

2.3.3.2 Garantie de revenus aux personnes âgées

La garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) est octroyée aux plus de 65 ans. Son octroi est soumis à un examen des ressources du demandeur et à des conditions d'âge, de nationalité et de résidence.

La législation prévoit uniquement deux catégories de bénéficiaires pour la Grapa : les isolés et les cohabitants. Les bénéficiaires qui cohabitent avec des parents ou alliés en ligne directe ascendante ou descendante (c'est-à-dire les [beaux-] enfants, [beaux] petits-enfants mineurs ou touchant des allocations familiales) bénéficient du taux isolé.

Comme pour le RIS, il existe un écart entre le niveau de la Grapa et le seuil de pauvreté monétaire. Cet écart se creuse pour les ménages composés de plusieurs personnes. Les éventuelles allocations familiales atténuent cet écart, mais ne le suppriment pas.

Tableau 3 – Pourcentage d'écart entre la Grapa et le seuil de pauvreté monétaire selon la catégorie de bénéficiaires (montants mensuels en euros)

Catégories de bénéficiaires	Grapa ^(*)	Seuil de pauvreté	Grapa/ seuil de pauvreté	Grapa + allocations familiales	Grapa+ allocations familiales/ seuil de pauvreté
Isolé	1.031,93	1.085,00	95,11 %		
2 cohabitants (aucun ne dispose de revenus suffisants)	1.375,90	1.627,50	84,54 %		sans objet
1 cohabitant + 2 enfants	1.031,93	1.736,00	59,44 %	1.363,71	78,55 %
2 cohabitants + 2 enfants (aucun ne dispose de revenus suffisants)	1.375,90	2.278,50	60,39 %	1.633,23	71,68 %

(*) Montants maximums au 1^{er} septembre 2015 (ONP).

Source : Cour des comptes

2.4 Impact budgétaire du relèvement des allocations sociales au niveau du seuil de pauvreté

L'alignement des allocations sociales sur le seuil de pauvreté a fait l'objet de deux propositions de loi pour lesquelles la Cour des comptes avait estimé l'impact budgétaire des modifications légales proposées. L'avis rendu en dernier lieu portait sur une proposition de loi dont l'objectif était de garantir aux bénéficiaires d'une allocation de protection sociale ou de sécurité sociale un revenu équivalent au seuil de pauvreté³¹.

Pour estimer l'impact budgétaire (au 1^{er} février 2012) de cette proposition de la loi, la Cour des comptes s'était adressée au SPF Sécurité sociale afin qu'il réalise une estimation sur la base de son modèle de simulation Mimosi³².

La Cour des comptes avait mis en avant deux hypothèses : 1) relever les allocations de protection sociale au seuil de pauvreté ; 2) relever ces allocations et aligner le taux cohabitant sur celui d'isolé.

Pour la Cour des comptes, l'objectif de la proposition de loi pourrait être atteint à moindre coût en augmentant les seules allocations de protection sociale (RIS, Grapa et allocations de revenu aux personnes handicapées), sans porter l'ensemble des allocations de sécurité sociale au niveau du seuil de pauvreté. L'atteinte de cet objectif nécessiterait également d'adapter les catégories prévues par la législation belge pour les aligner sur le seuil de

³¹ Doc. parl., Chambre, 2 octobre 2012, DOC 53 0319/002, Proposition de loi visant à relever certains minima sociaux et à individualiser les droits sociaux, avis de la Cour des comptes, www.lachambre.be.

³² Mimosi a été développé en 2002 par le SPF Sécurité sociale pour évaluer a priori le coût d'éventuelles réformes de la réglementation ainsi que l'impact de ces mesures en termes de répartition des ressources entre les acteurs économiques.

pauvreté, qui est fonction du nombre de personnes composant le ménage et tient compte des allocations familiales.

Hypothèse 1

Selon les données disponibles en 2012, un simple alignement des allocations de protection sociale sur le seuil de pauvreté permettrait de sortir du risque de pauvreté monétaire les isolés et les familles monoparentales (compte tenu des allocations familiales). Par contre, les familles composées de deux adultes avec ou sans enfants obtiendraient des allocations qui resteraient inférieures au seuil de pauvreté.

L'impact budgétaire de cette hypothèse a été estimé en 2012 entre 890 millions d'euros et 1,8 milliard d'euros.

Hypothèse 2

L'alignement sur le seuil de pauvreté des allocations de protection sociale accompagnée d'une individualisation des droits (alignement du taux cohabitant sur celui d'isolé) permettrait de relever toutes les catégories des allocations de protection sociale au seuil de pauvreté voire de le dépasser pour les ménages composés de deux adultes avec ou sans enfants. Dans le calcul du seuil de pauvreté, un deuxième adulte a en effet un coefficient 0,5, alors que l'individualisation des droits lui confère un coefficient de 1.

L'impact budgétaire de cette hypothèse a été estimé en 2012 entre 1,22 milliard d'euros et 2,27 milliards d'euros. Par rapport à l'hypothèse 1, le coût supplémentaire lié à l'individualisation des droits est évalué entre 330 et 460 millions d'euros.

Ces estimations n'ont pas été actualisées. Toutefois, entre 2012 et 2014, les seuils de pauvreté ont évolué de 973 euros pour un isolé à 1.085 euros (+11,51 %) et de 2.043 euros à 2.279 euros pour un ménage de deux adultes avec enfants (+12 %). Le revenu d'intégration sociale a quant à lui évolué de 8 %³³ pour ses trois catégories : taux famille, isolé et cohabitant, tandis que la garantie de revenus aux personnes âgées a augmenté de 6,12 %³⁴ pour ses deux catégories (isolé et cohabitant). L'écart entre le revenu d'intégration sociale, la Grapa et le seuil de pauvreté monétaire s'est donc accru³⁵.

2.5 Conclusions et recommandations

Depuis 2008, le risque de pauvreté stagne autour de 21 % et le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ne cesse d'augmenter, notamment à cause de la croissance démographique. L'objectif politique de réduction de la pauvreté d'ici 2020, fixé dans le cadre de la stratégie européenne, ne pourra pas être atteint, à moins d'y consacrer une attention et des moyens significativement plus importants.

En outre, en 2014, le risque de pauvreté est plus élevé en Belgique que dans les pays voisins, plus particulièrement pour certains groupes cibles (ménages à très faible intensité de travail, jeunes ou personnes nées à l'étranger).

³³ Évolution entre les montants du RIS au 1^{er} février 2012 et au 1^{er} avril 2016.

³⁴ Évolution entre les montants de la Grapa applicables au 1^{er} février 2012 et au 1^{er} septembre 2015.

³⁵ L'écart entre les allocations de protection sociale et le seuil de pauvreté est probablement sous-estimé, car l'évolution du seuil de pauvreté monétaire entre 2012 et 2014 est basée respectivement sur les revenus 2010 et 2012 (le seuil de pauvreté 2012 est basé sur les résultats de l'enquête SILC 2011 qui prend en compte les revenus 2010). L'évolution du RIS et de la Grapa est, par contre, basée sur les montants 2012 et 2016.

La sécurité sociale et les allocations de protection sociale constituent un levier important pour lutter contre la pauvreté monétaire, mais ne permettent pas de la réduire à suffisance par rapport à l'objectif fixé.

D'autres politiques fédérales et régionales sont menées et abordent les multiples facettes de la pauvreté (logement, santé, énergie, accessibilité aux services publics...). Toutefois, l'évolution de la pauvreté montre que ces politiques peinent à réduire la pauvreté, soit parce que les mesures prévues sont inefficaces, soit parce qu'elles sont insuffisantes compte tenu de l'évolution. Pour la Cour, l'évolution de la pauvreté depuis 2010 justifierait une évaluation globale des politiques menées.

La multiplicité de niveaux de pouvoirs, intervenants, instruments et politiques publiques renforce le risque d'inefficacité de l'action publique dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

Dans le dispositif de gouvernance actuel, le seul instrument de coordination des politiques en matière de lutte contre la pauvreté est la Conférence interministérielle de l'intégration sociale (CIM). Cette Conférence est toutefois sous-utilisée, alors qu'elle devrait contribuer à définir une vision cohérente en matière de lutte contre la pauvreté.

Au regard de ces observations, la Cour des comptes recommande :

- d'utiliser la Conférence interministérielle comme prévu dans l'accord de coopération du 5 mai 1998 et de permettre « *une approche globale, intégrée et coordonnée* » de la politique ;
- de favoriser la mise en place de dispositifs de diffusion des bonnes pratiques, de transfert de connaissances et d'évaluation des politiques menées entre les différents niveaux de pouvoir impliqués.

Dans sa réponse, la secrétaire d'État souscrit à la recommandation de recourir plus systématiquement à la Conférence interministérielle en tant que lieu de coordination stratégique de la politique de lutte contre la pauvreté (voir également point 2.2.2).

La Cour observe enfin un écart structurel entre le seuil de pauvreté et les allocations de protection sociale. Tant en matière de droit à l'intégration sociale (RIS) que de garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa), le niveau des allocations est inférieur au seuil de pauvreté. L'écart est plus important pour les ménages de plusieurs personnes. Cette situation s'explique par l'écart entre le mode de calcul de l'indicateur européen de seuil de pauvreté, qui est lié au nombre de personnes (adultes et enfants) qui composent le ménage, et la législation belge, qui ne prend pas – ou pas assez – ce critère en considération. Les allocations familiales permettent de réduire l'écart pour les ménages avec enfants, mais pas de le combler.

Même si, malgré le saut d'index, les allocations de protection sociale ont été augmentées dans le cadre des enveloppes bien-être ou des corrections sociales du tax shift, l'augmentation du seuil de pauvreté entre 2012 et 2016 a été plus importante.

Le bénéfice d'une allocation de protection sociale ne suffit donc pas pour sortir nombre de bénéficiaires de la pauvreté. L'impact budgétaire d'un alignement de ces allocations sur le seuil de pauvreté monétaire est au minimum, en fonction des scénarios envisagés, de l'ordre d'un milliard d'euros.

CHAPITRE 3

Qualité du plan

Dans ce chapitre, la Cour des comptes rappelle ses conclusions sur le premier plan pauvreté, analyse le processus d'élaboration du deuxième plan et examine si les objectifs et les actions de ce plan sont formulés de façon Smart (spécifique, mesurable, adéquate, réaliste et temporellement définie) afin de favoriser leur réalisation.

3.1 Élaboration du plan

3.1.1 Constatations relatives au premier plan

Dans son rapport relatif au premier plan pauvreté³⁶, la Cour des comptes avait relevé que le processus d'élaboration de ce plan prenait en considération les problèmes et besoins sociétaux relevés par les associations représentant les personnes défavorisées et qu'il avait mobilisé l'ensemble du gouvernement fédéral autour de la problématique de la pauvreté.

Ce processus avait toutefois négligé les administrations chargées de mettre en œuvre les mesures retenues. Celles-ci étaient très peu informées de la motivation et de la logique d'action des mesures qu'elles devaient mettre en œuvre.

Pour la Cour des comptes, ce manque d'association des administrations était contraire aux bonnes pratiques en matière d'élaboration d'une politique publique et au principe de responsabilisation. Il avait pu nuire à la qualité des mesures et à leur mise en œuvre.

3.1.2 Processus d'élaboration du deuxième plan

Le SPP Intégration sociale a davantage été impliqué dans le processus d'élaboration du deuxième plan pauvreté. Il a élaboré une proposition de plan sur la base de l'accord du gouvernement, de l'ancien plan pauvreté, des rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté³⁷ et du mémorandum de la Plateforme belge 2020³⁸. Ce projet de plan a été envoyé à la cellule stratégique de la secrétaire d'État à l'Intégration sociale. Cette dernière a organisé des réunions bilatérales avec les cellules stratégiques des autres ministres et secrétaires d'État. Le SPP Intégration sociale a été associé à ces réunions. Une réunion a également été organisée pour présenter le plan à la Plateforme belge 2020.

La Cour des comptes observe que le deuxième plan a mobilisé l'ensemble du gouvernement fédéral. Il a pris en considération les problématiques et propositions soulevées par les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté. Cette dynamique d'élaboration du plan a favorisé

³⁶ Cour des comptes, Premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté, rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, mai 2012, 85 p., www.ccrek.be/docs/2012_19_PlanPauvrete.pdf.

³⁷ Le Service de lutte contre la pauvreté a pour mission principale d'organiser la concertation entre des associations représentant les personnes les plus démunies, des CPAS, des interlocuteurs sociaux, des professionnels de divers secteurs et des administrations. À partir de ces travaux, il formule des analyses et des recommandations destinées aux responsables politiques. Ses travaux sont publiés depuis 2003 sous la forme de rapports bisannuels.

³⁸ La Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale UE2020 a été créée en 2010 dans le cadre de la stratégie Europe 2020, et ce, par analogie avec la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est le lieu de concertation entre les acteurs belges de la lutte contre la pauvreté (ASBL, CPAS, administrations fédérales ou régionales...). La Plateforme participe notamment à la rédaction et au suivi du plan national de réforme.

une approche transversale et multidimensionnelle. L'association et la responsabilisation du SPP Intégration sociale dans le cadre du processus d'élaboration constituent une bonne pratique qui répond à sa recommandation émise dans l'évaluation du premier plan.

Par contre, le degré d'implication des administrations reste variable. D'après les résultats de l'enquête réalisée par la Cour des comptes (voir point 1.5), onze administrations (50 %) ont été associées à l'élaboration du plan, soit en participant à des réunions bilatérales avec les cellules stratégiques, soit en faisant des propositions ou en donnant un avis sur les actions du plan. Trois administrations ont été informées des actions du plan sans pouvoir donner un avis. Huit administrations (36 %) n'ont pas été consultées.

Le manque d'association des administrations a pu nuire à la qualité des actions proposées (voir point 3.2.4). Certaines ont une portée très limitée sur la lutte contre la pauvreté ; d'autres font partie des missions récurrentes des administrations et n'ont donc pas leur place dans un plan périodique de lutte contre la pauvreté.

L'absence de concertation avec les administrations a également abouti dans certains cas à des difficultés lors de la mise en œuvre des actions.

L'action 4, relative au transfert du Service de lutte contre la pauvreté au SPP Intégration sociale pour optimiser la lutte contre la pauvreté, est illustrative. Ce transfert est également prévu par l'accord de l'actuel gouvernement qui prévoit que « *le service sera transféré à l'administration fédérale à des fins d'optimisation de la lutte contre la pauvreté, mais il conservera son autonomie, son indépendance et son caractère interfédéral* »³⁹.

Le service de lutte contre la pauvreté a été créé dans le cadre de l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté⁴⁰. Il a pour mission principale d'organiser la concertation entre des associations représentant les personnes les plus démunies, des CPAS, des interlocuteurs sociaux, des professionnels de divers secteurs et des administrations. Il était rattaché au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme⁴¹. Ce dernier a été transformé en Centre fédéral Migration, puis en Myria (septembre 2015).

Le service de lutte contre la pauvreté est sous l'autorité d'un comité de gestion composé de représentants des différentes entités fédérale, régionales et communautaires et des directeurs et directeurs adjoints du Myria et d'Unia⁴².

L'action 4 du plan pauvreté a été proposée par le secrétaire d'État à l'Intégration sociale. Le Service de lutte contre la pauvreté n'a pas été consulté et le SPP Intégration sociale n'a pas rendu d'avis sur ce transfert.

L'action n'a toutefois pas été réalisée en raison de plusieurs difficultés, dont :

- le statut transversal (interfédéral) du Service de lutte contre la pauvreté, alors que le SPP Intégration sociale est un service fédéral ;

³⁹ Accord de gouvernement du 10 octobre 2014, p. 52.

⁴⁰ Accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, Bruxelles, 5 mai 1998.

⁴¹ Article 7 de l'accord de coopération.

⁴² Myria et le Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia) sont les deux organismes qui ont hérité des compétences de l'ancien centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

- la différence de nature des missions du Service par rapport à celles du SPP Intégration sociale ; le Service est un centre d'expertise indépendant, qui organise des concertations avec les acteurs du terrain afin de formuler des recommandations aux responsables politiques des différents niveaux de pouvoir ; le SPP Intégration sociale est, par contre, une administration sous l'autorité d'un ministre fédéral qui est chargée de concevoir, d'exécuter et d'évaluer la politique gouvernementale ;
- la structure du Service, qui comprend notamment un comité de gestion avec des représentants des différents niveaux de pouvoir ;
- le budget du service de lutte contre la pauvreté qui est financé par l'État fédéral et les régions en concertation avec les communautés⁴³ ;
- la nécessité de modifier l'accord de coopération avec les régions et communautés.

3.2 Statut du plan

3.2.1 Constatations relatives au premier plan

La Cour avait relevé que les objectifs et les actions du premier plan pauvreté n'étaient pas formulés de façon assez précise. Cette imprécision se traduisait par l'absence de cibles chiffrées, d'échéances et d'estimation de l'impact budgétaire.

La Cour avait également souligné que le plan pauvreté, bien que présenté comme la contribution fédérale à l'élaboration du plan d'action nationale d'inclusion sociale 2008-2010, n'était pas assorti d'une échéance de réalisation. Aucune enveloppe budgétaire globale n'avait été prévue pour sa mise en œuvre. L'estimation du coût de chacune des mesures n'était pas davantage précisée.

Les mesures proposées dans le premier plan pauvreté n'avaient pas fait l'objet d'études d'impact préalables. Dès lors, il n'était pas possible d'évaluer leur pertinence par rapport aux objectifs poursuivis ni leur rendement par rapport à leur coût.

La Cour concluait que ce plan était le fruit d'un consensus politique non contraignant selon lequel chaque ministre et secrétaire d'État concerné traduisait ses engagements en fonction de ses priorités, moyens et disponibilités.

3.2.2 Un deuxième plan dans la continuité du premier

Ce plan s'inscrit dans la continuité du plan précédent de 2008. Ainsi, cinq des six objectifs actuels figuraient déjà dans le premier plan, quoique formulés autrement⁴⁴. Le nouveau plan a ajouté un nouvel objectif stratégique, celui de réduire la pauvreté infantile.

Les objectifs stratégiques du plan s'inscrivent dans le cadre des objectifs de la Belgique en matière d'inclusion sociale⁴⁵ repris dans le programme national de réforme (PNR) et le rapport social national (RSN). Le plan ambitionne de contribuer à réaliser l'objectif 2020 de réduire le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté⁴⁶.

⁴³ Article 6 de l'accord de coopération.

⁴⁴ Seul l'objectif qui était de garantir un accès à l'énergie n'a pas été repris en tant qu'objectif stratégique, mais en tant qu'objectif opérationnel (objectif 4 du premier objectif stratégique).

⁴⁵ Garantir la protection sociale de la population ; réduire la pauvreté infantile ; l'inclusion active des personnes éloignées du marché du travail ; lutte contre le logement inadéquat et le sans-abrisme.

⁴⁶ Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté, p. 15.

Comme pour le premier plan, la Cour des comptes constate que la contribution des actions à la réalisation de l'objectif national n'est pas définie, qu'aucun crédit budgétaire spécifique n'a été prévu et qu'aucune estimation du coût des objectifs ou actions n'est précisée. En outre, aucune échéance n'a été fixée pour sa réalisation.

Le plan est une simple déclaration de politique, en lien avec la déclaration de gouvernement et les notes de politique générale. Les élections législatives de mai 2014 ont mis fin au suivi du plan. En outre, aucun nouveau plan n'a été adopté depuis lors.

Pour la Cour des comptes, le statut du plan et son absence de terme ne favorisent pas sa réalisation et la continuité de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté.

3.3 Préparation des actions

La qualité de la décision publique repose sur une bonne préparation, qui permet d'identifier les mesures les plus appropriées pour atteindre les objectifs poursuivis ainsi que les indicateurs qui permettront d'évaluer leur mise en œuvre et leur impact.

Pour la Cour des comptes, cette préparation devrait comprendre :

- un état des lieux pour identifier les besoins à satisfaire et les problèmes à résoudre (analyse de l'existant) ;
- une évaluation préalable des objectifs et mesures envisagés (pertinence des mesures) ;
- une estimation de l'impact budgétaire des mesures (économie) ;
- une estimation des effets et du rendement des mesures (efficacité et efficience).

Les résultats de l'enquête réalisée par la Cour des comptes montrent que peu de progrès ont été accomplis dans la préparation du deuxième plan.

Si certaines actions à caractère ponctuel (attribution d'un prix annuel de lutte contre la pauvreté ou coordination par le SPP Intégration sociale du réseau de fonctionnaires pauvreté - actions 5 et 13) ne nécessitaient pas d'évaluation préalable, les mesures qui visent à modifier une situation, un comportement ou qui ont un impact budgétaire important auraient dû faire l'objet d'une évaluation préalable.

Exemples

Action 25 La ministre des Indépendants prendra des actions pour éviter que les indépendants en faillite tombent dans la pauvreté.

Action 56 Le gouvernement augmentera la réduction de cotisation patronale pour l'embauche d'un premier, deuxième et troisième travailleurs. Ceci entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2012.

Action 67 La secrétaire d'État à l'Intégration sociale fera passer la dispense pour l'intégration socioprofessionnelle des bénéficiaires du revenu d'intégration et l'équivalent du revenu d'intégration de 3 à 6 ans.

3.4 Objectifs et actions

Bien que classés en objectifs stratégiques et opérationnels, les objectifs du deuxième plan restent formulés en termes généraux.

Les 118 actions sont plus précises, sans toutefois être formulées de manière Smart (pas de cibles à atteindre, d'activités à mettre en œuvre, ni d'échéances). De ce fait, elles sont peu contraignantes et difficilement évaluables.

Exemples

Objectif stratégique I. Garantir la protection sociale de la population

Objectif opérationnel I. Le gouvernement augmentera progressivement les allocations sociales et les allocations de sécurité sociale les plus faibles [...]

Action 48. Le ministre des Finances et le secrétaire d'État à la Politique des familles veilleront à mieux relayer les informations sur les services du Secal [...]

Les 118 actions du plan sont de nature et d'importance diverses :

- 14 % sont des actions de communication ou d'information.

Exemples

Action 22. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale développera un manuel pour les CPAS afin qu'ils puissent fournir des informations précises aux indépendants qui s'adressent à eux.

Action 32. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale rédigera une circulaire destinée aux CPAS, reprenant les informations nécessaires pour orienter leurs clients vers le fournisseur d'énergie le moins cher.

- 36 % prévoient de continuer ou d'améliorer un dispositif ou mécanisme déjà en place.

Exemples

Action 30. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale soutiendra le rôle des CPAS au niveau de la politique énergétique dans le cadre des moyens budgétaires disponibles.

Action 37. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale poursuivra les travaux menés par le groupe de travail Surendettement de la Conférence interministérielle de l'intégration dans la société notamment en développant l'échange mutuel entre les entités fédérées.

- 19 % prévoient de réaliser des études ou d'évaluer comment améliorer des mécanismes ou dispositifs existants.

Exemples

Action 33. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale évaluera les critères d'attribution pour le fonds Gaz et Électricité ainsi que pour le fonds social Chauffage.

Action 51. Dans le cadre de la participation active, la secrétaire d'État à l'Intégration sociale regardera comment le groupe cible du plan de lutte contre la pauvreté infantile peut jouer un rôle actif dans l'élaboration du plan.

- 31 % sont des actions portant sur le financement ou le développement d'un nouveau dispositif ou sur une modification législative.

Exemples

Action 69. Sous la coordination de la secrétaire d'État à l'Intégration sociale un accord de coopération en matière de sans-abrisme et du mal-logement entre les différents niveaux de pouvoir sera conclu.

Action 102. La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique veillera à ce que les dispositions relatives à la loi-programme du 29 mars 2012 donnant la base légale d'une réforme de l'intervention majorée de l'assurance soins de santé afin de simplifier et de rendre plus facile l'accès à l'intervention majorée fassent l'objet d'arrêtés d'exécution.

Pour la Cour des comptes, le plan s'apparente à un catalogue de toutes les actions ayant un impact supposé, direct ou indirect, sur la pauvreté, y compris celles déjà intégrées dans d'autres plans ou dispositifs.

Exemples

Action 18. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale, comme prévu dans le plan d'action du collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale, en collaboration avec la secrétaire d'État à la lutte contre la fraude fiscale et sociale, luttera contre la fraude sociale. [...]

Enfin, certaines actions du plan ont une portée faible et leur impact sur les problématiques liées à la pauvreté est difficilement évaluable.

Exemples

Action 8. En vue de mener sa politique de manière éclairée, la secrétaire d'État à l'Intégration sociale aura recours aux études et à la diffusion des données déjà disponibles.

Action 22. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale développera un manuel pour les CPAS afin qu'ils puissent fournir des informations précises aux indépendants qui s'adressent à eux.

Action 85. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale sensibilisera et informera les clients des CPAS (via les CPAS) par rapport à l'utilisation et aux avantages d'une alimentation saine.

3.5 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes constate que l'élaboration du deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté a le mérite d'avoir mobilisé l'ensemble du gouvernement autour de la lutte contre la pauvreté. Les problématiques soulevées par les acteurs du terrain ont été prises en compte et le SPP Intégration sociale a été associé à son élaboration.

Toutefois, les administrations chargées de la mise en œuvre du plan n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration du plan. Ce manque d'association a pu nuire à la qualité des actions proposées et à la mise en œuvre du plan. Les actions proposées n'ont pas fait l'objet d'études préalables pour évaluer leur pertinence et leur efficacité pour atteindre les objectifs poursuivis.

En outre, le plan ne précise pas sa contribution à l'atteinte de l'objectif national de réduction de la pauvreté d'ici 2020, ne contient pas une échéance pour sa réalisation, n'est pas assorti d'une enveloppe budgétaire générale et ne contient aucune estimation du coût des objectifs ou actions.

Les élections législatives de mai 2014 ont, dans les faits, mis fin au suivi du plan et, depuis lors, aucun nouveau plan n'a été adopté.

De manière à garantir la continuité de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté et à encourager l'opérationnalisation des mesures, la Cour des comptes recommande de conférer au plan une base réglementaire prévoyant son intégration au sein des outils de management existant. À cette occasion, la durée du plan devrait être précisée.

En outre, les objectifs et les actions de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté devraient être traduits dans les objectifs et les plans de management des services concernés.

Cette intégration des actions du plan au sein des contrats d'administration et leur actualisation dans le cadre des plans opérationnels annuels seraient de nature à améliorer la pertinence, la mise en œuvre des actions et l'efficacité des actions. Elle permettrait également une meilleure articulation des objectifs et des actions avec les budgets.

Les objectifs et actions du deuxième plan pauvreté ne peuvent pas être considérées comme Smart en raison de l'absence de cibles chiffrées, d'échéances et d'estimations budgétaires. La multiplication des objectifs et des actions, sans cibles définies et dont la portée est limitée et l'impact difficilement évaluable a pour conséquence que le plan est davantage un catalogue d'actions qu'un instrument de politique publique. Le nombre élevé d'actions, leur nature différente et leur portée limitée accentuent ce constat.

La Cour des comptes réitère ses recommandations relatives au premier plan :

« Le plan doit se fixer un objectif mesurable en matière de réduction de pauvreté. La contribution de chaque mesure à cet objectif devrait s'appuyer sur des études préalables. La préparation du plan implique de mesurer l'ampleur et l'intensité des problèmes ciblés, d'estimer les moyens notamment budgétaires à y consacrer ainsi que d'évaluer les effets des mesures adoptées sur les problématiques visées. Le plan doit contenir des objectifs et mesures Smart. Le contenu, les moyens et le calendrier d'exécution doivent être spécifiés dans le plan lui-même ou dans un autre document plus détaillé, avant son approbation par le conseil des ministres.

Les administrations doivent être impliquées dans le processus d'actualisation du plan pauvreté et d'une manière plus générale dans le processus de décision politique.

Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs doivent être prévus afin de suivre et d'évaluer l'atteinte des objectifs. »

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le président du SPP Intégration sociale considère que la précision du contenu, des moyens et du calendrier d'exécution des mesures, avant leur approbation par le conseil des ministres, ne peut être réalisée que si le rôle du fonctionnaire pauvreté est d'avantage formalisé afin qu'il dispose du temps, de l'espace et du mandat nécessaires à cet effet.

Dans sa réponse à la Cour des comptes, la secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté indique que le projet de troisième plan contient, pour chaque mesure, des indicateurs permettant de suivre leur exécution et leur contribution à la réalisation de l'objectif.

CHAPITRE 4

Mise en œuvre et suivi du plan

Dans ce chapitre, la Cour des comptes évalue la qualité de la mise en œuvre et du suivi du deuxième plan pauvreté. La première partie analyse le dispositif de mise en œuvre des actions du plan. La seconde partie analyse le suivi à travers le rapportage au conseil des ministres et le fonctionnement du réseau des fonctionnaires pauvreté.

Pour chaque point, la Cour rappelle les conclusions de son rapport sur le premier plan et examine si celles-ci ont été suivies.

4.1 Mise en œuvre du plan

4.1.1 Constatations relatives au premier plan

En 2012, la Cour des comptes constatait qu'aucun dispositif n'avait été prévu pour favoriser la mise en œuvre du plan. Dans la majorité des cas, les administrations avaient ajouté aux objectifs de leurs propres services les mesures prévues dans le premier plan pauvreté.

Elle recommandait « *qu'un dispositif de mise en œuvre spécifique au plan pauvreté [soit] adopté au niveau des administrations, notamment en définissant des responsables de la coordination* ».

Enfin, elle avait mis en évidence la programmation comme un facteur clé de succès, en particulier pour les mesures qui ne précisent ni leur échéance ni les moyens pour les réaliser. Or, une programmation de la mise en œuvre des mesures était l'exception.

4.1.2 Cadre de référence pour le deuxième plan

Pour la Cour des comptes, les faiblesses relevées dans la qualité des objectifs et des actions (chapitre 3) sont autant de risques qui peuvent affecter la mise en œuvre du deuxième plan pauvreté. En tirant les leçons du premier plan, ces risques pouvaient être réduits au moyen d'une bonne gestion de projet. Un dispositif spécifique de mise en œuvre est plus particulièrement nécessaire pour garantir la réalisation des actions pour lesquelles aucun délai ou modalité (répartition des responsabilités, budget, etc.) n'a été fixé pendant l'élaboration du plan. La nécessité d'un tel dispositif doit être évaluée au préalable pour chaque action par les administrations.

Ce dispositif implique pour l'administration, en concertation avec la cellule stratégique du ministre, de définir :

- les mesures concrètes qui seront mises en place pour réaliser les actions du plan, par exemple par le biais d'une fiche projet par action validée par le ministre qui en est responsable ;
- un calendrier d'exécution et une répartition claire des tâches entre les parties ;
- le budget nécessaire à la mise en place des actions, en termes financiers et de ressources humaines.

4.1.3 Processus de mise en œuvre du deuxième plan

La Cour des comptes constate qu'aucun dispositif de mise en œuvre conforme aux facteurs de succès décrits au point précédent n'a été prévu. Son enquête auprès des 25 administrations publiques concernées par le plan a révélé ce qui suit⁴⁷ :

- Quatre administrations⁴⁸ déclarent avoir traduit les mesures concrètes dont elles avaient la responsabilité en objectifs opérationnels. Elles ont intégré ces objectifs dans leurs plans.
- Six administrations déclarent avoir adopté un calendrier pour les mesures dont elles avaient la responsabilité⁴⁹.
- Neuf administrations déclarent avoir estimé le coût de leurs actions⁵⁰.

Neuf administrations⁵¹ ont estimé qu'aucune opérationnalisation de leurs actions n'était nécessaire pour diverses raisons, dont :

- La « nature des actions » ne se prêtait pas à une programmation ou opérationnalisation (Chancellerie du Premier ministre).
- Les actions étaient « suffisamment concrètes » (SPF Finances).
- Ces actions faisaient partie de son cœur de métier (Défense).
- Il n'était pas opportun de décomposer l'action en objectifs opérationnels (SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie).
- L'action était déjà en voie de finalisation lorsqu'elle a été proposée⁵².

D'autres administrations, telles que le SPF Justice et le SPF Intérieur, n'ont pas fourni d'explication sur l'absence de dispositif de mise en œuvre pour leurs actions.

Pour la Cour des comptes, les faiblesses dans la formulation des objectifs et des actions, cumulées à l'absence de dispositif de mise en œuvre, ont engendré des retards voire l'abandon des actions prévues.

⁴⁷ Seules les réponses suffisamment complètes ont été retenues.

⁴⁸ Agence pour la simplification administrative ; ONP ; SPP Intégration sociale ; Inami.

⁴⁹ Agence pour la simplification administrative ; SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie ; La Défense ; SPP Intégration sociale ; Inami.

⁵⁰ Agence pour la simplification administrative ; SPF Sécurité sociale ; Belspo ; SPP Intégration sociale ; SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ; Onem ; ONP ; Inasti ; Inami.

⁵¹ Bpost ; Institut fédéral pour le développement durable ; SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie ; SPF Finances ; Chancellerie du Premier ministre ; SPF Sécurité sociale ; Défense ; Belspo ; Inasti.

⁵² Le SPF Sécurité sociale a déclaré n'avoir mis en place aucun dispositif de mise en œuvre pour l'action 12 (Le SPF Sécurité sociale actualisera via le groupe de travail Indicateurs Sociaux Europe 2020/MOC l'ensemble d'indicateurs qui a été développé pour le suivi de la situation de la pauvreté en Belgique, afin de pouvoir mesurer l'impact et l'efficacité de la politique menée).

Exemple 1

Action 46. Calcul de la pension alimentaire pour les enfants

« Le secrétaire d'État à la Politique des familles et la ministre de la Justice s'engagent à introduire une méthode visant à objectiver le calcul de la pension alimentaire pour les enfants. La commission des contributions alimentaires prévue dans la loi du 19 mars 2010 sera mise sur pied. La composition et le fonctionnement de la commission seront définis par arrêté royal. »

Cette action découle d'une disposition légale de mars 2010 ; elle est donc antérieure au deuxième plan pauvreté. Son intégration dans le deuxième plan pauvreté a permis la mise à l'agenda politique, mais n'a pas contribué à favoriser sa mise en oeuvre.

En effet, un arrêté royal fixant la composition et le fonctionnement de la commission des contributions alimentaires n'a été adopté que le 7 février 2014. Les membres de cette commission ont été désignés par un arrêté royal du 10 août 2015. La commission s'est uniquement réunie le 15 janvier 2016 pour désigner son président et le 16 avril 2016 pour déterminer son mode de fonctionnement. Aucune échéance n'a encore été fixée pour la définition d'une méthode de calcul visant à objectiver le calcul de la pension alimentaire pour les enfants, tel que spécifié dans l'intitulé de l'action.

Selon le SPF Justice, le retard dans la mise en oeuvre de cette action s'explique principalement par les longs délais qui ont été nécessaires pour adopter l'arrêté royal, d'une part, et pour désigner les membres de la commission, d'autre part. Ce délai s'explique par :

- la période d'affaires courantes en 2014 ;
- le fait que l'administration n'a été consultée par la cellule stratégique du ministre qu'à la dernière étape d'élaboration de l'arrêté ;
- les difficultés rencontrées pour la désignation des membres de la Commission, notamment dues à l'absence de candidats représentant certains acteurs.

Pour la Cour des comptes, le retard accusé dans la réalisation de cette action illustre les problèmes liés à l'absence d'un dispositif spécifique de mise en oeuvre. Le fait d'inclure cette action dans le plan pauvreté ne s'est pas traduit par une définition des responsabilités de chaque acteur, une programmation de la mise en oeuvre et un suivi suffisant.

Exemple 2

Action 70. Affichage obligatoire des loyers

La ministre de l'Intérieur et le ministre compétent pour la Politique des grandes villes réuniront les parties prenantes, y compris le secteur du logement, afin d'évaluer le recours aux sanctions administratives communales en tant que sanctions à l'application de l'obligation d'affichage des loyers prévue par la loi du 25 avril 2007. Le groupe de travail formulera des recommandations sur les meilleurs moyens de contrôler cette obligation.

Par une loi du 25 avril 2007, le code civil impose que « toute mise en location d'un bien affecté à l'habitation au sens large implique, dans toute communication publique ou officielle, que figure notamment le montant du loyer demandé et des charges communes ». Dans ce dispositif, le législateur a chargé les communes de la responsabilité de contrôler cette obligation et, au besoin, de sanctionner les infractions en utilisant la sanction administrative.

Dans le premier plan pauvreté, la mesure 39 chargeait le SPF Intérieur « d'organiser une campagne de sensibilisation auprès des communes afin qu'elles mettent en œuvre les dispositions prévues en matière d'affichage obligatoire des loyers ».

Le SPF Intérieur n'avait pu produire aucune étude de ce problème. Il avait souligné que, juridiquement, il n'était pas compétent pour imposer aux communes de modifier leur règlement de police. Toutefois, l'administration avait publié un article dans la lettre d'information de la DG Sécurité et Prévention destinée aux communes, avec pour objectif de rappeler leur rôle en la matière.

L'action 70 du deuxième plan est sensiblement différente de celle du premier plan. Il s'agit maintenant de réunir les parties prenantes dans un groupe de travail, dont la mission est d'évaluer le recours aux sanctions administratives et de formuler des recommandations sur les meilleurs moyens de contrôler cette obligation d'affichage des loyers.

De plus, l'administration responsable de la mise en œuvre de l'action n'est plus le SPF Intérieur, mais le SPP Intégration sociale, en charge des Grandes villes.

La Cour constate que le SPP Intégration sociale a assuré la mise en œuvre de cette action en contactant les acteurs afin de rassembler un groupe de travail. Cependant, ce groupe s'est réuni une seule fois le 1^{er} octobre 2013 et n'a remis aucune recommandation.

Dans la fiche de suivi de mars 2014, le SPP Intégration sociale a fait mention des évolutions législatives apparues en 2013 et 2014 sur les sanctions administratives communales ainsi que du projet de régionalisation de la loi sur le bail dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Bien que le ministre de l'Intérieur soit également nommé dans l'intitulé de l'action, la Cour a constaté dans un entretien avec la fonctionnaire pauvreté du SPF Intérieur que cette dernière n'était pas informée de la réunion organisée par le SPP Intégration sociale, à laquelle le SPF Intérieur a pourtant participé. Dans sa réponse à l'enquête de la Cour des comptes, le SPF Intérieur a estimé que cette action est « non applicable », car l'administration « n'en a pas la compétence ».

Pour la Cour des comptes, cette mise en œuvre lente et inachevée de l'action illustre le défaut d'encadrement de la mise en œuvre du plan pauvreté. Il appartenait au groupe de travail d'examiner l'efficacité des sanctions administratives communales et de proposer si nécessaire d'autres formes de sanctions. Cette action n'a pas pu être menée à terme en raison d'un manque de coordination entre les administrations concernées.

4.2 Suivi du plan

4.2.1 Constatations relatives au premier plan

Le dispositif de suivi du premier plan pauvreté reposait sur un rapportage trimestriel au conseil des ministres. Dans son rapport de 2012, la Cour constatait le non-respect de la périodicité de ce rapportage et la faiblesse de son contenu.

La Cour avait recommandé de définir une périodicité plus réaliste, semestrielle par exemple. La Cour avait également recommandé d'inclure dans le tableau de suivi des informations

complémentaires sur la réalisation des objectifs (échéances prévues, dates de réalisation, coût estimé ou réel des mesures).

La Cour avait par ailleurs mis en évidence :

- le manque de définition des tâches et responsabilités du réseau de fonctionnaires pauvreté⁵³ ;
- la non-représentation de certaines administrations concernées par le plan pauvreté ;
- la désignation de plusieurs fonctionnaires représentant un même SPF, chacun ayant été désigné par un ministre différent ;
- l'organisation de seulement trois réunions, avec un taux de participation décroissant.

La Cour des comptes avait dès lors recommandé de renforcer le rôle du réseau de fonctionnaires pauvreté afin de l'impliquer dans la phase de diagnostic des besoins et de préparation des prochaines mesures, et pas seulement dans le suivi du plan.

4.2.2 Rapportage au conseil des ministres

Le deuxième plan pauvreté prévoit la mise en place d'un outil de suivi du plan permettant une actualisation et un monitoring des mesures qu'il contient. Il prévoit également le développement d'une fiche de suivi pour chacune des actions du plan et leur actualisation par les administrations concernées. En réponse au rapport de la Cour sur le premier plan, le plan prévoit un suivi sur une base semestrielle et un renforcement du réseau des fonctionnaires de lutte contre la pauvreté.

En matière de fréquence, depuis l'adoption du plan, trois états d'avancement ont été présentés au conseil des ministres en mars 2013, septembre 2013 et avril 2014. La Cour des comptes constate que la périodicité semestrielle prévue par le plan a été respectée.

Toutefois, depuis les élections législatives de mai 2014, ce rapportage a été interrompu alors que toutes les actions du plan n'étaient pas encore réalisées. Selon le rapportage présenté au conseil des ministres en avril 2014, 71 % des actions du deuxième plan pauvreté étaient exécutées, 24 % étaient en cours d'exécution, quatre actions étaient encore en attente et deux actions avaient été abandonnées.

Pour récolter les informations de suivi auprès des administrations, le SPP Intégration sociale a développé et diffusé une fiche détaillée de suivi auprès du réseau de fonctionnaires pauvreté. Cette fiche prévoit notamment comme informations : le contexte politique de l'action, le groupe cible, les acteurs concernés par la mise en œuvre, le calendrier, les indicateurs de suivi et la contribution de l'action à la réalisation de l'objectif visant à sortir 380.000 personnes de la pauvreté à l'horizon 2020. Les informations récoltées sont encodées dans une base de données qui permet de générer des informations de synthèse, comme le taux d'exécution du plan.

Pour la Cour des comptes, les instruments de suivi mis en place par le SPP Intégration sociale fournissent une base adéquate pour récolter une information complète et pertinente sur la réalisation des actions. Toutefois, la qualité des informations transmises par les

⁵³ Ce réseau a été initialement créé par décision du conseil des ministres du 17 décembre 2009. Chaque ministre ou secrétaire d'État devait désigner un fonctionnaire de son administration pour le suivi du plan pauvreté. La création et le fonctionnement de ce réseau ont fait l'objet d'un arrêté royal du 21 décembre 2013 (voir point 4.2.3).

administrations est variable et, d'une manière générale, insuffisante. Peu de fiches de suivi comportent des informations sur la réalisation des objectifs ou sur le calendrier (échéances prévues, dates de réalisation, coût estimé ou réel des mesures et impact des actions).

Le SPP Intégration sociale a souligné ces faiblesses dans son état d'avancement au conseil des ministres en septembre 2013. Il avait relevé⁵⁴ que les informations reçues sont très disparates et parfois incomplètes. De surcroît, l'analyse du degré d'exécution du plan relève que la contribution des mesures à l'objectif de réduction de la pauvreté est formulée de manière très indirecte. Enfin, les états d'avancement ne permettent pas de disposer d'une perspective budgétaire globale et d'une estimation concomitante du coût des mesures.

La Cour des comptes constate par ailleurs que le suivi par le SPP Intégration sociale et le rapportage au conseil des ministres n'est pas suffisant pour évaluer correctement l'état d'avancement des actions du plan. En effet, certaines actions du deuxième plan pauvreté ont été considérées comme exécutées, alors que l'objectif poursuivi par l'action n'a été que partiellement rempli.

Exemple

Action 35. Le ministre de l'Économie et des Consommateurs prend des mesures et soutient les initiatives visant à favoriser des tarifs de télécommunications plus bas, ce qui est particulièrement intéressant pour les personnes à revenu faible.

D'après les fiches de suivi, la réalisation de cette action a consisté à créer une base de données auprès de l'IBPT⁵⁵ pour pouvoir vérifier facilement si un demandeur rentre dans les conditions pour avoir accès aux tarifs sociaux pour le téléphone et Internet. L'obtention de ce tarif social n'est toutefois pas automatique et reste subordonnée à l'introduction d'une demande par le bénéficiaire potentiel.

Dans la fiche de suivi, cette action a été considérée comme exécutée. Le SPF Économie a fourni des informations sur le déroulement du projet ainsi qu'une estimation de son coût⁵⁶. Il n'a toutefois pas indiqué en quoi la création de cette base de données a favorisé des tarifs de communication plus bas pour les personnes à revenu faible.

Tout d'abord, la Cour constate que la mise en place de cette base de données est l'application d'une loi adoptée le 20 juin 2005⁵⁷ et ne peut donc être considérée comme une nouvelle mesure dans le cadre du deuxième plan pauvreté.

Ensuite, il apparaît que le nombre de bénéficiaires de tarif social n'a cessé de diminuer depuis 2010, et ce, malgré la mise en place de la base de données. À la demande de la Cour, le SPF Économie a en effet fourni les chiffres suivants, obtenus de l'IBPT :

⁵⁴ Note du 18 septembre 2013 au conseil des ministres relatif au deuxième plan pauvreté, p. 5.

⁵⁵ Institut belge des services postaux et des télécommunications.

⁵⁶ La création de la base de données et la mise à jour vers les nouvelles normes réglementaires auraient coûté au maximum 1.150.000 euros, auxquels il faut ajouter 200.000 euros par an de frais de maintenance. Les frais d'investissement et de maintenance ont été pris en charge par les opérateurs téléphoniques.

⁵⁷ Article 22, § 2, de l'annexe de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

Tableau 4 – Nombre de bénéficiaires de tarifs sociaux pour le téléphone et Internet en Belgique

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fixe	371.646	368.182	356.514	294.360	283.504	279.478
Mobile	13.907	15.462	15.921	16.700	18.060	19.180
Internet	0	0	124	1.112	4.281	6.760
Total	385.553	383.644	372.559	312.172	305.845	305.418

Source : chiffres de l'IBPT transmis par le SPF Économie

Pour la Cour des comptes, la création de cette base de données n'est pas une mesure suffisante pour considérer que l'objectif poursuivi par l'action 35 est atteint. Une mesure visant l'automatisme de l'octroi du tarif social pourrait, par exemple, contribuer à atteindre l'objectif.

La Cour des comptes estime qu'une action ne devrait être clôturée que lorsque l'objectif poursuivi est atteint. Pour garantir la cohérence entre les réalisations et les objectifs de politique publique poursuivis, le constat de la fin d'une action devrait relever du ministre concerné par celle-ci. Pour ce faire, une information complète sur les réalisations et sur les effets des actions est nécessaire pour améliorer la qualité du suivi.

4.2.3 Réseau des fonctionnaires pauvreté

Le deuxième plan de lutte contre la pauvreté prévoit de renforcer le réseau des fonctionnaires fédéraux et de mieux décrire ses tâches et responsabilités, notamment par l'adoption d'un arrêté royal.

Un arrêté royal a été adopté le 21 décembre 2013. Il porte création du réseau de fonctionnaires pauvreté et en règle la composition, les missions et l'organisation.

Toutes les administrations prévues par l'arrêté royal ont désigné un fonctionnaire pauvreté. Le réseau est composé de fonctionnaires provenant de 25 institutions publiques fédérales. Les membres du réseau ont notamment pour mission de soutenir l'institution publique fédérale dans laquelle ils sont occupés dans l'exécution des mesures ayant trait à leur domaine politique et d'informer le réseau de leur exécution⁵⁸.

L'arrêté royal prévoit que le réseau se réunisse au minimum une fois tous les trois mois⁵⁹. Le SPP Intégration sociale assure la coordination et le secrétariat.

La Cour des comptes observe que l'existence d'une base réglementaire, depuis 2013, permet d'encadrer le fonctionnement du réseau des fonctionnaires pauvreté et de lui assurer une existence au-delà de la périodicité des plans pauvreté. Elle garantit un cadre à la coordination entre les institutions fédérales chargées d'implémenter les plans et contribue à créer un lieu d'expertise transversale en matière de pauvreté dans l'administration fédérale.

⁵⁸ Article 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 portant création d'un réseau de fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté.

⁵⁹ Article 4 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013.

S'agissant du fonctionnement du réseau des fonctionnaires pauvreté, la Cour fait les constats suivants :

- Le réseau des fonctionnaires pauvreté a participé au monitoring semestriel du plan pauvreté et au rapportage au conseil des ministres.
- Entre janvier 2013 (mise en place officielle) et septembre 2015, le réseau s'est réuni à dix reprises : 3 fois en 2013, 4 fois en 2014 et 3 fois en 2015. Il ne s'est plus réuni depuis le 3 septembre 2015. La fréquence de réunion prévue par l'arrêté royal n'est donc pas atteinte pour 2013 et 2015.
- Une large majorité des fonctionnaires pauvreté (17 sur 19 réponses complétées) estiment que le réseau pauvreté est bien géré par le SPP Intégration sociale (informations claires, réunions bien préparées, rapportage, prise en compte de la disponibilité des participants, etc.). Dans les réponses aux questionnaires, les fonctionnaires pauvreté ont estimé que le SPP Intégration sociale joue un rôle de premier plan dans l'organisation de la communication, de la coordination et du rapportage.

Toutefois, la Cour des comptes émet deux réserves :

- La fréquentation des réunions du réseau est en baisse constante. Si la première réunion de février 2013 a rassemblé 20 des 25 institutions publiques représentées, seules 9 d'entre elles étaient représentées en novembre 2014. D'après le SPP Intégration sociale, la mise en place des nouvelles modalités de suivi a provoqué une forte participation aux premières réunions. Une fois la procédure lancée, l'intérêt des fonctionnaires a toutefois diminué. Le SPP Intégration sociale a tenté d'insuffler une nouvelle dynamique au réseau en invitant certains acteurs à présenter une problématique de la pauvreté, sans grand succès.
- En réponse à l'enquête de la Cour des comptes, un tiers des fonctionnaires pauvreté se déclarent insatisfaits de la valorisation de ce rôle au sein de leur administration. Ils affirment ne pas avoir assez de temps pour exercer correctement cette mission, ou que leurs tâches et responsabilités ne sont pas suffisamment définies.

4.3 Conclusions et recommandations

La Cour des comptes recommande d'identifier, pendant la phase d'élaboration du plan, pour quelles actions un dispositif spécifique de mise en œuvre est nécessaire. Un tel dispositif implique de décliner l'action en objectifs opérationnels, de programmer et de répartir les tâches entre les acteurs et un budget spécifique pour l'organisation.

L'intégration des objectifs et des actions du plan dans les objectifs et plans du management des services concernés serait de nature à en responsabiliser les dirigeants et à rencontrer cette recommandation.

Concernant le suivi du plan, la Cour des comptes constate une série d'améliorations au regard des remarques qu'elle formulait lors de l'évaluation du premier plan. Ainsi, le rapportage s'est quantitativement et qualitativement étendu. Les fiches constituées par le SPP Intégration sociale relèvent d'un suivi plus exhaustif et, entre son adoption en septembre 2012 et les élections législatives de mai 2014, la fréquence des états d'avancement est conforme aux objectifs semestriels fixés.

Toutefois, pour que ce suivi soit pertinent, les membres du réseau des fonctionnaires pauvreté doivent l'alimenter d'informations complètes et précises. Ce rapportage doit permettre non seulement de réaliser un état d'avancement de l'exécution du plan, mais

également de mettre clairement en évidence les problèmes de mise en œuvre afin de prendre les actions correctrices nécessaires. Actuellement, les informations fournies sont insuffisantes.

S'agissant du réseau des fonctionnaires, la Cour des comptes constate que ses missions et responsabilités ont été définies et consolidées par un arrêté royal du 21 décembre 2013. Les administrations concernées par le plan pauvreté sont représentées dans le réseau et la fréquence des réunions est conforme aux objectifs fixés. Toutefois, la Cour des comptes constate une baisse de fréquentation au fil des mois. La pérennité d'un tel lieu de coordination passe par la poursuite de l'effort de formalisation et d'analyse qu'implique le suivi de la mise en œuvre des mesures. Telle que prévue par l'arrêté royal qui l'institue, la mission de suivi et de rapportage du réseau de fonctionnaires pauvreté doit permettre de développer une vision commune concernant la politique en matière de pauvreté. Pour y parvenir, le rôle et la charge de travail des fonctionnaires pauvreté doivent davantage être pris en considération au sein des services concernés.

Dans sa réponse, le SPP Intégration sociale indique que les initiatives récentes, telles que les études et examens en matière de pauvreté, sont de nature à poursuivre la professionnalisation du réseau en recourant à une politique empirique reposant sur des faits et données probantes quant à son incidence et son efficacité.

CHAPITRE 5

Évaluation du plan

Dans ce chapitre, la Cour des comptes rappelle les conclusions de son rapport sur le premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté en matière d'évaluation et examine si le deuxième plan fédéral a fait l'objet d'une évaluation, en tout ou partie. Une telle évaluation a pour but de mesurer les effets du plan ou d'une de ses actions et de permettre de prendre les mesures correctrices nécessaires pour atteindre les objectifs.

5.1 Principales constatations sur le premier plan

Lors de son examen du premier plan, la Cour des comptes constatait que le baromètre interfédéral de lutte contre la pauvreté était le seul élément d'évaluation prévu pour le plan. Son caractère général était trop éloigné des mesures du plan pour permettre de tirer un enseignement sur l'impact de ce dernier. La Cour des comptes concluait qu'il constituait un outil de sensibilisation à la problématique de la pauvreté, mais qu'il ne pouvait pas servir d'instrument d'évaluation.

La Cour constatait également que le plan ne prévoyait l'évaluation d'aucune mesure spécifique et qu'aucun ministre n'avait demandé de telle évaluation. Par ailleurs, les initiatives prises en ce sens par certaines administrations relevaient davantage de mesures de suivi que d'une réelle évaluation.

La Cour des comptes recommandait que chaque mesure visant à modifier une situation ou un comportement soit évaluée.

Dans sa réponse au premier rapport de la Cour des comptes, la secrétaire d'État à l'Intégration sociale et le SPP Intégration sociale indiquaient qu'ils souscrivaient à cette démarche et que l'évaluation des mesures serait au centre de l'attention.

5.2 Évaluation dans le deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté

5.2.1 Évaluation du plan dans sa globalité

Dans le deuxième plan, la secrétaire d'État à l'Intégration sociale s'est engagée à développer un « *instrument de contrôle cohérent, dynamique et intégré* » permettant « *d'évaluer les mesures spécifiques du plan ainsi que leur impact sur la pauvreté* »⁶⁰. Cet instrument rassemblera les fonctions suivantes :

- « *analyse de la situation en ce qui concerne la pauvreté en Belgique, entre autres via les 'scorecards' thématiques ;*
- *inventaire, actualisation et suivi des mesures politiques prises ;*
- *mesure de l'impact et de l'efficacité de la politique menée ;*
- *suivi et direction de la politique via plusieurs sous-objectifs clés stratégiques. »*

⁶⁰ Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté, p. 13 et 14.

Dans la pratique, aucun nouvel instrument d'évaluation n'a été développé. En plus du suivi semestriel organisé au profit du conseil des ministres, le baromètre de la pauvreté a été complété d'une nouvelle série d'indicateurs dans le cadre de l'action 12 (*actualiser via le groupe de travail Indicateurs Sociaux Europe 2020/MOC l'ensemble d'indicateurs développé pour suivre la pauvreté en Belgique afin de pouvoir mesurer l'impact et l'efficacité de la politique menée*).

Un volet spécifique au suivi du plan pauvreté a été ajouté au baromètre pour exécuter cette action. Cinq indicateurs, qui correspondent à des objectifs du plan, ont été mis en exergue⁶¹ :

- le taux de pauvreté monétaire ;
- le taux de pauvreté infantile ;
- le taux d'inclusion active ;
- la privation de logement ;
- le taux de population reportant leur droit à la santé.

Une évaluation du baromètre était prévue par l'action 6 (*utiliser le baromètre de la pauvreté en tant qu'instrument de sensibilisation à la pauvreté et évaluer son efficacité*), mais n'a pas été réalisée.

Pour la Cour des comptes, les constatations relatives au premier plan restent d'actualité. Le baromètre de la pauvreté n'est pas un instrument adéquat pour évaluer l'efficacité des politiques menées. La distance entre les actions du plan et les indicateurs ne permet pas de tirer des enseignements quant à l'impact des actions. Une évolution positive ou négative des indicateurs du baromètre ne peut pas être directement liée à l'effet du plan, en tout ou partie.

Le baromètre interfédéral de lutte contre la pauvreté reste principalement un outil de sensibilisation et non un instrument d'évaluation.

Une évaluation du plan devrait permettre de vérifier si les objectifs sont atteints, de dresser un nouvel état des lieux et de fixer les nouvelles priorités. Elle est indispensable pour tirer les leçons de la préparation de la politique publique, du choix des actions, de l'efficacité et de l'efficience de leur mise en œuvre et des obstacles rencontrés. Elle devrait permettre également de mesurer l'impact des politiques menées sur les publics cibles.

Une telle évaluation n'a pas été prévue ou réalisée pour le deuxième plan, pas plus que pour le premier.

5.2.2 Évaluation des actions spécifiques

Le deuxième plan ne prévoit pas d'évaluation individuelle des actions et aucun budget n'est consacré à l'évaluation. Plus fondamentalement, la Cour constate que le plan ne contient pas de volet qui épingle les actions à évaluer et objective les moyens dédiés à cette fin. Une évaluation des actions importantes n'a été prévue ni par le plan, ni demandée par les ministres, ni à l'initiative des administrations.

⁶¹ Ces indicateurs se trouvaient déjà dans le baromètre mis en place pour le premier plan, sauf la pauvreté infantile et le taux d'inclusion active. L'indicateur de pauvreté infantile est une sous-catégorie de l'indicateur de pauvreté monétaire. L'inclusion active est l'intersection entre la pauvreté monétaire et la faible intensité du travail.

Cependant, selon les résultats de son enquête auprès des administrations, la Cour des comptes constate que 8 actions sur les 118 du plan (7%) ont été évaluées⁶². Cinq évaluations ont été commanditées par le SPP Intégration sociale.

Exemple

Action 53. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale demandera aux CPAS, en collaboration avec les entités fédérées, de mettre en place une structure locale de concertation où les CPAS, les écoles, les garderies et les associations de lutte contre la pauvreté peuvent se rencontrer pour discuter des mesures sur mesure possibles en faveur des enfants en situation de pauvreté dans leur commune. [...]

La société KPMG a été sollicitée pour évaluer le fonctionnement des plateformes de concertation locales pour la prévention et la détection de la pauvreté infantile. L'étude a été menée d'avril 2014 à décembre 2015 pour un budget global de 91.536,50 euros⁶³.

Exemple d'évaluation réalisée à l'initiative des autres administrations

Action 109. La ministre du Travail envisagera, en collaboration avec le SPP Intégration sociale, la mise sur pied d'une formation pour les facilitateurs de l'Onem autour du phénomène de la pauvreté et ses implications dans la recherche d'emploi. Cette sensibilisation sera faite en collaboration avec les experts du vécu.

Dans le cadre de cette action, l'Onem a mis en place un système d'évaluation systématique des formations données.

La Cour des comptes constate que même les actions qui peuvent être considérées comme préalables à la bonne mise en œuvre du plan (actions 1 à 13) n'ont pas fait l'objet d'une évaluation d'impact. Les actions visant à modifier une situation ou un comportement ou pouvant avoir un impact sur la réduction de la pauvreté n'ont pas été évaluées non plus.

⁶² Les actions concernées sont les suivantes :

- 18 (lutte contre la fraude sociale) ;
- 47 (augmentation de l'enveloppe « lutte contre la pauvreté infantile » parmi les moyens mis à la disposition des CPAS) ;
- 53 (structure locale de concertation pour discuter des mesures possibles en faveur des enfants en situation de pauvreté) ;
- 61 (méthodologie afin de soutenir les CPAS dans les actions d'encouragement à l'activation sociale des bénéficiaires du revenu d'intégration) ; 74 (soutien de la Défense aux efforts d'hébergement des personnes sans-abri dans le cadre de l'accueil hivernal) ;
- 90 (recrutement d'experts du vécu) ;
- 109 (formation pour les facilitateurs de l'Onem autour du phénomène de la pauvreté et ses implications dans la recherche d'emploi) ;
- 110 (améliorer l'information que l'Onem donne aux demandeurs d'emploi, afin de rendre l'information accessible à tous).

⁶³ KPMG Advisory (au nom du SPP Intégration sociale), Les enfants d'abord - Une étude du fonctionnement des plateformes de concertation locales pour la prévention et la détection de la pauvreté infantile, septembre 2015, www.mis.be/sites/default/files/documents/les_enfants_dabord_rapport_final_final.pdf.

Exemple

Action 73. La secrétaire d'État à l'Intégration sociale continuera à apporter son soutien aux efforts déployés pendant la période hivernale par les 5 grandes villes (Anvers, Gand, Bruxelles, Charleroi et Liège) avec une subvention supplémentaire.

Cette action a consisté à octroyer une subvention de 50.000 euros à chacune des cinq grandes villes du pays pour renforcer leurs dispositifs d'accueil et d'aide aux sans-abri en période hivernale. Le suivi s'est limité à constater l'octroi de la subvention. Une évaluation aurait, par exemple, permis de rendre compte de l'utilisation de la subvention (création de places d'accueil, engagement de personnel ou autres) et de l'atteinte de l'objectif poursuivi (nombre de personnes accueillies, qualité de l'accueil, suffisance de la subvention par rapport aux besoins...).

L'enquête menée par la Cour révèle que, sur les 19 administrations ayant répondu aux questions portant sur l'évaluation, 5 considèrent l'évaluation secondaire vu l'existence d'une phase de suivi. Pour la Cour des comptes, il importe de distinguer le suivi et la mise en œuvre. Une évaluation de politique publique doit apporter des enseignements sur les effets des actions réalisées et les impacts de la politique menée sur le phénomène de la pauvreté.

Exemple

Action 81. La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique encouragera l'utilisation de médicaments moins chers.

Cette mesure a été concrétisée par la loi du 17 février 2012 portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé. Elle dispose qu'en cas de prescription portant sur un nom de matière (DCI) et pour des antibiotiques ou des antimycotiques pour des traitements aigus, on ne prévoit plus un remboursement que si un des médicaments alternatifs les moins chers est délivré.

Depuis le 1^{er} mai 2012, dans le cadre des conditions de remboursement des médicaments fixées par l'Inami, la substitution par le pharmacien est obligatoire pour ces deux classes de médicaments.

Si le suivi de la mise en œuvre s'arrête à l'adoption des dispositions légales et réglementaires, il faut s'interroger sur les résultats qu'elles ont produits.

L'effet sur les dépenses de sécurité sociale peut être mis en évidence : l'Inami a constaté la progression des prescriptions des médicaments les moins chers et chiffré le gain budgétaire à 20,5 millions d'euros. L'objectif est d'atteindre les 30 millions d'euros. Cependant, l'impact en termes de pauvreté, par exemple l'évolution de la part des dépenses de santé supportée directement par le bénéficiaire, n'a pas été mesuré.

5.3 Conclusions et recommandations

Pour la Cour des comptes, aucun progrès ne peut être constaté en matière d'évaluation du plan pauvreté depuis son rapport de 2012.

Le deuxième plan n'a été évalué ni avant les élections législatives de mai 2014 ni depuis lors. Le seul instrument d'évaluation prévu dans le plan est le baromètre pauvreté, qui était déjà prévu par le premier plan et qui reste avant tout un outil de sensibilisation. La distance entre les actions du plan et les indicateurs du baromètre ne permet pas de tirer des enseignements quant à l'impact du plan sur la réduction de la pauvreté.

Quant à l'évaluation individuelle d'actions du plan, seules 8 actions (sur les 118 du plan) ont été évaluées. La situation a progressé à cet égard. Le SPP Intégration sociale a joué un rôle moteur en commanditant cinq des huit évaluations réalisées.

De manière générale, la Cour des comptes constate l'absence d'une culture de l'évaluation dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. L'absence d'évaluation prive le gouvernement d'un apprentissage sur les effets et impacts de son deuxième plan pauvreté, alors qu'un troisième plan est prévu et que les résultats de la Belgique en matière de lutte contre la pauvreté l'éloignent de son objectif fixé dans le cadre de la stratégie 2020 (voir chapitre 2).

Pour la Cour des comptes, une évaluation de politique publique doit apporter des enseignements sur les effets des actions réalisées, dresser un nouvel état des lieux et fournir une base pour définir de nouveaux objectifs et de nouvelles actions à mener. La définition d'objectifs précis et d'indicateurs lors de l'adoption d'une politique publique est un élément déterminant de la capacité à évaluer celle-ci.

Vu leur nombre et leur diversité, une évaluation de l'ensemble des actions contenues dans le plan pauvreté serait coûteuse et peu pertinente. Cependant, ainsi qu'elle l'a souligné dans son rapport de 2012 sur le premier plan pauvreté, la Cour des comptes recommande que les actions visant à modifier un comportement ou une situation soient évaluées pour établir si les publics cibles ont été atteints, si les effets envisagés se sont déployés et si des mesures correctrices ne doivent pas être prises. Ce constat appelle à formuler, dès l'entame du plan, un programme objectivant les actions requérant une évaluation spécifique, ainsi que les modalités et les ressources nécessaires à son exécution.

Enfin, une évaluation périodique des plans fédéraux de lutte contre la pauvreté en tant qu'instruments de politique publique et en termes de résultats est nécessaire. Afin d'assurer la continuité de la lutte contre la pauvreté, la Cour recommande que le réseau des fonctionnaires pauvreté soit impliqué dans ce processus d'évaluation.

CHAPITRE 6

Tableau des recommandations

Recommandations		Responsables de l'action	Sections du rapport
Impact des politiques de lutte contre la pauvreté			
1	Utiliser la Conférence interministérielle en tant que lieu de coordination de la politique pour permettre une approche globale et intégrée	Secrétaire d'État chargé de l'intégration sociale	2.2.2
2	Prévoir des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des mesures dès leur adoption de manière à permettre une évaluation des impacts de la politique		
3	Favoriser la mise en place de dispositifs de diffusion des bonnes pratiques, de transfert de connaissances et d'évaluation des politiques publiques entre les différents niveaux de pouvoir		
Qualité du plan			
4	Impliquer les administrations chargées de la mise en œuvre dans le processus d'élaboration du plan	Secrétaire d'État chargé de l'intégration sociale	3.1.2
4.1	Organiser, pendant la préparation du plan, la consultation formelle des administrations concernées pour chaque action		
4.2	Conférer au plan pauvreté une base réglementaire prévoyant d'intégrer ses actions dans les contrats et plans d'administration		
5	Améliorer la qualité du plan	Gouvernement fédéral	3.2.2
5.1	Préciser la contribution du plan à l'objectif européen 2020 de réduction de la pauvreté		
5.2	Assortir le plan d'une enveloppe budgétaire globale		

Recommandations		Responsables de l'action	Sections du rapport
5.3	Assortir le plan d'une échéance de réalisation		
6	Améliorer la qualité des actions		
6.1	Fixer un objectif mesurable de réduction de la pauvreté et appuyer la contribution de chaque mesure à cet objectif sur des études préalables	SPP Intégration sociale et réseau des fonctionnaires pauvreté	3.3
6.2	Préparer le plan en mesurant l'ampleur des problèmes ciblés, en estimant les moyens notamment budgétaires à y consacrer et en évaluant les effets des mesures sur les problématiques visées		
6.3	Inclure des objectifs Smart (spécifiques, mesurables, adéquats, réalistes et temporellement définis)		
6.4	Spécifier, dans le plan ou dans un autre document plus détaillé, le contenu, les moyens et le calendrier d'exécution avant l'approbation en conseil des ministres		
6.5	Prévoir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour suivre et évaluer la réalisation des objectifs		
Mise en œuvre et suivi du plan			
7	Mettre en place un dispositif spécifique pour les actions qui l'imposent et rédiger pour ces actions une fiche de projet comprenant les mesures concrètes à mettre en place, le calendrier, les ressources nécessaires (budgétaires et humaines) et les acteurs responsables	Fonctionnaire pauvreté	4.1.3
8	Renforcer le suivi et le pilotage de la politique	Fonctionnaire pauvreté	4.2.2
8.1	Fournir des informations sur le degré d'atteinte des objectifs et sur leur contribution à l'objectif poursuivi		
8.2	S'assurer que la mise en œuvre d'une action a permis d'atteindre l'objectif poursuivi avant de la considérer comme terminée.	Ministre chargé de l'action	

Recommandations	Responsables de l'action	Sections du rapport
8.3 Améliorer la précision et l'exhaustivité des informations de suivi transmises par les administrations concernées	Fonctionnaire pauvreté	
9 Poursuivre le développement du réseau des fonctionnaires pauvreté	Dirigeant des administrations concernées	4.2.3
9.1 Améliorer l'intégration du rôle et de la charge de travail des fonctionnaires pauvreté dans leurs activités au sein des services concernés		
9.2 Poursuivre la professionnalisation du réseau afin de développer une vision commune en matière de lutte contre la pauvreté	SPP Intégration sociale	
Évaluation du plan		
10 Mettre en place un dispositif d'évaluation de la politique de lutte contre la pauvreté	Réseau des fonctionnaires pauvreté	5.2
10.1 Choisir les actions qui requièrent une évaluation, notamment en se focalisant sur les mesures visant à modifier une situation ou un comportement		
10.2 Formuler, dès l'entame du plan, un programme objectivant les actions requérant une évaluation spécifique, ainsi que les modalités et les ressources nécessaires à son exécution	Réseau des fonctionnaires pauvreté	
10.3 Impliquer le réseau des fonctionnaires pauvreté dans le processus d'évaluation afin d'assurer la continuité dans la lutte contre la pauvreté	SPP Intégration sociale	

ANNEXE 1

Réponse du SPP Intégration sociale du 16 juin 2016

(traduction)

SPP Intégration sociale

Cour des comptes
M. Philippe Roland
Premier Président
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Service	Votre lettre du	Votre référence	Notre Référence	Date	Annexe(s)
Politique de lutte contre la pauvreté		A5-3.711.69L6		16/06/2016	

Évaluation du deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté

Monsieur le Premier Président,

En ma qualité de président du SPP Intégration sociale, compétent pour la préparation, la réalisation, l'évaluation et le suivi d'une politique fédérale inclusive en matière d'intégration sociale et de lutte contre la pauvreté, j'ai lu avec grand intérêt le projet de rapport sur l'évaluation, par la Cour des comptes, du deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Je remercie la Cour des comptes de me donner l'opportunité de le commenter et souhaite lui transmettre les remarques suivantes quant aux compétences du SPP Intégration sociale et aux recommandations formulées à l'égard de notre organisme.

- Vous recommandez qu'un plan de lutte contre la pauvreté soit davantage qu'une simple déclaration de politique en lien avec la déclaration de gouvernement et les notes de politique générale. Un ancrage légal de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation d'un plan fédéral de lutte contre la pauvreté, assorti d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, d'un calendrier et d'une méthodologie clairement définis et centrés sur la participation de toutes les parties prenantes, qui soit basé sur des études préliminaires et dispose d'un cadre financier clair en vertu duquel les actions du plan doivent être intégrées dans les contrats et plans d'administration des services publics fédéraux, ne peut que favoriser la réalisation et la continuité de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté. Il appartient au gouvernement de prendre les décisions nécessaires. Le SPP Intégration sociale est

bien entendu pleinement disposé à collaborer à l'ancrage légal d'une politique fédérale de lutte contre la pauvreté.

- Votre évaluation démontre que la Belgique accuse du retard par rapport à l'engagement européen de sortir 380.000 personnes de la pauvreté d'ici 2020. D'après votre analyse, les politiques menées peinent à réduire la pauvreté, soit parce que les mesures prises ont été inefficaces, soit parce qu'elles ont été insuffisantes compte tenu de son évolution. Il convient de compléter ce constat par l'analyse reprise dans le programme national de réforme 2016 selon laquelle la stabilité globale du nombre de personnes en pauvreté ou exclusion sociale depuis 2008 résulte, d'une part, d'une baisse chez les personnes âgées (de 22,9 à 17,3 %) et, d'autre part, d'une hausse dans la population d'âge actif de faible niveau d'éducation (de 32,1 à 35,0 %).
- Vous recommandez au SPP Intégration sociale de fixer un objectif mesurable de réduction de la pauvreté en concertation avec les fonctionnaires du réseau pauvreté. À noter toutefois que le SPP Intégration sociale n'a pas de compétence décisionnelle en la matière. L'intention de développer, en soutien à l'engagement global européen de lutte contre la pauvreté, des sous-objectifs en matière de pauvreté infantile et de population vivant dans des ménages à faible intensité de travail et en surendettement, tels qu'ils sont formulés dans le programme national de réforme de la Belgique de 2011, n'a pas abouti malgré les différentes propositions lancées à cet effet, notamment en collaboration avec le groupe de travail Indicateurs sociaux du SPF Sécurité sociale. Nous sommes, au sein du SPP Intégration sociale, entièrement favorables à toute initiative en vue de fixer des objectifs mesurables et de prévoir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs.
- Pour anticiper votre recommandation d'établir des mesures politiques sur la base d'études préalables et d'analyses des effets et d'incidence, le SPP Intégration sociale a investi dans les connaissances et l'évaluation scientifiques de la politique mise en exécution. Vous relevez à juste titre que le SPP Intégration sociale a commandé cinq des huit évaluations relatives à des mesures prises dans le cadre du deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté. L'attention accordée à l'élaboration d'une politique empirique reposant sur des faits et des données probantes d'incidence et d'efficacité est stimulée, également au sein du réseau des fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté, en laissant régulièrement le champ libre à la présentation d'études et d'exams récents en matière de pauvreté. Cette méthode vise à promouvoir la poursuite de la professionnalisation du réseau, que vous recommandez également. Il s'agit donc de bien plus que d'une simple « présentation d'une problématique de pauvreté par les acteurs », comme vous le décrivez.
- Vous recommandez dans votre évaluation de spécifier le contenu, les moyens et le calendrier d'exécution des mesures en vue de leur approbation par le conseil des ministres. Ce n'est à mon sens réalisable que si le rôle du fonctionnaire pauvreté est formalisé davantage afin qu'il dispose du temps, de la marge et du mandat nécessaire pour endosser un rôle actif dans la réalisation du plan fédéral de lutte contre la pauvreté. L'ancrage légal d'une politique fédérale de lutte contre la pauvreté précitée, comprenant l'intégration de la lutte coordonnée et inclusive contre la pauvreté dans les contrats d'administration, devrait pouvoir le garantir.

Je conclurai en saluant la qualité et la rigueur du contrôle que la Cour des comptes a effectué de la qualité, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation du deuxième plan de lutte contre la pauvreté. Vos analyses et recommandations gagnent ainsi en force et en persuasion. J'attends donc les débats parlementaires avec impatience. Votre évaluation sera également inscrite à

l'ordre du jour de la concertation du réseau des fonctionnaires de lutte contre la pauvreté. J'espère que votre audit mènera à l'adoption des initiatives nécessaires pour étayer une politique de lutte contre la pauvreté efficace assortie d'une réelle incidence sur la réduction de la pauvreté en Belgique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Julien VAN GEERTSOM
Président du SPP Intégration sociale

ANNEXE 2

Réponse de la secrétaire d'État du 24 juin 2016

(traduction)

Secrétaire d'État Elke Sleurs
Lutte contre la pauvreté, Égalité des chances, Personnes handicapées,
Politique scientifique et Grandes villes

Cour des comptes
À l'attention de Monsieur Philippe Roland
Premier Président
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

Votre lettre du	Votre référence	Notre référence	Date
25 mai 2016	A6-3.711.69L6	ES SOC 2408	24 juin 2016

Évaluation du deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté

Monsieur le Premier Président,

Par résolution du 17 décembre 2015, la Chambre des représentants a demandé à la Cour des comptes d'examiner la qualité, l'exécution, le suivi et l'évaluation du deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2012-2014. Elle l'a également priée de vérifier si les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport à la Chambre relatif au premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté ont été suffisamment prises en compte. Par courrier du 25 mai 2016, j'ai reçu votre de votre part un projet de rapport me permettant de vérifier les constatations factuelles et de donner mon avis sur les conclusions et recommandations provisoires.

Je tiens tout d'abord à vous remercier et à vous féliciter sincèrement, ainsi que vos collaborateurs, pour l'analyse approfondie proposée dans votre rapport et pour l'importance et le poids que votre institution accorde à une lutte contre la pauvreté efficace, effective et coordonnée.

Comme le deuxième plan de lutte contre la pauvreté 2012-2014 a été élaboré et suivi par mon prédécesseur, Mme Maggie De Block, au cours de la législature précédente, il ne m'appartient pas de vérifier les constats factuels. Ma réponse sera donc axée sur les recommandations que la Cour m'adresse en ma qualité de secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté.

Vous recommandez d'utiliser la Conférence interministérielle comme lieu de coordination de la politique pour permettre une approche globale et intégrée. Je ne peux que souscrire à cette recommandation en ma qualité de secrétaire d'État chargée de coordonner la politique fédérale de lutte contre la pauvreté. Faute de décision quant à la composition et à la présidence de la Conférence interministérielle Intégration dans la société, cette dernière n'a toutefois pas encore pu être réunie.

Pour mener à bien ma mission de coordination dans un certain nombre de dossiers cruciaux, tels que l'avenir du projet pilote *Housing First Belgium* et le deuxième plan national de lutte contre la pauvreté infantile, j'ai été contrainte d'utiliser d'autres méthodes de concertation. La composition et la présidence de la Conférence interministérielle seront, je l'espère, rapidement clarifiées pour pouvoir mener une lutte efficace et coordonnée contre la pauvreté en concertation avec les entités fédérées.

Concernant votre recommandation visant à prévoir des indicateurs pour suivre la mise en œuvre des mesures dès leur adoption afin de permettre une évaluation des incidences de la politique, je vous informe que le projet de troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté examinera effectivement, pour chaque mesure stratégique, les indicateurs utilisés pour suivre le résultat de la mesure en question et sa contribution à la réalisation de l'objectif.

Votre recommandation visant à favoriser la mise en place de dispositifs de diffusion des bonnes pratiques, de transfert des connaissances et d'évaluation des politiques publiques entre les différents niveaux de pouvoir a retenu toute mon attention. Je la soutiens pleinement et ai déjà pris plusieurs initiatives en ce sens. Ainsi, les résultats du projet pilote *Housing First Belgium* ont été présentés récemment à un large public lors de la conférence *Valoriser le consensus européen : un levier pour vaincre le sans-abrisme*, au cours de laquelle le manuel *Osons le Housing First !* a été lancé. La description des initiatives relatives aux plateformes de lutte contre la pauvreté infantile et la collaboration avec des experts du vécu ont été intégrées dans l'addenda des bonnes pratiques développé sous la présidence néerlandaise du Conseil de l'Union européenne pour illustrer les conclusions du Conseil EPSCO relatives à une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

J'ai associé à plusieurs reprises le réseau des fonctionnaires fédéraux de lutte contre la pauvreté à l'élaboration du projet de troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Ainsi, les propositions formulées dans le mémorandum du réseau ont été prises en compte dans le cadre de l'élaboration d'initiatives politiques possibles en vue du nouveau plan. En outre, les fonctionnaires pauvreté ont pu participer activement à chaque étape de l'élaboration du projet de troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté par le biais d'un retour d'informations régulier au sujet de la concertation. Il a été demandé aux fonctionnaires pauvreté d'examiner en interne les fiches établies pour chaque ministre et chaque administration publique reprenant des propositions éventuelles de lutte contre la pauvreté. La possibilité d'intégrer un objectif relatif à la lutte contre la pauvreté dans les contrats et plans d'administration des services publics fédéraux a également été examinée au sein du réseau. Un modèle d'objectif a été élaboré et mis à disposition à cet effet. Dans le projet de troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté, je prévois d'accorder un rôle prépondérant au réseau de fonctionnaires fédéraux pauvreté. Afin d'accroître l'efficacité de ce réseau, j'ai pris l'initiative de l'étendre à des administrations et organismes fédéraux supplémentaires.

J'espère que ces réponses à vos recommandations illustrent bien l'importance et le poids que j'accorde à vos conclusions et recommandations provisoires. J'espère également que les débats parlementaires qui porteront sur votre audit permettront d'accroître l'attention accordée à la lutte contre la pauvreté. En effet, vu la ténacité avec laquelle la pauvreté s'est installée dans notre société, ce n'est qu'en conjuguant nos forces que nous pourrons

concevoir une politique de lutte efficace qui mène à un recul significatif du nombre de personnes vivant dans la précarité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Elke Sleurs

Secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté, à l'Égalité des chances, aux Personnes handicapées, et à la Politique scientifique, chargée des Grandes villes

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique et existe également en français.
Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Franse versie.



DÉPÔT LÉGAL
D/2016/1128/18

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be