



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Avis sur deux propositions de loi visant à renforcer la politique fédérale de lutte contre la pauvreté

27 mars 2023

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après : Service de lutte contre la pauvreté) a pris connaissance de deux propositions de loi¹ de la Chambre des Représentants visant à renforcer la politique fédérale de lutte contre la pauvreté.

Le Service de lutte contre la pauvreté est une institution publique interfédérale, indépendante, créée par l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté². En instituant le Service, le législateur a voulu créer un lieu structurel de dialogue et de concertation avec les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, et divers autres acteurs de la lutte contre la pauvreté. Les analyses et recommandations issues de ces concertations constituent la base des Rapports bisannuels du Service³, qui sont transmis aux différents gouvernements, parlements et organes consultatifs pour le débat et l'action politiques. Dans cette perspective, le Service de lutte contre la pauvreté souhaite donc donner son avis sur les propositions de modification de la loi.

¹ [Proposition de loi du 22 décembre 2022 visant à renforcer structurellement la politique fédérale de lutte contre la pauvreté](#), Chambre des Représentants, 22 décembre 2022, DOC 55 3076/001; [Proposition de loi du 25 janvier 2023 ancrant le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et le comité de concertation sur la pauvreté dans la législation fédérale](#), Chambre des Représentants, 25 janvier 2023, DOC 55 3122/001.

² [Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté](#), M.B. du 6 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

³ Aperçu des différents Rapports bisannuels du Service: <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/>. Le dernier Rapport bisannuel: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques – Rapport bisannuel 2020-2021](#).

Remarques générales

- Tout d'abord, il est incontestablement positif que les deux propositions de loi visent à renforcer la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, y compris par la consolidation de certains instruments.
- Ce serait une plus-value d'inscrire ces objectifs dans le cadre de l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté (1998), dans lequel le gouvernement fédéral a exprimé sa volonté et son ambition - tout comme les autres signataires de l'Accord de coopération - de mener une politique de lutte contre la pauvreté basée sur les éléments suivants : en collaboration avec les différents niveaux de pouvoir (harmonisation et coordination interfédérale), basée sur la participation des personnes en situation de pauvreté et en dialogue avec tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté, et à partir d'une approche fondée sur les droits de l'homme (définition de la pauvreté en termes de violation des droits de l'homme). Ces éléments découlent des recommandations du Rapport général sur la pauvreté (1995), qui a ainsi jeté des bases importantes pour la politique de lutte contre la pauvreté en Belgique. Ce sont aussi ces éléments qui ont guidé la création du Service de lutte contre la pauvreté, et le guident toujours dans son fonctionnement actuel.

Commentaires sur la proposition de loi ancrant le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et le comité de concertation sur la pauvreté dans la législation fédérale

- Nous suggérons que l'exposé des motifs ou l'un des articles fasse explicitement référence à l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté et mentionne que cette proposition de loi s'inscrit également dans les objectifs et les ambitions de l'Accord de coopération, dont le gouvernement fédéral est l'un des signataires.
- En ce sens, il est positif que l'article 4 établisse un lien avec la Conférence interministérielle de l'intégration sociale et de l'économie sociale et ce faisant, avec l'importance de la coordination interfédérale. Cette Conférence interministérielle (intitulée : Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes) a été relancée récemment, après plusieurs années sans réunion. Mentionner la Conférence interministérielle peut certainement aussi soutenir sa continuité dans les années à venir. L'échange autour des plans de lutte contre la pauvreté des différentes autorités peut constituer une source d'inspiration et est une base pour l'alignement et la coordination de la politique de lutte contre la pauvreté en Belgique. Le Service de lutte contre la pauvreté peut être appelé à soutenir cet échange. Depuis sa création, il réalise un aperçu des différents plans de lutte contre la pauvreté⁴ et a déjà pris des initiatives similaires en vue d'un aperçu et d'échanges autour de thèmes ou de questions spécifiques (voir, par exemple, les mesures dans le cadre de la crise COVID-19)⁵.

⁴ Pour un aperçu, voir: <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/aperçu-des-plans-et-rapports-sur-la-pauvrete/>

⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Aperçu des mesures COVID-19, en soutien aux situations de pauvreté et de précarité](#), 20 juillet 2021.

- Un comité de concertation structurel et permanent sur la pauvreté - établi aux articles 5 et 6 et mentionné dans plusieurs autres articles - peut certainement représenter une valeur ajoutée s'il est organisé en complémentarité et en coopération avec les autres structures ou organisations existantes. L'accent doit être mis ici sur les compétences fédérales ; le dialogue et la concertation au niveau interfédéral sont déjà prévus dans le cadre du Service de lutte contre la pauvreté. Il est positif que les articles mentionnés prévoient que ce comité de concertation permanent sur la pauvreté soit organisé de manière systématique et structurelle avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et le Service de lutte contre la pauvreté, et que puissent s'y exercer les différents rôles complémentaires (organisation par l'administration fédérale, en collaboration avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (ONG, issue des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent ainsi que leurs réseaux) et le Service de lutte contre la pauvreté (institution publique interfédérale, sur la base de sa concertation avec les personnes en situation de pauvreté et les différentes parties prenantes de la lutte contre la pauvreté). L'implication structurelle des autorités locales, et notamment des fédérations de CPAS, est également importante. En effet, ces institutions locales sont souvent sollicitées pour la mise en œuvre des mesures et, de par leur offre d'aide, ont une bonne connaissance des besoins et des problématiques.
- L'article 7 prévoit l'application d'un test d'impact pauvreté sur les effets potentiels des discours de politique générale du nouveau gouvernement sur les personnes en situation de pauvreté. Il est certainement intéressant et essentiel de fournir une telle analyse d'impact ex ante⁶. Le Service de lutte contre la pauvreté demande depuis longtemps une telle analyse d'impact : "*Il est important que les nouvelles mesures soient évaluées ex ante quant à leur impact sur les situations de pauvreté, en impliquant les personnes en situation de pauvreté et les différentes parties prenantes. En outre, une évaluation ex post des mesures après une certaine période de mise en œuvre peut également être systématiquement prévue.*"⁷. En outre, il nous semble judicieux - comme le prévoyait il y a quelques années la politique flamande en matière de politique de lutte contre la pauvreté - de dresser au début de la législature une liste des initiatives politiques pour lesquelles un test d'impact pauvreté est indiqué. Lors de l'établissement de cette liste et de la mise en œuvre concrète de ces analyses d'impact, il est important d'impliquer un certain nombre de parties prenantes. Comme dans d'autres articles, une référence explicite peut être faite ici à l'importance d'impliquer le Réseau belge de lutte contre la pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté et d'autres acteurs. Le Bureau fédéral du Plan peut, sur la base de son expertise, être invité à fournir les éléments nécessaires et les données de recherche disponibles en vue des analyses d'impact. Mais en tout état de cause, il est important de fournir des informations reflétant différents points de vue - connaissances acquises par l'expérience, perspectives des organisations de terrain et recherches et analyses scientifiques - pour une telle analyse d'impact. Nous souhaitons également faire référence ici aux échanges sur l'instrument du test d'impact pauvreté au sein d'un groupe de travail interfédéral au sein du Service de lutte contre la pauvreté.

⁶ <https://www.luttepauvrete.be/themes/test-dimpact-sur-la-pauvrete/>

⁷ <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/Note-interfederale-impact-COVID-19-avril-2021-FR.pdf> ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), *Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques – Rapport bisannuel 2020-2021*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 80.

- Dans les analyses d'impact - et ex ante et ex post - une attention particulière devrait être accordée au suivi du recours et du non-recours des mesures politiques⁸. Les indicateurs nécessaires peuvent déjà être fournis lors de l'élaboration d'une mesure, afin de mesurer l'effectivité/ le recours de la mesure après sa mise en œuvre.
- L'ancrage du processus participatif de préparation du plan (article 8) et la mention des acteurs impliqués sont positifs. Nous plaidons pour que les Rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté soient explicitement mentionnés comme une source essentielle dans la préparation du plan. Lors de la création du Service - et concernant la mission de rédiger des Rapports bisannuels - les analyses et les recommandations des Rapports ont été expressément prévues comme source pour le débat et l'action politique des différentes autorités. Pour l'organisation du processus participatif, des leçons peuvent également être tirées des expériences antérieures lors de l'élaboration des plans précédents⁹.
- L'évaluation et le contrôle prévus du plan fédéral sont également positifs (articles 10 à 13), tout comme l'implication du comité de concertation sur la pauvreté. L'implication des parties prenantes est importante tout au long du processus d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle du plan. L'implication tant des administrations fédérales, du SPF Sécurité sociale que des parties prenantes dans le suivi de l'impact et de la mise en œuvre du plan permet d'obtenir divers éléments d'évaluation et de suivi, tant du point de vue administratif que du point de vue des citoyens concernés et des professionnels du secteur. Nous réitérons ici notre plaidoyer en faveur d'une attention particulière, dans l'évaluation et le suivi, au (non-)recours à l'offre prévue par les mesures du plan.

Commentaires sur la proposition de loi visant à renforcer structurellement la politique fédérale de lutte contre la pauvreté

- Une remarque générale concernant cette proposition de loi est que le cadre et les instruments, les organisations et les structures existants sont insuffisamment pris en compte. Nous suggérons à nouveau que l'exposé des motifs ou l'un des articles fasse explicitement référence à l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté et mentionne que cette proposition de loi s'inscrit également dans les objectifs et les ambitions de l'Accord de coopération, dont le gouvernement fédéral est l'un des signataires. En outre, nous plaidons pour un lien avec la Conférence interministérielle, comme c'est le cas dans l'autre proposition de loi.
- L'article 3 mentionne la consultation des acteurs concernés par la politique de lutte contre la pauvreté. Nous recommandons ici - comme dans l'autre proposition de loi - de faire

⁸ Voir, par exemple, l'analyse par le Service de lutte contre la pauvreté du (non-)recours au Hello Belgium Railpass, une mesure prise pendant la crise COVID-19: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. [Analyse du \(non-\)recours au Hello Belgium Railpass](#), décembre 2021; Aperçu des publications du Service et d'autres acteurs: <https://www.luttepauvrete.be/themes/non-recours-aux-droits/>

⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue du 4e plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités](#), octobre 2021 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. (2019). [Contribution à l'évaluation du troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale](#), 7 mai 2019.

explicitement référence au BAPN et au Service de lutte contre la pauvreté en fonction de leurs rôles spécifiques et complémentaires dans l'échange autour du plan fédéral. Les autorités locales devraient également être structurellement impliquées étant donné leur rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de lutte contre la pauvreté. L'implication des parties prenantes est essentielle tout au long du processus d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle du plan. En outre, nous préconisons que les Rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté - un instrument politique en vue du débat et de l'action politiques des différentes autorités - soient explicitement mentionnés comme une source essentielle dans la préparation du plan.

- Les articles 5 à 6 prévoient la création d'un Conseil scientifique de lutte contre la pauvreté, chargé de fournir des avis scientifiques. Toutefois, une pareille nouvelle structure semble être séparée des structures et organisations existantes. Une approche purement académique est trop limitée dans le cadre d'avis relatifs aux plans et propositions politiques dans le domaine de la politique de lutte contre la pauvreté. La nécessaire complémentarité doit être assurée à la fois par les connaissances acquises par l'expérience - via les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent ainsi que leurs réseaux, et via des experts du vécu formés - et par les connaissances des professionnels des organisations de terrain, des institutions et des administrations. Par ailleurs, les autorités fédérales peuvent également faire appel au Service interfédéral de lutte contre la pauvreté pour des analyses et des recommandations basées sur sa concertation avec différents acteurs de la lutte contre la pauvreté, une fonction d'avis explicitement prévue dans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté dont le gouvernement fédéral est l'un des signataires. L'Accord de coopération prévoit également que le Service peut émettre des avis, soit de sa propre initiative, soit à la demande des décideurs politiques.
- Il est positif que les articles 7 à 9 accordent de l'attention à l'instrument d'analyse d'impact pauvreté, ainsi qu'à l'établissement d'une liste de politiques fédérales susceptibles d'avoir un impact négatif sur les personnes en situation de pauvreté. Cependant, l'établissement de cette liste, ainsi que la mise en œuvre des analyses d'impact, devraient être basés sur différents types de connaissances (connaissances acquises par l'expérience, observations des organisations de terrain et études et analyses scientifiques) et non pas uniquement sur une approche académique. Nous souhaitons également faire référence ici aux travaux antérieurs du Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur le test d'impact pauvreté¹⁰. Nous réitérons également notre plaidoyer en faveur d'une attention au (non-)recours aux droits et aux mesures, ce qui peut déjà être concrétisé dans un test d'impact pauvreté en termes d'indicateurs pertinents et de données relatives à l'efficacité possible des mesures¹¹, en vue d'une analyse d'impact ex post.
- Les articles 4 et 10 sont consacrés aux budgets de référence. Cet outil offre certainement des informations intéressantes sur le niveau de revenu des ménages et sur les éventuelles aides financières. Toutefois, en tant qu'indicateur, il doit être considéré comme complémentaire aux indicateurs politiques européens existants et aux autres indicateurs répertoriés et développés

¹⁰ <https://www.luttepauvrete.be/themes/test-dimpact-sur-la-pauvrete/>

¹¹ Aperçu des publications du Service et d'autres acteurs sur le non-recours aux droits:
<https://www.luttepauvrete.be/themes/non-recours-aux-droits/>

dans le groupe de travail sur les indicateurs sociaux (en coordination avec le SPF Sécurité sociale) en vue des rapports belges dans le processus de suivi européen.

- Nous plaidons pour qu'une attention suffisante soit accordée à l'évaluation et au contrôle du plan fédéral, avec la participation des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et leurs réseaux, du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté et des différentes parties prenantes. Cette évaluation et ce contrôle devraient également inclure la question du (non-)recours et de l'effectivité des mesures.