

Séminaire du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté : L'analyse d'impact sur la pauvreté dans l'élaboration des politiques

**Test d'impact pauvreté : Assurance autonomie pour les
personnes âgées**



Structure de la présentation

- Contexte de la demande et mandat de l'Observatoire
- Cadrage théorique
 - Comment comprendre et définir la 'pauvreté' et 'l'impact sur la pauvreté' ?
- Le test d'impact pauvreté « Assurance autonomie pour les personnes âgées »
 - Sources et matériel
 - Articulation du test au processus politique
 - Résultats
 - Interrelations entre Dépendance et Inégalités sociales/Pauvreté ?
 - Impact de la mesure sur ces composantes ? Et sur ces relations causales ?
 - Suites
- Enseignements & recommandations issus des tests d'impact réalisés



Contexte de la demande et mandat de l'Observatoire

LÉGISLATURE 2014-2019

- Collège réuni de la Commission communautaire commune (COCOM) – Accord de majorité
Elaborer une **assurance autonomie bruxelloise** dans le cadre de la politique d'aide aux personnes âgées ↔ réponse au risque de dépendance de longue durée lié au vieillissement, en couvrant au moins partiellement les dépenses pour les aides et les soins nécessaires

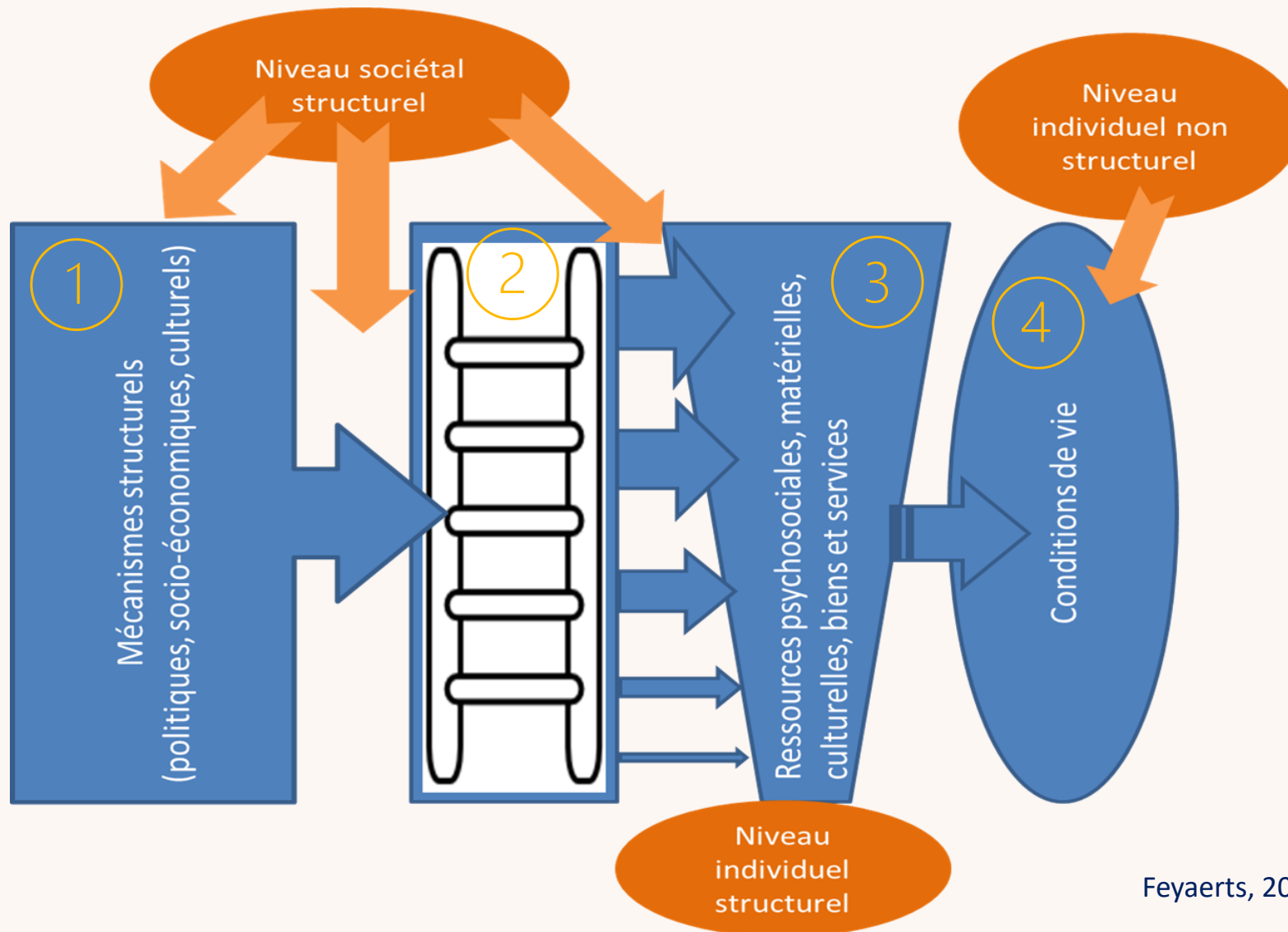
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale + Collèges des trois Commissions communautaires bruxelloises - Protocole d'accord
Elaborer un **test d'impact pauvreté**, dans le cadre de la politique commune en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales
« Lors de la préparation, définition, mise en œuvre et évaluation de leurs politiques, les parties signataires tiennent compte de l'impact (potentiel) sur la pauvreté et les inégalités sociales. [...] A cet effet, les Membres du Collège réuni compétents pour la politique de l'Aide aux personnes développent un test d'impact sur la pauvreté, constitué d'une combinaison de procédures, méthodes et outils. L'Observatoire de la Santé et du Social assure l'accompagnement scientifique du développement et de l'application du test d'impact »

- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles
 - Service d'étude du Collège réuni de la Commission communautaire commune
 - Développer des outils d'évaluation des politiques, comme fonction de soutien à la décision → Thèse de doctorat Gille Feyaerts : source unique de cette présentation !



Cadrage théorique : Comment comprendre et définir la 'pauvreté' et 'l'impact sur la pauvreté' ?

**SCHÉMA
D'ANALYSE**
Différents niveaux
de lutte contre la
pauvreté





Test d'impact pauvreté

Assurance Autonomie pour les personnes âgées



Sources et matériel

- (Re)construction de la théorie d'intervention
 - Documents et déclarations politiques officiels
 - Entretiens avec les conseillers ministériels en charge du dossier de l'assurance autonomie
- Collecte des connaissances auprès des personnes en situations de précarité et de pauvreté ou les accompagnant
 - Méthode d'analyse en groupe (MAG) avec des acteurs de l'aide et des soins aux personnes âgées (15 participants)
 - Deux entretiens collectifs auprès de personnes potentiellement bénéficiaires de la future assurance autonomie, en collaboration avec trois associations bruxelloises dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté prennent la parole (10 personnes)
- Collecte d'informations statistiques et données de recherche
 - Enquête de santé par interview (2013), module sur les limitations fonctionnelles de longue durée
 - Brainstorming au sein de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles
 - Etude BSI « Vers une assurance autonomie bruxelloise », financée par la Commission communautaire commune
 - Interviews d'acteurs clés issus du monde de la recherche et du terrain dans le domaine de l'aide et des soins aux personnes âgées et de la lutte contre la pauvreté
 - Revue de littérature scientifique et grise



Articulation du Test d'impact pauvreté au processus politique

- Analyse de la Mise à l'agenda
 - Prédominance du transfert de compétences, suite à la VI^{ème} réforme de l'Etat
- Analyse de la Formulation des politiques
 - Proposition de solution concrète (transfert de l'APA, voire transformation éventuelle en assurance autonomie), plutôt que mise à l'agenda d'une problématique (le vieillissement et la dépendance)
 - + Prémisse de réponse à l'élaboration d'une ébauche de modèle de sécurité sociale au niveau régional
 - Fil d'exécution :
 - Externalisation d'une étude scientifique : Etude de faisabilité du BSI
 - Mise en place d'une concertation avec les mutualités (entrepreneurs politiques)

/!\ **Scope du test** : Crainte d'un 'débordement' sur l'analyse des fondements de la proposition → resserrement sur l'opérationnalisation de la proposition politique (cf. étude BSI) :

« Formulation de propositions afin que la mise en place de l'assurance autonomie – dans le cadre qui a été convenu avec les décideurs politiques – ait des effets positifs en termes de lutte contre la pauvreté ou du moins ne contribue pas à l'accroissement des inégalités sociales »



Résultats : Inégalités sociales face au vieillissement ?

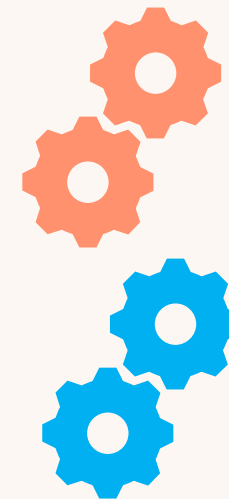
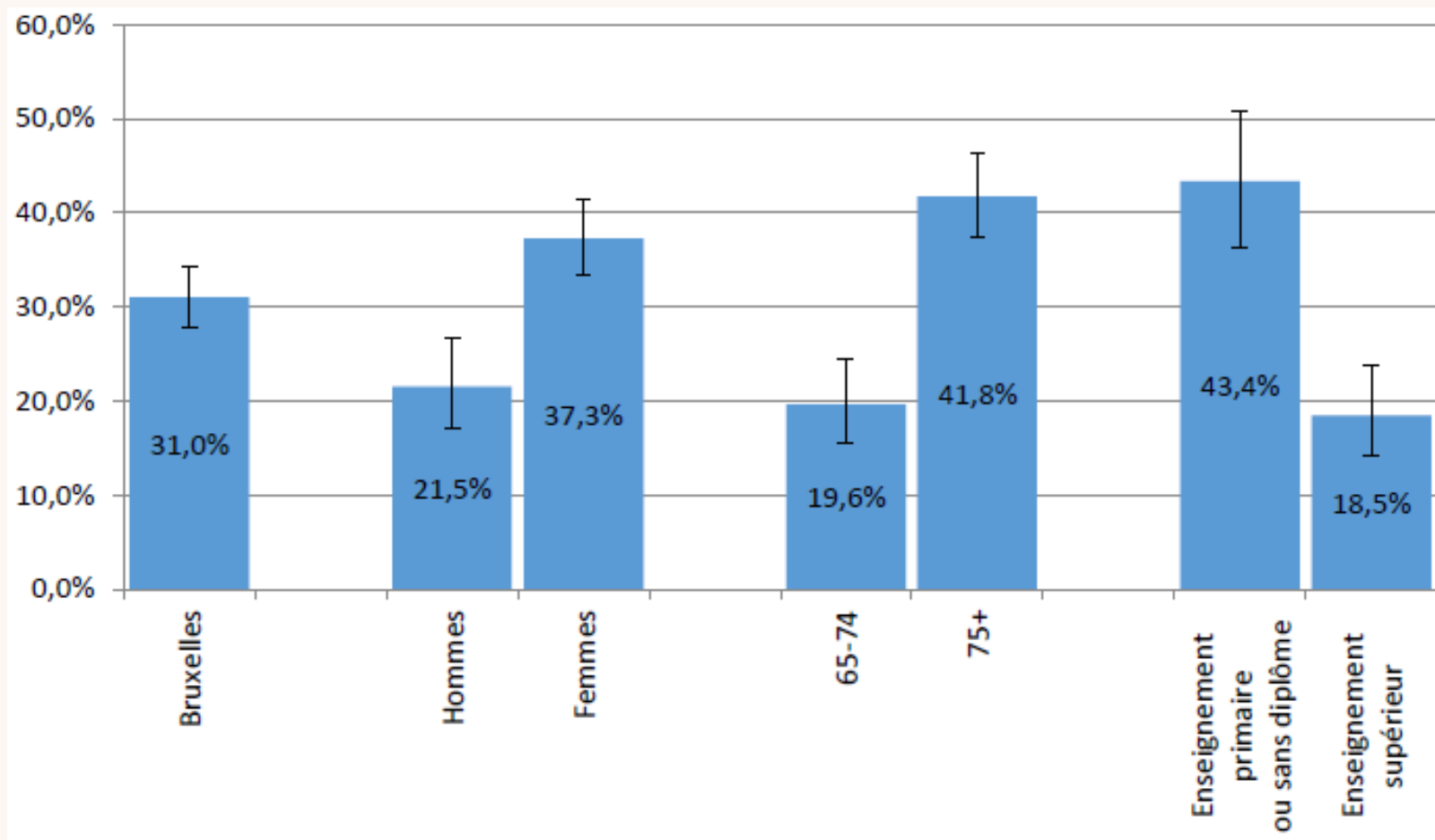


Figure. Pourcentage de la population de 65 ans et plus ayant des limitations dans l'exécution des activités de la vie quotidienne, Région de Bruxelles-Capitale, 2008-2013

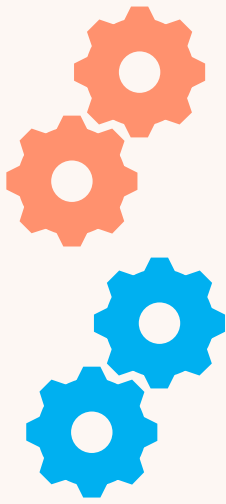


Source: Enquêtes de santé 2008-2013, ISP-WIV

Calculs: Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale



Résultats : Inégalités sociales face au vieillissement ?

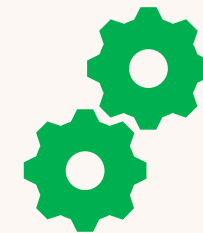


Facteurs de risque de dépendance & distribution du risque ? Modèle conceptuel de la vulnérabilité des personnes âgées (Grundy, 2006) + MAG

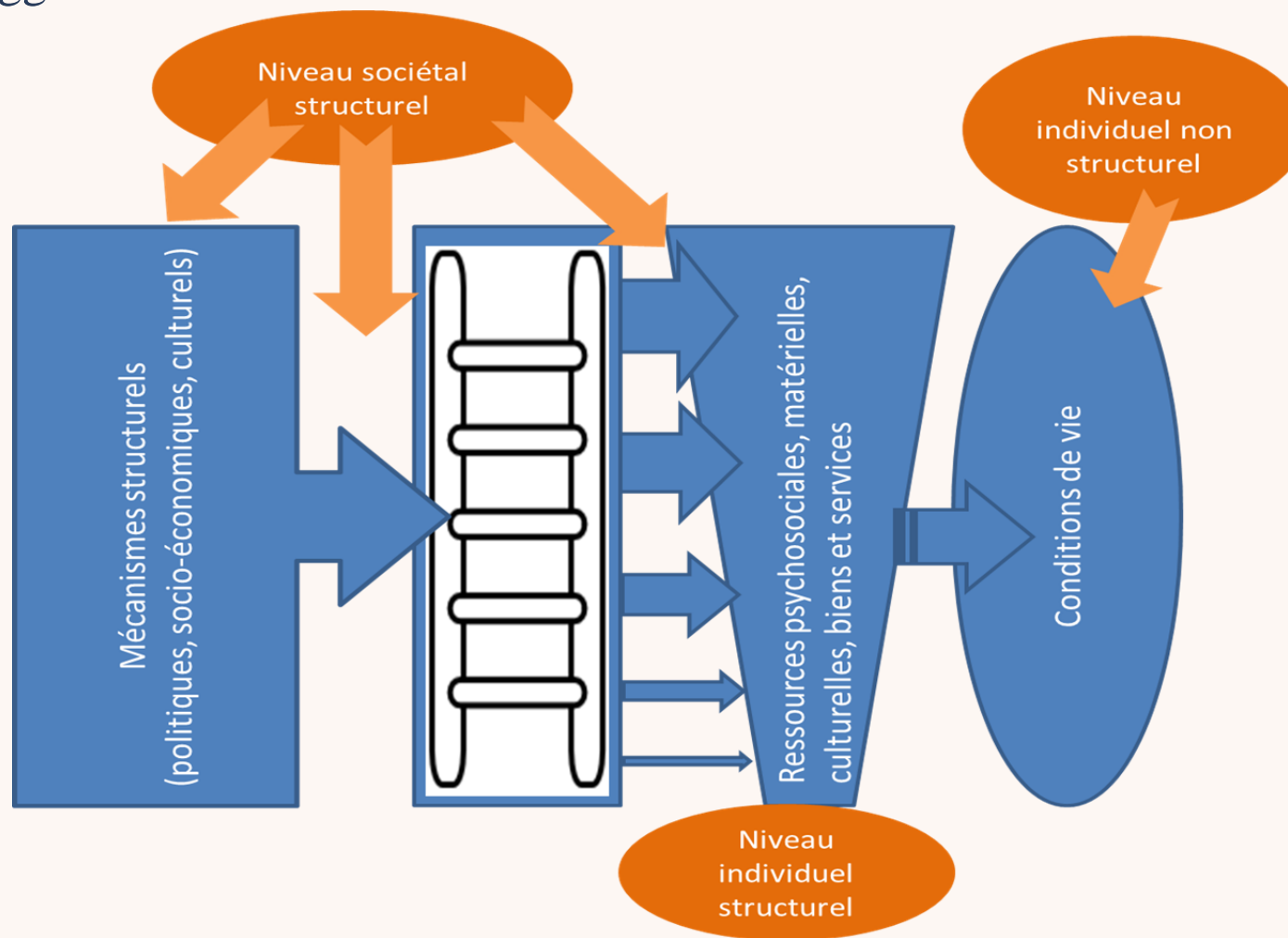
- Défis
 - Qualité de vie modifiée +/- vite
 - Situations sur le fil
 - Sécurisation des transitions
- Ressources et capacités de réserve
 - Exposition au risque de pauvreté : via le pourcentage de GRAPA : plus élevée à Bruxelles & en augmentation
 - Charge & inadéquation du logement
 - Réseau social & familial fragilisé
 - Evolution défavorable (dans le temps) du niveau d'instruction
 - Santé (inégalités) : fragilité physique; vulnérabilité psychologiques; moins bonne santé perçue; espérance de vie variable selon le statut socioéconomique
 - Vieillesse précoce : épuisement cumulé et prématuré des ressources
- Aide ou interventions compensatoires
 - Offre résidentielle financièrement inaccessible et peu lisible
 - Services d'aide à domicile lacunaires



Résultats : Efficacité de l'assurance autonomie ?

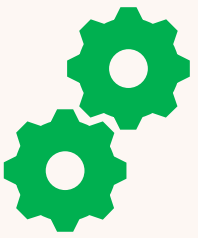


Instrument situant l'action au **niveau sociétal/structurel** : prévention des situations de pauvreté liées à la dépendance & son aggravation





Résultats : Efficacité de l'assurance autonomie ?



Impact potentiel fortement dépendant de la **configuration** et de l'**opérationnalisation** !

Plusieurs **défis-clé**...

- Critères d'éligibilité
 - Constat de la dépendance
 - Approche globale et multidimensionnelle de la personne : screener BelRAI + **module contextuel**
 - Automatisation de l'accès
 - Marges de manœuvre assurées (ex : proscrire la limite d'âge)
 - Universalisme ou sélectivité (revenus) : modèle universaliste progressif prôné
- Accès effectif : Prise en compte des mécanismes de sous-protection sociale
- Prestations
 - Contenu du panier de services : lien avec les besoins ; enjeu d'inclusion/non des résidents de MR/S
 - Mode d'allocation ou de prestations : Financement de la demande ↔ risque de marchandisation de l'offre de services → contrôles et suivi de l'offre nécessaires
- Soutenabilité ↔ Financement du dispositif (rapport BSI)
 - Dotation publique
 - Cotisation des personnes assurées



Suites... au Test d'impact pauvreté ?

- Crise politique en juin 2017 : Exécutif bruxellois maintenu, mais rupture de confiance = **Arrêt du développement** de la proposition d'assurance autonomie

- Nouvelle législature 2019-2024 (PS, Ecolo, Défi, OpenVLD, Groen, sp.a)
 - Déclaration de politique générale : Besoin important d'aide et de soins des PA vulnérables et dépendantes; Mise en place d'un « modèle intégré d'aide et de soins »
 - Recommandations Commission spéciale 'gestion de la pandémie Covid-19' : continuum d'offre allant du maintien à domicile à des projets collectifs

- **2021 : Proposition d'Ordonnance instituant une assurance autonomie** - Céline Frémault (cdH)
« L'assurance autonomie est une assurance sociale spéciale qui a pour objectif de répondre aux besoins liés à l'allongement de la vie et la perte d'autonomie »
= Interventions à domicile (Nombre d'heures de prestations) + Allocation forfaitaire autonomie
 - Débat en Assemblée citoyenne (30/05) : Contre
 - Débat en Commission Santé & Aide aux personnes (06/05) : Rejet
 - Débat en plénière (28/05) : Entérinement du **rejet**

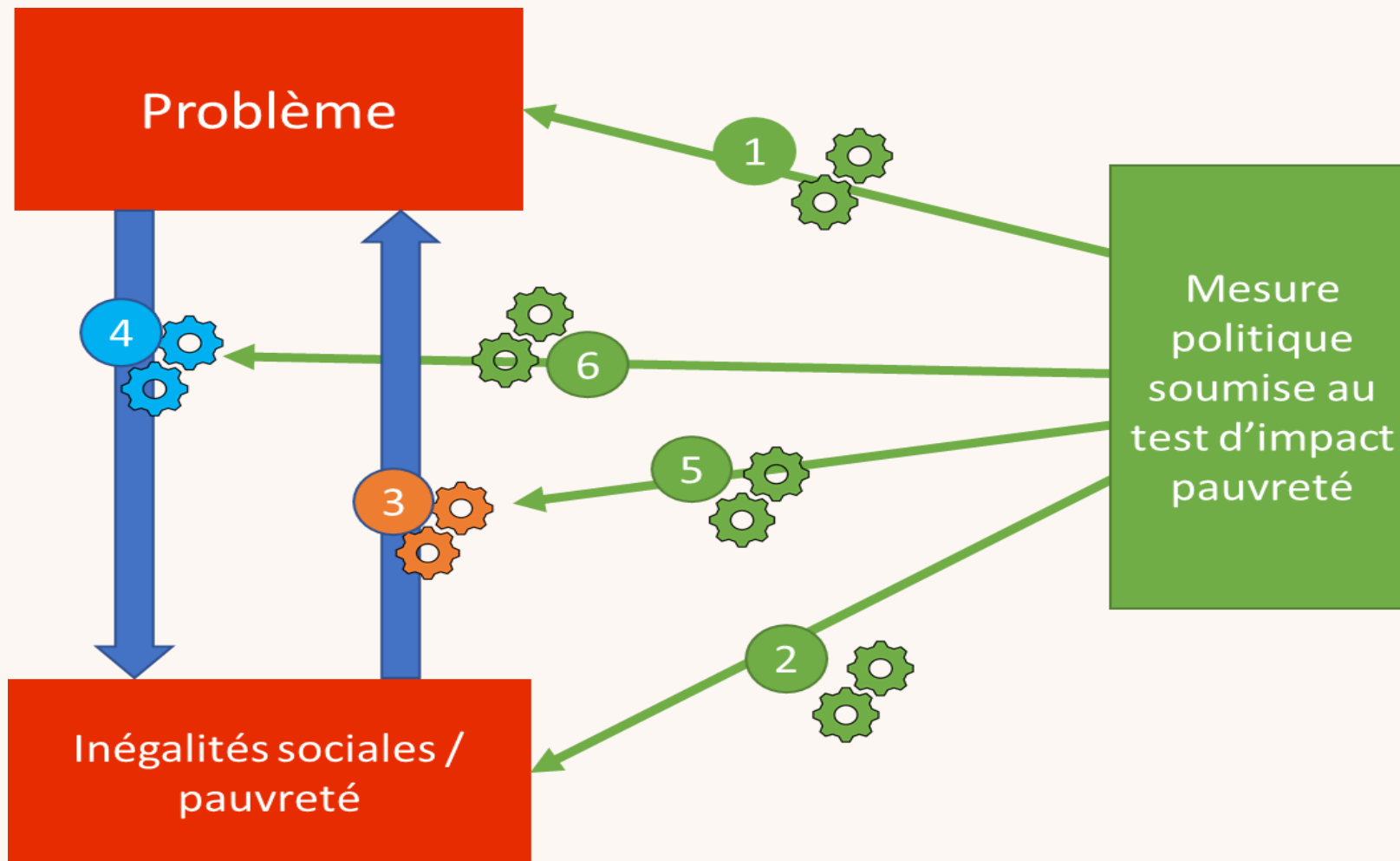


Enseignements et recommandations



Proposition de cadre méthodologique pour évaluer l'impact d'une politique sur la pauvreté

Démarche de questionnements inspirée de l'approche réaliste





Enseignements et recommandations

○ L'outil Test d'impact pauvreté

- Temporalité de matérialisation effective = idéale, càd au début du processus décisionnel
 - Dans une logique d'articulation au processus décisionnel = facteur important
 - Mais processus politique déjà avancé (cycle long)
- Marges de manœuvre réduites
- Impératif d'une plus-value directe et tangible pour les décideurs politiques
- Production de connaissances permettant de trancher des décisions pendantes (utilisation instrumentale)
 - Soutien et renfort des positions et arguments préexistants chez les décideurs (utilisation stratégique)
- Participation pleine et effective des personnes en situation de pauvreté impraticable
- Viser la consultation en toute transparence et respect des personnes

En conclusion, **Prédominance de la fonction d'apprentissage instrumental**

- Consensus (utile) > Puissance (pas de remise en cause)
- « une attention exclusive à la fonction particulière d'apprentissage conceptuel n'est pas acceptable dans des contextes de real world policy-making »



Enseignements et recommandations

- L'évaluation d'impact comme processus, de long cours

→ Contribue à un apprentissage conceptuel – A ne pas négliger !

*Comment une politique s'inscrit dans une **action politique globale** efficace, pertinente et durable pour lutter contre la pauvreté ?*

Via Connaissances sur les '*problem mechanisms*' et les '*program mechanisms*' en lien avec les questions de la pauvreté et des inégalités sociales

Via Dispositifs structurels de processus participatifs impliquant les personnes en situation de pauvreté



Merci pour votre écoute !

Pour plus d'informations

Dossier 2018/1 : Assurance autonomie - Test d'impact pauvreté

→ <https://www.vivalis.brussels/fr>