



Résumé du cahier thématique

APERÇUS DU NON-RECOURS AUX DROITS
SOCIAUX ET DE LA SOUS-PROTECTION
SOCIALE EN RÉGION BRUXELLOISE
RAPPORT BRUXELLOIS
SUR L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ 2016



APERÇUS DU NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX ET DE LA SOUS-PROTECTION SOCIALE EN RÉGION BRUXELLOISE

À l'intersection du non-recours aux droits sociaux et des situations de pauvreté, ce rapport établit un **premier constat global et exploratoire** sur le **non-recours aux droits et services** et, plus généralement, sur la **sous-protection sociale** en **Région bruxelloise**.

Différentes approches ont permis de dresser une photographie de cette question préoccupante.

Le rapport met en évidence la **présence du phénomène** à travers l'**analyse** :

- des **situations concrètes** de sous-protection sociale en Région bruxelloise aujourd'hui (partie I)
- de la sous-protection sociale à partir de «**droits sociaux fondamentaux**» (partie II)
- des **parcours socio-administratifs** des personnes (partie III)
- des enjeux liés à l'**automatisation des transferts de données** et une **synthèse de propositions de réformes politiques** formulées par les personnes rencontrées (partie IV).

Dans le cadre d'un système de Sécurité sociale théoriquement très protecteur mais sous pression, le rapport montre une **surexposition** à la sous-protection sociale des personnes en situations de pauvreté, de précarité ou de vulnérabilité mais aussi, une **augmentation** du phénomène en général, et sa **dimension précarisante**.

PARTIE I

Via quels mécanismes les Bruxellois(e)s concerné(e)s peuvent-ils/elles se trouver en situation de sous-protection sociale ?

PAR NON CONNAISSANCE

Le fait de ne pas connaître ses droits, d'ignorer son éligibilité, de n'avoir aucune expérience de demande est très fréquent, pour bon nombre de personnes. La connaissance d'un droit ne suppose pas seulement la réception d'informations mais également, la compréhension de celles-ci, du droit lui-même, des conditions d'octroi et des démarches à effectuer. Les personnes peuvent également recevoir des informations erronées, non actualisées, ou ignorer des conditions de maintien du droit qui, en cas de non-respect, peuvent ensuite entraîner une sanction, ou une exclusion du droit.

PAR NON DEMANDE

Le fait de ne pas demander un droit est souvent la conséquence d'une expérience négative de la personne, avec les institutions de la Sécurité sociale (accueil, exigences, refus). Cette expérience négative peut engendrer une non demande, après un parcours antérieur long et complexe (épuisant, humiliant, ...). La non demande est aussi liée au «statut d'allocataire» (du CPAS, de chômeur, de malade, de handicapé, ...) que suppose ce droit, statut inacceptable ou culpabilisant pour certains.

PAR NON ACCÈS

Le fait de ne pas avoir accès à ses droits, est une situation fréquente, également. La personne se perd dans la complexité des critères, des démarches, du processus administratif. Soit, elle abandonne temporairement ou définitivement ; soit, elle poursuit la demande et finira par obtenir, mais souvent avec de longs délais, un droit, auquel elle est pourtant éligible. Les formalités et les démarches de plus en plus nombreuses, fréquentes et exigeantes, compliquent la régularisation administrative. Or, cette régularisation est nécessaire lors de toute nouvelle demande, lors des passages d'un statut à un autre (emploi-chômage, chômage-CPAS, emploi-maladie, maladie-invalidité, invalidité-handicap, handicap-CPAS, ...) ou en cas de besoin d'aides complémentaires. Ces difficultés peuvent devenir épuisantes et mener ultérieurement à ne plus demander ses droits.

PAR NON PROPOSITION

Le fait de ne pas se voir proposer un droit est lié à la non connaissance ou la non compréhension des personnes et/ou des professionnels de la législation. Une part des personnes interviewées estime également que le fait de ne pas (se voir) proposer un, ou des droit(s), peut être lié à des enjeux institutionnels (consignes internes, manque de temps, subjectivité du pouvoir d'appréciation des intervenants, devoir budgétaire, ...). Cette forme de sous-protection sociale peut provoquer dans certains cas, l'inéligibilité en raison du dépassement du délai pour faire la demande.

PAR EXCLUSION

Le fait d'être exclu, temporairement ou définitivement d'un droit, est souvent lié à une non connaissance, mais aussi, aux changements successifs de législations qui font que, parfois, certaines personnes sont dans l'impossibilité de répondre aux conditions pour maintenir un droit. Cette impossibilité est souvent plus présente dans des situations déjà très précaires, mais peut aussi résulter de l'urgence de certaines situations (expulsion du logement, perte d'emploi, maladie grave, ...).

Cette «nouvelle forme» de sous-protection sociale est utile, pour comprendre comment, les modifications des conditions d'octroi et de maintien des droits, peuvent faciliter l'exclusion d'un nombre croissant de personnes de droits auparavant plus stables. Entre non-recours et non couverture, le cas de l'exclusion d'un droit, illustre un mouvement de restrictions par rapport à plusieurs droits sociaux et par là, un mouvement plus général de sous-protection sociale, de précarisation et d'invisibilisation des personnes.

QUELQUES GRANDS FACTEURS DE SOUS-PROTECTION SOCIALE :

Tout droit suppose, pour être effectif, une connaissance et une demande, qui nécessitent elles-mêmes, une compréhension, des ressources, des démarches et une aide éventuelle ...

De **nouveaux freins** peuvent apparaître à **chaque étape d'une éventuelle demande**, comme notamment, d'un point de vue structurel et organisationnel :

- des **conditions croissantes** (nature, volume, fréquence) pour accéder ou pour maintenir des «droits sociaux fondamentaux» ;
- une **complexité croissante de la législation** (changements de lois, impacts sur les droits, dispositifs et sur la compréhension, ...);
- des **modalités de communication** (canaux obligatoires de communication *via* guichet/téléphone/Internet, délais d'information, délais pour faire la demande *versus* délais de prise de rendez-vous, asymétrie des relations, ...);
- des **modalités organisationnelles** (heures d'ouverture, délais de traitement, annulations de rendez-vous, *turn over* des intervenants, ...);
- des **modalités d'évaluation** (de la situation de la personne et de son évolution, de son attitude et de son comportement, des modalités contractuelles liées au droit, ...).

Dans le cadre de ces **mécanismes structurels et organisationnels**, d'autres facteurs liés aux caractéristiques individuelles, peuvent induire une situation de sous-protection sociale et des formes de discriminations des personnes par rapport à leurs droits sociaux : la situation globale au moment du besoin d'aide, la maîtrise du français ou du néerlandais, l'état physique ou psychique, le niveau d'instruction, la maîtrise des termes administratifs et juridiques, le revenu disponible, la mobilité, la nationalité, l'origine étrangère attribuée ou effective, le statut socio-économique attribué ou effectif, le statut socio-administratif, l'histoire personnelle de la personne ...

Ce qui explique une situation de sous-protection sociale, ce sont aussi les **effets des situations individuelles des personnes** (ressources matérielles, sociales, ...) au moment où le besoin de protection sociale apparaît, **conjugés** à des **faits a priori «anodins»** liés : à la relation entre les personnes et les institutions, ou à des facteurs administratifs (non réception d'un courrier, incompréhension, rendez-vous manqué, retard, attestation manquante, erreur administrative, absence de preuves, mauvais contact, ...). Ces situations apparaissent souvent **lors de changements de statuts** ou **lors de l'occupation prolongée d'un même statut**.

PARTIE II

Quels mécanismes de sous-protection pour certains «droits sociaux fondamentaux» ?

Cette partie lie **cinq domaines essentiels de la vie** (le logement, la formation, l'emploi, la santé et le revenu) à **cinq «droits sociaux fondamentaux»** :

- au logement,
- à la formation,
- à l'assurance chômage,
- à l'intervention majorée,
- à l'aide sociale au sens large.

Une photographie globale et systématique de la situation est proposée pour chacun de ces droits avec :

- un rappel du **cadre légal** ;
- une **contextualisation bruxelloise et ses enjeux** ;
- une **synthèse des problèmes soulevés lors de l'enquête qualitative** (du point de vue des personnes en situations de sous-protection et du point de vue des intervenants) ;
- une **discussion de toutes les formes de sous-protection sociale** (non connaissance, non demande, non accès, non proposition et exclusion) par rapport à ce droit en particulier ;
- des **pistes pour visibiliser la précarisation et lutter contre la sous-protection sociale de manière préventive** par rapport à ce droit/domaine.

Toutes les formes de sous-protection se retrouvent dans l'analyse de ces différents droits. Pour certains de ces droits, une tendance à la baisse de leur accès est observée, et des situations de sous-protections y afférant, sont fréquemment rencontrées.

Par exemple, le non accès au logement social et, les difficultés croissantes pour une part importante de Bruxellois, à accéder à un logement adéquat sur le marché locatif privé, avec parallèlement, une augmentation de l'utilisation de certains dispositifs (primes d'installation, adresse de référence, ...) sont observés. Plus spécifiquement, l'augmentation du nombre de radiations et les problèmes persistants d'accès à une adresse de référence sont préoccupants dans la mesure où le **logement constitue un socle de base pour l'octroi de tous les droits sociaux**.

Dans certains cas, le non accès ainsi que la non demande dans le domaine **de la formation** illustrent le phénomène de **sous-protection sociale par rapport à ce droit (ou service)**, sachant que les conditions de maintien de certaines allocations, orientent les personnes d'une manière de plus en plus contrainte, vers des choix d'études ou de formation, ne menant pas nécessairement ensuite, à l'obtention d'un emploi ou à un emploi de qualité.

Les évolutions de **l'assurance chômage** sont particulièrement illustratives de la tendance au durcissement d'accès à ce droit. Ces restrictions sont visibles par l'exclusion temporaire ou définitive de ce droit. En 10 ans, le nombre de sanctions a augmenté de façon très importante en Région bruxelloise. Ce durcissement est également perceptible par la diminution de la couverture de l'assurance chômage. Ainsi, nombreuses sont les situations où des personnes ne parviennent plus constituer un droit au chômage après avoir occupé une ou plusieurs activités sur le marché de l'emploi (emplois de courte durée, à temps partiel, ou précaires). Ce durcissement d'accès à l'assurance chômage consécutif aux changements législatifs et à la précarisation accrue des emplois tend à **amplifier des situations de non-recours et de sous-protection sociale sous toutes leurs formes entre positions d'emplois et de chômage**.

Malgré l'automatisation partielle de **l'intervention majorée en matière de soins de santé**, la **non connaissance** de cet avantage (et d'autres) subsiste. En outre, le report persistant des soins de santé, illustre une **non demande de soins** et montre l'importance de ce phénomène et de ses enjeux futurs.

Enfin, en raison du statut d'allocataire ou des images associées à l'institution du CPAS, la **non demande d'aide sociale** est pré-occupante dans un contexte de durcissement des droits et dans une Région où la pauvreté est élevée. La non connaissance des conditions d'accès à l'aide sociale, ou au revenu d'intégration, et, dans certains cas, le non accès à ces droits, sont des enjeux importants au niveau régional, et à observer en regard de l'évolution des flux de demandes aux CPAS et des relations de transferts entre divers niveaux de pouvoirs.

PARTIE III

Quels enseignements des parcours socio-administratifs des personnes par rapport à la sous-protection sociale et à la précarisation ?

Les **facteurs administratifs, institutionnels et politiques** participent fortement à l'émergence de situations de sous-protection sociale. Au cours d'une éventuelle demande de droit, les personnes rencontrent une **série d'obstacles** liés à des changements législatifs, au temps d'adaptation des institutions à ces changements, aux flux de demandes et de données, à la dématérialisation des procédures et des documents qui, tous, participent à la **distanciation entre institutions et citoyens-usagers de services publics**.

L'augmentation des délais d'information, de traitement et d'octroi des droits doivent être **confrontés à l'urgence** grandissante des situations des personnes.

Dans un mouvement général de restriction des droits sociaux, plusieurs enjeux généraux liés à la sous-protection sociale, à la précarisation et l'appauvrissement des personnes ressortent de cette analyse :

- la **conditionnalisation** croissante de l'accès et du maintien des droits sociaux,
- la **contractualisation** de ces droits,
- le **développement des politiques d'activation** dans plusieurs droits sociaux,
- la **réorientation**, la dilution des responsabilités et les évitements inter-institutionnels,
- **l'augmentation des changements** de statuts et de **périodes sans statut** ou d'«entre-deux»,
- **l'invisibilisation des personnes** (en droits et en chiffres),
- **l'altération du rapport entre citoyens et institutions**.

Les **démarches et les parcours attendus** par les institutions sont parfois éloignés voire **disproportionnés par rapport aux situations concrètement vécues par les personnes**. Les normes imposées (démarches, constitution de preuves, restriction de choix, ...) deviennent des épreuves qui usent les personnes dans le temps.

La **fréquence des changements de statuts socio-administratifs augmente** dans les parcours des personnes : à la fois en raison de **transitions de la vie**, de **risques sociaux classiques**, d'**événements familiaux** mais ils sont aussi suscités et encouragés par les **dispositifs d'activation** appliqués à plusieurs branches de la sécurité sociale et dans l'aide sociale.

Les personnes, contraintes de (re)vivre ces changements doivent **«encaisser» les «épreuves de la demande» et se précarisent** souvent dans le même temps. La **sphère informelle** (réseaux de relations et d'entraide de la sphère privée, économie informelle, ...) **devient dès lors l'unique espace de repli** pour celles qui ne parviennent pas à accéder à un nouveau statut, qui sont en attente, qui refusent de demander ou qui sont exclues de manière temporaire ou définitive.

Ces constats, confrontés aux **analyses quantitatives longitudinales de parcours de plusieurs groupes de personnes vulnérables** (personnes inconnues de la sécurité sociale, personnes sanctionnées du chômage et personnes bénéficiaires d'un revenu d'intégration) **convergent vers le constat d'une consolidation d'un «espace de précarités»** avec des **passages de statuts précaires vers d'autres statuts précaires de plus en plus fréquents et des parcours de plus en plus instables**. Un nombre croissant de personnes passe momentanément du chômage à l'emploi précaire, de l'emploi au CPAS, du CPAS à l'emploi, de la maladie à l'invalidité, ... ces parcours sont entrecoupés de moments où la personne ne perçoit plus aucun revenu propre (en lien avec la sécurité sociale au sens large). À titre illustratif, un cinquième des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale en 2010 en Région bruxelloise ont un «statut inconnu» de la sécurité sociale deux ans plus tard. Il est probable qu'une partie de ce groupe vive dans une situation de grande pauvreté, ou, au mieux, se retrouve en situation de dépendance financière par rapport à un partenaire (ou un autre membre du ménage).

L'instabilité de plusieurs droits semble se généraliser et devenir «chronique». Les droits sont en outre, de moins en moins stables dans le temps.

Les **possibilités de sanctions et d'exclusions** (temporaires ou définitives) s'appliquent potentiellement à un nombre plus important de personnes, voire tendent à se généraliser, dans le cadre de la perception d'une allocation (revenus de remplacement, aide sociale, compléments éventuels).

La **complexification de la législation** et les divers **durcissements concernant des «droits sociaux fondamentaux»** (assurance chômage, aide sociale, assurance maladie invalidité, ...) replacent la **pauvreté monétaire au centre des dynamiques de précarisations actuelles**. De plus en plus prégnante en termes de survie, **l'instabilité des revenus** du travail (précaire), de remplacement, ou de survie, et les **situations «d'entre-deux statuts»**, engendrent **une dégradation des situations de vie** dans toutes leurs dimensions (logement, santé, éducation, alimentation, famille, loisirs, repos et activités culturelles, ...). Ces **périodes d'«entre-deux statuts» tendent à se prolonger et sont particulièrement propices à des situations de sous-**

protection sociale (non connaissance, non accès, exclusion des droits, non proposition, non demande, ...).

Les **organismes de protection sociale sont sous pression** entre, notamment, l'application des changements de législations, la gestion des données et des flux, l'équilibre budgétaire, les transferts de compétences, les nouvelles demandes ...

Dans le cadre d'une **relation, de plus en plus asymétrique, entre usagers et intervenants**, nombreux sont les intervenants qui voient leurs **rôles et missions initiales se transformer** vers un renforcement de l'évaluation, du contrôle, et éventuellement, vers l'application de sanctions temporaires ou définitives.

Au-delà des acteurs de la protection sociale, de **nombreux autres acteurs ont une responsabilité dans l'effectivité des droits : acteurs locaux** (services communaux et régionaux), **privés** (secrétariats sociaux, employeurs, ...), **associatifs** (associations, services subventionnés, ...) y prennent part *via* l'information fournie et, dans certains cas, *via* les procédures (octroi d'attestations, encodage de données et formulaires, transmission de décisions ou d'informations, accompagnement, gestion de dossiers ...).

L'évolution du non-recours aux droits et de la sous-protection sociale s'accompagne d'un rôle croissant de **l'action d'organisations de type caritatif ou humanitaire** qui fournissent actuellement de l'aide matérielle, sanitaire, administrative, psychologique, ... aux personnes «sans droits», qui ont perdu leurs droits ou ont été exclues de leurs droits.

Les **évolutions futures** des situations des personnes dépendront notamment : des **variations des conditions d'éligibilité**, des **manières d'évaluer** les personnes et de **traiter les informations**.

Le **contenu des «contrats conclus avec les usagers»** (remise au travail, comportement actif de recherche, PIIS, parcours de formation, ...), les **modalités d'évaluations** des personnes, et les **décisions rendues**, ainsi que **les motifs** qui s'y rapportent, deviennent à ce titre, un **enjeu majeur en termes d'évolutions futures des formes de précarités et de pauvretés en Région bruxelloise**.

PARTIE IV

Quels enjeux de l'automatisation des échanges de données pour l'automatisation des droits sociaux ? Quelles pistes politiques proposées par les personnes interviewées ?

Si l'**automatisation des transferts de données individuelles** permet, pour certaines prestations, d'améliorer l'accès aux droits sociaux, elle **n'est pas forcément synonyme d'automatisation d'octroi des droits sociaux**. L'automatisation d'un droit dépend d'abord d'une décision politique (ex. BIM).

Par ailleurs, dans le cadre de l'automatisation de transferts de données, bien des problèmes peuvent persister pour des personnes, pour des institutions et entre institutions. Des **opérations humaines** d'entretien de bases de données, d'analyse et de traitement sont **aussi nécessaires** que l'**adaptation des systèmes de chaque institution, pour garantir la qualité des informations** (correctes, mises à jour, ...) et éventuellement, établir de nouvelles manières d'octroyer des droits sociaux aux personnes éligibles.

De **nombreuses idées de réformes suggérées par les personnes interviewées sont à découvrir dans le rapport** comme par exemple : la réindividualisation des droits sociaux, l'allocation ou revenu universel, la mutuelle universelle, un changement des politiques économiques, des réformes en matière d'aide sociale vers une revalorisation des statuts et des services ; mais aussi des réformes en matière de logement, d'éducation, de formation des citoyens et des intervenants ; tout comme des manières d'aider les personnes allant vers une simplification des démarches, des procédures, de la réglementation, ... vers une **meilleure effectivité des droits, qui soit un critère de qualité en soi, pour une protection sociale pour tous, garantie par tous les niveaux de pouvoirs**.

SE PROCURER LE RAPPORT

Chaque partie du **Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016** est disponible en français et en néerlandais **sur le site www.observatbru.be** (Pauvreté/Publications/Rapports sur l'état de la pauvreté en Région Bruxelles-Capitale).

Sous format papier le Rapport thématique (cahier 2) et les Regards croisés (cahier 3) sont publiés dans un même cahier.

Pour obtenir un exemplaire : naouassar@ccc.irisnet.be (veuillez préciser la langue)

CONTACT

Information FR :

Laurence Noël
lnoel@ccc.irisnet.be
 0476 44 06 08

Informatie NDLS :

Sarah Luyten
sluyten@ccc.irisnet.be
 02 552 01 18