



# AVIS D'INITIATIVE

**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 »**

**19 avril 2018**

	Avis d'initiative
<b>Demande traitée par</b>	Commission Économie-Emploi-Fiscalité-Finances et la Commission Diversité, Égalité des chances et Pauvreté ( <i>en présence d'une représentante de l'Observatoire de la Santé et du Social</i> )
<b>Demande traitée le</b>	21 février 2018
<b>Avis rendu par l'Assemblée plénière le</b>	19 avril 2018

## Préambule

Le 21 février 2018, le Conseil a invité l'Observatoire bruxellois de la Santé et du Social à venir présenter son Rapport thématique 2016 lors d'une Commission conjointe Économie-Emploi-Fiscalité-Finances et Diversité, Égalité des chances et Pauvreté.

Si les organisations syndicales ont eu l'occasion de participer à la partie « Regards croisés » de ce rapport thématique, le Conseil regrette de n'avoir pas été sollicité en tant que tel. En effet, par le passé, à plusieurs reprises, le Conseil s'est prononcé sur les thèmes de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion sociale, que ce soit dans le cadre des rapports bisannuels du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale (24 février 2005, 18 mai 2006 et 16 octobre 2008, 17 février 2011, 19 avril 2012 et 19 juin 2014) ou par rapport à celui du Rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale, le 18 mars 2010, en tant que contribution aux « Regards croisés » sur le thème du sans-abrisme. Il a également formulé des remarques quant au Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté en 2010 et 2012.

Le Conseil souhaite dès lors émettre un avis d'initiative sur cette thématique importante à ses yeux, choisie pour ce rapport 2016 : le non-recours aux droits sociaux et la sous-protection sociale en Région bruxelloise.

## Contexte

Cette démarche bruxelloise s'inscrit dans la continuité d'une démarche fédérale initiée par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur la question de la pauvreté et l'ineffectivité des droits (non recours aux droits).<sup>1</sup>

La notion du non recours aux droits utilisée par ce Rapport thématique 2016 renvoie à la définition fournie par l'Observatoire français DEs NON REcours aux Droits et Services (Odenore)<sup>2</sup> : « *le non-recours renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre* ».

L'Odenore fournit une typologie explicative étendue à 5 formes<sup>3</sup> qui a été adaptée à l'épreuve du terrain bruxellois :

- 1) la non connaissance (*le droit n'est pas connu par la personne*) ;
- 2) la non demande : le droit est re/connu (la personne est éligible) mais non demandé par la personne ;
- 3) le non accès : le droit est connu et demandé mais n'est pas perçu par la personne ;
- 4) la non proposition. (*Par exemple, lorsqu'un intervenant social omet de proposer un droit à une personne pourtant éligible*) ;
- 5) l'exclusion des droits : personne éligible qui se voit exclue du bénéfice d'un droit ou d'une prestation par manque de données administratives.

---

<sup>1</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « *Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits* », Droit en mouvement, die Keure/La Charte, 2017.

<sup>2</sup> P. Warin, 2010, Observatoire DEs NON REcours aux Droits et Services (Odenore).

<sup>3</sup> Observatoire de la Santé et du Social, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, p. 10.

Le Rapport thématique comprend 4 parties :

- 1) approche du *non take-up*<sup>4</sup> via des situations concrètes aujourd’hui à Bruxelles ;
- 2) approche du *non take-up* via plusieurs “droits sociaux fondamentaux” :
  - le logement : droit au logement et logement social, logement locatif privé ;
  - la formation : droit à l’éducation et la formation ;
  - l’emploi : droit au chômage ;
  - la santé : droit à l’assurance obligatoire en soins de santé ;
  - les revenus : droit à l’aide sociale ;
- 3) approche du *non take-up* via les parcours socio-administratifs et parcours de vie ;
- 4) enjeux de l’automatisation par rapport au non take-up.

Le 16 mai 2016, le Conseil avait émis un avis<sup>5</sup> relatif à l’avant-projet d’ordonnance tendant à lutter contre certaines formes de discriminations et à promouvoir l’égalité de traitement. Il était favorable à la volonté de créer un cadre général et harmonisé, afin de lutter contre certaines formes de discrimination et de promouvoir l’égalité de traitement, ainsi que de compléter les ordonnances déjà existantes en la matière en Région de Bruxelles-Capitale en étendant ces principes aux quatre domaines suivants : la protection sociale, les avantages sociaux, l’accès aux biens et aux services et à leurs fournitures, et l’accès et la participation aux activités économique, sociale, culturelle ou politique ouvertes au public.

## Avis

### 1. Considérations générales

A l’instar des différents intervenants au Rapport, **le Conseil** estime dommageable le constat selon lequel il est impossible pour les institutions de garantir l’effectivité des droits à l’ensemble des personnes qui devraient en bénéficier.

A cet égard, **le Conseil** demande que les moyens humains et financiers suffisants soient prévus afin de permettre à toute personne éligible à un droit fondamental ou à une prestation sociale d’en bénéficier effectivement. En effet, les instances bruxelloises sont désormais en charge des droits sociaux. Or, le contexte institutionnel bruxellois est caractérisé par une grande complexité. Pour **le Conseil**, orienter le citoyen vers les dispositifs adéquats va devenir une mission en tant que telle qui doit être reconnue, rémunérée, etc.

**Le Conseil** souligne l’importance de développer des coopérations et une collaboration entre les différentes instances d’aides en vue d’harmoniser les conditions d’octroi et de permettre un échange de données.

De manière générale, **le Conseil** pointe le fait que les atteintes aux droits des personnes commises par les institutions publiques ou les contrôles de toute nature sont de nature à ternir l’image des institutions politiques auprès des personnes fragilisées. Cette image de confiance envers les institutions doit être améliorée, notamment par un accueil respectueux de la situation des personnes.

---

<sup>4</sup> Non take up ou non recours, in Hamel, Marie-Pierre, et Philippe Warin. « Non-recours (*Non-take up*) », *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, pp. 383-390.

<sup>5</sup> A-2016-030-CES.

## 2. Considérations particulières

### 2.1 Le Monitoring

L'instabilité des parcours de vie a été relevée comme un élément important dans le processus de non-recours aux droits. **Le Conseil** pointe l'importance d'un suivi des personnes dans leur(s) parcours et par type d'emplois occupés.

Le Conseil souligne que de nombreuses personnes échappent à ces monitorings, par exemple les NEETS. A cet égard, **le Conseil** demande que l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation puisse réaliser un suivi qualitatif, et pas uniquement quantitatif, des parcours de cohortes de personnes sur le modèle de l'étude commanditée récemment par Actiris sur les demandeurs d'emploi exclus du chômage<sup>6</sup>.

A l'instar de la France et au regard du contexte bruxellois, **le Conseil** insiste pour que l'analyse de l'étendue du non-recours soit poursuivie. Il souligne le fait que le monitoring doit pouvoir être adapté notamment en modifiant les conditions.

### 2.2 Les droits sociaux fondamentaux

Comme il l'a souligné dans son récent avis sur les allocations familiales<sup>7</sup>, **le Conseil** insiste sur la nécessité de concevoir des conditions d'octroi aussi simples, transparentes et compréhensibles que possible. Le non recours au droit ne provient pas seulement de l'ignorance des demandeurs potentiels ou de dysfonctionnements, mais aussi de conditionnalités exagérément lourdes, de sélectivités mal conçues ou de contrôles trop tatillonnés.

#### 2.2.1 Logement : droit au logement et logement social, logement locatif privé<sup>8</sup>

**Le Conseil** réitère ses propos concernant la distinction entre « isolé » et « cohabitant ». *« Les conséquences financières qui en découlent conduisent à des situations difficiles. Du fait du statut plus avantageux du taux isolé, les personnes pauvres hésitent à recourir à la colocation, sont poussées à l'isolement et à rompre les solidarités puisqu'elles ne peuvent s'entraider en partageant un même logement ».*

**Le Conseil** attache une préoccupation importante à la question de la cohabitation et aux problèmes qui peuvent en découler : comment qualifie-t-on les colocataires ? Qu'en est-il lorsqu'il y a une personne à charge ?

**Le Conseil** rappelle l'importance de tenir compte des moments de transition qui peuvent être multiples et qui fragilisent les personnes. Certaines personnes peuvent cumuler différents statuts à divers moments. Dans son avis sur les familles monoparentales<sup>9</sup>, **le Conseil** demandait de « tenir compte des

---

<sup>6</sup> Marc ZUNE, Didier DEMAZIERE et Elise UGEUX « Les expériences de l'exclusion du chômage, Recherche qualitative », recherche réalisée pour l'Observatoire bruxellois de l'emploi d'Actiris, GIRSEF, Institut IACCHOS, 2017.

<sup>7</sup> Avis d'initiative concernant le futur modèle des allocations familiales en Région de Bruxelles-Capitale. 5 mars 2018, entériné par l'Assemblée plénière du 15 mars 2018 (A-2018-017-CES).

<sup>8</sup> Avis du Conseil du 19 avril 2012 concernant le Rapport bisannuel 2010-2011 sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits.

<sup>9</sup> A-2016-072-CES.

*transitions familiales et mieux accompagner le(s) moment(s) de la (des) séparation(s) avec l'aide des services compétents (CPAS, Cocom, planning familial, services de créances alimentaires (SECAL), ...). »*

### **2.2.2 Formation : droit à l'éducation et la formation**

**Le Conseil** pointe la formation comme un élément essentiel pour les personnes précarisées. La qualité et l'accompagnement des formations doivent être améliorés. Il faut éviter que des personnes ne soient orientées vers des formations qui n'offrent pas de débouché, et il faut tenir compte des projets individuels. Il y a lieu de prendre en compte la mise en œuvre du Plan Formation 2020 qui vise à améliorer l'offre de formation.

**Le Conseil** insiste sur la prise en compte du parcours individuel d'une manière globale et cohérente. Il ajoute que le temps entre les formations doit être relativement court.

### **2.2.3 Disposition au travail des allocataires sociaux**

**Le Conseil** relève l'importance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, mais pointe la difficulté qui peut se présenter lorsqu'une même institution a pour mission à la fois d'accompagner, de contrôler et de sanctionner le cas échéant.

En matière de chômage, la réglementation bruxelloise relative au contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi, conforme aux avis rendus en la matière par le Conseil et par le Comité de gestion d'Actiris s'efforce de rencontrer cette difficulté. **Le Conseil** demande un suivi et une évaluation du dispositif notamment par rapport aux groupes les plus fragilisés.

Une difficulté du même ordre peut exister en matière de revenu d'intégration sociale ou d'aide sociale équivalente.

### **2.2.4 Revenus : droit à l'aide sociale**

Au niveau régional, **le Conseil** demande que soient établies des normes basées sur les meilleures pratiques des 19 CPAS bruxellois en vue d'un traitement égalitaire des dossiers, notamment en ce qui concerne les conditions d'octroi ou les preuves à fournir.

## **2.3 La simplification administrative**

**Le Conseil** considère comme primordiale la simplification administrative et la création d'un dossier unique en termes d'information pour les personnes.

Il y a lieu de mener une réflexion sur la mise en place d'un guichet afin de :

- faciliter le contact et la compréhension entre les organismes intervenants entre eux, ainsi qu'entre les organismes et les bénéficiaires ;
- améliorer la durée de traitement des demandes ;
- faciliter l'accès à l'information aux personnes qui n'ont pas accès à Internet (« fracture numérique) ;
- prendre en compte l'ensemble des matières traitées.

**Le Conseil** insiste sur le fait que la simplification administrative doit également être pensée aux bénéfices des usagers.

## 2.4 Le mainstreaming

Dans le cadre de la Stratégie 2025, **le Conseil** a rendu un avis d'initiative le 15 septembre 2016<sup>10</sup> concernant les propositions des pistes d'actions pour améliorer la situation des parents seuls, entre autres sur base des recommandations de l'étude du Pacte territorial « Monoparentalités à Bruxelles, état des lieux et perspectives ». Il rappelle sa première piste d'actions : utiliser le *mainstreaming* (celui de genre ainsi que celui de la lutte contre la pauvreté) doit être le premier réflexe dans toutes les décisions de politiques socio-économiques qui se soucient de la monoparentalité. Il rappelle également les obligations inscrites dans l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale.

## 2.5 Formation et veille législative

**Le Conseil** pointe l'importance d'une veille législative à destination des intervenants afin que ces derniers puissent aider les personnes et prendre en compte l'ensemble de leur situation. Il insiste sur le fait que les conditions d'octroi se renforcent de plus en plus (sont de plus en plus nombreuses, avec tous les problèmes que cela engendre pour les usagers). Or, l'aide sociale doit rester accessible le plus simplement possible.

Pour pouvoir répondre aux situations difficiles constatées chez les usagers, **le Conseil** demande qu'une attention particulière soit portée à la formation des intervenants qui se trouvent « derrière les guichets » dans les organismes publics et privés afin d'être en mesure d'accueillir les personnes, de prendre en compte des situations particulières et de les soutenir dans leur tâche. Ces formations doivent porter tant sur les nouveautés législatives que sur la gestion des demandes des usagers qui subissent eux-mêmes de plus en plus de pression en raison des politiques prises ces dernières années (par exemple l'activation des chômeurs).

## 2.6 Automatisation des droits

Pour **le Conseil**, il importe que l'intervenant s'enquière de tous les droits auxquels un usager peut prétendre, et pas uniquement ceux que ce dernier est venu solliciter. Il demande qu'une attention particulière soit accordée à l'information standardisée et complète des intervenants et des citoyens.

Pour **le Conseil**, la procédure administrative de demande doit être conçue de manière telle qu'elle couvre toutes les prestations auxquelles le demandeur peut prétendre à charge de l'organisme concerné, sans que le demandeur n'ait à les solliciter explicitement.

Il insiste pour le reste sur le devoir d'information et de conseil qui incombe aux organismes de service public en général, et de Sécurité sociale en particulier, et sur les considérations émises ci-dessus sur la nécessité de mettre des organismes à disposition du public qui soient à même de les guider parmi les diverses instances en mesure de les aider.

\*  
\*            \*

---

<sup>10</sup> A-2016-072-CES