

Lutter contre le non-recours aux droits pour les rendre plus effectifs

Henk VAN HOOTEGEM, François DEMONTY

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

I - INTRODUCTION

1. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (le Service) est une institution interfédérale dont la principale mission légale est d'évaluer, en toute indépendance, l'effectivité des droits fondamentaux lorsqu'ils sont confrontés à la pauvreté. Il formule des recommandations à tous les gouvernements et parlements du pays en vue de restaurer les conditions d'un meilleur exercice. Pour réaliser ses missions, le Service organise des concertations approfondies entre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent, leurs réseaux, des interlocuteurs sociaux, des professionnels de divers secteurs, des administrations, des académiques, etc. (www.luttepauvrete.be)

2. Cet article, analyse la question de l'accès effectif aux droits pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité. Notre société entend garantir aux différentes catégories de citoyens qui la composent un certain nombre de droits par différents dispositifs et formes de soutien. Mais toutes les personnes qui ont droit à ces prestations ou à ces aides ne font pourtant pas faire valoir ces droits de manière effective. Ces situations sont généralement qualifiées de 'non-recours aux droits'.

3. L'une des tâches centrales du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après Service de lutte contre la pauvreté) étant d'évaluer l'effectivité des droits fondamentaux pour les personnes en situation de pauvreté et de formuler des recommandations pour améliorer l'égalité d'accès aux droits, l'a conduit à aborder la question du non-recours aux droits au niveau interfédéral.

4. Entre-temps, la question a suscité une attention croissante en Belgique parmi les acteurs de terrain, les chercheurs et les décideurs politiques. Lors de la réunion de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes' du 27 octobre 2023, le Service de lutte contre la pauvreté a présenté cette problématique aux membres de cette Conférence interministérielle, les ministres compétents pour la lutte contre la pauvreté des différents gouvernements¹.

C'est aussi l'un des thèmes abordés dans le dernier Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté sur la dimension financière de la pauvreté qui lui consacre un chapitre. Cet article est basé sur ce chapitre².

¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Communication sur les travaux de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes'](#).

² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

5. Dans le point 1, nous présenterons le débat sur ce terme, basé sur les différentes raisons pour lesquelles les individus n'accèdent pas ou n'utilisent pas certaines aides. Dans le point 2, nous verrons que les indications existantes montrent que la problématique est très importante. Dans le point 3, nous examinerons un certain nombre de pistes pour lutter contre le non-accès et le non-recours aux droits, afin que les personnes puissent effectivement faire valoir leurs droits aux aides financières. Enfin, nous formulerons quelques recommandations (point 4).

II - QUESTION DE L'INEFFECTIVITÉ DES DROITS : LE NON-ACCÈS ET LE NON-RECOURS AUX DROITS

Section 1 - L'importance de la terminologie

6. La question – de ce qu'on appelle généralement le 'non-recours aux droits' – a déjà été abordée à plusieurs reprises ces dernières années dans les Rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté. Une note rédigée en 2013 sur l'application automatique des droits en relation avec les compétences fédérales a suscité plusieurs initiatives sur le sujet, notamment sur la base de la décision suivante tirée de ses conclusions : « *Le Service de lutte contre la pauvreté propose donc de poursuivre la réflexion sur le non-recours, entamée par le biais de l'automatisation des droits, et de s'intéresser aux multiples causes de cette réalité. Une telle démarche exige de prêter l'oreille à la subjectivité des personnes qui ne revendiquent pas leurs droits. Elle pose la question de l'acceptabilité des droits, celle de leur pertinence, en amont de celle de leur effectivité. Seule une meilleure compréhension des raisons de la non-demande permettra d'identifier les pistes à suivre pour y remédier, outre l'automatisation* »³.

7. Lors de la préparation du colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-accès et non-recours aux droits'⁴ que le Service de lutte contre la pauvreté a organisé en 2014 au Sénat, en collaboration avec la Fondation Roi Baudouin, les échanges avec les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et d'autres acteurs avaient déjà suscité un important débat sur les termes pour désigner la problématique, notamment sur base de ses possibles raisons.

8. En nous référant à divers travaux et publications du Service et d'autres acteurs⁵, ainsi que des concertations en vue de la rédaction de ce Rapport, nous examinons les raisons possibles des situations de non-accès et de non-recours aux droits. Ces raisons peuvent se situer au niveau de la réglementation elle-même, au niveau des organisations et des services qui mettent en œuvre la réglementation, et au niveau du citoyen concerné. Le terme 'non-recours' – et donc celui de 'non-take-up' en anglais – met l'accent sur les raisons au niveau individuel. Le terme 'non-accès', quant à lui, met l'accent sur les raisons causées par la réglementation et certains services chargés de sa mise en œuvre.

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral](#), Note rédigée à la demande de la Commission d'accompagnement, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

⁴ Service de lutte contre la pauvreté – [Colloque Pauvreté et ineffectivité des droits - Non-accès et non-recours aux droits](#).

⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ed.) (2017). [Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits](#), Bruges, La Charte.

Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles-Capitale (2017). [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](#), Bruxelles, Commission Communautaire Commune.

9. Les participants à la concertation préalable au Rapport bisannuel 2022-2023 ‘La dimension financière de la pauvreté’ ont rappelé que « *ce n’est pas la faute des ayants-droits s’ils n’ont pas recours à leurs droits. Souvent, on pointe du doigt ceux ou celles qui n’ont pas fait valoir leurs droits* »⁶. En effet, les raisons ne sont souvent pas attribuables aux titulaires de droits eux-mêmes, mais d’abord à la réglementation et à son application, de sorte que le terme ‘non-recours’ ne reflète pas correctement le problème : « *Lorsque l’on sait que les causes ne sont pas tant le fait des personnes en situation de pauvreté que des institutions, le terme de ‘non-recours’ est mal choisi. Il implique à nouveau que les personnes ne font pas valoir leurs droits et que la responsabilité leur incombe* ». L’utilisation de ce terme laisse penser que « *si vous n’utilisez pas ce qui existe, c’est votre faute* ».

C’est pourquoi aussi dans le titre du colloque de 2014, on trouve les deux expressions, l’ineffectivité des droits’ étant un terme générique pour désigner la problématique. Après tout, il s’agit de situations dans lesquelles les droits ne sont pas réalisés. L’utilisation de ce terme est en même temps un signal politique, qui souligne la responsabilité du gouvernement dans la réalisation des droits : « *Il ne faut pas comprendre que le rôle des pouvoirs publics est passif, qu’ils offrent quelque chose et que c’est aux personnes d’aller le prendre. Au contraire, c’est la tâche des autorités que tous les citoyens reçoivent ce à quoi ils ont droit. Ce n’est pas aux citoyens de tout mettre en œuvre pour avoir accès à leurs droits* »⁷.

Au niveau international, c’est le terme ‘non-recours’ qui est le plus souvent utilisé.

10. L’attention portée à la question en Belgique s’est considérablement accrue ces dernières années, avec des initiatives au niveau de la sensibilisation⁸, des rapports⁹, de la recherche¹⁰, du travail des administrations¹¹, et du débat politique¹². Nous reviendrons sur plusieurs de ces initiatives dans la suite du texte.

⁶ Les citations non référencées sont basées sur les interventions survenues lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la rédaction du Rapport bisannuel 2022-2023 ‘La dimension financière de la pauvreté’.

⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2023). *Colloque ‘Pauvreté et transition juste’*, Groupe de travail ‘Une politique axée sur l’effectivité des droits : non-recours aux droits et analyse d’impact’, 22 juin 2023, Bruxelles.

⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale et Cera (2016). *Vidéo ‘Droits & Non-take-up’*, juin 2016. Publication sur base du colloque du Service de lutte contre la pauvreté en 2014 : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (ed.) (2017). *Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits*, Bruges, La Charte.

⁹ L’Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale a consacré son rapport 2017 à une analyse approfondie de la question : Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017). , Bruxelles, Commission communautaire commune. *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l’état de la pauvreté 2016*, Bruxelles, Commission communautaire commune.

¹⁰ Projet de recherche TAKE, 2016 – 2022 : Tim Goedemé et al. (2022). *TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report*, Brussels, Belgian Science Policy Office.

¹¹ SPP Intégration sociale et SPF Sécurité sociale (2021). *Proposition d’actions transversales pour un plan de lutte contre le non-recours aux droits sociaux. Pour un meilleur accès aux prestations sociales et aux droits dérivés*, mars 2021.

¹² Discussion sur le sujet au Parlement de la Commission communautaire française : Commission des Affaires sociales, de la Famille et de la Santé du Parlement francophone bruxellois (2021). *Session ordinaire 2020-2021. Auditions relatives à « La lutte contre la pauvreté sous l’angle du non-recours aux droits »*, février 2021.

Section 2 - Les raisons de l'ineffectivité des droits

11. Sur la base des diverses activités du Service de lutte contre la pauvreté et d'autres acteurs, nous pouvons identifier plusieurs raisons possibles au non-recours aux droits. Les concertations menées par le Service ont permis de confirmer ces différentes raisons.

§ 1 - La réglementation

12. La réglementation elle-même est souvent à l'origine de l'ineffectivité des droits, en raison de sa complexité, des conditions mises à leur obtention, de l'absence ou de la difficulté d'accès aux voies de recours, etc.

Il existe souvent un lien étroit entre la complexité de la réglementation et ces conditions. Ces dernières années, le Service de lutte contre la pauvreté a observé un renforcement de ces dernières dans ses Rapports bisannuels. Ce constat a été confirmé pendant la concertation organisée pour le Rapport bisannuel 2022-2023, qui a déclaré que « *le durcissement des conditions d'accès à un droit est la conséquence d'un manque de confiance dans les déclarations des demandeurs d'aide. Cette méfiance est un problème social majeur. Elle se demande donc s'il est possible de soutenir la simplification et l'automatisation lorsqu'une logique de contrôle domine si fortement ?* ».

Certes, en dernier recours, il est possible de faire appel d'une décision et de faire valoir ses droits devant un tribunal ou une autre instance d'appel. Mais comme on le sait, l'accès à la justice pour les groupes précaires est parsemé d'obstacles. D'où l'importance de l'aide juridique de première et de deuxième ligne dans l'accès à la justice pour les personnes à faibles revenus, et le soutien des organisations sociales dans cette démarche, ainsi que l'importance des actions collectives des associations œuvrant pour l'accès aux droits de leur(s) groupe(s) cible(s).

§ 2 - Les raisons institutionnelles

13. Beaucoup de barrières dans l'accès aux droits proviennent de l'offre, des procédures complexes, des obstacles administratifs, et des longs délais de traitement des demandes. C'est la raison pour laquelle le Service de lutte contre la pauvreté – en collaboration avec Cera – a réalisé une vidéo¹³ qui peut servir de base pour un débat au sein des différentes organisations et institutions responsables de la mise en œuvre des réglementations et de la réalisation des droits.

Par exemple, la concertation menée dans le cadre de la réalisation du Rapport bisannuel 2022-2023 a permis de faire observer que « *de nombreuses personnes sans séjour légal ne font pas valoir leur droit à l'aide médicale urgente. La cause en est souvent que les CPAS, à partir de directives internes ou de la propre initiative de certains travailleurs sociaux, créent des seuils supplémentaires en fixant des conditions qui s'ajoutent aux conditions légales. De nombreuses preuves sont exigées, les temps d'attente sont longs, les personnes ne parviennent pas à passer le guichet d'accueil, etc. En particulier dans les situations où les personnes veulent entamer des soins médicaux urgents, mais où il leur faut beaucoup de temps avant d'avoir la certitude*

¹³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Cera (2016). [Vidéo 'Droits & Non-take-up'](#), juin 2016.

qu'ils seront pris en charge, elles deviennent désespérées et abandonnent ».

En outre, l'accès aux droits dépend parfois de la possession du bon document. Ainsi un participant d'une association où les pauvres se rassemblent déclare : *« Je dépends d'un service mobile de Lijn parce que le Lijnwinkel est trop loin. Ce service mobile passe une fois par semaine. J'avais sur moi un imprimé de mes revenus, mais on m'a dit que j'avais besoin d'un autre document pour acheter une carte d'abonnement, alors que l'imprimé montre aussi que je remplis les conditions pour bénéficier du tarif social. J'ai dû revenir la fois suivante avec le bon document, ce qui fait que je n'ai eu ma carte d'abonnement que deux semaines plus tard ».*

Certes, la concertation précitée a remarqué que de nombreux services publics sont confrontés à des réductions budgétaires et à d'un manque de personnel, ce qui pèse lourdement sur la qualité des services et sur l'accès aux droits.

14. Il convient de mettre en évidence la numérisation toujours plus rapide des services : *« Les procédures se complexifient mais surtout la numérisation et la fermeture des guichets rendent l'accès de plus en plus difficile. Des personnes sont a priori exclues de leurs droits parce qu'elles ne parviennent pas à prendre rendez-vous. Cela risque de s'aggraver si l'on regarde les plans politiques, c'est le cas pour de nombreuses institutions ».* Cette numérisation – et son accélération considérable ces dernières années – est particulièrement problématique et constitue un véritable défi pour les années à venir en ce qui concerne la réalisation des droits des citoyens.

§ 3 - *Les raisons d'ordre individuel*

15. Dans le débat sur le non-recours aux droits, le manque de connaissances et d'informations sur les droits et avantages possibles est souvent désigné comme l'une des principales raisons mais ce n'est pas la seule. Fréquemment, des informations claires ne sont pas disponibles au moment où les personnes en ont besoin. Un participant d'une association où les pauvres se rassemblent déclare : *« Cela fait 30 ans que je suis bénévole dans l'association et je constate chaque jour combien il est difficile d'apporter des informations aux gens. Les personnes ne vont chercher l'information que lorsqu'elles en ont besoin. C'est alors à l'association d'écouter activement et de trouver où elles peuvent trouver cette information ou la donner eux-mêmes ».* Mais même pour les professionnels, il n'est pas toujours facile de disposer des informations les plus récentes, ou alors les réglementations sont particulièrement complexes.

16. De plus, la numérisation de la société et des services – et la crise du COVID-19 – ont considérablement compliqué l'accès à l'information. Dans une réunion de concertation, un professionnel actif sur le terrain constatait une augmentation du nombre de personnes ayant besoin d'aide : *« Ce besoin d'aide est notamment lié au manque d'accessibilité des services administratifs : il n'y a plus de guichets, ou ils sont difficilement accessibles. C'est trop difficile d'être en contact avec un agent par téléphone, les temps d'attente sont trop longs ou les menus déroulants de leurs sites sont trop complexes pour certaines personnes, surtout pour celles qui rencontrent des difficultés pour lire et écrire. Elles ne savent pas utiliser les applications bancaires. Elles reçoivent énormément de mails, mais elles ne peuvent pas y répondre car elles ne savent pas utiliser leur boîte mail, ou elles ont oublié leur mot de passe. Comme il n'y a plus*

de courrier postal, ou en tout cas de moins en moins, les personnes ne reçoivent pas les informations. Elles abandonnent pour diverses raisons ».

17. On n'oublie que plus une situation est précaire sur le long terme, plus les personnes ne se sentent plus sujets de droits, plus elles pensent qu'elles n'ont pas de droits. À cela s'ajoutent des conditions de vie difficiles, le stress de la survie : « *Certaines personnes vivent dans la rue, tandis que d'autres ont un logement précaire. Elles doivent établir des priorités et voir chaque jour ce qui est faisable pour elles à ce moment-là. Elles ont en principe de nombreux droits, mais elles sont tellement concentrées sur leur survie qu'elles n'en font pas une priorité. Par exemple, certaines personnes peuvent profiter des offres pour partir en voyage avec leurs enfants pendant les vacances de Pâques, mais ce n'est pas ce qui les préoccupe à ce moment-là. Elles veulent trouver leur propre logement le plus rapidement possible pour pouvoir s'occuper à nouveau des enfants* ».

18. Parfois, certains craignent aussi qu'il y ait des effets pervers liés à une demande d'aide. Dans la vidéo du Service de lutte contre la pauvreté et de Cera, une personne raconte comment, en demandant des allocations de loyer lors d'un déménagement, la qualité du nouveau logement a été vérifiée, ce qui a entraîné une nouvelle menace d'expulsion. Lors de la concertation précitée, les participants d'une association ont insisté sur le fait que, même si parfois ils sont informés, ils ne vont pas oser faire valoir leurs droits : « *Ou alors, il faut se battre, avec parfois l'aide d'associations. Si on y va tout seul, on n'arrive pas toujours à avoir accès à ses droits. ... La question va au-delà de la peur : il y a la peur que des gens viennent fouiller chez vous, que vous ne soyez plus maître de la situation. Les gens se demandent : "Si j'exerce ce droit, que m'arrivera-t-il après ? Quelles seront les conséquences ?"* ».

19. Enfin, la peur de la stigmatisation, d'être qualifié de 'pauvre' ou de 'profiteur', entre également en ligne de compte.

III - DES INDICATIONS SUR L'AMPLEUR DU NON-RECOURS AUX DROITS

20. Nous disposons en Belgique de peu de chiffres sur le phénomène, contrairement aux pays ayant une plus grande tradition dans ce domaine, comme la France et le Royaume-Uni. Cependant, grâce à une attention accrue ces dernières années, nous disposons de plus en plus de matériau qui donne des indications sur l'ampleur de cette problématique.

Notons que le non-recours aux droits est plus important que le recours injustifié ou l'abus auxquels le débat politique et social fait référence régulièrement. En outre, au sommet de l'échelle sociale, les avantages dont bénéficient les personnes (cf. effets Matthieu¹⁴, qui montrent que les ménages aisés – qui ont déjà beaucoup – profitent davantage que les ménages plus pauvres) sont beaucoup moins mis en évidence ou problématisés.

21. Les résultats du projet de recherche TAKE confirment l'ampleur particulièrement élevée du non-recours aux droits¹⁵ : le taux de non-recours au revenu d'intégration est estimé à environ 45 %, pour la Garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) à environ 50 %, pour le statut intervention majorée (BIM) à environ 45 % pour les actifs et 24 % pour les plus de 65 pour

¹⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹⁵ Tim Goedemé et al. (2022). [TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report](#), Bruxelles, Belgian Science Policy Office.

l'allocation de chauffage entre 78 % et 94 % pour les personnes actives et entre 67 % et 88 % pour les plus de 65.

22. En Flandre, une prime pour le loyer est déjà accordée depuis plusieurs années aux demandeurs de logement social qui sont sur liste d'attente depuis quatre ans ou plus et qui louent un logement privé. Les ménages figurant sur la liste d'attente reçoivent une lettre les informant de leur éventuel droit à une prime pour le loyer, mais doivent néanmoins renvoyer eux-mêmes un formulaire. Une étude du Steunpunt Wonen estime à 46 % le taux de non-recours à cette prime pour le loyer¹⁶.

23. Une autre indication concerne la mesure 'Hello Belgium Railpass' pendant la crise du COVID-19. Toute personne âgée de plus de 16 ans pouvait obtenir un pass gratuit de 12 trajets en train pendant le mois de septembre 2020 mais devait en faire la demande en ligne en communiquant son numéro de registre national. Une analyse par le Service de lutte contre la pauvreté de la demande de Railpass gratuit montre de grandes différences de recours selon le revenu, l'éducation, la nationalité et l'origine. Par exemple, parmi les 20 % des ménages les plus pauvres, le taux de recours est de 30,9 %, alors qu'il est de 41 % pour les 20 % des ménages les plus riches. Le taux de recours pour les 20 % des ménages les plus riches est donc supérieur de 1,3 à celui des 20 % pour les ménages les plus pauvres¹⁷.

24. Il n'est pas facile d'obtenir des chiffres précis sur l'ampleur du non-recours aux droits, mais les indications ci-dessus suggèrent que la problématique est particulièrement importante. Et, la proportion à laquelle l'aide fournie est utilisée par les personnes qui y ont formellement droit témoigne aussi de l'efficacité de la mesure politique concernée. C'est en même temps une question importante de démocratie, comme l'a souligné une association dans laquelle les personnes en situation de pauvreté se rassemblent dans une réunion de concertation : « *Il faut peut-être relier ce non-accès aux droits et cet angle mort de la démocratie. A partir du moment où des citoyens n'ont pas accès à leurs droits, on peut parler de déni de démocratie. De plus, quel est le montant global des économies faites par la collectivité à la suite du non-recours aux droits ? A combien cela se chiffre-t-il ? Quelque part, ce sont des économies faites sur le dos des plus pauvres* ».

IV - COMMENT LUTTER CONTRE L'INEFFECTIVITÉ DES DROITS ?

25. De nombreuses réflexions ont été menées relatives aux pistes envisageables pour que les personnes fassent valoir leurs droits. Nous passons en revue quelques pistes, en présentant pour chacune une ou plusieurs pratiques intéressantes.

Section 1 - Simplification de la réglementation et des procédures

26. La complexité des réglementations et des procédures prévues est certainement une raison majeure du moindre accès aux droits. Plus les réglementations sont complexes, plus il est difficile d'automatiser le droit. Il en va de même pour la conditionnalité : plus un droit est soumis à des conditions, plus il est difficile d'y accéder, et plus il est difficile de l'appliquer automatiquement. Le législateur doit donc impérativement simplifier la réglementation et les

¹⁶ Van den Broeck, K., et Vermeir, D. (2023). *Non-take-up huurpremie en huursubsidie*, Steunpunt Wonen, p. 59.

¹⁷ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021). *Analyse du (non-)recours au Hello Belgium Railpass*, décembre 2021.

procédures, ainsi que les démarches à effectuer pour pouvoir faire valoir un droit : « *L'automatisation est une piste, mais il y a beaucoup de réserves et s'il y a des erreurs, parce qu'il y en aura, il faut que les pouvoirs publics prennent en charge cette responsabilité. Il faut vraiment commencer par la base, simplifier la procédure, le langage, les critères, etc. et aussi l'harmonisation des catégories. Une simplification, même dans les définitions légales* »¹⁸.

27. Dans ce contexte, il est également important de noter la loi 'Only once' du 1^{er} janvier 2016. Cette loi fédérale dispose que les citoyens et les entreprises ne doivent pas fournir les mêmes informations à plusieurs reprises. De telles dispositions existent également dans les instances communautaires et régionales, mais elles nécessitent beaucoup plus d'attention de la part des administrations concernées. Lors de la réunion de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes' du 27 octobre 2023, le Service de lutte contre la pauvreté a été chargé d'examiner comment le principe de 'Only once' pourrait également être appliqué entre les différents niveaux de gouvernement¹⁹.

Section 2 - Octroi automatique des droits

§ 1 - Avantages de l'octroi automatique

28. Une piste qui revient souvent pour lutter contre le non-recours aux droits est celle de l'octroi automatique des droits²⁰. Octroyer automatiquement des droits offre de nombreuses possibilités pour lutter contre le non-recours aux droits. En effet, les droits sont accordés par un service ou une institution habilitée, sans que le titulaire du droit n'ait à prendre d'initiative.

Toutefois, cette piste ne va pas de soi, car le gouvernement doit disposer de bases de données dans lesquelles les bénéficiaires potentiels du droit peuvent être identifiés.

Un bon exemple d'octroi automatique est le tarif social pour l'énergie. Initialement, les bénéficiaires d'un certain statut (bénéficiaire du revenu d'intégration, de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA), etc.) devaient transmettre une attestation de l'organisme – responsable du paiement de la prestation – à leur fournisseur d'énergie afin de bénéficier du tarif social. Grâce à l'automatisation de la procédure d'attribution, une forte augmentation du nombre de ménages bénéficiant du tarif social pour l'énergie a pu être observée. Et l'élargissement du groupe cible en janvier 2021, dans le cadre de la crise COVID-19, au groupe des bénéficiaires de l'intervention majorée (en fonction du revenu) – qui a permis un doublement du nombre de bénéficiaires – a également pu être réalisé de manière automatique grâce aux bases de données à disposition.

Un autre exemple intéressant concerne les suppléments apportés par la Flandre au *Groeipakket*

¹⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *Colloque 'Pauvreté et transition juste'*. Groupe de travail 'Une politique axée sur l'effectivité des droits : non-recours aux droits et analyse d'impact', 22 juin 2023, Bruxelles.

¹⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Communication sur les travaux de la Conférence interministérielle 'Intégration sociale, Logement et Politique des grandes villes'](#).

²⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral](#), Note rédigée à la demande de la Commission d'accompagnement, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [Automatisation des droits](#), Bruxelles, SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

(allocations familiales) pendant la crise du COVID-19. Une première mesure avec un supplément COVID, pour laquelle le bénéficiaire potentiel devait introduire une demande, n'a pas été utilisée à près de 90 % : le supplément a été accordé à 12.806 enfants. Pour le deuxième supplément COVID en revanche, le gouvernement flamand a opté pour un octroi automatique, permettant à 177.457 enfants de bénéficier de cette aide. Ceci illustre l'impact de l'automatisation dans l'octroi d'un droit sur l'ampleur du non-recours et sur la mesure dans laquelle les titulaires de droits peuvent effectivement en bénéficier.

Par souci d'exhaustivité, mentionnons également la piste de l'actualisation automatique des situations. Cette piste porte sur la possibilité pour les administrations compétentes d'actualiser – sur base des données disponibles – la situation des ayants droit. Cela évite que les bénéficiaires doivent prendre eux-mêmes l'initiative de signaler des changements dans leur situation. Cela évite, par exemple, les recouvrements de montants indûment versés. Bien entendu, tout dépend de la disponibilité des bases de données dans lesquelles ces changements de situation sont visibles.

§ 2 - Des points d'attention par rapport à l'automatisation

29. Une grande prudence est de mise s'agissant de l'utilisation des données personnelles à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été initialement récoltées par une institution. Il est intéressant de se référer aux échanges dans le cadre de l'étude Belmod²¹. Cette recherche, coordonnée par le SPF Sécurité sociale, a envisagé d'examiner des ressources, qui seraient à la fois perçues comme équitables par les bénéficiaires et qui permettraient d'identifier plus facilement et plus rapidement les bénéficiaires potentiels. En effet, les participants à la concertation des parties prenantes de cette étude, organisée par le Service de lutte contre la pauvreté en collaboration avec le SPF Sécurité sociale et BAPN, s'accordaient sur le fait que les citoyens devaient pouvoir garder un certain contrôle sur leur situation et qu'ils puissent contrôler l'utilisation de leurs données personnelles.

La vigilance et la prudence ont également été préconisées lors de la concertation précitée : *« L'octroi automatique est en effet une solution importante au problème du non-recours. L'octroi automatique du tarif social énergie et des allocations sociales dans le cadre du groeipakket garantissent qu'ils ont atteint les personnes qui en ont le plus besoin. Ce principe devrait s'appliquer à de nombreuses autres prestations. Mais il y a aussi des risques. Les données privées utilisées à cette fin doivent être correctement sécurisées et leur accès doit être strictement réglementé. En outre, il est important de se rendre compte que cela ne résoudra pas tout. L'octroi automatique du revenu d'intégration est une piste intéressante et pourrait donner aux travailleurs sociaux l'espace dont ils ont besoin pour s'atteler à de l'aide concrète. Il devrait y avoir moins de contrôles et les gens devraient immédiatement disposer d'un revenu suffisant pour rechercher des solutions structurelles. L'assistance et le conseil aux personnes restent très importants ».*

30. Il convient encore d'accorder une attention particulière aux éventuelles erreurs de système et à une approche trop rigide basée sur des algorithmes. En effet, les bases de données comportant certaines limites et les erreurs étant possibles, des personnes pourtant éligibles à

²¹ SPF Sécurité sociale (2022). *Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD*, Bruxelles, SPF Sécurité sociale.

des droits peuvent s'en voir exclues²². L'affaire dite *'Toeslagenaffaire'* aux Pays-Bas l'a malheureusement démontré. Chez nos voisins, dans un contexte de réduction des coûts, et ce déjà avant 2013, un certain nombre de mesures strictes avaient déjà été mises en œuvre dans la législation anti-fraude, y compris la *'Fraudewet'*, une loi obligeant les bénéficiaires de l'aide sociale et les bénéficiaires de l'allocation chômage à rembourser l'intégralité de l'allocation en cas d'erreurs minimales, plus une amende égale à tout ou une partie de l'allocation. Cette approche très stricte des erreurs a mis beaucoup de personnes en difficulté. En 2013, plusieurs rapports ont donné l'impression qu'il y avait une fraude massive (de la part de certains groupes de la population) aux allocations néerlandaises pour le loyer, les soins et la garde d'enfants. En réponse à ces rapports, la législation existante a été appliquée de manière plus stricte et une nouvelle législation anti-fraude a été adoptée. Mais dans la *'Toeslagenaffaire'*, des erreurs majeures dans le système sont en cause ainsi que l'impact énorme qu'elles ont eu sur de très nombreux ménages : des personnes accusées à tort d'être des fraudeurs se sont retrouvées en difficulté financière en raison d'une législation anti-fraude stricte et d'une politique de recouvrement très sévère. L'affaire a explosé en 2017, lorsqu'il s'est avéré que l'équipe de lutte contre la fraude travaillait à la limite de la loi, allant parfois au-delà, et procédait à un profilage et à un ciblage fondés sur l'appartenance ethnique. C'est par rapport à la fraude aux prestations de garde d'enfants et c'est là que l'affaire a été la plus connue, mais les problèmes se sont produits bien avant 2013, y compris pour d'autres allocations. Environ 26 000 parents et 70 000 enfants ont été touchés rien que pour les allocations familiales. 9 000 autres citoyens auraient été atteints dans le cadre d'autres prestations. Plus de 2 000 enfants de parents dupés ont été placés entre 2015 et 2022.²³ Par ailleurs, le Conseil néerlandais des droits humains note que depuis cette affaire, de nombreuses personnes craignent de demander de l'aide ou des prestations²⁴.

C'est pourquoi il y a dans la concertation également un appel à une transparence suffisante dans l'application des algorithmes et des méthodes de calcul utilisés dans les décisions d'automatisation relatives à l'octroi d'un droit.

31. L'octroi automatique des droits exige aussi d'accorder une vigilance à l'égard de ceux qui ne rentrent pas dans les cases, du fait aussi qu'ils changent régulièrement de statuts, en lien notamment avec l'instabilité des parcours de nombreuses personnes en situation de pauvreté²⁵ : « *Ceux qui ne font pas partie des cases seront encore plus exclus qu'avant* ». « *L'inconvénient de l'automatisation est qu'elle sera souvent liée à des statuts et que de nombreuses personnes se trouvent entre ces statuts ou ont des problèmes de revenus et n'ont pas le statut requis. Ces personnes ont également besoin d'être aidées* ». Il est donc important de prévoir des procédures parallèles : « *L'automatisation peut créer l'illusion que tout va bien pour tout le monde, ce qui ne ferait qu'accroître le risque de non-recours pour les personnes se trouvant dans une situation d'exception. En dehors de l'automatisation, il doit y avoir suffisamment de possibilités pour avoir recours à ses droits* ».

²² Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017). [Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016](#), Bruxelles, Commission communautaire commune.

Eloy, Valérie (2021). « [L'automatisation des droits sociaux : une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux](#) », dans *Revue des droits fondamentaux et pauvreté*, n° 3.

²³ Centraal bureau voor de statistiek - [Actualisatie uithuisplaatsingen toeslagenaffaire, 2015 t/m 2021](#).

²⁴ Information du *College voor de Rechten van de Mens*.

²⁵ Observatoire de la santé et du social de la Région Bruxelles capitale (2017). [Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016](#), Bruxelles, Commission communautaire commune.

En ce qui concerne l'octroi automatique, nous sommes très dépendants des bases de données disponibles et il y a encore beaucoup de travail à faire dans ce domaine : « *On pourrait avoir des grandes avancées grâce à l'automatisation des droits, mais elle ne va pas tout résoudre parce qu'elle est rendue possible par des données. Au niveau du partage des données, il y a encore beaucoup de progrès à faire. Les autorités ne savent pas tout, souvent on pense que c'est le Big Brother, mais ce n'est pas vrai. Ils ne savent pas tout et ils ne savent pas qui est vulnérable* »²⁶.

32. Néanmoins, les participants à la concertation restent convaincus de l'importance de l'octroi automatique des droits, tout en maintenant des procédures parallèles non automatiques et des possibilités suffisantes de contacts humains, de systèmes de guichets et d'accompagnement : « *L'automatisation pourrait simplement permettre de réduire les contrôles et de raccourcir les délais d'attente, ce qui permettrait aux personnes d'obtenir leurs droits plus rapidement et de résoudre les problèmes les plus importants au niveau des revenus. Les services accessibles et le travail de proximité devraient être maintenus et même améliorés. Mais l'automatisation pourrait donner de l'espace aux travailleurs sociaux pour ce qui devrait être leur mission principale : fournir un accompagnement soutenu. Ce n'est pas le cas actuellement, en partie parce que trop d'énergie est consacrée aux contrôles* ».

33. Dans le cadre de la concertation, il a également été relevé que l'octroi automatique pouvait conduire à un retrait automatique de l'aide si l'on ne remplissait plus les conditions. Ce retrait doit être communiqué avec beaucoup d'attention afin que les citoyens concernés soient conscients de ce changement et puissent en tenir compte.

§ 3 - *Un projet d'avis de décision automatique pour l'octroi du revenu d'intégration*

34. Une étude récente de la KU Leuven²⁷ porte sur la manière dont le revenu d'intégration pourrait être accordé via une procédure plus rapide, grâce à la consultation par le CPAS des sources de données disponibles. Cette étude, menée auprès de 240 personnes ayant introduit une demande de revenu d'intégration dans 12 grandes villes flamandes, montre que le délai de traitement entre le premier contact du bénéficiaire avec le CPAS et la décision finale est de 32 jours. Il s'agit ici d'un trop long délai, notamment parce que le revenu d'intégration est un droit pour les personnes en situation précaire. Plusieurs éléments expliquent ce long délai : « *(1) la recherche de l'exhaustivité et de l'exactitude lors de la préparation des dossiers ; (2) une charge documentaire élevée, avec 40 % des documents demandés inutilement ou illégalement ; (3) la complexité externe des procédures de demande ; (4) la division du processus de demande en différentes parties, souvent menées par différents travailleurs sociaux, dont certains qui ont leur propre focus et (5) la difficulté pour des CPAS d'atteindre certains bénéficiaires* »²⁸.

Les chercheurs ont développé une première approche pour résoudre cette complexité persistante, à savoir un avis de décision automatique fourni aux travailleurs sociaux. L'avis est donné par un ordinateur à l'aide d'un algorithme, sur la base des données administratives du

²⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *Colloque 'Pauvreté et transition juste'*, Groupe de travail 'Une politique axée sur l'effectivité des droits : non-recours aux droits et analyse d'impact', 22 juin 2023, Bruxelles.

²⁷ De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Louvain, Centre for Sociological Research, KU Leuven.

²⁸ De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport. Een automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden*, Louvain, Centre for Sociological Research, KU Leuven, p. 3.

demandeur, disponibles dans la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS). Les chercheurs ont pu prédire correctement 47 % des cas avec leur modèle, avec une fiabilité d'au moins 95 %. Deux avis sont possibles. Soit le travailleur social reçoit un avis 'enquête sociale complémentaire', qui est donné pour les demandes pour lesquelles d'autres éléments doivent être examinés, tels que les revenus de la personne ou sa situation de cohabitation. Soit il reçoit un avis d'octroi, parce qu'il n'y a aucun signe de revenu dans la BCSS (pas d'emploi, pas d'allocations, pas d'invalidité, pas de statut d'indépendant, pas de propriété, etc.) et parce que la personne est domiciliée dans la commune d'introduction de la demande. Dans ce cas, il est conseillé à l'assistant social d'accorder l'aide sans enquête supplémentaire.

Si l'assistant social suit l'avis d'octroi (= 'fast track award of living wage'), il rédige un rapport social abrégé et le soumet au comité spécial du CPAS, qui doit prendre une décision dans les trois mois. Pendant ces trois mois, le travailleur social peut se consacrer pleinement à l'épuisement des droits, à l'activation, à la préparation du Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) et à la poursuite de l'enquête sociale sur la situation du bénéficiaire. Si le bénéficiaire a toujours droit à l'allocation après trois mois, l'allocation lui est donc accordée pour une période plus longue.

La plupart des CPAS concernés partent du principe qu'ils ne reviendront pas sur une décision positive si l'octroi est injustifié et ne feront donc pas de demande de remboursement. Les chercheurs plaident en faveur de garanties sur ce point dans le cadre d'éventuels futurs projets. L'étude de la manière dont le projet pourrait être suivi dans les CPAS est en cours.

Section 3 - Le renforcement de la fonction de guichet, de l'accompagnement personnel et des opportunités légales d'appel

35. Une autre piste de lutte contre le non-recours aux droits a également été formulée : « *La question des guichets ne devrait pas être une recommandation pour l'une des pistes mais cela devrait être une piste en soi. Les guichets font partie du service public. Il serait donc normal de conserver plusieurs possibilités pour envoyer et recevoir les informations. La plupart des gens vont utiliser le numérique. De ce fait, ne peut-on pas améliorer les guichets en les rendant plus accueillants ? Par exemple en permettant aux personnes de disposer de conseils, d'aide ou encore d'une traduction lorsque c'est nécessaire* ».

On a montré que la réduction des guichets a des conséquences majeures pour les organisations sur le terrain, et que la responsabilité de la mise en œuvre des services – et de la réalisation des droits – risque d'être transférée vers eux : « *Lorsque les guichets sont supprimés ou réduits, on nous dit toujours que la société civile n'est pas censée assumer cette fonction, mais dans la pratique, c'est ce qu'elle fait. Les gens sont renvoyés vers les digipoints et les digibanques, qui recherchent tous des volontaires pour fournir des services. Mais c'est difficile de trouver des volontaires. Nous avons également le sentiment que de nombreux services souhaitent se débarrasser des guichets parce qu'ils prennent beaucoup de temps au personnel et que les bénévoles peuvent alors prendre en charge ces tâches. L'inconvénient supplémentaire est qu'il y a moins de contacts avec les ayants droit, ce qui signifie qu'ils ne sont plus au courant de leurs préoccupations* ».

Section 4 - Une démarche proactive

36. Une autre piste dans la lutte contre le non-recours consiste, pour les services ou institutions responsables de l'octroi d'un droit, à prendre des initiatives proactives et à s'adresser aux ayants droit eux-mêmes. Son importance a été soulignée par une association dans laquelle les pauvres se rassemblent : « *Un public qu'il faudrait atteindre c'est celui qui ne s'adresse même pas aux guichets, c'est peut-être en priorité envers ce public qu'il faudrait déployer des initiatives proactives "pour aller à sa rencontre"* ».

37. Un exemple de pratique intéressante à cet égard est celui du flux proactif dans le cas de l'intervention majorée (IM). L'IM, basée sur les revenus, nécessite toujours une demande de la part du bénéficiaire potentiel. En 2015, une expérience a été lancée dans laquelle les mutualités ont été informées, par le SPF Finances, des affiliés qui pourraient être éligibles au statut BIM, parce que leur revenu imposable était inférieur au seuil de revenu du BIM selon les données du SPF Finances. Ces personnes pouvaient alors être encouragées à introduire une demande pour avoir accès à ce statut.

Une étude a été menée en collaboration avec l'Université d'Anvers pour mesurer l'impact de la prise de contact proactive de la part de la Mutualité Chrétienne, sur le recours à cette aide par les familles à faibles revenus. Il s'est avéré que ces contacts ont eu un impact clair : dans le groupe expérimental, le pourcentage de familles ayant demandé l'aide était trois à quatre fois plus élevé que dans le groupe de contrôle. Ce flux proactif de données du SPF Finances vers les mutualités, initialement conçu comme un dispositif ponctuel, a ensuite été pérennisé par l'arrêté royal du 26 mars 2020 comme un dispositif organisé annuellement²⁹.

Section 5 - La fourniture d'informations de qualité et accessibles à tous

38. Souvent, les personnes ne font pas valoir leurs droits parce qu'elles ne disposent pas des informations nécessaires. Il est donc important que tant les autorités publiques que les services et institutions chargés de l'octroi des droits fournissent des informations compréhensibles et facilement accessibles.

Il faut certainement mentionner l'importance du support (papier et/ou numérique) utilisé pour fournir l'information ainsi que les lieux où l'information est disponible. En effet, les moyens et canaux numériques sont de plus en plus proposés, une évolution encore accélérée par la crise du COVID-19³⁰. Cette numérisation est problématique pour l'accès aux droits et aux services du fait de la fracture numérique à laquelle sont confrontés de nombreux groupes précaires.

Dans le cadre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19, le Service a plaidé³¹ en faveur d'une communication adaptée aux groupes vulnérables, notamment en ce qui concerne l'accès

²⁹ Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, *M.B.*, 26 mars 2020.

³⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (avril 2021). [Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité](#), 29 avril 2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

³¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). [Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur la vaccination contre le Covid-19 pendant la phase aiguë de la pandémie](#). 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 relatif à la mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19](#).

à des autotests moins coûteux.

39. On peut citer la pratique intéressante au niveau local du guide pour les bénéficiaires du CPAS, élaboré avec un groupe de bénéficiaires du CPAS de Gand., Les initiateurs du projet ont voulu expliquer de la manière la plus claire et la plus accessible possible quels sont les droits et les devoirs des bénéficiaires du CPAS et ce qu'ils peuvent concrètement attendre de leur CPAS.

À cet égard, la Charte de l'assuré social contient de nombreuses instructions pour les services, institutions et administrations à cet égard, et devrait être appliquée beaucoup plus au sein des différentes administrations.

Section 6 - Le renforcement des associations et des organisations de terrain

40. Lors du processus de concertation ayant permis la rédaction du Rapport bisannuel 2022-2023, l'importance de soutenir les différentes associations et organisations dans la réalisation des droits a été évoquée à plusieurs reprises par différents participants.

Il faut souligner l'intérêt de l'aspect collectif d'une association par rapport à la question de l'accès aux droits : « *Ensemble, on peut faire valoir les droits de tous. Par exemple, encourager une démarche au CPAS ou ailleurs par la présence d'une personne qui vient vous fournir de l'aide et vous accompagner. C'est une action qui est déjà menée par plusieurs associations afin de faire valoir les droits des personnes* ».

Il a été constaté que l'intervention d'une association ou d'une organisation avait permis de faire avancer un dossier : « *L'aspect collectif est très important pour résoudre les problèmes auxquels font face les personnes précarisées. Par exemple, un couple qui ne touchait pas son allocation et qui voyait ses demandes être refusées tous les mois. Ils se sont fait épauler et grâce à l'aide de personnes avec plus de connaissances, ils ont pu pointer du doigt des conditions illégales qui leur étaient imposées. Par exemple, on leur refusait certaines allocations sous prétexte que le conjoint n'avait pas d'adresse alors que ce n'est pas prévu par la loi. En fin de compte, le CPAS n'a pas pu justifier le refus de l'octroi. Lorsque Monsieur ou Madame se rendait au CPAS, on leur racontait plein de choses. L'aspect collectif et le fait de se référer à la loi a fait la différence* ». Un autre exemple concernait « *une femme qui n'avait récemment pas accès à l'adresse de référence en Flandre. Elle l'a obtenu grâce à l'assistante sociale de l'hôpital où elle allait accoucher qui est intervenue auprès du CPAS* ».

41. Au sein de ces réunions de concertation, le modèle SAAMO 'Café et papiers' a également été évoqué, dans le cadre duquel ils tentent de faire valoir leurs droits en coopération avec le 'Centrum voor Algemeen Welzijnswerk' (CAW). Ils ont travaillé sur la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), en particulier pour les personnes qui ont travaillé en Espagne ou en Italie. En collaboration avec les mutuelles, ils se sont également penchés sur l'octroi du tarif social et la réduction des avances. Ce modèle a été développé en 2016 et est maintenant mis en œuvre dans plusieurs endroits. Les personnes qui ne trouvent pas le chemin des services peuvent s'y rendre pour poser des questions. Il fonctionne avec des bénévoles qui reçoivent également une formation. Les personnes peuvent venir prendre un café et raconter leur histoire. Ensuite, leur situation est examinée, leurs droits sont étudiés et on leur demande ce qu'elles veulent aborder en priorité. Le dispositif est connu grâce à un travail de proximité et à une présence dans les lieux que les personnes fréquentent déjà. Cela permet d'établir une relation de confiance. Il existe également une collaboration avec d'autres organisations telles

que les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et les mutuelles. Mais on peut également observer un effet pervers : « *Il n'est plus possible d'inverser cette tendance, les services parlent même de SAAMO comme de l'endroit où l'on peut réaliser ses droits. Les services responsables de la réalisation des droits se réfèrent donc à ce dispositif, dans le cadre de laquelle nous travaillons avec des bénévoles, plutôt que d'adopter ce mode de mise en œuvre de services à bas seuil* ».

Dans plusieurs villes, des initiatives sont prises par lesquelles des professionnels ou des bénévoles sont présents dans des associations ou dans la rue pour orienter les personnes vers des services ou des institutions, en fonction de leurs droits : les personnes-relais du CPAS de Gand, le projet de *Community Health Workers* dans les quartiers de plusieurs villes belges³², les personnes-relais de SAAMO à Renaix³³, l'initiative 'Une famille, un plan' du secteur de l'aide à la jeunesse, etc. Dans cette dernière initiative, par exemple, les travailleurs sociaux d'une institution pour jeunes ont une partie de leur temps professionnel qui est dégagé pour travailler dans les quartiers afin d'aider les familles qui ont des questions. Il demeure essentiel que les pouvoirs publics ne se déchargent pas complètement de leur rôle sur la société civile et qu'ils continuent eux-mêmes à mettre tout en œuvre pour faire respecter les droits de manière effective, par la communication des informations, des initiatives proactives, etc. Les professionnels sur le terrain sont débordés et souffrent souvent d'un grave manque de financement : « *Le problème est qu'on part du principe que la société civile va résoudre le problème, alors que ce n'est pas leur tâche. Que les citoyens fassent valoir leurs droits est un objectif pour les autorités* ».

Section 7 - La collecte de données pour mieux mesurer et comprendre le non-recours et le non-accès aux droits

42. Il est essentiel de disposer de chiffres afin de mieux évaluer l'ampleur du phénomène, puis de pouvoir mieux élaborer et mettre en œuvre une politique pour y faire face. Les différentes autorités devraient se donner les moyens (collecte de données, bases de données) de recueillir les données nécessaires pour mesurer le recours et le non-recours. L'efficacité des politiques qu'elles mettent en œuvre en dépend. C'est également dans ce sens que le Service de lutte contre la pauvreté a pris l'initiative d'analyser la mesure *Hello Belgium Railpass*, montrant ainsi que les pouvoirs publics devraient réaliser plus systématiquement de telles analyses de leurs mesures.

Outre la collecte de données quantitatives, il est également important de poursuivre les efforts visant à recueillir davantage d'informations qualitatives auprès des personnes vivant dans la pauvreté et la précarité, afin d'essayer de mieux comprendre avec elles les raisons de cette non-effectivité des droits, et d'élaborer en concertation avec elles des options politiques concrètes pour la réduire.

V - EN GUISE DE CONCLUSION

43. Le non-recours aux droits est lié en partie à la façon dont certaines lois sont mal conçues ou mal exécutées. En ce sens, le législateur peut jouer un rôle central dans la réduction de ce

³² [Intermut - Community Health Workers.](#)

³³ SAAMO – [Brugfiguren.](#)

phénomène et ainsi dans le renforcement de l'effectivité des droits pour tous les groupes de la population.

44. À plusieurs reprises ces dernières années, le Service de lutte contre la pauvreté a appelé les différentes autorités publiques à prêter attention à ce phénomène problématique qui affecte au premier chef les groupes précaires, en prévoyant entre autres, un plan de lutte contre le non-recours aux droits aux différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional, communautaire et local).

Il est stimulant et encourageant de constater qu'une série d'autres acteurs belges (autorités, administrations et services, associations, académiques, etc.) se saisissent de plus en plus de cette question en œuvrant tantôt à en améliorer la connaissance, tantôt à développer des actions concrètes pour lutter contre le non-recours aux droits.

45. Il peut y avoir différentes raisons au non-recours aux droits et lourdes sont leurs conséquences. Différentes pistes doivent répondre à ce problème, celles-ci pouvant être combinées (fournir une information de qualité et accessible, adopter une démarche proactive, simplifier la réglementation, automatiser pleinement l'octroi de droits, etc.).

46. Le non-recours est un élément important à observer et un point d'attention dans l'évaluation des politiques publiques dont il peut s'interroger sur l'efficacité, à travers la non-réalisation de droits pour des personnes qui y sont pourtant éligibles, mais aussi sur la pertinence, à travers le sens que leur donnent les citoyens en refusant de recourir à certaines offres publiques³⁴. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté encourage vivement les autorités publiques à étudier – dès que cela est possible – les risques de non-recours lorsqu'elles mettent en œuvre une mesure, par exemple à travers un test d'impact pauvreté, dans lequel les effets d'une mesure politique dans des situations de pauvreté peuvent être étudiés en amont de sa mise en œuvre, en impliquant dans cette démarche les différents acteurs concernés.

47. En effet, pour se donner les moyens de concevoir et mettre en œuvre une politique de lutte contre cette problématique, il faut en amont pouvoir mieux mesurer et comprendre le phénomène de non-recours en général, mais aussi les raisons principales qui l'expliquent pour tel ou tel droit en particulier. Il est donc nécessaire dès que c'est possible de récolter des données quantitatives et qualitatives, à partir d'indicateurs pertinents qui permettront ensuite de guider les choix politiques en la matière.

³⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (éd.) (2017). *Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits*, Bruxelles, la Charte, <https://www.luttepauvrete.be/publication-pauvrete-et-ineffectivite-des-droits-non-recours-aux-droits/>.
Dumont, Daniel. *Op Cit.*