



Brussels Studies

La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles
/ Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over
Brussel / The Journal of Research on Brussels
Collection générale | 2021

Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise

Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest
Non-take-up of rights and precariousness in the Brussels Region

Laurence Noël



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/brussels/5569>
DOI : 10.4000/brussels.5569
ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Laurence Noël, « Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 157, mis en ligne le 30 mai 2021, consulté le 01 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/5569> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.5569>

Ce document a été généré automatiquement le 1 juin 2021.



Licence CC BY

Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise

Niet-gebruik van rechten en bestaansonzekerheid in het Brussels Gewest
Non-take-up of rights and precariousness in the Brussels Region

Laurence Noël

- 1 Le « non-recours aux droits et services », aussi appelé « non-take-up », est une situation dans laquelle une personne éligible ne bénéficie pas d'un ou plusieurs droit(s) au(x)quel(s) elle peut prétendre [Warin, 2010]. En 2017, l'Observatoire de la Santé et du Social publiait une première étude¹ approfondie sur le thème. Le rapport *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise* révélait une forte présence du phénomène chez les personnes en situation de précarité ou de pauvreté pour plusieurs droits sociaux fondamentaux.
- 2 La Région bruxelloise est particulièrement confrontée à la problématique du non-recours aux droits. Cela s'explique par les réalités cumulées des contextes administratif, institutionnel et budgétaire et la multiplicité des régimes des droits et services en vigueur d'un côté et, de l'autre, par une population « hyper vulnérable »² déjà précarisée. Ce cadre exacerbe le risque de non-recours aux droits et la précarisation des personnes.
- 3 Les constats posés par l'Observatoire de la Santé et du Social, sur lesquels cet article se base, montrent que les changements légaux (durcissements ou modifications provisoires) dans l'octroi et le maintien de droits sociaux protecteurs³, la multiplication des critères et démarches, les modalités d'accessibilité et la complexité des dispositifs ont pour conséquence qu'une part des usagers se décourage. Certains des professionnels intervenants ne s'estiment d'ailleurs plus en mesure d'analyser une situation individuelle ou une demande pour vérifier l'éligibilité de la personne ou de l'accompagner dans ses démarches. Un autre facteur explicatif réside dans l'instabilité grandissante des statuts dans les parcours des personnes précarisées. Les changements de statuts socioadministratifs sont en effet de plus en plus fréquents et induisent un risque accru de non-recours aux droits et de précarisation. De plus, la forte

dématérialisation des dispositifs d'octroi et de maintien des droits renforce le risque de non-recours, générant un besoin grandissant d'aide des services sociaux et une détérioration de la confiance entre citoyens et administrations.

- 4 L'ensemble de ces facteurs creuse l'asymétrie dans la relation administrative entre citoyens et services publics – les premiers étant en position « d'obligés » devant prouver et justifier leur éligibilité face à des intervenants professionnels des services aux guichets qui occupent une position dominante, apparente ou réelle [Dubois, 2010 ; Weller, 1999]. À défaut de pouvoir prouver cette éligibilité, ou à défaut que celle-ci soit validée, les personnes concernées par le non-recours se retrouvent invisibilisées dans les droits (demande, utilisation, suivi, octroi, effectivité, protection) et dans les chiffres (comptabilisation, mesure et veille statistique, évolutions). Les résultats montrent que ces situations précarisent, plus rapidement et plus fortement, des personnes qui sont déjà dans des situations précaires ou de survie.
- 5 Loin de dresser un panorama exhaustif de l'ensemble de la problématique du non-recours, cet article vise à présenter l'approche et les méthodes utilisées (1), le non-recours sous l'angle des situations individuelles (2), l'apport de l'analyse par les parcours (3) et quelques enjeux de l'impact de la dématérialisation des services publics sur le (risque) de non-recours aux droits aujourd'hui et demain (4).

1. Définition du non-recours aux droits sociaux et méthodes

- 6 Si le « non-recours aux prestations sociales » [van Oorschot et Math, 1996] est le plus souvent vu comme une « responsabilité partagée » [van Oorschot, 1996], l'étude de l'Observatoire de la Santé et du Social [2017] met en évidence l'imbrication complexe de facteurs politiques, administratifs, institutionnels et individuels. L'approche compréhensive et administrative utilisée, basée sur les travaux de l'Odenore⁴ (Observatoire des non-recours aux droits et services) se démarque des approches basées sur des modèles utilitaristes de type « coûts-bénéfices » ou comportementalistes. Les résultats montrent qu'étudier « la pauvreté par le non-recours aux droits » [Warin, 2009] permet une meilleure compréhension des liens entre effectivité des droits et dynamiques de précarisation. L'analyse se base pour ce faire sur une définition élargie de « la pauvreté » englobant des situations de précarité [Duvoux et Rodriguez, 2016] dans une analyse multidimensionnelle des situations et des protections [Castel, 2008].
- 7 Divers matériaux qualitatifs et données quantitatives ont contribué à cette recherche. Dans un premier temps, une revue de la littérature, 25 entretiens exploratoires⁵ et une première analyse de données issues du Datawarehouse de la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) ont été entreprises. Ces données concernaient trois groupes identifiés comme vulnérables⁶ en vue d'analyser leurs caractéristiques sociodémographiques et/ou leurs parcours. Dans un second temps, une vaste enquête de terrain a été menée sur la base d'interviews de 94 personnes⁷ (26 en situation de non-recours et 68 intervenants professionnels⁸) analysées sous plusieurs angles.
- 8 Plusieurs moyens de collecte et d'analyse ont été mis en œuvre :
 - présentation aux enquêtés d'une typologie du non-recours [construite à partir de Warin, 2010 et 2014] en quatre situations : non-connaissance du droit, non-demande, non-

réception (ou non-accès) et non-proposition (le cas de l'« exclusion du droit »⁹) y a été ajouté afin d'interroger les liens entre non-couverture¹⁰ et non-recours aux droits) ;

- mise à l'épreuve aux réalités vécues (par les personnes et observées par les intervenants professionnels) et application analytique à plusieurs droits et services, de nature différente (domaines du logement, de la formation, de l'emploi, de la santé et de l'aide sociale).

- 9 Ce matériau a été complété par un corpus de textes de lois, de rapports d'institutions publiques de la sécurité sociale et d'un large corpus de littérature grise et scientifique afin de comparer les situations réelles à la réglementation. Enfin, des données administratives¹¹ ont également été collectées auprès de divers organismes de Protection sociale.

2. Approche du non-recours aux droits par des situations individuelles

- 10 La typologie du non-recours élaborée pour l'enquête a été présentée lors de chaque entretien individuel ou de groupe (avec des personnes en situation de non-recours ou des professionnels intervenants). Les situations vécues par les personnes sont illustrées à travers cette section.

2.1 Le cas de la « non-connaissance » : être éligible, mais ne pas connaître son droit

« C'est l'ignorance qui tue tout parce que pour faire une démarche, il faut savoir où aller, quoi faire, à qui parler. » (Personne en situation de non-recours)

- 11 La non-connaissance du droit touche une grande part des personnes rencontrées¹². Elle s'applique tant aux conditions d'octroi qu'au maintien du droit ou service. Les personnes insistent sur les problèmes récurrents de validité des informations reçues ou de leur caractère contradictoire d'un guichet à un autre. L'objectif d'une socialisation juridique [Lejeune, 2014] ou la simple distribution ou disponibilité d'informations ne suffisent souvent pas à lutter contre une complexité croissante des conditions des dispositifs d'octroi et de maintien des droits. La compréhension des informations et des démarches constitue une condition supplémentaire et indispensable à l'effectivité du droit.

2.2 Le cas de la « non-demande » : être éligible, connaître son droit, mais ne pas le demander

« Donc le fait d'être au courant d'un droit et de ne pas le demander, surtout quand il s'agit du CPAS, du dernier filet, parce qu'il y a une identité CPAS, un regard social, le fait de ne pas le demander c'est quelque part, ne pas se mettre en danger au niveau de la précarité, mais se rassurer sur son positionnement social (...) c'est une résistance sur la dignité. Ce qui est paradoxal c'est que c'est un droit et que je ne devrais pas penser ça. » (Personne en situation de non-recours)

- 12 Moins visible, souvent occultée, la situation de non-demande du droit canalise l'ensemble des raisons qui expliquent pourquoi une personne éligible n'enclenche pas de demande *a priori* ou *a posteriori*. La non-demande questionne fondamentalement la

pertinence de l'offre et des dispositifs, la manière dont ils ont été pensés et sont organisés et gérés [Warin, 2014].

« Parce que je suis vraiment à la limite et que je fais la démarche de ne plus rien demander. Je ne peux plus l'entendre ce "non". » (Personne en situation de non-recours)

- 13 Si la non-demande peut exister *a priori*, par principe, ou suite à un seul contact, les résultats de notre enquête montrent qu'elle peut être aussi consécutive à un non-accès. Elle est le résultat d'une plus ou moins longue relation avec les pouvoirs publics qui mène à une forme de *seuil* maximal de démarches accomplies ou à divers épisodes de violence institutionnelle subis. L'ensemble du parcours mène à l'épuisement, à la colère, à l'humiliation voire à des épisodes dépressifs qui expliquent un refus catégorique à un recours ultérieur.
- 14 De nombreux freins se dressent en effet dans le parcours singulier de demande d'un droit ou service. Certains facteurs entrent en considération avant même la formulation de la demande : les représentations qu'a la personne de l'institution, de sa situation, son état physique/psychique, l'incertitude, le déni, les coûts engendrés, la procédure, la multiplicité des acteurs et des lieux. En situation de non-demande, les personnes ne bénéficient d'aucune prestation et sont bien souvent contraintes de vivre une forme de « dépendance » vis-à-vis des relais et de réseaux informels. Si elle se prolonge dans le temps cette situation est souvent suivie d'une dégradation de la situation matérielle et de l'état de santé. La non-demande est tantôt momentanée, tantôt bien définitive.

2.3 Le cas de la « non-réception » ou du « non-accès » : être éligible, demander un droit, mais ne pas y accéder

« Il y a un enchaînement, c'est quand les gens demandent leurs droits puis ils voient que ça ne va pas, donc à un moment donné ils n'ont plus l'énergie, donc, les droits diminuent de plus en plus. » (Intervenant·e professionnel·le)

« Et les gens viennent dans les services, mais en première ligne on n'a pas vérifié l'accès aux droits sociaux ou pas assez. Et donc on se rend compte qu'ils n'ont pas accès au statut auquel ils pourraient prétendre, etc. Maintenant, en 1^{re} ligne au CPAS, il y a un quart d'heure par personne et donc on ne sait plus faire... » (Intervenant·e professionnel·le)

« Mais tout est toujours par courrier quoi : "renvoyez-nous tel document". Il y a toujours cette liste de documents, que j'ai déjà fournie en plus hein ! (...). On n'a plus envie, on se dit "voilà ça tourne en rond et ça n'avance pas", ça n'a pas de sens qu'on nous demande 3-4 fois les mêmes documents qu'on a envoyés. » (Personne en situation de non-recours)

- 15 Pour la plupart des droits étudiés¹³ dans l'enquête, le non-accès est la situation de non-recours la plus fréquemment vécue. Elle s'explique par une multitude de facteurs administratifs et institutionnels : la perte de temps lors des démarches pour prendre connaissance des conditions et y satisfaire, les réorientations automatiques d'un service/organisme à un autre, l'incompréhension de la procédure et des rôles de chacun, les problèmes de communication, les blocages de dossiers, l'absence de suivi d'une demande ou d'un dossier par le gestionnaire, le dépassement des délais légaux prévus pour recevoir une décision, la non-connaissance des possibilités de recours juridique, etc.

- 16 Il faut souligner qu'avant l'arrivée de la pandémie de Covid-19 (qui a eu pour effet de les assouplir temporairement), les conditions d'accès et de maintien de la plupart des droits sociaux étudiés s'étaient modifiées et restreintes :
- de par leur nature (type de conditions et de preuves demandées : documents, comportements attendus, démarches, convocations, taux de présence...);
 - dans leur fréquence (périodicité du renouvellement de la preuve/demande, convocations multiples...);
 - de par leur volume (conditions cumulées);
 - de par leurs modalités de transmission (courrier, recommandé, e-mail, sms, coup de téléphone...).
- 17 Ces situations de non-accès participent à l'épuisement progressif des personnes et dans certains cas à une non-demande ultérieure, bien des situations étant de plus vécues comme discriminantes en raison d'un traitement jugé inégalitaire et lié à l'origine ethnique assignée, à la maîtrise de la langue, à l'origine sociale, au genre, à la nationalité... Pour plusieurs droits, les périodes de non-accès ont tendance à s'allonger pour parfois provoquer l'inéligibilité en raison du dépassement des délais prévus (délais souvent raccourcis dans les réglementations avant l'arrivée de la pandémie) pour accéder ou maintenir un droit.
- 18 Enfin, si la personne reçoit une décision négative non justifiée, les recours juridiques (généralement non proposés, d'après les personnes interrogées) sont souvent non connus ou non demandés (épuiement par les procédures) et les délais d'introduction souvent également dépassés.

2.4 Le cas de la « non-proposition » : être éligible à un droit, mais de ne pas se le voir proposer

« Non, mais les gens ne vous le proposent pas donc vous vous dites : “peut-être qu'à mon CPAS je ne peux pas.” » (Personne en situation de non-recours)

« Pour prendre un exemple, certains de mes collègues ont la flemme de faire le rapport, ça les emmerde, c'est le vendredi après-midi donc ils disent clairement à l'usager : “bah nan, vous n'avez pas le droit d'avoir ça”. Donc là c'est vraiment si l'assistant social a vraiment envie de vouloir aider la personne ou pas.» (Intervenant·e professionnel·le)

- 19 Moins souvent citée par les professionnels, la non-proposition des droits déplace la focale explicative vers l'action des agents des institutions publiques de la sécurité sociale et des services sociaux d'aide et de soins aux personnes. Elle questionne directement leur responsabilité dans l'utilisation des droits et services. Tous types d'acteurs de la Protection sociale¹⁴ ou d'acteurs privés¹⁵ ont été cités par les personnes interrogées ayant été, au moins une fois, non informées correctement sur leur éligibilité. Or, celles-ci comptent sur les intervenants professionnels pour être informées des droits auxquels elles ont droit¹⁶. Le rapport de confiance est parfois rompu si les personnes réalisent *a posteriori* que des informations ont été omises. Les raisons de la non-proposition sont multiples : manque de temps, *turn-over*, non-suivi du dossier, consignes internes à l'institution, quotas et équilibres budgétaires, mauvaise relation entre la personne et l'intervenant professionnel, volonté de ne pas « brusquer » la personne, l'effrayer au travers des multiples démarches prérequisées à un parcours de réactivation ou d'activation des droits, etc.

- 20 Selon certains, la non-proposition concernerait plus souvent des droits dérivés ou des compléments d'aide (prestations familiales majorées, aide complémentaire aux personnes handicapées, aide sociale du CPAS, aides au logement, services liés aux mutualités...) ou des droits complémentaires non automatiquement octroyés et liés à un autre statut/droit¹⁷.

2.5 Le cas de « l'exclusion du droit » : entre non-couverture et fabrique du non-recours

- 21 *Stricto sensu*, l'exclusion d'un droit, si elle est prévue dans la loi, dépasse le périmètre du non-take-up ou non-recours aux droits. Ce cas de figure ne constitue pas une forme de non-recours. L'exclusion est multiforme. Elle peut être un cas de non-couverture par le droit, de situations dont « le Droit ne se saisit pas » [Lochack, 2006], car la personne n'est pas éligible, qu'elle perd ou a perdu son éligibilité. Elle s'établit soit *a priori* par des situations de « non droit », soit, *a posteriori*, si les conditions ne sont plus remplies. Par exemple, si un changement législatif modifie les conditions, une partie des personnes est légalement exclue des conditions d'éligibilité¹⁸.
- 22 Nous avons malgré tout testé ce cas de figure, et l'avons mis à l'épreuve des situations vécues. L'hypothèse était que des liens pouvaient exister entre non-couverture et non-recours aux droits.
- 23 Notre enquête montre que dans un certain nombre de cas, l'exclusion des droits peut générer des situations limites entre éligibilité et non-éligibilité. Il s'agit par exemple d'un refus d'introduction d'une demande au moment où une personne se présente au guichet, d'une désinformation, d'une suppression non justifiée du droit (non-paiement, demandes de démarches à des personnes dans l'incapacité de les accomplir...), ou d'attentes disproportionnées pour un maintien de droit (interprétation erronée, restrictive ou abusive d'un agent menant à une sanction momentanée ou définitive).
- 24 Analyser isolément le non-recours aux droits, sans le cas de l'exclusion (qu'elle soit légale ou non) ne permet pas d'observer les variations de couverture de la protection sociale (durcissements ou assouplissements). Le cas de l'exclusion permet d'identifier le durcissement des conditions via des mécanismes d'invisibilisation (contenus des contrats, marges d'interprétations, évaluation des personnes, sanctions, exclusions (in)justifiées, fermeture de droits, procédures inaccessibles...). Or, ces conditions vont justement induire un changement de statut, engendrer la radiation ou suppression des personnes des données administratives et ainsi favoriser le (risque de) non-recours.

3. Approche du non-recours par l'analyse des parcours

- 25 L'étude des parcours socioadministratifs permet de saisir certaines spécificités des processus de précarisation et de considérer « la » précarité et « la » pauvreté comme un continuum [Carpentier, 2016 : 117] qui ne se restreint ni à une norme statistique conventionnelle ni à une approche réifiée. Les précarités et les pauvretés sont aujourd'hui multiples, diverses, insaisissables [Duvoux et Rodriguez, 2016], une analyse dynamique de leurs évolutions est nécessaire.

3.1 Analyse qualitative des parcours : visibilisation d'une instabilité chronique

- 26 L'instabilité chronique est un facteur de précarisation et augmente l'incertitude [Castel, 2009]. L'enquête qualitative a montré que les personnes précarisées vivent dans leurs parcours de vie et dans leurs parcours socioadministratifs des changements de statuts de plus en plus fréquents et réguliers, propices au développement du non-recours aux droits.
- 27 Concrètement, l'accélération de ces changements [Rosa, 2010] est liée à des risques sociaux¹⁹ ou à des événements de la vie²⁰ qui vont modifier le statut, la position socioéconomique, l'état civil et le type de ménage. Les trajets et parcours attendus par les institutions et dispositifs d'activation vont également provoquer des changements de statuts, afin d'ouvrir certains droits.
- 28 Ces changements forgent et consolident des « espaces de précarités » [Noël et Luyten, 2016]. En effet, les personnes qui vivent ces changements restent de plus en plus longtemps « coincées » dans des interstices, entre deux statuts, et ne parviennent pas ou plus à régulariser leurs situations administratives.
- 29 L'augmentation de la fréquence de ces changements génère des périodes d'« entre deux statuts » qui finissent par rendre des personnes invisibles aux statistiques ou données administratives. Dès lors, la position socioéconomique ou le statut dans le système de données du e-Gouvernement peuvent s'avérer momentanément erronés et les personnes peuvent entrer dans des catégories statistiques telles qu'« inconnues de la sécurité sociale »²¹ ou « autres ». Elles ne sont plus comptabilisées par les indicateurs classiques standards.
- 30 Qu'ils soient inévitables, choisis, ou imposés (comme contrepartie d'une allocation), ces changements sont synonymes de perte partielle, voire totale, de revenus durant une période.

3.2 Analyse quantitative des parcours : instabilité des statuts et non-recours potentiel

3.2.1 Instabilité des statuts à travers les données de la BCSS

- 31 L'instabilité des statuts mise en évidence par l'analyse qualitative des parcours a été confirmée par deux analyses quantitatives longitudinales. L'analyse de données issues du Datawarehouse de la BCSS a permis de réaliser un examen trimestriel des positions socioéconomiques (ou statuts socioadministratifs) de deux échantillons, sur une période de deux ans²².
- 32 Dans le groupe des Bruxellois-es bénéficiant d'un revenu d'intégration (ou d'un équivalent) (N = 31 831), 40 % le conservent, mais 60 % changent de statut une ou plusieurs fois au cours des deux années étudiées. La moitié de ces personnes présentera au minimum deux statuts différents durant cette période. En plus de cette instabilité, une évolution particulièrement préoccupante en termes de non-recours concerne les 15 % qui occuperont une position « inconnu de la sécurité sociale » au terme de ce suivi longitudinal de deux années. Or, ces personnes étaient initialement en situation de grande précarité puisqu'éligibles aux conditions d'octroi du revenu d'intégration²³.

- 33 Au sein du second groupe, rassemblant des Bruxellois-es sanctionné-es²⁴ dans le cadre des allocations de chômage (N = 2 304), plus de 65 % présentent au minimum deux statuts socioadministratifs différents au cours des deux années qui suivent la sanction. Durant cette période et en proportion stable, environ un cinquième de ces personnes (19 %) occupera également une position inconnue de sécurité sociale²⁵.

3.2.2 Non-recours potentiel dans les données administratives

- 34 Enregistrer, comptabiliser et maintenir un suivi attentif des premiers contacts ou premières demandes des citoyens aux services compétents permet de visibiliser et d'éviter des « poches » de non-recours potentiel. L'enregistrement des modalités de contacts entre citoyens et services permet aussi de fournir un éclairage sur la relation administrative au cœur des dynamiques du non-recours aux droits.
- 35 Un non-recours potentiel est observable lorsqu'une majorité des demandes donnent lieu à une décision négative et que celles-ci sont principalement justifiées par des motifs administratifs tels que : « Document manquant », « Renseignement complémentaire non fourni dans les 30 jours », « Absence de la personne au rendez-vous » pouvant s'expliquer par un courrier non reçu, une peur, une impossibilité de venir seule, etc. En Région bruxelloise, cette situation concernait par exemple 75 % des demandes d'allocations pour personnes handicapées introduites entre 2011 et 2015²⁶.
- 36 Dans l'un de ses bulletins statistiques, le SPP Intégration sociale a analysé les profils des « nouveaux » demandeurs d'aide. Le statut ou la position socioéconomique antérieure (au mois précédent l'octroi du revenu d'intégration sociale) ont été examinés pour une période de 10 années (2004-2013) en Belgique. Il apparaît que 49,5 % des nouveaux bénéficiaires du revenu d'intégration avaient une position « autre » ou inconnue avant l'octroi [SPP Intégration sociale, 2016], montrant ainsi, pour une part d'entre eux, une situation antérieure de non-recours potentiel.
- 37 L'analyse des données administratives corrobore les difficultés décrites pour l'introduction d'une demande de droit (ou de maintien de droit), le caractère instable des parcours et l'invisibilisation de personnes précarisées. Elle révèle également les risques potentiellement significatifs de non-recours aux droits.

3.3 Analyses des parcours : dynamiques institutionnelles et processus d'invisibilisation

- 38 Dans l'enquête menée par l'Observatoire de la Santé et du Social [2017], d'autres constats sont identifiés parmi lesquels l'influence de plus en plus importante des organisations et institutions de sécurité sociale sur les trajectoires des individus par le biais de différents types d'injonctions (convocations, action contrainte comme contrepartie d'une prestation) et d'instruments (contrats, parcours, procédures). Contrairement à leurs objectifs, par le changement de statut suggéré ou forcé, ces dispositifs participent à l'augmentation du non-recours.
- 39 Les modalités d'accès et organisationnelles des institutions de la sécurité sociale présentent en effet des impacts non négligeables sur le risque de non-recours. Il ressort des entretiens que l'accessibilité géographique, le nombre de guichets (centralisation et files importantes, décentralisations et information fractionnée), l'organisation (*front desk*, multiples services internes, acteurs externes...), les moyens de communication

obligatoires (téléphone, Internet...) lors de la prise d'information ou de la procédure, les modalités de contacts (sur rendez-vous, premier arrivé premier servi, etc.), les plages horaires restreintes, l'absence de preuves papier... sont autant de facteurs qui individualisent les responsabilités des usagers, dissolvent celles des administrations et limitent le suivi de la procédure ou du dossier et le dialogue entre usagers et institutions.

- 40 Paradoxalement, alors que les voies de communication sont engorgées et que certaines données sont directement disponibles, les personnes ont le devoir de constituer toujours plus de preuves de leur éligibilité²⁷ et plus fréquemment. Le non-suivi, les réorientations et l'incompréhension des démarches se déroulent dans le cadre d'une forme de dilution des responsabilités où plus aucun des organismes de protection sociale n'est responsable des personnes en demande de nouveaux droits, de maintien de droits ou « entre deux droits ». L'allongement de cette période d'« entre-deux » génère des pertes de revenus indispensables à la survie quotidienne. Cette instabilité de droits et de statuts replace la pauvreté monétaire au centre des dynamiques de précarisation et d'invisibilisation des personnes.
- 41 Enfin, des tensions administratives, financières, de communication et de coordination se posent entre instances fédérales, acteurs régionaux, communaux et acteurs coopérants. La conditionnalisation²⁸ des remboursements par des changements de modalités (procédures, logiciels, etc.) provoque des tensions entre acteurs et administrations de différents niveaux de pouvoirs. Cela s'accompagne d'une pression budgétaire croissante qui a des impacts sur l'effectivité des droits.
- 42 La complexification de plusieurs droits sociaux fondamentaux crée par ailleurs de nouvelles difficultés pour les professionnels du social eux-mêmes, en peine d'une veille juridique permanente sur les changements légaux, administratifs, et leurs interprétations.
- « On devrait avoir une base de formation commune pour savoir à qui on doit se référer, à qui on doit donner tel document et en donnant tel document, qui le prend en charge. (...) J'ai des réunions avec des personnes qui nous disent : "non c'est [service régional]" et puis on nous dit : "non, c'est pas [service régional]". Et on envoie les gens d'un côté à l'autre, ils tournent en rond et au final ils perdent leurs droits. » (Intervenant·e professionnel·le)
- 43 Enfin, malgré la modernisation affichée du traitement des données, associée au développement de l'e-Gouvernement (voir point suivant) plusieurs effets d'un processus amplifié de bureaucratisation engendrent un ralentissement des actes et procédures administratives [Hibou, 2012], une forme de « magistrature sociale » [Weller, 1999], une dégradation de la relation administrative entre l'Etat et les citoyens [Dubois, 2010]. Le temps individuel des personnes est ici confronté aux temporalités institutionnelles. D'un côté, il y a une accélération de pertes de droits, et de l'autre, il y a un allongement de la durée de traitements des dossiers et des situations d'« entre-deux », de non-recours, de perte de droits.

4. Dématérialisation des services, relation administrative et non-recours

- 44 Un enjeu fondamental émerge de nos analyses en matière de l'accès aux droits et services sociaux. Il concerne les transformations de la relation administrative entre les

citoyens et les services publics depuis le développement de l'e-Gouvernement²⁹ au travers des services publics électroniques, de la mise en place de plateformes numériques et d'applications. Celui-ci s'est traduit par la numérisation de données personnelles, de dossiers, le transfert et l'automatisation de certains flux de données, permettant une efficacité renforcée en vitesse et en volume du traitement de milliers de dossiers, notamment entre instances publiques de sécurité sociale (notamment à travers les flux de la BCSS), acteurs coopérants (mutualités, syndicats) et acteurs privés (employeurs). Cependant, ces changements peuvent aussi être à la source de blocages, de fermetures de droits, de délais supplémentaires, d'absence de suivi qui dépossèdent les personnes de l'exercice de leurs droits, parfois même en dehors de leur pouvoir d'action [Koubi, 2013]. Pour ces citoyens, la « relation administrative » [Dubois, 2015] entretenue avec les services publics s'est détériorée.

4.1 Sous-estimation des impacts de la numérisation des informations et des procédures pour les bénéficiaires

- 45 Les changements multiples associés à la mise en place de l'e-Gouvernement dans plusieurs organismes de protection sociale³⁰ engendrent une dématérialisation généralisée qui, au nom d'une efficacité renforcée, génèrent paradoxalement du non-recours par impossibilité d'introduction d'une demande, par manque de preuve d'éligibilité ou par découragement. La dématérialisation passe en effet par la numérisation des procédures de demande, des documents, des dossiers, conjuguée à la suppression de guichets humains et aux restrictions d'accès à ces lieux. En outre, les systèmes d'information partagés entre institutions de la sécurité sociale peuvent être la source d'informations erronées transmises en chaîne. Par exemple, les informations numérisées ne correspondent pas forcément à la réalité, à la situation présente de la personne dans un contexte de parcours de plus en plus instables.
- 46 Par ailleurs, plusieurs éléments sont systématiquement sous-estimés dans la mise en place des services numériques : les savoir-faire indispensables à la maîtrise du Web, les interfaces des sites Internet des organismes de protection sociale ou encore, les connaissances nécessaires à la maintenance du matériel, des systèmes et programmes informatiques, etc. La fracture numérique ainsi que les difficultés d'utilisation sont sous-estimées. L'enquête EU-SILC [Statbel, 2020] estime toutefois que 11 % des ménages bruxellois (contre 10 % des ménages belges) ne disposent pas de connexion Internet, cette proportion s'élevant à 21 % pour les ménages avec un revenu inférieur à 1500 euros par mois. Les coûts liés à une connexion Internet et à son maintien constituent aussi des freins importants³¹.
- 47 Une part croissante des citoyens subit donc les conséquences négatives de ces dématérialisations et se décourage, voire se distancie, volontairement ou non, des institutions de protection sociale. En effet, « l'analyse du processus de dématérialisation nous permet d'illustrer le passage d'une logique d'expertise pouvant créer une réelle distance avec les assurés à une logique de services industrialisée, où la distance avec les assurés ne se réduit pas, mais se complexifie également. » [Muñoz, 2015].

4.2 Détérioration de la relation administrative, automatisation et augmentation du non-recours

48 Si le développement de l'e-Gouvernement est destiné à accélérer et multiplier les potentialités d'octroi et leur automaticité, il crée aussi une dématérialisation qui augmente le (risque de) non-recours et de précarisation, par une perte de contrôle sur les moyens de s'informer, de demander, de consulter, de prouver ou de modifier une situation administrative. Celle-ci implique aussi une augmentation très importante du temps nécessaire aux services sociaux locaux pour un accompagnement à la demande, un suivi de situation ou le déblocage d'une situation non justifiée d'exclusion du droit ou de non-recours (par exemple, un statut erroné, une fermeture automatique de droits, une réclamation erronée d'indus, un signalement erroné de fraude sociale).

« Ça transite par la Banque Carrefour en passant par des intermédiaires et donc, on a eu un exemple comme ça où des gens qui avaient été au chômage pendant une année entière (...) ont été indemnisés, mais il y a eu un gap au niveau du flux électronique. Quand c'est arrivé en bout de course aux mutualités, ils avaient une année incomplète de chômage donc les droits au remboursement ont été arrêtés. Puis les gens ont été à leur syndicat, ils avaient une attestation papier prouvant qu'ils avaient bien été indemnisés par le chômage durant toute l'année, mais la mutualité disait "ah non, on ne travaille plus avec des attestations papier, on a besoin du flux électronique, c'est ça qui a valeur légale". Il a fallu 4 mois pour débloquer l'affaire. » (Intervenant·e professionnel·le)

49 La supervision humaine de l'ensemble de ces opérations est vue comme insuffisante par certains intervenants qui soulignent un nombre important d'erreurs ou encore la multiplication des réclamations de sommes indûment versées. Or, les réclamations de ces sommes « indues » sont bien souvent disproportionnées, tant par les modalités de récupération que par les sommes réclamées et les coûts qui peuvent en résulter. La plupart du temps, les personnes concernées n'ont pas vu ou pas compris l'erreur de calcul ou d'octroi.

50 Par ailleurs, de nombreuses données sont désormais récoltées, conservées et échangées via la BCSS et gérées avec l'aide de la SMALS³² pour toutes les institutions publiques de la sécurité sociale. Ces *big data* sont traitées par divers moyens : enregistrements, centralisations et transferts via des flux, croisements, analyses et structuration via le *data-mining* et le *data-matching*. Ces différents traitements servent à mener des projets (lutte contre la fraude, réorganisations, fusion d'administrations ou services...), simplifier des procédures ou même à créer des applications³³ pour les citoyens (qui permettent de consulter son éligibilité à un droit sur base de ces données) ou pour les intervenants (applications).

51 Cependant, l'utilisation d'algorithmes dans la lutte contre la fraude sociale présente un risque. Souvent considérés comme un « réel » perçu comme « objectif », les algorithmes sont porteurs d'une puissante force normative [Rouvroy, 2013]. L'état de choses présenté par les algorithmes est si proche de la réalité qu'il peut être confondu avec celle-ci. Il peut encore intimider, « déforcer le risque de décision ou d'interprétation contraire³⁴ » pour qui prendrait la responsabilité d'interpréter une décision ou une donnée autrement. D'autres travaux ont montré les dérives de l'utilisation des algorithmes dans les politiques sociales au travers de l'automatisation de certains droits, prestations, ou des manières d'évaluer les situations familiales (suivi, signalements, contrôles...) voire même de les sanctionner sur ces bases [Eubanks, 2018].

Ceci peut notamment s'expliquer par une forme d'« actualisation du virtuel : on fait exister par avance ce qui n'existe que sur un mode virtuel » [Rouvroy et Stiegler, 2015]. Or, l'examen, la vérification et la qualification des situations réelles en données numériques sont des enjeux fondamentaux pour une effectivité et une réelle automatisation des droits³⁵ [Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2013].

Conclusion

- 52 Une forte présence du phénomène de non-recours est donc paradoxalement constatée chez des personnes en situation de précarité et de pauvreté pour qui ces droits sociaux sont pourtant essentiels. Ces situations de non-recours sont observées pour plusieurs droits sociaux fondamentaux (aide sociale, chômage...) et sont elles-mêmes précarisantes. Chaque droit, prestation, dispositif ou service comporte des types de non-recours spécifiques à des degrés variables.
- 53 L'approche de la précarité et de la pauvreté par le non-recours aux droits est utile pour mieux saisir les articulations entre dynamiques de précarisation, changements de statut socioadministratifs et risques de non-recours. L'analyse du non-recours par les parcours montre également l'intérêt de poursuivre une analyse de « la pauvreté » dans « la pluralité de ses dimensions et en l'inscrivant dans le temps » pour tracer les contours du « halo » de la pauvreté [Azuret, 2020].
- 54 Cette recherche a permis de documenter largement plusieurs types de non-recours et plusieurs droits sociaux fédéraux ou prestations régionales, de manière globale, qualitative et quantitative. La quantification du non-recours est toutefois complexe³⁶ et délicate [Vial, 2010]. Bien des droits, prestations et services de la sécurité sociale, régimes d'assistance et d'aide aux personnes devraient être analysés de manière régulière, sur le plan quantitatif et qualitatif, afin d'en saisir les évolutions.
- 55 Les résultats préoccupants pointaient en 2017 des risques de précarisation rapide pour de nombreuses Bruxellois-es déjà précaires ou pauvres, en raison du non-recours aux droits. La pandémie de Covid-19 a depuis bouleversé les situations de vie et provoqué des milliers de changements de statuts. Certaines réglementations momentanées et propres à cette période ont permis, pour un temps, l'octroi ou le maintien de certains droits sociaux et parfois d'assouplir (considérablement) les procédures. Malgré ces précautions, bien des situations de non-recours ont été constatées à ce jour [Deprez *et al.*, 2020] et amplifiées par des fermetures partielles ou complètes de services et administrations ainsi qu'une accélération de la numérisation et dématérialisation des procédures depuis le premier confinement.
- 56 La mise à l'agenda politique d'une lutte contre le non-recours aux droits à tous niveaux de pouvoir³⁷ va paradoxalement de pair avec le développement accru de l'e-Gouvernement. Or, l'accélération de la numérisation et de la dématérialisation, le « principe numérique par défaut » décrété par le fédéral³⁸, les changements des lois conjugués aux changements des situations de vie risquent d'accroître considérablement les situations de non-recours aux droits, ainsi que cela a été illustré dans l'article.
- 57 Face au risque de « disparition » ou d'invisibilisation statistique et sociale de citoyens, les administrations et services publics fédéraux, régionaux, communaux ainsi que les

services de première ligne ou d'autres acteurs privés tels que les employeurs jouent un rôle fondamental contre le développement de situations de non-recours immédiates et prévisibles qui génèrent une précarisation accélérée. En temps de crise, mais pas uniquement, l'accueil humain des personnes [Deville, 2017], la simplification, l'action proactive et la coopération de l'ensemble de ces acteurs sont essentiels pour tendre vers une effectivité de l'octroi et du maintien des droits sociaux des personnes en situation de précarité et de pauvreté.

Merci à tou·te·s les répondant·e·s, à tous les services et institutions qui ont accepté de participer à l'enquête ainsi qu'à toute l'équipe de l'Observatoire de la Santé et du Social.

BIBLIOGRAPHIE

AUZURET, C., 2020. Que signifie sortir de la pauvreté ?. In : *La Vie des idées* [en ligne], 17/11/2020. ISSN : 2105-3030. Disponible à l'adresse : <https://laviedesidees.fr/Que-signifie-sortir-de-la-pauvrete.html>

BOUCKAERT, N. et SCHOKKAERT, E., 2011. Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale. In : *Revue belge de sécurité sociale, Analyses ex ante et ex post des politiques*. 2011/4. Bruxelles : SPF Sécurité sociale. pp. 609-634.

CARPENTIER, S., 2016. *Lost in Transition? Essays on the Socio-Economic Trajectories of Social Assistance Beneficiaries in Belgium*. Thèse de doctorat en Sociologie. Faculteit Sociale Wetenschappen. Anvers : Universiteit Antwerpen.

CASTEL, R., 2008. Qu'est-ce qu'être protégé ? La dimension socio-anthropologique de la protection sociale. In : GUILLEMARD (dir) *Où va la protection sociale ?* Paris : Presses Universitaires de France. pp. 101-117.

CASTEL, R., 2009. *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. Paris : Seuil. 457 p.

DEPREZ, A., NOËL, L. et SOLIS RAMIREZ, F., 2020. *Analyse des impacts de la première vague de la crise de la Covid-19 sur les personnes précarisées et les services sociaux de première ligne en Région bruxelloise et en Wallonie*. Bruxelles : Fédération Wallonie-Bruxelles. 69 p.

DEVILLE, C., 2017. Réflexions à propos de la notion de « non-recours » aux politiques sociales. In : *Sciences & Actions Sociales*, 2017/2, n° 7, pp. 78-89.

DUBOIS, V., 2015. *La vie au guichet. Administrer la misère*, Paris : Points, 210 p.

DUVOUX, N. et RODRIGUEZ, J., 2016. La pauvreté insaisissable. In : *Communications*. n° 98. Paris : Seuil. pp. 7-21.

EUBANKS, V., 2017. *Automating inequality How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. New York: St Martin's Press. 272 p.

HIBOU, B., 2012. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris : La Découverte.

KOUBI, G., 2013. Services en ligne et droits sociaux. In : *Informations sociales*. vol. 4, n° 178, pp. 44-51.

LEJEUNE, A., 2014. Accès au droit en France : la socialisation juridique comme condition de l'accès aux droits. In : *Les politiques sociales. Accessibilité et non-recours aux services publics*. n° 3 & 4, pp. 48-57.

LOCHAK, D., 2008. (In)visibilité sociale, (in)visibilité juridique ». In : BEAUD S. et al. (dir.), *La France invisible*, Paris : La Découverte. pp. 499-507.

MUÑOZ, J., 2015. Quand le support du droit se dématérialise. Le cas de la dématérialisation des dossiers de la prise en charge des accidents du travail. In : *Travailler*. vol. 2, n° 34, pp. 117-141.

NOËL, L. et LUYTEN, S., 2016. Femmes, précarités et pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale. Des conjonctions de rapports sociaux vers des situations de précarisation effective de femmes. In : PANNECOUCKE, I., LAHAYE, W., VRANCKEN, J. et VAN ROSSEM, R. (dir.) *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2016*. Gand : Academia Press. pp. 47-70.

OBSERVATOIRE DE LA SANTE ET DU SOCIAL DE BRUXELLES-CAPITALE, 2020. *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2019*. Bruxelles : Commission communautaire commune.

OBSERVATOIRE DE LA SANTE ET DU SOCIAL DE 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. Disponible à l'adresse : http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf

ROUVROY, A., 2013. Gouvernamentalité algorithmique et perspectives d'émancipation. Le disparate comme condition d'individuation par la relation ?. In : *Réseaux 2013/1*, n° 177, pp. 163-196.

ROUVROY, A. et STIEGLER, B., 2015. Le régime de vérité numérique. De la gouvernamentalité algorithmique à un nouvel État de droit. In : *Socio*. vol. 4, pp. 113-140.

ROSA, H., 2013. *Accélération. Une critique sociale du temps*. Paris : La Découverte. 486 p. (1re éd. 2010, traduit de l'allemand par Didier Renault).

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, 2013. *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral*. Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

SPP INTÉGRATION SOCIALE, 2016. Situation avant le RIS. In : *FOCUS*, n° 15. Juin 2016. Bruxelles : SPP Intégration sociale.

STATBEL, 2020. Isolement numérique : près d'un quart des personnes seules n'ont pas accès à internet à la maison. 30/04/2020. [Consultée le 8 janvier 2021]. Disponible à : <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/isolement-numerique-pres-dun-quart-des-personnes-seules-nont-pas-acces-internet-la-maison>

VAN OORSCHOT, W., 1996. Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In : *New perspectives on the non-take-up of social security benefits*, (TISSER Studies). Tilburg : Tilburg University Press. pp. 7-59.

VAN OORSCHOT, W. et MATH, A., 1996. La question du non-recours aux prestations sociales. In : *Recherches et Prévisions, Accès aux droits. Non-recours aux prestations Complexité*. 03/1996, n° 43, pp. 5-17.

VIAL, B., 2010. *Mesurer le non-recours : problème politique et question scientifique*, Mémoire en sciences politiques, Master spécialisé d'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Grenoble : Sciences Po Grenoble.

WARIN, P., 2009. Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux. In: *Lien social et Politiques. Pauvreté, précarité : quels modes de régulation ?* n° 61, pp.137-146.

WARIN, P., 2010. *Le non-recours : définition et typologies*. Grenoble : Observatoire des non-recours aux droits et services. 06/2010, n° 1. Working Paper

WARIN, P., 2014. Le non-recours aux prestations sociales : quelle critique du ciblage ? In : *Les politiques sociales. Accessibilité et non-recours aux services publics*. n° 3 & 4, pp. 12-24.

WELLER, J.-M., 1999. *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris : Desclée de Brouwer.

NOTES

1. Cette recherche a été réalisée dans le cadre du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté et a donné lieu à la publication du rapport thématique: « Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise » [<https://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/publications/2016-rapport-thematique-aperçus-du-non-recours-aux-droits-sociaux-et-de-la>].

2. Il y a en Région bruxelloise des proportions plus élevées de populations fragilisées : 61 % de locataires, 33 % de Bruxelloises vivant avec un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté, 12 % de familles monoparentales, 43 % de personnes isolées, 5,5 % de personnes bénéficiaires du revenu d'intégration (ou d'une aide financière équivalente), 11,6 % de la GRAPA, 4,5 % des indemnités d'invalidité, 28 % de bénéficiaires de l'intervention majorée pour les soins de santé [Observatoire de la Santé et du Social, 2020].

3. Par exemple, le droit à l'assurance chômage, le droit au revenu d'intégration ou à l'aide sociale, le droit à l'assurance obligatoire en soins de santé et indemnités, etc.

4. <https://odenore.msh-alpes.fr/>

5. Des personnes du monde académique, du monde associatif, de Fédérations de secteurs, d'organismes publics bruxellois, fédéraux, européens.

6. Les Bruxelloises (1) inconnues de la sécurité sociale, (2) sanctionnées des allocations de chômage et (3) bénéficiaires du revenu d'intégration.

7. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés, 94 personnes ont été rencontrées sur une période de six mois via la réalisation de 41 rencontres sous forme d'entretiens individuels ou collectifs.

8. Les 94 personnes interviewées ont abordé de nombreux droits et secteurs d'intervention : organismes publics de gestion de la sécurité sociale, services publics fédéraux et administrations publiques chargés de la gestion et du paiement des prestations sociales, institutions coopérantes de la sécurité sociale (mutuelles, syndicats...), services d'aide juridique, services sociaux généraux (Centres d'action sociale globale, centre d'aide aux personnes, CAW...), services plus spécialisés (planning familial, maisons médicales...), services d'aide à l'emploi et à la formation (maison pour l'emploi, antennes Actiris, organismes de formation...), services d'aide au logement...

9. L'exclusion concerne des personnes n'ayant pas droit ou ayant été exclues d'un droit de manière légale, mais il existe également des cas où cette exclusion n'est pas justifiée ou légale.

10. Lorsqu'une personne n'est pas couverte par un droit.

11. Auprès notamment de l'Onem, de la DG Personnes Handicapées, du SPP Intégration Sociale, ...

12. Certains droits (comme l'assurance chômage, l'assurance obligatoire de soins de santé, l'intervention majorées) sont plus utilisés ou connus que d'autres (comme par exemple, le droit à l'aide sociale), mais les conditions et les démarches pour les obtenir ou les maintenir sont moins connues, voire inconnues.

13. Sauf pour le droit à l'intervention majorée, droit le plus protecteur parmi les droits étudiés.

14. Onem, Capac, Caami, CPAS, Service fédéral des pensions, DG Personnes handicapées, communes, SPF Finances.
15. Comme des caisses sociales, secrétariats sociaux, ou des employeurs qui peuvent omettre de remettre un document, ou de le remplir de manière erronée. Il s'agit aussi par exemple de syndicats, de mutualités ou d'associations qui peuvent ne pas informer la personne d'un droit principal ou dérivé à une étape du parcours.
16. Cf. Charte de l'assuré social : « Art. 11. : L'institution de sécurité sociale qui doit examiner une demande recueille d'initiative toutes les informations faisant défaut en vue de pouvoir apprécier les droits de l'assuré social ». (http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1995041144&table_name=loi)
17. Par exemple, le revenu d'intégration, le statut d'invalidé, de malade, le droit à l'assurance chômage (droit au chômage sur un temps partiel, allocation de garantie de revenu, ...), personne ne qui répond aux conditions de revenus de l'intervention majorée, reconnaissance d'un handicap, ...
18. Par exemple, lorsque les allocations d'insertion ont été supprimées en 2015, lors de modifications des critères d'admissibilité ou d'octroi, lorsque le droit à l'assurance chômage a été modifié en 2004, 2012, que les compétences d'octroi ont été régionalisées 2016. Plus de 200 modifications successives de ce droit, sous forme d'arrêtés royaux, ont ainsi été adjointes à l'Arrêté royal et à l'Arrêté ministériel de 1991.
19. Entrée au chômage, perte d'emploi, maladie, accident de travail, accident...
20. Séparations, deuils, mariages, entrée dans la « vie active » et transition vers l'âge adulte, entrée à la retraite, devenir parent...
21. En raison d'événements liés à leur histoire personnelle, ces personnes peuvent aussi être radiées, sanctionnées malgré une éligibilité, ou se trouver dans une position de blocage administratif (conflits entre institutions publiques de la sécurité sociale, fermeture des droits, non rectification de changement de situation, etc.).
22. Les parcours de ces deux groupes ont été étudiés sur deux années entre fin 2010 et fin 2012 (données les plus récentes au moment de notre demande en 2015). Analyses effectuées par Sarah Missinne, de l'Observatoire de la Santé et du Social.
23. Une enquête sociale ou une vérification scrupuleuse des critères d'éligibilité au revenu d'intégration est effectuée par tout CPAS auquel une personne s'adresse.
24. Toutes sanctions confondues et pour trois types : « sanction administrative », « plan d'activation de recherche », « chômage volontaire ».
25. Les personnes inconnues de la sécurité sociale ont plus souvent reçu une sanction dans le cadre de l'activation du comportement de recherche (25%), ou reçu une sanction de type chômage volontaire (entre 17 à 19%) ou reçu une sanction administrative (entre 10 et 14%).
26. Chiffres transmis par la DG Personnes handicapées en 2016.
27. Voire de leur non éligibilité à d'autres droits sociaux dans le cas du droit résiduaire qu'est le droit à l'aide sociale. Ceci est valable pour les CPAS qui ont l'obligation d'« épuisement des droits aux prestations sociales » avant d'intervenir, mais d'autres organismes de la sécurité sociale ou acteurs coopérants cherchent aussi à obtenir des preuves de non éligibilité à d'autres droits.
28. L'INAMI, le SPP Intégration sociale, l'Onem, conditionnent de plus en plus les remboursements aux mutualités, aux CPAS, aux syndicats.
29. Dès les premiers enregistrements, traitements, échanges de données entre institutions publiques de la sécurité sociale via la Loi organique de la Banque Carrefour de la sécurité sociale du 15 janvier 1990 et via son financement. Définition de l'e-Gouvernement : <https://economie.fgov.be/fr/themes/line/la-notion-de-gouvernement> (consulté le 20/11/2020).
30. Des changements légaux, de réglementation ou de modalités de communication pour l'accès aux informations ou aux dossiers.

31. Qu'il s'agisse d'une connexion Internet ou téléphonique à partir d'un téléphone portable uniquement, un usage par cartes, des abonnements moins chers qui surfacturent certains usages ou autres services.
32. Pour plus d'informations sur l'asbl SMALS (<https://www.smals.be/fr/content/soutenir-le-government>)
33. Par exemple la récente application en ligne « My benefits » qui permet aux personnes informées avec « un statut social » (revenu d'intégration, GRAPA, handicap...) de savoir si elles sont ou non éligibles à un ou plusieurs droits complémentaires (tarif social pour l'énergie, les télécommunications, le transport en commun, musées...) à partir des données de la BCSS.
34. Rencontre avec Antoinette Rouvroy : gouvernementalité algorithmique et idéologie des big data, ajoutée le 6 mars 2018 par Le mouton numérique. Partie 3 Gouvernementalité algorithmique. Consulté sur Youtube le 3/04/2019 : <https://www.youtube.com/watch?v=cQCeAe8wPKU>
35. Pour une définition des différents degrés d'automatisation, voir la publication du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale [2013].
36. Etablir un taux de non-recours à une prestation précise à un moment donné comprend une série de limites. Le droit/ la prestation, l'administration ou service compétents pour son octroi, les périodes de références étudiées, la discipline, l'approche, les procédures sont autant de facteurs qui influencent les estimations. Une micro-simulation [Bouckaert et Schokkaert, 2011] ou des enquêtes par interviews [projet fédéral TAKE] feront varier les résultats. Si les approches et hypothèses varient, elles sont néanmoins de bons moyens d'estimer des proportions de populations concernées par cette réalité ou ce risque.
37. Mention dans les accords : régionaux bruxellois, communautaires francophones, de gouvernement fédéral.
38. « Le Gouvernement fixera en première instance le principe du "numérique par défaut" qui stipule que toutes les procédures doivent être accessibles numériquement en standard ». In : *Rapport des formateurs - Verslag van de formateurs - Paul Magnette & Alexander De Croo - 30/09/2020* (p. 19) et *Accord de gouvernement 30/09/2020* (p. 26).
-

RÉSUMÉS

Le « non-recours aux droits et services », aussi appelé « non take-up », est une situation dans laquelle une personne éligible ne bénéficie pas d'un ou plusieurs droit(s) au(x)quel(s) elle peut prétendre. La Région bruxelloise est particulièrement confrontée à la problématique pour plusieurs droits sociaux fondamentaux. Les analyses des situations individuelles, des parcours des personnes et des évolutions légales ont montré des spécificités selon les prestations. Plusieurs facteurs émergent : changements légaux dans l'octroi et le maintien de droits sociaux, multiplication des critères et démarches à accomplir, modalités d'accessibilité, complexité et instabilité grandissante des statuts dans les parcours des personnes précarisées. Une part importante des ayant-droits se décourage et certains intervenants professionnels ne s'estiment plus en mesure de pouvoir vérifier ou faire valoir l'éligibilité au vu de cette complexité croissante. Enfin, la forte dématérialisation des services (publics et privés) préalable à l'arrivée de la pandémie et accélérée depuis le premier confinement, renforce le risque de non-recours alors qu'un besoin grandissant d'aide concrète et humaine, de simplification et une détérioration de la confiance entre citoyens et État se font sentir.

Het “niet-gebruik van rechten en diensten”, ook wel “non-take-up” genoemd, is een situatie waarin een uitkeringsgerechtigde een of meerdere rechten waarop die persoon nochtans aanspraak kan maken niet krijgt. Vooral het Brussels Gewest wordt geconfronteerd met dit probleem voor meerdere sociale basisrechten. Uit de analyses van de individuele situaties, de trajecten van de personen en de wettelijke ontwikkelingen kwamen specifieke kenmerken naar voren volgens het type prestatie. Meerdere factoren spelen daarbij een rol: wettelijke veranderingen voor de toekenning en het behoud van sociale rechten, veelheid van de criteria en formaliteiten, toegangsvoorwaarden, complexiteit en toenemende instabiliteit van de statuten in de trajecten van de kansarme personen. Een groot deel van de uitkeringsgerechtigden raakt ontmoedigd en sommige professionele hulpverleners achten zich door deze toenemende complexiteit niet meer in staat om de uitkeringsgerechtigheid te controleren of te laten gelden. Tot slot is er de sterke dematerialisering van de (publieke en private) diensten die voor de coronapandemie al was begonnen en sinds de eerste lockdown in een stroomversnelling is geraakt. Het gevolg is een verhoogd risico op non-take-up, terwijl er net meer behoefte is aan concrete menselijke hulp en vereenvoudiging en het vertrouwen tussen burgers en overheid duidelijk wankel is.

Non-take-up of rights and services is a situation in which an eligible person does not benefit from one or more rights to which he or she is entitled. The Brussels Region in particular is confronted with the problem for several fundamental social rights. Analyses of individual situations, people's pathways and legal developments have shown specificities according to the benefits. Several factors emerge: legal changes in the granting and maintenance of social rights, the increase in the number of criteria and procedures to be completed, accessibility procedures and the growing complexity and instability of status in the pathways of people in precarious situations. A significant proportion of beneficiaries are discouraged and some professionals no longer feel able to verify or assert eligibility due to the growing complexity. Finally, the high level of digitalisation of services (public and private) prior to the pandemic which has accelerated since the first lockdown, reinforces the risk of non-take-up while there is a growing need for concrete, human help and simplification, as well as a deterioration of trust between citizens and the state.

INDEX

Keywords : public action, social aid, poverty, social policies

Thèmes : 4. santé – qualité de vie – inégalités sociales

Mots-clés : action publique, aide sociale, pauvreté, politiques sociales

Trefwoorden overheidsop treden, sociale bijstand, armoede, sociaal beleid

AUTEUR

LAURENCE NOËL

Laurence Noël est sociologue (ULB) a mené plusieurs recherches sur différentes formes et situations de précarités et /ou des contextes potentiellement précarisants (systèmes de care et situations de dépendance physique et/ou psychique, travail social et aide alimentaire, femmes en précarités, expulsions du logement, non-recours aux droits...). Actuellement, L. Noël travaille à l'Observatoire de la Santé et du Social plus spécifiquement à l'élaboration du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté et reste collaboratrice scientifique à l'Université Libre de Bruxelles.