

Claire-Marie Lievens, Conseillère juridique LDH

La sous-protection sociale à Bruxelles

Article rédigé sur base du résumé du rapport thématique de l'Observatoire de la Santé et du Social (« Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise »¹) et de la présentation qui en a été faite le 26 septembre 2019 par Laurence Noël à la Commission DESC (droits économiques, sociaux et culturels) de la LDH.

LES DROITS SOCIAUX À L'HEURE DE LA SOUS-PROTECTION SOCIALE

Les droits sociaux sont inscrits dans les textes de défense des droits fondamentaux ; il s'agit notamment du droit au logement, à la formation, à l'assurance chômage, à l'intervention majorée dans les soins de santé et à l'aide sociale au sens large. Les droits sociaux vont de pair avec les droits civils et politiques (que l'on pense à la liberté d'opinion, d'expression ou au droit de vote) parce que ces derniers ne peuvent être exercés sans un minimum de protection sociale. Difficile d'exercer son droit à la vie privée en étant sans-abri... Contrairement aux droits civils et politiques qui sont des libertés qui visent à protéger les citoyen·ne·s **par rapport à l'État**, les droits sociaux sont des droits fondamentaux qui donnent droit à des prestations **de la part de l'État**.

L'Observatoire de la Santé et du Social met en exergue une tendance à la baisse de l'accès à ces droits sociaux et de nombreuses situations de sous-protection. C'est notamment dans l'assurance chômage et dans l'aide sociale que le durcissement se fait fortement sentir.

LE « NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX », C'EST QUOI ?

Le non-recours aux droits sociaux réside dans le fait de ne pas avoir accès à certains droits sociaux pour l'une ou plusieurs des cinq raisons suivantes :

1. La personne ne connaît pas ses droits : elle n'a pas eu accès aux informations, a reçu des informations erronées, n'a pas compris les informations reçues ou ignore les conditions de maintien d'un droit. Par exemple, la personne ne sait pas qu'elle peut se rendre au CPAS pour demander un revenu d'intégration sociale (RIS) alors qu'elle remplit les conditions nécessaires pour ce faire.
2. La personne n'a pas demandé ses droits : par exemple parce qu'elle a déjà dû demander l'aide du CPAS antérieurement, a vécu cette expérience comme une humiliation et ne veut pas y retourner.
3. La personne n'a pas accès à ses droits alors qu'elle y est éligible (elle y a donc droit légalement) : se perdant dans la complexité des procédures administratives et souffrant de délais trop longs, elle se décourage et abandonne. Ainsi, en passant d'un statut à un autre (par exemple du chômage à l'aide sociale octroyée par le CPAS), elle peut finir par laisser tomber tant les démarches administratives sont lourdes.
4. La personne n'a pas accès à ses droits parce qu'on ne les lui a pas proposés : soit le travailleur social ne connaît pas bien la législation et ne propose donc pas tout ce à quoi elle peut avoir accès, soit des enjeux institutionnels changent la donne (des instructions sont données en interne dans le sens de la restriction des droits, les travailleurs manquent de temps ou abusent de leur pouvoir d'appréciation...).
5. La personne est exclue de ses droits temporairement ou

¹ www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/publications/2016-rapport-thematique-aperçus-du-non-recours-aux-droits-sociaux-et-de-la

définitivement : cela peut être dû à une mauvaise connaissance ou à un changement de législation qui entraîne le non-maintien d'un droit.

QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE CES NON-RECOURS AUX DROITS ?

L'Observatoire tire des enseignements des parcours socio-administratifs des personnes suivies dans le cadre de leur enquête ; ainsi les obstacles qui participent à la distanciation des personnes des institutions sont les suivants :

1. **La conditionnalisation toujours grandissante de l'accès et du maintien des droits sociaux** : exemple parmi d'autres, le législateur a voulu ajouter une condition de résidence dans l'octroi de la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA). La LDH a attaqué la loi et la Cour constitutionnelle lui a donné raison pour une question de compétence. Mais la possibilité d'ajouter cette condition de résidence est revenue par la bande quand Bpost et le SPF Finances ont établi un accord pour que les postier·e·s soient désormais en charge de contrôler que la personne âgée soit bien à son domicile, et ce par le biais d'un recommandé particulier².
2. **La contractualisation des droits sociaux** : depuis 2017, la signature d'un contrat comprenant un projet individualisé d'intégration sociale (« PIIS ») est obligatoire pour tous les allocataires bénéficiant du RIS. Ce contrat s'élabore avec l'aide d'une travailleuse sociale et est signé par celle-ci et le ou la bénéficiaire. Concrètement, le contrat peut porter sur un projet professionnel (réussir des études choisies, suivre une formation, s'inscrire à un atelier de recherche d'emploi, etc.), et/ou sur un projet d'intégration sociale (trouver un autre logement, faire appel à un service de médiation de dettes, etc.). Cependant, le contenu du contrat varie fortement d'un centre à l'autre. « *Le contenu des PIIS n'est pas défini par la loi. C'est source d'arbitraire et de grandes différences de traitement d'un CPAS à l'autre, d'un assistant social à l'autre* », relève Bernadette Schaeck pour l'aDAS (Association de Défense des Allocataires Sociaux)³. La loi ne dit rien non plus quant à la manière d'apprécier les démarches du bénéficiaire du RIS. Et rien n'est prévu pour rétablir l'équilibre dans le pouvoir de négociation du bénéficiaire qui ne se trouve clairement pas sur un pied d'égalité avec l'employé·e du CPAS étant donné qu'il a besoin du RIS pour survivre...
3. **Le développement des politiques d'activation** : pour exemple, dans la réforme qui instaurait le PIIS, la notion de « service communautaire » était aussi créée. Ce service pouvait être imposé à la personne : il s'agissait d'un engagement pris par l'allocataire social à rendre des services gratuitement et qui, une fois inscrit dans son contrat avec le CPAS, devenait obligatoire. Cette possibilité d'imposer un travail gratuit et forcé aux bénéficiaires du RIS a fort heureusement été annulée par la Cour constitutionnelle pour défaut de compétence : depuis 2016, seules les Régions sont compétentes pour la mise au travail des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, et le gouvernement fédéral ne peut donc imposer de politiques en cette matière aux régions⁴.
4. **La réorientation, la dilution des responsabilités et les évitements inter-institutionnels** : la personne peut en effet être orientée d'un service à l'autre car de nombreux acteurs participent à l'effectivité des droits sociaux et à leur accès : des acteurs directs (l'ONEM parmi tant d'autres) et des acteurs indirects (les employeurs notamment). Face à cette multiplicité, la dilution des responsabilités sonne comme une évidence. En outre, l'ensemble des changements législatifs (et la création de dispositifs d'activation) favorise l'émergence d'évitements et de

2 <https://plus.lesoir.be/233349/article/2019-06-27/pensions-les-facteurs-vont-controler-le-lieu-de-residence-les-syndicats> ; www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/beneficiaires-de-la-grapa-bpost-ne-controle-pas-les-pensionnes-mais-leur-permet-d-etre-en-ordre-5dca854cf20d5a0c46c43bf3 ; www.levif.be/actualite/belgique/reforme-de-la-grapa-nos-aines-ne-sont-ils-point-dignes-d-un-peu-de-confiance/article-opinion-1179951.html

3 Alter Echos, PIIS pour tous : le scénario du pire ?, 10 mai 2016, in www.alterechos.be/piis-pour-tous-le-scenario-du-pire

4 RTBF, La Cour constitutionnelle annule le service communautaire des CPAS, in www.rtbf.be/info/belgique/detail_la-cour-constitutionnelle-annule-le-service-communautaire-des-cpas?id=9965149

transferts d'utilisateur·e·s entre institutions de divers niveaux de pouvoirs⁵.

5. **L'augmentation des changements de statuts et de périodes sans statut ou d'entre-deux** : à la fois parce que la vie est pleine de transitions personnelles, parce que des événements familiaux ont lieu, parce que les risques sociaux existent pour tout le monde, les personnes peuvent passer d'un statut précaire à un autre (du chômage à l'emploi précaire puis à l'aide sociale par exemple) de plus en plus fréquemment. Les droits sont ainsi de moins en moins stables dans le temps.
6. **L'invisibilisation des personnes** : le droit peut exclure et « sous-protéger » (« *puisque'il n'est pas automatiquement effectif et que l'octroi est souvent complexe* »⁶) en produisant l'exclusion ou en renforçant une exclusion préexistante.
7. **L'altération du rapport entre citoyen·ne·s et institutions** : les travailleuses et travailleurs sociaux voient de plus en plus leurs missions changer et tendre vers plus d'évaluation et de contrôle (et de sanctions par conséquent). La confiance, base de tout travail social, s'en trouve forcément impactée, le lien entre l'employé·e et l'utilisateur·e aussi...

QUELLES PISTES SONT SUGGÉRÉES PAR LES PERSONNES INTERVIEWÉES ?

Pour garantir une véritable protection sociale, les principales idées proposées par les personnes qui ont participé à l'enquête sont diverses : l'individualisation des droits sociaux, le revenu universel, un changement de politique économique, des réformes en matière de logement, d'éducation, de formation, et une simplification administrative. Les pistes ne manquent pas pour défendre les droits sociaux, socle d'une vie digne au quotidien. La précarité grandissante et qui nous explose au visage dans les rues des grandes villes doit pousser celles et ceux qui nous dirigent à prendre les bonnes décisions en la matière, de toute urgence.

Laurence Noël



Laurence Noël a mené plusieurs recherches sur différentes formes de précarités ou réalités potentiellement précarisantes (vieillesse et entrées en situations de dépendances physique et/ou psychique, aide alimentaire, risques de décrochage scolaire à l'entrée du secondaire, femmes et précarités, non-recours aux droits sociaux...), ainsi que plusieurs recherches-évaluations : mesures des CPAS pour la participation sociale et culturelle et de lutte contre la pauvreté des enfants, formation initiale des enseignants, coordination d'aide et de soins à domicile, pratiques et conceptions de réduction des risques liés à l'usage de drogues.

Actuellement, Laurence Noël travaille à l'Observatoire de la Santé et du Social, plus spécifiquement à l'élaboration du Rapport thématique et des Regards croisés qui font partie du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté et reste collaboratrice scientifique au GRAP (Groupe de Recherche sur l'Action Publique de l'ULB).

⁵ Observatoire de la santé et du social - Bruxelles, Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise, in www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf, p.119.

⁶ *Ibidem*, p. 11.