

Pauvreté et ineffectivité des droits

Non-accès et non recours aux droits

15 ans de coopération
contre la pauvreté, pour les droits de tous

À l'occasion des 15 ans de l'accord de coopération relatif à la lutte contre la pauvreté¹, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a organisé un colloque au Sénat, le 16 décembre 2014, avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin. Le choix de la thématique - pauvreté et ineffectivité des droits - s'est rapidement imposé. C'est en effet sur la base de ce constat que l'accord de coopération est construit: aucun droit de l'homme ne résiste à l'épreuve de la pauvreté, qu'il s'agisse du droit à la protection de la santé, du droit au respect de la vie familiale, du droit à un logement décent, du droit à la protection sociale... Les gouvernements de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés qui ont signé l'accord et les parlements qui l'ont approuvé ont chargé le Service d'évaluer l'effectivité des droits fondamentaux de ceux qui vivent dans la pauvreté et l'inégalité d'accès à ces droits et de formuler des recommandations pour restaurer les conditions de leur exercice. Quelle valeur a en effet un droit qui n'est pas effectivement respecté? La reconnaissance formelle d'un droit ne garantit en aucune manière sa mise en œuvre, d'autant moins que l'ayant droit potentiel vit dans des conditions socioéconomiques défavorables. L'enjeu en termes de lutte contre la pauvreté est de taille: le non-recours diminue l'impact des mesures adoptées par les législateurs et appauvrit les personnes qui n'ont pas accès aux droits auxquels elles peuvent prétendre.

Cet anniversaire coïncide avec celui des 20 ans du Rapport général sur la pauvreté, à l'origine de l'accord de coopération et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Ce rapport a contribué à remettre en cause la conception classique de la pauvreté - faible niveau de revenu et de consommation - en mettant en avant le fait que la vulnérabilité et l'impuissance à exercer ses droits et assumer ses responsabilités constituent des dimensions essentielles de la pauvreté. «La lutte contre la

pauvreté est une lutte pour les droits de l'homme²».

En Belgique, de nombreuses mesures ont été prises pour garantir le respect des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution belge et dans les textes internationaux que l'Etat belge a ratifiés. C'est ainsi par exemple qu'un système de soins de qualité existe, incluant des mesures dont l'objectif est de permettre à chacun d'en bénéficier. Mais pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, il est encore trop souvent difficile d'accéder aux soins au moment où cela serait nécessaire. Exercer ses droits demeure pour elles un parcours du combattant³.

Le non-accès aux droits, dont le non-recours ou non-demande est une forme, est une réalité dont l'ampleur est plus grande qu'on ne l'imagine généralement et qui touche particulièrement les personnes les plus défavorisées. Les prestations non réclamées constitueraient, selon certaines études, un phénomène plus étendu que la fraude aux allocations, qui fait pourtant l'objet de bien plus d'attention politique aujourd'hui. Lors du colloque, Paul Spicker (Robert Gordon University/Scotland) a présenté les chiffres disponibles au Royaume-Uni, pays pionnier en la matière et Pierre Mazet (Observatoire des non-recours aux droits et services/France) ceux relatifs à la situation en France. Ides Nicaise (KULeuven-HIVA/PPW) a fait le même exercice pour la Belgique⁴; parmi les chiffres cités, celui qui a plus par-

1. Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, Moniteur belge du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.

2. ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et communes belges section CPAS, Fondation Roi Baudouin. *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles (1994), p. 405.

3. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Une autre approche des indicateurs de pauvreté: recherche-action-formation*, Bruxelles, mars 2004.

4. La présentation power point de ces trois interventions est disponible sur le site www.luttepauvrete.be

ticulièrement retenu l'attention est relatif au droit au revenu d'intégration: une recherche estime que le non-recours est de 65%. Notons qu'il est difficile de quantifier une réalité par définition peu ou pas visible parce que les bases de données des administrations et services chargés d'octroyer les droits ne comptabilisent que les bénéficiaires effectifs et qu'il est difficile de connaître le nombre d'ayants droit potentiels. L'ampleur du phénomène est aussi liée au fait que le nonaccès aux droits existe dans tous les domaines; il touche les droits qui se traduisent par une allocation mais aussi ceux qui concernent l'éducation, la santé, la culture, l'emploi, le logement ...

Au-delà de la nécessaire quantification du phénomène, il est essentiel de comprendre les raisons pour lesquelles des personnes n'accèdent pas à leurs droits. Elles sont multiples. Le manque d'information du bénéficiaire potentiel et la complexité des démarches administratives à accomplir sont les deux raisons les plus fréquemment citées pour expliquer le nonaccès mais il y en a bien d'autres. On constate en effet que des personnes qui savent qu'un droit existe et qu'elles pourraient fort probablement en bénéficier, n'introduisent pas de demande; c'est à ce type de situation que le terme non-recours s'applique. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici quelques explications possibles, particulièrement pertinentes lorsque l'ayant droit potentiel vit dans la pauvreté: les conditions d'obtention du droit perçues comme stigmatisantes, en particulier lorsqu'il s'agit de droits résiduels; le fait de ne plus se vivre comme un sujet de droits lorsque ceux-ci sont régulièrement bafoués; le contexte politique parfois peu bienveillant pour les ayants droit à une allocation; la crainte des conséquences - le placement des enfants notamment - d'une démarche tendant à faire valoir un droit qui implique une enquête sociale. La non-demande ne peut donc être assimilée à un libre choix, elle renvoie plutôt à ce que cela 'coûte' de demander ses droits. Le titre de l'intervention de ATD Quart Monde en début de colloque est éloquent à cet égard: «*Quand on vit dans la pauvreté, exercer ses droits est risqué*». Approfondir les raisons du non-recours nécessite d'écouter ce que les personnes concernées ont à en dire.

Les raisons du nonaccès aux droits sont multiples, les réponses à donner le sont tout autant. Les administrations et services chargés de mettre en œuvre les droits jouent un rôle majeur: leur accessibilité, la façon dont l'accueil est organisé, ... sont déterminants. Lors du colloque, différentes initiatives prises par ces acteurs ont été évoquées: des services adoptent des démarches pro-actives afin d'atteindre les personnes qui ne s'adressent pas à eux; une administration organise des rencontres très régulières entre des professionnels du secteur et des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent afin de mieux comprendre l'écart qui existe entre les droits inscrits dans le texte de loi et la façon dont ils sont appliqués sur le terrain afin de le réduire; des administrations investissent beaucoup pour rendre l'ouverture des droits la plus "automatique" possible⁵. L'automatisation peut en effet contribuer à l'effectivité de certains droits et à ce titre mérite toute notre attention, d'autant plus que le développement des banques de données et des possibilités de croisement entre elles via la Banque Carrefour Sécurité Sociale, offre de nombreuses possibilités. Mais l'ouverture d'office des droits n'est pas toujours possible et elle n'est pertinente que lorsque la raison du nonaccès est le manque d'information ou la complexité des démarches administratives. Pour faciliter l'accès aux droits, plusieurs institutions publiques travaillent actuellement en vue de rendre possible une forme de demande ou de suivi électronique par le citoyen lui-même. La question se pose cependant de savoir si des personnes socialement vulnérables auront la possibilité de suivre cette évolution, compte tenu de l'existence d'une fracture numérique.

Le législateur a aussi un rôle essentiel à jouer pour garantir la mise en œuvre des droits. Plusieurs exemples ont été donnés au cours de la journée du 16 décembre, notamment dans le domaine du logement où des mesures intéressantes, prises pour mieux garantir le droit à un logement décent, ne sont pas appliquées, pour divers motifs, notamment par manque de concertation en amont avec les acteurs concernés (exemple: la formule de la garantie locative bancaire qui n'est pas ou très peu utilisée). En matière de soins de santé, la réglementation relative aux interventions majorées, jusqu'ici très complexe, a été récemment simplifiée, tout en maintenant le niveau de protection. De manière plus globale, le

5. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral. Bruxelles, 1 mars 2013

constat est fait que les droits résiduels comportent un risque accru que les ayants droit potentiels n'y aient pas accès; que la plus grande conditionnalité des droits dénoncée par de nombreuses associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, constitue un obstacle à leur accès.

Et enfin, pour accéder aux droits que l'on revendique, un recours en justice est parfois nécessaire. Mais on sait que s'adresser à la justice est une démarche particulièrement difficile pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. Diverses pistes ont été évoquées durant le colloque pour surmonter ces difficultés: la simplification du langage utilisé par les acteurs judiciaires, la formation aux questions liées à la grande pauvreté et à ses conséquences multiples, la réforme de l'aide juridique,...

Le colloque a permis de mettre à l'avant-plan la question du lien entre pauvreté et droits, ineffectivité des droits et d'entendre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des chercheurs de diverses disciplines, des administrations, des professionnels de plusieurs secteurs. Un public très nombreux a participé à la journée. Le lieu dans lequel le colloque s'est déroulé, l'hémicycle du Sénat, a permis de signifier qu'il s'agit d'une question politique, qui interroge le fonctionnement de notre démocratie. La réflexion sur les causes du nonaccès aux droits doit maintenant être poursuivie, en y associant les personnes directement concernées, pour déboucher sur des actions garantissant l'effectivité des droits de tous pour tous.

Des actes, sous forme de recueil des interventions faites durant le colloque, paraîtront. Une rubrique du site est d'ores et déjà consultable sur le site www.luttepauvrete.be, dans laquelle vous trouverez notamment une liste de publications – non exhaustive – ayant trait au nonaccès et non-recours aux droits. Une vidéo est également en cours d'élaboration, conçue comme outil de sensibilisation et de formation, à destination d'un large public.

A suivre.

Françoise DE BOE et Henk VAN HOOTEGEM,
Service de lutte contre la pauvreté, la précarité
et l'exclusion sociale

www.luttepauvrete.be



A Bruxelles, un Fonds Papillon pour des femmes issues de l'immigration

Créé à l'initiative de Monique Taymans, le Fonds Papillon souhaite soutenir des organisations de la Région de Bruxelles-Capitale qui favorisent l'accès des femmes –particulièrement celles issues de l'immigration– à des activités sociales, culturelles et d'éducation permanente. Le Fonds donnera la priorité au développement d'activités auxquelles ces femmes ont actuellement trop peu l'occasion de prendre part.

Ces activités pourront notamment viser:

- l'accès à l'offre culturelle: sorties culturelles (musée, expositions, cinéma, théâtre, bibliothèque...), rencontres avec des artistes...
- la contribution à la vie culturelle: participation à des ateliers créatifs (expression théâtrale, arts plastiques, technique audiovisuelle...)
- le soutien à la parentalité et l'accompagnement des enfants dans leur scolarité: ateliers sur différents thèmes liés à l'éducation des enfants, activités favorisant le lien familles/école, activités récréatives parents-enfants pendant le week-end ou les congés scolaires...
- la participation à la vie locale ou associative: activités visant le développement des capacités de prise de parole et de communication, l'apport de repères sur le fonctionnement de la société belge, la découverte du quartier/de la commune et de son offre associative et culturelle, la participation à un projet au bénéfice de la collectivité...

Cet appel à projets s'adresse aux associations (avec statut d'asbl) et pouvoirs publics locaux (communes et CPAS) de la Région de Bruxelles-Capitale. Il a pour groupe cible les femmes issues de milieux précarisés en Région de Bruxelles-Capitale et est un projet non commercial d'intérêt général.

Le Fonds Papillon soutiendra financièrement chaque projet sélectionné. Le montant de l'aide financière sera déterminé par le jury selon la nature du projet, dans une fourchette de 6.000 € à 8.000 €. Introduction en ligne du dossier de candidature pour le 30 mars 2015 au plus tard.

Renseignements:

02-500 45 55
<http://www.kbs-frb.be/>