

ARMOEDE EN INEFFECTIVITEIT VAN RECHTEN
non-take-up van rechten

PAUVRETÉ ET INEFFECTIVITÉ DES DROITS
non-recours aux droits

**ARMOEDE EN INEFFECTIVITEIT
VAN RECHTEN
non-take-up van rechten**

**PAUVRETÉ ET INEFFECTIVITÉ
DES DROITS
non-recours aux droits**

**Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en
sociale uitsluiting**

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

2017

D/0147/2017/295
ISBN 978 2 87403 456 5
Bestelcode/N° de commande: 206 175 300

© die Keure
Kleine Pathoekeweg 3
8000 Brugge
Tel.: 050/47.12.72
Fax: 050/33.51.54
E-mail: professional.publishing@diekeure.be
Internet: www.diekeure.be

Niets uit deze uitgave, zelfs gedeeltelijk, mag openbaar gemaakt worden, gereproduceerd worden, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname of plaat, of opgeslagen worden in een geautomatiseerd gegevensbestand behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

© la Chartre
Rue Guimard 19
1040 Bruxelles
Tél.: 02/512.29.49
Fax: 02/512.26.93
E-mail: professional.publishing@lacharte.be
Internet: www.lacharte.be

Aucun extrait de cette édition ne peut, même partiellement, être communiqué au public, reproduit ni traduit ou adapté sous quelque forme que ce soit moyennant photocopie, microfilm, enregistrement ou tout autre moyen, ou être saisi dans une banque de données sans l'autorisation écrite et préalable de l'éditeur.

Collection *Droit en mouvement/Recht in beweging*

Objectif

Au travers de la Collection *Droit en mouvement/Recht in beweging*, le centre interdisciplinaire *Droits fondamentaux & Lien social (Df&Ls)* de l'Université de Namur a pour objectif de diffuser le résultat d'études et de recherches concernant les droits fondamentaux et les droits sociaux au sens large.

Les travaux publiés ont en commun de traiter et d'interroger les normes juridiques fondamentales, quelle que soit leur nature (dispositions internationales, lois, arrêtés d'exécution, règlements, circulaires, etc.), afin d'examiner dans quelles mesures les pratiques institutionnelles favorisent ou freinent l'inclusion sociale.

Par ailleurs, une caractéristique fondamentale de la collection réside dans l'aspect multidisciplinaire : les dispositifs normatifs peuvent être interrogés sous l'angle de diverses disciplines (droit, sociologie, philosophie, psychologie, médecine, économie, etc.).

L'esprit d'ouverture qui caractérise les travaux publiés se traduit aussi dans le fait que la collection accepte des contributions extérieures à l'Université de Namur, tant en français qu'en néerlandais. En outre, la collection s'adresse à un public large, comprenant non seulement des académiques et des chercheurs mais aussi des professionnels de terrain puisqu'elle aborde des thèmes vivants et sujets à débat dans la société.

Comité de rédaction :

Rik CARTON, éditeur, la Charte/die Keure

Pierre DOHET, expert en dispositifs publics d'aides à l'emploi et à la formation, service aux entreprises, Forem Conseil

Filip DORSEMONT, professeur en droit du travail, Crides Jean Renauld, faculté de droit UCL

Valérie FLOHIMONT, professeur à la faculté de droit UNamur, directeur du Df&Ls, collaborateur scientifique ISR KU Leuven

Philippe VERSAILLES, chercheur au Df&Ls, avocat au barreau de Namur

Directeur de rédaction :

Valérie FLOHIMONT, professeur à la faculté de droit de l'UNamur, directeur du Df&Ls, collaborateur scientifique ISR KU Leuven

Secrétaire de rédaction :

Christiane DELVIGNE

Reeks *Droit en mouvement/Recht in beweging*

Doelstelling

Met de Reeks *Droit en mouvement/Recht in beweging* wil het interdisciplinair centrum *Droits Fondamentaux & Lien social (Df&Ls)* van de Université de Namur de resultaten van onderzoeken en studies naar de fundamentele en sociale rechten in brede zin meer bekendheid geven.

De gepubliceerde werken hebben als gemeenschappelijke factor dat ze onderzoeken in welke mate de fundamentele rechtsnormen, los van hun aard (internationale bepalingen, wetten, uitvoeringsbesluiten, reglementen, rondzendbrieven enz.) in de institutionele praktijk de sociale inclusie bevorderen of belemmeren. Een ander fundamenteel kenmerk van deze collectie is het multidisciplinair aspect: de normatieve bepalingen kunnen worden onderzocht vanuit meerdere hoeken (recht, sociologie, filosofie, psychologie, geneeskunde, economie enz.).

De openheid van geest die kenmerkend is voor de gepubliceerde werken vertaalt zich ook in de bijdragen, zowel Franstalige als Nederlandstalige, van buiten de Université de Namur. De aandacht voor actuele thema's en onderwerpen die thans in de maatschappij ter discussie staan, zorgt er bovendien voor dat de collectie zich richt tot een breed publiek, van academici en onderzoekers tot deskundigen op het terrein.

Redactiecomité:

Rik CARTON, uitgever, la Charte/die Keure

Pierre DOHET, deskundige in openbare tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen, dienst Ondernemingen, Forem Conseil

Filip DORSSEMONT, professor arbeidsrecht, Crides Jean Renault, rechtsfaculteit UCL

Valérie FLOHIMONT, professor rechtsfaculteit UNamur, directeur Df&Ls, vrijwillig wetenschappelijk medewerker ISR KU Leuven

Philippe VERSAILLES, onderzoeker Df&Ls, advocaat aan de Naamse balie

Redactiedirecteur:

Valérie FLOHIMONT, professor rechtsfaculteit UNamur, directeur Df&Ls, vrijwillig wetenschappelijk medewerker ISR KU Leuven

Redactiesecretaris:

Christiane DELVIGNE

INHOUDSTAFEL – TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
INLEIDING	5
QUAND ON VIT DANS LA PAUVRETÉ, EXERCER SES DROITS EST RISQUÉ	9
<i>Marijke DECUYPERE et Georges DE KERCHOVE</i>	
ALS JE IN ARMOEDE LEEFT, IS DE UITOEFENING VAN JE RECHTEN RISKANT	13
<i>Marijke DECUYPERE en Georges DE KERCHOVE</i>	
TAKE-UP OF BENEFITS: LESSONS FROM THE UK	17
<i>Paul SPICKER</i>	
I. THE WELFARE STATE AND THE LEGACY OF THE POOR LAW	17
II. THE CRITIQUE OF MEANS-TESTING	18
III. THE PROBLEM OF TAKE-UP	20
IV. BARRIERS TO ACCESS	23
V. FURTHER INFLUENCES ON TAKE-UP	26
1. Pensioners and non-pensioners	27
2. Couples and others	29
3. Employment	29
VI. THE PROBLEMS OF SELECTIVE BENEFITS	30
VII. ‘TAKE-UP’ IN OTHER SOCIAL SERVICES	32
VIII. IS LOW TAKE-UP A PROBLEM?	33
IX. WHAT WORKS?	34

**ANALYSE DU NON-RECOURS AUX DROITS : UN OUTIL
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES** 37

Pierre MAZET

I.	NON-RECOURS PAR MÉCONNAISSANCE ET POLITIQUES DE COMMUNICATION	39
II.	NON-RÉCEPTION ET BARRIÈRES ADMINISTRATIVES	42
III.	NON-DEMANDE ET PERTINENCE DE L'OFFRE	44
	1. Un raisonnement en termes de calcul coût/avantage	44
	2. Le sentiment de stigmatisation	45
	3. Le conflit de normes	46
IV.	NON-PROPOSITION ET POSITIONNEMENT DES INTERVENANTS SOCIAUX	48
	1. La méconnaissance ou la connaissance incomplète des droits et des dispositifs	48
	2. La non-proposition par anticipation	49
	3. Des représentations qui s'opposent à la proposition de l'offre	51

**GATEN IN DE SOCIALE BESCHERMING. ONDERZOEK
OVER DE NIET-EFFECTIVITEIT VAN SOCIAAL-
ECONOMISCHE RECHTEN IN BELGIË** 53

Ides NIJSE

I.	NON-TAKE-UP OF NIET-DEKKING?	53
II.	UNIVERSALITEIT VERSUS SELECTIVITEIT VAN SOCIALE RECHTEN	54
	1. Burgerschap	55
	2. Arbeidsstatuut	56
	3. De residuele overheidsbescherming	58
	4. Familiale solidariteit	59
III.	HOE OMVANGRIJK IS HET PROBLEEM VAN INEFFECTIEVE RECHTEN?	59
	1. Gewaarborgd minimuminkomen	60
	2. Andere sociale rechten	61
IV.	BELEIDSIMPLICATIES	62
V.	REFERENTIES	63

**À LA BASE DU NON-ACCÈS AUX DROITS : LE MANQUE
D’EFFECTIVITÉ DES LOIS** 67

Nicolas BERNARD

I.	DEUX JUSTIFICATIONS À BANNIR	67
II.	DES RAISONS MULTIPLES	69
III.	LES TRACES D’UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT EN DROIT BELGE DU LOGEMENT	72
	1. Dans le secteur public	72
	2. Dans le secteur privé	77
	3. L’article 23 de la Constitution	79
IV.	L’EFFET DISSUASIF EST À PRENDRE EN COMPTE ÉGALEMENT POUR ÉVALUER L’EFFECTIVITÉ DES LOIS	79
V.	DU RÔLE DU SECTEUR ASSOCIATIF DANS LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS	81

**REDUCING POVERTY AND IMPROVING FAIRNESS BY
ENSURING THAT PEOPLE RECEIVE THE SOCIAL
BENEFITS TO WHICH THEY ARE ENTITLED: EVIDENCE
FROM THE EU** 85

Hans DUBOIS

I.	INTRODUCTION	85
II.	IS THE GAP BETWEEN BENEFIT RECEIPT AND ENTITLEMENTS A PROBLEM?	86
III.	DO BENEFITS REACH THOSE WHO ARE ENTITLED TO THEM?	87
	1. Non-take-up is a widespread problem across Member States	87
	2. Non-take-up is an issue for various types of benefits	87
	3. Non-take-up is a problem of considerable magnitude	88
	4. Non-take-up has been persistent	88
IV.	WHY DO BENEFITS NOT REACH THOSE WHO ARE ENTITLED TO THEM?	89
	1. Deriving reasons for non-take-up from household characteristics	89
	2. Reported reasons for non-take-up	89

V.	HOW TO REDUCE NON-TAKE-UP?	90
	1. Initiatives at the administrative level	90
	2. Initiatives at the individual level	92
	3. Pointers for benefit design	95
	4. Initiatives at the societal level	97
VI.	CONCLUSION	99
VII.	REFERENCES	99

DE ROL VAN DIENSTEN EN ADMINISTRATIES TEN AANZIEN VAN DE NIET-TOEGANG TOT EN HET NIET-GEBRUIK VAN RECHTEN 101

Henk VAN HOOTEGEM

I.	DE PROBLEMATIEK EN HAAR OORZAKEN	101
II.	PRAKTIJKEN VOOR EEN GROTERE EFFECTIVITEIT VAN RECHTEN	105
III.	CONCLUSIE	110

LES SERVICES ET ADMINISTRATIONS FACE AU NON-ACCÈS ET AU NON-RECOURS AUX DROITS 113

Henk VAN HOOTEGEM

I.	LA PROBLÉMATIQUE ET SES CAUSES	113
II.	DES PRATIQUES POUR PLUS D'EFFECTIVITÉ DES DROITS	117
III.	CONCLUSION	122

LES LÉGISLATEURS ET ACTEURS JUDICIAIRES FACE AU NON-ACCÈS ET AU NON-RECOURS AUX DROITS 125

Françoise DE BOE

I.	LE RÔLE DU LÉGISLATEUR	125
II.	LE RÔLE DES ACTEURS JUDICIAIRES	131
III.	CONCLUSION	135

DE ROL VAN WETGEVERS EN JUSTITIËLE ACTOREN TEN AANZIEN VAN DE NIET-TOEGANG TOT EN HET NIET-GEBRUIK VAN RECHTEN	137
<i>Françoise DE BOE</i>	
I. DE ROL VAN DE WETGEVER	137
II. DE ROL VAN DE JUSTITIËLE ACTOREN	143
III. CONCLUSIE	147
JUSTICE ET PAUVRETÉ	149
<i>Françoise TULKENS</i>	
I. LA CRISE ET LES DROITS HUMAINS FONDAMENTAUX	149
II. L'ACCÈS À LA JUSTICE	153
III. CONCLUSION	156
JUSTITIE EN ARMOEDE	157
<i>Françoise TULKENS</i>	
I. DE CRISIS EN DE FUNDAMENTELE MENSENRECHTEN	157
II. TOEGANG TOT JUSTITIE	161
III. CONCLUSIE	164

INTRODUCTION

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'État 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. En Belgique, de nombreuses mesures ont été prises pour concrétiser les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution belge et dans les textes internationaux que l'État belge a ratifiés. La reconnaissance formelle d'un droit ne garantit cependant 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 coïncidait 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 élargir 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'homme »².

Le nonaccès et le non-recours aux droits sont 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 plus d'attention politique aujourd'hui. Le développement du phénomène est notamment lié 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...

Les causes en sont multiples, les pistes à suivre pour y remédier également. Cette publication, essentiellement basée sur le colloque, a l'ambition de contribuer à une

¹ Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *M.B.*, 16 décembre 1998 et 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. 397.

meilleure compréhension du non-accès et du non-recours aux droits ainsi que des façons de diminuer ceux-ci.

La première partie de l'ouvrage regroupe les contributions de chercheurs de différentes disciplines, à savoir l'histoire, la sociologie, l'économie et le droit. Un texte apporte aussi un regard plus international sur la question. Ces contributions sont précédées de deux témoignages relatifs à des situations de non-recours aux droits vécues par des personnes en situation de pauvreté (ATD Quart Monde Belgique).

Au Royaume-Uni, le '*non take-up*' est au centre de l'attention depuis les années 1930, à partir d'un questionnement relatif à l'efficacité des politiques ciblées sur des populations pauvres par rapport à celle de prestations dites universelles. Pas mal d'informations, notamment de chiffres, concernant cette thématique ont donc pu être collectées. Paul SPICKER (historien à la Robert Gordon University, Scotland) conclut cependant que la compréhension du phénomène est encore fort lacunaire (1).

Ce n'est que bien plus tard, au milieu des années 1990, que la thématique du 'non-recours' a été introduite en France. Pierre MAZET (sociologue à l'Observatoire des non-recours aux droits et services, Odenore), centre son exposé sur la typologie des causes, établie par Odenore et toujours en construction : non-connaissance, non-réception, non-demande des ayants droit potentiels et non-proposition par les intervenants sociaux. Le fait que des personnes ne bénéficient pas d'un droit auquel elles pourraient prétendre interroge dans tous les cas l'effectivité et la pertinence de l'offre publique (2).

En Belgique, très peu de recherches ont été menées dans ce domaine, très peu de moyens y ont été affectés. Ides NICAISE (économiste à la KU Leuven/Hiva) rend compte des connaissances disponibles dans notre pays, à la fois par un aperçu général et par des exemples de droits spécifiques, notamment celui du taux de non-recours au droit au revenu d'intégration. Il explique que les causes peuvent être recherchées à divers niveaux : dans le système des droits sociaux, auprès des services chargés de les mettre en application et auprès des ayants droit potentiels (3).

Nicolas BERNARD (professeur à l'Université Saint-Louis) aborde la question sous l'angle de l'effectivité des lois, qui pour nombreuses d'entre elles souffrent d'un déficit d'application. Il évoque en particulier le domaine du logement. Après avoir relativisé deux explications généralement données pour justifier cette ineffectivité, à savoir l'insuffisance des moyens et l'insécurité juridique, il en énumère plusieurs autres, qui souvent se combinent : manque d'arrêtés d'exécution ou de concertation en amont avec les acteurs concernés, transfert de compétences sans ressources financières adéquates... Il pose aussi la question de l'existence d'une obligation de résultat en matière de logement (4).

Un article de Hans DUBOIS (Research Manager, Eurofound) termine cette première partie de la publication. Sur la base d'une étude dans 10 États membres de l'Union européenne, il explique en quoi le '*non take-up*' est un problème, quelle est l'ampleur du phénomène, quelles en sont les raisons et quelles sont les solutions possibles. Cette démarche vise à stimuler le partage d'expériences (5).

La seconde partie du livre rend compte des deux panels organisés avec des acteurs de terrain. Nombre d'entre eux sont concernés, vu la multiplicité des raisons du non-accès et du non-recours aux droits ainsi que des réponses à donner : services publics et privés, administrations, législateurs et acteurs judiciaires.

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 en termes d'effectivité des droits. Lors du colloque, différentes initiatives prises par ces acteurs ont été évoquées : démarches proactives afin d'atteindre les personnes ; rencontres régulières entre des professionnels d'un 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 en vue de le réduire... (1).

Le législateur a aussi un rôle essentiel à jouer pour garantir la mise en œuvre des droits. Plusieurs exemples ont été donnés, notamment celui de la réglementation relative aux interventions majorées de l'assurance soins de santé qui a été récemment simplifiée, tout en maintenant le niveau de protection. De manière plus globale, le constat est fait 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 (2).

Et enfin, pour faire valoir les 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 et que l'aide juridique ne fonctionne pas toujours de manière optimale. Diverses pistes ont été évoquées durant le colloque pour surmonter ces difficultés : la formation des acteurs judiciaires aux questions liées à la grande pauvreté et à ses conséquences multiples, l'action d'intérêt collectif... (3).

Françoise TULKENS (ancienne juge et vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme) a conclu la journée en rappelant que « la pauvreté plonge ses racines dans le terreau des injustices sociales et c'est donc sur ces causes qu'il faut agir. C'est là que les droits fondamentaux peuvent prendre tout leur sens et leur effectivité ». L'auteur s'exprime aussi fortement sur la place à reconnaître aux personnes pauvres elles-mêmes dans la lutte contre la pauvreté.

Cette publication contribuera, nous l'espérons, à nourrir la réflexion sur les causes du non-accès et du non-recours aux droits et sur les actions à mener pour garantir l'effectivité des droits de tous pour tous. Depuis le colloque, le Service de lutte contre la pauvreté a lui-même poursuivi, de diverses façons, son travail sur cette problématique. Dans son rapport bisannuel 2014-2015, intitulé *Services publics et pauvreté*, le Service attire l'attention sur le fait que de nombreuses personnes – qui vivent dans une situation de pauvreté ou de précarité – ne se perçoivent pas comme sujets de droits ou ne sont pas reconnues comme tels³. En collaboration avec

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 11-12.

INTRODUCTION

Cera, une vidéo a été réalisée, présentant des témoignages de personnes en situation de pauvreté à propos des diverses causes qui expliquent leur non-recours aux droits ainsi que des pratiques intéressantes susceptibles de contribuer à augmenter le recours aux droits⁴.

Henk VAN HOOTEGEM

Françoise DE BOE

Coordinateur adjoint

Coordinatrice

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

⁴ Cette vidéo, ainsi qu'une bibliographie relative au non-recours aux droits, sont disponibles sur le site du Service : <http://www.luttepauvrete.be/themenontakeup.htm>.

INLEIDING

Ter gelegenheid van het 15-jarig bestaan van het Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende armoedebestrijding¹ heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting op 16 december 2014 een colloquium in de Senaat georganiseerd met de steun van de Koning Boudewijnstichting. De keuze van het thema – armoede en ineffectiviteit van rechten – drong zich snel op. De aanleiding voor het Samenwerkingsakkoord is namelijk de vaststelling dat geen enkel mensenrecht standhoudt onder de druk van armoede, of het nu gaat om het recht op bescherming van de gezondheid, op de bescherming van het gezinsleven, op een degelijke huisvesting, op sociale bescherming, ... De regeringen en de parlementen van de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen die het akkoord ondertekenden respectievelijk goedkeurden hebben het Steunpunt daarom met de opdracht belast om de effectiviteit van deze fundamentele rechten van wie in armoede en ongelijke toegang tot deze rechten leeft te evalueren en om aanbevelingen te formuleren teneinde de voorwaarden voor de uitoefening van deze rechten te herstellen. In België werden meerdere maatregelen genomen om de fundamentele rechten zoals ingeschreven in de Belgische Grondwet en in de door de Belgische staat geratificeerde internationale verdragen te concretiseren. De formele erkenning van een recht betekent echter helemaal niet de uitvoering ervan, zeker wanneer de potentieel rechthebbende in moeilijke socio-economische omstandigheden leeft. De uitdaging betreffende armoedebestrijding is bijzonder groot: het niet-gebruik van rechten vermindert de impact van door de wetgever aangenomen maatregelen en verarmt de mensen die geen toegang hebben tot de rechten waarop ze aanspraak kunnen maken.

Dit 15-jarig bestaan van het Samenwerkingsakkoord valt samen met de 20-jarige publicatie van het *Algemeen Verslag over de Armoede*, dat de aanleiding vormde voor het Samenwerkingsakkoord en de oprichting van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Het *Algemeen Verslag* droeg bij tot een verruiming van het klassieke armoedeconcept (een laag inkomens- en consumptieniveau) door te beklemtonen dat net de kwetsbaarheid en de onmacht om zijn rechten uit te oefenen en zijn verantwoordelijkheden op te nemen de essentiële dimensies van armoede vormen. “*Vechten tegen armoede is vechten voor mensenrechten.*”²

De niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten is een realiteit die meer voorkomt dan algemeen wordt aangenomen en die in het bijzonder de meest kwetsbare mensen treft. Volgens sommige onderzoeken zou het fenomeen van niet-opgevraagde uitkeringen of tussenkomsten omvangrijker zijn dan de uitkeringsfraude, die momenteel toch meer in de politieke belangstelling staat. De omvang van het fenomeen is meer bepaald te verklaren doordat de niet-toegang tot rechten zich op alle gebieden voor-

¹ Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid (BS 16 december 1998 en 10 juli 1999).

² ATD VIERDE WERELD BELGIË, VERENIGING VAN STEDEN EN GEMEENTEN – AFDELING OCMW, KONING BOUDEWIJNSTICHTING, *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, 1994, 405.

doet; het raakt de rechten op een uitkering maar ook de rechten met betrekking tot onderwijs, gezondheid, cultuur, werk, huisvesting, ...

De oorzaken zijn meervoudig, de oplossingspistes evenzeer. Deze publicatie, die vooral gebaseerd is op het colloquium, wil bijdragen tot een beter begrip van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten en van de manieren om dit te verminderen.

Het eerste deel van het boek bundelt bijdragen van onderzoekers uit verschillende disciplines, met name geschiedenis, sociologie, economie en recht. Eén artikel brengt ook een meer internationale kijk op de problematiek. Deze bijdragen worden voorafgegaan door twee getuigenissen over situaties van niet-gebruik van rechten, zoals ze door mensen die in armoede leven ervaren worden (ATD Vierde Wereld België).

In Groot-Brittannië staat de ‘non-take-up’ in het middelpunt van de belangstelling sinds de jaren 1930, toen men zich vragen ging stellen over de effectiviteit van een beleid op armere bevolkingsgroepen gericht in vergelijking met een beleid van zogenaamd universele maatregelen. Over deze thematiek kon dus redelijk wat informatie, meer bepaald cijfermatige informatie, worden verzameld. Toch besluit Paul SPICKER (historicus aan de Robert Gordon University, Schotland) dat de kennis van het fenomeen nog zeer onvolledig is (1).

Het is pas veel later, midden jaren '90, dat de thematiek van de ‘non-take-up’ in Frankrijk werd geïntroduceerd. Pierre MAZET (socioloog aan het Observatoire des non-recours aux droits et services/ODENORE) spitst zijn betoog toe op de typologie van de oorzaken, die door ODENORE werd uitgewerkt en steeds verder wordt ontwikkeld: het niet kennen, niet krijgen, niet vragen door de potentieel rechthebbenden en het niet voorstellen door de sociale diensten. Het feit dat mensen niet genieten van een recht waarop ze aanspraak zouden kunnen maken, stelt in elk geval de effectiviteit en de relevantie van het publieke aanbod in vraag (2).

In België werden zeer weinig studies op dit gebied verricht en zeer weinig middelen vrijgemaakt. Ides NICAISE (econoom aan de KU Leuven/HIVA) brengt verslag uit van de beschikbare informatie in ons land, zowel aan de hand van een algemeen overzicht als aan de hand van voorbeelden van specifieke rechten, waaronder de mate van niet-gebruik van het recht op leefloon. Hij legt uit dat de oorzaken bij verschillende niveaus gezocht kunnen worden: bij het systeem van sociale rechten, bij de diensten die met de toepassing ervan belast zijn en bij de potentieel rechthebbenden (3).

Nicolas BERNARD (hoogleraar aan de Université Saint-Louis) bekijkt de problematiek vanuit de invalshoek van de effectiviteit van de wetten, waarvan vele niet goed toegepast worden. Hij verwijst meer bepaald naar het domein van huisvesting. Na twee algemeen vernoemde verklaringen voor ineffectiviteit – het gebrek aan middelen en de juridische onzekerheid – gerelativeerd te hebben, verwijst hij naar meerdere andere oorzaken, die dikwijls gecombineerd voorkomen. Het gaat daarbij om het gebrek aan uitvoeringsbesluiten, het gebrek aan voorafgaandelijk overleg met

de betrokken actoren, de overdracht van bevoegdheden zonder voldoende financiële middelen, ... Hij werpt ook de vraag op rond het bestaan van een resultaatsverbintenis op het gebied van huisvesting (4).

Dit eerste deel van het boek wordt afgesloten met een artikel van Hans DUBOIS (Research Manager, Eurofound). Op basis van een studie over het niet-gebruik in tien lidstaten van de Europese Unie, verklaart hij waar het probleem van de 'non-take-up' ligt, wat de omvang van het fenomeen is, wat de oorzaken en de mogelijke oplossingen zijn. Deze benadering wil de uitwisseling van ervaringen stimuleren (5).

Het tweede deel van het boek brengt verslag uit van de twee panels die georganiseerd werden met actoren op het terrein. Door de veelheid aan redenen en oplossingen voor niet-toegang en niet-gebruik van rechten zijn veel actoren bij de problematiek betrokken: publieke en private diensten, administraties, wetgevers en justitiële actoren.

De administraties en diensten belast met de uitvoering van de rechten spelen een heel belangrijke rol: hun toegankelijkheid, de manier waarop ze hun onthaal organiseren, ... zijn beslissend voor de effectiviteit van rechten. Tijdens het colloquium werden verschillende initiatieven van actoren toegelicht: proactieve benaderingen om mensen te bereiken, regelmatige ontmoetingen tussen beroepskrachten van een sector en verenigingen waar armen het woord voeren om de kloof tussen het recht in een wettekst en de toepassingswijze in de praktijk te begrijpen en te dichten, ... (1).

Ook de wetgever heeft een essentiële rol bij het garanderen van de toepassing van rechten. Tijdens het colloquium kwamen meerdere voorbeelden aan bod, meer bepaald de regelgeving met betrekking tot de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering, die recent vereenvoudigd werd en toch het dekkingsniveau behoudt. In het algemeen wordt vastgesteld dat hoe meer voorwaarden aan een recht gekoppeld worden, des te hoger de drempel ligt voor de toegang. Deze voorwaardelijkheid van rechten wordt door veel verenigingen waar armen het woord nemen aan de kaak gesteld (2).

Ten slotte is soms de juridische weg nodig om het recht dat men opeist te bekomen. Maar zoals geweten is beroep doen op justitie een bijzonder moeilijke stap voor mensen die in armoede leven en functioneert de juridische hulp niet altijd optimaal. Tijdens het colloquium werden verschillende pistes genoemd om deze obstakels te overwinnen: een vorming voor de justitiële actoren over de gevolgen van grote armoede, rechtsvordering uit collectief belang, ... (2).

Françoise TULKENS (voormalig rechter en vicevoorzitter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) heeft het colloquium afgesloten met eraan te herinneren dat *“de wortels van de armoede in de sociale onrechtvaardigheid liggen en dat het dus deze oorzaken zijn die we moeten aanpakken. Het is precies hier dat de betekenis en de effectiviteit van de grondrechten het best tot hun recht kunnen komen”*. De auteur beklemtoont ook sterk de rol die moet worden toegekend aan de mensen in armoede zelf in de strijd tegen armoede.

INLEIDING

Wij hopen dat deze publicatie de reflectie verder kan voeden over de oorzaken van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten en over de maatregelen om de effectiviteit van deze rechten van iedereen voor iedereen te garanderen. Na het colloquium heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede ook op andere manieren rond het thema van de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten gewerkt. In zijn tweejaarlijks Verslag 2014-2015 rond publieke diensten wijst het Steunpunt in het hoofdstuk over justitie op de cruciale problematiek dat heel wat mensen – die zich in een situatie van armoede of bestaansonzekerheid bevinden – zich niet zien en niet erkend worden als rechtssubject³. En in samenwerking met Cera werd een video uitgewerkt, met zowel getuigenissen van mensen in armoede over de verschillende oorzaken waardoor ze rechten niet kunnen realiseren, als interessante praktijken om de take-up van rechten te verbeteren⁴.

Henk VAN HOOTEGEM

Françoise DE BOE

Adjunct-coördinator

Coördinatrice

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

³ STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING, *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015, 11-12.

⁴ Deze video, evenals een literatuurlijst rond de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten, is te consulteren op de site van het Steunpunt: <http://www.armoedebestrijding.be/themanontakeup.htm>.

QUAND ON VIT DANS LA PAUVRETÉ, EXERCER SES DROITS EST RISQUÉ

MARIJKE DECUYPERE et GEORGES DE KERCHOVE

ATD Quart Monde Belgique

Il y a un petit temps, Madame D. a dû quitter son logement parce qu'il était inhabitable. Elle n'en a pas trouvé d'autre. Madame D. est une maman seule et a des enfants.

Elle a pu être hébergée par un ami jusqu'à ce qu'elle puisse s'installer dans un logement de transit du CPAS. De là, elle a poursuivi sa recherche. Trouver un logement financièrement accessible et suffisamment grand était un véritable parcours du combattant. Beaucoup de propriétaires refusaient de louer à une mère seule ou de collaborer avec le CPAS pour la garantie. Après huit mois, Madame D. a finalement trouvé un logement. À première vue, il semblait en ordre.

Parce qu'elle avait été sans abri, elle pouvait demander le '*huursubsidie*'¹. Madame D. a appris que, pour en bénéficier, le logement devait répondre à de fortes exigences. Elle craignait que la maison ne soit pas acceptée. Elle est partie de l'idée qu'elle n'aurait quand même pas droit au '*huursubsidie*'. Le CPAS a insisté pour qu'elle introduise une demande. Si elle l'obtenait, cela améliorerait un peu sa situation financière. Madame D. a introduit une demande et la maison a été contrôlée. De gros défauts sont alors apparus : le toit devait être refait et des mesures ont montré que l'humidité montait jusqu'à mi-hauteur des murs. Ce n'était pas visible à l'œil nu. À cause de l'humidité, les sols et les murs s'affaissaient. Un risque d'explosion a également été détecté. La personne qui a effectué le contrôle a informé Madame D. qu'elle ne pouvait revendiquer les '*huursubsidie*'.

Un peu plus tard, tant Madame D. que le propriétaire reçoivent une lettre de la ville. « Nous devons aller chez le bourgmestre pour la déclaration d'inhabilité ou d'inadaptation », explique-t-elle. La lettre mentionnait toute une liste de lacunes ; on ne voyait pas clairement si tous ces manquements s'appliquaient à la maison. Madame D. a eu un grand choc. Elle pensait que la maison était inhabitable et qu'elle devrait à nouveau la quitter rapidement, à nouveau revivre ces moments difficiles. Trouverait-elle un logement ? Si elle n'en trouvait pas, où sa famille pourrait-elle alors aller ? Devrait-elle à nouveau abandonner ses meubles ? Serait-elle encore autorisée à occuper un logement de transit ou devrait-elle aller dans un centre d'hébergement ? Pourrait-elle être accueillie dans un tel centre avec ses enfants ? Où se situerait-il ? Pourrait-elle arriver à temps à son travail ? Et que dirait le propriétaire ?

¹ « Huursubsidie » : intervention dans le loyer ou subvention à la location, si le locataire ne dispose que de revenus modestes et quitte un logement inadapté en mauvais état pour un logement adapté en bon état, mis en location sur le marché privé ou via une agence immobilière sociale.

Lors du rendez-vous avec le bourgmestre, Madame D. apprend que le logement est inadapté. Le propriétaire a deux mois pour effectuer les réparations. Il était contrarié et a limité les travaux au strict minimum. Durant les travaux, une fuite de gaz a été détectée. « Je comprends maintenant », précise-t-elle, « pourquoi les enfants étaient si souvent malades et se plaignaient de maux de tête. » Pour Madame D, c'en était trop. Elle a eu de la chance et a trouvé un autre logement, plus petit mais en ordre. Madame D. n'a plus osé demander le '*huursubsidie*'.

Ce témoignage illustre une constante : les personnes vivant dans la précarité sont souvent amenées à prendre des risques pour faire valoir leurs droits. Elles préfèrent parfois ne rien demander parce que leur situation est en porte-à-faux, et revendiquer son droit pourrait se retourner contre elles.

Par expérience, quand ils sont confrontés à une grande précarité, les très pauvres pressentent qu'il vaut mieux ne rien demander même si l'absence de réclamation conduit inévitablement à l'impasse. Ainsi, tout dernièrement, une maman de la région verviétoise – mais la situation eût été identique dans n'importe quelle ville du pays – se retrouve sans logement. Elle est enceinte de son sixième enfant et les cinq autres lui ont été enlevés. Elle n'a aucun revenu et se fait héberger chez son frère. Pendant de longs mois, elle refuse d'entamer des démarches. Elle n'a d'autre choix que de vivre comme une clandestine chez son frère. Officiellement, elle est sans doute toujours domiciliée à son ancienne adresse. Peut-être même a-t-elle été radiée d'office. En réalité, elle craint – et non sans raison – que des démarches attirent des ennuis à son frère qui vient de se marier et d'avoir un enfant. Une domiciliation chez son frère n'aurait-elle pas une incidence sur son taux d'allocation de chômage ? Et le propriétaire ne risque-t-il pas de lui reprocher une sous-location déguisée, ce que le bail interdit ? Bref, elle n'entreprend rien, du moins jusqu'à la naissance.

À la maternité, les services sociaux se rendent compte de la précarité de la situation de la maman. Le SAJ exige qu'elle soit hébergée dans une maison maternelle, sans quoi l'enfant sera placé en pouponnière. Dans la suite, toujours pour éviter le placement de l'enfant, elle accepte d'être hébergée dans une maison d'accueil, mais cela se passe mal. Elle en supporte mal l'encadrement, qui lui donne peu l'occasion de voir le père de l'enfant qui vient de sortir de prison. On la presse de mettre l'enfant en pouponnière. On lui dit que pour le bien de l'enfant elle doit marquer son accord. Elle finit par céder et, tout en se culpabilisant d'abandonner son fils, signe un document pour consentir de plein gré au placement.

Voilà les faits tels qu'ils se sont déroulés. D'une rare violence et d'une logique implacable. Parce que cette dame ne veut pas nuire à son frère qui l'héberge, elle s'abstient de faire valoir ses droits. Pourtant, elle devine que l'état se referme sur elle et que, sans un soutien extérieur, l'enfant qu'elle porte risque d'être placé.

Nous avons à essayer de traduire ce témoignage en enjeu politique : est-il équitable que dans le cas d'une personne qui en héberge une autre, sa solidarité soit sanctionnée ? En d'autres termes et de façon plus générale, cela pose la question de l'incidence d'une cohabitation sur le taux d'allocations sociales minimales. Au lieu d'organiser un contrôle accru pour traquer les faux isolés, ne faudrait-il pas se

poser la question du bien-fondé de cette différence de taux qui fait obstacle au droit de vivre en famille ? Et se poser la question en ces termes, c'est déjà donner du sens au combat désespéré et à la souffrance de cette mère et de tant d'autres confrontés à la même situation. De tous ceux et celles qui se voient sanctionnés financièrement parce qu'ils souhaitent vivre en famille. Une personne qui vivote en émargeant depuis longtemps au CPAS disait récemment : « Ils ont fait de nous des mendiants et maintenant ils font de nous des criminels. »

Ainsi donc, comme le soulignait déjà Victor Hugo, « la justice est une menace pour les plus pauvres au lieu d'être un soutien ». Ou encore, comme le résumait avec ses mots à lui un militant lors d'une Université populaire : « La justice écrase, donc on s'écrase. »

En outre, la justice fonctionne avec une certaine logique, celle du contradictoire, ce qui exige du temps, alors que les très pauvres doivent faire face à des urgences qui se cumulent : où loger avec les enfants cette nuit alors que le propriétaire, excédé par les arriérés de loyer, a mis vos affaires sur le carreau pendant la journée ? Et c'est sans compter avec l'absentéisme scolaire du fils de quatorze ans qui, humilié par les rappels de l'école qui exige le paiement d'une note de frais, ne va plus à l'école. N'est-il pas risqué dans ces conditions de faire valoir ses droits alors qu'on est par ailleurs en porte-à-faux ? Et c'est la même situation pour ce sans-papiers qui hésite à déposer plainte contre son patron qui l'emploie en noir et refuse de lui payer les heures prestées.

Pas étonnant dès lors que les très pauvres renoncent à faire valoir leur droit, au risque d'être perçus comme résignés. Certains disent alors d'eux qu'ils se complaisent dans la misère et ne font rien pour en sortir.

Les pauvres ne seraient-ils pour autant que des écrasés d'une justice qui constitue une menace pour eux ? Non. Ils sont avant tout des exemples de résilience, des citoyens à part entière, des artisans en première ligne des droits de l'homme.

Pour étayer cette conviction, je voudrais témoigner d'un combat mené à Bruxelles avec des personnes vivant à la rue. Il y a près de trente ans, le Mouvement m'avait demandé d'assurer une présence parmi les sans-abri.

Nous tenions des réunions chaque semaine. À l'époque, comme dans de nombreux pays européens d'ailleurs, la loi belge réprimait le vagabondage. Sans argent ni domicile, les gens risquaient de se retrouver enfermés dans des prisons appelées pudiquement « dépôt de mendicité ».

À mes yeux, c'était intolérable : les plus pauvres étaient menacés d'être privés de liberté, simplement parce qu'ils étaient pauvres, sous le prétexte qu'ils étaient dangereux. Pourtant, certains se montraient réticents. « Quand on nous embarque dans un dépôt de mendicité », expliquaient-ils, « c'est souvent à notre demande, c'est notre dernier refuge quand on est à bout de force. Sinon, nous risquons de mourir d'épuisement dans la rue. »

D'autres répliquaient : « Cette loi fait peser une menace perpétuelle sur nous. Parce que nous sommes des hommes, nous voulons être libres et nous sommes prêts à en payer le prix. » À l'issue de discussions parfois vives et houleuses, un consensus se fit autour de cette tendance. On rédigea alors une pétition dans ce sens, qui fut relayée par d'autres associations citoyennes. Elle trouva un écho dans le monde politique et fut finalement reprise dans la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme pour une société plus solidaire. Ainsi donc, en Belgique, des personnes vivant à la rue ont contribué à la suppression de la loi réprimant le vagabondage.

Parce qu'ils ont osé relever la tête et faire entendre leur voix de citoyen, je rends hommage au courage immense de ces hommes et de ces femmes restés pour la plupart dans l'anonymat. Entre-temps, certains ont été retrouvés morts d'épuisement dans la rue. Au même titre que des Nelson Mandela, Martin Luther King et autres, ils figurent à mes yeux dans le Panthéon des défenseurs des droits de l'homme.

ALS JE IN ARMOEDE LEEFT, IS DE UITOEFENING VAN JE RECHTEN RISKANT

MARIJKE DECUYPERE en GEORGES DE KERCHOVE

ATD Vierde Wereld België

Een tijdje geleden moest mevrouw D. haar woning verlaten omdat de woning onbewoonbaar was. Ze had geen andere woning gevonden. Mevrouw D. is alleenstaande mama en heeft kinderen.

Ze kon even bij een vriend terecht tot ze haar intrek kon nemen in een doorgangswoning van het OCMW. Van daaruit ging de zoektocht verder naar een nieuwe woning. Het was een serieuze klus om een betaalbare, ruime woning te vinden. Veel eigenaars wilden niet verhuren aan een alleenstaande moeder of niet samenwerken met het OCMW voor de waarborg. Na 8 maanden vond mevrouw D. eindelijk een woning. Die leek op het eerste gezicht in orde.

Omdat ze dakloos was geweest, kon ze de huursubsidie¹ aanvragen. Mevrouw D. hoorde dat de woning dan wel aan strenge eisen moest voldoen. Ze was bang dat het huis afgekeurd zou worden. Ze ging ervan uit dat ze toch geen recht zou hebben op de huursubsidie. Bij het OCMW drongen ze aan om de huursubsidie aan te vragen. Als ze die zou hebben, zou ze het financieel wat beter hebben. Mevrouw D. diende een aanvraag in en er kwam controle van het huis. Daaruit bleek dat het huis grote gebreken vertoonde: het dak moest worden vernieuwd en metingen toonden aan dat het vocht tot halverwege de muren stond. Dat was niet met het blote oog te zien. Door het vocht verzakten de vloeren en muren. Er kwam ook aan het licht dat er ontploffingsgevaar was. De man die de controle uitvoerde, deelde mevrouw D. mee dat ze geen aanspraak maakte op de huursubsidie.

Een beetje later kregen zowel mevrouw D. als de huisbaas een brief van de stad. Ze moesten naar de burgemeester voor het onbewoonbaar of ongeschikt verklaren van de woning. In de brief stond een hele lijst van gebreken. Het was niet duidelijk of alle opgenoemde gebreken van toepassing waren op dat huis. Mevrouw D. schrok enorm. Ze dacht dat de woning onbewoonbaar was en dat ze opnieuw de woning snel moest verlaten. Opnieuw hetzelfde doormaken. Zou ze een woning vinden? Als dat niet lukte, waar kon haar gezin dan nu terecht? Moest ze opnieuw al haar meubels achterlaten? Mochten ze opnieuw wonen in een doorgangswoning of moest ze naar een opvangcentrum? Zou ze samen met haar kinderen in een opvangcentrum terecht kunnen? Waar is dat dan? Zou ze dan 's ochtends op tijd kunnen zijn om haar job uit te oefenen? En wat zou de huisbaas zeggen?

¹ De huursubsidie is een tussenkomst in de huur, als de huurder een laag inkomen heeft en een slechte of onaangepaste woning verlaat voor een goede, aangepaste huurwoning op de private huurmarkt of via een sociaal verhuurkantoor.

Toen ze naar de afspraak bij de burgemeester ging hoorde mevrouw D. dat de woning ongeschikt was. De huisbaas kreeg 2 maanden tijd om herstellingen uit te voeren. Hij was ontstemd en beperkte de werken tot het strikte minimum. Bij de uitvoering van die herstellingswerken bleek dat er ook een gaslek was. We begrepen nu waarom de kinderen zo vaak ziek waren en hoofdpijn hadden. Voor mevrouw D. was de maat vol en ze ging opnieuw op zoek naar een andere woning. Ze had geluk en vond een andere woning: kleiner maar in orde. De huursubsidie durfde mevrouw D. niet meer aan te vragen.

Deze getuigenis illustreert een constante: mensen die in bestaansonzekerheid leven worden er vaak toe aangezet om risico's te nemen om hun rechten te laten gelden. Soms verkiezen ze om niets te vragen omdat hun situatie bijzonder moeilijk is; hun recht opeisen zou zich tegen hen kunnen keren.

Uit ervaring, wanneer ze met grote bestaansonzekerheid worden geconfronteerd, gaan de armsten ervan uit dat het beter is om niets te vragen, zelfs als het niet aanvragen van het recht onvermijdelijk tot een impasse leidt. Zo bevindt zich onlangs een mama in de regio van Verviers – maar de situatie kan identiek zijn in eender welke stad van het land – in een situatie zonder woning. Ze is zwanger van haar zesde kind en de vijf andere kinderen zijn bij haar weggehaald. Ze heeft geen enkel inkomen en moet bij haar broer verblijven. Gedurende lange tijd weigert ze om stappen te ondernemen. Ze heeft geen andere keuze dan clandestien bij haar broer te verblijven. Officieel is ze ongetwijfeld nog altijd gedomicilieerd op haar oude adres. Of misschien is ze zelfs administratief geschrapt. In feite vreest ze – en niet zonder reden – dat als ze stappen onderneemt, dit haar broer – die net getrouwd is en een kind heeft gekregen – problemen zal opleveren. Zou een domiciliëring bij haar broer geen gevolgen hebben voor de hoogte van zijn werkloosheidsuitkering? En zou de eigenaar hem niet een onderverhuring kunnen verwijten, wat de huurovereenkomst verbiedt? Met andere woorden, ze onderneemt niets, minstens tot de geboorte.

Op de materniteit beseffen de sociale diensten de bestaansonzekere situatie van de moeder. De 'SAJ' (dienst voor bijzondere jeugdzorg) eist dat ze wordt ondergebracht in een opvanghuis voor moeders, anders zal het kind worden geplaatst in een opvanghuis voor baby's. Om de plaatsing van het kind te vermijden, aanvaardt de vrouw om ondergebracht te worden in een opvangtehuis, maar dat verloopt slecht. Ze kan moeilijk om met de omkadering, die haar weinig mogelijkheden geeft om de vader van het kind – die net de gevangenis heeft verlaten – te zien. Men zet haar onder druk om het kind in een opvanghuis voor baby's onder te brengen. Men zegt haar dat ze, voor het welzijn van haar kind, haar akkoord moet geven. Uiteindelijk geeft ze toe en tekent ze – zich daarbij schuldig voelend dat ze haar zoon opgeeft – een document waarbij ze onherroepelijk akkoord gaat met de plaatsing.

Dit zijn de feiten zoals ze zijn gebeurd. Van een zeldzame gewelddadigheid en een meedogenloze logica. Omdat deze vrouw haar broer die haar onderdak verschaft niet wil schaden, onthoudt ze zich ervan om haar rechten te laten gelden. Nochtans vreest ze dat ze meer en meer komt vast te zitten en dat, zonder externe ondersteuning, het kind dat ze draagt riskeert te worden geplaatst.

We hebben geprobeerd om deze getuigenis te vertalen in politieke termen: is het rechtvaardig dat wanneer een persoon iemand anders herbergt, zijn solidariteit wordt bestraft? Met andere woorden, en meer algemeen, wordt de vraag gesteld naar de gevolgen van samenwonen voor de hoogte van de minimumuitkeringen. Zou men, in plaats van meer controle te organiseren om de valse alleenstaanden op te sporen, niet de vraag moeten stellen naar de gegrondheid van het verschil in bedragen dat het recht om een gezin te vormen belemmert? En zich deze vraag stellen, is reeds betekenis geven aan het wanhopige gevecht en het lijden van deze moeder en van vele anderen die met eenzelfde situatie worden geconfronteerd. Van allen die financieel gestraft worden omdat ze in gezinsverband willen leven. Een persoon die al lange tijd in armoede leeft en van het OCMW afhangt zei onlangs: *“ze hebben van ons bedelaars gemaakt en nu maken ze van ons criminelen.”*

En zo, zoals Victor Hugo al benadrukte, is justitie een bedreiging voor de armsten in de plaats van een ondersteuning. Of zoals een militant met zijn eigen woorden samenvatte tijdens een volksuniversiteit: *“Justitie verplettert, dus we houden ons koest.”*

Bovendien functioneert justitie met een bepaalde logica, deze van tegenspraak, wat tijd vraagt, terwijl de armsten het hoofd moeten bieden aan dringende zaken die zich opstapelen: waar deze nacht te slapen met de kinderen wanneer de eigenaar, geïrriteerd door de betalingsachterstallen, jouw spullen overdag op het trottoir heeft gezet? En dat zonder rekening te houden met het spijbelgedrag van de 14-jarige zoon die, vernederd door de herinneringsbrieven van de school voor een onbetaalde onkostennota, niet meer naar school gaat. Is het niet riskant om in deze omstandigheden zijn rechten te laten gelden terwijl men elders niet in orde is? En het is dezelfde situatie voor de persoon zonder papieren die aarzelt om klacht in te dienen tegen zijn werkgever die hem in het zwart tewerkstelt en hem de gepresteerde uren weigert uit te betalen.

Het is daarom niet verwonderlijk dat de armsten ervan afzien om hun rechten te laten gelden, met het risico gezien te worden als berustend. Sommigen zeggen dan over hen dat ze zich schikken in de miserie en niets doen om er uit te geraken.

Zouden mensen in armoede dan niets anders zijn dan verpletterd door een justitie die een bedreiging vormt voor hen? Neen. Ze zijn voor alles voorbeelden van veerkracht, volwaardige burgers, meesters op de eerste rij van de mensenrechten.

Om deze overtuiging te ondersteunen, zouden we willen getuigen over een strijd die in Brussel werd gevoerd, samen met mensen die op straat leven. Bijna 30 jaar geleden heeft de beweging ATD gevraagd om er een permanentie bij de daklozen te organiseren.

We hielden elke week bijeenkomsten. Vroeger onderdrukte de Belgische wetgeving landloperij, zoals trouwens in vele andere Europese landen. Zonder geld of domicilie riskeerden de mensen om te worden opgesloten in gevangenissen, eufemistisch “landloperkolonie” genoemd.

Dat was in onze ogen ontolereerbaar: de armsten werden bedreigd om opgesloten te worden, simpelweg omdat ze arm waren, onder het voorwendsel dat ze gevaarlijk waren. Nochtans toonden sommigen zich terughoudend. Ze legden uit dat wanneer men ze opsloot in een landloperskolonie, dit vaak gebeurde op hun vraag. Het was immers hun laatste toevluchtsoord wanneer men op het einde van zijn krachten was. Anders riskeerde men van uitputting te sterven op straat.

Anderen gaven weerwoord: *“deze wet doet een onophoudelijke dreiging op ons wegen. Omdat we mensen zijn, willen we vrij zijn en zijn we bereid om er de prijs voor te betalen.”* Na soms levendige en hoogoplopende discussies ontstond een consensus in die richting. We stelden een petitie op die door andere burgerverenigingen werd overgenomen. Ze vond weerklank bij de beleidsvoerders en werd uiteindelijk hernomen in de wet van 12 januari 1993 betreffende een programma voor een meer solidaire samenleving. Zo hebben in België mensen die op straat leven bijgedragen tot de opheffing van de wet ter beteugeling van de landloperij.

Omdat zij het hebben aangedurfd het hoofd op te heffen en hun burgerstem te laten horen, willen we hulde brengen aan de enorme moed van deze mannen en vrouwen die meestal in de anonimiteit blijven. Intussen zijn verschillende onder hen van uitputting op straat gestorven. In onze ogen staan ze in het Pantheon van de verdedigers van de rechten van de mens, op hetzelfde niveau als Nelson MANDELA, Martin Luther KING en anderen.

TAKE-UP OF BENEFITS: LESSONS FROM THE UK

PAUL SPICKER

Emeritus Professor Chair of Public Policy at the Robert Gordon University

I. THE WELFARE STATE AND THE LEGACY OF THE POOR LAW

For decades, the dominant model of social policy in Europe was based on the progressive extension of solidarity, sometimes referred to as *généralisation*. The coverage of welfare systems was never expected, or intended, to be comprehensive; the object of successive provisions was to make them more inclusive than they were before. In the United Kingdom, by contrast, the ‘welfare state’ was defined by contrast with the Poor Law which came before it. The Poor Law had been – intentionally – brutally selective, punitive and minimal. The Welfare State was intended to be the opposite. The reforms of the 1940s conveyed an expectation of universality, covering people ‘from the cradle to the grave’. Where there was general public provision, it was supposed to be comprehensive: the Beveridge scheme had ‘classes of insurance’ covering people who could not hope to contribute, including children, older people and women who were not in the labour market¹. Where there were safety nets, there must not be ‘holes in the net’. The primary test of a scheme – often the first question to be considered was – what happened to those who might be left out?

The ‘rediscovery of poverty’ in the 1960s showed that there were people who, despite the social arrangements introduced with the ‘welfare state’, did not have an adequate basic income. In principle, the BEVERIDGE scheme was supposed to cover the needs of almost everyone. There might be a limited number of people who might not have been able to make contributions; they were covered by the residual, safety net of National Assistance, which supplemented very low incomes to bring them up to a minimum income. As time went on, however, there was an increasing focus on circumstances which were not dealt with adequately by the BEVERIDGE scheme.

Much of the initial discussion centred on pensioners². There were three key problems. The first was that the general level of pensions was not really sufficient to lift people clear of the situation where they might have to rely on National Assistance; that meant that they were expected to claim it as a second, supplementary benefit, and many failed to do so. (The main strategy to deal with this was an attempt to raise incomes beyond the point where pensioners would need to claim. In the 1950s, the Labour Party had considered introducing some element of earnings-relation into pensions, hoping to imitate the relative generosity of pensions in France; but the scheme introduced in 1959-1961, the ‘graduated pension’, allowed only for a very

¹ W. BEVERIDGE, 1942, *Social insurance and Allied Services*, London: HMSO, para 23.

² P. TOWNSEND, D. WEDDERBURN, 1965, *The aged and the welfare state*, London: BELL; B ABEL-SMITH, P. TOWNSEND, 1965, *The poor and the poorest*, London: Bell.

limited entitlements.) The second problem was that benefits were not high enough to cover housing costs, and many pensioners claiming National Assistance did so to cover rent. The third problem was that some pensioners seemed not to be claiming the benefits they were entitled to. This was often attributed to ‘stigma’, a sense of shame and reluctance to claim that had been deliberately fostered by the Poor Law in the days before the welfare state³. It was only to be expected, the story went, that this would be felt particularly by older people, but as time went on, it was supposed it would be less of a problem.

A government report, *Financial and Other Circumstances of Retirement Pensioners*⁴, confirmed the argument that pensioners were not receiving the benefits they were entitled to. The government’s response was to reform the system of National Assistance, which became ‘Supplementary Benefit’ in 1966. Pensioners were given a legal right to the new benefit. There was an extensive campaign encouraging people to claim; and there was an increase in benefit levels. At the time, an extra 500,000 pensioners did claim SB when they had not claimed National Assistance; it was considered a great success. Tony Atkinson has argued that in fact the increase in claims was almost wholly due to the increased level of benefit, and so of minimum income, which led to more people being entitled⁵.

II. THE CRITIQUE OF MEANS-TESTING

The discourse of universality and selectivity, which was prominent in debates about welfare in the 1960s, was as much a question of method as of principle. The advocates of universal benefits argued that benefits could be comprehensive only if they were simple, unconditional and inclusive. Selective benefits, benefits which determined whether people were eligible on the basis of an assessment of means or need, inevitably left people out. The advocates of selectivity believed that the way to be comprehensive was to target people in need more precisely. Universality, in their view, was inefficient and wasteful: in the memorable phrase of Jan Pen, a Dutch economist, it was ‘like filling the sky with shot to hit a single duck’⁶. Selectivity could be done effectively by using new computer technology to offer a personalised service. (It seems odd, in retrospect, to imagine that this argument was prominent in debates fifty years ago; but Richard Titmuss, in his famous 1968 essay on universality and selectivity, condemns ‘computermania’ and the idea that we could ever expect computers to produce mechanical answers to complex human problems⁷. This is not a matter of technology, and the same problems are there now.)

³ See P. SPICKER, 1984, *Stigma and social welfare*, Beckenham: Croom Helm, online at [http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/books/Paul %20Spicker %20- %20Stigma %20and %20Social %20Welfare %20- %20ebook.pdf](http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/books/Paul%20Spicker%20-%20Stigma%20and%20Social%20Welfare%20-%20ebook.pdf).

⁴ Ministry of Pensions and National Insurance, 1965, *Financial and other circumstances of retirement pensioners*, HMSO.

⁵ A. B. ATKINSON, 1969, *Poverty in Britain and the reform of social security*, Oxford: Oxford University Press.

⁶ J. PEN, 1974, *Income distribution*, Harmondsworth: Penguin, p. 377.

⁷ R. TITMUSS, 1968, *Universal and selective social services*, in *Commitment to welfare*, London: Allen and Unwin.

Most of these early arguments focused particularly on means-tested benefits. Means-testing in the UK had mainly grown in the inter-war period in an attempt to offer benefits for unemployed people that would not subject them to the indignities of the Poor Law. However, during the depression of the 1930s, the means test became as much a symbol of the repressive management of the Poor Law as the workhouse had been, and there was a general supposition that means testing was the root of the problems that had been carried forward into the welfare state. In the 1970s a clutch of new benefits were introduced for people with disabilities – Attendance Allowance, Mobility Allowance, and Non-Contributory Invalidity Pension. They were based on a test of need but not of means, in the belief that this would avoid the stigma of means testing. When researchers and campaign groups considered the problems of the benefit system, these benefits were hardly considered – it was only much later that it became clear that they had many of the same problems of take-up as means-tested benefits⁸. By contrast, other new means-tested benefits – the Family Income Supplement introduced in 1971, the Rent Rebate and Allowance introduced 1972-73 - seemed to be bedevilled by the same problems associated with other means-tested benefits.

The perception that the problems were mainly centred on means-tested benefits has had a major effect on the way that statistics are maintained. Most of the figures we have relate to different types of means-tests, monitored over the course of the last twenty years. Table 1 shows some of the headline figures (the most recent figures, published in 2012, are still for 2009-10⁹. The Department for Work and Pensions (DWP) consulted on discontinuing the series; although they have backed down on that proposal, there have been no new figures since.). I have added details of three non-means-tested benefits: Child Benefit, as reported by HM Revenue and Customs (HMRC)¹⁰, and estimates for Attendance Allowance and Disability Living Allowance given in a research report for the DWP¹¹.

⁸ CRAIG and GREENSLADE, cited D. KASPAROVA, A. MARSH, D. WILKINSON, 2007, The take-up rate of Disability Living Allowance and Attendance Allowance: feasibility study, London: Department for Work and Pensions.

⁹ DWP, 2012, Income related benefits: estimates of take-up 2009-10, <https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up>.

¹⁰ HMRC, 2013, Child Benefit, Child Tax Credit and Working Tax Credit: Take-up rates, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/265488/cwtcch_b-take-up2011-12_fin.pdf.

¹¹ CRAIG and GREENSLADE, cited D. KASPAROVA, A. MARSH, D. WILKINSON, 2007, The take-up rate of Disability Living Allowance and Attendance Allowance: feasibility study, London: Department for Work and Pensions.

Table I: The takeup of various benefits

	<i>Type of benefit</i>	<i>Estimates of takeup by eligible recipients</i>	<i>Estimates of the amount of money due that is being claimed</i>
Child Benefit	Universal	95-96 %	-
Child Tax Credit	Tapered	83-87 %	92-95 %
Housing Benefit	Tapered	78-84 %	84-90 %
Income Support (and income-related ESA)	Minimum income	77-89 %	82-92 %
Working Tax Credit	Tapered	63-68 %	82-87 %
Pension Credit	Minimum income	62-68 %	73-80 %
Council Tax Benefit	Tapered	62-69 %	64-71 %
Jobseekers Allowance	Insurance/ minimum income	60-67 %	61-70 %
Disability Living Allowance mobility component	Non-contributory †	50-70 %	-
Attendance Allowance	Non-contributory	40-60 %	-
Disability Living Allowance care component	Non-contributory	30-50 %	-
* Tapered benefits: income tested with gradual withdrawal as income increases † Non-contributory: no test of contribution or income, but selected on the basis of a test of need			

III. THE PROBLEM OF TAKE-UP

The explanations for low take-up have been examined in a range of published papers and reports. The main reasons are usually given as:

- *Ignorance.* If people do not know that a benefit exists, they cannot claim it. Even if they do know that it exists, they may not realise that they are in the class of

people who might be entitled to it. Most studies in the field identify the awareness of benefits as the most important factor in determining takeup¹².

- *Complexity*. People who might wish to claim benefits have to negotiate a byzantine series of processes. There is probably a difference in the reported views of people who claim benefits, who do not see this as so much of a barrier, and people who do not claim, who do.

One useful indicator of complexity is the extent to which the assessment of benefit goes wrong. Table 2 shows estimates for fraud and error¹³. The benefits which claimants get wrong most often are Council Tax Benefit, Housing Benefit and Pension Credit. Overall, the main reasons for underpayments in these benefits are:

- anticipating higher earnings;
- understating household composition;
- incorrect calculation relative to Tax Credits;
- failing to claim premiums for special needs; and
- undeclared housing costs¹⁴.

The benefit where least mistakes were made by claimants is JSA, and that tends to imply that its relative familiarity (there has been an unemployment benefit in place for more than a hundred years) and lack of complexity is not translated into better take-up. However, if we take underpayments as the surest indicator of mistakes (because fraud in those cases is negligible), the Disability Living Allowance or DLA - a benefit that is not means-tested stands out.

¹² P.-M. DAIGNEAULT, S. JACOB, M. TERERAHO, 2012, "Understanding and improving the take-up of public programs", *International Journal of Business and Social Science* 3(1) p. 39-50.

¹³ DWP, 2014, Fraud and error in the benefits system: 2012 to 2013 estimates, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271654/fraudand-error-in-the-benefit-system-2012-13_estimates-160114.pdf ; HMRC, 2014, Child and Working Tax Credits: Error and Fraud Statistics 2012-2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316032/Random_Enquiry_2012-13_final.pdf.

¹⁴ DWP 2014, table 6.12.

**Table 2: Estimates of errors in the benefit system
(percentages of value)**

	Fraud	Claimant error	Official error	Total
Income Support				
Overpaid	2.3	1.3	0.6	4.3
Underpaid	0.1	0.7	0.5	1.3
Jobseekers Allowance				
Overpaid	2.9	0.5	0.8	4.1
Underpaid	0	0.1	0.3	0. ⁴
Pensions Credit				
Overpaid	2.2	2.2	2.0	6.4
Underpaid	0	1.2	1.1	2.3
Housing Benefit				
Overpaid	1.3	3.3	0.5	5.1
Underpaid	0	1.2	0.4	1.6
DLA				
Overpaid	0.5	0.6	0.8	1.9
Underpaid	0	2.4	0.1	2.5
Council Tax Benefit				
Overpaid	1.2	2.9	0.6	4.6
Underpaid	0	1.1	0.3	1.4
Tax Credits				
Overpaid	3.9	3.1	0	7.0
Underpaid	no data	no data	no data	0.7

- *Marginal benefit.* Burton WEISBROD suggested an application of a conventional economic model: people who were deciding whether or not to claim had to balance an assessment of costs against benefits¹⁵. If the perceived benefit was small – in many cases, basic income benefits offer a marginal amount of money as a top up of income – it was less likely that they would claim. That would explain why pensioners, who in the main had some other sources of pension income, might claim less than other groups such as lone parents, who may not have much alternative income at all.
- *Stigma.* Stigma is a general term which has been used to refer on one hand to a sense of shame, humiliation or exclusion, and on the other to reluctance to claim for those reasons. Some of the literature has been sceptical of the impact of stigma

¹⁵ B.A. WEISBROD, 1970, On the stigma effect and the demand for welfare programmes Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Institute for Research on Poverty.

on take-up. Work by DAVIES AND REDDIN¹⁶ pointed to the attribution of stigma to ‘other people’:

“The major reasons for non-uptake in the English free school meals systems were more evidently related to information than stigma. Stigmatising factors were identified extensively by survey respondents (mothers) as accounting for the lack of uptake of benefit by ‘other people’. It was, however, only referred to by a small minority as affecting their own decisions. Thus stigma may be a piece of folklore: part of that popular mythology which avows work ethics that are not manifest, moralities that are not observed, hostilities that are not felt and explanations of Their behaviour but never Ours.”¹⁷

RUDOLPH KLEIN suggested that in time, explanations based on stigma would ultimately be supplanted by other explanations, as we learned to understand people’s claiming behaviour better. Stigma, he suggested, was

“the phlogiston of social theory: a label attached to an imperfectly understood phenomenon - when low take-up of means-tested benefits can be explained just as well, perhaps better, by the information costs involved, by the fact that expense in time, trouble and travel may outweigh the value of small benefits, and by the ability of some people to manage on a given amount of money better than others.”¹⁸

That seems unlikely. If benefits are the source of shame or humiliation; it may impose barriers - or at least, impose a cost which claimants have to bear in order to claim.

IV. BARRIERS TO ACCESS

In the 1980s, KERR argued for a ‘threshold’ model of take-up. To claim, people had to pass through seven barriers.

1. Perceived need
2. Basic knowledge
3. Perceived eligibility
4. Perceived utility
5. Beliefs and feelings
6. Perceived stability of circumstances
7. Making a claim¹⁹.

¹⁶ B. DAVIES, M. REDDIN, 1978. *University, selectivity, and effectiveness in social policy*. London: Heinemann Educational Books.

¹⁷ M. REDDIN, 1977. *Universality and selectivity* Dublin: National Economic and Social Council (Eire), p. 67.

¹⁸ R. KLEIN (ed.), 1975. *Social policy and public expenditure 1975* Bath: Centre for Studies in Social Policy, p. 5.

¹⁹ S. KERR, 1983, *Making ends meet*, London: Bedford Square Press.

There is a flaw in the model: these are not necessarily distinct stages or progressive thresholds in practice. For example, people's expression of ignorance is linked to their unwillingness to claim for other reasons²⁰. People may be put off by difficulty of claiming when the perceived marginal benefit is low; if WEISBROD is right, balancing one factor against another is just what we should expect people to do. That approach has been at the root of later work; W. VAN OORSCHOT suggests that after the 'threshold stage' there is a 'trade-off' stage²¹. The main value of KERR's model, and the reason I am using it here, is that it identifies a number of contributory factors, presented in a more or less plausible sequence, which cumulatively might be expected to lead to low take-up.

Perceived need. People should feel they have a need. It is not certain that perceived need is a prerequisite – people claim Child Benefit or tax allowances regardless of 'need' – but they do at least have to identify themselves as being in the category of people who might receive a benefit. For example, it is hard to suppose that anyone is going to claim disability benefits if they do not think they might be thought to have a disability. Here, however, is a snippet from the ONS Opinions and Lifestyle survey, pulled out for ad hoc analysis by the DWP²². 62 % of people identified as disabled said that they did not think of themselves as being disabled. Among the people with disabilities who said they were not disabled, more than half (55 %) said it was because they could carry out their normal day-to-day activities, and 27 % described themselves as fit and able to live a full life. Others put down their limitations to ill health or old age. Among those who did say they were 'disabled', 26 % said they did think of themselves as being disabled, and 11 % said 'sometimes'. If nearly three quarters of people with disabilities do not really think they are disabled, the take-up of disability benefits starts to look rather better than we might expect.

Basic knowledge. The second stage of KERR's model is that people know that something is there. Even if they do not know exactly what they have to do, they have to start - to know, for example, where to go to start the process. The take-up of DLA is rather better for people registered as blind than it is for other people with disabilities. That may be true partly because that registration is evidence of recognition, partly because of the support of organisations to help blind people²³. In the same way, the figures for Housing Benefit also show a marked difference between the position of private tenants (64-73 % take-up) and the tenants of social landlords (85-90 %); that is probably attributable to the efforts of landlords in informing tenants of their entitlement.

Perceived eligibility. Once people know that a benefit exists, they have to think they might be eligible. In a study of Tax Credits, the researchers found that awareness of the benefit was not the main problem; it was that people who knew about the benefit

²⁰ P. SPICKER, 1984, ch 2.

²¹ W. VAN OORSCHOT, 1998, pp. 116-9.

²² DWP, 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/210030/q1-2013-data.xls.

²³ G. DOUGLAS, 2008, Network 1000 DLA Take-up Study, London: RNIB http://www.rnib.org.uk/aboutus/Research/statistics/prevalence/Documents/2008_2_Network_1000_DLA.doc

did not think that they were eligible²⁴. The low take-up of Attendance Allowance, the disability benefit for older people, and the ‘care component’ of DLA, are probably influenced by the misunderstanding that there needs to be a carer before the benefit is payable. The take-up of DLA is notably higher among people who receive incapacity benefits for other reasons – one benefit acts as a gateway to another (and many claimants have the misconception that qualifying for one benefit will qualify them for the other)²⁵.

Perceived utility. People have to think that claiming is worthwhile. This is much the same idea as ‘marginal benefit’, considered before; to determine whether a claim is worthwhile, people have to balance the benefits against the cost of claiming. Probably the most consistent characteristic of the take-up figures recorded in Table 1 is that the amounts of money not claimed tend to be smaller than those which are claimed: that is true for Income Support, Pension Credit and Tax Credits, all of which adjust the amount paid to income.

Utility is, of course, a very broad term: in the case of free school meals, a research report suggests that

“A lack of choice, long queues, and wanting to sit with friends are the main reasons given by pupils for not taking Free School Meals ... the quality and choice of food on offer discouraged take up.”²⁶

This stage of the process can overwhelm the others. In the case of health care (which in the UK is not part of the benefit system) an understanding of the costs of claiming is particularly important: subjecting oneself to invasive physical care carries a substantial cost. In the case of residential care, the cost may be a permanent loss of independence and personal autonomy. In those contexts, the decisions may not be made by the person concerned at all, but by others acting in their behalf²⁷.

Beliefs and feelings. The decision to claim is influenced by attitudes, beliefs and stigma. Claiming has to be acceptable. The influence here is far from straightforward; pensioners are widely thought to have a legitimate claim, and lone parents are often condemned for ‘dependency’ and having children they can’t afford, but the take-up figures work in the opposite direction.

Perceived stability of circumstances. Potential claimants have to think their condition would last long enough to make it worthwhile. This is the most likely reason for the relatively low take-up of Jobseekers’ Allowance. The largest single reason for disability in one’s 50s is stroke (cardio-vascular accident), but many people who have had strokes hope and expect to get better.

²⁴ H. BREESE, N. MAPLETHORPE, M. TOOMSE, 2011, Take-up of Tax Credits, HMRC.

²⁵ A. THOMAS, 2008, Disability Living Allowance: disallowed claims, London: DWP.

²⁶ C. HARPER, L. WOOD, 2009, Please Sir? Can we have some more?, Schools Food Trust, http://www.childrensfoodtrust.org.uk/assets/research-reports/fsm_please_sir_jan09.pdf, pp. 4.

²⁷ S. DAVIES, M. NOLAN, 2003, “Making the best of things”: Relatives’ experience of decisions about care-home entry, *Ageing and Society*, 23, pp. 429–50; H ARKSEY, C GLENDINNING, 2007, “Choice in the context of informal care-giving”, *Health and Social Care in the Community*, 15(2), pp. 165-75.

Making a claim. The last stage is crucial: once all the decisions are made, people have actually to go through the process of applying, or nothing will happen. Applying for benefit is often difficult, time-consuming and intrusive. Attendance Allowance asks people, for example, if they can use the toilet without help. A report from Help the Aged comments that Attendance Allowance recipients ‘found claiming it to be a tiring, repetitive and confusing process.’²⁸ Another study found that claimants lost money because of problems with the process, and some were dead before the benefit came through²⁹.

Benefits are generally designed on the principle that the recipients have to claim them – they are, in technical terms, a ‘subjective right’, which people can choose to use or not. This could be done with a greater degree of automaticity. An experiment of this sort was recently made for Pension Credit. Enrolling people automatically, and looking for pensioners to claim at the end of a period, did lead to an improvement in take-up, but a more effective method was to use human contact – a visit to the home and assistance with the claiming process. Even then, more than a quarter of claimants prompted to claim fell at the final hurdle - starting the process but failing subsequently to see it through³⁰. The benefits which seem to have the best take-up – Child Benefit and Retirement Pension – are not means tested, but there is more to it than that. They are also benefits where the bar for entitlement is clear, where the benefit is paid for a long duration, is not affected by subsequent changes in circumstances and continues in payment until there is good reason for it to stop. Pension Credit, by contrast, is intrinsically complex. The report on the experiment comments that “it is not possible to simply pay Pension Credit without a claim with sufficient accuracy, due to the level of financial information required for each individual at the point of claim.”³¹

V. FURTHER INFLUENCES ON TAKE-UP

There are, of course, many other potential influences on take-up. Daigneault et al offer a count of the factors considered to affect take-up, given in 82 studies from around the world.

Their summary of their data is reproduced in table 3³².

²⁸ Help the Aged, 2006, Benefits and take-up: Help the Aged Policy Statement, London: help the Aged.

²⁹ G. NOSOSKWA, 2004, A delay they can ill afford, Health and Social Care in the Community, 12(4) 283-287.

³⁰ L. RADFORD, 2012, Quantitative evaluation of the Pension Credit payment study, DWP, p. 14.

³¹ L. RADFORD, 2012, Quantitative evaluation of the Pension Credit payment study, DWP, p. 2.

³² P.-M. DAIGNEAULT, S. JACOB, M. TERERAHO, 2012, p. 45.

Table 3: Factors Affecting Program Take-up

Basic knowledge about the program (including awareness)	65 %
Claiming process characteristics (including length and complexity of the process and relationships to claiming process of other programs)	56 %
Socioeconomic characteristics of potential claimants	44 %
Costs and benefits anticipated by potential claimants	26 %
Unstable situation of potential claimants	23 %
Negative social pressure and stigmatization	22 %
Potential claimant's attitudes (including attitudes towards the state and public services)	21 %
Perceived eligibility	16 %
Potential claimant's needs for the program	12 %
Claim rejected by the state	12 %
Peer support and guidance relative to a program	5 %
Withdrawal from the process after claiming	4 %
Other factors	11 %

This is not a complete list. Other issues include, for example, concerns about over-payments and the need to pay back money if the benefit is recalculated (a major problem with Tax Credits, slowly being rolled out to other benefits); fear of the reaction of landlords or employers; concern that claiming one benefit can jeopardise entitlement to another (for example, claiming Jobseeker's Allowance entails a declaration of availability for work, and that can stop a claim for ESA, which depends on incapacity); limitations of language and literacy³³; and caution relating to the restrictions that central government puts on immigrants, requiring them not to be 'dependent on public funds' on pain of expulsion.

From the figures, there may be some other factors that are associated with different levels of take-up.

1. PENSIONERS AND NON-PENSIONERS

The difference in claiming between Pension Credit and Income Support is sometimes explained in terms of the different position of pensioners and non-pensioners. The New Policy Institute's website, for example, suggests that

³³ S. MOFFAT, J. MACINTOSH, 2006, *It makes a huge difference*, Newcastle-upon-Tyne: Newcastle University.

“Older people’s attitudes to claiming benefits are different from those of younger people and, for example, most of those not claiming the Council Tax Benefit to which they are entitled are pensioners.”³⁴

There is a recurrent myth that stigma is a legacy of a previous age and therefore only likely to be experienced by older people. That claim has been made repeatedly in the course of the last two hundred and fifty years³⁵, and the fact of repetition itself is proof that it cannot have been true consistently if it was ever true at all. It is also noteworthy that the profile of pensioners claiming the means-tested Housing Benefit (79-86 %) is not markedly different from the profile of non-pensioners (77-84 %)³⁶.

Table 4 shows some of the take-up figures that are specific to pensioners. Figures for the contributory Retirement Pension are not kept, because it is assumed to have a full take-up. Indeed, there are more pensioners than there are older people, because Retirement Pension is also paid to 1.2m expatriates, the sort of figure that makes it difficult to know what the reach of the benefit really is. For means-tested benefits, there are further problems in gauging where people are really entitled, because older people may be disqualified by inheritance or capital holdings.

Table 4: The take-up of various benefits by pensioners

	<i>Estimates of takeup by eligible recipients</i>	<i>Estimates of the amount of money due that is being claimed</i>
Pension Credit	62-68 %	73-80 %
Guarantee Credit element (minimum income guarantee)	73-80 %	77-85 %
Savings Credit (tapered addition)	43-48 %	49-56 %
Housing Benefit	79-86 %	84-90 %
Council Tax Benefit	54-61 %	56-64 %
Attendance Allowance	40-60 %	-

It is not at all clear why the take-up of Housing Benefit should be so very much better than the take-up of Council Tax Benefit. Until very recently (CTB has been replaced by local benefits in the last couple of years) the benefits worked under very similar rules, and were administered by the same local authority department office; if the figures are right, the difference has to be a difference between tenants (who receive Housing Benefit) and owner-occupiers, who would receive only CTB. Similarly, it is

³⁴ <http://www.poverty.org.uk/66/index.shtml>.

³⁵ See P. SPICKER, 1984.

³⁶ DWP, 2012.

not clear why Attendance Allowance for pensioners should have better take-up than the very similar 'care component' in DLA, when DLA also offers additional support for mobility needs which is denied to AA claimants.

2. COUPLES AND OTHERS

Another key difference lies in the behaviour of couples. It emerged from Financial and Other Circumstances of Retirement Pensioners that couples were much less likely to claim than single people. Parents with responsibility for children might reasonably be expected to act differently from adults without children, so the best comparison for couples lies between couples with children and lone parents. The same pattern is present in the current DWP figures: Income Support, where the estimates for couples with children are 74-92 % against 84-92 % for single parents; Council Tax Benefit, where the differential is 52-59 % for couples with children and 83-93 % for lone parents; and Housing Benefit, where the estimates for single people are 86-92 % compared with a general average of 78-84 %. The only exception has been in the experiment with automatic Pension Credit payments, where couples and single people had similar takeup³⁷. The fact that there is such a persistent differential seems to point towards the continuing importance of attitudes for claiming behaviour - claims from couples call for negotiation and agreement of both partners, and claims from single people don't.

3. EMPLOYMENT

There are limited figures available to identify the difference between claimants who are employed and those who are not. The Housing Benefit figures claim that the take-up for claimants who are not employed is 93-97 %, but that take-up for those in work is 40-50 %. This compares to 63-68 % for Working Tax Credit, which is for people on low incomes. Child Tax Credit for families with no work hits 97-100 %; it is possible from the tables to work out that the estimate for those with work must be 78-85 %. The feature they have in common is that in each case, take-up for people in work is rather lower than for people out of work. If people have to see themselves as being eligible, it is plausible to suppose that being in work might be wrongly assumed to be an obstacle. At the same time, these are strikingly divergent results for benefits that share some basic design features - a complex means-test, progressive withdrawal of benefit as income increases and little or no prospect of a person independently working out what their entitlement should be, where it starts or when it is likely to stop.

³⁷ L. RADFORD, 2012. 14.

VI. THE PROBLEMS OF SELECTIVE BENEFITS

The received wisdom is that the problem of take-up is a problem of means testing. FINN and GOODSHIP, for example, open a recent review with this: “Low take-up is an enduring problem *associated with means-tested benefits*”³⁸ (my emphasis). Many years ago, I argued that if the reasons for low take-up were down to issues like ignorance, complexity and stigma, there could be no reason to suppose that the problems were specific to means-tested benefits – all of the same arguments apply to benefits which were not means-tested. When WIM VAN OORSCHOT did his review of the arguments, he commented that I seemed to be the only person who thought so; that I was probably right in theory; but that he was going to write about means-tested benefits anyway³⁹. The figures now are not much better than they were then, but I still hold to the same position. There is little purchase in the figures to support the view that the problem of take-up is down to means-testing. Child Benefit is non-means-tested, and has very good take-up, but several others do not. Attendance Allowance and Disability Living Allowance are not means-tested, and the rates of take-up seem relatively poor. Jobseeker’s Allowance, which is initially contributory and is only means-tested after six months, also has poor take-up.

Part of the problem is the process of selectivity: the difficulty of determining boundaries, to make a selection between those who are entitled and those who are not. That process – the process of selecting people on the basis of need – is at the root of many of the problems of take-up – among them knowledge, complexity, the difficulty of claiming and uncertainty about entitlement. There are some writers who refer to selectivity, means testing and targeting as if they all meant the same thing⁴⁰. That is a confusion. A benefit is selective if it makes a selection on the basis of need, trying to distinguish between eligible and non-eligible recipients through some kind of test. Many non-means-tested benefits try to do this. Several examples I have given in the preceding discussion are taken from non-means-tested benefits particularly Attendance Allowance and DLA, because they have a worse record for take-up than most other benefits. The process of claiming benefits for people with disabilities is difficult, burdensome and often embarrassing. As for the idea that non-means-tested benefits are intrinsically more valued and less stigmatising than means-tested benefits, there has never been any reason to suppose that is true. Many people tend to think that pensioners have a legitimate claim, and that unemployed people do not. There is not much evidence to suggest that people understand what the mechanisms are in any case, and if that is true, it is far from clear that this is going to make much of a difference in claiming behaviour.

That is not to say that means-tested benefits work. There are lots of problems inherent in the process of means-testing: the tests are intrinsically complex, entitle-

³⁸ D. FINN, J. GOODSHIP, 2014, Take-up of benefits and poverty, Centre for Economics and Social Inclusion, [http://www.cesi.org.uk/sites/default/files/publications/Benefit %20Take %20Up %20Final %20 Report %20Inclusion %20proofed %20June %202014 %20pdf.pdf](http://www.cesi.org.uk/sites/default/files/publications/Benefit%20Take%20Up%20Final%20Report%20Inclusion%20proofed%20June%202014%20pdf.pdf).

³⁹ W. VAN OORSCHOT, 1998, Realising rights, Aldershot: Avebury.

⁴⁰ e.g. D. MITCHELL, A. HARDING, F. GRUEN, 1994, “Targeting welfare”, *The Economic Record*, 70(210) 315-340; B. ROTHSTEIN, 1998, Just institutions matter, Cambridge: Cambridge University Press.

ment fluctuates, there are several moving parts that need tracking (such as household composition, other income, and capital), there are serious inequities as benefits are adjusted and there have been considerable problems when benefits are misallocated through fraud or error. In that light, it is worth reflecting on the curious and anomalous figures for Tax Credits, which are means-tested and have very strong take-up regardless. Child Tax Credit has the second best take-up figures in Table 1. It is hideously complex; it is exceedingly difficult for claimants to know what their entitlement is or should be. It is based on an annual assessment, but where that assessment is miscalculated (as it often is) claimants are liable to repay. The Ombudsman has questioned “whether a financial support system which included a degree of inbuilt financial insecurity could properly meet the needs of very low income families and earners.”⁴¹ HMRC, the agency responsible for paying the Tax Credits, have said that there are some claimants whose previous bad experience means that they are not prepared to claim benefits at all, even for thousands of pounds⁴². Despite that, HMRC claim that five out of six of the people entitled get it, that the take-up of CTC among families out of work (97-100 %) is even better than the take-up of Child Benefit, and that although nearly 8 % of the benefit is mispaid, almost none of it is due to official error. This is pretty hard to believe. If the take-up figures are anywhere near right, it seems to follow that means-testing and complexity are not really what matters; the important thing is to get a mechanism that gets the money out to people. If they are not right – and one has to say that they run counter to everything we thought we knew about take-up in other circumstances – any arguments based on these figures should be handled with tongs.

Once we admit the worm of doubt, however, the empirical evidence about other benefits starts to look increasingly hard to accept as it stands. If the problem is perceived need, why should Attendance Allowance have a better take-up than the care component of DLA? If it’s complexity, why should Housing Benefit be claimed so much more often than the very similar Council Tax Benefit? If it’s stigma, shouldn’t lone parents be more reluctant to claim than pensioners? It may be that the figures tell only part of the story: for example, the low take-up of Pension Credit may well conceal people who are not entitled because of other resources. Possibly the figures themselves are suspect – there is always a difficulty in benefits authorities identifying the people who don’t claim, because (almost by definition) these are people they don’t generally come into contact with. It may be that there is an interplay of factors. But it looks as though we understand the problems and influences rather less well than we like to think.

⁴¹ Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2007, *Tax Credits - Getting it Wrong?* HC 1010, p. 5.

⁴² P. GERRARD (HMRC Transformation Programme Director), 2008, *Tax Credits and Child Benefit*, DWP Annual Forum, Glasgow, 20th November; see also Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2007, pp. 3-4.

VII. 'TAKE-UP' IN OTHER SOCIAL SERVICES

The deficiencies in our understanding become still more evident when we turn to other social services. It tends to be treated as self-evident in discussions of social security benefits that if people can get more money, they are going to want that money; that is the basis both of simple-minded models based on incentives and rational choice⁴³, as well as attempts to apply behavioural economics by “nudging” people into desired patterns of behaviour⁴⁴. Failing to take up benefits implies that something has gone wrong; it is just a question of overcoming the obstacles or “tipping the balance”⁴⁵. Some of the same problems occur in other social services, but beyond that, it is fairly clear that people have difficult, complex relationships with the services they receive. There is a large and complex literature in health care on “help seeking” behaviour: studies suggest a complex interaction of attitudes to the condition, understanding about what can be done, perceived benefit and attitudes to services⁴⁶. Older people may be resistant to receiving help in their homes⁴⁷. Some people do not take the drugs they are prescribed⁴⁸.

Social housing can stand vacant while a long series of people in difficult circumstances refuse to accept the accommodation offered, because accepting it may have implications for decades afterwards⁴⁹. These examples cannot be put down to barriers to access, or complexity, or ignorance, or the mechanics of claiming; they are about other things.

The conventional representation of economic relationships generally assumes that producers are offering commodities – packages of goods or services that are produced, and then offered for sale to the consumer. Consumers decide whether to purchase or not to purchase. But, Stephen OSBORNE argues, personal services are not like that⁵⁰. At the most basic level, it is not possible to ‘receive’ health care, or education, or social housing, or social work, without the user being there. Services are being delivered when they are being used. There is not just one transaction; there is a continuing set of interactions, and necessarily there has to be some kind of relationship with the user.

⁴³ e.g. C. MURRAY, 1984, *Losing Ground*, New York: Basic Books.

⁴⁴ R. THALER, C. SUNSTEIN, 2008, *Nudge*, New Haven: Yale University Press.

⁴⁵ As in C. DAVIES, J. RITCHIE, 1988, *Tipping the balance: a study of non-takeup of benefits in an inner city area*, London: HMSO.

⁴⁶ See e.g. C. BURGESS, A. HUNTER, M. RAMIREZ, 2001, “A qualitative study of delay among women reporting symptoms of breast cancer”, *British Journal of General Practice* 51 967-971; A. MANSFIELD, M. ADDIS, J. MAHALIK, 2003, “Why won’t he go to the doctor?”, *International Journal of Men’s Health* 2003 2(2) 93-109.

⁴⁷ E. MOEN, 1978, *The reluctance of the elderly to accept help*, *Social Problems* 29:317.

⁴⁸ See e.g. J. URQUHART, 1996, “Patient non-compliance with drug regimens: measurement, clinical correlates, economic impact”, *European Heart Journal* (1996) 17 (Supplement A), pp. 8-15.

⁴⁹ H. PAWSON, A. KEARNS, 1998, *Difficult to Let Housing Association Stock in England: Property, Management and Context*, *Housing Studies* 13:3 pp. 391-414.

⁵⁰ S. OSBORNE, Z. RADNOR, G. NASI, 2013, “A new theory for public service management?”, *American Review of Public Administration* 43(2) pp. 135-58.

Service users partly shape this relationship, as well as acting within it. OSBORNE discusses this relationship as a form of “co-production”⁵¹. The terminology is not very satisfactory, because it seems to imply more control than many service users will actually have; but it does make the important point that the user has a part to play in the distribution and delivery of services. The role of co-production goes far beyond the question of determining whether or not service users are going to receive a service. Service users negotiate, they discuss, they bargain, they resist, they change the pattern of service delivery; often they do part of the service provision themselves⁵².

When we think of flexible, responsive, individualised relationships with service users, cash benefits are probably not the first services that spring to mind. It may well look at first sight as if social security is in a class of its own, quite different from the other social services. Benefit rules tend to be strictly regulated and defined. Many benefits are relatively automatic and impersonal – more a commodity than a service. But the most impersonal benefits, like basic pensions or child benefits, are also the benefits which are least likely to suffer major problems of non-take-up. Other benefits often look and feel like personal services in practice, and their claimants – or service users – have a role to play, just as they do in other personal services. Disability benefits may get paid on an impersonal basis, but the process of applying, negotiating entitlement or undergoing re-assessment are anything but impersonal. “Welfare to work” and activation schemes are highly dependent on interactions with individuals. Conversely, something similar is true in relation to many social services, including health and social care, which may offer specialised financial support as well as benefits in kind. Benefits and social services are not so far apart as they might first appear. The take-up of benefits may well, like the take-up of services, have to be understood in terms of a complex set of personal interactions in the relationships between services and their potential users.

VIII. IS LOW TAKE-UP A PROBLEM?

In the 1980s Strathclyde Welfare Rights launched an apparently very successful campaign for people to take advantage of a provision that they might not have known existed, the existence of single payments to meet special needs, the campaign was condemned by the government of the day. If people were reluctant to claim, a government spokesman said, that was a good thing, and it should not be discouraged; it showed a proper sense of the importance of being independent. (The Thatcher government had introduced the scheme in 1980, in the misguided belief it would save money; it was abolished by 1988.)

ATKINSON has suggested that low take-up is not necessarily a problem. The argument begins with the idea of targeting. Policies have a purpose; if benefits are introduced, it is generally because they are supposed to meet certain conditions. There is no rea-

⁵¹ Z. RADNOR, S. OSBORNE, 2013, “Lean: a failed theory for public services?”, *Public Management Review* 15(2) 265-287, p. 278.

⁵² D. PRIOR, M. BARNES, 2011, “Subverting social policy on the front line”, *Social Policy and Administration* 45(3) 264-279.

son to suppose, however, that the terms on which benefits are delivered are just the same as the conditions on which benefits are delivered. In some cases, the benefits are more restrictive than the problems they address; for example, benefits covering problems with mobility deliberately excluded older people in order to save money. In other cases benefits are distributed on very broad criteria, which runs rather wider than the target group. One of the principal arguments for Child Benefit has been that it helps to support children in poverty, but the benefit is universal in form, going to people who are not poor as well. The real test, ATKINSON suggests, should be whether the benefits are serving their purpose, and that is not the same as asking whether they get to everyone who is entitled to them⁵³. (Unfortunately, in these two cases, the gap between aims and outcomes gets wider in practice: the take-up of mobility support has always been patchy, whereas the very successful take-up of Child Benefit means that large amounts go to better-off families.)

The case against ATKINSON's argument is partly based in principle, partly in the lessons of practice. In principle, universalism is about more than finding ways to include people: it is offered as a right of citizenship. Universal health care offers a right of protection to every citizen, generally regardless of conditions or circumstances; ideally, the same should apply to benefits. In practice, the failure to reach people who do not claim tends to impair the ability of services to meet the underlying objectives, because the failures are likely disproportionately to affect those who are disadvantaged, those who have least in reserve and those who are excluded in other ways. In health care, this leads to the problem that has been called the 'inverse care law'⁷; there is greater need in lower social classes, but the same groups of people are less likely to receive services⁵⁴.

IX. WHAT WORKS?

There is often a certain naivety in the literature on take-up – the assumption, for example, if people don't know about benefits, they need to be better informed, or that if they feel stigmatised, they need to be reassured about their entitlement. The experience of health services again provides us with a salutary lesson. Some of the problems of take-up in health care are very similar to the problems of take-up in social security⁵⁵. The National Health Service is well known about, socially accepted, and strongly rooted in entitlement. Eligibility is clear and the route to access is evident. None of this has been sufficient to ensure full access and utilisation.

It is difficult, from the evidence that I have reviewed, to argue that any measures are likely to be outstandingly effective. There is some reason to suppose that Retirement

⁵³ A. B. ATKINSON, 1989, *The take-up of social security benefits*, in *Poverty and social security*, Brighton: Wheatsheaf.

⁵⁴ J. TUDOR HART, 1971. "The inverse care law", *Lancet*, i:405-121, at <http://www.juliantudorhart.org/papers/Paper11.pdf>.

⁵⁵ e.g. C. SHAW, R. TANSEY, C. JACKSON, C. HYDE, R. ALLAN, 2001, Barriers to help seeking in people with urinary symptoms, *Family Practice* 18(1) pp. 48-52; H. BROADATY, C. THOMSON, C. THOMPSON, M. FINE, 2005, "Why caregivers of people with dementia and memory loss don't use services", *International Journal of Geriatric Psychiatry*, 20 pp. 537-546.

Pension and Child Benefit work better than most other benefits; they have in common a long duration, a limited range of conditions and a relatively straightforward application process. It is not certain that the same advantages can be transferred effectively to other benefits, such as those for disability, unemployment or (as in health care) responsiveness to personal needs. When we look at benefits and services in those fields, other considerations need to come into play. There are two supplementary approaches which seem plausible. One is the use of outreach linking with communities, social groups and other services in order to extend the reach and operation of services. FINN and GOODSHIP recommend “Taking information into communities through outreach activities, often in partnership with other trusted intermediaries, such as health workers, and community based organisations.”⁵⁶ The second is the importance of human contact – having a guide to lead people, like Virgil, through the circles of the damned. That is one of the key elements in the work done by the Citizens Advice Bureau to support older people⁵⁷, or of the development of support for older people from minority ethnic groups in Newcastle⁵⁸. It was shown to have a major influence, too, on patterns of take-up in the experiment to make Pension Credit more automatic. In the normal course of events, 2.9 % of eligible non-recipients claimed without prompting. When people were automatically enrolled for an initial period, 8.6 % subsequently claimed. When people were visited and the issues were discussed, the proportion of successful claims increased to 13.1 %⁵⁹.

Neither outreach nor support can claim to be a new idea. This passage comes from the evaluation report of a project of welfare reform in Ypres. It was published more than four hundred and eighty years ago.

“Many people are so naturally ashamed and fearful, that they would rather hide their need than disclose it, and they live at home in serious want. Because of them, it has been decreed that people who are needy secretly and in private should be searched out. Those who are ashamed to be seen shall be visited, and those who are too ashamed to take anything shall be given support. Men will go to the houses of those who do not dare speak to us or to come to our gates. We think it best not to delay unless they are driven, through the loss of this honest humility, to show their deprivation and need. They must be helped, privately and promptly, lest they are lost by our negligence, when they are just those who a caring charity requires us to help.”⁶⁰

⁵⁶ D. FINN, J. GOODSHIP, pp. 59-60 57 CAB, 2003, Serious benefits: the success of CAB benefit take-up campaigns, http://www.citizensadvice.org.uk/pdf_serious_benefits.pdf.

⁵⁷ CAB, 2003, Serious benefits: the success of CAB benefit take-up campaigns, http://www.citizensadvice.org.uk/pdf_serious_benefits.pdf.

⁵⁸ S. MOFFAT, J. MACKINTOSH, 2006.

⁵⁹ L. RADFORD, 2012.

⁶⁰ City of Ypres, 1531, *Forma subventionis pauperum*, in P. SPICKER (ed) *The origins of modern welfare*, Oxford: Peter Lang.

ANALYSE DU NON-RECOURS AUX DROITS : UN OUTIL D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES¹

PIERRE MAZET

Chargé d'études auprès de l'Observatoire des non-recours aux droits (Odenore)

Le non-recours désigne le fait que des personnes éligibles à des droits, et par extension à toute offre publique² (prestations financières, dispositifs, équipement), ne les perçoivent pas ou n'en bénéficient pas. Historiquement, la notion s'est développée au croisement de deux questionnements : l'un portant sur l'efficacité des politiques de ciblage (*targeting*) des prestations d'aide sociale à destination des populations pauvres, dans un débat politique opposant prestations dites universelles et prestations ciblées, dans un contexte de crise des deniers publics dans l'Angleterre des années 1930 ; l'autre, sur le maintien dans une situation de pauvreté de familles n'utilisant pas les aides sociales qui leur étaient destinées, dans le cadre d'études portant sur la compréhension de la dimension culturelle de la pauvreté parmi les populations noires américaines dans les années 1950 et 1960.

La thématique du « *non take up of social benefits* » a été introduite en France au milieu des années 1990, à l'initiative du bureau de la Recherche de la Caisse nationale d'allocations familiales, par le biais d'un numéro de sa revue *Recherches et prévisions*³ consacré intégralement à cette nouvelle question du *non-recours aux droits*. Prolongeant la problématique de l'accès aux droits, et éclairant le phénomène de la nouvelle pauvreté, cette question s'est inscrite dans les débats préparatoires à la loi contre les exclusions de 1998. Elle a par la suite été régulièrement évoquée par des instances comme l'Observatoire national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ONPES) ou le Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE), et fait l'objet d'une appropriation pratique, au niveau de certains organismes publics nationaux (le fonds CMU en particulier), d'organismes locaux de sécurité sociale ou de collectivités territoriales (Ville et CCAS) soucieux de mesurer le phénomène et de faire en sorte d'y remédier. Plus récemment, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a inscrit le non-recours en première ligne du plan de la lutte contre la pauvreté, et demandé à ce que les caisses de sécurité sociale mettent en place un certain nombre d'indicateurs du phénomène au sein de leur institution.

L'étude réalisée dans le cadre de l'évaluation du Revenu de solidarité active (RSA)⁴ a sans aucun doute joué un rôle crucial dans la mise sur l'agenda politique de la question et sa reconnaissance comme problème public. Réalisée par la CNAF et la

¹ Ce texte reprend, en l'augmentant, une communication effectuée dans le cadre de la 4^e Biennale de la Recherche en action sociale, ayant eu lieu à Bourg-en-Bresse en 2012.

² Pour une exposition et une explication de cette extension de la compréhension de la notion, voir <http://ODENORE.msh-alpes.fr/documents/ODENOREwpl.pdf>.

³ *Recherches et prévisions*, n° 43, CNAF, 1996.

⁴ Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA, décembre 2011.

DARES, cette enquête, qui comprenait un module spécifique sur le non-recours, a mis en évidence un taux de non-recours de 50 % sur l'ensemble des trois RSA, avec une pointe à 68 % pour le RSA activité – raison d'être du dispositif et justification de sa différence par rapport au RMI. Il est devenu dès lors difficile de nier l'existence du phénomène et de ne pas prendre en compte ces résultats comme une forme d'évaluation de la très relative réussite de ce qui faisait le cœur de l'innovation de cette politique – l'activation – devant permettre à des personnes disposant de faibles revenus d'avoir un complément de ressources afin de les « activer », i.e. de les relancer vers l'emploi.

De fait, en tant qu'il mesure le rapport entre population potentielle et population effectivement bénéficiaire, le taux de non-recours constitue en lui-même un indicateur direct de l'efficacité d'une politique publique. Il permet de dire si et dans quelle mesure une politique a atteint ses publics⁵, dès lors que l'on considère les droits effectivement versés/servis/appliqués comme le résultat attendu (*outcome*) de la politique mise en place : telle politique doit toucher telle population se trouvant dans telle situation ou possédant telles caractéristiques justifiant son éligibilité⁶. Il permet corrélativement d'interroger la pertinence des politiques de ciblage et l'efficacité du principe de sélectivité mis en place⁷ et constitue enfin un révélateur de l'effectivité des droits – les droits sont-ils servis, appliqués ? – bien que cette notion ne soit pas à proprement parler une notion juridique⁸.

Cela dit, le taux de non-recours reste un indicateur relativement aveugle, si l'on n'est pas en mesure d'éclairer les causes qui conduisent au phénomène mesuré. Ce n'est donc qu'en investiguant les explications du phénomène que l'on peut mettre au jour les hypothèses d'action sur lesquelles sont basés des programmes publics qui ne rencontrent par leurs destinataires. L'examen des différents registres d'explication du phénomène de non-recours conduit en effet à identifier et questionner des problématiques distinctes en matière d'action publique.

En matière d'explication du phénomène, deux grandes approches ont longtemps prévalu. D'une part, une approche basée sur l'analyse du comportement de l'individu, souvent autour de travaux de sociologie compréhensive des phénomènes de pauvreté ; d'autre part, une approche institutionnaliste, mettant à l'inverse l'accent sur les causes imputables aux organismes chargés de la mise en œuvre des droits, par réaction à l'utilisation, notamment politique, de travaux comportementalistes revenant, selon l'expression américaine, à « blâmer la victime » – en tenant l'individu pour responsable de sa situation de pauvreté. Notons par ailleurs un grand nombre de tra-

⁵ C'est d'ailleurs en tant qu'indicateur d'efficacité, voire de performance, qu'il est conçu et appréhendé en Grande-Bretagne, ce qui peut avoir pour effet, comme régulièrement sous le gouvernement Thatcher, de mettre fin à une politique jugée inefficace en raison d'un non-recours trop important.

⁶ Le non-recours ne permet pas de donner une idée de l'impact de la politique, i.e. de l'effet que devrait avoir la politique sur la situation des bénéficiaires. Il mesure plutôt l'écart entre *outcome* attendu (versement d'une prestation ou ouverture d'un droit) et *outcome* effectif (prestations versées, droits ouverts).

⁷ Voir W. VAN OORSCHOT et A. MATH, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions*, n° 43, CNAF, 1996.

⁸ Voir *Effectivité et efficacité des droits sociaux*, Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre l'exclusion et modernisation administrative, Dossiers d'étude n° 60, septembre 2004, CNAF.

vaux d'économistes, cherchant à éclairer le phénomène de non-recours en raison de la contradiction qu'il représente de l'hypothèse principale de la théorie microéconomique du comportement du consommateur, stipulant que les individus recherchent par nature le maximum de satisfaction (ou utilités) et exploiteront toujours une opportunité d'améliorer leur situation. Ces travaux donnent lieu à une modélisation des variables intervenant dans les « coûts de la demande » de droit (coûts de perception, de transaction, d'information, de stigmatisation en particulier) permettant d'expliquer ce phénomène de non-consommation d'une aide.

Les registres explicatifs présentés dans ce texte reprennent l'ensemble de ces travaux, à partir de la typologie établie, et en voie de construction, à l'observatoire Odenore. Cette typologie prolonge celle, descriptive, proposée par la CNAF en 1996, fondée essentiellement sur une mesure de l'intensité et de la durée, et replaçant les situations de non-recours dans un processus administratif d'ouverture et de liquidation des droits⁹. Les types présentés ici ne sont en rien exclusifs les uns des autres, et jouent le plus souvent de manière dynamique dans la trajectoire du rapport à leurs droits des individus¹⁰. Ils visent avant tout à sérier et distinguer des registres d'explication qui constituent autant de questionnements adressés aux politiques publiques et fournissent de ce point de vue un regard évaluatif sur la manière dont les politiques publiques s'adressent et sont perçues par leurs destinataires.

I. NON-RECOURS PAR MÉCONNAISSANCE ET POLITIQUES DE COMMUNICATION

Le premier type de non-recours décrit la situation où l'individu ne formule pas de demande parce qu'il n'en a pas connaissance. La méconnaissance des aides et dispositifs constitue le motif majeur de non-recours dans la plupart des travaux réalisés sur la question¹¹. Une étude¹² menée par l'Observatoire auprès de personnes bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI) avait ainsi montré un non-recours aux aides connexes au RMI, en raison d'une non-connaissance pour plus de la moitié des allocataires ; ce taux atteint 76 % dans le cas de l'Aide à la complémentaire santé (ACS). L'enquête citée portant sur le RSA a pour sa part montré que plus de la moitié des non-recourants qui n'avaient jamais perçu le RSA (soit la moitié de l'ensemble des non-recourants) ne l'avaient pas demandé parce qu'ils ne le connaissaient pas

⁹ Cette typologie initiale avait été développée à partir du modèle d'analyse dynamique du non-recours aux prestations sociales proposé par le chercheur néerlandais, W. VAN OORSCHOT (1991, 1998). Pour une présentation complète de ces typologies et modèle d'analyse : <http://ODENORE.msh-alpes.fr/documents/ODENOREwp1.pdf>.

¹⁰ Signalons par ailleurs que le comportement par rapport à l'offre publique peut être différencié en fonction des offres et que les individus sont rarement dans une situation de non-recours total à l'ensemble des offres publiques.

¹¹ Ainsi COE (1979) a montré que plus de la moitié des ménages éligibles à Aide aux familles, aux États-Unis n'en faisaient pas la demande parce qu'ils n'en connaissaient pas l'existence. Voir aussi DAPONTE (1999).

¹² « Le non-recours aux contrats d'insertion. Résultats d'une enquête par questionnaire auprès des allocataires du RMI en Isère », Odenore, 2005.

bien (cité par 79 %), pensaient qu'il n'était versé qu'aux personnes ou familles sans emploi (45 %), ou ne savaient pas auprès de qui faire les démarches (38 %) ¹³.

Ces résultats révèlent manifestement un problème dans la manière de concevoir l'information. Au-delà de la seule question de sa disponibilité, le non-recours par méconnaissance questionne les politiques de communication mises en œuvre (type et nature de l'information diffusée, supports employés, lieux de diffusion, etc.) et la manière dont sont prises en compte, ou non, les capacités de perception et de réception du destinataire. En la matière, deux positions de principe structurent la conception du rapport entre information sur les droits et destinataires de ces droits.

Soit l'on considère que l'information existante est suffisante et qu'il revient aux bénéficiaires potentiels de s'informer pour connaître leurs droits ; cette déclinaison du « nul n'est censé ignorer la loi » s'incarne dans une conception administrative où chacun doit faire en sorte de collecter les informations qui le concernent, identifier les bonnes sources et s'adresser aux bons interlocuteurs. L'administration est dans ce cas « passive » et attend que les usagers/ayants droit potentiels s'adressent à elle, selon un mode que le chercheur néerlandais Wim VAN OORSCHOT nomme « à prendre ou à laisser ». Soit l'on considère, à l'inverse, que l'information ne doit pas seulement être produite et donnée mais aussi reçue et comprise par ses publics destinataires ; l'administration doit dans ce cas adopter une démarche active, voire « proactive » vis-à-vis de ses publics (au besoin en les accompagnant), en tenant compte de leurs éventuelles spécificités, afin de leur faire parvenir une information compréhensible et utilisable, dans les meilleures conditions.

Ces deux positions archétypales croisent des débats théoriques plus larges, dans le cadre des théories de la justice notamment, relatifs à la question de la responsabilité des bénéficiaires de politiques d'assistance, entre prise en compte des inégalités initiales, mesures incitatives et libre jeu des préférences individuelles ¹⁴ : il s'agit alors de savoir jusqu'où aller dans la prise en compte des inégalités entre individus, afin de pouvoir les compenser, et comment déterminer le seuil à partir duquel estimer que l'individu est en capacité (dans la définition qu'en a donné Amartya SEN) d'agir pour son bien, en étant responsable des choix qu'il peut faire. Autrement dit, doit-on s'assurer que l'information sur les droits est comprise par les destinataires afin qu'ils puissent, en connaissance de cause, faire leur choix et exercer leurs préférences (i.e. demander l'aide ou non), ou juge-t-on que c'est aux individus, responsables, de se débrouiller par eux-mêmes pour acquérir l'information, faisant montre et preuve de leur responsabilité et autonomie ?

Cette opposition entre une « administration passive » et une « administration active » renvoie aussi aux termes de l'opposition classique entre égalité et équité, dès lors qu'un mode de communication égal pour tous, hérité d'une conception républicaine du service public considérant l'usager de manière abstraite, s'oppose à une prise en compte des différences voire des inégalités existant entre les différentes

¹³ Voir Document de travail 13, Odenore, 2011, <http://odenore.msh-alpes.fr/documents/odenorewp13.pdf>.

¹⁴ Voir M. FLEURBAEY, N. HERPIN, M. MARTINEZ et D. VERGER, « Mesurer la pauvreté ? », *Économie et statistiques*, n° 308-309, 1997.

catégories d'individu ayant droit. Nombre de travaux anglo-saxons ont d'ailleurs pu dénoncer les effets inégalitaires de politiques de communication ne tenant pas compte des aptitudes et compétences différentes des individus destinataires, puisque seuls les mieux informés, i.e. les plus aptes à recevoir et comprendre l'information institutionnelle, sont en capacité de formuler des demandes d'aide.

Pour certains chercheurs, les programmes d'intervention publique devraient donc systématiquement « se fonder sur l'hypothèse que les ménages à bas revenus tendent à être plus passifs et réservés pour faire valoir leurs droits et ne disposent pas forcément du dynamisme et de l'assurance de personnes cherchant à défendre leurs intérêts »¹⁵, et adapter leurs programmes d'information en conséquence.

En France, il est notable que le problème de l'information est celui qui est le plus aisément approprié par les institutions s'emparant de la question du non-recours. Lorsque les actions correctives mises en place consistent dans des campagnes d'information de masse, redoublant une information institutionnelle déjà pourvue, les résultats en termes de retours (demande d'information) et d'accès effectifs aux droits (droits ouverts) sont le plus souvent assez limités. À l'inverse, les démarches entreprises par certaines institutions au local pour remédier à des taux de non-recours avérés, par une communication directe sortante, téléphonique ou physique, ont entraîné une diminution sensible taux NR et généré davantage de demandes de droits par la suite. Le premier type de démarche pose clairement une question d'efficience (coût de ces campagnes pour un résultat limité), quand la seconde pose une question de coût pour les institutions dans la mesure où l'information sortante individualisée coûte plus cher, même si son efficacité est réelle en termes d'effets.

Si la question de l'information vers les publics vulnérables semble redevenir un sujet de préoccupation explicite au niveau de certaines branches de la sécurité sociale¹⁶, c'est sans doute dans le domaine de la santé, et plus particulièrement dans celui de la prévention, que l'enjeu de la bonne diffusion du message à direction des populations « précaires ou démunies », fait l'objet du plus d'attentions, d'enquêtes et de recherches-actions. Il y a des raisons à cela. L'enjeu principal des politiques de santé publique consiste à faire adopter les comportements de la norme préventive¹⁷ à un nombre aussi grand que possible de personnes, dans un contexte global de reconnaissance grandissante de la réalité des inégalités sociales de santé. Ainsi en matière de dépistage du cancer : on note en effet une distribution sociale de la participation au dépistage organisé – les plus précaires participent moins ; or les campagnes de dépistage ne deviennent efficaces qu'à partir du moment où elles parviennent à toucher un certain pourcentage de la population. Il est par conséquent indispensable de parvenir à *intéresser*¹⁸ un nombre suffisant de personnes parmi les publics ciblés,

¹⁵ W. VAN OORSCHOT, « Les causes du non-recours », *Recherches et prévisions*, n° 43, CNAF, 1996.

¹⁶ Voir P. WARIN, « Informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », *Informations sociales*, n° 178, 2013/14.

¹⁷ Soit des comportements adaptés, afin de mieux gérer son capital santé, en devenant un patient sentinelle. Voir J.-P. DOZON, « Quatre modèles de prévention », in J.-P. DOZON et D. FASSIN (dir.), *Critique de la santé publique : une approche anthropologique*, Paris, Balland, 2001, pp. 23-46.

¹⁸ Voir M. CALLON, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans La Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, 1986.

donc de s'interroger sur les moyens d'adapter le message aux populations qui restent éloignées du dépistage organisé. Cela donne lieu à des expérimentations visant à redéfinir les messages avec les populations, afin d'employer les bons codes, en privilégiant parfois la transmission orale de l'information¹⁹, ou en mettant en place des démarches sortantes, sur les lieux de vie des publics, à les accompagner par des dispositifs de « *patient navigator* », ou en recourant à des personnes relais sur le modèle de l'éducation par les pairs.

Il est de ce point de vue remarquable que les politiques publiques qui se posent le plus sérieusement la question de la réception de leur information par leurs destinataires sont celles dont la réussite de leur programme d'action est directement dépendante de la bonne participation de leurs publics cibles.

II. NON-RÉCEPTION ET BARRIÈRES ADMINISTRATIVES

Le second type de non-recours désigne la situation où l'individu formule une demande de droit mais ne la reçoit pas de l'institution qui le distribue. La non-réception renvoie à deux cas de figure principaux :

- soit le dossier de demande est adressé mais ne reçoit aucune réponse, le plus souvent en raison des méandres des circuits de traitement administratif ; la personne est alors mise en situation de formuler une nouvelle demande ;
- soit les personnes abandonnent dans leur demande, en raison de la complexité de constitution du dossier, lassées de devoir fournir un nouveau justificatif, d'apporter la preuve de tel comportement, ou de se prêter à tel contrôle.

Le parcours du traitement administratif des dossiers de demande renvoie par ailleurs à deux autres cas, l'un intermédiaire, l'autre limite en termes de non-recours.

Il arrive que les droits soient versés mais avec un différé ; l'on parle dans ce cas-là de non-recours frictionnel. Le phénomène est tout sauf mineur et secondaire. Dans la branche Famille, une enquête a montré que les « rappels » de droit, lorsqu'un allocataire se voit signifier qu'il était éligible à des droits qui ne lui ont pas été versés, étaient trois fois supérieurs aux « indus ou trop perçus »²⁰. Or, pour des ménages précaires, ou pour lesquels les aides sociales représentent une part importante de leurs ressources, un tel décalage dans les droits a des effets catastrophiques sur l'équilibre de leur budget ; il entraîne parfois la sollicitation d'autres aides, d'urgence, auprès des CCAS ou des conseils généraux, occasionnant ainsi un transfert de charges entre droits communs, légaux et aide sociale d'urgence, extralégale.

¹⁹ Nous avons d'ailleurs pu remarquer, à l'occasion de nos différents travaux sur le terrain que la prévalence systématique des supports institutionnels d'information écrite constituait clairement un obstacle à la diffusion de l'information en direction de certaines populations en butte à l'écrit, ne lisant pas ou mal le français et plus coutumières d'un mode de communication orale.

²⁰ Voir P. WARIN, « La fraude aux prestations sociales. Réalités et enjeux », in Odenore, *L'envers de la « fraude sociale » : le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte, 2012, pp. 25-44.

Enfin, signalons le cas de figure où la personne dépose une demande et reçoit une réponse négative parce que le dossier n'est, après examen, pas éligible. À strictement parler, nous sommes dans une situation limite par rapport à la définition du non-recours puisque le demandeur se révèle ne pas faire partie de la population éligible. Mais, outre que le dépôt de demande atteste d'un défaut de compréhension des termes de l'éligibilité – de la part du demandeur ou des intervenants sociaux qui participent, dans la très grande majorité des cas, à la constitution du dossier de demande –, ces situations créent qui plus est une manière de prédisposition à des non-recours ultérieurs : soit parce que les personnes ne penseront pas à formuler une nouvelle demande alors que leur situation a changé, ouvrant par là même la voie à de nouveaux droits ; soit parce que le refus signifié une fois a pour effet de dissuader toute demande ultérieure.

La multiplication des règles formelles portant sur l'éligibilité, les exigences, contraintes ou réquisits imposés au demandeur, en matière de rendez-vous à honorer, de documents à fournir (en particulier lorsque les demandeurs ne sont pas en possession des documents et qu'ils doivent les demander à une autre administration) ; ou encore des périodes d'éligibilité courtes ou variables (plus cette dernière est réduite, plus elle oblige à reformuler la demande, donc engager des démarches) font partie des « barrières administratives » qui, rendant la demande de droit plus complexe, conduisent mécaniquement à une baisse du nombre de demandes formulées. Aux États-Unis, les États sont d'ailleurs parfois directement intéressés à une baisse des demandes d'aide par un système de bonus : la baisse des demandes est assimilée à une sortie du dispositif et considérée comme le signe d'un retour à l'emploi. Nombre de travaux anglo-saxons ont mis en évidence un processus de régulation de la demande par les barrières administratives, conduisant qui plus est à une forme d'exclusion administrative²¹ de certains publics, moins « avantagés administrativement », i.e. moins en capacité de répondre aux normes institutionnelles formelles et cognitives.

En France, on assiste à un mouvement contradictoire. À rebours des programmes de simplification administrative annoncés, et sur certains plans mis en place²², depuis plus de 20 ans, on constate un accroissement de la complexité des procédures dû à une augmentation de la conditionnalité des droits sociaux. Il est en effet nécessaire d'apporter de plus en plus de preuves, non seulement matérielles (justificatifs et autres) mais aussi comportementales (prouver sa motivation, sa bonne volonté à s'en sortir), de son éligibilité. Les politiques d'activation, dont le RSA représente le fer de lance, supposent une augmentation de la sélectivité qui entraîne une multiplication des épreuves de la vérification, pour les demandeurs mais aussi pour les services – aboutissant à ce qu'Elisa CHELLES nomme une « bureaucratisation de l'éligibilité »²³.

²¹ Voir E. BRODKIN et M. MAJUMDAR, « Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming », *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, January 2010.

²² Notons néanmoins que, le plus souvent, les solutions de la simplification administrative paraissent surtout pensées d'un point de vue technologique (télétraitement, télédéclaration, traitement à distance, etc.), c'est-à-dire là où elles permettent de réaliser des économies de gestion.

²³ « Conditionner une aide sociale génère de véritables coûts bureaucratiques, tant sur le plan des frais de fonctionnement que des dépenses de personnel. Dans une politique sociale conditionnelle, le pauvre pour être secouru, doit apporter la preuve non seulement de son indigence mais également de sa bonne volonté

Ce diagnostic a d'ailleurs été récemment confirmé par la CNAF, indiquant que seul un dossier de RSA sur quatre donnait lieu à une ouverture de droits effective.

Le constat de cette complexification des circuits de demande est par ailleurs régulièrement établi par les travailleurs sociaux : faisant état de leurs difficultés pour calculer les droits et obtenir des interlocuteurs dans les services concernés, ils admettent parfois constituer des dossiers sans avoir l'assurance qu'ils seront finalement éligibles.

De ce point de vue, la non-réception ne constitue pas seulement une évaluation de la « maladministration ». Elle permet aussi de mettre en évidence une contradiction dans la définition et le mode de production des droits sociaux, devenant de plus en plus complexes et exigeants parce que de plus en plus sélectifs. Pourtant, l'une des justifications de la sélectivité réside dans le principe de ciblage et fait suite à un calcul économique : cibler l'offre sur des publics spécifiques permet de réaliser des économies en réduisant la voilure de l'offre. Or, face à des droits rendus dissuasifs par la complexité de leur accès, qui supposent un gros travail d'instruction et de vérification, pour finalement verser très peu de prestations (1 dossier éligible sur 4 dans l'exemple cité précédemment), on peut se poser la question de leur évaluation, tant en termes d'efficacité de la politique (n'exclut-elle pas les publics les plus vulnérables ?) que d'efficience dans son traitement administratif (quels sont les coûts de gestion liés à la mise en œuvre de droits complexes ?).

III. NON-DEMANDE ET PERTINENCE DE L'OFFRE

Le troisième type de non-recours désigne la situation de personnes qui ont connaissance de l'offre mais ne la demandent pas. Cette catégorie, qui a notamment fait l'objet d'un rapport de l'IGAS²⁴, pose des questions d'une autre nature aux politiques concernées : ce n'est plus la communication sur l'offre ou la qualité du traitement administratif qui est mise en cause, mais la pertinence de l'offre en elle-même. Les motifs de la non-demande renvoient à une grande diversité de cas – désintérêt, défiance, rejet, inadéquation aux besoins, etc. –, mais ils signalent toujours que l'offre proposée est inadaptée.

1. UN RAISONNEMENT EN TERMES DE CALCUL COÛT/AVANTAGE

L'une des manières d'appréhender la non-demande consiste à la concevoir en termes de calcul coût/avantage. Elle suppose de considérer les personnes potentiellement bénéficiaires comme des individus rationnels qui arbitrent et s'engagent ou non dans une demande, en comparant les coûts d'entrée dans le dispositif aux bénéfices at-

à s'en sortir. La puissance publique doit, pour ce faire, mettre en place une logistique particulière : il s'agit de vérifier la présence d'une motivation. Tâche délicate qui pousse l'action sociale à se rebureaucratiser. Formulaire, justificatifs, attestations recoupements, informatisation : autant de procédés qui redonnent un large pouvoir aux bureaux », E. CHELLE, *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, Rennes, PUR, 2012, p. 130.

²⁴ « Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ? », IGAS, 2006.

tendus. Les éléments pris en compte dans le calcul de ce coût d'entrée sont variés et appartiennent à des registres différents, mais ils disent tous l'investissement à opérer pour s'engager dans une démarche de demande, compte tenu de l'ensemble des contraintes, ou paramètres, que constitue l'offre.

Le coût d'entrée peut être financier : c'est notamment le cas de certaines aides qui supposent une participation financière des bénéficiaires, comme l'aide à la complémentaire santé²⁵. Il peut être matériel et cognitif, et renvoie dans ce cas à toutes les démarches à entreprendre, les « épreuves » à passer dans le parcours de demande ou d'accès aux droits – constituer un dossier, lire une lettre, se rendre à tel endroit, apporter tel justificatif, etc. Ce coût peut être physique : il renvoie alors au coût de l'accessibilité, en termes de distance (éloignement de l'offre), de capacité à se déplacer (exigence d'un moyen de locomotion), mais aussi de capacité/motivation à se mouvoir (motilité). Le coût d'entrée peut aussi prendre une connotation psychologique, notamment quand les personnes, déjà exposées à des parcours de demande, renoncent par anticipation à l'effort nécessaire pour affronter des circuits administratifs dotés de logiques parfois incompréhensibles et peu rationnelles ; il peut être symbolique, quand le fait de demander porte atteinte à l'image et à l'estime de soi. Le temps constitue par ailleurs un élément décisif dans la mise en cause de la pertinence et de l'adaptation de l'offre, lorsque les bénéfices attendus supposent un différé incompatible avec l'urgence de la situation et les besoins des personnes – c'est un aspect décisif dans les problématiques de logement et d'hébergement notamment, et de recours à une procédure juridique.

Par-delà la diversité des cas de figure et l'intensité des besoins sous-jacents aux droits concernés, ce comportement de calcul signale que les individus, « même précaires », sont dotés de préférences et qu'ils évaluent l'intérêt ou l'attractivité de l'offre en fonction des bénéfices qu'elle peut leur apporter. Dans ces cas, la non-demande est supposée majoritairement volontaire et en tous les cas informée.

2. LE SENTIMENT DE STIGMATISATION

Le sentiment de stigmatisation constitue un ressort récurrent des motifs de non-demande. Il s'exprime dans un refus de demander un droit en raison du stigmate qui lui est accroché, dont la perception est vécue comme une procédure d'étiquetage (SIMMEL, 1907²⁶) et de catégorisation, comme la marque d'une disqualification sociale

²⁵ Une enquête sur l'Aide à la complémentaire santé, qui propose une aide à l'acquisition d'une couverture médicale aux personnes qui dépassent le seuil de la CMU tout en ayant des ressources faibles, a montré que le reste à charge des ménages, jugé trop important, était un motif récurrent de non-demande. Voir H. REVIL, « Le non-recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et à l'aide complémentaire santé (ACS) », Odenore, *Études et recherches*, n° 25, octobre 2008, <http://odenore.msh-alpes.fr/fr/non-recours-couverture-maladie-universelle-complementaire-cmu-c-1%E2%80%99aide-complementaire-sante-acs>.

²⁶ G. SIMMEL, *Les pauvres*, 1907, (1ère éd. en allemand), « Sociologie » – 1ère éd. française – P.U.F. Quadrige – 1998.

(PAUGAM, 1991²⁷) ou comme l'indice d'un déclassement. Analysé de longue date par la littérature sur le *welfare stigma*, ce sentiment est largement alimenté par des processus d'exposition publique (« public exposure »), mais aussi par le développement incessant de procédures de contrôles – l'individu devant toujours donner des gages de sa bonne foi et de sa volonté de s'en sortir. Le développement, ces dernières années, de discours politiques à visée électoralistes, construisant une représentation du bénéficiaire d'aide sociale comme potentiellement fraudeur et se complaisant dans une posture d'assisté, a largement contribué à assortir la logique de la contrepartie – représentant déjà en tant que telle une « inversion du sens de la dette » (ASTIER, 2007²⁸) – d'un soupçon systématique à l'égard des demandeurs potentiels.

Les effets de tels discours ont d'ailleurs été mis en évidence par une étude anglaise²⁹ réalisée récemment : d'une part, en montrant la corrélation, sur une dizaine d'années, entre la production d'une image dévalorisante des bénéficiaires potentiels d'aide sociale par les médias et la classe politique et la baisse des demandes d'aides sociales ; d'autre part, par des entretiens avec les bénéficiaires, montrant que ces derniers se sentaient de plus en plus responsables de leur situation, et par conséquent avaient de plus en plus de mal à recourir aux aides qui leur étaient destinées, face à la permanence des discours stigmatisants et culpabilisateurs.

3. LE CONFLIT DE NORMES

Le phénomène de non-demande peut enfin être appréhendé comme le résultat d'un conflit entre les normes de l'individu et celles de l'offre publique.

Cette incompatibilité des normes s'exprime par exemple dans l'inadéquation de politiques d'activation ou d'insertion à destination de publics caractérisés de fait par des difficultés à agir par eux-mêmes, auxquels on demande d'être autonomes et responsables ; ou lorsqu'il est demandé à des personnes en situation de précarité, sans grandes perspectives d'avenir et faiblement dotées de supports sociaux, d'énoncer des projets de vie et de faire état de leur motivation à s'en sortir, alors que les dispositifs censés les aider n'ont le plus souvent rien à leur proposer. Cette violence normative entraîne parfois un repli et renvoie aux individus une image d'autant plus dévalorisée d'eux-mêmes qu'elle met en exergue leur incapacité à se hisser jusqu'au modèle de l'autonomie, de la responsabilité individuelle et de l'accomplissement de soi.

Mais le conflit de normes peut aussi être la marque d'un refus : la non-demande rend parfois compte d'un choix autonome, appuyé sur des préférences individuelles (choix alternatifs), des principes de justification supérieure (ressortissant par exemple à une « citoyenneté sanitaire » lorsqu'il s'agit de préserver le « trou de la sécurité sociale ») ou plus simplement à une autre perception du corps et de la santé (écart entre

²⁷ S. PAUGAM, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « sociologies », 1991.

²⁸ I. ASTIER, *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2007.

²⁹ « Benefits stigma in Britain », Turn 2 us Foundation, 2012.

la norme médicale du « bon patient » et la norme des patients eux-mêmes), comme il a été mis en évidence en matière de non-recours aux soins notamment³⁰.

Enfin, l'un des principaux conflits de normes s'exprime quand les conceptions de l'individu impliquent de ne pas demander à autrui. Cette conception, très présente chez les personnes âgées et régulièrement signalée dans les travaux portant sur la précarité en milieu rural³¹, est trop souvent oubliée dans la compréhension des « freins culturels » à l'accès aux droits. Le fait d'être autonome, et plus encore de désirer le rester, font alors obstacle à la constitution de soi comme sujet « qui demande » : dès lors que nous sommes, en France, dans un système de droits « quérables », c'est-à-dire qu'il faut demander.

Si la non-demande ne constitue pas le motif de non-recours le plus important statistiquement, il est sans aucun doute celui qui questionne le plus profondément les politiques sociales et le système de solidarité. La non-demande signale, sur un premier plan, que l'offre *n'intéresse pas*³² ses bénéficiaires potentiels – ils n'ont d'après eux pas intérêt à la demander ; mais elle signale aussi que les bénéficiaires ne veulent pas de ce que l'offre fait d'eux. Les politiques publiques de solidarité ont pourtant pour fonction d'inscrire les individus dans le cadre d'une prise en charge par la collectivité, de les inscrire à ce titre dans la société, de les reconnaître comme en faisant partie ; elles concourent ce faisant au processus de reconnaissance institutionnelle (RENAULT, 2004³³). Or la non-demande montre que certains préfèrent rester en retrait de l'offre de protection sociale, parce qu'ils ne veulent pas de la reconnaissance négative portée par l'offre. Il ne s'agit pas ici d'une absence de reconnaissance – les individus ne sont pas reconnus parce qu'ils n'ont pas de droits – mais du refus d'une reconnaissance négative : il est parfois préférable de ne pas être reconnu comme bénéficiaire des protections afin de conserver une image positive de soi. Se joue donc ici l'expression d'une critique, de nature politique, des normes de l'action publique, qui reste cependant largement inaudible³⁴ parce qu'elle s'appuie rarement sur des collectifs constitués ou reconnus³⁵. Enfin, la non-demande révèle, sur un dernier plan, des individus qui vivent en dehors de leurs droits (WARIN, 2008³⁶), qui ont perdu l'idée même d'avoir des droits et ne demandent pas parce qu'ils ne demandent plus ; des individus « repliés » qui échappent à toutes politiques.

³⁰ A. RODE, *Le non-recours aux soins des populations précaires. Constructions et réceptions de normes*. Thèse de doctorat de science politique. Université Pierre Mendès France, Sciences Po Grenoble, mai 2010.

³¹ Voir le rapport IGAS (septembre 2009), *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*, qui met notamment en évidence un fort non-recours au RMI, ou les travaux d'A. PAJÈS, notamment « Pauvreté et exclusion en milieu rural français », *Études rurales*, 2001/3-4, n° 159-160, pp. 97-110.

³² M. CALLON, *op. cit.*

³³ E. RENAUULT, *L'expérience de l'injustice. Reconnaissance et clinique de l'injustice*, Paris, La Découverte (Armillaire), 2004.

³⁴ Voir P. MAZET, « La non-demande de droits. Prêtons l'oreille à l'inaudible », *La Vie des idées*, 2010, <http://www.laviedesidees.fr/La-non-demande-de-droits-pretons-l.html>.

³⁵ Voir C. TROMBERT, « Récits institutionnels et récits d'usagers organisés : quand l'entre-soi institutionnel invisibilise la parole autonome des usagers », halshs-00682396, version 3-22 septembre 2012.

³⁶ P. WARIN, *Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un « vivre hors droits »*, in *Vie Sociale* 2008/1.

IV. NON-PROPOSITION ET POSITIONNEMENT DES INTERVENANTS SOCIAUX

Ce dernier type de non-recours ne porte pas sur la relation entre offre, organisme prestataire et destinataire, mais sur les *situations d'intermédiation entre acteurs de l'accès aux droits et ayants droit potentiels* : il désigne le fait que les acteurs de l'accès aux droits³⁷ ne proposent pas une offre publique à des bénéficiaires potentiels avec lesquels ils sont en contact. Dans le système d'aide sociale français, les professionnels du travail social représentent souvent le point de passage obligé de l'accès aux droits : il est en effet très rare que les ayants droit potentiels prennent connaissance et formulent seuls une demande de droits, sans qu'intervienne de quelque manière un intermédiaire, qu'il soit agent d'une institution prestataire (caisses de sécurité sociale, service public de l'emploi, etc.) ou professionnel de l'action sociale ; ce passage par les travailleurs sociaux est même obligatoire pour l'ensemble des aides sociales facultatives ou extralégales.

Avec la non-proposition, le point d'observation sur la question du non-recours se trouve donc déplacé au niveau des interactions physiques entre acteurs et usagers ou ayants droit potentiels. Il n'est plus considéré du point de vue de l'individu potentiellement éligible, qui ne connaît pas, ne reçoit pas ou ne demande pas son droit, mais met en évidence des acteurs, professionnels mais aussi bénévoles, dont la mission ou la fonction comprend l'accès aux droits (que ce soit en termes d'information sur les droits, d'orientation, d'accompagnement ou d'instruction des demandes de droits) mais qui ne proposent pas ou n'informent pas sur des droits disponibles.

Trois grands registres d'explication ont pu être mis en évidence pour décrire les cas de non-proposition.

1. LA MÉCONNAISSANCE OU LA CONNAISSANCE INCOMPLÈTE DES DROITS ET DES DISPOSITIFS

Proposer des droits suppose de les connaître. La remarque pourrait paraître triviale s'agissant en particulier de professionnels de l'accès aux droits, mais les nombreux dispositifs expérimentaux³⁸ menés par notre observatoire, rassemblant les différents acteurs d'un même territoire d'action sociale, ont montré que les problèmes de méconnaissance ou de mauvaise connaissance de l'offre publique au local étaient loin d'être marginaux³⁹. Face à l'inflation réglementaire, l'empilement des systèmes et

³⁷ Nous comprenons par là aussi bien les professionnels de l'action sociale que les nombreux acteurs associatifs, le plus souvent bénévoles, qui interviennent auprès des populations démunies.

³⁸ Pour une description de l'un de ces dispositifs, voir Odenore, Document de travail/Working Paper, n° 17, mai 2013, « L'expérimentation des "baromètres" du non-recours », <https://odenore.msh-alpes.fr/documents/wp17.pdf>.

³⁹ Ainsi, dans l'un des dispositifs locaux animés dans l'un des quartiers de la ville de Grenoble, la majorité des professionnels de l'action sociale méconnaissait les tarifs sociaux énergie (Tarif première nécessité), plus de quatre ans après sa mise en œuvre. Un dispositif mené actuellement en milieu rural a montré la méconnaissance d'un dispositif d'aide aux transports dans les parcours d'accès aux soins pour les personnes âgées.

des dispositifs d'aide mais aussi compte tenu de la complexification des procédures, et de la labilité des textes réglementaires, nombre de professionnels se disent parfois dépassés, submergés voire perdus dans le maquis des droits. Les périodes de mise en place d'un nouveau dispositif, ou les modifications apportées à des dispositifs locaux, génèrent des périodes de latence durant lesquelles les professionnels n'ont plus le sentiment de maîtriser la législation⁴⁰, et se disent moins enclins à proposer les droits concernés. La mauvaise connaissance des droits ou dispositifs découle aussi du fait que certaines institutions communiquent parfois très peu sur les droits ou aides qu'elles mettent en œuvre. Une recherche en cours sur les cancers du travail montre, entre autres explications des difficultés à faire reconnaître le cancer dans le cadre des maladies professionnelles, une manifeste « absence de publicité sur le droit à réparation en cancer professionnel »⁴¹ ; le même constat pourrait être porté sur la faible communication à propos des tarifs sociaux de l'énergie (tarif première nécessité), ou sur les bénéfices induits (abattement sur le calcul de l'aide au logement) par la demande de carte d'invalidité (qui est automatiquement due) à des personnes bénéficiaires de l'Allocation adulte handicapé.

Aux problèmes d'information portant sur les droits ou aides de nature financière s'ajoute par ailleurs une mauvaise connaissance des dispositifs ou structures agissant localement. Dans tous les dispositifs que nous avons pu animer, la nécessité d'une mise en réseau entre les acteurs afin que l'information circule mieux, ou encore la construction d'un guide de référence permettant d'avoir connaissance, de manière thématique ou situationnelle, des offres existant sur le territoire est systématiquement revenue. Était notamment en jeu la question de la bonne orientation des usagers, en raison de la méconnaissance de structures (associatives) spécialisées dans l'accompagnement de certains publics de la part des acteurs institutionnels, et symétriquement, du manque d'information des acteurs associatifs sur le fonctionnement et les règles des acteurs institutionnels, en l'absence de tout interlocuteur identifié susceptible de les informer. Il est important de rappeler ici que la mauvaise orientation des individus, au cours de leur parcours d'accès aux droits, participe clairement à l'épuisement et au sentiment d'incompréhension (« parcours du combattant ») conduisant les ayants droit à abandonner leur démarche de demande.

2. LA NON-PROPOSITION PAR ANTICIPATION

Ce second motif d'explication de la non-proposition renvoie à une situation où l'offre est connue mais n'est pas proposée, en raison d'une anticipation des acteurs.

Dans le premier cas de figure, l'anticipation porte sur l'inadéquation/inadaptation supposée entre l'offre et l'individu destinataire : les acteurs anticipent ce que pro-

⁴⁰ Le fait de ne pas pouvoir donner une estimation précise du montant du RSA activité a posé de nombreux problèmes aux professionnels, durant les premiers temps de sa montée en charge. La complexité des règles de calcul ne leur permettait pas de savoir si le dossier allait recevoir une réponse négative ou positive. Cette incertitude les plaçait dans une position délicate vis-à-vis du demandeur.

⁴¹ A. MARCHAND, « Cancers professionnels et travaux cancérigènes en Seine-Saint-Denis. Traces, reconnaissances, réparations », thèse en cours.

duirait l'accès au droit ou au dispositif concerné et, le jugeant inadapté ou peu souhaitable, font le choix de ne pas le proposer. Ce type de non-proposition a initialement été repéré dans le champ de l'hébergement d'urgence⁴², dans le cadre du dispositif 115. Compte tenu de la segmentation de l'offre d'hébergement d'urgence par publics spécifiques, certains intervenants sociaux faisaient le choix de ne pas orienter certains publics vers certaines offres (non-proposition à une famille d'une place disponible dans un centre d'hébergement tous publics, c'est-à-dire de fait surtout occupé par des hommes seuls, à la rue depuis souvent un certain temps), afin de ne pas les exposer à des conditions d'hébergement jugées trop difficiles : anticipant le malaise ou les difficultés, ils préfèrent ne pas proposer l'offre. On retrouve des logiques identiques, de la part de structures d'accompagnement des ménages en procédure d'expulsion, réticentes à engager les ménages dans une démarche juridique, compte tenu de la complexité et de la durée d'une procédure, disproportionnées, déconnectées et finalement hors de propos pour des populations en situation précaire.

Dans le second cas de figure, la non-proposition résulte d'une anticipation portant sur la disponibilité de l'offre elle-même, dans le cas des offres dites contingentées, c'est-à-dire des aides extralégales dont le budget ou la disponibilité sont finis et non extensibles. Nous avons ainsi pu noter que certains travailleurs sociaux ne proposaient plus de recourir à certains fonds (Fonds de solidarité logement) ou aides (dispositifs de traduction, aides périscolaires, etc.), à partir d'une certaine période de l'année, en raison de la connaissance, supposée ou avérée, de leur épuisement. Ces effets d'anticipation ne conduisent pas nécessairement à une absence totale de proposition. Dans un certain nombre de cas, les professionnels proposent certaines aides plutôt que d'autres dont la disponibilité n'est pas assurée. L'anticipation prend alors place dans un processus d'arbitrage opéré par le travailleur social afin de proposer l'offre qui, à un moment donné, paraît la plus appropriée parce qu'ayant le plus de chance d'aboutir, pour un besoin social identique.

Des effets d'invisibilisation des besoins publics

Le processus de non-proposition mis en évidence dans ces deux cas a de fait un effet direct fort sur la possibilité d'évaluer l'adéquation des politiques publiques : le droit n'étant pas proposé, la demande de droit n'est pas formulée, l'inadéquation (qualité ou type) de l'offre ou son insuffisance (quantité) sont par là même invisibilisées. Considéré ainsi, ne pas proposer un droit conduit à sous-éclairer les besoins et à se priver d'un outil de questionnement de la pertinence des politiques publiques mises en œuvre. Il ne s'agit pas ici de condamner les pratiques des travailleurs sociaux, souvent pris en tenaille et mis en tension entre la nécessité de répondre à des flux dans une situation chronique de surcharge, tout en assurant des indicateurs quantitatifs ; parant au plus pressé, ils n'engagent pas de démarches qu'ils jugent inutiles ou peu susceptibles de recevoir une réponse positive. Mais, ce faisant, i.e. en adaptant leur pratique afin que le système fonctionne le moins mal possible pour les bénéficiaires potentiels des aides, les défauts ou défaillances du système sont par là même passés sous silence. L'anticipation de l'épuisement d'un fonds conduit de fait à aligner la

⁴² Voir « Connaissance des personnes sans logement ou hébergement fixe dans l'agglomération lyonnaise », Réseau Personne dehors, Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE), janvier 2009.

mesure des besoins sur les moyens existants, permettant ainsi aux pouvoirs publics de justifier de la non-augmentation des budgets alloués d'une année à l'autre.

3. DES REPRÉSENTATIONS QUI S'OPPOSENT À LA PROPOSITION DE L'OFFRE

Enfin, la non-proposition se trouve parfois justifiée par la référence à des représentations et/ou des principes d'interprétation permettant de cadrer ce qu'il convient de faire par rapport aux ayants droit potentiels.

Représentations sur les finalités de l'intervention et les principes du service public, d'une part.

Dans les dispositifs locaux évoqués, l'on a ainsi pu noter des cas de résistance de certains agents administratifs aux principes implicites contenus dans l'idée de lutter contre le phénomène de non-recours⁴³. Si l'on parvenait aisément à un accord de principe sur le fait de faciliter l'accès aux droits, l'on achoppait en revanche sur les modalités pratiques des interventions à mettre en place, rapportées aux finalités de la fonction de l'aide sociale et plus globalement de la solidarité. L'idée d'aller vers les individus pour les faire accéder à leurs droits a parfois heurté la représentation d'une logique d'assistance dans laquelle c'est à l'individu de demander, et non au service d'aller à sa rencontre. L'idée sous-jacente avancée comme justification était qu'une telle pratique reviendrait à « déresponsabiliser » les individus, qu'il était important qu'ils « fassent la démarche » d'aller vers leurs droits, et que, d'une manière générale, les individus qui ont réellement besoin se mobilisent pour s'en sortir et se déplacent jusqu'aux services. Il serait très intéressant de parvenir à estimer les effets en termes de non-proposition d'une conception selon laquelle les services publics ne doivent répondre qu'aux demandes formulées, et que par conséquent il n'est pas souhaitable de faire état de l'ensemble des droits disponibles à l'usager. Notons que cette conception semble aujourd'hui battue en brèche par la mise en place de dispositifs (« rendez-vous des droits » dans la Branche Famille de la Sécurité sociale et la Mutualité sociale agricole), visant justement à proposer de « faire le tour de leurs droits » aux usagers de ces institutions, sur les droits servis par ces organismes mais aussi par un certain nombre de partenaires (Caisse primaire d'assurance maladie en particulier).

Représentations sur les publics eux-mêmes d'autre part.

Un travail de recherche mené auprès des accueils de jour de l'agglomération grenobloise⁴⁴ montre que les acteurs de l'hébergement d'urgence ne proposent jamais de déposer de recours Droit au logement opposable (DALO)/Droit à l'hébergement op-

⁴³ Voir Odenore, Document de travail/Working Paper, n° 17, mai 2013, « L'expérimentation des "baromètres" du non-recours », odenore.msh-alpes.fr/documents/wp17.pdf.

⁴⁴ D. LAUMET, « Le droit à l'épreuve du lien ? Pour une compréhension de la non-mobilisation du droit au logement opposable par les acteurs des dispositifs de l'urgence sociale grenobloise », mémoire de master VTS, IEP de Grenoble, 2013.

posable (DAHO) à leurs publics, pourtant majoritairement sans domicile personnel, et par conséquent éligibles à ce droit. Selon eux, les individus qui fréquentent leur structure ont avant tout besoin d'être écoutés et « reconnus », et non d'être engagés dans des démarches compliquées qui risqueraient de les « exposer ». Qui plus est, ces intervenants jugent leurs publics intrinsèquement inaptes à accéder directement à un logement autonome – validant ainsi le modèle du parcours en escalier (ou par palier) qui fait office de norme dans les politiques à destination des personnes à la rue⁴⁵. Leur attitude de bienveillance se mêle ainsi à une naturalisation issue de la catégorisation de leurs publics par les normes institutionnelles, pour justifier que l'information sur le droit opposable au logement ou à l'hébergement, et la proposition de déposer un recours, ne soient pas faits – à la différence des autres droits sociaux (insertion, santé, etc.) dont l'ouverture est systématiquement vérifiée. La posture de bienveillance professionnelle, privilégiant le lien et la reconnaissance des individus, conduit donc ici, de manière paradoxale, à la non-proposition d'un droit.

Envisagée à partir de la question du non-recours, les pratiques et postures professionnelles se trouvent décrites, et questionnées, sous un autre jour. La non-proposition revient ici à placer les ayants droit potentiels dans une situation passive, minorée, leur refusant de fait la possibilité d'exercer leur jugement et de faire eux-mêmes un choix sur ce qui les concerne directement. Une telle posture va à l'encontre des énoncés normatifs dominants dans le champ des politiques sociales, mettant en exergue l'autonomie, la responsabilité ou le projet ; elle paraît par ailleurs dissonante au regard des référentiels en vigueur dans l'accompagnement des personnes démunies, qui insistent généralement sur la nécessité de « faire avec » et non « à la place de », afin que les individus reprennent l'initiative de leur vie. Sans entrer dans une discussion sur la perdurance d'un modèle d'assistance qui reste encore marqué par des pratiques professionnelles asymétriques, il nous paraît important de signaler que la non-proposition ne met pas les individus en position de « faire valoir » leurs droits, et leur ôte par là même une source de reconnaissance⁴⁶ – juridique – qui leur est pourtant due.

⁴⁵ Les travaux d'évaluation des programmes de « Housing first », bien que parfois dotés de spécificités locales, attestent néanmoins tous que les personnes « logées d'abord », soit parce qu'elles étaient dépourvues de logement, soit parce qu'elles présentaient des pathologies psychiatriques (et parfois les deux), sont dans une écrasante majorité dans leur logement plusieurs années après y être entrées.

⁴⁶ A. HONNETH, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000.

GATEN IN DE SOCIALE BESCHERMING. ONDERZOEK OVER DE NIET- EFFECTIVITEIT VAN SOCIAAL- ECONOMISCHE RECHTEN IN BELGIË

IDES NICAISE

KU Leuven (HIVA / PPW)

De toenemende aandacht voor automatische rechtentoekenning in het Belgische beleid doet ook de behoefte toenemen aan instrumenten voor monitoring en wetenschappelijke analyses. Toch zijn op dat vlak nog niet veel middelen geïnvesteerd. Zelf hebben we meer dan tien jaar geleden een uitgebreid onderzoek gevoerd naar de (niet-)dekking door het gewaarborgd minimuminkomen in een aantal EU-lidstaten (GROENEZ & NICAISE, 2002; NICAISE e.a., 2003). Nog eens tien jaar eerder werd het probleem van de (on)doelmatigheid voor de eerste maal uitgebreid onderzocht in het stelsel van studietoelagen in Vlaanderen (VAN BRUSSELEN e.a., 1993). In deze bijdrage sprokkelen we bijeen wat meer algemeen over dit thema in ons land bekend is.

I. NON-TAKE-UP OF NIET-DEKKING?

Buiten België is het onderzoek naar non-take-up reeds ouder (KERR, 1982; VAN OORSCHOT, 1995). KERR gebruikte een theoretisch model dat louter psychologisch was en focuste daardoor meteen op het gedrag van de gerechtigde zelf, wat o.i. een verenging van het onderzoekskader inhield. Hij beschouwde de beslissing om al dan niet een aanvraag in te dienen voor een uitkering als een proces met opeenvolgende hindernissen – figuurlijk uitgedrukt als een soort hordenloop. Vooreerst (informatiehindernis) moet de gerechtigde op de hoogte geraken van het bestaan van een recht. Vervolgens (evaluatiehindernis) beoordeelt hij of hij zelf hiervoor in aanmerking komt. Ten slotte (attitudehindernis) bepaalt hij zijn houding ten aanzien van de aanvraag, rekening houdend met emotionele en sociale omstandigheden. Hoe relevant deze processen ook zijn, ze belichten slechts een deel van het probleem: met name het individuele beslissingsproces om al dan niet gebruik te maken van zijn rechten. Heel het maatschappelijke debat over de niet-effectiviteit van rechten werd daardoor herleid tot een stereotiep beeld, dat de oorzaken van niet-effectiviteit hoofdzakelijk toeschreef aan onwetendheid of schaamte. Het beleid zelf en de uitvoerende diensten werden op die manier *a priori* vrijgepleit van elke verantwoordelijkheid. Nogal wat empirisch onderzoek raamt in feite de omvang van onderbescherming of niet-dekking, terwijl het (deels ten onrechte) gelabeld wordt als non-take-up.

In een meer systemische analyse verkiezen we de termen ‘onderbescherming’ en ‘niet-dekking’ – of meer algemeen ‘ondoelmatigheid’. Daarbij kunnen de oorzaken gezocht worden op diverse niveaus: bij het sociale rechtensysteem zelf, bij de uitvoerende diensten, en/of bij de gerechtigde.

- In het geval van *onderbescherming* kan het recht waarover sprake is wel bestaan, maar ofwel ontoereikend zijn ofwel niet effectief zijn. In het geval van het gewaarborgd minimuminkomen bijvoorbeeld, kan het recht niet van toepassing zijn (bijvoorbeeld voor asielzoekers) of ontoereikend zijn omdat het bedrag te laag is of omdat er inhoudingen gebeuren voor aflossing van schulden.
- Het voorbeeld van de asielzoekers geeft aan dat deze groep *niet gedekt* wordt door een recht. Maar er zijn ook andere individuen en groepen die niet gedekt worden om andere redenen. Niet-dekking kan het gevolg zijn van een wettelijke beperking of van niet-uitvoering van het recht.
- Die niet-uitvoering kan ten slotte het gevolg zijn van oorzaken bij de uitvoerende instantie (foute interpretatie of bewuste weigering) of van een keuze door de gebruiker. Pas in het laatste geval spreken we van *non-take-up* of niet-gebruik.

De literatuur suggereert dat de frequentie van non-take-up positief gecorreleerd is met die van niet-dekking of onderbescherming. Alle drie deze fenomenen worden immers beïnvloed door de selectiviteit/voorwaardelijkheid van het recht en de complexiteit van de administratieve procedures om dat recht te realiseren. Hoe voorwaardelijker het recht en hoe moeilijker de regels om er gebruik van te maken, hoe vaker de rechthebbenden er ook zullen van afzien.

II. UNIVERSALITEIT VERSUS SELECTIVITEIT VAN SOCIALE RECHTEN

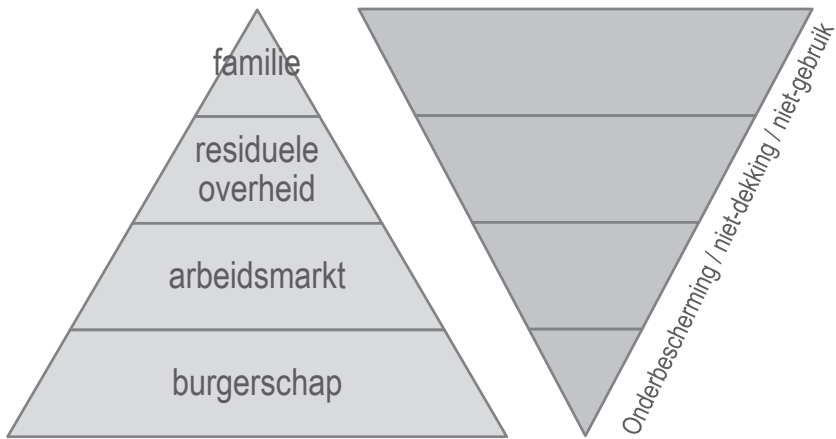
In de welvaartsociologische literatuur (ESPING-ANDERSEN, 1990; FERRERA, 1998) wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen een viertal welvaartsregimes die in West-Europa voorkomen. We lijsten deze regimes op volgens de mate van selectiviteit van rechten – en dus van onderbescherming resp. niet-dekking:

- In Zuid-Europa overheerst het '*familistische*' regime, waarbij de (uitgebreide) familie centraal staat als borg voor sociale bescherming en integratie. Jongeren verblijven er zo lang mogelijk bij hun ouders, ouderen bij hun kinderen. Werklozen proberen informeel aan de slag te raken in een familiebedrijf, enz. De intergenerationele solidariteit werkt er als substituut voor een overheid die vaak in gebreke blijft. De sociale zekerheid is er gefragmenteerd en corporatistisch uitgebouwd, waarbij een sterke bescherming vaak het privilege is van ambtenaren en sterke beroepsgroepen. In termen van armoedebestrijding zijn deze sociale beschermingsstelsels erg inefficiënt.
- In het Angelsaksische, *liberale regime* ligt het zwaartepunt bij de persoonlijke verantwoordelijkheid van het individu en bij de werking van de vrije markt waarop men zichzelf kan verzekeren. De staat speelt een residuele rol, met een minimaal stelsel van collectieve verzekeringen en een sterk uitgebouwd systeem van inkomensgetoetste rechten voor arme bevolkingsgroepen.
- België behoort samen met Duitsland, Frankrijk, enz. tot het continentale, *corporatistische regime* waar het vooral de sociale partners en het middenveld zijn die de sociale bescherming beheersen. De sociale rechten zijn er dan ook

traditioneel verbonden aan het beroepsstatuut van de betrokkenen, met afgeleide rechten voor hun familieleden en residuele rechten voor personen zonder beroepsstatuut.

- In het Noord-Europese, *sociaaldemocratische regime* ten slotte wordt de staat verantwoordelijk geacht voor de garantie van universele rechten, die gebaseerd zijn op het burgerschap. In deze landen komt onderbescherming minder voor dan in de andere regimes.

Een eerste belangrijke conclusie is dus dat onderbescherming wellicht meer afhangt van het welvaartsregime waarin men zich bevindt dan van individuele psychologische processen. Zoals Figuur 1 aangeeft worden sociale rechten het best gewaarborgd wanneer ze gestoeld zijn op de notie van burgerschap en het minst wanneer ze door de eigen familie moeten gedragen worden. Er bestaat immers een grote ongelijkheid in draagkracht tussen families: wat baat dan solidariteit, wanneer er weinig of niets te herverdelen valt?



Figuur 1. Onderbescherming en grondslag van sociale rechten

In wat volgt bespreken we voor elk niveau van de vier vermelde ‘toegangspoorten’ tot sociale rechten (burgerschap, arbeidsstatuut, residuele bescherming en familie) de factoren die het risico op niet-dekking verhogen.

1. BURGERSCHAP

We mogen van de hierboven geschetste welvaartsregimes geen zwart-witbeeld ophangen. Ook in de sociaaldemocratische welvaartsregimes bestaat onderbescherming en lopen bepaalde categorieën van de bevolking een verhoogd risico op niet-dekking. Anders uitgedrukt: rechten die gestoeld zijn op het burgerschap zijn niet noodzakelijk universeel.

De notie burgerschap kan immers voor sommige groepen beperkt of zelfs niet van toepassing zijn: dit geldt bv. voor migranten, waarbij in de EU-context nog een verder onderscheid gemaakt wordt tussen EU- en niet-EU-burgers en staatslozen. In principe zijn de sociale rechten van EU-migranten gelijkgeschakeld met die van Belgen. Voorts geldt een onderscheid tussen migranten met en zonder wettig verblijf. In de Belgische sociale bescherming heeft dit alles duidelijke implicaties: personen zonder wettig verblijf hebben enkel recht op onderdak en dringende medische bijstand (en onderwijs voor de kinderen). Asielzoekers hebben recht op meer uitgebreide bijstand, terwijl alleen Belgen en vreemdelingen die vast in ons land verblijven toegang krijgen tot het leefloon. Voor bepaalde EU-migranten, die zich dankzij het vrij verkeer binnen de EU in België komen vestigen en daardoor aanspraak kunnen maken op het leefloon, worden bij de uitvoering van de wet soms bijkomende drempels opgeworpen ‘op de rand van de wet’ zoals verplichte inburgeringscursussen en activering naar werk.

Naast de migratiestatus wordt het burgerschap ook gekoppeld aan de ‘wettelijke verblijfplaats’ of domicilie. Dit scheidt dan weer problemen voor andere bevolkingscategorieën zoals dak- en thuislozen, rondtrekkende bevolkingsgroepen of zelfs personen waarvan de identiteitspapieren vervallen zijn. Dak- en thuislozen kunnen na schrapping uit het bevolkingsregister van hun gemeente van oorsprong een ‘referentieadres’ nemen in de gemeente waar zij aanspraak wensen te maken op een leefloon. Alhoewel dat stelsel van referentieadressen reeds vele jaren van kracht is, wordt het nog steeds weinig toegepast, omdat gemeentebesturen de daklozen liever kwijt dan rijk zijn. Bij een onderzoek naar de leefsituatie van dak- en thuislozen in 2012 konden we inderdaad vaststellen dat de meerderheid van onze respondenten beneden het leefloon leefden en om één of andere reden geen leefloon ontvingen (SCHOCKAERT e.a., 2012).

2. ARBEIDSSTATUUT

In continentale welvaartsregimes (waaronder België) zijn heel wat rechten – vooral in de sociale zekerheid – gekoppeld aan het arbeidsstatuut. Dit lijkt logisch omdat de financiering gebeurt uit bijdragen op loon en omdat de sociale partners mee verantwoordelijk zijn voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid. Toch leidt dit tot een eerder ‘meritocratisch’ systeem van sociale bescherming, waarbij kwetsbare groepen zoals laaggeschoolden, migranten, thuiswerkende ouders en jongeren minder goed beschermd zijn omdat hun arbeidsloopbaan precairder is. Het conservatieve beleid van de jongste jaren heeft bijvoorbeeld de rechten van schoolverlaters en deeltijdwerkers in de werkloosheidsverzekering zodanig afgebouwd dat de armoede onder deze groepen sterk is toegenomen. Ook de sterke toename van atypische contracten (deeltijds of tijdelijk werk, stages, interimarbeid, werk in de dienstenchequesector) maakt dat steeds meer mensen door de mazen van de klas-sieke sociale zekerheid vallen en aangewezen zijn op de residuele bescherming. Ook waar positieve maatregelen genomen worden om rechten automatisch toe te kennen is waakzaamheid geboden om te vermijden dat mensen door de mazen van het net vallen. Dit was onlangs nog het geval met de automatisering van de toekenning van

de inkomensgarantie voor ouderen (IGO): personen met gemengde arbeidsloopbanen vielen uit de boot.

Van oudsher is het recht op een minimuminkomen gekoppeld aan de arbeidsbereidheid. Dit was ook van meet af aan het geval voor het bestaansminimum (leefloon). Wanneer de solidariteit in tijden van crisis afneemt, bestaat de neiging om die arbeidsbereidheid te verstrengen: van ‘plicht om werk te zoeken’, via ‘plicht tot deelname aan activeringsprogramma’s’ in integratiecontracten, evolueert die plicht (althans in het discours) tot verplichte gratis gemeenschapsdienst voor werklozen en vluchtelingen. Sommige OCMW’s verplichtten in het verleden reeds hun leeflooncliënten om hun arbeidsbereidheid te bewijzen d.m.v. een bepaald aantal sollicitatiebewijzen per week, of zelfs ‘verplicht vrijwilligerswerk’ te verrichten in gemeentelijke of OCMW-diensten in ruil voor hun leefloon. Alhoewel arbeidsrechtbanken via rechtspraak een zekere mate van gelijke behandeling herstellen, is er heel wat anekdotische evidentie van gerechtigden die ‘verzaakten’ aan hun leefloon omdat zij het activeringsbeleid van hun OCMW niet accepteerden. De grens tussen ‘non-take-up’ en discriminatie of uitsluiting van gerechtigden blijkt hier wel erg dun te zijn. Cijfers zijn hierover helaas niet voorhanden.

Er bestaat echter wel onderzoek over de vervoltrajecten van personen waarvan de werkloosheidsuitkering geschorst of geweigerd werd (DE WITTE e.a., 1996; DE LAT-HOUWER e.a., 2003; HEYLEN e.a., 2009; POD Maatschappelijke Integratie, 2014; CHÉRENTI, 2015). Het gaat om schorsing door sancties, uitputting van rechten, abnormaal langdurige werkloosheid alsook om personen die geen toegang hebben tot werkloosheidsuitkeringen. Bij onderzoek van hun toestand enkele maanden na de maatregel blijkt *grosso modo* 20 % aan het werk te zijn, 30 % bij het OCMW aangeklopt te hebben en de overige 50 % van de administratieve radar verdwenen te zijn¹. Velen die bewust de stap naar het OCMW niet gezet hebben denken blijkbaar ten onrechte dat het vervallen recht op een werkloosheidsuitkering ook het verlies van het recht op leefloon impliceert.

Van de laatste categorie (die uit de statistieken verdwijnt) is weinig geweten: werken de betrokkenen in het zwart? Leven zij ten laste van hun familie of vrienden? Of zijn zij in de marginaliteit terechtgekomen? Van degenen die wel traceerbaar zijn blijkt dat zij vaak de reden van hun schorsing niet kennen en zich onrechtvaardig behandeld voelen. Feit is dat de werkloosheidsreglementering erg complex is en vaak als een valkuil voor onoplettende werklozen beschouwd wordt.

Bij dit alles moet men ook rekening houden met het kettingeffect van het wegvallen van uitkeringen op de wedertewerkstellingskans: wie geen uitkering (meer) trekt, verliest ook vaak het contact met de bemiddelingsdiensten en ziet daardoor zijn/haar kansen op wedertewerking verminderen. In het slechtste geval worden activeringsmaatregelen enkel voorbehouden aan uitkeringsgerechtigden.

¹ Van de schoolverlaters zonder inschakelingsuitkering stapt ongeveer de helft naar het OCMW.

3. DE RESIDUELE OVERHEIDSBESCHERMING

Het is geen toeval dat de residuele sociale rechten (de sociale bijstand) veel brozer zijn dan de rechten van de meerderheid. Om te beginnen is de bijstand meestal gede-centraliseerd tot op het niveau van de gemeenten: zo ook in België. De ongelijke middelen van gemeenten leiden al gauw tot een ongelijke toepassing van rechten. *Supra* wezen we reeds op een ongelijke interpretatie van het begrip ‘arbeidsbereidheid’ bij de toekenning van het leefloon op lokaal niveau. Soortgelijke ongelijkheden vinden we in andere randvoorwaarden die OCMW’s opleggen aan de aanvragers van het leefloon: het ene OCMW zal makkelijker een oogje dichtknijpen voor het bezit van een grotere woning of een wagen dan het andere. Sommige zullen budgetbegeleiding als voorwaarde opleggen aan aanvragers met schulden, wat kan leiden tot een verregaande inmenging in hun privéleven, en zelfs het verlies van autonomie. Er zijn ook gevallen bekend van OCMW’s die het recht op leefloon automatisch beperken tot drie maanden, met een impliciete verplichting van de rechthebbende om na elke drie maanden de ganse aanvraagprocedure opnieuw te doorlopen.

Leefloongerechtigden komen in aanmerking voor diverse extraatjes die erg welkom zijn voor wie beneden de armoedegrens moet leven: goedkoop openbaar vervoer, sociaal telefoontarief, verminderde energiefacturen, gratis volwassenenonderwijs, cultuurcheques of een Uitpas, tussenkomsten in geneeskundige zorgen. Sommige daarvan zijn ‘lokale supplementen’, andere zijn op nationaal niveau geregeld maar zijn zo *complex en voorwaardelijk* dat ze lokaal zeer verschillend toegepast worden, afhankelijk van de attitudes en knowhow van de maatschappelijk werkers. Dat geldt bijvoorbeeld voor de SPI-tegemoetkoming², een bedrag dat men tijdelijk mag bijverdienen wanneer men een baan of ander activeringstraject aanneemt. In de praktijk ontvangt minder dan 2 % van de leefloongerechtigden deze tegemoetkoming. In Wallonië wordt ze ook gebruikt voor studenten (die het leefloon deels cumuleren met een studietoelage), in Vlaanderen nauwelijks.

Bij de implementatie van rechten op lokaal vlak spelen *relationele en psychologische drempels* een grote rol. Het onthaalbeleid van sociale diensten – laat staan, hun outreachend beleid om potentieel gerechtigden op te sporen – kan bepalend zijn voor het verschil in effectiviteit van rechten bij de plaatselijke bevolking. Sommige lokale diensten schakelen een netwerk van straathoekwerkers en/of vrijwilligers in om potentieel gerechtigden naar de betrokken diensten toe te leiden, terwijl andere berucht zijn om de koelheid waarmee ‘cliënten’ worden onthaald. In ons eerder vermeld onderzoek bij daklozen (SCHOCKAERT e.a., 2012) stelden we onder andere de vraag waarom respondenten geen gebruik maakten van nachtopvang. Het tweede meest voorkomende antwoord was ‘slechte ervaringen met de opvang in het verleden’. Ook hier is het onderscheid tussen non-take-up en afschrikking soms moeilijk te maken.

In dit kader is het project ‘Proactief handelen in de strijd tegen onderbescherming’ als voorbeeld van goede praktijk het vermelden waard (STEENSSSENS, 2014). Negen-tien gemeenten uit Zuid-Oost-Vlaanderen nemen aan dit initiatief deel, in samen-

² SPI = socio-professionele integratie.

werking met Samenlevingsopbouw, de lokale OCMW's en allerlei andere diensten. In feite gaat het om een cultuuromslag bij de betrokken diensten, veeleer dan een project: men wil vooral komen tot een nieuwe ethiek waarbij het proactief handelen in functie van een zo waterdicht mogelijke dienstverlening in alle acties structureel verankerd wordt. Dit gebeurt concreet door een combinatie van 6 typen acties: (1) actieve informatieverstrekking, (2) automatische rechtentoekenning waar het kan, (3) outreachend werken, (4) gedeelde verantwoordelijkheid in dienstennetwerken, (5) systematische kwaliteitsverbetering en (6) uitbouw van laagdrempelige, geïntegreerde basisvoorzieningen. De beleidsparticipatie van de betrokken doelgroepen wordt bij de uitwerking ook als principe gehanteerd.

4. FAMILIALE SOLIDARITEIT

De zwakste schakel in de sociale bescherming is de familie. In een situatie van armoede (met de bijbehorende gezondheidsproblemen en stress) komt het bestaan zelf van deze schakel in het gedrang door scheiding, vroegtijdig overlijden of uithuisplaatsing van kinderen. Dit wordt meteen zichtbaar door de zware oververtegenwoordiging van alleenstaanden en alleenstaande ouders in alle statistieken m.b.t. kansarme doelgroepen, alsook het hoge aantal uithuisplaatsingen van kinderen uit arme gezinnen. Alhoewel samenwonen in principe de armoede zou kunnen verlichten, wordt dat samenwonen door de armoede zelf vaak onmogelijk gemaakt. We zouden dit de 'scheidingsval' in de sociale (onder)bescherming kunnen noemen: een onderschat fenomeen, dat o.i. veel belangrijker is dan de inactiviteitsval.

Tragisch is dat het beroep van de samenleving op de familiale solidariteit van armen in de praktijk bijdraagt aan de afbraak ervan. Het duidelijkste voorbeeld is de gezinsmodulering van sociale uitkeringen: door het feit dat samenwonenden lagere uitkeringen genieten dan alleenstaanden en alleenstaande ouders (relatief) meer dan koppels met kinderen, worden mensen in armoede financieel ontmoedigd om samen te wonen. Ook als ze dat wel doen, doen ze het in het verborgene, met de permanente angst om 'betrap't en als fraudeurs gesanctioneerd te worden. Bij uitbreiding geldt dit ook voor het 'solidair wonen' van meerdere gezinnen: alhoewel dit kan bijdragen tot een verlichting van de armoede, wordt het financieel afgestraft door de gezinsmodulering van de sociale bescherming (STEUNPUNT ARMOEDEBESTRIJDING, 2013).

III. HOE OMVANGRIJK IS HET PROBLEEM VAN INEFFECTIEVE RECHTEN?

Het statistisch onderzoek over onderbescherming en niet-dekking moet steeds met een korrel zout genomen worden, omdat de beschikbare databronnen vaak erg onvolmaakt zijn. Maar dit mag geen reden zijn om geen ramingen te maken. Er zijn heel wat voorbeelden van sociale rechten waarvan niet eens geweten is hoe (in) effectief ze zijn.

1. GEWAARBORGD MINIMUMINKOMEN

Ons eigen onderzoek over onderbescherming door het *gewaarborgd minimuminkomen* in België (GROENEZ & NICAISE, 2002) en 12 andere Europese landen (NICAISE e.a., 2003) was gebaseerd op het toenmalige Europese Panel van Huishoudens (ECHP). Dat panel was van veel betere kwaliteit dan de huidige EU-SILC databank, onder meer omdat de ECHP per individu in elk huishouden een maandelijkse activiteitenkalender bevat. Dit liet ons toe om de diverse inkomensbronnen (uit werk, transfers en vermogen, op jaarbasis geregistreerd) op te splitsen over individuen en maanden a rato van de perioden van tewerkstelling en niet-tewerkstelling en vervolgens het inkomen van het huishouden per maand te reconstrueren. Dit monnikenwerk is noodzakelijk omdat perioden van gerechtigdheid op het gewaarborgd minimuminkomen vaak korter zijn dan een jaar. Zonder uitsplitsing naar maandinkomens worden veel korte perioden van armoede over het hoofd gezien. Onderbescherming werd gedefinieerd als een situatie waarin het inkomensniveau van het huishouden beneden 90 % van het overeenkomstige gewaarborgde minimuminkomen (met inbegrip van kinderbijslagen) lag³.

Op basis van onze methode bekwamen we voor België het volgende beeld voor de 3-jarige periode van 1/1/1993 tot 31/12/1995: 9,7 % van alle individuen (7,7 % van de personen op actieve leeftijd) hadden in die periode ooit minstens een maand onderbescherming gekend. Toch hadden slechts 2,8 % van alle individuen (2,6 % van de personen op actieve leeftijd) rechtstreeks of onrechtstreeks het toenmalige bestaansminimum getrokken. Dit impliceert een onderbeschermingsgraad van 65 à 71 % van de gerechtigden. Nu kan men opwerpen dat de perioden van 1 à 3 maanden onderbescherming best buiten beschouwing gelaten worden omwille van de grote foutenmarge rond de inkomensgegevens. Veel huishoudens kunnen immers een beroep doen op spaargelden om korte perioden zonder inkomen te overbruggen. Maar van de onderbeschermden had zelfs de helft meer dan 12 maanden in die toestand geleefd en hun profiel deed allerminst vermoeden dat zij over voldoende spaarreserves beschikten.

Ook al moeten onze cijfers met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden, toch hebben we heel wat voorzorgen genomen om overschattingen te vermijden: zo zijn bijvoorbeeld alle huishoudens met onbetrouwbare inkomensgegevens (zoals ontbrekende of nulinkomens of inconsistenties tussen verschillende gerelateerde vragen) uit de berekeningen weggelaten. Tegenover het risico van 'onderrapportering' van inkomens staat bovendien een aantal kansarme groepen zoals dak- en thuislozen, migranten, woonwagenbewoners hetzij ondervertegenwoordigd, hetzij compleet afwezig in de ECHP. Onder deskundigen die soortgelijke schattingen in andere landen uitvoerden heerst over de orde van grootte van onze cijfers geen verwondering (zie o.a. de bijdragen van Paul SPICKER en Hans DUBOIS e.a. elders in dit boek).

³ Er werd m.a.w. *a priori* rekening gehouden met een foutenmarge van 10 % in de gerapporteerde inkomens.

Zou het probleem van onderbescherming intussen afgenomen zijn? De overheid heeft onze bevindingen in elk geval ernstig genomen en het plan opgevat om via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid zelf proactief de potentieel gerechtigden op te sporen. Voor gepensioneerden is inmiddels grote vooruitgang geboekt en wordt het recht op de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) steeds meer automatisch geïnitieerd. Elke pensioenkas die vaststelt dat het uitgekeerde bedrag beneden de IGO-drempel ligt, moet immers zelf het initiatief nemen om de gerechtigde te verwittigen en de aanvraagprocedure voor de IGO op te starten⁴. Inmiddels is de koppeling van databanken voor gezinnen op actieve leeftijd ook zodanig gevorderd dat men hier hetzelfde principe zou kunnen toepassen. Onder de vorige legislatuur werden aan de hand van de KSZ wel 5 % fraudegevallen (onterechte benutting van het leefloon) ontdekt. Het zou dus evenzeer mogelijk moeten zijn om onderbenutting te detecteren... Het is onduidelijk waarom dit (nog) niet gebeurd is.

Inmiddels is wel door BOUCKAERT en SCHOKKAERT (2011) een nieuwe raming gebeurd op basis van de EU-SILC-gegevens voor 2005. Merkwaardig genoeg komen deze collega's tot ongeveer hetzelfde cijfer als wij, weliswaar met een andere berekeningswijze en met minder precisie: 57 à 76 % van de leefloongerechtigde bevolking (die m.a.w. een eigen inkomen had beneden het leefloon) zou op jaarbasis beneden het niveau van het leefloon geleefd hebben.

2. ANDERE SOCIALE RECHTEN

Een ander recht uit de sfeer van de *sociale zekerheid*, dat veel besproken wordt omwille van de hoge mate van niet-dekking, is het stelsel van verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorgen (voorheen OMNIO-statuut genoemd). De bedoeling daarvan is dat alle huishoudens met een inkomen beneden een bepaalde grens in aanmerking komen voor een verhoogde tussenkomst van het ziekenfonds in hun gezondheidszorgen. Het OMNIO-statuut werd in 2007 ingevoerd. In 2011 werd de dekkingsgraad nog op nauwelijks 40 % geraamd (COENE e.a., 2012). Aanvankelijk moesten gerechtigden zelf het statuut aanvragen bij hun ziekenfonds en de nodige fiscale en andere bewijsstukken voorleggen. Inmiddels wordt gewerkt aan een meer automatische toekenning maar die wordt bemoeilijkt door allerlei bezwaren m.b.t. privacybescherming, bevoegdheden van diensten en administratieve procedurekwesties. Zo blijft een perfect oplosbaar probleem jarenlang aanslepen en blijven gerechtigden van hun rechten verstoken.

In de *fiscale sfeer* zijn er verschillende voordelen voor lage-inkomensgroepen die eveneens moeilijk hun weg naar de betrokkenen vinden: we denken hier vooral aan verminderde onroerende voorheffing of milieuheffingen, kortingen in de zorgverzekering en verminderde gemeentebelastingen. Hierover zijn ons geen cijfers bekend.

Ten slotte zijn er *allerlei publieke* diensten waarbij inkomenstoetsen kunnen leiden tot specifieke tegemoetkomingen. We citeren bij wijze van voorbeeld:

⁴ Zoals hogerop werd aangestipt is deze werkwijze nog niet waterdicht voor personen met gemengde beroepsstatuten.

- In het *gezinsbeleid*: de kinderopvang aan verminderd tarief. De nieuwe regeling in Vlaanderen (ingevoerd in 2015), waarbij via OCMW's een uitzonderingstarief kan aangevraagd worden, lijkt wel speciaal ontworpen om zo weinig mogelijk gerechtigden te dekken. Een ander probleem betreft de onderbenutting van het alimentatiefonds: PACOLET & DEWISPELAERE (2012) schatten de non-take-up van DAVO-voorschotten voor alimentatie op 30 %.
- In het *onderwijs* is de niet-dekking door studietoelagen een oud zeer. In de jaren '80 en '90 werd die tweemaal op ca. 25 % geraamd in het secundair onderwijs (NICAISE, 1987; VAN BRUSSELEN e.a., 1993). Ook hier is beterschap beloofd, omdat gezocht wordt naar manieren om de toelagen (deels) automatisch toe te kennen (bv. toekenning aan één leerling binnen het gezin betekent opening van het recht voor alle leerlingen in datzelfde gezin; automatische herhaling in het volgende jaar zodra een inschrijving in een school is vastgesteld).
- Soortgelijke problemen gelden vermoedelijk in de *sociale tarieven* voor openbaar vervoer, telecom en andere nutsvoorzieningen. Hierover zijn ons geen cijfers bekend.
- Even onbekend is het probleem van ineffectieve rechten in het domein van de *huisvesting*: de drempels in de aanvraagprocedures voor huurpremies, huursubsidies en renovatiepremies laten echter vermoeden dat een belangrijk aandeel van de rechten ongebruikt blijft. Voor diensten van lokale overheden of gesubsidieerde private diensten vormen het gebrek aan proactief beleid of aan kwaliteit van de dienstverlening nog bijkomende drempels. Zo blijven wettelijke bevoegdheden van lokale overheden om leegstaande gebouwen op te eisen voor noodhuisvesting dode letter. In extreme gevallen blijven daklozen op straat slapen terwijl er plaats over is in diensten voor nachtopvang van thuislozen (zie SCHOCKAERT e.a., 2012).

IV. BELEIDSIMPLICATIES

Zonder in detail te gaan m.b.t. specifieke rechten, willen we uit ons overzicht enkele algemene principes naar voren schuiven die toepasbaar zijn op heel wat sociale rechten. We laten ons hierbij inspireren door het kader 'proactief handelen tegen onderbescherming' dat ontwikkeld werd door STEENSSENS (2014). De principes daarvan werden hogerop reeds aangestipt: het is in wezen een kwestie van ethiek en kwaliteit van beleid.

In de eerste plaats leren we uit ons internationaal onderzoek dat ineffectieve rechten kunnen voorkomen worden door de rechten *zo universeel mogelijk* toe te kennen. Hoe voorwaardelijker het grote net van de sociale basisbescherming, hoe meer burgers ook dreigen door het tweede net van de residuele rechten te vallen. Het beleid van de regering-Michel gaat dus de verkeerde weg op, waarbij steeds meer categorieën uit de federale macro-solidariteit uitgesloten worden en aangewezen worden op regionale of lokale voorzieningen. Dit werkt duidelijk armoede in de hand.

Het streven naar universaliteit betekent niet dat alle burgers een identieke behandeling moeten krijgen: een dienst of tegemoetkoming kan variëren naargelang de concrete behoeften van de gerechtigde, terwijl de opening van het recht volgens een-

voudige, universele regels kan geschieden (progressief universalisme). Anderzijds toonden we aan dat een (te sterke) gezinsmodulering van diensten perverse effecten heeft en de gezinssolidariteit eerder ondermijnt dan versterkt. Er moet dus een balans nagestreefd worden tussen individualisering van rechten en modulering van de tegemoetkoming of dienst naargelang de behoeften van het gezin.

Ten tweede moet het probleem van ineffectiviteit *dynamisch* (proactief en preventief) bekeken worden. Het ontstaat soms door een ‘sociaal ongeval’ zoals het verlies van werk of scheiding van het gezin, waardoor een behoefte ontstaat en een aantal stappen moeten doorlopen worden om rechten op te vragen. Maar niet zelden ontstaat het door *verlies* van een bestaand recht. We denken hier met name aan schorsingen van sociale uitkeringen. In dergelijke gevallen kan een zorgzame overheidsadministratie zich niet veroorloven om burgers in armoede te storten zonder minstens te wijzen op mogelijke remedies. Neem het voorbeeld van schorsingen in de werkloosheid: in het vroegere art. 80 van de werkloosheidsreglementering (schorsing wegens abnormaal langdurige werkloosheid) werden gezinshoofden en alleenstaanden buiten schot gelaten omdat men (per definitie) wist dat ze geen andere inkomstenbronnen hadden. Voor samenwonenden bestond de mogelijkheid om een adviescommissie elk individueel geval te laten beoordelen. Deze humane oplossing werd sinds de invoering van het RVA-activeringsplan voor werklozen overboord gegooid. Een absoluut minimum zou erin bestaan dat geen enkele uitkering nog geschorst wordt zonder dat de begunstigde voldoende tijd vooraf geïnformeerd wordt over de mogelijkheden om beroep aan te tekenen en om zich desnoods tot het plaatselijke OCMW te richten.

Voor zover sociale rechten dan toch door de *residuele bescherming* moeten verzekerd worden, gelden de volgende principes:

- Maak de regelgeving zo eenvoudig en transparant mogelijk.
- Maak maximaal gebruik van de moderne instrumenten van e-government om potentieel gerechtigden op te sporen.
- Een outreachend beleid vereist ook belangrijke menselijke investeringen – niet alleen van vrijwilligers of straathoekwerkers, maar van alle betrokken dienstverleners. Naast actieve behoeftendetectie zal de effectiviteit immers ook afhangen van de kwaliteit van het onthaal en van de dienstverlening.

Ten slotte toonde ons overzicht ook aan dat er aanzienlijke gaten blijven bestaan in de kennis over de omvang en oorzaken van ineffectieve rechten. Een systematische *monitoring en evaluatie*, met participatie van de betrokken doelgroepen, is daarom aangewezen. Ook dit lijkt ons een belangrijk kwaliteitskenmerk van een democratische overheidsadministratie te zijn.

V. REFERENTIES

BOUCKAERT, N., SCHOKKAERT, E. (2011), *A first computation of the non-takeup behaviour in the ‘leefloon’*, Flemish discussion paper 6, 18 p.

CHÉRENTI, R. (2015), Les sanctions ONEM et les fins de droit aux allocations d'insertion, UVCB – Fédération des CPAS, 40 p.

COENE, J., VAN HAARLEM, A., DIERCKX D. (2012), Armoedebareometer 2012. Rapport in opdracht van Decenniumdoelen 2017, Antwerpen: OASeS.

DE LATHOUWER, L., VAN DEN BOSCH, K., BOGAERTS, K., COCKX, B., RIES, J. (2003), *Impact van schorsing artikel 80 in de werkloosheidsverzekering*, Academia Press.

DE WITTE, H., NICAISE, I., HOLDERBEKE, F. (1996), Waar bleven de geschorsten? Een kritische vergelijking van de RVA-nota en de VBSG-studie over de relatie tussen schorsingen en BM-aanvragen, *Nieuwsbrief Steunpunt WAV* vol:4, p. 153-161.

ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Policy Press, Cambridge.

FERRERA M. (1998), 'The four social Europes: between universalism and selectivity', in M. RHODES & Y. MÉNY (eds.), *The future of European social welfare*, MacMillan, London.

GROENEZ S., NICAISE I. (2002), Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case, Leuven: HIVA, 138 p.

HEYLEN, V., BOLLENS, J., CENICCOLA, P., VANHEERSWYNGHEL, A. (2009), *Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's. Het plan tot activering van het zoekgedrag*, POD MI / KU Leuven - HIVA / ULB, 195 p.

KERR S. (1982), 'Predicting welfare benefit claiming using expectancy theory', *Journal of Economic Psychology*, 2, p. 287-297.

NICAISE, I. (1987), Methoden van studiefinanciering: empirische studie voor de Vlaamse Gemeenschap. II Take-up van studietoelagen, Leuven, Hoger Instituut van de Arbeid.

NICAISE I., GROENEZ S., ADELMAN L., ROBERTS S., MIDDLETON S. (2004), *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems*, Leuven: HIVA / Loughborough: CRSP (2 vol.), 134 + 268 p.

PACOLET, J., DEWISPELAERE, F. (2012), Budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen, Leuven: HIVA, 314 p.

POD Maatschappelijke Integratie, *RVA sanctie en doorstroom naar de OCMW's*, POD MI Focus n° 8, juli 2014.

SCHOCKAERT I., MORISSENS A., CINCINNATO S., NICAISE I. (2012), Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op de EU-SILC voor verborgen groepen armen, Leuven: HIVA, 225 p.

STEENSSENS, K. (2015), Strijden tegen onderbescherming. Een kader voor lokaal proactief handelen, *OCMW-Visies*, 29(2), p. 21-24.

Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (2013), *Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2012-2013*, Brussel: Steunpunt Armoedebestrijding, 142 p.

VAN BRUSSELEN B., VOS M., NICAISE I. (1993), *Sociale doelmatigheid van de studietoelagen in Vlaanderen*, Leuven, HIVA.

VAN OORSCHOT, W. (1995), *Realizing Rights: Multilevel approach to nontakeup of means tested benefits*, Aldershot, Ashgate.

À LA BASE DU NON-ACCÈS AUX DROITS : LE MANQUE D'EFFECTIVITÉ DES LOIS

NICOLAS BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Dans un colloque consacré au non-accès aux droits, il importe d'attacher une attention particulière à la thématique de l'effectivité des lois. Or celles-ci souffrent, pour nombreuses d'entre elles, d'un déficit d'application prononcé ; et la matière du logement offre à cet égard, malheureusement, un terrain d'expression privilégié. Entre autres (nombreuses) illustrations, on relèvera qu'aucun opérateur immobilier public n'a jamais exercé – en Région de Bruxelles-Capitale par exemple – le droit fédéral de réquisition des immeubles vides¹.

Ce n'est donc pas que notre arsenal réglementaire soit spécialement limité, mais il peine à s'effectuer dans le réel. Trop souvent, la législation n'existe que sur papier, et reste bafouée sur le terrain. En un mot, la vertu performative de la norme a, dans le secteur de l'habitat, perdu incontestablement de sa consistance ; elle s'est (très significativement) émoussée à proportion des résistances qu'elle a rencontrées dans le domaine de la pratique.

I. DEUX JUSTIFICATIONS À BANNIR

À ce stade du raisonnement, une mise au point s'impose, déjà. C'est que, pour rendre compte de ce déficit d'effectivité, il est de coutume de pointer deux facteurs explicatifs, présentés comme pareillement massifs : le manque de moyens et l'insécurité juridique. Or, et sans vouloir nier aucunement les vicissitudes qui peuvent survenir à ces niveaux-là, les arguments qui s'en réclament sont généralement surévalués, pour ne pas dire exagérés. Ces obstacles se doivent d'être ramenés à de plus justes proportions. Comme si, à gonfler (indûment) les considérations budgétaires ou les risques d'illégalité, on cherchait en fait à relâcher la pression pesant sur le processus de mise en œuvre de la mesure et, *in fine*, à préparer les esprits à un éventuel abandon (par désuétude) du dispositif.

Les autorités veillent, par là, à se donner du champ alors que, souvent, des ressources pécuniaires sont bien disponibles et que, par ailleurs, le danger d'une censure en

¹ Art. 134bis de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 27. Voy. également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993, ainsi que la circulaire du ministre de l'Action sociale et du Logement de la Région wallonne du 30 mars 1995 relative au droit de réquisition d'immeubles abandonnés.

justice est moins aigu qu'on le présente. Ces justifications tiennent de l'excuse trop commode. Détaillons².

En ce qui concerne tout d'abord l'insuffisance prétendue des moyens, l'honnêteté commande de signaler que plusieurs dispositifs restent largement inexploités alors même qu'ils sont (plus ou moins généreusement) pourvus en numéraire.

Il en va ainsi de l'allocation-loyer instaurée par la Région de Bruxelles-Capitale au bénéfice des preneurs habitant dans le parc immobilier d'une des 19 communes³. Plus de huit ans après l'entrée en vigueur d'un dispositif pourtant lourd d'attentes⁴, la consommation des crédits y affectés stagne à des niveaux ridiculement bas⁵. Du reste, l'enveloppe budgétaire initiale a été divisée par sept depuis le début⁶ et, malgré tout, elle reste dramatiquement sous-utilisée. La raison de cet insuccès, alors ? Elle est à trouver dans les propres réticences des communes, entre autres. Celles-ci ne trouvent en effet pas d'intérêt, pour ce qui les concerne en tout cas, à réclamer au profit de leurs locataires un soutien financier régional qu'elles devront de toute manière porter en déduction du loyer exigé.

Autre exemple, non moins édifiant : le fonds de préfinancement des travaux⁷ dans le cadre du droit de gestion publique⁸. Mis à disposition des communes désireuses de bénéficier d'un prêt sans intérêt (de la part de la Région bruxelloise) aux fins de rénover le bien inoccupé qu'elles ont ainsi pris en gestion, ce fonds n'a *jamais* été sollicité, en six ans d'existence. C'est que, en amont, le dispositif du droit de gestion publique lui-même est largement resté lettre morte⁹, ainsi qu'il sera donné à voir plus loin.

Pour ce qui est, ensuite, de la supposée insécurité juridique, le cas de la lutte contre l'inoccupation (et, en particulier, du droit de gestion publique) est, à nouveau, éloquent. Car, aux autorités qui excipent de cet argument pour justifier la prudence – extrême – de leur démarche de mise en application d'une telle procédure de droit de

² Les développements qui suivent s'inspirent librement (tout en étoffant et actualisant le propos) de N. BERNARD, « Vers un droit au logement opposable en Belgique ? Balises pour une éventuelle transposition », in N. BERNARD et B. HUBEAU (dir.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis? Droit au logement : vers une obligation de résultat ?*, Bruxelles, la Charte, 2013, p. 95 et s.

³ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 instituant une allocation loyer, *M.B.*, 29 avril 2008 et arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 instituant une allocation loyer, *M.B.*, 26 septembre 2012.

⁴ Cf. entre autres N. BERNARD, « L'allocation-loyer (couplée à un conventionnement des loyers) : non pas la panacée, mais un remède directement opérationnel pour atténuer la crise du logement », *Échos log.*, 2006, n° 3, p. 9 et s.

⁵ Voy. la réponse donnée le 9 novembre 2010 au Parlement bruxellois par le secrétaire d'État au logement de la Région de Bruxelles-Capitale à la question orale d'A. MARON sur la « mise en œuvre du système d'allocation-loyer », *C.R.I. COM.*, Parl. Brux.-Cap., sess. 2010-2011, n° 7, p. 64.

⁶ De deux millions d'euros en 2008, elle a fondu jusqu'à 300.000 euros en 2012 par exemple.

⁷ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 décembre 2006.

⁸ Art. 16 et s. du Code bruxellois du logement.

⁹ Cf. N. BERNARD, « Le cadre réglementaire de la lutte contre la vacance immobilière à Bruxelles : entre ombre(s) et lumière(s) », in N. BERNARD (dir.), *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques*, Bruxelles, la Charte, 2011, p. 19 et s.

gestion (« ça ne sert à rien de s'embarquer dans cette aventure si, de toute façon, la justice cassera notre initiative, au nom du droit de propriété »), il s'indique de rappeler que ce dispositif a déjà, précisément, affronté une série de contrôles de légalité.

Ainsi, l'équivalent wallon du mécanisme bruxellois (le droit de gestion sociale¹⁰), pionnier en ce domaine, a essuyé en son temps une annulation partielle des œuvres de la Cour constitutionnelle (alors d'arbitrage), pour atteinte au droit de propriété¹¹. Recalibré en conséquence, le système est désormais « bétonné ». Du reste, il a inspiré directement le législateur bruxellois, qui a pris soin d'intégrer dans son propre texte les enseignements tirés de cette décision de censure (limitée). C'est, entre autres, cette sage retenue qui a valu d'ailleurs au droit de gestion bruxellois de négocier avec succès le test de constitutionnalité auquel les associations représentatives des propriétaires n'avaient pas manqué de le soumettre¹².

Plus rien dès lors, sur le plan juridique à tout le moins, ne devrait s'opposer à la mise en exécution du droit de gestion publique. Pourtant, on l'a dit, très peu d'opérateurs immobiliers publics ont franchi le pas ; la menace, dès lors, reste en l'air, et le glaive dort dans son fourreau.

II. DES RAISONS MULTIPLES

Si les arguments du manque de moyens et de l'insécurité juridique requièrent d'être ainsi relativisés, où trouver alors les explications à l'effectivité par trop chancelante des instruments de la politique du logement ? Prêtons-nous à l'exercice.

Un cas n'est pas l'autre cependant, et il convient en cette matière de faire preuve de discernement. En tout état de cause, les différents facteurs énumérés ci-après opèrent le plus souvent de manière *combinée*.

Si, tout d'abord, certaines mesures restent inappliquées, c'est tout simplement parfois parce qu'elles n'ont pas reçu leurs arrêtés d'exécution.

C'est le cas, par exemple, de la mesure d'affichage obligatoire des loyers¹³. Décidée au niveau fédéral, elle appelait de la part de la commune, pour entrer en application, un règlement en bonne et due forme, qui fixerait le niveau de l'amende administrative frappant le contrevenant. Las, dix ans depuis l'entrée en vigueur du dispositif, seule une poignée de pouvoirs locaux a joué le jeu¹⁴. Il est vrai que les organismes

¹⁰ Art. 80 et s. du Code wallon du logement.

¹¹ C.A., 25 octobre 2000, n° 105/2000.

¹² C.A., 20 avril 2005, n° 69/2005.

¹³ Art. 1716 du Code civil, introduit par l'article 99 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), M.B., 8 mai 2007. Voy. sur le thème B. LOUVEAUX, « La nouvelle loi sur les baux », *Immobilier*, 2007, n° 12, p. 1 et s., ainsi que N. BERNARD, « Le bail à loyer en 2009 : à la croisée des chemins », *Le bail. Actualités et dangers*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 19 et s.

¹⁴ Voy. X., « Gand : obligation d'affichage », *Échos log.*, 2008, n° 3, p. 38.

représentatifs des communes déconseillaient eux-mêmes à leurs membres d'adhérer au système¹⁵ !

Dans le même ordre d'idées, le Roi n'a jamais pris, dix ans à nouveau depuis l'adoption de la (même) loi de base, l'arrêté censé énumérer – au sein d'une liste fermée – les réparations « autres que les locatives »¹⁶. Dans l'attente, l'article 1754 du Code civil reste entièrement d'application, avec la casuistique jurisprudentielle y afférente¹⁷. Ici, toutefois, c'est une explication d'une autre nature qui doit être mobilisée. Manifestement, et quelle que soit la coalition au pouvoir, l'autorité fédérale a instauré un moratoire de fait sur toute initiative dans le domaine du droit du bail, et ce afin de ne point couper l'herbe sous le pied des instances régionales appelées, prochainement, à hériter de cette compétence¹⁸. Bref, en attendant la nouvelle réforme de l'État, il semble que plus rien ne soit voué encore à évoluer; tout est comme gelé.

Toutes les mesures normatives ne requièrent pas d'arrêté d'exécution pour devenir opérationnelles, tant s'en faut. Néanmoins, certaines restent malgré tout lettre morte. Parfois, c'est un manque de concertation en amont avec les acteurs concernés qui explique alors cet état de fait.

À cet égard, la garantie locative bancaire constitue un exemple éloquent. Depuis la loi du 25 avril 2007, les banques ont l'obligation de verser elles-mêmes la garantie (de trois mois de loyer dans ce cas-là) en lieu et place du locataire qui les sollicite, à charge pour ce dernier de rembourser – sans intérêts débiteurs – l'institution financière par mensualités constantes pendant la durée du bail, avec un maximum de trois ans¹⁹.

De nouveau, l'ineffectivité est au rendez-vous. C'est que les institutions financières ont déployé de véritables stratégies d'évitement qui, au minimum, foulent au pied l'esprit de la loi du 25 avril 2007. Ainsi, elles réclament au locataire des frais d'ouverture de dossier proprement prohibitifs (qui peuvent s'élever jusqu'à 250 euros).

¹⁵ L'Union des villes et communes de Wallonie, par exemple, évoque à ce propos une mesure « choquante » et « inacceptable », dont elle prédit d'ailleurs le « flop dans sa mise en œuvre pratique ». Il y a là une véritable « dérive » que l'association « entend vivement dénoncer » (« Application des amendes administratives communales en matière de bail... Attention aux dérives ! », *Lettre d'information du réseau des sanctions administratives communales* de l'Union des villes et communes de Wallonie, n° 4, mai 2007).

¹⁶ Art. 2, § 2, de la section 2 (« Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur ») du chapitre II (« Du louage des choses ») du titre VIII (« Du contrat de louage ») du livre III (« Des différentes manières dont on acquiert la propriété ») du Code civil introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991, inséré par l'art. 101, 3°, de la loi du 25 avril 2007.

¹⁷ Voy. entre autres M. VAN MOLLE, « Le point sur les modifications récentes du Code civil en matière de baux à loyer », *Rec. gén. enr. not.*, 2007, p. 258 et s., ainsi que N. BERNARD, « La loi du 25 avril 2007 et les nouvelles dispositions en matière de bail à loyer », *J.T.*, 2007, p. 513 et s.

¹⁸ Cf. proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl.*, Sén., n° 4-602/1. Voy. également le *Projet de déclaration de politique générale* adopté par les négociateurs du gouvernement fédéral le 1^{er} décembre 2011, p. 46 : est soumise, là, à régionalisation « la location de biens destinés à l'habitation ».

¹⁹ Art. 10, § 1^{er}, al. 2 et 4, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 103 de la loi du 25 avril 2007.

Et, malgré une proposition de loi déposée pour empêcher ces agissements²⁰, les abus continuent. En cause notamment : une implication visiblement insuffisante du secteur bancaire dans le processus d'élaboration de la règle en question (une « demi-dizaine de réunions », ce qui reste peu²¹). Si un certain volontarisme est attendu de la part du législateur, passer en force ne sert pas à grand-chose non plus, tant les acteurs peuvent opposer sur le terrain des résistances susceptibles de paralyser véritablement un texte de loi.

Un autre facteur est à pointer : l'attribution de compétences nouvelles à un niveau de pouvoir sans que, classiquement, les ressources pécuniaires (adéquates) accompagnent ce transfert. Il est fréquent, ainsi, d'investir de missions supplémentaires ces acteurs de la proximité par excellence que sont les communes sans que soient prévues extension de cadre ou enveloppe budgétaire spécifique. Dans ce jeu pécuniaire par conséquent à somme nulle, le pouvoir local n'aura dès lors d'autre choix, s'il entend réellement exercer ces prérogatives additionnelles, que de « sacrifier » une partie de ses activités actuelles, ce qui le dissuade souvent d'intervenir.

À travers ces différents exemples affleure un sentiment général : souvent, c'est la volonté politique elle-même qui fait défaut, au-delà des difficultés ponctuelles. À cet égard, la lutte contre la vacance immobilière s'avère à nouveau parlante.

Comment expliquer ainsi, autrement en tout cas que par le souci de ne point s'aliéner une frange importante de l'électorat, le fait qu'aucun opérateur immobilier public n'ait jamais exercé – en Région de Bruxelles-Capitale par exemple – le droit fédéral de réquisition des immeubles vides²² ni même son avatar régional censé être plus souple et moins agressif qu'est le droit de gestion publique²³ ? Comment expliquer également que près d'une commune bruxelloise sur deux²⁴ ne tire qu'un revenu marginal²⁵ de sa taxe sur les bâtiments inoccupés ?

Pour être de bon compte, il faut aussi pointer – en guise d'explication au déficit d'effectivité des lois – une certaine tiédeur du mouvement associatif dans la mise en œuvre des prérogatives qui leur sont accordées ; on y reviendra²⁶.

²⁰ Proposition de loi déposée le 9 octobre 2007 relative à la garantie locative constituée par une garantie bancaire, Ch. repr., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n° 52-177/001.

²¹ Aux dires de la ministre de la Justice de l'époque (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 51-28720/020, p. 45).

²² Art. 134bis de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 27. Voy. également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993, ainsi que la circulaire du ministre de l'Action sociale et du Logement de la Région wallonne du 30 mars 1995 relative au droit de réquisition d'immeubles abandonnés.

²³ Voy. *supra*.

²⁴ 7 communes sur 19.

²⁵ Montant inférieur à 20.000 euros annuels.

²⁶ N° 22.

III. LES TRACES D'UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT EN DROIT BELGE DU LOGEMENT

1. DANS LE SECTEUR PUBLIC

Certes, la Belgique ne connaît pas l'équivalent français²⁷ (ou écossais²⁸) du droit au logement « opposable », mais trouve-t-on en droit interne, au sein de la politique de l'habitat, des indices d'une quelconque obligation de résultat ? On aurait là des manifestations patentes de l'effectivité des lois.

D'abord, un moratoire hivernal a été imposé au secteur du logement social en Wallonie, en ce que les expulsions sont purement et simplement prohibées entre le 1^{er} novembre et le 15 mars²⁹. Et, en Région bruxelloise, l'éviction physique n'est pas interdite entre le 1^{er} décembre et le 28 février en effet mais, suivant la circulaire du 16 novembre 2000³⁰, elle ne pourra être effectuée « que pour des cas exceptionnels » et sera « particulièrement motivée ». Il faut, plus spécifiquement, que l'expulsion « ne puisse être différée », pour des raisons ayant trait soit à des « problèmes comportementaux graves » vis-à-vis du personnel de la société ou d'autres locataires, soit à « l'absence de réaction aux mesures initiées par la société à la suite d'un accroissement d'arriérés locatifs particulièrement importants ». En tout état de cause, les expulsions devront faire l'objet d'une décision « au cas par cas » par le conseil d'administration de la S.I.S.P., sur la base d'un rapport établi au préalable par le délégué social.

²⁷ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007. Cf. également, le décret n° 2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.*, n° 277, 29 novembre 2007, ainsi que le décret n° 2010-431 du 29 avril 2010 relatif à la procédure d'enregistrement des demandes de logement locatif social, *J.O.*, n° 0102, 2 mai 2010. Sur le « DALO », voy. B. LACHARME, « Reconnu hier, opposable aujourd'hui, assumé demain ? Le droit au logement en France », in N. BERNARD et B. HUBEAU (dir.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis? Droit au logement : vers une obligation de résultat ?*, Bruxelles, la Charte, 2013 ; E. SALES, « La dualité du droit au logement opposable », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, n° 79, p. 601 ; ainsi que N. BERNARD, « Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2008, n° 3, p. 833 et s.

²⁸ Cf. le *Homelessness etc. (Scotland) Act 2003* (adopté par le Parlement le 5 mars 2003 et revêtu de l'assentiment royal le 9 avril de la même année). Voy., pour de plus amples développements, R. ALDRIDGE, « The Scottish homelessness framework – Is it working? », in N. BERNARD et B. HUBEAU (dir.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis? Droit au logement : vers une obligation de résultat ?*, Bruxelles, la Charte, 2013 ; T. MULLEN, « The right to housing in Scotland », *Homelessness in Europe*, Autumn 2008, p. 20 et s. ; ainsi que L. MEUNIER, « Logement : la voie écossaise », *Alternatives économiques*, 2006, n° 248, p. 33 et s.

²⁹ Art. 94, § 1^{er}, al. 2, 3^o, *litt. a*, du Code wallon du logement.

³⁰ Signée conjointement par le secrétaire d'État au logement de la Région de Bruxelles-Capitale, le directeur général f.f. de la Société du logement de la Région bruxelloise (S.L.R.B.) ainsi que le directeur général adjoint (f.f.).

Il y a lieu également de s'attarder sur l'obligation de relogement instaurée dans le Code wallon du logement et de l'habitat durable³¹. Schématiquement³², en cas d'expulsion par le bourgmestre pour cause de manquement du bien aux normes régionales de salubrité, « une proposition de relogement doit être offerte », « au plus tard au moment de l'expulsion ». Le relogement ne doit cependant être effectif que « si et seulement si » une des habitations publiques suivantes « est disponible » : logement de transit, habitation sociale donnée à bail à un C.P.A.S. (ou à un organisme à finalité sociale) pour une mise à disposition finale à un ménage bénéficiant de l'aide sociale³³, logement pris en gestion par une agence immobilière sociale ou encore une structure d'hébergement d'urgence gérée par un organisme agréé dans le cadre de l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales³⁴. *Quid* cependant si aucun de ces logements n'est libre sur le territoire de la commune ? Le processus se poursuit par la transmission du dossier à la Société wallonne du logement. Celle-ci commence par vérifier le bon accomplissement des démarches menées au niveau local avant, le cas échéant, d'élargir la recherche à l'échelle de la *province* cette fois ; le tout, dans un délai d'un mois maximum³⁵. La prospection porte sur les mêmes types d'habitations (situées cependant en dehors de la commune de départ cette fois) mais ici, et l'innovation est d'importance, elle embrasse également le parc *privé*. Toutefois, la mobilisation par la S.W.L. d'habitations du parc privé n'est cependant autorisée qu'à une condition : si le « Fonds régional pour le relogement » permet d'en « financer partiellement la location »³⁶.

De quelle nature exacte est donc cette obligation de relogement ? L'autorité doit-elle fournir physiquement le relogement annoncé, ou a-t-elle rempli son devoir en montrant simplement avoir mené jusqu'au bout l'ensemble des démarches nécessaires, fût-ce sans succès ? L'obligation de relogement, dit autrement, est-elle de moyens ou de résultat ? À cet égard, le texte n'est pas dépourvu d'ambiguïté. En premier lieu, il dispose bien que « le bourgmestre *propose* une offre de relogement »³⁷, ce qui est indicatif d'une obligation de résultat ; par là, le législateur se montre plus audacieux que la jurisprudence traditionnelle de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, laquelle enjoint les communes à *s'enquérir* d'éventuelles solutions de relogement, sans plus généralement³⁸. Le Code, toutefois, s'empresse d'ajouter dans la foulée : « [...] si et seulement si un des logements suivants est disponible »³⁹,

³¹ Art. 7, al. 3 *in fine*, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, complété par l'art. 13, 1°, du décret du Parlement wallon du 9 février 2012 modifiant le Code wallon du logement, *M.B.*, 9 mars 2012.

³² On trouvera de plus amples développements dans N. BERNARD, « L'obligation de relogement (en cas d'expulsion pour insalubrité) instaurée en Wallonie : entre avancée et questionnements », *J.L.M.B.*, 2013, p. 1035 et s.

³³ En application de l'article 132 du Code wallon du logement.

³⁴ Art. 7, al. 8, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, inséré par l'art. 13, 3°, du décret précité du 9 février 2012.

³⁵ Art. 7, al. 10 et 11, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, insérés par l'art. 13, 3°, du décret précité du 9 février 2012.

³⁶ Art. 7, al. 13, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, inséré par l'art. 13, 3°, du décret précité du 9 février 2012.

³⁷ Art. 7, al. 8, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, souligné par nous.

³⁸ Voy. N. BERNARD, « Le relogement des personnes occupant un immeuble frappé par un arrêté d'inhabitabilité », *Revue de droit communal*, 2013, n° 3, p. 34 et s.

³⁹ Art. 7, al. 8 *in fine*, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

ce qui annihile l'effet comminatoire voulu plus haut. À propos, ensuite, de la S.W.L., le Code change quelque peu de ton. D'abord, la mention de la disponibilité des logements n'apparaît plus. En revanche, et ceci explique cela probablement, le législateur lui prescrit simplement de procéder à la « recherche » d'un logement, et non plus de proposer une offre de relogement. Or, s'agissant du deuxième et dernier organe commis au relogement de l'occupant expulsé, ce libellé indique à suffisance qu'aucune *garantie* de relogement (au sens strict) ne peut, au bout du processus, être assurée à l'évincé.

Ceci étant, le nouveau Code wallon du logement ne laisse pas le choix aux pouvoirs publics visés : ils *doivent* mener les investigations nécessaires pour reloger les évincés. Après « avoir vérifié » le bon accomplissement des démarches par le bourgmestre, la S.W.L. « procède » à la recherche d'un logement. Sur ce plan de la quête (d'un point de chute) à tout le moins, l'obligation est assurément de résultat. Les travaux préparatoires ne s'y trompent d'ailleurs pas, qui qualifient d'« obligatoires » les démarches à mener⁴⁰. Il sera par ailleurs malaisé à la « Wallonne du logement » de justifier son refus d'aider financièrement le preneur à se loger dans le parc privé puisque la question de la disponibilité, là, se pose moins (ou alors en d'autres termes⁴¹). Naturellement, des (importantes) considérations budgétaires sont à prendre en considération, mais l'affectation des crédits est affaire de priorité politique.

Il est, pour refermer ce volet consacré à l'obligation de relogement, un élément encore à épingler : l'absence de toute sanction pesant sur le bourgmestre (ou la S.W.L.) qui n'aurait point déféré à la nouvelle obligation qui est la sienne. Il ne s'agit naturellement pas de punir l'autorité qui n'aurait pas réussi à trouver une habitation de substitution, mais bien celle qui n'aurait pas engagé les démarches avec le sérieux requis. Cette circonstance ne serait pas trop préoccupante si, dans le même temps, ne planaient certains doutes sur la mise en œuvre du texte. C'est que l'Union des villes et communes de Wallonie a manifesté ses plus expresses réserves à l'encontre de l'obligation de relogement⁴². À cette lueur, l'absence de toute mesure un tant soit peu répressive dans le Code sur ce point ne laisse pas augurer d'une application harmonieuse et généralisée du prescrit par les pouvoirs locaux.

La matière de l'anti-discrimination se prête-t-elle mieux à l'instauration d'une obligation de résultat ? Cette réglementation, pour rappel, interdit à un bailleur, à un vendeur ou à un agent immobilier de sélectionner les candidats sur la base exclusive

⁴⁰ Projet de décret modifiant le Code wallon du logement déposé au Parlement wallon le 19 décembre 2011, Commentaire des articles, *Parl. w.*, sess. 2011-2012, n° 517/1, p. 7.

⁴¹ Si l'aide est conditionnée à un plafonnement des loyers (ce qui serait logique, pour prévenir toute inflation locative), encore faudrait-il en effet trouver sur un marché par définition non régulé ces biens mis à bail à un tarif n'excédant pas le seuil maximal.

⁴² Cette obligation « pose problème » et « porte en elle certains dangers qui pourraient la rendre contre-productive », estime ainsi l'U.V.C.W. Voy. la note *Réforme du Code wallon du logement, relogement par le bourgmestre et ancrage local : l'Union adresse des propositions au ministre Nollet*, postée sur le site Internet de la fédération le 15 juin 2011 (www.uvcw.be).

de critères afférents qui à la race, qui au sexe ou l'orientation sexuelle, qui à l'âge, qui encore aux revenus⁴³. La réponse n'évite pas l'ambiguïté.

D'un côté, cette réglementation a ceci d'intéressant pour notre propos qu'elle investit le juge du pouvoir d'intimer l'ordre au bailleur (par exemple) de mettre fin à son comportement discriminatoire⁴⁴. Et cette « action en cessation » voit son efficacité renforcée encore par le double fait que le magistrat est saisi « comme en référé » (ce qui garantit une appréciable rapidité à la réaction judiciaire)⁴⁵ et qu'il peut assortir ses décisions d'une astreinte (incitant dès lors le contrevenant à s'exécuter aussi prestement que possible)⁴⁶.

Si on a, là, l'incontestable indice d'une obligation de résultat (par la grâce d'un commandement judiciaire), force est cependant de constater d'un autre côté que, du point de vue du locataire discriminé, le problème pourrait n'être en rien résolu. Si le magistrat peut contraindre le bailleur à mettre un terme immédiat à ses manœuvres arbitraires d'éviction, rien ne peut l'obliger en effet à passer contrat avec la personne qui se campe, à juste titre ou non, en victime de discriminations⁴⁷. On toucherait, là, au noyau dur de l'autonomie contractuelle. Le requérant n'a donc aucune garantie d'entrer dans le bien convoité, quand bien même il parviendrait à faire condamner le bailleur.

L'obligation de résultat, on le voit, se révèle peu présente lorsque les pouvoirs publics ont des prestations *positives* à accomplir (assurer le relogement, par exemple). Difficile en effet, dans ces conditions, d'astreindre les autorités à un résultat déterminé, ne serait-ce que parce qu'elles ne maîtrisent pas l'ensemble des paramètres (les habitations de substitution, pour prolonger l'illustration, sont en nombre insuffisant par exemple). L'obligation de faire, dit autrement, reste peu compatible manifestement avec l'obligation de résultat.

⁴³ Art. 3 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, *M.B.*, 30 mai 2007, art. 3 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 8 août 1980 (inséré par l'art. 3 de la loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007), ainsi qu'art. 3 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

⁴⁴ Art. 25 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, art. 18 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, ainsi qu'art. 20 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination.

⁴⁵ Art. 1035 à 1038, 1040 et 1041 du Code judiciaire. Voy. sur le thème Chr. DALCQ, « Les actions "comme en référé" », in J. ENGLEBERT et H. BOULARBAH (dir.), *Le référé judiciaire*, Bruxelles, Éditions du Jeune Barreau de Bruxelles, 2003, p. 169 et s.

⁴⁶ Cf. entre autres S. VAN DROOGHENBROECK et J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « L'action en cessation de discriminations », in J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, *L'action en cessation*, Commission Université-Palais, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 323 et s. ; ainsi que B. RUSLANOVA NIKOLOVA et O. EVRARD, « Amende administrative et action en cessation en cas de logement inoccupé », *Trait d'union*, 2009, n° 6, p. 9. Dans un domaine approchant, voy. O. EVRARD, « L'action en cessation environnementale. Un instrument rapide et efficace », *Trait d'union*, 2010, n° 5, p. 15.

⁴⁷ Voy. N. BERNARD, « Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination », in P. WAUTELET (dir.), *Le droit de la lutte contre les discriminations dans tous ses états*, Liège, Anthemis, 2009, p. 151 et s.

On pourrait alors penser qu'une obligation purement *pécuniaire*, ne nécessitant pas d'autre action de la part de la puissance publique que de verser une somme d'argent (une prime ou une allocation-loyer, par exemple) à des ménages éligibles, pourrait fournir le terreau à cette obligation de résultat. Malheureusement, on est loin du compte, ici aussi, car le bénéfice de cette aide n'est valable que tant que l'enveloppe financière y consacrée n'est pas vidée. Car, une fois que c'est le cas, le ménage intéressé sera contraint d'attendre le 1^{er} janvier de l'an prochain pour y avoir droit à nouveau. C'est expressément, ainsi, « dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget » que « peut » être accordée en Région bruxelloise l'allocation de relogement (lorsque le locataire quitte un bien dégradé pour intégrer une habitation saine)⁴⁸. Dans ce domaine comme dans d'autres (la prime bruxelloise à la rénovation ou l'allocation-loyer par exemple, octroyées uniquement « dans la limite des crédits disponibles »⁴⁹), il n'existe donc pas de véritable droit subjectif, quand bien même le candidat satisferait à l'intégralité des conditions d'admission. Pour leur part, Wallonie⁵⁰ et Flandre⁵¹ connaissent des contraintes juridiques et budgétaires similaires.

Il est de notoriété commune, par ailleurs, qu'il vaut mieux s'y prendre tôt dans l'année (civile) pour solliciter un emprunt hypothécaire social auprès du Fonds bruxellois du logement car, une fois la capacité annuelle de prêt de cet organisme intégralement épuisée (dès l'été, parfois), les robinets se coupent en quelque sorte, jusqu'au début de l'exercice budgétaire prochain.

Dans le même ordre d'idées, enfin, signalons qu'est indexé d'un caractère simplement facultatif le remboursement des frais de relogement que le bourgmestre flamand est susceptible de réclamer au bailleur lorsque l'état du bien (à l'origine de l'expulsion) est directement imputable à ce dernier (« Dans les cas où le bourgmestre procède au relogement, les frais suivants *peuvent* être récupérés à charge du propriétaire... »)⁵². Pas étonnant, dans ces conditions, que l'article demeure en léthargie complète⁵³.

⁴⁸ Art. 2 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement, *M.B.*, 23 décembre 2013.

⁴⁹ Art. 4 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 octobre 2007 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat, *M.B.*, 23 octobre 2007 et art. 2, al. 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2014 instituant une allocation-loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social, *M.B.*, 28 février 2014, *err.* 7 mai 2014.

⁵⁰ Voy. l'art. 14, § 2, du Code wallon du logement. Cf. également les art. 183, § 2, et 190, § 1^{er}, du Code wallon du logement.

⁵¹ Art. 74 du Code flamand du logement par exemple.

⁵² Art. 15, § 1^{er}, al. 6, du Code flamand du logement (souligné par nous), introduit par le décret du Parlement flamand du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants et le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, pour ce qui concerne le renforcement de l'instrumentaire en matière de contrôle de la qualité du logement, *M.B.*, 5 octobre 2006.

⁵³ Cf. B. HUBEAU, « La problématique de relogement : le talon d'Achille de la politique du logement dans la Région flamande également ? », in N. BERNARD (dir.), *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, Bruxelles, la Charte (les Dossiers du *Journal des juges de paix*), 2011, p. 191 et s.

2. DANS LE SECTEUR PRIVÉ

À l'analyse, l'obligation de résultat est peut-être venue de là où on ne l'attendait pas : du secteur privé. Détaillons. C'est un truisme, il manque (cruellement) de logement social en Région bruxelloise, puisque pas moins de 44.000 ménages sont inscrits sur la liste d'attente, patientant jusqu'à dix ans pour les familles nombreuses par exemple. Et la tendance dans le temps est négative à cet égard puisque cette file a doublé en même pas dix ans. Le parc social n'est gros lui-même que de 39.000 unités de logement, lesquelles par surcroît ne se libèrent qu'à hauteur de 5 % par an.

Pour tenter non pas de combler cette pénurie mais – au mieux – de l'atténuer quelque peu, les pouvoirs publics ont lancé en 2004 un plan visant à la construction de 5.000 logements sociaux et moyens, qui se poursuit aujourd'hui. Pour louable soit-elle, l'entreprise n'est pas suffisante, on s'en doute. Aussi, les autorités bruxelloises ont cherché à diversifier leurs modes d'action. Elles auraient pu tout d'abord s'inspirer de la Wallonie voisine, qui n'a pas hésité à assigner à l'ensemble des communes un objectif chiffré de logements sociaux à atteindre, sous peine de sanction financière, mais elles ont préféré la piste de l'incitatif et du partenariat avec les pouvoirs locaux. En revanche, et en suivant en cela la voie flamande plutôt⁵⁴, la Région bruxelloise a décidé d'associer le secteur privé de la construction à cet « effort de guerre », sous le mode coercitif ici. Par son côté « révolutionnaire » combiné à son caractère récent, l'arrêté du gouvernement bruxellois du 26 septembre 2013 requiert assurément un éclairage particulier⁵⁵.

Depuis longtemps, la Région impose aux promoteurs de bureaux des charges d'urbanisme (de nature pécuniaire), destinées à « compenser », pour les habitants (et leur qualité de vie), l'extension de cette activité. Il est vrai que Bruxelles-Capitale abrite déjà 80 % des bureaux du pays, et que la saturation guette. Bénéficiaires de ces charges, parce qu'autorités de délivrance des permis d'urbanisme, les communes en affectaient le produit qui à la construction d'équipements, qui à la rénovation de logements sociaux, qui à l'embellissement des abords, etc.

La nouveauté principale, aujourd'hui, tient en ce que l'activité de construction de *logements* se voit également assujettie au paiement de pareilles charges. Dit autrement, le résidentiel n'échappe plus à l'imposition, pourvu toutefois que le projet soit d'ampleur (1.000 m² au minimum). Toutefois, il est possible pour le demandeur de permis de s'y soustraire en s'engageant à la place à ériger 15 % de logements encadrés et/ou conventionnés. Les premiers sont donnés en location ou vendus à un opérateur immobilier public ou une agence immobilière sociale ; les seconds, pour leur part, sont donnés en location ou vendus par le promoteur à des particuliers directement, mais à des conditions sociales (tant en termes de loyer que de prix de vente). Avantage induit de la mesure : on dissémine le logement à caractère social dans le tissu urbain, y compris dans les quartiers plus cossus, au lieu de concentrer géographiquement la pauvreté dans des grands ensembles homogènes.

⁵⁴ Voy. *infra* n° 16.

⁵⁵ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, *M.B.*, 2 décembre 2013.

Il reste à voir, naturellement, si les plafonds de vente imposés par le nouveau texte seront suffisants pour assurer la rentabilité des constructeurs (surtout dans les zones à forte pression immobilière). À défaut, ces derniers opteront majoritairement pour le règlement en espèces, ce qui contredit quelque peu l'objectif de mixité sociale susdécrié. Ceci étant, et c'est une autre évolution notable (qui atteste, si besoin était, de la nécessité devenue plus qu'impérieuse d'étendre le parc résidentiel), le produit des charges pécuniaires – sur les logements – doit obligatoirement être affecté par le récipiendaire à la réalisation, la transformation ou la rénovation de logements ; et ces derniers seront soit encadrés, soit conventionnés.

À noter, enfin, qu'est exonérée de toute charge la construction de pareils logements (encadrés ou conventionnés), ce qui pourrait inciter les entreprises privées à se lancer dans cette activité. Et la reconversion de bureaux en logement bénéficie du même régime.

Il faut évoquer ici « l'ancêtre » de la mesure bruxelloise (et son inspirateur) : le *Grond- en Pandendecreet* flamand. Celui-ci impose à tout constructeur ou lotisseur de dédier à une affectation sociale une fraction des biens ou lots en question. Que ce soit, plus spécifiquement, dans les lotissements d'au moins dix lots destinés à la construction d'habitations, les projets de construction groupée d'habitations développant au moins dix habitations également ainsi que les (re)constructions d'immeubles d'appartements où sont créés au moins cinquante appartements, « une offre de logements sociaux est réalisée » par l'intéressé. Concrètement, lorsque les terrains appartiennent à l'administration flamande ou à des personnes morales semi-publiques flamandes, cette offre doit correspondre « au moins » à 20 % et à 40 % maximum du nombre d'habitations et/ou de lots à réaliser ; et, quand les terrains sont la propriété d'autres personnes physiques ou morales, ce ratio oscille entre 10 % et à 20 %⁵⁶.

On le voit, une obligation de résultat pèse indubitablement ici, au nom de l'impérative extension du parc public, sur celui qui construit ou lotit des terrains. Et la circonstance qu'il soit purement privé n'exonère en rien le particulier de ce devoir ; tout le monde, en définitive, doit « faire du social ».

Ce louable volontarisme ne règle cependant pas tout. Des premiers échos recueillis sur le terrain, il appert en effet que les constructeurs tendent à raboter leurs projets, qu'ils réduisent ainsi au nombre d'unités de logement juste inférieur au seuil à partir duquel cette sorte de servitude sociale entre en application (un immeuble doté de 49 appartements, par exemple)⁵⁷.

Surtout, la Cour constitutionnelle a annulé le dispositif⁵⁸. C'est que le législateur flamand avait prévu au bénéfice des constructeurs certaines compensations d'ordre

⁵⁶ Art. 4.1.8 du décret du Parlement flamand du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, *M.B.*, 15 mai 2009, souligné par nous.

⁵⁷ Voy., pour de plus amples renseignements sur cette réglementation, T. VANDROMME, « Algemene regeling. Maatregelen betreffende betaalbaar wonen », in B. HUBEAU *et al.* (dir.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, p. 118 et s.

⁵⁸ C.C., 7 novembre 2013, n° 145/2013.

fiscal (abaissement du taux de TVA et réduction des droits d'enregistrement entre autres). Schématiquement, celles-ci ont été annulées par la haute juridiction car jugées contraires au droit européen de la concurrence (à considérer comme des aides d'État, ces mesures compensatoires auraient dû être notifiées à la Commission européenne). Partant, l'atteinte au droit de propriété (que constituait l'obligation de construire du logement social) en est devenue « disproportionnée » ; la charge, « tellement lourde », est à assumer en effet « sans compensation »⁵⁹.

3. L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION

Impossible de clore ce volet dédié à l'obligation de résultat sans mentionner, en finale, le rôle important en la matière rempli par les juges ayant mobilisé l'article 23 de la Constitution. Au vu de cette jurisprudence, et contrairement à ce que l'on pouvait penser, cette disposition ne déploie pas que des effets de types négatif ou défensif (« empêcher de... », par exemple). Loin de ne prescrire que de tels devoirs d'abstention (ne pas résilier, ne pas expulser...), elle peut aussi imposer – certes de manière plus marginale – des prestations positives, tenant dans la mise à disposition concrète de logements⁶⁰ (ou, subsidiairement, une aide financière au loyer⁶¹ ou à l'installation⁶²). Et, parfois, c'est de *terrains* qu'il s'agit (au profit des gens du voyage⁶³), voire d'aides *immatérielles* (comme un administrateur provisoire destiné à assister un senior dans la gestion de son logement⁶⁴). Si, précisément, une obligation de résultat s'est conçue plus ou moins aisément à propos d'une obligation de ne pas faire, elle a trouvé également à s'appliquer vis-à-vis d'obligations *de faire*⁶⁵, ce qui ne constitue pas le moindre des enseignements, assurément⁶⁶.

IV. L'EFFET DISSUASIF EST À PRENDRE EN COMPTE ÉGALEMENT POUR ÉVALUER L'EFFECTIVITÉ DES LOIS

Pour importante soit-elle, la question de l'évaluation de l'effectivité des lois pêche par un travers récurrent : cette appréciation se fait trop souvent sur la base exclusive des résultats concrets et visibles qu'aurait directement produits ladite législation. Or, parfois, cette dernière induit des effets *indirects* ; dit autrement, son pouvoir de dissuasion fait que, en amont, les destinataires préfèrent encore se conformer (plus

⁵⁹ Cons. B.9.

⁶⁰ Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, inéd., RG n° 09/9382.

⁶¹ Trib. trav. Nivelles (II), 8 novembre 2005, *Chr. D.S.*, 2008, p. 108.

⁶² Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, inéd., RG n° 16-144/08. Ce jugement a fait l'objet d'une publication par sommaire (*Chr. D.S.*, 2010, p. 116), mais la revue indique erronément la date du 19 décembre 2008.

⁶³ J.P. Verviers (II), 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 119.

⁶⁴ J.P. Nivelles, 22 juin 2010, inéd., R.G. n° 10B9928.

⁶⁵ J.P. Grâce-Hollogne, 11 juillet 2000, *Échos log.*, 2000, p. 124, J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1003, obs. N. BERNARD, Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, inéd., RG n° 16-144/08 et Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, inéd., RG n° 09/9382.

⁶⁶ En tout état de cause, la différence entre une obligation de résultat et une obligation de moyens correctement pensée (qui suppose alors des jalons précis à atteindre et un calendrier d'actions à adopter) tend à s'avérer ténue.

ou moins) spontanément au prescrit plutôt que d'encourir la sanction. La peur du gendarme, en somme, s'avère souvent aussi efficace que le coup de matraque...

À la décharge par exemple du système de réquisition d'immeubles décrit plus haut⁶⁷ (et couronnée d'un succès quasi nul), on relèvera que le principal effet qu'il a induit est d'abord dissuasif et préventif. Anticipant en effet cette réquisition qu'ils redoutaient, de nombreux propriétaires se sont mis « en ordre » (en rénovant leur bien, quand ils ne l'ont pas mis en location ou vendu) dans le but d'échapper à la procédure judiciaire. Ainsi, tout en affirmant que « la solidarité et la satisfaction des besoins naturels des citoyens comme le droit au logement doivent triompher de l'égoïsme malsain de certains propriétaires négligents ou spéculateurs », le juge de paix de Philippeville n'en a pas moins exempté un propriétaire de la réquisition imposée par le bourgmestre dès lors que de substantiels travaux de réfection avaient été apportés à l'immeuble, fût-ce après l'enclenchement de la procédure de réquisition⁶⁸.

En toute hypothèse, ce dispositif a opportunément joué un rôle d'aiguillon à l'égard des différentes autorités fédérées, confrontées à ce même problème de la vacance immobilière. Mal dégrossi peut-être, ce « brouillon » fédéral n'en a donc pas moins directement inspiré les régions flamande, wallonne et bruxelloise. De fait, la Cour d'arbitrage a expressément reconnu aux Régions la compétence pour apporter des limitations au droit de propriété pour autant que cette restriction concerne une matière qui leur a été transférée⁶⁹. Sensibilisées en tout cas par l'application plus que poussive de la loi Onkelinx, celles-ci ont mis en place dans leurs codes du logement respectifs un système alternatif, rapide et moins complexe : le droit de gestion publique⁷⁰.

Certes, ce droit de gestion ne fait toujours l'objet que d'une mise en pratique tout à fait marginale en Région flamande⁷¹, tandis que la Région wallonne ne dénombre jamais que deux ou trois cas d'application⁷². À l'instar, toutefois, de la procédure de réquisition en son temps, il semble que la menace du droit de gestion sociale, pour peu que les autorités veillent bien la brandir, puisse induire un certain effet dissuasif auprès des propriétaires, comme le montre l'exemple de la Ville d'Anvers⁷³.

⁶⁷ Voy. *supra* n° 1.

⁶⁸ J.P. Philippeville, 21 janvier 1998, *Échos log.*, 1998, p. 6 et s. Pour un éclairage croisé, voy. l'entretien que le bourgmestre de Philippeville a accordé à la même revue, « La réquisition d'immeubles abandonnés : ça marche... avec un peu de courage et beaucoup de persévérance ! », *Échos log.*, 1998, p. 2 et s.

⁶⁹ C.A., 6 juin 1995, n° 41/95.

⁷⁰ Art. 90 et s. du Code flamand du logement, art. 80 et s. du Code wallon du logement et art. 16 et s. du Code bruxellois du logement.

⁷¹ Sur l'état général d'application du Code flamand, voy. B. HUBEAU (dir.), *Vijf jaar Vlaamse Wooncode: het woonbeleid (nog) niet op kruissnelheid?*, Brugge, die Keure, 2002.

⁷² Voy. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, pp. 49-50. Pour une rare application, voy. J.P. Limbourg -Aubel, 23 octobre 2002, *Échos log.*, 2003, p. 20 et s.

⁷³ « En 2003 la gestion sociale a pour la première fois été appliquée à Anvers », explique ainsi un responsable de l'Inspection flamande de l'habitat (Woordvoerster Vlaamse Wooninspectie). « Dans un premier temps furent mis en demeure 80 propriétaires de logements déclarés inadaptés ou inhabitables. Cela concernait des logements qui n'étaient pas encore rénovés au terme du délai imparti. Cela eut pour première conséquence que la plus grande partie de ces propriétaires communiquèrent qu'ils allaient entreprendre une action à travers par exemple la rénovation ou la vente du logement. Pour les 16 maisons qui restaient, pour lesquelles les propriétaires n'avaient pas réagi, on a cherché à savoir si ceux-ci étaient prêts

Et, en Région bruxelloise, « certaines communes ont [...] pu l'utiliser avec succès comme moyen de pression », avance l'Association de la Ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale⁷⁴.

V. DU RÔLE DU SECTEUR ASSOCIATIF DANS LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS

Enfin, le rôle assumé par la société civile ne doit pas être occulté dans la thématique de la mise en œuvre des lois. Les a.s.b.l. de terrain peuvent ainsi se targuer d'une expérience et d'une compétence des plus précieuses.

Cela fait longtemps en tout cas que le secteur associatif, pleinement crédibilisé, est considéré comme un véritable partenaire (voire un adjuvant) par le pouvoir public pour mener à bien la politique du logement⁷⁵. Au-delà de la traditionnelle question de la participation des habitants (comme dans les contrats de quartier), de telles co-opérations structurelles ont ainsi été mises en place – et depuis longtemps – dans des domaines aussi divers que :

- le contrôle de la qualité des habitations (le Code bruxellois du logement a effectivement tenu à confier aux « associations déterminées par le gouvernement » le soin d'alerter le Service de l'inspection régionale sur la présence de situations d'insalubrité)⁷⁶ ;
- la prise en gestion volontaire d'habitations suivie de leur mise à bail à un loyer réglementé (il s'agit des agences immobilières sociales, qui ont le statut d'a.s.b.l.)⁷⁷ ;

à rénover. Suite à cet examen, il apparut que certains de ces propriétaires avaient commencé à rénover ou avaient introduit une demande de permis d'urbanisme. Ils avaient simplement "oublié" de mettre au courant les services du logement de la ville. D'autre part il apparut qu'un certain nombre de maisons étaient extrêmement délabrées, de telle sorte que seule la démolition pouvait être envisagée. Finalement, 3 maisons furent prises en gestion par la ville d'Anvers. Bien qu'il n'y eût que 3 habitations prises effectivement en gestion sociale, le résultat global de cette action est positif. Pour la toute grande majorité de ces 80 habitations, il en a résulté qu'une action a été engagée par les propriétaires pour mettre fin à l'état d'abandon et de taudification de ces maisons. La rénovation des 3 maisons en gestion sociale va être réalisée par des personnes en projet d'insertion sociale. Une fois rénovés, la ville d'Anvers confiera ces logements à la société du logement social, qui les mettra en location. » Cf. L. HAAGDORENS, « La gestion sociale en Flandre », *Art. 23* (revue éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat), n° 14 « Le Code bruxellois du logement, 1^{re} partie. Le droit de gestion publique », janvier-février-mars 2004, p. 17.

⁷⁴ O. EVRARD, « Le Parlement dégrappe le droit de gestion publique », *Trait d'union*, 2010, n° 3, p. 16.

⁷⁵ Voy. sur ce thème A. QUÉVIT (dir.), *Associatif et pouvoirs publics : une dialectique tonique*, Charleroi, Fonds du logement wallon, 2009, ainsi que N. BERNARD, « L'associatif comme acteur à part entière de la politique du logement », préface du *Rapport annuel 2008* de l'a.s.b.l. Convivence, Bruxelles, 2009, p. 3 et s.

⁷⁶ Art. 7, § 2, al. 1^{er}, 2^o ; voy. également l'art. 6 de l'arrêté d'exécution du 19 février 2004, *M.B.*, 23 avril 2004.

⁷⁷ Art. 120 et s. du Code bruxellois du logement ; voy. aussi les annexes de l'arrêté du Gouvernement du 28 février 2008 de la Région de Bruxelles Capitale organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008.

- l’accompagnement des locataires et habitants (cf. les « associations d’insertion par le logement »⁷⁸) ;
- la lutte contre l’inoccupation – le mécanisme du droit de gestion publique en l’occurrence (aux fins de mettre en branle la procédure relative au droit de gestion publique, lequel consiste en la prise en gestion forcée pendant neuf années d’un bien vide par des opérateurs immobiliers publics, les associations agréées sont ainsi autorisées à transmettre à l’administration communale la plainte qu’elles auraient déposée dans le cadre de l’application de l’amende régionale sur l’inoccupation)⁷⁹ ;
- la guidance et le conseil en matière de rénovation urbaine (le Réseau habitat)⁸⁰ ;
- ...

Plus particulièrement, une ordonnance bruxelloise du 30 avril 2009 a conféré au secteur associatif la possibilité d’agir « en cessation » contre les logements vides⁸¹. Concrètement, est admise à solliciter le président du tribunal de première instance toute « association ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile pour autant qu’elle soit agréée par le Gouvernement selon des critères qu’il détermine », aux fins que le juge, saisi suivant une procédure dite comme en référé⁸², « prenne toute mesure utile afin d’en assurer l’occupation dans un délai raisonnable »⁸³.

Cependant, force est de constater que le mouvement associatif n’a pas toujours la volonté ou les moyens de répondre aux invites à lui adressées par les autorités. On aurait par exemple pu penser, à propos de cet agrément, que l’exécutif commencerait par confier ce rôle aux associations *déjà* reconnues actuellement – et subsidiées par lui – au titre de « l’insertion par le logement »⁸⁴, mais il a préféré, à juste titre selon nous⁸⁵, partir d’une page blanche en quelque sorte. C’est ainsi qu’une batterie de paramètres spécifiques ont été édictés par l’arrêté du gouvernement de la Région

⁷⁸ Subsidiées en vertu de l’arrêté précité de l’Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992.

⁷⁹ Art. 15, § 3, du Code bruxellois du logement.

⁸⁰ Voy. l’art. 1^{er}, 5^o, de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 mars 2002 relatif à l’octroi de subsides au bénéfice d’associations ou regroupements d’associations œuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine, *M.B.*, 18 avril 2002.

⁸¹ Ordonnance du 30 avril 2009 visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l’ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire, *M.B.*, 8 mai 2009.

⁸² Voy. *supra* n^o 13.

⁸³ Art. 22 du Code bruxellois du logement.

⁸⁴ Cf. l’arrêté de l’Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 relatif à l’octroi de subsides au bénéfice d’associations œuvrant à l’insertion par le logement.

⁸⁵ Les associations concernées n’ont pas toutes, tant s’en faut en effet, vocation à traquer la vacance immobilière (ni les moyens d’ailleurs), singulièrement celles qui travaillent en cheville étroite avec les propriétaires (qu’il s’agit dès lors de ne pas braquer en se muant en pourfendeur de l’inoccupation).

de Bruxelles-Capitale du 9 septembre 2010⁸⁶. Las, seules deux associations⁸⁷ ont jusqu'ici demandé (et obtenu) l'agrément... Ce, alors même que les autorités entendaient ériger les a.s.b.l. de terrain en acteurs de premier plan dans la lutte contre la vacance immobilière, au vu notamment de l'expérience pratique dont elles peuvent se targuer. La déception fut dès lors à la hauteur de l'attente (sans doute trop élevée).

Un double écueil reste toutefois à éviter. D'abord, il convient de s'assurer que la reconnaissance conférée à la mouvance associative ne signe pas le retrait parallèle de l'État (voire son abdication), lequel désinvestirait par là le champ du social pour mieux en déléguer la gestion à des acteurs privés. Ensuite, la montée en puissance des associations de terrain n'a de sens que si ces dernières continuent à jouir d'une pleine indépendance dans la conduite de leurs missions ; noyautées ou instrumentalisées par les autorités, les a.s.b.l. perdraient leur valeur ajoutée en même temps que leur légitimité en effet.

⁸⁶ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 septembre 2010 relatif à l'agrément d'associations visé au chapitre V du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, *M.B.*, 31 décembre 2010. Pour être éligible à l'agrément en question, les associations devront donc, en sus d'avoir leur siège social dans la Région de Bruxelles-Capitale, satisfaire à une série de conditions, dont : avoir pour l'un de ses principaux objets et activités la défense du droit au logement, disposer du personnel et des moyens techniques nécessaires à la poursuite de son objet social compter au moins trois ans d'activité dans le domaine de la défense du droit au logement sur le territoire Région de Bruxelles-Capitale, au moment de la demande d'agrément et encore faire preuve d'une activité régulière et durable ainsi que justifier d'une expertise de terrain, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association. D'une durée de cinq ans, l'agrément est accordé par le gouvernement. S'il devait apparaître toutefois, sur la base d'une « évaluation annuelle », que l'association vient à manquer aux exigences portées par l'ordonnance (ou encore lorsque ses activités « ne correspondent plus à la finalité sociale » promue par le texte), l'agrément peut être suspendu puis, à défaut d'amélioration, purement et simplement retiré.

⁸⁷ L'Union des locataires du Quartier nord et le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat.

REDUCING POVERTY AND IMPROVING FAIRNESS BY ENSURING THAT PEOPLE RECEIVE THE SOCIAL BENEFITS TO WHICH THEY ARE ENTITLED: EVIDENCE FROM THE EU¹

HANS DUBOIS

Research Manager, EUROFOUND (hans.dubois@eurofound.europa.eu)

“Member States should modernise their social protection systems to provide effective, efficient, and adequate protection throughout all stages of an individual’s life, ensuring fairness and addressing inequalities. ... Social protection systems should be designed in a way that facilitate take up of all persons entitled, support investment in human capital, and help prevent, reduce and protect against poverty.” (European Commission, 2015, p. 3)

I. INTRODUCTION

Some people receive benefits they are not entitled to. However, the opposite seems much more common: many people in Europe do not receive the benefits they are entitled to according to laws in their countries. Some estimates: In France, 53-67 % of people entitled to health insurance subsidy did not receive this benefit in 2011. In Finland, more than half (55 %) of those entitled to social assistance did not receive it in 2010, and, regarding German social assistance, the estimate is 34-43 % (2008). For a similar benefit in Slovakia, the estimate is 79 % (2009). In Bulgaria, 34-39 % did not receive the child allowance they were entitled to in 2007. In the UK, 39-45 % did not receive the jobseeker’s allowance they were entitled to in 2013-14. In the Czech Republic, 70 % of those entitled to the housing benefit did not receive it.

From 2014 to 2015, EUROFOUND, an Agency of the European Union, has conducted a study assessing the extent of non-take-up (or ‘non-give-out’) and investigated the reasons for it. The study further explored how non-take-up can be addressed, presenting case studies from 10 Member States: Austria, Belgium, Estonia, Finland, France, Italy, the Netherlands, Romania, Slovakia and the UK. The focus is on non-take-up of monetary social benefits that support people in vulnerable situations, including minimum income, housing, health, old-age, heating, child, unemployment, disability and care benefits. The study takes the magnitude and entitlement criteria of the benefits as a given, determined by governments.

¹ Based on Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf, and a 22 July 2015 article in *Social Europe Journal*, on ‘Do benefits reach those who are entitled to them?’

The aims of this paper are four-fold. First, it argues that it is a problem if people who are entitled to social benefits do not receive these benefits. Second, it shows that the magnitude of the problem is larger than one may expect, and prevalent all across the EU. Third, it seeks to explain why benefits do not reach all people who are entitled to them. It does so by adding qualitative evidence to the evidence available from explanatory quantitative approaches in the literature. The fourth, and principal, aim of this paper is to map possible solutions to the problem. By doing so, this paper seeks to stimulate countries and service providers to learn from each other's experiences on how to reduce non-take-up.

In the conclusion, this paper discusses the potential role of the EU. The EU may not be in a position to set entitlement criteria. However, the current European Commission, with its emphasis on 'fairness', may be able to hold Member States accountable for the effectiveness of their benefit systems, designed by these Member States themselves.

II. IS THE GAP BETWEEN BENEFIT RECEIPT AND ENTITLEMENTS A PROBLEM?

Non-take-up of social benefits may seem good for public purses. Furthermore, the term 'non-take-up' suggests that people decide themselves not to take up a benefit. Why would that be a problem? Non-take-up is indeed not always equally problematic, for example when relatively high-income groups choose not to claim very small benefits. However, non-take-up (or rather 'non-give-out') may not be choice when people are unaware of their entitlements. Even when it is a choice, it can be problematic if people do not claim benefits because of barriers such as stigma. Regardless of these considerations, non-take-up is problematic for the following reasons:

- i. Benefits **fail to fulfil their aims** if they do not reach their target groups. This is a problem, not only for governments who set these benefits, but also for the EU. For example, benefits can contribute to reductions in poverty and social exclusion as foreseen in the Europe 2020 strategy. Member States would have been closer to their 'poverty targets' if benefits would reach the people which are entitled to them (FUCHS, 2009; MATSAGANIS et al, 2008). Benefits can also stabilise economies, and thus contribute to the economic growth objectives of the EU, by underpinning household incomes, but only if they are effective. Employment and other social benefits are set in motion when an economy slows down, maintaining household purchasing power at a particular level (European Commission, 2014). For example, the International Monetary Fund (IMF) advocates using benefits for this purpose, as they are not subject to implementation lags and expenditure is automatically reduced as conditions improve (IMF, 2012). Furthermore, a benefit may be conditional on claimants demonstrating they are actively looking for a job. If the benefit is not taken up, such 'activation measures' will not succeed in contributing to economic inclusion and competitive economies.

- ii. It is **at odds with fairness**, core of the Juncker Commission's strategic vision (European Commission, 2015), when some people are able to access the benefits they are entitled to, while others are not.
- iii. **If benefits fail to reach people in need, there may be higher costs to society in the long run.** Benefits can facilitate access to basic services and goods (food for households, including children; access to healthcare, medicines and housing), and can keep lives on track by swiftly providing support after a life event such as job loss or divorce. This reduced risks of over-indebtedness, disconnection from utility and evictions, preventing mental health and other social problems.

There are more reasons why it would be beneficial to reduce non-take-up (EUROFOUND, 2015). For example, it provides an opportunity for governments to restore the trust which has been lost over the past crisis years.

III. DO BENEFITS REACH THOSE WHO ARE ENTITLED TO THEM?

1. NON-TAKE-UP IS A WIDESPREAD PROBLEM ACROSS MEMBER STATES

Recently published quantitative estimates of non-take-up have been identified for more than half (16) of the 28 EU Member States (EUROFOUND, 2015), in countries that are very diverse in terms of welfare design: Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Slovakia, Spain, UK. In most (10) of these Member States, estimates of non-take-up are not restricted to one benefit but applies to several types of benefits.

It is likely that there are cases of non-take-up in the other 12 Member States as well, because no research was found for these countries demonstrating the absence of non-take-up, qualitative evidence available for some of these countries shows that non-take-up exists (Italy, Romania), local or unpublished estimates were identified (Estonia, Italy), or somewhat less recent estimates are available (Denmark). To sum up, non-take-up is unlikely to be a country-specific problem.

2. NON-TAKE-UP IS AN ISSUE FOR VARIOUS TYPES OF BENEFITS

Non-take-up has been observed for a range of monetary benefits, including minimum income, housing, health, old-age, heating, child, unemployment, disability and care benefits.

Further, non-take-up is not restricted to means-tested and non-contributory benefits. It may be lower for non-means-tested schemes because other criteria may be easier to verify than income data. This seems true for age-based benefits such as non-means-tested public pensions. However, even if non-take-up is very small, it may still affect a group of people in a particularly vulnerable situation. Furthermore, it

may not be true for benefits based on other criteria than age, where it is harder to automate benefit receipt as data is not necessarily recorded in registries. For example, the UK Disability Living Allowance and its successor Personal Independence Payment are not means-tested. Still, non-take-up is an issue, for example among older people who do not know about the benefit, and among people who think they are not entitled because they are in employment.

Contributory, insurance-based schemes can be expected to have lower non-take-up because people are usually aware of them, often having chosen to join them, and they are reminded of the schemes by making periodic payments. Furthermore, non-take-up due to stigma may be less common because – if voluntary – it is unlikely that someone would opt for insurance if they did not intend to claim it if entitled, and the perception of relying too much on society can be expected to be weaker when the person concerned is paying an insurance premium. Nonetheless, even in insurance-based schemes, non-take-up can be an issue. The Estonian and Finnish unemployment insurance, provide examples of contributory insurance-based schemes where some people do not receive the benefits they are entitled to, even if proportions lie well below those for several non-contributory benefits. Some non-take-up can be explained by people who experience stigma or unawareness of where and when they are supposed to apply for benefits, or of required administrative steps in the procedures. For example in the Finnish case, some people are unaware of the need to register at the employment office, and 988 of the 139,947 applications (in 2014) were rejected on this basis.

3. NON-TAKE-UP IS A PROBLEM OF CONSIDERABLE MAGNITUDE

Overall, the vast majority of even the most conservative estimates of non-take-up are above 40 %, with social benefits failing to reach more than two out of every five people who are entitled to it. This suggests that the phenomenon is far from marginal. All of the 16 EU Member States for which estimates were identified, have at least one benefit for which the estimate is 40 % or higher. Furthermore, most of these estimates concern benefits that provide for a large number of beneficiaries in the respective countries, rather than benefits covering exceptional situations. Regardless of the methodological challenges (EUROFOUND, 2014a), the high number of large estimates is hard to explain away altogether. The case studies included in EUROFOUND's (2015) report concur with these quantitative estimates in confirming that non-take-up is a very significant issue for many benefits.

4. NON-TAKE-UP HAS BEEN PERSISTENT

Non-take-up is not a temporary problem that has only recently emerged; it has been persistent over time. Previous literature reviews have identified the phenomenon consistently in recent decades in a wide range of EU Member States (VAN OORSCHOT, 1995; HERNANZ et al, 2004). Besides this cross-sectional observation (i.e. looking at what may be different benefits at different points in time), when looking at non-take-

up for specific benefits over time, the issue has also been persistent (for example, BRUCKMEIER and WIEMERS, 2012).

IV. WHY DO BENEFITS NOT REACH THOSE WHO ARE ENTITLED TO THEM?

The very nature of non-take-up implies that it is hard to get reliable data. It is not easy to identify people who do not receive a benefit they are entitled to, which is a significant challenge in estimating non-take-up (EUROFOUND, 2014a). It is arguably even more problematic to give an adequate explanation of the reasons behind non-take-up, when it is hard to systematically identify people who are entitled to a benefit but do not receive it. This is important, because to address non-take-up, it is necessary to understand the reasons behind it.

1. DERIVING REASONS FOR NON-TAKE-UP FROM HOUSEHOLD CHARACTERISTICS

Often, researchers are limited to deriving these reasons for non-take-up from characteristics of the households that are more likely to not take up a benefit, sometimes after controlling for other factors (EUROFOUND, 2014a). As there are usually several possible conflicting explanations, such interpretations must be treated with caution (BARGAIN et al, 2007). Furthermore, in such models, whether a household does not take up benefits is estimated with a level of uncertainty. Nevertheless, it is revealing to look at characteristics of groups that are less likely to take up a benefit they are entitled to. It can highlight situations that generally make it more likely for people not to take up a benefit and to be particularly badly affected as a result. Groups that experience these situations may have various reasons for non-take-up. It is hard to pin down these groups and they differ depending on the benefit, but some characteristics feature particularly frequently in research investigating non-take-up. As discussed in a previous working paper (EUROFOUND, 2014a), these include people who: experience social isolation, have migrated from another country, are 'new to need' (EUROFOUND, 2012a), are at risk of higher stigmatisation, lack a fixed address or bank account, or experience financial strain while owning a home.

2. REPORTED REASONS FOR NON-TAKE-UP

An alternative approach to hypothesising about the causes of non-take-up, based on demographic and other characteristics of groups at higher risk of non-take-up, is to ask people not receiving benefits to which they are entitled, and service providers working with them, why they did/do not receive the benefits they are entitled to. Multiple examples of three different methods of surveying such groups, in different countries and referring to various benefits or sets of benefits, have been presented in EUROFOUND'S (2015) report:

- Population surveys: The first method is based on representative surveys allowing for analysis of data for people who are likely not to be claiming a benefit to which they are entitled. These surveys allow for assessment whether a respondent is likely to qualify for a benefit and may include information on benefit receipt, and which ask explicitly for reasons behind non-take-up.
- Asking service users: A second method draws on questionnaires completed by people whose non-take-up was addressed by service providers. These service users may not be representative of the group of people who fail to claim, but their answers are useful in revealing the reasons behind non-take-up for a group in which the problem exists but which has been reached by service providers.
- Seeking service provider expert opinion: The third method focuses on service providers with extensive practical experience, asking them about their informed impressions.

All these methods come with challenges in terms of representativeness and validity, but they do complement the macro-level estimates with information on what they may mean in practice. EUROFOUND'S analysis of data gathered by these methods shows that reasons for non-take-up are characterised by their heterogeneity: multiple groups of people fail to take up benefits for different reasons. The size of these groups may vary depending on the type of benefit, and an individual may have several reasons for not claiming. Nevertheless, similar sets of reasons emerge in different contexts. For individuals in vulnerable situations, non-take-up can largely be explained by a varying mix of the following reasons:

- lack of information: unawareness of or misperceptions about the benefit, entitlement or application procedures;
- costly/complex to access: inhibiting complexity of the application procedure, or lack of resources including time, competences to find one's way through the system, and travel to the welfare or employment office if needed;
- social barriers: stigma – sometimes linked to conditionality or to the application procedure, pride, or lack of trust in institutions.

V. HOW TO REDUCE NON-TAKE-UP?

1. INITIATIVES AT THE ADMINISTRATIVE LEVEL

1.1. Proactive benefit systems

Non-take-up is less likely to occur when benefits are initiated automatically, based on registry data. Ideally, applications should be redundant in such proactive systems. Such systems also reduce administrative costs because resource-intensive assessment of submitted applications is no longer necessary. Furthermore, automatic initiation of benefits, driven by good data systems, can also reduce over-take-up². When

² 'Over-take-up' includes fraud, but also take-up by people who are not entitled, who for example misunderstand entitlement criteria (e.g. report net income instead of gross income), or unintentionally fail

application by the beneficiary is seen as unavoidable, non-take-up can be reduced by making procedures as proactive and simple as possible, alerting likely beneficiaries that they may qualify. An example is the Dutch healthcare allowance, where people are automatically given information regarding the healthcare allowance upon reaching the age of 18. Probably as a consequence, non-take-up is relatively low for those who become entitled at age 18 or 19 (TEMPELMAN et al, 2011). Life events, such as job loss, child birth, a death in the household and divorce, often trigger situations that make people entitled to benefits (and creates those who are ‘new to need’). These life events may be registered in databases accessible to service providers (or may be known to organisations that can refer people – see below). Systematic benefit checks initiated when people receive other benefits or services (‘trigger points’) can also reduce non-take-up (FINN and GOODSHIP, 2014). Examples include when benefit checks are undertaken by social landlords with new tenancy agreements; when children are given local authority statements of special educational needs; or when elderly people apply for care assistance.

Connecting and exploiting databases is crucial in effectively and proactively reaching the right target groups. Privacy is an issue, but smart ways can be developed that both respect privacy and allow proactive identification of possible beneficiaries, adjusted to the specific legal context (see ‘Initiatives at the societal level’ below). The use of databases to identify people who are entitled to a benefit is easier when the benefit-paying institution and the institution holding the data necessary for entitlement are the same. For example, municipalities in the Netherlands and Slovakia do not have access to systematic data on the income of their residents, but only for those people who may have approached them for benefits already. These data are held at the national tax office, which cannot share the data with municipalities. This is an issue when it comes to access to income-dependent benefits that are managed by the municipalities. Most benefit systems were designed before the widespread use of information and communication technology (ICT). They have often been adjusted only gradually and incrementally. Rethinking the systems as a whole in this new context can improve proactivity.

A key challenge is that proactive benefit systems tend to focus on people who are already known to the system because they are already in a database, for example on account of receiving another benefit, receiving social services, or being registered with the local employment office. Thus, those not already known to the system, who may be among the most excluded, are not reached.

1.2. Simple information and procedures

It is important to let potential beneficiaries know not only that they may qualify, but also how they can apply. Simple procedures, through multiple channels, make it easier for people to actually apply. An example is to avoid repeatedly asking for information that is already available elsewhere, such as addresses and names. Belgium

to communicate changes in one’s situation because of lack of time, misunderstanding and administrative error.

has addressed this issue in May 2014 Belgium by implementing the ‘Only Once’ law, which prohibits federal public institutions from asking citizens (and companies) for data that they have already requested previously, requiring them to re-use that information.

When online or paper forms need to be filled in, or information about the benefit is provided, complexity of the language is a significant factor. It may sometimes be hard for administrative bodies to foresee which type of language is difficult for potential beneficiaries to understand. Input by people who themselves have not taken up benefits because of such difficulty, or by focus groups, can help.

ICT is a great asset in reducing non-take-up, not only because of its potential to make benefit systems more proactive (see above), but also by simplifying application procedures. The potential of online applications is contingent on internet penetration in a country (see ‘Initiatives at the societal level’ below), but even in cases of high internet penetration, there may still be small groups, especially in vulnerable situations, that are not reached because they have limited access to ICT. In one case study in EUROFOUND’S (2015) report, the issue of ICT exclusion was addressed by keeping the traditional (paper) application procedure available, along with the new online procedure.

1.3. Reducing stigmatising assessment

Administration can to some extent address non-take-up caused by stigma, particularly when application procedures require no face-to-face contact with local social welfare officers, as in the case of applications made via the internet. Especially in small, rural communities, it is hard to otherwise ensure anonymity (KUIVALAINEN, 2010; FUCHS, 2009). Part of the current Finnish reform programme in the area of social affairs and health aims to address this by decoupling the traditional role of social welfare (often subject to stigma, in particular for those new to need) from that of dealing with benefit applications. Approaching people proactively and pointing them towards their benefit entitlements can also reduce stigma.

2. INITIATIVES AT THE INDIVIDUAL LEVEL

2.1. Support of other organisations

A core issue with regard to non-take-up is the question of how to reach people who are entitled to but do not take up the benefit. Organisations with large networks among groups of people who have high levels of non-take-up can play a role themselves, or they may do so in partnership with public authorities. In several of the case studies in EUROFOUND’S (2015) report, partnerships between public services and civil society organisations played a key role. In others, public services aimed at reducing non-take-up cooperated with other public bodies such as public employment agencies or tax offices. Trade unions and private companies can also be partners in informing or identifying people who are not taking up benefits they are entitled to.

However, it is not just about establishing such partnerships, but also about choosing them carefully. This may concern partnerships with public or private organisations that have access to data from individuals or households indicating that they are not taking up benefits or are, for example, in arrears with utility companies or social housing associations – a group of people who may be at higher risk of non-take-up and could be helped considerably if their non-take-up was addressed. One of the case studies in EUROFOUND'S (2015) report deals with an NGO that receives referrals directly from courts when people are at immediate risk of eviction. Partners may also include organisations that are likely to have contact with people who fulfil key criteria of the benefit, such as schools in the case of family-oriented benefits, NGOs dealing with particular disadvantaged groups, or healthcare centres. These organisations may be culturally specific for a geographical area, and may include mosques, migrant organisations, or parent and child neighbourhood groups. They may reach population groups that have little trust in government (EUROFOUND, 2012a). Partnerships with such organisations are contingent on positive, constructive relationships. It is important for public authorities to nurture such relationships. Ideally, such partnerships can combine the strengths of public sector organisations (such as access to databases and legal authority) and those of civil society organisations (such as access to excluded people and enhanced trust).

2.2. Use of social networks

Social networks can play an important role in communicating information about benefits and application procedures, and in increasing trust in the assessment process. For example, 47 % of the people who applied for the contribution to education and school costs benefit in the Netherlands are estimated to have heard about this benefit for the first time through a school employee, and 30 % through friends or family (WILDEBOER SCHUT and HOFF, 2007). In a case study of Liverpool's Benefit Maximisation Service, an employee of that service noted that when non-take-up had been addressed for an individual, it was soon afterwards solved for many people living in the same street or area. Word-of-mouth dissemination through social networks can be facilitated. For example, interviewees in Italian municipalities reported that dissemination of a specific benefit was more challenging because its announcement had coincided with school closure, because schools are a great facilitator of word-of-mouth communication.

Thus, it is important to actively reach out. Even when the number of new people reached is small at first, it may have a multiplier effect, making a larger contribution to solving non-take-up indirectly, in particular when new social networks are penetrated. For instance, entering neighbourhoods with info-points or through community centres facilitates this. When considering such a partnership, it is crucial to be informed about local habits and culture. An example is a 'form brigade' in the east of the Netherlands, which discovered that so-called 'Tupperware parties', where plastic kitchenware is demonstrated, were frequently attended by low-income groups that do not claim benefits. Some channels of communication may be particularly cost-effective, such as the press and social media. It is important to explore which media are accessed by the target group, considering, for example, local newspapers, which

may be read by people who are detached from the national press and internet. Social workers who work in the community can reach social networks that are otherwise hard to penetrate. Nevertheless, this relatively expensive approach has sometimes come under pressure during the recent financial and economic crisis.

2.3. Incentives for institutions to reduce non-take-up

When institutions benefit clearly from informing citizens about their rights to benefits and do not bear the cost of additional claimants, it can increase the likelihood of them taking action to reduce non-take-up. One example is local government in the UK, where cities such as Liverpool and Nottingham operate proactive benefit/income maximisation services. Benefits are paid from the national government budget, while the local government shares in the positive impacts of benefits. These positive impacts may include increased spending power of its citizens, a healthier population, less crime and a more positive view of the government sphere that helped them access benefits. It does not need to be the case that the full cost of the benefits is paid at the national level for the incentive to be strong enough to take local action; this may also happen when benefits are partially financed by local government. Evaluation of benefit applications, in contrast to dissemination of information, should arguably stay with the government sphere that pays for it. The reason for this is that if a local government evaluates benefit applications, while the national government pays the benefits, this may create perverse incentives.

Incentives also may exist for individuals or organisations outside of government. For example, landlords, including social housing providers, have an incentive to guide their tenants to housing and other social benefits. They benefit from their tenants being able to pay their rent and from increasing their standards of living, while they themselves do not bear the cost of benefits. Another example concerns utility or telecom companies, where clients in arrears could be helped by claiming the benefits they are entitled to, thereby preventing their arrears from spiralling out of control. Sometimes, addressing non-take-up is part of the solution, but a broader approach is needed, for example with the support of debt advice services. Another example is health insurance providers, which would benefit by helping their clients pay their premiums, by pointing them towards benefits related to healthcare expenditure, as well as other social benefits.

2.4. Beyond information provision on entitlement

While providing information on entitlement is important, there is a need to go beyond this. Four aspects of additional support are identified:

- It is important not only to provide information about entitlements, but also about how and where to make an application. This may involve service providers sitting down with people and helping them to fill out forms. An example is A2B (Access to Benefits), an NGO in Belfast that helps older people to access the benefits they are entitled to (EUROFOUND, 2012b).

- Rather than simply informing people about entitlement criteria, it is important to enable them to access information, helping them to understand where and how information can be found. This also mitigates the potentially negative impact of frequent changes to the entitlement system (see the section below on ‘Pointers for benefit design’). Such ‘enabling communication’ facilitates a longer-term solution to accessing benefits.
- Support can go beyond the application stage. For example, it is hard to avoid all administrative errors, and applications by some people who are entitled may be rejected. One response to this is to provide support for applicants to legally challenge benefit decisions.
- Relationships of trust often need to be developed before service providers can effectively engage in a discussion with excluded people. Partnerships with NGOs can help (see above) or models that are not only based on providing information, but include ‘deeper’ forms of communication. Social workers can be effective here, but need to be aware of the issue of non-take-up, so training and liaison may be required.

It is important not only to inform people accurately and clearly about potential eligibility for social benefits, but to simultaneously make clear who is *not* entitled. There are several reasons for this:

- Clear information saves costs for public authorities. Assessment of applications requires resources, whether applications are accepted or rejected. In addition, some rejected applications may result in complaints or legal action, with an even greater cost attached.
- Larger numbers of applications, including many by people who are not entitled, are likely to increase the incidence of administrative error.
- Rejected applicants may experience decreased trust in institutions if they had expected to be entitled.

Transparency is therefore important to give realistic expectations, rather than false hope. It is not only important to provide the public with accurate information on non-entitlement, but also to ensure effective communication with partner organisations. This increases the accuracy of referrals and helps the partner organisations to realise the importance of providing people not only with information on their possible entitlement, but also with information on when they are not entitled to the benefit. Credible and transparent information demonstrating the effectiveness of assessment is also important. Raising expectations about being able to apply successfully for benefits, even when not entitled to them, triggers fraudulent applications or applications by people who do not really know if they are entitled but just give it a try. If applications by ineligible applicants slip through the assessment, it creates feelings of injustice, and may trigger more faulty applications in the future.

3. POINTERS FOR BENEFIT DESIGN

EUROFOUND’S research takes entitlement criteria for granted and leaves assessment of benefit design (often by national governments) for others to investigate. Neverthe-

less, some comments follow below, in particular about measures that do not impact the entitlement criteria.

3.1. Simple, transparent, stable and readily available benefit criteria

Designing the benefit so that payment is triggered by simple, transparent entitlement criteria, backed up by readily available data, may prevent non-take-up. Examples include entitlement based solely on reaching a certain age (such as non-means-tested, public pension schemes) or on having a child below a certain age (such as non-means-tested child benefits). Besides preventing non-take-up, such schemes do not penalise earning of additional income, do not provide perverse incentives to suddenly use up savings, and administrative costs are relatively low. The downsides are that they require relatively large public funds to be raised and redistributed, and people who are wealthy would also receive benefits, which on the one hand may be hard to justify politically, but on the other hand may result in broader political support.

However, when seeking automation of rights, it is important for policymakers not to fall into reverse logic, with simplicity and data availability determining the entitlement criteria (in other words, benefits are paid to people for whom it is easy to automate the benefit) and thus compromising the aim of the benefit. It is important to be wary of data availability becoming an end in itself.

Design of benefits, or of their entitlement criteria such as income thresholds, is sometimes left to local governments. This has potential advantages as it allows adjustment to local needs and political preferences, but it also entails disadvantages. With regard to non-take-up, municipal diversity not only makes it hard to estimate the level of non-take-up, it also makes it more challenging to decrease non-take-up by raising awareness (KUIVALAINEN, 2010b). This has triggered a pending reform in Finland aimed at streamlining the provision of social assistance. Central online depositories of municipal benefits, where people can find out about their entitlements by indicating which municipality they live in, is another measure that can be taken to raise awareness of various benefits. Such depositories have particular potential to reduce non-take-up, and to reduce administrative costs if they allow for online applications.

Stability is another important factor. Frequent changes to benefits and eligibility criteria make it more challenging for people to be aware of their entitlements, and are a complicating factor for measures aimed at providing information at individual level. When changes happen, it is important to be aware that this may have consequences for non-take-up. One case study organisation in EUROFOUND'S (2015) research considered this in its strategy and reacted to a change with information campaigns, and by analysing its databases for people who may have become entitled to a benefit as a result of changes. Another option includes approaches aimed at enabling people to access information rather than at providing information (see the section 'Beyond information provision' above).

3.2. Well-branded benefits

Merging benefits, without changing entitlement criteria, and giving them a clear name may reduce stigma and clarify entitlements. An example is the Belgian case, of benefits which reimburses healthcare costs at a higher-than-usual rate, for those benefiting from the OMNIO-statuuat/statut OMNIO (for people with an income below a certain threshold) and for other specific population groups (retirees and people with disabilities) after a means test. In 2014, these benefits were merged into the clearly labelled ‘Increased Reimbursement’ benefit. Another example of a merger of benefits which seems to have reduced non-take-up can be found in Germany. In particular, BRUCKMEIER and WIEMERS (2012, p. 8) argue that *Prior to the reform, a typical person eligible for SA [social assistance] either never participated in the labour market or was only marginally employed in the past. Hence, the old SA was widely regarded as a basic safety net for a fringe group of society and dependency on SA was perceived as stigmatising (BECKER/HAUSER, 2005, p. 175). Since 2005, all workers whose [unemployment benefit] entitlements are exhausted can become dependent on SA, even if they look back on a work history of many years of full-time employment. This may have led to a shift in the public attitude towards SA after the reform, i.e. the perception that anyone can become dependent on SA should have reduced stigmatisation and therefore [reduce non-]take-up of SA.*

4. INITIATIVES AT THE SOCIETAL LEVEL

Measures aimed at the level of society are beyond the scope of this research. Nevertheless, some comments will be made that are relevant to the discussion of individual-level and administration level measures presented in this report, even if they concern societal-level issues.

4.1. Facilitating access to the internet and e-government services

It has been noted that online benefit applications, effective databases and automated assessment can decrease non-take-up of benefits and administrative cost. The development of such services can be facilitated by broader measures changing the legal and social context, but the issue may be complex. For instance, in March 2000, the Estonian parliament passed a law giving electronic signatures the same legal weight as written signatures. At first sight, this may appear to simplify application procedures and facilitate e-government. Nevertheless, for online registration as unemployed, more barriers had to be overcome. In particular, there was a legal requirement for people to present themselves in person at the employment office. Not until this requirement was abolished could the full procedure of registration as unemployed be done online.

Measures aimed at broader society include improving access to the internet and improving internet literacy across society. If application can only be made online, however, non-take-up will not be reduced among groups in vulnerable situations who lack access to the internet. One solution lies in maintaining multiple channels,

allowing both online and face-to-face applications. While this would limit the potential to reduce administrative costs, it may still free up resources, even if only some of the applicants use the online option. Current levels of ICT literacy need to be taken into account, but, when designing systems for future use, it may be important for policymakers to recognise that future cohorts will have enhanced skills as a result of increased exposure to ICT.

4.2. Broadening awareness of non-take-up

The importance of awareness-raising among potential beneficiaries has been discussed above, but broader awareness-raising can have an impact at various levels.

- **Public:** Awareness of the issue in broader society can reduce non-take-up by creating greater sensitivity. When people see that non-take-up is far from a marginal problem, they may realise that they themselves, friends or relatives may not be taking up benefits they are entitled to. Greater awareness may also contribute to decreasing stigma.
- **Policymakers:** If policymakers are sensitised to the issue of non-take-up, impact assessment of social policies is more likely to include an assessment of non-take-up as standard. This could look not only at the proportions of people who are entitled to but do not receive the benefit, but also at the reasons behind non-take-up to see if groups in particularly vulnerable situations have not been reached. The UK Department for Work and Pensions has assessed non-take-up on a regular basis since the 1980s (DWP, 2015). Other governments have also assessed the issue, but usually in a more ad-hoc way. An example includes research commissioned by the Dutch government, conducted by SEO Economic Research (TEMPELMAN et al, 2011) and the Netherlands Institute of Social Research (WILDEBOER SCHUT and HOFF, 2007).
- **Service providers:** In several of the case studies presented in EUROFOUND'S (2015) report, it is clear that not all service providers, relevant organisations and specific social workers had been aware of the issue of non-take-up. They are unlikely to address something that is unknown to them. Central guidelines or training may help. A similar argument holds for local governments, utility providers, health insurance providers, telecom providers and landlords (see the section above 'Incentives for institutions to encourage take-up').
- **Civil society:** Civil society organisations typically have the trust of many people in vulnerable situations, and the knowledge and channels to reach this population group. However, these organisations may not necessarily be aware of the problem of non-take-up, or assume that there are other organisations better placed to deal with this issue. Information campaigns about the scale of the challenge and ways to identify and approach individuals may prove effective in engaging civil society in reducing non-take-up.
- **Media:** Media and press both at the national and local level, both traditional and online, are powerful agents in forming and changing common beliefs and attitudes. More public information about the problem of non-take-up and about the groups that are mostly affected could help to reduce stigma.

VI. CONCLUSION

Along with the other chapters in this book, this paper has shown that many people across the EU do not receive the social benefits they are entitled to. It has also demonstrated that the reasons for such non-take-up (or ‘non-give-out’) of benefits are heterogeneous, but include unawareness of the existence of benefits, of one’s entitlement, or of how to apply for the benefit, as well as stigma.

Non-take-up affects people who are in particularly vulnerable situations. If benefits would effectively reach them, poverty and social exclusion can be reduced, which is one of the aims of the European Union. It would also improve the effectiveness of the role of benefits as responsive economic stabilising tool, as argued by the European Commission and International Monetary Fund. Reduced non-take-up further contributes to preventing larger cost of public services (such as healthcare and social services) in the longer run. Increased effectiveness of social benefit systems could further restore some of the trust in governments that has been lost during the crisis. More effective administration can also save cost and reduce over-take-up, such as fraud.

This paper has further made clear that non-take-up can be reduced. It has done so by mapping multiple strategies to reduce non-take-up, drawing lessons from experiences across the EU.

The European Union currently may not have the competences to set the level and nature of social benefits. However, the European Union may be in a position to monitor if benefits reach the people who are entitled to them according to Member States’ legislation. This would tally with the current Commission’s emphasis on ‘fairness’.

VII. REFERENCES

BARGAIN, O., IMMERVOLL, H. and VIITAMÄKI, H. (2007), How tight are safety-nets in Nordic countries? Evidence from Finnish register data, IZA Discussion Paper No. 3004, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

BRUCKMEIER, K. and WIEMERS, J. (2012), A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms, IAB Discussion Paper No. 10/2011, Institute for Employment Research (IAB), Nuremberg.

DWP (2015), Income-related benefits, estimates of take-up: Financial year 2013/2014 (experimental), DWP, London.

EUROFOUND (2012a), Household debt advisory services in the European Union, Dublin.

EUROFOUND (2012b), Income from work after retirement in the EU, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

EUROFOUND (2014a), Access to benefits, Eurofound Working Paper, Dublin.

EUROFOUND (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg,

http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf

European Commission (2014), Employment and social developments in Europe 2013, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

European Commission (2015), Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, COM(2015) 98 final, Brussels.

FINN, D. and GOODSHIP, J. (2014), Take-up of benefits and poverty: An evidence and policy review, Centre for Economic and Social Inclusion (CESI), London.

FUCHS, M. (2009), Social assistance – No, thanks? The non-take-up phenomenon and its patterns in Austria, Germany and Finland after 2000, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.

HERNANZ, V., MALHERBET, F. and PELLIZZARI, M. (2004), Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence, DELSA/ELSA/WD/SEM(2004)2, OECD, Paris.

IMF (International Monetary Fund) (2012), 'Fiscal policy: Taking and giving away', F&D Magazine, 28 March.

KUIVALAINEN, S. (2010), 'Kestäkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun?', Yhteiskuntapolitiikka, Vol. 75, No. 4, pp. 377–388.

MATSAGANIS, M., Paulus, A. and Sutherland, H. (2008), The take up of social benefits, research note, European Commission, Brussels.

TEMPELMAN, C., HOUKES, A. and PRINS, J. (2011), Niet-gebruik inkomensondersteunende Maatregelen, SEO Report No. 2011-31, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.

VAN OORSCHOT, W. (1995), Realizing rights: Multilevel approach to non-take-up of means-tested benefits, Avebury, London.

WILDEBOER SCHUT, J. M. W. and HOFF, S. (2007), Geld op de plank: Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, SCP (Netherlands Institute for Social Research), The Hague.

DE ROL VAN DIENSTEN EN ADMINISTRATIES TEN AANZIEN VAN DE NIET-TOEGANG TOT EN HET NIET-GEBRUIK VAN RECHTEN

HENK VAN HOOTEGEM

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Een geheel van diensten en administraties geeft de rechten concreet vorm. Deze actoren spelen dan ook een belangrijke rol in de effectiviteit van de uitoefening van deze rechten en in de manier waarop er aan de non-take-up van deze rechten kan worden gewerkt.

In eerste instantie is het belangrijk stil te staan bij de verschillende elementen die ten grondslag liggen aan het feit dat mensen hun rechten niet opnemen. Om dan in tweede instantie te bekijken hoe dit kan worden verholpen, vanuit verschillende perspectieven: straathoekwerk, publieke sociale dienst, wetenschappelijke instelling, vereniging waar armen het woord nemen, een overheidsadministratie.

Onderstaande tekst werd opgemaakt op basis van de bijdragen van Joost BONTE, coördinator straathoekwerk en Reach Out! voor Oost- en West-Vlaanderen; Peter BRUYLAND, OCMW Gent – Emancipatorische werking; Perrine HUMBLET, directrice van Approches sociale de la santé (CRISS), École de Santé Publique ULB; Marc OTJACQUES, Luttes Solidarités Travail (LST) en Guy VAN DE VELDE, toen werkzaam bij FOD Sociale Zekerheid – Directie-generaal Personen met een handicap.

Bernard HUBEAU, gewoon hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten en deeltijds docent aan de VUB, geeft ten slotte nog enkele commentaren op de inbreng vanuit deze verschillende actoren.

I. DE PROBLEMATIEK EN HAAR OORZAKEN

De cijfers die in de vorige hoofdstukken werden gegeven, zowel voor België als voor andere landen, zijn voor de verschillende actoren enerzijds heel herkenbaar en anderzijds toch verrassend. Vooral het cijfer dat Ides NICAISE heeft gerapporteerd over de non-take-up bij het OCMW van het leefloon – meer dan 65 %¹ – leidt tot ongeruste reacties.

¹ De cijfers zijn gebaseerd op twee verschillende studies: S. GROENEZ en I. NICAISE, *Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case*, Leuven, HIVA, 2002, 138 p. en N. BOUCKAERT en E. SCHOKKAERT, *A first computation of the non-take-up behaviour in the 'leefloon'*, Flemish discussion paper 6, 2011, 18 p.

Verrassend voor Peter BRUYLAND (Emancipatorische werking van het OCMW Gent) is dat de cijfers zo duidelijk zijn. Het heeft volgens hem met verschillende zaken te maken: veel voorwaarden, veel rompslomp, slechte ervaringen (van het kastje naar de muur gestuurd worden), moeheid, ongeloof, schuldgevoelens, ... Het gaat hierbij niet alleen om een gebrek aan kennis, maar ook om een gebrek aan vertrouwen. *“Ik zie dat bruikbare info over sociale rechten niet tot bij gebruikers raakt. Ook in onze groepen merken we dat. Er is veel onbegrip over het feit dat men van bepaalde zaken niet op de hoogte werd gesteld. Eigenlijk geldt dit voor veel groepen: mensen die de taal, de instellingen en de cultuur niet kennen, mensen in generatie-armoede, nieuwe armen die in een totaal nieuwe leefwereld terecht gekomen zijn, mensen die de kansen tot activering niet kunnen hebben grijpen vanwege ziekte (vaak als symptoom van een posttraumatisch stresssyndroom), mensen in preciaire situaties van onwettigheid. Anderzijds merken we dat maatschappelijk werkers vaak andere katten te geselen hebben: heel veel werk en aandachtspunten op alle domeinen. Het is als een trechter die overloopt. Er moet veel aandacht gaan naar het opbouwen van vertrouwen en duurzaamheid in hulpverleningsrelaties.”*

Reach Out!², het initiatief dat Joost BONTE (Straathoekwerk Oost- en West-Vlaanderen) mee vorm geeft, is gegroeid uit de vaststelling dat heel wat diensten zich opsloten in hun kantoor, onder meer omwille van de grote werkdruk. Het is aan de burgers om zelf langs te komen. *“Op een bepaald moment zie je dat dat werkt voor laat ons zeggen 90 % van de burgers, die ook vinden dat een overheid zich niet moet bemoeien met hun leven. Deze mensen vinden dus de weg. Maar hoe langer hoe meer stellen sociaal werkers vast dat ze, op weg tussen het station of hun thuis en hun werk, mensen zien die eigenlijk niet meer langs komen, die afgehaakt hebben. “Als Mohammed niet tot de berg komt, mag de berg dan tot bij Mohammed komen?” Dit was de aanleiding voor het project Reach out! om de beroepskrachten aan te moedigen om op de mensen af te stappen, om er naartoe te gaan.”*

Joost BONTE waarschuwt echter voor het risico van vermenging van begeleiding en controle: *“Wat wij vanuit het straathoekwerk vaststelden was dat diensten ook zeiden: “Als je daar dan toch binnen bent, kan je dan niet eens kijken hoe ze omgaan met hun kinderen, wat er in de koelkast zit, of elk kind een slaapkamer heeft?” En dan zijn we op de rem gaan staan. Je gaat langs bij mensen maar je doet dat vanuit hun perspectief en vanuit een welzijnsbevorderende visie, en niet vanuit een controlerende functie. In Nederland is dat zo uit de hand gelopen dat je een sociaal werker bij de mensen ziet aankloppen met twee politieagenten in zijn kielzog om hem te beschermen; die kunnen ondertussen ook eens rondkijken of daar niets verkeerd gebeurt. Reach Out! ziet het anders: mensen die moeilijk in contact komen, daar leg je contact mee en dan ga je daarmee aan de slag...”*

BONTE geeft vanuit zijn praktijkervaring het voorbeeld van een vrouw met een kindje. Ze was bang om gesanctioneerd te worden door het OCMW, er moest een soort

² Reach Out! is een samenwerkingsverband tussen Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Straathoekwerk en Cera, en wordt gerealiseerd met steun van de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen en Limburg. Meer informatie: www.reachout.be en S. BEELEN e.a., *Praktijkboek voor outreachend werken*, Tielt, LannooCampus, 2014, 224 p.

van controle komen, maar ze wou niemand meer van het OCMW binnenlaten. “Ze zei: *“Ik wil weten wie ik binnenlaat. Als het Christophe is die binnenkomt, dan ga ik moeten maken dat het proper ligt. Want Christophe is zo iemand die zegt dat als je verdorie ganse dagen thuis zit, je hier dan wel kunt poetsen. Maar als Luc langs komt, wil ik dat ook op voorhand weten, want van Luc mag het niet proper liggen, want Luc vindt dat als je thuis kunt poetsen, je dan verdorie ook elders kunt poetsen. En als Gijs langskomt, dan ga ik alvast mijn koelkast vullen want hij zit er altijd zo op te hameren dat mijn kind goed en gezond eet.”* Dus eigenlijk komt niet het OCMW langs, het zijn drie verschillende werkers die langs gaan. Dan vergt het als werker heel wat moeite om binnen te gaan en daar dan bij manier van spreken als de ‘naakte’, zonder vooroordelen, te gaan staan. Je hebt geen huishoudelijk reglement, je bent te gast bij iemand, en dan onderga je het ook, en dan ga je nadien ook niet vertellen ‘het lag daar vuil, het lag daar proper’, ... Je maakt natuurlijk wel dat de omstandigheden goed zijn. Als ik zeg ‘aan de slag gaan met mensen’, dan betekent dat soms letterlijk ook wel een keer ‘in de slag gaan met mensen’. Dus dat is ook niet altijd smooth, veilig en zeer rustgevend. Werkt het? Ik vind dat dat zeer goed werkt.”

De Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid speelt een belangrijke rol in de verstrekking van uitkeringen in het kader van de Belgische sociale zekerheid. De Directie-generaal Personen met een handicap, een onderdeel van de FOD, beheert ongeveer 600.000 actieve dossiers van mensen die een erkende handicap hebben en ongeveer 360.000 dossiers van mensen die een tegemoetkoming aan personen met een handicap hebben. Guy VAN DE VELDE, medewerker van de DG Personen met een handicap, zag een tekst passeren waarbij de openbare instellingen van sociale zekerheid voorstellen om het Handvest van de sociaal verzekerde³ aan te passen. Volgens Guy VAN DE VELDE echter helemaal niet in de juiste richting: “*Wat die openbare instellingen van sociale zekerheid immers stoort is dat het Handvest van de sociaal verzekerde hén aansprakelijk stelt als ze een beslissing nemen die juridisch of administratief niet correct is. Maar wie zou anders aansprakelijk kunnen zijn in die heel complexe sociale regelgeving? Doen alsof hier ook maar enige ‘schuld’ bij de sociaal verzekerde zou kunnen liggen, kan niet anders zijn dan een misplaatste actie om de gebreken in de processen die ze toepassen, niet te willen erkennen en dus maar af te schuiven op de sociaal verzekerde. Vertrouwen weg dus, terwijl omgekeerd het Handvest van de sociaal verzekerde precies versterkt zou moeten worden opdat alle diensten die met sociale zekerheid en sociale bescherming bezig zijn écht als één huis zouden gaan samenwerken!*”

Voor een tweede illustratie betreffende de problematiek van non-take-up verwijst VAN DE VELDE naar de hervorming van de inschakelingsuitkering. Heel wat mensen zullen hun uitkering bij de RVA verliezen. Vele honderden onder hen hebben ook een tegemoetkoming voor personen met een handicap en hebben recht op een hogere tegemoetkoming als de inschakelingsuitkering wegvalt. Maar deze wijzigingen werden niet met de DG Personen met een handicap op voorhand doorgesproken, terwijl er juist over gewaakt kon worden dat mensen met een beperking die de inschakelingsuitkering zouden verliezen, meteen – de maand volgend op het verlies

³ Wet van 11 april 1995 tot invoering van het “handvest” van de sociaal verzekerde, BS 6 september 1995.

van die uitkering – een hogere tegemoetkoming voor personen met een handicap zouden kunnen verkrijgen.

Marc OTJACQUES van Luttes Solidarités Travail (LST)⁴, een vereniging waar armen het woord nemen, stelt vast dat onderzoekers en beroepskrachten aan het woord zijn geweest, maar dat we de stem nog niet hebben gehoord van *“personen die in armoede leven, die voor het bestaan van sociale diensten alle crisissen hebben doorgemaakt en het hoofd boven water hebben weten te houden. Toen werd er al laatdunkend over hen gedaan. Een groep mensen die op de meest neutraliserende manier werd betiteld als ‘parasieten’, ‘luijaards’, ‘nuttelozen’, ‘gekken’, ‘fraudeurs’, ‘misdadigers’, ‘mislukkelingen’, ‘gevaarlijke personen’, ‘schadelijke personen’, ‘marginalen’, enz. Het is in naam van een vereniging waar armen het woord nemen en die aan de zijde van de allerarmsten wil staan, dat ik het woord zal durven nemen.”*

Het niet-opnemen of kunnen opnemen van een recht is een realiteit voor mensen in armoede. Marc OTJACQUES legt uit dat *“wij als armen moeten vaststellen dat het recht niet voor ons is gemaakt. Noch het recht en noch de uitvoering ervan houden rekening met ons, met wat we doormaken, met de middelen die we hebben, met de risico's die we lopen als we erom durven vragen, met het weinige gewicht dat we bij justitie in de weegschaal kunnen leggen of met de weinige appreciatie die we van mandatarissen of van diensten krijgen waar willekeur overheerst onder het mom van medelijden. De voorwaarden die aan de rechten verbonden zijn, maken dat we bijna nooit in aanmerking komen om ervan te genieten⁵. En als we denken dat we in aanmerking komen, moeten we akkoord gaan met allerlei bijkomende voorwaarden of met allerhande controles, waardoor we er uiteindelijk van afzien en het opgeven. Erger nog, de toepassing van een recht vragen, kan zich op een heel ingrijpende manier keren tegen wat ons het dierbaarste is. Het meest sprekende voorbeeld is dat van een alleenstaande moeder met kinderen die hulp en een sociale woning vraagt. Men stelt haar voor om de kinderen voor hun veiligheid – tijdelijk – in een opvangstructuur onder te brengen. We weten allemaal waartoe dat leidt. Hetzelfde geldt voor bijstand waaraan als voorwaarde bijvoorbeeld georganiseerd budget-beheer is verbonden. We hebben samen al heel wat collectieve acties opgezet om rechten af te dwingen en waar mogelijk rechtsvorderingen in te stellen”*.

Perrine HUMBLET (École de Santé Publique van ULB) heeft het over de sector voor jonge kinderen, met enerzijds de crèches en andere opvangsystemen voor kinderen jonger dan drie jaar en anderzijds de lagere school. De problematiek van non-take-up heeft vooral betrekking op de structuren voor kinderen jonger dan drie jaar. *“Historisch gezien waren deze centra bedoeld om kinderen van werkende ouders op te vangen. We weten echter dat de beroepsactiviteit van vrouwen afhangt van hun opleidingsniveau. In Brussel zien we bijvoorbeeld dat tweemaal zoveel hoger opgeleide vrouwen werken dan lager opgeleide vrouwen. Initieel heeft het gebruik*

⁴ Meer informatie: <http://www.mouvement-lst.org>.

⁵ VERENIGINGEN PARTNERS VAN HET ALGEMEEN VERSLAG OVER DE ARMOEDE, *Voorwaardelijkheid van rechten. Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden. Collectief werk*, Brussel, ATD Vierde Wereld België vzw, 2010, http://www.atdvierdewereld.be/IMG/pdf/2010_Partners_AVA_Voorwaardelijkheid_van_Rechten.pdf.

van deze structuren dus met deze factor te maken; de noden zijn groter wanneer men hoger op de sociale ladder komt te staan. De afgelopen 10 tot 15 jaar is de kwaliteit van de opvang echter verbeterd; wanneer jonge kinderen nu een tijdlang in een opvangstructuur doorbrengen, wordt dit als een voordeel op educatief vlak gezien. Vanaf het moment dat er sprake is van een educatief voordeel met een sociaal voordeel er bovenop, geniet een kind dat naar een crèche gaat, dus een dubbel voordeel. Dit doet vragen rijzen over de rechtvaardigheid van dit systeem. Alle kinderen zouden – op zijn minst deeltijds – toegang tot collectieve opvangstructuren moeten hebben. Zeker wanneer we rekening houden met het stijgende aantal getuigenissen over kinderen van 2,5 of 3 jaar die wegens plaatsgebrek niet naar de kleuterschool kunnen; ze willen dan naar school als ze 4 zijn, maar er is nog steeds geen plaats en uiteindelijk moeten ze als ze 6 zijn zonder enige voorbereiding naar de lagere school.”

II. PRAKTIJKEN VOOR EEN GROTERE EFFECTIVITEIT VAN RECHTEN

In verschillende hoofdstukken worden de verschillende oorzaken voor non-take-up van rechten benadrukt. Organisaties, diensten en administraties werken dan ook op verschillende manieren aan de vermindering van non-take-up en aan een grotere effectiviteit van rechten.

De vereniging LST neemt al heel lang deel aan dialoogprocessen, waarin mensen in armoede in dialoog gaan met beroepskrachten van diensten en instellingen waarmee ze in hun zoektocht naar de realisatie van hun rechten vaak worden geconfronteerd. Een dialoog die reeds jaren aan de gang is, is de Groep Agora in de Federatie Wallonië-Brussel⁶. De Agora Groep is ontstaan op initiatief van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en van de toenmalige minister *de l’Aide à la jeunesse*, Laurette ONKELINX, na een bijzonder krachtige oproep in het *Algemeen Verslag over de Armoede*: “*Stop met plaatsingen als gevolg van armoede!*” Twee verenigingen – ATD Vierde Wereld en Luttes Solidarités Travail (LST) – gingen met de hulp van het Steunpunt tot bestrijding van armoede de dialoog aan met de *administration générale de l’Aide à la jeunesse*. Later sloten zich consultants, directeurs en afgevaardigden van de *Services de l’Aide à la Jeunesse* (SAJ) en de *Services de Protection de la Jeunesse* (SPJ) bij het initiatief aan. Marc OTJACQUES legt uit wat de groep precies doet: “*Vijftien jaar lang zijn we elke maand bijeengekomen, waardoor we elkaars sterke en zwakke punten beter hebben leren kennen. Het belangrijkste is echter – zoals vastgelegd in het decreet van 1991 – dat we voortdurend peilden naar welke plaats voor gezinnen en huisvrienden was weggelegd in de vaststellingen, analyses en beslissingen van de diensten. Die mensen zijn beginnen te praten met de verenigingen ATD en LST die er alles aan deden om gezinnen een collectieve stem te geven over fundamentele problemen: de ergste vorm van misprijzen is wanneer men hoort zeggen dat men niet in staat is om het woord te nemen of dat men ‘giftig’ is voor de kinderen. Dit kregen we opnieuw te horen in een werkgroep bij het Steunpunt tot be-*

⁶ Zie: STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING, *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede*, 2001, p. 121-124.

strijding van armoede over de plaats van ouders in armoede wanneer hun kinderen worden weggenomen. De mensen willen vertellen wat ze meemaken. Ze zeggen niet dat ze geen hulp nodig hebben, want wie ellende meemaakt, weet dat hij hulp nodig heeft. Wat we echter niet nodig hebben, is iemand die ons in onze plaats komt vertellen wat we moeten doen. We hebben onze plaats in deze dialoog.”

In deze dialoog staat de vraag centraal hoe mensen in armoede – in situaties waarbij hun kinderen zijn geplaatst – hun rechten kunnen uitoefenen. Eén van de elementen dat daarbij aan bod komt zijn de geschriften (verslagen) die worden opgemaakt door de actoren binnen de bijzondere jeugdbijstand en de transparantie daarvan. Marc OTJACQUES: *“De transparantie en het doorgeven van verslagen aan gezinnen of huisvrienden en aan de betrokken jongeren, is iets waar we al jaren voor ijveren. Tijdens de voorbije legislatuur is er – misschien voor een stuk dankzij onze brainstorming – een beetje vooruitgang geboekt met betrekking tot de toegang tot verslagen voor ouders en verwanten, onder andere door gratis kopieën van dossiers ter beschikking te stellen.”*

“Wie nu toegang tot stukken wil, moet dit schriftelijk aanvragen, wat een hele opgave is. Wanneer je bij de consulent, de directeur of de rechter wordt geroepen voor een beslissing met of zonder toestemming, is het onmogelijk om voor de ontmoeting binnen de beschikbare tijd inzage te krijgen in de stukken, die nochtans een cruciale rol spelen in het besluitvormingsproces. Dit maakt het onmogelijk om de stukken te begrijpen of om na te denken over en echt betrokken te worden bij het besluitvormingsproces. Niemand lijkt zich hieraan te storen, ondanks de arresten van het Europees Hof, ondanks het werk van de Groep Agora en ondanks de bijzonder positieve ervaring van de SPJ van Doornik met zijn actieonderzoek.”⁷

De SPJ van Doornik stemde ermee in om na te gaan welk belang de dienst en de gezinnen hebben bij het doorsturen van samenvattende jaarverslagen, die worden opgesteld na een ontmoeting met de betrokken partijen, aan de gezinnen, de huisvrienden maar ook aan de jongeren. De dienst heeft twee jaar lang verslagen doorgestuurd. Uit de evaluatie en de conclusies die de SPJ aan de sector op een studiedag van de Groep Agora voorlegde, bleek het grote belang van de communicatie van deze geschriften. De evolutie van het aantal ingestelde beroepsprocedures en de feedback zonder enige terughoudendheid of agressie vanwege de gezinnen, integendeel zelfs, bevestigen een reëel belang. *“Er was dus meer dan twee jaar werk van de Groep Agora om in dialoog een brochure op te maken die enerzijds de gezichtspunten van de beroepskrachten voorstelt en anderzijds deze van de armsten via twee verenigingen waarin ze samen het woord voeren. De belangrijkste conclusie is het voorstel om geschriften door te sturen die bestemd zijn voor de rechtbank, de samenvattende nota's aan de SPJ in het kader van de jaarlijkse evaluaties, of deze aan de SAJ wanneer toepassing van dwang(maatregelen) wordt gevraagd. Die eerste stap*

⁷ GROUPE AGORA (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse), *La transparence et la transmission des écrits. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011 par le groupe Agora*, 2013, p. 13-32, http://www.armoedebestrijding.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf.

is voor de verenigingen een experimentele stap op weg naar transparantie en naar het doorgeven van alle geschriften. Het ontwerp van brochure werd voorgelegd aan de 'Union des Conseillers et Directeurs', die zich heel terughoudend opstelde. De 'Union des Délégués', die veel dichter bij de gezinnen staat, moedigt het initiatief aan, maar vraagt terecht om uiterst voorzichtig te werk te gaan, en wil waarborgen over de manier waarop heel vertrouwelijke stukken worden doorgestuurd. We moeten ons werk verderzetten en met deze adviezen rekening houden. We hebben te weinig tijd om hier de voorwaarden voor een dergelijke ambitieuze dialoog voor te stellen en wat dit vergt van de verenigingen waar armen het woord nemen – en in het bijzonder de allerarmsten – om de collectieve constructie van een vrij woord, geworteld in de dagelijkse strijd tegen de ellende, te garanderen. Dit veronderstelt dat we, in een permanente solidariteit, samen de risico's het hoofd bieden die gepaard gaan met een confrontatie die moeilijk, gevaarlijk, maar onvermijdelijk is. We blijven immers de kleinste partij...”⁸

Peter BRUYLAND is bezig met klantenparticipatie in het OCMW Gent. Bedoeling is dat het cliëntperspectief zo breed mogelijk wordt binnengebracht in de organisatie, en specifiek daar waar het een concrete impact heeft op de brede groep van OCMW-gebruikers. Hij verwijst in eerste instantie naar de dialooggroep die in het OCMW Gent actief is: *“De dialooggroep is een heel geëngageerde groep mensen die hun eigen problemen vaak al wat meer verwerkt hebben, die niet meer middenin een acute probleemsituatie zitten. We werken met thema's die aangedragen worden vanuit verschillende geledingen in de organisatie, maar we werken ook bottom-up. Zo hebben we regelmatig dialoogmomenten met het directieteam van de sociale dienst, werken we samen met de Gentse armoedeverenigingen, werkten we rond taalbeleid, rond wijkgebonden dialoogtafels, ...”*

Samen met de dialooggroep is een brochure gemaakt, met als titel *“Je eerste stappen binnen OCMW Gent”*⁹. Deze brochure wordt bezorgd aan iedere nieuwe hulpvrager en ook partnerorganisaties bezorgen deze brochure aan potentiële gebruikers. *“Wat we in deze brochure aanbrengen kan mensen aanzetten tot het overwinnen van drempels. In de brochure beschrijven we volgende zaken: (1) wat mensen ervaren, voelen als ze naar het OCMW moeten gaan (het zal me wel nog zelf lukken, verlies, trots en zelfstandigheid, pijn en verdriet, je probleem uitleggen, gaan ze me kunnen helpen); (2) hoe de hulpverlening in het OCMW verloopt (met aandacht voor sociaal onderzoek, opbouwen hulpverleningsrelatie, de beslissing door het Bijzonder Comité Sociale Dienst, het dossier, de hoorzitting); (3) wat kan ik doen als ik me niet geholpen voel?”*

Een tweede initiatief van het OCMW Gent betreft de werking ‘sociale gidsen’. Sociale gidsen gaan met hulpvragers mee, op verzoek van hun OCMW-maatschappelijk

⁸ GROUPE AGORA (ATD Quart Monde, Luttés Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse), *La transparence et la transmission des écrits. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011 par le groupe Agora*, 2013, http://www.armoedebestrijding.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf.

⁹ OCMW GENT, *Je eerste stappen binnen OCMW Gent*, OCMW Gent, 2015, 19 p., <http://www.ocmwgent.be/OCMW/Publicaties/Je-eerste-stappen-binnen-OCMW-Gent.html>.

werker. Het zijn mensen die zelf ervaring hebben met OCMW-hulpverlening. In het opstartjaar (september 2013-juni 2014) resulteerde dit in 276 opdrachten in samenwerking met 72 doorverwijzers. De gidsen in wording krijgen een intensieve opleiding van 1 jaar, met twee lesmomenten per week in samenwerking met Leerpunt. Nadien zijn er tweewekelijkse supervisies. De sociale gidsen vergezellen cliënten naar diensten voor het in orde brengen van administratieve taken (bijvoorbeeld bij de vakbond, mutualiteit, bevolkingsdienst, huisvestingsmaatschappij, ...) of bij een eerste afspraak of contact in het kader van hulpverlening, maatschappelijke integratie, netwerkvorming of activering (bijvoorbeeld psychologische dienst, sociaal restaurant, inschrijving van een kind in een crèche, inschrijving in het Huis van het Nederlands, ...). Het gebeurt ook dat ze een afspraak in herinnering brengen. In de toekomst wil het OCMW deze werking verder verbreden, zowel wat betreft doorverwijzers als wat betreft het aantal en de diversiteit van de sociale gidsen. En er wordt in één wijk ook een pilootproject rond wonen voorzien: de sociale gidsen kunnen OCMW-clieënten bijstaan in de zoektocht naar een betaalbare woning. Peter BRUYLAND is positief: *“Het werkt zeer goed. In het begin van het project twijfelden we of het zou aanslaan bij maatschappelijk werkers. Dat doet het wel omdat het heel goed aansluit bij de manier van werken binnen ons OCMW, het één-op-ééncontact.”* Peter BRUYLAND wijst ook nog op het belang van toegankelijke basisvoorzieningen: vrijplaatsen op emancipatorische basis zonder al te categoriaal te werken.

Perrine HUMBLET verwijst naar innovatieve praktijken en naar actieonderzoeken in Brussel om de sociale functie van opvangstructuren te verbeteren: *“Het gaat om een functie die bedoeld is om alle gezinnen beter te integreren door hen steun te bieden en alle kinderen die in de buurt van de opvangstructuren leven een zo gelijk mogelijke toegang tot deze opvang te garanderen.”* Maar essentieel is en blijft uiteraard de verhoging van het aanbod en van het aantal plaatsen: *“Er zijn te weinig plaatsen in de crèches. Internationale studies tonen aan dat de sociale vertekening qua gebruik vergroot naarmate het aantal plaatsen schaarser is. Door eenvoudigweg nieuwe opvangplaatsen te creëren, vermindert de concurrentie die samenhangt met de schaarste. Als er concurrentie is, wint de sterkste, dat is bekend. De politieke wil om meer plaatsen te creëren, krijgt concreet vorm, maar vooral in Brussel neemt het aantal kinderen sneller toe dan het aantal plaatsen. Momenteel bevinden we ons in een wedloop die voor iedereen nadelig uitpakt als we rekening houden met de inspanningen die de publieke diensten leveren om het aantal plaatsen in gesubsidieerde structuren te vergroten. Bovendien doen privéstructuren die al prijzen aanrekenen die sociaal niet haalbaar zijn, er nog een schepje bovenop.”*

“Bij kleuterscholen speelt het probleem van schaarste normaal niet en zal er dus ook geen sociale concurrentie zijn. Met uitzondering van Brussel zal er geen vertekening in het gebruik zijn omdat het aanbod op de vraag wordt afgestemd. Wanneer kinderen zich inschrijven, wordt een nieuwe klas ingericht. Alleen in Brussel zijn er te weinig lokalen en zijn er problemen met de inschrijvingen in kleuterklassen. Het aantal kinderen dat helemaal geen toegang heeft tot een school zal wellicht relatief laag liggen, maar niemand weet het omdat er geen statistieken worden bijgehouden. De Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap plegen over deze kwestie geen overleg, hoewel dit perfect mogelijk is. Het zijn wellicht de zwaksten die hun

aanvraag tot inschrijving in de kleuterschool moeten uitstellen, ook al is die uitermate belangrijk voor hun latere slaagkansen op school.”

In het streven naar de vermindering van non-take-up is een samenspel mogelijk tussen verschillende actoren en tussen verschillende werkvormen. Joost BONTE: *“In de Nederlandse literatuur heeft men het soms over ‘de rafelrand’ of de ‘tafelrand’ van het welzijnswerk, waar eigenlijk voor de mensen die tussen de mazen van het net vallen – en daar hebben we het vandaag over – er andere werksoorten en methodieken ontstaan. Aanvankelijk spelen die een bescheiden rol. Ze worden vervolgens in een werkvorm aanvaard, erkend en geapprecieerd, en al dan niet in het welzijnsaanbod van het land overgenomen. Ik denk dat het straathoekwerk zo’n type initiatief is dat aanvullend op reguliere voorzieningen werkt. Het is ook een vorm van activering van andere diensten. Het is onvoldoende om mensen te bereiken en er een relatie mee op te bouwen. Je gaat eigenlijk ook samen met die mensen aan de voordeur van een OCMW, van een Centrum Algemeen Welzijnswerk, van een drughulpverleningsinstantie, van de school ook, ... aankloppen en vragen hoe we samen kunnen maken dat de dienstverlening verbetert.”*

Ook Guy VAN DE VELDE legt de nadruk op de nood én de mogelijkheden om samen te werken. Aan zowel de erkenning van een handicap als aan het hebben van een tegemoetkoming aan personen met een handicap zijn een aantal sociale en fiscale maatregelen gekoppeld die andere diensten toepassen. VAN DE VELDE ziet de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid als een bruggenbouwer, waarbij de persoon met een beperking en zijn behoeften volledig centraal staan: *“Samen met heel wat partners willen we ons steentje bijdragen in het zoeken naar wat door de persoon met een beperking ervaren kan worden als een echt antwoord op zijn behoeften. We zullen daarbij zeker ook straathoekwerkers hard nodig hebben, alsook veel mensen die dicht bij de leefwereld van de persoon met een beperking staan en kunnen helpen om de noden en behoeften te kunnen plaatsen en te begrijpen, alsook de collega’s die zich bezighouden met de socialezekerheidsuitkeringen en de sociale bijstandsregelingen.”*¹⁰

De Directie-generaal Personen met een handicap wil binnen enkele jaren tot een zo volledig mogelijke inventaris komen van wie personen in een precaire situatie zijn die de weg naar de administratie niet vinden, waarom dat zo is en hoe de administratie moet veranderen om die mensen wél aan boord te kunnen krijgen: *“We willen dus echt dat we over enkele jaren zouden kunnen zeggen dat er geen non-take-up meer is voor wat de prestaties van de Directie-generaal Personen met een handicap betreft. Want laat ons duidelijk zijn: als er non-take-up is, kan dat nooit op de rekening van de persoon met een beperking worden geschreven, maar is dat wel een schrijnend bewijs dat wij als professionelen zwaar te kort schieten. Niet de persoon met een beperking moet zich aan ons aanpassen, maar wij moeten ons wel aanpassen aan de*

¹⁰ Meer informatie: <http://www.handicap.fgov.be/nl/voor-professionals/handiflux>. En zie ook: FOD Sociale Zekerheid, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, *Elektronische gegevensuitwisselingen: minder administratie voor personen met een beperking!*, 28 april 2015, <http://socialsecurity.belgium.be/nl/events/elektronische-gegevensuitwisselingen-minder-administratie-voor-personen-met-een-beperking>.

persoon met een beperking. De ervaringsdeskundige in armoede, verbonden aan de Directie-generaal Personen met een handicap, zal ons hierbij helpen en alle steun en begeleiding krijgen die hiervoor nodig is. De opdracht bestaat er niet alleen in om te detecteren wie de weg naar ons niet vindt, maar ook om grondig te checken of we wel altijd de juiste en goede processen toepassen opdat ook iemand die door ons geholpen zou kunnen worden, niet op een bepaald moment zou gaan afhaken. Als bijvoorbeeld iemand zich echt niet kan verplaatsen naar de plaats waar het gesprek met onze evaluerende arts plaatsvindt voor de erkenning van de handicap, dan zou het onverantwoord zijn dat hierdoor die persoon het recht op erkenning van zijn handicap niet zou kunnen verwezenlijken.”

In een reactie op het panel wordt gevraagd naar een veel grotere oproep om huizen te bouwen in plaats van bruggen te bouwen: *“Het is inderdaad niet vanzelfsprekend om iemand in een goed huis te krijgen, als er overal huizen te kort zijn, als er zeer veel voorwaarden moeten vervuld worden, als er wachtlijsten zijn waardoor mensen gaan foefelen. Ik ken nu mensen die naar de nachtopvang gaan omdat ze dan voorsprong krijgen als dakloze op die lijsten. De enige vorm van sociale huisvesting die ik nu zie, zijn de gevangenissen. Oostende gaat er één bouwen, in Antwerpen is er één gebouwd, Antwerpen wil er nog één, ... Ze hebben niets anders voor mensen in armoede als huisvesting. Rijkere mensen wil er nog één, ... Ze hebben niets anders voor mensen in armoede als huisvesting. Rijkere mensen worden vrij gepleit, we gaan dat wel zo laten, we starten een procedure op die dan 10 jaar duurt. Maar diegenen die op heterdaad worden betrapt, die vliegen in de gevangenis. Als je nog op zoek bent naar een boek: ‘Straf de armen’ van Loic WACQUANT is een prachtig boek en gaat daarover. En het is net hetzelfde met kinderen ... arme kinderen, rijke kinderen, dat zou allemaal gelijk zijn ... Neen, arme kinderen gaan naar instellingen. Worden thuis weggehaald, omdat het daar blijkbaar niet goed zou zijn...”*

III. CONCLUSIE

Als er problemen zijn op het vlak van non-take-up, heeft dit vaak te maken met lacunes in de regelgeving, knelpunten in de regelgeving, niet-gecoördineerde regelgeving. De ombudsdiensten kunnen een interessante rol spelen in het detecteren van dergelijke problemen¹¹. Bernard HUBEAU, professor aan de Universiteit Antwerpen en voorheen ook actief als Vlaams ombudsman, geeft een voorbeeld uit zijn ombudstijd, in verband met de milieuheffing: *“Nog geen 30 % van de gerechtigden die geen heffing moest betalen, nam dat effectief op. Als je dan voorstelt dat dat automatisch had gekund, zegt iedereen dat dit onmogelijk is te realiseren. Na een tijdje is het toch gerealiseerd geworden.”* Hij verwijst ook naar het recht op pensioen, het gewaarborgd inkomen voor ouderen bijvoorbeeld, maar ook het pensioen na echtscheiding, het minimumpensioen bij gemengde loopbanen, waarbij lacunes ontdekt zijn in de wetgeving die voor de wetgever ongekend waren. Via aanbevelingen van ombudsdiensten zijn een aantal zaken opgelost. Belangrijk blijft echter om samen te werken en er een actieve houding op na te houden. HUBEAU: *“Trouwens het voorbeeld dat u gaf, Mijnheer VAN DE VELDE, van nood aan bruggenbouwers, was een*

¹¹ Zie ook POOL, het netwerk van de ombudsmannen in België, <http://www.federaalombudsman.be/nl/nieuw/het-netwerk-van-de-ombudsmannen-pool>.

goed voorbeeld. Dat is inderdaad een heel geregelde klacht bij ombudsdiensten: het gebrek aan coördinatie waardoor alles fout loopt. We moeten gaan naar een actieve dienstverlening. Men moet toegankelijk blijven, niet alleen fysiek, maar ook qua taal, voor de burger en zijn vragen. Het is Albert CAMUS die gezegd heeft: “Il faut parler le langage de tous, pour le bien de tous”. Dat is wat het uitgangspunt zou moeten zijn.”

In voorgaande tussenkomsten is ook de piste van automatische toekenning van rechten sterk naar voren gebracht. Bernard HUBEAU vindt het belangrijk om niet zomaar alleen – en blindelings – deze piste van de automatische rechtentoekenning te volgen: *“Ik denk dat de rol van de ambtenaar of de dienstverlener of de sociaal werker nooit vervangen kan worden door systemen als de automatische rechtentoekenning. Iemand heeft de ambtenaar of de dienstverlener die een cliënt voor zich heeft, ook wel eens een beetje denigrerend ‘de zittende klasse’ genoemd. Maar ik denk dat het sociaal werk, de ambtenaren die de dienstverlening doen en ook de verhalen hier, ... bewijzen dat het naar de cliënt toe stappen, het betrekken van de cliënt, de bezorgdheid om de dossiers in te kijken om het verhaal van de cliënt te horen ... een bijzonder grote rijkdom heeft. Wat we ook mogen en kunnen doen, op het vlak van automatisering, ik denk dat die ondersteunende meerwaarde zeker moet blijven. In Engeland is men heel veel aan het digitaliseren, qua hulpverlening en ook qua rechtshulp. Maar iemand zei: “The internet is open to all, just like the Savoy or the Ritz.” Dat zegt men ook over rechtshulp. Advocaten, rechtbanken, staan open voor iedereen, maar de situatie in de praktijk stemt daar niet mee overeen. Maar ook de kloof van digitalisering is niet te onderschatten ... en ook niet de technische mankementen die digitalisering tot gevolg kan hebben. We moeten dus werken aan een slimme digitalisering.”*

Bernard HUBEAU geeft nog een persoonlijk voorbeeld: *“Enkele maanden geleden wou ik, puur uit nieuwsgierigheid, mijn pensioen laten berekenen. Want ik ben bijna 62 jaar, dus mijn pensioen komt in het vizier. Ik ga binnen bij de pensioendienst, heel vriendelijke mensen, en ik zeg wat ik zou willen. Wat blijkt, enkele weken daarna, dat de ambtenaar een fictief pensioendossier heeft geopend voor mij. En ik krijg een briefwisseling met als boodschap: “Als u voor deze datum geen documenten opstuurt, kan u uw recht op pensioen niet doen gelden, terwijl uw pensioen aanvangt op 1 januari 2015, over twee weken”. Maar ik had helemaal geen pensioen aangevraagd. Ik heb toen vier dagen lang brieven moeten sturen naar alle betrokken pensioendiensten om dit alles uit te klaren. Slimme digitalisering kan, maar hou de human touch. Zeer belangrijk!”*

LES SERVICES ET ADMINISTRATIONS FACE AU NON-ACCÈS ET AU NON-RECOURS AUX DROITS

HENK VAN HOOTEGEM

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

Un ensemble de services et d'administrations mettent en œuvre les droits. Ces acteurs jouent donc un rôle important dans l'effectivité de l'exercice des droits et dans la manière dont on peut agir sur le non-recours à ceux-ci.

Il est important de s'intéresser d'abord aux différents éléments qui sont à la base du non-recours aux droits, pour analyser ensuite la manière dont on peut y remédier, en prenant en considération diverses perspectives : travail de rue, service social public, institution scientifique, association dans laquelle des personnes pauvres se rassemblent, administration publique.

Le texte ci-dessous a été rédigé sur la base des contributions de Joost BONTE, coordinateur *straathoekwerk* en Reach Out! voor Oost- en West-Vlaanderen ; Peter BRUYLAND, OCMW Gent – Emancipatorische werking ; Perrine HUMBLET, directrice du CRISS Approches sociales de la santé, École de santé publique ULB ; Marc OTJACQUES, Luttes Solidarités Travail ; et Guy VAN DE VELDE, SPF Sécurité sociale, Direction générale Personnes handicapées (à l'époque).

Bernard HUBEAU, professeur ordinaire à l'UAntwerpen, Faculté de droit et professeur à temps partiel à la VUB, conclut par quelques commentaires sur la contribution de ces différents acteurs.

I. LA PROBLÉMATIQUE ET SES CAUSES

Les chiffres évoqués dans divers chapitres de cette publication, tant pour la Belgique que pour d'autres pays, sont très reconnaissables, selon les différents acteurs, mais cependant surprenants. C'est surtout le chiffre rapporté par Ides NICAISE concernant le non-recours au revenu d'intégration octroyé par le CPAS (plus de 65 %¹) qui provoque le plus de réactions d'inquiétude.

Peter BRUYLAND (Emancipatorische werking van het OCMW Gent) est étonné que les chiffres soient si clairs. C'est lié selon lui à différents éléments : beaucoup de conditions et de tracasseries administratives, mauvaises expériences (être renvoyé sans arrêt d'un service à l'autre), fatigue, scepticisme, sentiments de culpabilité...

¹ Les chiffres se basent sur deux études différentes : S. GROENEZ et I. NICAISE, *Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case*, Louvain, HIVA, 2002, 138 p., et N. BOUCKAERT et E. SCHOKKAERT, *A first computation of the non-take-up behaviour in the "leefloon"*, Flemosi discussion paper 6, 2011, 18 p.

Il ne s'agit pas seulement d'un manque de connaissances mais aussi d'un manque de confiance. *« Je constate que des informations utiles sur les droits sociaux ne parviennent pas aux usagers. Nous le remarquons aussi dans nos groupes. L'incompréhension chez les gens est grande quant au fait qu'ils ne sont pas mis au courant de certaines choses. En réalité, ceci est valable pour de nombreux groupes : les gens qui ne connaissent pas la langue, les institutions et la culture, les personnes en situation de pauvreté générationnelle, les nouveaux pauvres qui se retrouvent dans un environnement de vie totalement inconnu, les gens qui n'ont pas pu saisir les opportunités offertes par l'activation en raison d'une maladie (ce qui est souvent le signe d'un syndrome de stress post-traumatique), les personnes évoluant dans des situations précaires liées à l'illégalité. D'autre part, nous remarquons que les travailleurs sociaux ont souvent d'autres chats à fouetter : leur charge de travail est énorme et ils doivent tenir compte d'éléments dans tous les domaines. C'est comme un entonnoir qui déborde. Une grande attention doit être accordée à l'instauration de la confiance et au caractère durable des relations d'aide. »*

Reach Out!², l'initiative façonnée entre autres par Joost BONTE (Straathoekwerk Oost- en West-Vlaanderen) est née du constat que de très nombreux services s'enferment dans leur bureau, entre autres en raison de la grande charge de travail ; les citoyens doivent alors eux-mêmes prendre l'initiative de se rendre auprès d'un service. *« À un certain moment, vous constatez que cela fonctionne pour, disons, 90 % des citoyens, qui jugent également qu'un pouvoir public ne doit pas se mêler de leur existence. Ces gens trouvent donc le chemin. Mais de plus en plus, les travailleurs sociaux constatent la présence de personnes, sur le trajet séparant la gare de leur domicile ou de leur travail, qui ne viennent plus les trouver, qui ont décroché. Si Mohammed ne vient pas à la montagne, la montagne peut-elle alors venir à Mohammed ? C'est ce qui a constitué le point de départ du projet Reach Out! visant à inciter les professionnels de l'aide sociale à sortir de leurs bureaux, à aller vers les gens. »*

Joost BONTE appelle toutefois à la vigilance face au risque de mélanger accompagnement et contrôle : *« Notre travail de rue nous a amenés à constater que des services disaient également : "puisque de toute façon tu vas là-bas, tu ne pourrais pas voir comment ils s'occupent de leurs enfants, ce qu'il y a dans le frigo, si chaque enfant a une chambre ?" C'est alors que nous avons décidé d'actionner le frein. Si vous vous rendez chez les gens, vous le faites à partir de leur point de vue et dans une optique de promotion du bien-être et non de contrôle. Aux Pays-Bas, les choses ont déjà dérapé au point que l'on voit des assistants sociaux venir frapper à la porte des gens, accompagnés par deux agents de police pour les protéger ; ces derniers peuvent entre-temps aussi jeter un œil et voir s'il n'y a rien d'anormal qui se passe. Reach Out! voit les choses autrement : avec les personnes qui ont des difficultés à entrer en contact, nous établissons le contact et nous travaillons sur cette base... »*

² Reach Out! est une structure de coopération entre le Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Straathoekwerk et Cera, mise en place avec le soutien des provinces de Flandre occidentale, de Flandre orientale, d'Anvers et du Limbourg. Plus d'informations : www.reachout.be et S. BEELEN *et al.*, *Praktijkboek voor outreachend werken*, Tielt, LannooCampus, 2014, 224 p.

À partir de son expérience pratique, Joost BONTE donne l'exemple d'une femme ayant un enfant en bas âge. Elle avait peur d'être sanctionnée par le CPAS, une sorte de contrôle devait avoir lieu, mais elle ne voulait plus laisser rentrer qui que ce soit du CPAS. « Elle disait : *“Je veux savoir qui je fais entrer. Si c'est Christophe qui vient, je dois m'arranger pour qu'il fasse propre. Car Christophe est de ceux qui vont dire que si vous êtes chez vous toute la journée, vous pouvez bien nettoyer. Mais si c'est Luc qui vient, je veux également le savoir à l'avance car d'après lui, il ne peut pas faire propre ici : lui trouve que si on peut faire le ménage chez soi, on peut aussi le faire ailleurs. Et si c'est Gijs qui vient, je vais d'office remplir mon frigo car il insiste tout le temps pour que mon enfant mange bien et sainement.”* Donc, dans les faits, ce n'est pas le CPAS qui passe, ce sont trois travailleurs sociaux différents. Il vous faut donc, en tant que travailleur social, faire beaucoup d'efforts pour entrer et pour pouvoir être là, pour ainsi dire 'nu', sans préjugés. Vous n'avez pas de règlement d'ordre intérieur, vous êtes invité chez quelqu'un, vous vous comportez en conséquence et vous n'allez donc pas dire par la suite *“il faisait sale ici, il faisait propre là”*... Bien entendu, vous faites en sorte que les conditions soient bonnes. Lorsque je parle de *“travailler avec les gens”*, cela peut parfois vouloir dire également *“se confronter à eux”*. Il ne s'agit donc pas toujours d'être doux, sécurisant et apaisant. Est-ce que ça marche ? Je trouve que ça marche très bien. »

Le Service public fédéral Sécurité sociale a un rôle important dans l'octroi d'allocations dans le cadre de la sécurité sociale belge. La Direction générale Personnes handicapées, une composante du SPF, gère environ 600 000 dossiers actifs de personnes ayant un handicap reconnu et environ 360 000 dossiers de personnes bénéficiant d'une allocation destinée aux personnes handicapées. Guy VAN DE VELDE, collaborateur de la DG Personnes handicapées, a vu passer un texte dans lequel les institutions publiques de sécurité sociale proposent de réformer la Charte de l'assuré social³, mais selon lui pas dans la bonne direction : *« Ce qui dérange ces organismes de sécurité sociale, en effet, c'est que cette Charte de l'assuré social les rend responsables lorsqu'ils prennent une décision juridiquement ou administrativement incorrecte. Mais qui d'autre pourrait être responsable dans cette réglementation sociale très complexe ? Faire ici aussi comme si une 'faute' existait dans le chef de l'assuré social ne peut être rien d'autre qu'une action déplacée destinée à refuser de reconnaître les défaillances des procédures qu'ils appliquent et à refiler tout bonnement la responsabilité à l'assuré social. La confiance est donc perdue, alors qu'à l'inverse, la Charte de l'assuré social devrait justement être renforcée pour que tous les services en charge de la sécurité et de la protection sociales agissent réellement de concert comme s'ils étaient un seul et même organisme ! »* Guy VAN DE VELDE fait référence à la réforme de l'allocation d'insertion, comme deuxième illustration de la problématique du non-recours. Un très grand nombre de personnes perdront leur allocation de l'ONEM. Plusieurs centaines d'entre elles bénéficient également d'une intervention pour personnes handicapées et ont droit à une intervention majorée lorsque l'allocation d'insertion disparaît. Or ces modifications n'ont pas été mises en place de manière concertée, à l'avance, avec la DG Personnes handicapées, alors qu'on aurait pu justement veiller à ce que des personnes handicapées qui per-

³ Loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, M.B., 6 septembre 1995.

draient l'allocation d'insertion puissent immédiatement – à savoir le mois suivant la perte de cette allocation – percevoir une intervention majorée pour personnes handicapées.

Marc OTJACQUES au nom de Luttes Solidarités Travail (LST)⁴, une association dans laquelle des personnes pauvres se rassemblent, constate que des chercheurs et des professionnels se sont exprimés et qu'on n'a pas encore entendu « *de personnes qui sont dans la misère, qui ont traversé toutes les crises, avant même l'existence des services sociaux, et qui ont résisté. Ils étaient déjà à l'époque pas mal méprisés. Une communauté humaine qu'on a encadrée dans les termes les plus neutralisants de 'parasites', 'fainéants', 'inutiles', 'fous', 'fraudeurs', 'délinquants', 'incapables', 'dangereux', 'toxiques', 'exclus'... C'est à partir d'une association qui permet aux plus pauvres de se rassembler et qui a le souci de rejoindre le plus pauvre que j'oserais une parole.* »

Le non-recours et le non-accès aux droits sont une réalité pour les personnes en situation de pauvreté. Marc OTJACQUES explique que, « *du point de vue des plus pauvres, on doit constater que ce n'est pas pour nous que le droit est construit. Ni le droit ni le fonctionnement du droit ne tiennent compte de nous, ni de ce que nous vivons, ni des moyens qui sont les nôtres, ni des risques que nous prenons à oser les revendiquer, ni du peu de poids que nous avons dans la balance de la justice ou dans l'appréciation de mandataires et de services lourds d'arbitraires au nom de la compassion. Les conditions qui accompagnent les droits sont telles que nous ne sommes quasi jamais concernés par leur application*⁵. *Et quand nous pensons que nous le sommes, nous devons accepter de telles conditions annexes ou des contrôles de toutes sortes, que nous renonçons à y recourir, que nous abandonnons. Pire encore, demander l'application d'un droit peut se retourner de manière très lourde contre ce qui nous est le plus cher. L'exemple le plus évident est celui de la maman seule avec des enfants, qui demande de l'aide et un logement social, et à qui on offre un accueil – toujours provisoire – des enfants, pour leur sécurité, dans une structure d'hébergement. On sait bien ce qui en résulte. C'est pareil avec les aides conditionnées à la gestion budgétaire organisée, par exemple. Nous avons beaucoup entrepris de démarches collectives, pour faire obtenir des droits et introduire les recours possibles.* »

Perrine HUMBLET (École de santé publique ULB) évoque le secteur de la petite enfance, à savoir les crèches et autres systèmes d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans d'une part, et l'enseignement maternel d'autre part. La problématique du 'non-recours' concerne surtout les structures pour enfants de moins de 3 ans. « *Historiquement, ces centres étaient destinés à accueillir les enfants de parents qui travaillent ; or on sait que, chez les femmes, l'activité professionnelle est liée au niveau d'étude. On voit, par exemple à Bruxelles, qu'il y a deux fois plus de femmes qui travaillent quand elles ont un niveau d'étude supérieur que quand elles ont un niveau d'étude inférieur. Donc ce biais de fréquentation des milieux d'accueil est*

⁴ Plus d'informations : <http://www.mouvement-1st.org>.

⁵ Associations partenaires du Rapport général sur la pauvreté, *Conditionnalité des droits. Travail collectif*, Bruxelles, ATD Quart Monde, 2010, http://www.atdquartmonde.be/IMG/pdf/Conditionnalite_final_A4.pdf.

essentiellement lié, au départ, à ce facteur-là ; les besoins sont supérieurs lorsqu'on monte dans l'échelle sociale. Mais il se fait que la qualité des milieux d'accueil s'est améliorée depuis dix à quinze ans et que, maintenant, avoir fréquenté un milieu d'accueil durant la petite enfance peut être considéré comme un avantage éducatif. À partir du moment où on se dit qu'il y a un avantage éducatif complété par un avantage social, l'enfant qui fréquente une crèche bénéficie d'un double avantage. On se pose alors la question de la justice de ce système. Tous les enfants devraient avoir accès à des milieux d'accueil collectifs, au moins partiellement. D'autant plus que les témoignages se multiplient, sur des enfants qui n'ont pas pu rentrer à deux ans et demi – trois ans à l'école maternelle parce qu'il n'y avait pas de places ; ils veulent rentrer à 4 ans mais il n'y a toujours pas de place et ils se retrouvent à 6 ans, devant rentrer à l'école primaire sans aucune préscolarité. »

II. DES PRATIQUES POUR PLUS D'EFFECTIVITÉ DES DROITS

Différents chapitres de cette publication évoquent les causes sous-jacentes au non-recours à des droits. Les organisations, services et administrations travaillent dès lors de diverses manières à la réduction de la problématique du non-recours et à une plus grande effectivité des droits.

L'association LST participe depuis longtemps à des démarches par lesquelles des personnes pauvres entrent en dialogue avec des professionnels de services et d'institutions auxquels elles sont souvent confrontées lorsqu'elles cherchent à rendre effectifs leurs droits. Le groupe Agora est un dialogue en cours depuis des années, en Fédération Wallonie-Bruxelles⁶. Le groupe Agora est né d'une initiative de la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale et de la ministre de l'Aide à la jeunesse de l'époque, Laurette Onkelinx, suite à l'interpellation particulièrement forte du Rapport général sur la pauvreté : « *Arrêtons les placements pour cause de pauvreté !* » Le dialogue s'est d'abord engagé entre deux associations, ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail (LST) et l'administration générale de l'Aide à la jeunesse, avec l'appui du Service de lutte contre la pauvreté. Puis il s'est élargi aux conseillers, directeurs et délégués des Services publics de l'aide à la jeunesse (SAJ) et de la protection de la jeunesse (SPJ). Marc OTJACQUES explique la démarche : « *Quinze années de rencontres mensuelles qui ont permis de grands pas en avant dans la connaissance réciproque des moyens et faiblesses des deux parties en présence. Mais, surtout, enraciné dans le décret de 1991, un questionnement permanent sur la place des familles et familiers dans les constats, analyses et décisions des services. Ces gens-là se sont mis à parler avec des associations, ATD et LST, qui essaient que les familles aient une parole collective sur des problématiques fondamentales : le pire des mépris est de s'entendre dire qu'on n'est pas capable de parler ou qu'on est 'toxique' pour les enfants. On a réentendu de tels mots dans un groupe de travail organisé au Service de lutte contre la pauvreté sur la place des parents en grande pauvreté quand leurs enfants sont placés. Les gens ont une parole sur ce qu'ils vivent. Ils ne disent pas qu'ils n'ont pas besoin d'aide, car quand on est dans*

⁶ Voir à ce sujet : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *En dialogue, six ans après le Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, 2001, pp. 116-119.

la misère on sait qu'on a besoin d'aide, mais on n'a pas besoin de quelqu'un qui vient à notre place nous dire ce qu'on doit faire. On a une place dans ce dialogue. »

La question centrale de ce dialogue est de savoir comment les personnes en situation de pauvreté dont les enfants sont placés peuvent exercer leurs droits. Les écrits rédigés par les acteurs de l'aide à la jeunesse et en particulier la transparence de ces écrits sont un des éléments évoqués. Marc OTJACQUES : « *La transparence et la transmission des écrits aux familles ou familiers et aux jeunes concernés mobilisent depuis plusieurs années. Durant la dernière législature, peut-être un peu grâce à notre remue-méninges, il y a eu quelques petites avancées en termes d'accès aux écrits pour les parents et proches, comme la gratuité des copies de dossiers. »*

« Actuellement, pour avoir accès aux pièces, il faut introduire une demande écrite, ce qui est déjà un réel chantier. Quand on est convoqué chez le conseiller, chez le directeur ou chez le juge pour une décision avec ou sans accord, c'est impossible d'avoir accès aux pièces, qui jouent pourtant un rôle essentiel dans la prise de décision, dans les délais requis, avant la rencontre. Que dire alors de la possibilité de les comprendre, de réfléchir et de construire une véritable participation aux décisions ? Et cela ne semble déranger personne, malgré les arrêts de la Cour européenne, malgré le travail du groupe Agora, malgré la recherche-action particulièrement positive expérimentée par le SPJ de Tournai »⁷.

Le SPJ de Tournai a accepté d'évaluer l'intérêt pour le service et pour les familles, d'envoyer les rapports annuels de synthèse, rédigés après une rencontre avec les intéressés, aux familles et familiers, mais aussi aux jeunes. Et il a donc, pendant deux ans, envoyé ces écrits. Les conclusions et l'évaluation qu'il a proposée lors d'une journée d'échanges avec le secteur organisée par le groupe Agora témoignaient de l'intérêt de la communication de cet écrit. L'évolution du nombre de recours introduits et un retour sans aucune réticence ou violence de la part des familles, au contraire, indiquent un réel intérêt. « *Donc, plus de deux ans de travail du groupe Agora, pour construire, en dialogue, une plaquette qui propose d'un côté les points de vue des professionnels et de l'autre côté celui des personnes les plus pauvres via deux associations dans lesquelles elles organisent une parole collective. La conclusion essentielle est la proposition de transmettre les écrits qui sont destinés au tribunal, soit les notes de synthèse rédigées au SPJ dans le cadre des évaluations annuelles et celles rédigées au SAJ quand le recours à la contrainte est sollicité. Cette première démarche constitue une étape expérimentale pour avancer, du point de vue des associations, vers une transparence et une transmission de tous les écrits. Le projet de plaquette a été présenté à l'Union des conseillers et directeurs pour avis, et ils ont manifesté beaucoup de résistance. L'Union des délégués, plus proche des familles, encourage la démarche, tout en exigeant, avec beaucoup de justesse, une grande attention et des garanties quant à la manière de transmettre*

⁷ Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse), *La transparence et la transmission des écrits. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011 par le groupe Agora*, 2013, pp. 13-32, http://www.luttepauvrete.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf.

des pièces particulièrement confidentielles. Nous devons continuer à travailler en tenant compte de ces avis. Le temps manque pour présenter ici les conditions d'une pareille ambition de dialogue, et les exigences de cette démarche, pour les associations qui rassemblent les pauvres – et les plus pauvres en particulier – en vue de garantir la construction collective d'une parole libre et enracinée dans la résistance quotidienne à la misère, ce qui implique de traverser ensemble, dans une solidarité permanente, les risques d'une confrontation difficile, dangereuse et inévitable. On reste les plus petits »⁸.

Peter BRUYLAND s'occupe de la participation des usagers au CPAS de Gand. L'objectif est d'implémenter aussi largement que possible l'orientation usager au sein de l'organisation, et spécifiquement là où elle a un impact concret sur le vaste groupe des usagers du CPAS. Il renvoie en premier lieu au groupe de dialogue, actif au sein du CPAS de Gand : « *Le groupe de dialogue est un groupe de personnes très engagées qui ont souvent déjà pour ainsi dire surmonté leurs propres problèmes et ne sont plus actuellement confrontées à une situation problématique aiguë. Nous travaillons sur des thèmes proposés par différents échelons de l'organisation mais nous adoptons également une approche ascendante (bottom-up). Nous avons ainsi des dialogues réguliers avec l'équipe de direction du service social, nous collaborons avec les associations de lutte contre la pauvreté de Gand, nous avons travaillé sur la politique en matière de langues, les tables de dialogue dans les quartiers... »*

Une brochure a été élaborée avec le groupe de dialogue, intitulée *Je eerste stappen binnen OCMW Gent* (Vos premiers pas au sein du CPAS de Gand)⁹. Elle est remise à tout nouveau demandeur d'aide ainsi qu'aux organisations partenaires, qui la distribuent aux usagers potentiels. « *Les éléments que nous mettons en avant dans cette brochure peuvent inciter les gens à franchir des obstacles. Nous y décrivons les éléments suivants : (1) ce que les gens vivent, ressentent, lorsqu'ils doivent se rendre au CPAS ("ça va marcher cette fois-ci", perte de confiance et d'autonomie, douleur et tristesse, exposer son problème, "vont-ils pouvoir m'aider ?") ; (2) comment se déroule l'octroi de l'aide au sein du CPAS (avec une attention accordée à l'enquête sociale, à l'établissement d'une relation d'aide, à la décision du Comité spécial du service social, au dossier, à l'audition ; (3) "que puis-je faire si je ne me sens pas aidé(e) ?" »*

Une autre initiative du CPAS de Gand concerne l'action des « guides sociaux » qui accompagnent les demandeurs d'aide, à la demande de l'assistant social du CPAS. Ce sont des personnes qui ont elles-mêmes été aidées par le CPAS. Durant l'année de lancement (septembre 2013-juin 2014), ceci a débouché sur 276 missions en collaboration avec 72 intermédiaires. Les futurs guides reçoivent une formation intensive d'un an comprenant deux cours par semaine en collaboration avec *Leer-*

⁸ Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse), *La transparence et la transmission des écrits. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011 par le groupe Agora*, 2013, http://www.luttepauvrete.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf.

⁹ OCMW Gent, *Je eerste stappen binnen OCMW Gent*, OCMW Gent, 2015, 19 p., <http://www.ocmwgent.be/OCMW/Publicaties/Je-eerste-stappen-binnen-OCMW-Gent.html>.

punt. Viennent ensuite des supervisions, deux fois par semaine. Les guides sociaux accompagnent les usagers auprès de services, pour une mise en ordre sur le plan administratif (par exemple, auprès du syndicat, de la mutuelle, du service de la population, de la société de logements...) ou lors d'un premier rendez-vous ou contact concernant une aide, l'intégration sociale, la formation d'un réseau ou l'activation (par exemple, service psychologique, restaurant social, inscription d'un enfant dans une crèche, inscription à la *Huis van het Nederlands*...). Il arrive également qu'ils rappellent un rendez-vous. À l'avenir, le CPAS souhaite amplifier cette façon de travailler, tant en ce qui concerne les intermédiaires qu'en ce qui concerne le nombre et la diversité des guides sociaux. Un projet pilote relatif au logement est également prévu dans un quartier : les guides sociaux peuvent aider les usagers du CPAS dans la recherche d'un logement financièrement accessible. Peter BRUYLAND se montre positif : « *Cela fonctionne très bien. Au début du projet, nous doutions du succès qu'il pourrait avoir auprès des assistants sociaux. C'est bien le cas, car cette méthodologie s'emboîte parfaitement avec la manière de travailler au sein de notre CPAS, à savoir le contact personnalisé.* » Peter BRUYLAND relève également l'importance de disposer d'infrastructures de base accessibles : des lieux accueillant les personnes sur une base émancipatoire, où elles peuvent s'exprimer librement, sans travailler de manière trop catégorielle.

Perrine HUMBLET fait référence à des pratiques innovatrices et à des recherches-actions à Bruxelles dans le but d'améliorer la fonction sociale de la structure d'accueil, « *c'est-à-dire une fonction qui vise la meilleure intégration de toutes les familles par un soutien aux familles et un accès le plus égal pour l'ensemble des enfants qui vivent dans l'environnement des services d'accueil* ». Mais l'essentiel reste bien entendu l'augmentation de l'offre et du nombre de places : « *Il n'y a pas assez de places en crèche et on a montré dans des études internationales que le biais social de fréquentation augmente à mesure que la pénurie est importante. Le simple fait de créer de nouvelles places d'accueil va faire en sorte que la concurrence liée à la rareté des places va diminuer. Or on sait que quand il y a concurrence c'est le plus fort qui gagne. L'intention politique se concrétise, d'augmenter le nombre de places. Mais en particulier à Bruxelles, le nombre d'enfants est en croissance et ce nombre augmente plus vite que le nombre de places. On est pour le moment dans une course qui est très dommageable pour tous si on tient compte des efforts que les services publics font pour augmenter le nombre de places dans les milieux subventionnés. Par ailleurs, les milieux privés qui demandent un prix inabordable socialement augmentent eux-mêmes de leur côté.* »

« *Pour ce qui concerne l'école maternelle, il ne devrait pas y avoir ce même problème de pénurie et donc de concurrence sociale. À l'exception de Bruxelles, il ne devrait pas y avoir de biais de fréquentation car on augmente l'encadrement en fonction de la demande. S'il y a des enfants qui s'inscrivent, on crée une nouvelle classe, sauf que, à Bruxelles, les murs ne se poussent pas et il y a des difficultés d'inscription en classes maternelles. Il est très probable que le nombre d'enfants qui n'ont pas du tout accès à l'école est relativement limité mais personne ne le connaît et il n'y a pas de dispositif pour le connaître. La Communauté flamande et la Communauté française ne se concertent pas pour cette question-là alors que c'est tout à fait possible. Ce sont probablement les plus faibles dans le système qui vont devoir*

reporter leur demande d'inscription à l'école maternelle dont on sait qu'elle est très importante pour la réussite scolaire ultérieure. »

Dans la recherche d'une réduction du non-recours, une interaction est possible entre différents acteurs et entre différentes formes de travail. JOOST BONTE : « *Dans la littérature néerlandaise, on emploie parfois les termes de 'rafelrand' ('marge') ou de 'tafelrand' ('bord de table') de l'action en matière de bien-être, là où de nouvelles façons de travailler, de nouvelles méthodes sont conçues, pour les personnes qui tombent entre les mailles du filet, et c'est de cela qu'il s'agit aujourd'hui. Au départ, ces éléments jouent un rôle modeste. Ils sont ensuite acceptés, reconnus et appréciés dans un format de travail et repris ou non dans l'offre de bien-être du pays. Je pense que le travail de rue ('straathoekwerk') est une initiative de ce type venant en complément des infrastructures existantes. C'est également une forme d'activation d'autres services. Il ne suffit pas d'atteindre les gens et de créer une relation avec eux. On va aussi avec eux frapper à la porte d'un CPAS, d'un Centrum Algemeen Welzijnswerk, d'un organisme d'aide aux toxicomanes, de l'école... et demander comment on peut, ensemble, agir de façon à améliorer le service. »*

Guy VAN DE VELDE met lui aussi l'accent sur la nécessité et les possibilités de collaborer. Une série de mesures sociales et fiscales mises en œuvre par d'autres services sont associées tant à la reconnaissance d'un handicap qu'à l'octroi d'une allocation pour personnes handicapées. Guy VAN DE VELDE voit le Service public fédéral Sécurité sociale comme un organisme bâtisseur de ponts, où la personne souffrant d'un handicap ainsi que ses besoins occupent une position absolument centrale : « *Avec un très grand nombre de partenaires, nous voulons apporter notre pierre à l'édifice dans la recherche de ce qui peut vraiment être perçu comme une réponse à ses besoins par la personne handicapée. Pour cela, il sera certainement nécessaire de s'appuyer sur des travailleurs de rue, ainsi que sur un grand nombre de personnes proches du milieu de vie de la personne handicapée, pour pouvoir situer et comprendre les besoins et les nécessités, tout comme sur des collègues en charge des allocations de sécurité sociale et des mesures d'aide sociale »¹⁰.*

La Direction générale Personnes handicapées souhaite parvenir d'ici quelques années à un inventaire aussi complet que possible pour savoir qui sont les personnes en situation précaire qui ne trouvent pas le chemin vers l'administration, quelles sont les raisons de cette situation et quels sont les changements nécessaires pour que l'administration prenne bien en compte ces personnes : « *Nous voulons donc vraiment pouvoir affirmer dans quelques années que le non-recours aux prestations de la Direction générale Personnes handicapées a disparu. Car soyons clairs : s'il y a un non-recours, cela ne peut jamais être mis sur le compte de la personne handicapée mais doit, au contraire, être considéré comme la preuve criante du fait que nous, professionnels, ne sommes pas à la hauteur. Ce n'est pas la personne souffrant*

¹⁰ Plus d'informations : <http://handicap.belgium.be/fr/pour-professionnels/handiflux.htm>. Voir également : SPF Sécurité sociale, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Banque-Carrefour de la Sécurité sociale, *Échanges électroniques de données : moins d'administration pour les personnes handicapées !*, 28 avril 2015, <http://www.socialsecurity.belgium.be/fr/events/echanges-electroniques-de-donnees-moins-dadministration-pour-les-personnes-handicapees>.

d'un handicap qui doit s'adapter à nous mais nous devons nous adapter à la personne handicapée. L'expert du vécu en pauvreté rattaché à la Direction générale Personnes handicapées va nous aider à cet égard et bénéficiera de tout le soutien et de tout l'accompagnement nécessaires à cette fin. La mission ne consiste pas uniquement à détecter qui ne trouve pas le chemin menant à nous : il s'agit également de procéder à une analyse en profondeur pour voir si nous appliquons toujours les processus adéquats pour que quelqu'un que nous pourrions aider ne décroche pas à un moment donné. Si, par exemple, quelqu'un est réellement dans l'impossibilité de se déplacer vers le lieu où l'entretien avec notre médecin évaluateur doit se dérouler pour la reconnaissance du handicap, il serait injustifiable que de ce fait cette personne ne puisse exercer le droit de faire reconnaître concrètement son handicap. »

En réaction à ces propos, un appel a été lancé pour construire des logements plutôt que des ponts : *« Il n'est en effet pas évident de trouver un logement correct pour quelqu'un si l'on manque de logements partout, s'il y a de nombreuses conditions à remplir, s'il y a des listes d'attente qui conduisent les gens à chipoter dans tous les sens avec les règles. Je connais actuellement des gens qui se rendent dans les accueils de nuit parce que cela leur permettra d'avancer dans ces listes, en tant que sans-abri. La seule forme de logement social que je vois actuellement, ce sont les prisons. Ostende va en construire une, à Anvers on en a construit une, Anvers en veut encore une autre... Ils n'ont rien d'autre à proposer comme logement aux personnes en situation de pauvreté. On acquitte les gens plus fortunés, on laisse les choses telles quelles, et on débute une procédure qui va ensuite durer dix ans. Mais ceux qui sont pris en flagrant délit, ils volent en prison. Si vous êtes à la recherche de lecture, Punir les pauvres de Loïc WACQUANT est un magnifique ouvrage à ce sujet. Et il en va précisément de même avec les enfants... enfants pauvres, enfants riches, nous devrions tous être égaux... mais non, les enfants pauvres sont placés en institution. On les enlève de chez eux, car ils n'y seraient manifestement pas bien... »*

III. CONCLUSION

S'il y a des problèmes de non-recours, c'est souvent lié à des lacunes ou des points problématiques dans la réglementation, ainsi qu'à un manque de coordination de la réglementation. Les services de médiation peuvent jouer un rôle intéressant dans la détection de ces problèmes¹¹. Bernard HUBEAU, professeur à l'UAntwerpen, a aussi été médiateur à la Région flamande ; il donne un exemple tiré de son expérience de médiateur, en rapport avec la taxe environnementale : *« À peine 30 % des ayants droit à la dispense de paiement de la taxe y recouraient effectivement. Si vous dites ensuite que cela aurait pu être fait automatiquement, tout le monde vous répond que c'est impossible à réaliser. Or, après un certain temps, on y est quand même parvenu. »* Il fait aussi référence au droit à la pension, à la garantie de revenu pour personnes âgées, par exemple, mais également à la pension suite à un divorce, à la pension minimum en cas de carrière mixte, pour lesquelles des lacunes ont été découvertes dans la réglementation, inconnues du législateur. Des recommandations

¹¹ Voir également POOL, le réseau des médiateurs et ombudsmans en Belgique, <http://www.federaalom-budsmans.be/fr/nouvelle/les-médiateurs-et-ombudsmans-en-réseau>.

émanant des services de médiation ont permis de résoudre une série de choses. Il reste important de collaborer et de conserver une attitude active. Bernard HUBEAU : *« D'ailleurs, l'exemple que vous avez donné, Monsieur VAN DE VELDE, au sujet des jeteurs de ponts, était un bon exemple. C'est en effet une plainte qui parvient très régulièrement aux services de médiation : le manque de coordination entraînant un dysfonctionnement généralisé. Nous devons évoluer vers une prestation active de services. Il faut demeurer accessibles, non seulement physiquement mais également en ce qui concerne la langue, pour le citoyen et pour ses questions. Comme le disait Albert CAMUS, "il faut parler le langage de tous, pour le bien de tous". Voilà ce qui devrait constituer le point de départ. »*

Dans les interventions qui précèdent, la piste d'un octroi automatique des droits a également été fortement mise en avant. Bernard HUBEAU juge important que l'on ne se contente pas de suivre uniquement (et aveuglément) cette piste de l'octroi automatique des droits : *« Je pense que le rôle du fonctionnaire, du prestataire de services ou de l'assistant social ne pourra jamais être remplacé par des systèmes tels que l'octroi automatique des droits. On a parfois qualifié, de manière un peu dénigrante, le fonctionnaire ou le prestataire de services qui a un usager devant lui, de "personne assise derrière son bureau". Mais je trouve que le travail social, les fonctionnaires qui assurent la prestation des services, tout comme les récits rapportés ici... montrent qu'aller vers l'usager, l'impliquer, se soucier d'analyser les dossiers pour prendre connaissance du récit de l'usager... est une démarche particulièrement riche. Quoique nous puissions faire sur le plan de l'automatisation, je pense que la plus-value liée à ces soutiens doit être maintenue. En Angleterre, la numérisation progresse très fortement en matière de prestations d'aide mais aussi d'aide juridique. Mais, comme quelqu'un l'a dit, "l'Internet est ouvert à tous comme le sont le Savoy ou le Ritz". On dit cela aussi pour l'aide juridique. Les avocats et les tribunaux sont ouverts à tous mais la situation dans la pratique ne correspond pas vraiment à ce principe. La fracture numérique ne doit pas non plus être sous-estimée... et certainement pas non plus les manquements techniques, liés à la numérisation. Nous devons donc œuvrer en faveur d'une numérisation intelligente. »*

Bernard HUBEAU donne encore un exemple personnel : *« Il y a quelques mois, j'ai voulu, par pure curiosité, faire calculer ma pension. Ayant presque 62 ans, la retraite est un horizon qui s'approche pour moi. Je me rends au service des pensions (des gens très agréables) et j'explique ce que je souhaiterais. Il apparaît, quelques semaines plus tard, que le fonctionnaire a ouvert un dossier de pension fictif pour moi. Et je reçois un courrier me disant : "Si vous n'envoyez pas les documents pour cette date, vous ne pourrez pas faire valoir votre droit à la pension, alors que votre pension prend effet au 1^{er} janvier 2015, dans deux semaines." Or je n'avais absolument pas demandé ma pension. J'ai alors dû envoyer des lettres à tous les services des pensions concernés, pendant quatre jours, pour tirer les choses au clair. Il est possible de numériser intelligemment, mais conservons la touche humaine : c'est capital ! »*

LES LÉGISLATEURS ET ACTEURS JUDICIAIRES FACE AU NON-ACCÈS ET AU NON-RECOURS AUX DROITS

FRANÇOISE DE BOE

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

Les administrations et les services publics ou privés chargés d'une mission de service public mettent en œuvre les droits définis dans des textes de loi. Le rôle du législateur, en amont, est donc crucial. Trois dispositions législatives sont évoquées ci-dessous à titre d'exemple : l'intervention majorée de l'assurance soins de santé et indemnités (ASSI), les catégories d'allocataires dans l'assurance chômage (cohabitant *versus* isolé) et l'adresse de référence. En quoi contiennent-elles les germes du non-recours ou du non-accès aux droits qu'elles consacrent ? Quelles sont les initiatives prises pour légiférer de façon à diminuer ceux-ci ? Lesquelles pourraient encore l'être ? (2.1)

En aval du travail des administrations et des services, lorsqu'une personne estime que ses droits n'ont pas été respectés par ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre, elle peut intenter une action en justice pour contester la décision prise. Dans quelle mesure l'appareil judiciaire participe-t-il à l'effectivité des droits des personnes en situation de pauvreté ? Quels sont les obstacles que celles-ci rencontrent ? Quelles sont les initiatives prises pour améliorer l'accès à la justice ? Lesquelles pourraient encore l'être ? (2.2)

Le texte ci-dessous est rédigé sur la base des contributions de Damien DUPUIS, avocat ; Hilde LINSSEN, Netwerk tegen armoede (à l'époque) ; Betty NICAISE, présidente de la section action sociale du Conseil consultatif de l'Aide aux personnes de la COCOM ; Paul PALSTERMAN, Service d'étude de la CSC, conseiller social à la Cour du travail de Bruxelles ; David PRAILE, Solidarités nouvelles / Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (à l'époque) et Marie-Jeanne SERVOTTE, INAMI.

Bernard HUBEAU (professeur ordinaire de droit à l'UAntwerpen et professeur à temps partiel à la VUB), conclut cette partie dédiée au rôle du législateur et des acteurs judiciaires. (2.3)

I. LE RÔLE DU LÉGISLATEUR

L'automatisation des droits, c'est-à-dire leur ouverture d'office, est une piste fréquemment mise en avant pour réduire le non-recours et le non-accès aux droits¹. Pourquoi les mesures visant à faciliter l'accessibilité financière des soins de santé ne

¹ Voir à ce sujet, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral*, 2013.

sont-elles pas automatisées ? Pour répondre à cette question, Marie-Jeanne SERVOTTE rappelle qu'une des missions de l'Inami, c'est de gérer l'assurance soins de santé et indemnités. « *Très rapidement, dès que cette assurance a été instituée, il est apparu que des mesures particulières devaient être prises pour favoriser l'accessibilité financière des soins de santé afin d'éviter que des assurés sociaux ne renoncent à ceux-ci en raison de leur coût.* » Dans le cadre de la réflexion sur le non-recours et le non-accès aux droits, Marie-Jeanne SERVOTTE évoque deux législations : le maximum à facturer (MAF) et l'intervention majorée (BIM). Le MAF est octroyé automatiquement, l'intervention majorée ne l'est pas sauf exceptions, ce qui permet de réfléchir à ce qui rend possible ou non l'ouverture d'office d'un droit.

Le MAF est lié à la situation financière des ménages. Ce n'est pas un droit individuel, c'est un droit du ménage. C'est une mesure liée aux revenus qui s'applique *a posteriori*, qui suppose que le ménage ait déjà supporté un certain coût de soins de santé. Le droit est ouvert d'office, sans aucune démarche de la part des assurés sociaux ; la procédure est totalement automatisée, puisqu'une collaboration avec le SPF Finances permet aux mutualités de savoir quand une personne remplit les conditions pour en bénéficier.

L'intervention majorée, contrairement au MAF, est une mesure immédiate, *a priori*. « *Elle doit pouvoir jouer dès les premiers euros centimes dépensés par l'assuré social. À qui veut-on accorder cette intervention majorée ? Aux ménages qui se trouvent financièrement dans une situation difficile, au moment où ils demandent des prestations de santé. Actuellement, nous n'avons pas trouvé le moyen d'automatiser le droit à une intervention majorée de l'assurance alors que nous avons terminé une réforme de celle-ci au 1^{er} janvier 2014. Nous avons travaillé en concertation avec les mutualités et nous sommes arrivés à la constatation qu'il n'était pas possible d'automatiser le droit à l'intervention majorée, pour deux raisons : la procédure d'enrôlement de l'impôt et la différence entre les logiques fiscale et sociale.* »

La procédure d'enrôlement de l'impôt prend du temps. « *Si la mutualité à laquelle je suis affiliée s'adresse au fisc et demande quels sont, aujourd'hui, mes revenus, le fisc ne pourra pas répondre. Il ne connaît que les revenus relatifs à la situation d'il y a deux ans. Donc si on veut prendre une mesure qui colle à la réalité sociale et financière des ménages, c'est difficile d'automatiser puisqu'on aura toujours des revenus au mieux de l'année x-2.*

La deuxième raison qui nous a amenés à simplifier l'intervention majorée plutôt que de l'automatiser, c'est le fait que la logique fiscale n'est pas nécessairement la même que la logique sociale. Pour des tas de raisons, certains revenus sont immunisés. Il y a également des personnes qui ne sont pas imposables en Belgique. Il se peut très bien que des ménages disposent de revenus, même élevés, sans être connus du fisc belge.

Automatiser l'intervention majorée reviendrait donc à créer un deuxième MAF, basé sur les revenus du passé. Face à ce constat, l'INAMI, en concertation avec les mutualités, a voulu simplifier le système et s'est penché sur les incohérences de celui-ci, telles que les définitions différentes de termes identiques dans la réglementation

relative à l'intervention majorée classique et celle du statut Omnio. Nous tentons d'harmoniser les systèmes en utilisant les mêmes notions dans les deux hypothèses. »

Le droit est automatique dans certaines situations, à savoir celles où l'intervention majorée est accordée à des personnes qui bénéficient d'un avantage social, par exemple une allocation aux personnes handicapées. Dans ces cas-là, une enquête sur les revenus a déjà eu lieu, il est inutile d'en refaire une et le droit est octroyé d'office. Cela couvre déjà un certain nombre de situations. L'automaticité du droit est aussi prévue pour les enfants parce qu'ils sont particulièrement touchés par la crise ; cela fait quelques années déjà que le droit est octroyé indépendamment des revenus du ménage aux enfants reconnus atteints d'un handicap d'au moins 66 %. Il s'agit d'un droit individuel de l'enfant. Depuis 2014, les mineurs étrangers non accompagnés (MENA) et les orphelins bénéficient aussi de cette procédure d'octroi d'office. Excepté ces situations, une enquête sur les revenus doit toujours être faite, en collaboration avec le SPF Finances, sur la base d'une déclaration sur l'honneur.

« Dans la philosophie de la réforme de l'intervention majorée, nous avons quand même voulu examiner si on ne pouvait pas tirer un enseignement des données disponibles au fisc. Cette démarche a abouti à l'organisation d'un flux proactif permettant aux mutualités, en collaboration avec le fisc, de mieux repérer parmi ses affiliés les personnes qui seraient susceptibles de pouvoir bénéficier de l'intervention majorée de l'assurance. C'est un élément neuf depuis 2014, appliqué depuis début 2015, c'est à suivre. »

La question est posée de savoir s'il ne serait pas possible de donner l'opportunité à un ménage de proposer comme référence son revenu actuel à la place du revenu connu du SPF Finances, relatif à une situation qui date d'il y a deux ans, avec la possibilité de faire part des changements qui interviendraient le cas échéant, éventuellement en apportant des preuves. Des corrections pourraient être apportées rétroactivement.

Marie-Jeanne SERVOTTE s'interroge sur la faisabilité de cette proposition : *« Les bénéficiaires potentiels de l'intervention majorée s'élèvent à un grand nombre de personnes et je ne sais pas si c'est faisable pour les mutualités de gérer les éventuelles récupérations/adaptations. En effet, le retrait rétroactif de l'intervention majorée aura des répercussions sur d'autres droits, comme par exemple, le MAF dans la mesure où, dans l'hypothèse de l'intervention majorée de l'assurance, la quote-part personnelle laissée à charge de l'assuré social est diminuée. Mais en tout cas, attendons les résultats de ce flux proactif qui va un peu dans le même sens, sauf que le droit ne sera pas octroyé automatiquement. Les données transmises par le fisc permettront cependant à la mutualité d'identifier les affiliés qui pourraient bénéficier d'une intervention majorée et de faire une démarche vers ceux-ci. Nous espérons que cela permettra de repérer les ménages concernés par l'intervention majorée sans s'astreindre à la gestion d'un trop grand nombre de récupérations et de régularisations. »*

La Ligue des usagers des services de santé (LUSS) évoque une expérience qu'elle qualifie de très positive. La manière d'informer les usagers a un réel impact sur le taux de non-recours aux droits. C'est la raison pour laquelle *« la LUSS, en parte-*

nariat avec des maisons médicales, des mutualités, des CPAS, des services sociaux d'hôpitaux, le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP), le Forum bruxellois, a réuni divers acteurs pour réfléchir à la question de savoir comment mieux informer les usagers. Cela a débouché sur l'organisation de séances d'information durant lesquelles des usagers, des professionnels, des militants de la lutte contre la pauvreté ont l'occasion de poser des questions mais aussi de partager des considérations critiques. C'est dans ce cadre que Mme SERVOTTE est venue dans les locaux de la LUSS, pour une information relative au MAF notamment. Le non-recours aux droits est sans doute lié aussi à la forme que prend l'information, celle-ci ne pouvant se limiter à des brochures ou à des sites Internet, même si de tels vecteurs sont importants. Ces temps d'information ont été de véritables rencontres citoyennes, durant lesquelles des questions plus politiques ont aussi été posées et des réponses très intéressantes apportées par l'INAMI ».

À la question de savoir si l'INAMI envisage d'autres réflexions ou actions, concernant des manières d'informer qui permettent aux usagers d'exercer réellement leur citoyenneté, Marie-Jeanne SERVOTTE répond que dans le cadre des 50 ans de l'INAMI, toute une série d'activités ont été organisées, un livre blanc² a été rédigé contenant des recommandations, qui se focalisent pour une grande part sur l'accessibilité des soins de santé, qui doit être aussi large que possible. « *Un des points qui nous paraît essentiel et qui a été souligné tout au long de ces activités, c'est effectivement l'information : comment donner l'information ? Comment la faire passer ? Il faut qu'elle existe mais il faut aussi qu'elle soit accessible et puisse être entendue. Il est difficile de toujours utiliser le bon langage pour être compris de tous. On envisage notamment une collaboration avec des experts du vécu en pauvreté parce qu'on pourrait effectivement beaucoup apprendre en matière de communication sur des sujets qui sont essentiellement techniques mais qui doivent atteindre chacun d'entre nous pour pouvoir agir. Les fonctionnaires que nous sommes donnent gratuitement les informations. »*

« *Si on veut que Mme SERVOTTE et ses collègues puissent continuer à circuler dans les associations pour expliquer la réglementation sur le bénéfice de l'intervention majorée en soins de santé, il faudrait qu'on puisse très rapidement discuter concrètement de faits et de chiffres. Tout cela nécessite des investissements, en matériel et en personnel. Or les institutions publiques de sécurité sociale, sans parler des institutions coopérantes, sont actuellement soumises à des mesures linéaires de compression budgétaire, qui pourraient compromettre certains engagements actuels, sans parler de développements futurs. Tel est notamment le cas à l'INAMI et à l'Office national des pensions (ONP) », intervient Paul PALSTERMAN (CSC).*

Tout en étant tout à fait d'accord qu'il faut poursuivre les efforts en vue de simplifier les procédures, améliorer la lisibilité des décisions, favoriser le principe de l'octroi d'office, lorsque c'est possible, ou la polyvalence des demandes, concrétiser l'obligation d'information et de conseil qui reposent sur les pouvoirs publics en général et les institutions de sécurité sociale en particulier, Paul PALSTERMAN souligne « *qu'on*

² INAMI et Médecins du Monde, *Livre blanc sur l'accès aux soins en Belgique*, 2014, <http://www.riziv.fgov.be/SiteCollectionDocuments/livre-blanc.pdf>.

se tromperait à se focaliser uniquement sur les dysfonctionnements liés à des erreurs administratives, des formalités trop contraignantes ou une information déficiente. La majorité des situations de non prise de droit, et sans doute les plus graves, ne proviennent en effet pas de là mais du fonctionnement normal du système, et donc des choix politiques et budgétaires sous-jacents ».

Il illustre son propos en se référant à l'intervention de l'association ATD (page 9-12 de cette publication), et plus précisément à l'interpellation précise sur le fonctionnement de la sécurité sociale qu'elle contient. *« On nous a parlé d'une dame qui s'était mise dans l'illégalité en ne se domiciliant pas chez son frère, où elle habitait en fait, de peur que ce frère ne subisse une réduction de ses propres allocations sociales, en l'occurrence de chômage. Ayant écouté ce récit, et ayant réfléchi à la situation décrite, je ne pense pas que cette personne aurait été victime d'un dysfonctionnement administratif, aurait laissé passer un délai, se serait trompée dans une formalité, ou aurait été mal informée de ses droits. Le fait de rejoindre son frère avait bel et bien pour conséquence de diminuer l'allocation de celui-ci. Ce qui est en cause, ce n'est pas un dysfonctionnement du système, mais la logique de fonctionnement du système, qui n'est pas adaptée à l'expérience vécue des personnes.*

Si le frère vivait seul avec ses propres enfants, on peut alors se demander ce que l'ajout des maigres revenus sociaux de la sœur changeait aux conditions de l'unité de vie qu'il formait avec ses enfants. Il est bien vrai que la notion de 'cohabitant', dans la réglementation, est trop large, traitant de la même façon des situations qui n'ont rien à voir les unes avec les autres.

Si le frère vivait seul, on a alors affaire à une notion qui n'est pas propre à la réglementation belge, mais qu'on retrouve dans toutes les études sur le revenu minimum, y compris, par exemple, la fameuse 'norme européenne de pauvreté'. C'est que le minimum vital pour un couple n'est pas égal au minimum pour un isolé, multiplié par deux. Il est inférieur, en raison du fait que certaines charges fixes sont partagées en commun.

La question qui se pose, de plus en plus, est de savoir ce que l'on entend, pour l'application de cette notion, par 'couple'. Est-ce qu'un frère et une sœur, de nos jours, forment réellement un 'partenariat de vie' analogue à celui qui est censé exister entre époux ? Qu'en est-il d'un 'colocataire' ? De deux sans-abri qui partagent un squat ?

Si on trouve que les investigations dans la vie privée, nécessaires pour répondre à cette question, sont inacceptables dans la vie moderne, et qu'il faut supprimer la différence entre isolés et cohabitants, alors il faut se demander sur quel niveau on aligne l'allocation.

Si on aligne l'allocation sur celle des isolés, il faut être conscient que cela aura des conséquences budgétaires et, soyons clairs, nécessitera des recettes complémentaires pour la sécurité sociale.

Si on aligne l'allocation sur celle des cohabitants, ou sur un montant intermédiaire pour garantir la neutralité budgétaire, il faut se rendre compte que certains isolés, dont l'allocation est déjà inférieure au seuil de pauvreté, plongeront résolument sous ce seuil.

À lire la déclaration gouvernementale, on a l'impression que certains, au lieu d'aborder le problème de fond, croient qu'on va tout résoudre en interconnectant l'ONem et les sociétés de gaz et d'électricité, pour vérifier le nombre de compteurs dans les ménages d'allocataires sociaux. »

La troisième mesure législative évoquée, l'adresse de référence, illustre l'impact de la complexité des réglementations et du manque de cohérence entre elles sur l'effectivité des droits. L'adresse de référence est la réponse apportée par le législateur pour pallier les conséquences en termes d'accès aux droits de l'absence de domicile, explique Betty NICAISE (Conseil consultatif de l'Aide aux personnes de la COCOM). *« Sans carte d'identité, on n'existe pas. Les personnes sans abri n'en ont en général pas ou n'en ont plus puisqu'elles n'ont plus de domicile. C'est un gros problème puisqu'on retrouve dans la population sans abri des gens qui peuvent bénéficier des allocations de chômage, des gens qui peuvent bénéficier d'une allocation de handicapé, des gens qui pourraient retrouver un travail mais il faudrait qu'ils remplissent une série de conditions pour ça. Avoir une carte d'identité, c'est essentiel. La procédure mise en place pour garder ou recouvrer ses droits, c'est la possibilité d'obtenir une adresse de référence au CPAS. »*

Cette réglementation semble appropriée, mais son application est problématique, parce *« qu'il y a un très grand flou juridique autour de l'adresse de référence. Il y a une accumulation de lois, arrêtés, circulaires, qui ne se contredisent pas à 100 % mais à 50 % quand même, qui restent très évasives sur une série d'obligations des uns et des autres³. Il semble difficile d'harmoniser tous ces textes. De plus, les CPAS ont chacun leur manière de travailler, leur autonomie. Sur un petit territoire comme celui de Bruxelles, où il n'y a que 19 CPAS, il y a énormément de manières différentes d'appliquer le procédé 'adresse de référence' ». Face à ce constat, la section action sociale du Conseil consultatif de l'Aide aux personnes de la COCOM a réuni autour de la table des représentants de CPAS, d'administrations communales et de l'associatif. « C'était déjà une innovation sociale en soi, parce que ce sont des personnes qui se rencontrent assez rarement. Nous avons décidé de tenter de mettre au point un référentiel, un guide de bonnes pratiques à l'usage des maisons communales et des assistants sociaux de CPAS⁴, pour essayer que l'obtention d'une adresse de référence soit la plus facile possible pour l'usager. »*

³ Rocco VITALI et Nicolas DE KUYSSCHE, *Évaluation du dispositif « adresse de référence » pour les sans-abri et de son application dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale*. Analyse proposée par le Groupe de travail ad hoc du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes – Section Action sociale, 2012, http://www.fblp.be/IMG/pdf/adresse_reference_mise_en_page_finale.pdf.

⁴ Conseil consultatif de l'Aide aux personnes, section Action sociale, *Adresse de référence pour les sans-abri. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif*, 2015, http://www.fblp.be/IMG/pdf/version_finale.pdf.

Les points qui sont apparus les plus difficiles à résoudre sont la compétence territoriale des CPAS, l'adresse de référence chez un particulier et la radiation. « *Les personnes sans abri sont itinérantes. Le CPAS compétent est celui de l'endroit où elles passent la majeure partie de leur temps, ce qui est difficile à prouver. Il est aussi possible de demander d'être inscrit en adresse de référence chez un particulier. Mais très vite apparaît le soupçon de la cohabitation avec les conséquences qui s'en suivent, c'est-à-dire le passage au taux cohabitant. La solidarité n'est vraiment pas encouragée. De plus, pour obtenir une adresse de référence, la personne doit être radiée de la commune dans laquelle elle habitait précédemment. Elle ne peut demander elle-même d'être radiée. La question est de savoir qui doit demander la radiation : le CPAS ? la commune ? l'usager et le CPAS ? C'est un terrible imbroglio.* »

Betty NICAISE souligne l'intérêt de ce processus d'échanges : les différents acteurs concernés ont pu expliquer pourquoi ils faisaient comme cela et pas autrement, comparer des pratiques. « *Les effets sont très positifs, les pratiques ont déjà changé. Des relations se sont établies entre maisons communales et CPAS ; à l'intérieur des CPAS, des discussions ont lieu sur les procédures à suivre.* »

II. LE RÔLE DES ACTEURS JUDICIAIRES

Les difficultés d'accès à la justice⁵ sont liées au fonctionnement de l'aide juridique de première ligne et de deuxième ligne, aux procédures – y compris voire surtout les procédures contre une décision administrative – et, de manière plus générale, à l'approche de plus en plus spécialisée des problèmes et à la judiciarisation de la société. Plusieurs initiatives susceptibles de pallier ces difficultés sont évoquées : la formation des magistrats, l'accompagnement des justiciables, les causes significatives et l'action collective.

La mise en place d'une aide juridique de première et de deuxième ligne avait suscité beaucoup d'enthousiasme, en 1998⁶. Damien DUPUIS (avocat) rappelle que toute personne a droit à des conseils gratuits, via l'aide juridique de première ligne. « *Pour que cette aide soit efficace, des permanences décentralisées sont organisées. Je remarque que ce n'est même plus suffisant aujourd'hui et qu'il faut être encore plus près des gens, surtout lorsqu'ils vivent dans une grande pauvreté. Des explications doivent pouvoir être données dans la rue. C'est ainsi que des avocats ont pris une initiative intitulée 'Droit sans toit' : il s'agit d'une permanence à la Gare centrale à Bruxelles, là où vivent et dorment des personnes sans abri. Il faut pouvoir casser l'image de l'avocat qui reçoit dans son cabinet. C'est essentiel de connaître ses droits pour pouvoir les revendiquer.* » Des contacts très étroits entre associations et barreaux sont indispensables pour être au plus près des personnes qui ne font pas spontanément la démarche d'aller vers un service d'aide juridique de première

⁵ Ce texte reflète des interventions faites avant la communautarisation de l'aide juridique de première ligne et la réforme de l'aide juridique de deuxième ligne par la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique, *M.B.*, 14 juillet 2016.

⁶ Loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique, *M.B.*, 22 décembre 1998.

ligne. « *La Commission d'aide juridique (CAJ) constitue à cet égard un outil extraordinaire qui permet potentiellement de toucher un maximum de monde mais il fonctionne cahin-caha.* »

Hilde LINSSEN (Netwerk tegen armoede) confirme, sur la base des témoignages recueillis par le Netwerk tegen armoede, qui regroupe 60 associations en Flandre et à Bruxelles, qu'il n'est pas facile d'obtenir des informations auprès d'une organisation de première ligne.

« *Les gens ne connaissent pas l'aide de première ligne, ne savent pas que ça existe, et quand ils s'y rendent, ils sont presque immédiatement renvoyés vers un avocat de deuxième ligne et ne reçoivent pas de réponse à leur question parce que le dossier est trop complexe ou parce qu'on ne sait pas.* » Elle confirme aussi qu'au sein de la CAJ, la collaboration entre les organisations sociales et les avocats est loin d'être optimale.

L'aide juridique de deuxième ligne permet aux personnes dont les revenus se situent en dessous d'un certain seuil de se voir désigner un avocat 'pro deo'. Elle ne fonctionne pas non plus de manière optimale et ne garantit pas toujours un procès équitable, explique Damien DUPUIS. « *L'avocat 'pro deo' est souvent jeune. Cette façon de faire procède d'un choix du barreau qui considère qu'il s'agit d'une opportunité de se former. Finalement, les justiciables défendus par un avocat 'pro deo' se retrouvent face à une partie adverse, un propriétaire ou un CPAS par exemple, défendus par un avocat plus expérimenté.* » Il évoque un deuxième problème. « *Le bureau d'aide juridique fonctionne sur la base de points octroyés en fonction de la procédure. Des plafonds sont prévus, ce qui signifie qu'une procédure complexe ne sera pas mieux rémunérée qu'une procédure simple dans le même domaine. Ne nous étonnons donc pas que parfois un avocat ne fait pas tout ce qui pourrait être fait pour arriver à un bon résultat.* »

Hilde LINSSEN ajoute que de nombreuses personnes dont les revenus sont bas ne peuvent prétendre à l'aide juridique de deuxième ligne. « *Certes, une série de personnes ont droit à un 'pro deo' mais le seuil de revenu lié à ce droit est très faible. C'est un seuil linéaire. Dès qu'on le franchit d'un fifrelin, on est écrasé par les frais, surtout que la TVA s'applique maintenant aux frais d'avocat et qu'il faut encore compter les frais de justice et les droits de rôle qui suivent. On aboutit ainsi quasiment à une justice de classes, à un droit en fonction des coûts.* »

David PRAILE (Solidarités nouvelles/RWLP) insiste quant à lui sur les difficultés liées aux procédures. « *On conseille parfois aux gens d'aller seuls en justice de paix, juridiction réputée accessible. C'est possible théoriquement mais en pratique, il faut quand même être déjà bien expérimenté. Toute cette complexité liée au fonctionnement du monde judiciaire en lui-même, ça pose évidemment beaucoup de questions, dans la pratique, pour l'accès au droit.* » Il fait notamment référence à la lisibilité des convocations, des plis d'huissiers, etc., « *qui nécessitent déjà l'aide d'un professionnel pour comprendre. Le fait de ne pas avoir de domicile peut avoir des conséquences très graves, vu qu'on ne reçoit pas les convocations et que par défaut, on est d'office présumé dans l'erreur.* »

Hilde LINSSEN attire aussi l'attention sur les conséquences néfastes d'une approche très spécialisée des problèmes. *« Les situations auxquelles nous avons à faire face sont des situations extrêmement complexes liées à l'ensemble des droits fondamentaux sociaux, et généralement des situations qui impliquent plusieurs droits fondamentaux simultanément. Nous remarquons que beaucoup de personnes ont déjà consulté un CPAS, un CAW (Communauté flamande) ou des avocats. Souvent, l'affaire a déjà été plaidée mais les arbres cachent la forêt. Tout est également lié à une juridisation de notre société, mais également à une approche ultraspécialisée des problèmes. On s'intéresse à la personne en envisageant une multitude de problèmes et plus à la personne dans la situation où elle se trouve : pour ce problème, il faut aller là, pour cet autre problème, il faut aller ailleurs, etc. Les gens peuvent, par exemple, aller demander un avis au syndicat des locataires lorsqu'il s'agit de loyers ou au syndicat lorsqu'il s'agit de leur situation professionnelle. Ceci complique énormément l'obtention de vos droits car vous devez aborder les choses de manière très fragmentée pour tout obtenir. »*

David PRAILE évoque aussi la judiciarisation, qu'il qualifie de tendance de fond, notamment de la part de certains services publics, comme les CPAS *« qui savent être un peu limites dans l'interprétation de la loi ou dans son application et qui vont ostensiblement, de manière délibérée, inciter l'usager à aller au tribunal du travail qui lui donnera raison. Évidemment, on perçoit bien, en particulier par rapport à un public en grande difficulté, ce que cela peut avoir de tout à fait dissuasif »*.

Il met l'accent sur le fait que les procédures administratives offrent beaucoup moins de garanties que les procédures judiciaires. Il illustre ses propos en évoquant les expulsions administratives. *« En Wallonie, un décret prévoit la fermeture d'un logement lorsque celui-ci est considéré comme insalubre, dans l'objectif d'offrir un logement de qualité à tous. Plusieurs réglementations sont d'application en la matière et les choses sont extrêmement complexes. La personne qui reçoit la visite d'un inspecteur de la salubrité ou d'un service de pompiers a bien du mal à s'y retrouver dans ce qui est en train de lui arriver et quelles sont les conséquences des actes qui sont posés. Malheureusement, dans ce cadre-là, on remarque que les personnes concernées ne font quasi jamais appel aux recours internes prévus, à la possibilité d'être entendues par le bourgmestre et de lui faire connaître leur version des faits. Un recours peut être introduit contre la commune devant le Conseil d'État puisqu'il s'agit d'une décision administrative. Mais le Conseil d'État n'est pas facilement accessible et de manière générale les garanties de procédure administratives sont bien moindres que celles prévues dans les procédures judiciaires. Ainsi par exemple, la procédure administrative d'expulsion pour cause d'insécurité (service incendie) peut réduire le délai jusqu'à 48 h entre la signification et l'application de la décision ; le CPAS n'est pas obligatoirement averti. Dans le cadre d'une procédure judiciaire d'expulsion, le délai est d'un mois et le CPAS est obligatoirement prévenu. »* David PRAILE rappelle que, pour les personnes qui vivent dans de telles situations, l'urgence n'est pas d'aller en justice mais d'obtenir un logement, de l'améliorer, aujourd'hui, maintenant. *« Cela n'aide pas à entamer une procédure. »*

Du côté des pistes pour améliorer l'accès à la justice, Damien DUPUIS plaide en faveur d'une formation appropriée des avocats qui devront traiter des dossiers en

lien avec la grande pauvreté. « *Il existe des espaces de dialogue entre magistrats et personnes pauvres. Pourquoi une telle initiative ne serait-elle pas prise du côté des avocats ?* »

Des organisations sociales comme le *Netwerk tegen armoede* essaient de jouer un rôle de 'médiateur'. « *Nous remarquons aussi que, lorsque nous intervenons, téléphonons ou envoyons des lettres, des recommandés, voire de nombreux recommandés, ou encore lorsque nous nous adressons au médiateur, etc., l'affaire est souvent déjà résolue. Vous pouvez dire : "O.K., c'est bon." Oui, mais d'un autre côté, ce n'est pas si bien que ça car cela signifie que si les gens demandent eux-mêmes, ils ne reçoivent pas, alors que si c'est nous qui demandons, cela s'arrange. Il n'est pas idéal de toujours devoir faire intervenir des intermédiaires.* »

Le *Netwerk tegen armoede* essaie autant que possible de dialoguer avec les responsables politiques afin d'améliorer les lois. Mais il y a des limites au dialogue et le *Netwerk* mène aussi des actions en justice. « *Cela signifie qu'en accord avec les familles, qui y consentent donc, nous prenons en charge leur situation pour aller au tribunal et nous épuisons toutes les voies de recours. Nous payons les frais d'avocat, nous faisons également office d'intermédiaire pour obtenir et traiter des informations et pour préparer les affaires. Mais nous voyons que cela n'est pas facile. Cela n'est pas simple pour ces familles, parce qu'elles doivent exposer toute leur situation. Elles savent bien aussi que cela peut être utile à d'autres familles mais cela reste difficile. Et nous voyons beaucoup de familles qui renoncent lorsqu'en fin de compte, elles doivent franchir le pas d'aller devant le tribunal ou lorsqu'elles ont déjà accompli plusieurs démarches auprès du tribunal. Et c'est leur droit, absolument leur droit. Ce que nous faisons aussi, c'est ester en justice en tant qu'organisation pour tenter de faire valoir une série de droits. Ce n'est pas facile car un mécanisme comme celui du recours collectif n'existe pas en Belgique* »⁷. La condition relative à 'l'intérêt personnel et direct' est la plus grande pierre d'achoppement : la principale question est de savoir si les associations ont un intérêt suffisamment personnel et direct à tenter une action en justice. Par exemple, l'action du *Netwerk tegen armoede* relative à la dégressivité accrue des allocations de chômage a été déclarée irrecevable par le Conseil d'État, au motif d'une absence d'intérêt⁸. Le *Netwerk*, avec d'autres, a aussi saisi la Cour constitutionnelle de la question du caractère discriminatoire de la TVA sur les frais et honoraires d'avocat⁹. « *Nous estimons cependant capital de faire sentir que les personnes en situation de pauvreté ne sont pas seules et que nous pouvons également agir collectivement en tant qu'organisation. Je souhaiterais également ajouter que jeter des ponts ou bâtir des maisons est très important à cet égard. En tant que Réseau, nous siégeons conjointement avec le Réseau wallon au sein de la plateforme Justice pour tous, qui regroupe des avocats, des magistrats, des syndicats et des organisations sociales. Nous essayons*

⁷ Voir à ce sujet : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté*, Bruxelles, 2015, pp. 31-33, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/1_justice.pdf.

⁸ Arrêt n° 221.853 du 20 décembre 2012 du Conseil d'État et Arrêt n° 232.914 du 17 novembre 2015 du Conseil d'État.

⁹ La Cour constitutionnelle a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne qui a prononcé son arrêt le 28 juillet 2016 (affaire C-543/14).

ensemble d'améliorer l'accès à la justice. Si nous pouvons parvenir ensemble à un meilleur résultat, ce serait beaucoup mieux. »

III. CONCLUSION

Bernard HUBEAU (UAntwerpen) retient des échanges deux pistes possibles pour diminuer le non-recours : ou légiférer de la manière la plus correcte possible, ou faire appel au juge et créer ainsi de la jurisprudence, mais en sachant que les textes législatifs peuvent être interprétés de différentes façons. *« Et, bien entendu, lorsque l'on parle de législation, on se rappelle cette maxime d'un important auteur américain RHODE au sujet de l'accès à la justice : "there is too much law for those who can afford; too little for everyone else". Il y a trop de droit pour ceux qui ont les moyens, qui veulent régler certaines choses eux-mêmes... Et ceux qui ont du mal comptent sur le droit, sur la législation, sur le droit émancipatoire, etc., pour pouvoir accomplir des démarches dans la concrétisation de leurs droits. Mais il y a également un aspect 'sous-jacent' au recours au juge, à savoir l'image qu'ont de la justice les gens qui ont des difficultés, qui se trouvent en bas de l'échelle sociale. Pour dire les choses de manière abrupte, il y a une relation problématique entre citoyen et justice. »* Les résultats des baromètres de la justice indiquent que de nombreuses personnes disent ne pas avoir confiance en la justice¹⁰. *« Et je pense que la justice doit elle-même également œuvrer à la démocratisation de l'accessibilité du système pour tout un chacun dans la société. »* Il rappelle le constat établi par des associations de lutte contre la pauvreté : *« Votre État de droit n'est pas le nôtre. Nous ne nous reconnaissons pas dans le système judiciaire que vous avez élaboré et celui-ci nous cause bien des problèmes. Il en va souvent ainsi lorsque les gens sont involontairement confrontés à la justice. »*

L'aide juridique est un deuxième problème important, outre l'image négative de la justice. Il y a beaucoup à faire tant concernant l'aide juridique de première ligne que concernant l'aide juridique de seconde ligne. *« Il s'avère que l'aide qui est fournie ne fait pas fondamentalement beaucoup progresser les choses. Donc je pense que beaucoup reste à faire. L'action collective et les procédures par l'entremise d'organisations sont également importantes. Il existe depuis peu la possibilité d'intenter une action collective. On a déjà vu auparavant des organisations (en matière de droit au logement, par exemple) agir devant la Cour constitutionnelle (ce qui s'inscrit dans une approche dite des droits), où l'on recourt de manière sélective à des procédures de principe. Et ça marche. D'un point de vue strictement juridique, ces décisions sont bien entendu uniquement rendues pour les parties intéressées mais ont en fait une portée beaucoup plus large car elles obligent très souvent le législateur à intervenir. Pensons simplement au nombre de fois où le législateur intervient de manière rectificative ou réparatrice lorsque la Cour constitutionnelle a annulé une disposition. »*

¹⁰ Le dernier baromètre de la justice (2014) indique que 36 % de la population n'a pas confiance en la justice.

Des interventions sont-elles possibles, à court terme, à long terme, pour rendre les droits plus automatiques ? « *C'est un appel à la créativité. Et je pense que cela est plus important que les coûts. De très nombreuses mesures ne doivent pas nécessairement s'accompagner de frais. Pensons à une opération de grande envergure en matière de TIC où l'on doit payer des rémunérations importantes aux consultants. Il s'avère que sur les grandes opérations TIC réalisées dans la fonction publique, 7 % seulement sont une réussite. Lorsque vous adressez une demande spécifique à l'administration et que vous avez déjà communiqué vos données, puis que vous devez de nouveau communiquer vos données une deuxième, une troisième et une quatrième fois, des procédures simplifiées devraient pouvoir suffire.* »

En fin de compte, ce sont les interventions universelles, avec ou sans corrections sociales, qui posent le moins de problèmes. C'est pourquoi le débat relatif au revenu de base est si important. On parle de systèmes qui ne donnent pas aveuglément à tous, tout en agissant de manière correctrice pour soutenir les gens qui se situent en bas de l'échelle sociale.

DE ROL VAN DE WETGEVER EN VAN DE JUSTITIËLE ACTOREN TEN AANZIEN VAN DE NIET-TOEGANG TOT EN HET NIET-GEBRUIK VAN RECHTEN

FRANÇOISE DE BOE

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Administraties, publieke diensten of particuliere diensten met een publieke dienstverleningstaak geven vorm aan de rechten die in wetteksten zijn vastgelegd. De rol van de wetgever is dus, voorafgaand aan alles, cruciaal. Hierna halen we ter illustratie drie wettelijke bepalingen aan: de verhoogde verzekeringstegemoetkoming in het kader van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, de categorieën uitkeringsgerechtigden in de werkloosheidsverzekering (samenwonend versus alleenstaande) en het referentieadres. In welke mate zitten de kiemen voor het niet gebruiken of het niet hebben van toegang tot de rechten die ze bekrachtigen, al in deze wetteksten vervat? Welke wetgevende initiatieven zijn genomen om dit tegen te gaan? Wat kan er nog meer gebeuren (2.1)?

Na het werk van de administraties en diensten kan een persoon van oordeel zijn dat zijn rechten zijn geschonden door de instanties die geacht worden ze toe te passen, en kan deze persoon een rechtszaak aanspannen om de beslissing aan te vechten. In welke mate werkt het gerechtelijk apparaat mee aan de effectiviteit van de rechten van personen die in armoede leven? Met welke hinderpalen krijgen ze te maken? Welke initiatieven worden genomen om de toegang tot justitie te verbeteren? Wat kan er nog meer gebeuren (2.2)?

De onderstaande tekst is geschreven op basis van de bijdragen van Damien DUPUIS, advocaat; Hilde LINSSEN, toen werkzaam bij Netwerk tegen Armoede; Betty NICAISE, voorzitter van de afdeling Sociale Actie van de Adviesraad voor Bijstand aan Personen van de GGC; Paul PALSTERMAN, studiedienst van CSC, raadsheer in sociale zaken bij het Arbeidshof van Brussel; David PRAILE, toen werkzaam bij Solidarités Nouvelles/Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté en Marie-Jeanne SERVOTTE, RIZIV.

Bernard HUBEAU (gewoon hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten en deeltijds docent aan de VUB) sluit dit deel over de rol van de wetgever en de justitiële actoren af (2.3).

I. DE ROL VAN DE WETGEVER

De automatisering van rechten, met andere woorden de automatische toekenning ervan, is een mogelijkheid die vaak wordt aangehaald om het niet gebruiken van of

het niet hebben van toegang tot rechten terug te dringen¹. Waarom worden maatregelen die de gezondheidszorg betaalbaarder moeten maken, niet geautomatiseerd? In antwoord op deze vraag verwijst Marie-Jeanne SERVOTTE naar één van de taken van het RIZIV, namelijk het beheren van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. *“Toen deze verzekering werd ingevoerd, werd heel snel duidelijk dat specifieke maatregelen nodig waren om de gezondheidszorgen betaalbaarder te maken en zo te voorkomen dat sociaal verzekerden ervan zouden afzien omdat ze te duur waren.”* In het licht van de denkoefening over het niet gebruiken van en het niet hebben van toegang tot rechten verwijst Marie-Jeanne SERVOTTE naar twee wetgevingen: die over de maximumfactuur (MAF) en die over de verhoogde tegemoetkoming (RVV). De MAF wordt automatisch toegekend, wat – enkele uitzonderingen niet te na gesproken – niet het geval is met de verhoogde tegemoetkoming, wat de vraag oproept waarom het ene recht wel en het andere niet automatisch wordt toegekend.

De MAF is gelinkt aan de financiële situatie van gezinnen. Het gaat niet om een individueel recht, het is een recht voor het gezin. Het betreft een maatregel die verband houdt met het inkomen die achteraf wordt toegepast; het gezin heeft met andere woorden al bepaalde kosten voor gezondheidszorg betaald. Het recht wordt automatisch toegekend, zonder dat de sociaal verzekerden een stap hoeven te zetten. De procedure is volledig geautomatiseerd, aangezien de ziekenfondsen door een samenwerking met de FOD Financiën weten wanneer een gezin voldoet aan de voorwaarden om van dit recht te genieten.

In tegenstelling tot de MAF is de verhoogde tegemoetkoming *a priori* een onmiddellijke maatregel. *“Die moet kunnen in werking treden zodra de sociaal verzekerde een eerste eurocent heeft uitgegeven. Wie komt in aanmerking voor deze verhoogde tegemoetkoming? Gezinnen die het financieel moeilijk hebben op het moment dat ze geneeskundige bijstand vragen. Momenteel hebben we nog geen manier gevonden om het recht op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming automatisch toe te kennen, ook niet na de hervorming die we op 1 januari 2014 hebben afgerond. We hebben overlegd met de ziekenfondsen en zijn tot de slotsom gekomen dat we het recht op een verhoogde tegemoetkoming om twee redenen niet kunnen automatiseren: de procedure voor de belastinginkohiering en het verschil tussen de fiscale en de sociale logica.”*

De procedure voor belastinginkohiering neemt tijd in beslag. *“Als het ziekenfonds waarbij ik ben aangesloten, de fiscus vraagt hoe hoog mijn inkomen vandaag is, kan de fiscus hierop geen antwoord geven. Die is alleen op de hoogte van mijn inkomsten twee jaar geleden. Als we een maatregel willen treffen die perfect aansluit bij de sociale en financiële situatie van de gezinnen, kunnen we die moeilijk automatiseren omdat we in het beste geval beschikken over de inkomensgegevens van het jaar x-2.*

De tweede reden waarom we de verhoogde tegemoetkoming hebben vereenvoudigd in plaats van geautomatiseerd, is dat de fiscale logica niet noodzakelijk dezelfde is

¹ Zie hierover Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat*, 2013, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>.

als de sociale logica. Sommige inkomens zijn om uiteenlopende redenen vrijgesteld van belastingen. Er zijn ook personen die in België niet belastingplichtig zijn. Het is dus mogelijk dat gezinnen over een inkomen – zelfs een hoog – beschikken waarvan de Belgische fiscus niet op de hoogte is.

De verhoogde tegemoetkoming automatiseren zou zo neerkomen op het creëren van een tweede MAF, op basis van de inkomsten uit het verleden. Daarom heeft het RIZIV in samenspraak met de ziekenfondsen beslist om het systeem te vereenvoudigen door inconsistenties aan te pakken, zoals verschillende definities voor identieke termen, in de regelgeving betreffende de klassieke verhoogde tegemoetkoming en die in het kader van het Omnio-statuuut. We proberen de systemen op elkaar af te stemmen door dezelfde begrippen in deze twee verschillende scenario's te gebruiken."

Het recht is in bepaalde situaties automatisch: zo wordt de verhoogde tegemoetkoming bijvoorbeeld toegekend aan personen die een sociaal voordeel genieten zoals een tegemoetkoming voor personen met een handicap. In deze gevallen is er al onderzoek naar het inkomen verricht en hoeft dit niet te worden overgedaan. Het recht wordt in dat geval automatisch toegekend. Dit dekt al een bepaald aantal gevallen. Ook kinderen komen automatisch in aanmerking omdat zij bijzonder hard door de crisis zijn getroffen. Zo wordt het recht al een aantal jaren los van het gezinsinkomen toegekend aan kinderen die met minstens 66 % handicap erkend zijn. Het gaat in dit geval om een individueel recht van het kind. Sinds 2014 genieten ook de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en de wezen van deze procedure voor ambtshalve toekenning. Met uitzondering van deze situaties moet in samenwerking met de FOD Financiën altijd een inkomensonderzoek gebeuren op basis van een verklaring op erewoord.

"In de geest van de hervorming van de verhoogde tegemoetkoming hebben we wel onderzocht of we geen informatie konden halen uit de gegevens waarover de fiscus beschikt. Die aanpak heeft geleid tot het opzetten van een proactieve flux. Die biedt ziekenfondsen de mogelijkheid om in samenwerking met de FOD Financiën beter in kaart te brengen welke van hun leden in aanmerking zouden kunnen komen voor een verhoogde verzekeringstegemoetkoming. Wordt alleszins vervolgd."

De vraag wordt gesteld of een gezin niet de kans moet krijgen om zijn huidig inkomen als referentie op te geven in plaats van het inkomen dat bij de fiscus bekend is en dat betrekking heeft op een situatie die intussen twee jaar achter ons ligt. Men kan het gezin de mogelijkheid bieden om eventuele veranderingen te melden en hiervan bewijzen voor te leggen. Waar nodig kunnen correcties met terugwerkende kracht worden doorgevoerd.

Marie-Jeanne SERVOTTE stelt zich vragen bij de haalbaarheid van dit voorstel: *"Er zijn heel wat personen die mogelijk in aanmerking komen voor de verhoogde tegemoetkoming. Ik weet niet of het haalbaar is voor de ziekenfondsen om eventuele terugvorderingen/aanpassingen te managen. De retroactieve intrekking van de verhoogde tegemoetkoming zal namelijk gevolgen hebben op andere rechten, zoals bijvoorbeeld de MAF in het geval waar in de hypothese van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming het persoonlijk aandeel ten laste van de sociaal verzekerde*

is verminderd. Maar laten we in elk geval de resultaten van deze proactieve flux afwachten die zowat hetzelfde beoogt, behalve dan dat het recht niet automatisch wordt toegekend. De gegevens van de fiscus laten het ziekenfonds wel toe om in kaart te brengen welke leden eventueel in aanmerking komen voor een verhoogde tegemoetkoming zodat het voor hen al stappen kan ondernemen. We hopen dat we zo gezinnen in kaart kunnen brengen die voor een verhoogde tegemoetkoming in aanmerking komen zonder de beheerder te veel te dwingen tot terugvorderingen en regularisering.”

De *Ligue des Usagers des Services de Santé (LUSS)* haalt een heel positieve ervaring aan. De manier waarop gebruikers informatie krijgen, heeft een grote impact op het aantal personen die hun rechten niet gebruiken. Daarom heeft “*de LUSS samen met wijkgezondheidscentra, ziekenfondsen, OCMW’s, sociale diensten van ziekenhuizen, het Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP) en het Forum Bruxellois verschillende actoren samengebracht om na te denken over hoe je gebruikers beter kan informeren. Dit heeft geleid tot de organisatie van informatiesessies waarop gebruikers, beroepskrachten en militanten van de strijd tegen armoede de kans kregen om vragen te stellen en kritische beschouwingen te delen. Ook mevrouw SERVOTTE is in dit verband naar de kantoren van de LUSS gekomen om informatie over de MAF te verstrekken. Het niet gebruiken van rechten heeft ongetwijfeld ook te maken met de manier waarop de informatie wordt gebracht: die mag niet beperkt blijven tot folders of websites, hoe belangrijk die media ook zijn. Deze informatiesessies waren echte ontmoetingsmomenten voor burgers, waar ook ruimte was voor meer beleidsgerichte vragen en heel interessante antwoorden van het RIZIV.*”

Op de vraag of het RIZIV nog andere reflectiemomenten of acties plant over de manier waarop informatie kan worden overgebracht zodat gebruikers hun burgerrechten ook daadwerkelijk gebruiken, antwoordt Marie-Jeanne SERVOTTE dat ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het RIZIV een hele reeks activiteiten werden georganiseerd en dat een witboek² werd geschreven met aanbevelingen die grotendeels focussen op de toegankelijkheid van de gezondheidszorg die zo ruim mogelijk moet zijn. “*Eén van de punten die ons essentieel leek en waarop ook tijdens al deze activiteiten werd gehamerd, is inderdaad informatie. Hoe moet je informatie verstrekken? Hoe breng je ze over? Het volstaat niet dat de informatie er is; ze moet ook toegankelijk zijn en gehoord worden. Het is moeilijk om altijd de gepaste taal te gebruiken zodat iedereen de boodschap begrijpt. Daarom willen we samenwerken met ervaringsdeskundigen in armoede omdat we heel wat zouden kunnen leren over communiceren over in se technische onderwerpen die ieder van ons wel moet kunnen vatten om te kunnen handelen. Als ambtenaar geven we die informatie gratis.*”

“Als we willen dat mevrouw SERVOTTE en haar collega’s naar onze organisaties blijven komen om uitleg te geven over de regelgeving voor de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg, moeten we heel snel concrete feiten en cijfers kunnen bespreken. Hiervoor zijn investeringen in materiaal en mensen nodig. De openbare instellingen van sociale zekerheid en de meewerkende instellingen zijn momenteel

² RIZIV en DOKTERS VAN DE WERELD, *Witboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, 2014, <http://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/witboek.pdf>.

echter onderworpen aan lineaire besparingsmaatregelen die bepaalde bestaande engagementen in het gedrang kunnen brengen en dan hebben we het nog niet over toekomstige ontwikkelingen gehad. Dit geldt zowel voor het RIZIV als voor de Rijksdienst voor Pensioenen (RvP)”, zegt Paul PALSTERMAN (CSC).

Hij is het er helemaal mee eens dat we inspanningen moeten blijven leveren om procedures te vereenvoudigen, om de leesbaarheid van beslissingen te verbeteren, om waar mogelijk te opteren voor het beginsel van de ambtshalve toekenning of van de polyvalentie van aanvragen en om de informatie- en adviesplicht van alle overheden en van de openbare instellingen van sociale zekerheid concreet te maken. Paul PALSTERMAN benadrukt wel “*dat we ons zouden vergissen wanneer we alleen focussen op wat slecht loopt door fouten bij de administratie, door teveel rompslomp of door een gebrek aan informatie. De meeste en wellicht ook de ernstigste gevallen waarbij rechten niet worden gebruikt, zijn immers daar geen gevolg van, maar hebben te maken met de normale werking van het systeem en dus met de onderliggende beleidskeuzes en budgettaire keuzes.*”

Ter illustratie verwijst hij naar de bijdrage van ATD (pagina 13-16 van deze publicatie) en meer bepaald naar de specifieke vraag over de werking van de sociale zekerheid. “*We hoorden het verhaal van een vrouw die koos voor de illegaliteit door haar domicilie niet te kiezen bij haar broer, waar ze feitelijk woonde, uit angst dat de sociale uitkeringen van haar broer – in dit geval een werkloosheidsuitkering – zouden verminderd worden. Bij het horen van dit verhaal en na te hebben nagedacht over de beschreven situatie, denk ik niet dat deze persoon het slachtoffer van een administratieve fout zou zijn geweest, een deadline uit het oog zou hebben verloren, zich zou vergist hebben in een formaliteit of niet op de hoogte van haar rechten zou zijn gebracht. Als ze zich bij haar broer had gedomicilieerd, zou dit inderdaad tot een vermindering van zijn uitkering geleid hebben. Wat hier ter discussie staat, is niet een slecht werkend systeem, maar de werkingslogica van het systeem, die niet is afgestemd op de leefwereld van deze personen.*

Als de broer alleen woonde met zijn kinderen, kan men zich de vraag stellen wat het povere extra sociale inkomen van de zus zou veranderen aan de omstandigheden van de leefeenheid die hij met zijn kinderen vormde. Het klopt dat de term ‘samenwonende’ in de wetgeving te ruim is en dat men situaties die helemaal niets met elkaar te maken hebben op dezelfde manier behandelt.

Als de broer alleen woonde, hebben we te maken met een concept dat niet in de Belgische wetgeving voorkomt. Het komt wel voor in alle studies over het minimuminkomen, net zoals bijvoorbeeld de fameuze ‘Europese armoedenorm’. Het levensminimum voor een koppel is immers niet gelijk aan het levensminimum van een alleenstaande vermenigvuldigd met twee. Het is lager omdat bepaalde vaste lasten worden gedeeld.

De vraag die almaar vaker wordt gesteld, is wat we – voor de toepassing van dit concept – onder ‘koppel’ moeten verstaan. Kennen een broer en een zus vandaag echt een ‘levenspartnerschap’ vergelijkbaar met datgene wat wordt geacht tussen

echtgenoten te bestaan? Hoe zit het dan met een ‘medehuurder’? Of met twee thuislozen die een kraakpand delen?

Als we van oordeel zijn dat de onderzoeken naar het privéleven die nodig zijn om op deze vraag een antwoord te geven, in onze moderne samenleving onaanvaardbaar zijn en dat we niet langer een onderscheid tussen alleenstaanden en samenwonenden mogen maken, moeten we ons ook afvragen op welk niveau we de uitkering vastleggen.

Als we het niveau van de uitkering vastleggen op deze voor alleenstaanden, moeten we beseffen dat dit gevolgen zal hebben voor de begroting en dat de sociale zekerheid extra inkomsten zal nodig hebben.

Als we het niveau van de uitkering vastleggen op deze voor samenwonenden, of op een bedrag tussenin om budgetneutraal te zijn, moeten we beseffen dat sommige alleenstaanden die nu soms al een uitkering hebben die onder de armoededrempel ligt, resoluut onder die armoededrempel terechtkomen.

Bij het lezen van de regeerverklaring krijgen we de indruk dat sommigen geloven – in plaats van het probleem ten gronde aan te pakken – dat ze alles zullen oplossen door de RVA toegang te geven tot de gegevens van de nutsmaatschappijen om het aantal meters te achterhalen bij gezinnen met uitkeringsgerechtigden.”

De derde wetgevende maatregel waar we het hier over hebben – het referentieadres – toont aan welke impact de complexiteit van wetgeving en het gebrek aan coherentie hebben op de effectiviteit van rechten. Het referentieadres is het antwoord van de wetgever om het effect te verzachten van het niet hebben van een domicilie voor wat de toegang tot rechten betreft, legt Betty NICAISE uit (Adviesraad voor Bijstand aan Personen van de GGC). “Wie geen identiteitskaart heeft, bestaat niet. Dak- en thuislozen hebben er meestal geen of hebben er geen meer omdat ze geen domicilie meer hebben. Dit is een groot probleem, want sommige dak- en thuislozen hebben recht op een werkloosheidsuitkering of een tegemoetkoming voor handicap of zouden opnieuw werk kunnen zoeken. Ze moeten dan wel aan een aantal voorwaarden voldoen. Een identiteitskaart hebben, is essentieel. De procedure die werd opgezet om rechten te behouden of opnieuw te verwerven, is de mogelijkheid om bij een OCMW een referentieadres te krijgen.”

Deze regelgeving lijkt adequaat, maar de toepassing ervan zorgt voor problemen omdat “er heel wat juridische onduidelijkheid over het referentieadres bestaat. Er zijn tal van wetten, koninklijke besluiten en omzendbrieven die elkaar niet helemaal, maar toch voor 50 % tegenspreken en die heel vaag blijven over een reeks verplichtingen van bepaalde partijen³. Het lijkt moeilijk om al deze teksten op elkaar af te stemmen. Bovendien hebben alle OCMW’s hun eigen manier van werken en

³ R. VITALI en N. DE KUYSSCHE, *Evaluatie van het systeem van het ‘referentieadres’ voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Analyse door de ad hoc-werkgroep van de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg – Afdeling Sociale Actie*, 2012, http://www.fdss.be/uploads/Publications/COCOM/A4_evaluation_adresse_ref_Fev13_NL.pdf.

hun autonomie. In een klein gewest zoals Brussel waar er maar 19 OCMW's zijn, wordt de procedure van het 'referentieadres' op enorm veel verschillende manieren toegepast". Nadat ze met deze vaststelling was geconfronteerd, heeft de afdeling Sociale Actie van de Adviesraad voor Bijstand aan Personen van de GGC vertegenwoordigers van OCMW's, gemeentebesturen en verenigingen voor een gesprek uitgenodigd. "Dat was an sich al een sociale innovatie, want deze personen ontmoeten elkaar niet vaak. We hebben beslist om te proberen een referentiewerk, een gids van goede praktijken samen te stellen voor gemeentehuizen en maatschappelijk werkers van OCMW's⁴ om het bekomen van een referentieadres voor de gebruiker zo eenvoudig mogelijk te maken."

De moeilijkste punten om tot een oplossing te komen, waren de territoriale bevoegdheid van de OCMW's, een referentieadres bij een particulier en de schrapping. *"Dak- en thuislozen trekken rond. Het bevoegde OCMW is dat van de gemeente waar ze de meeste tijd doorbrengen, maar dat is moeilijk aan te tonen. Het is ook mogelijk om een referentieadres bij een particulier aan te vragen, maar dit doet al snel het vermoeden van samenwonen rijzen, met alle gevolgen vandien, namelijk de toepassing van het tarief voor samenwonenden. Solidariteit wordt dus niet echt aangemoedigd. Om een referentieadres te kunnen krijgen, moet de persoon eerst geschrapt worden in de gemeente waar die vroeger woonde. De persoon kan de schrapping zelf niet aanvragen. Maar wie moet dat dan wel doen? Het OCMW? De gemeente? De gebruiker en het OCMW? Heel ingewikkeld allemaal."*

Betty NICAISE wijst op het belang van dit proces van uitwisseling: alle betrokken actoren kregen de kans om uit te leggen waarom ze iets op een bepaalde manier doen en niet anders, ze konden ook praktijken vergelijken. *"De effecten zijn heel positief, er is in de praktijk al een en ander veranderd. Er zijn ook banden tot stand gekomen tussen gemeentehuizen en OCMW's en binnen de OCMW's zijn discussies aan de gang over de procedures die moeten worden gevolgd."*

II. DE ROL VAN DE JUSTITIËLE ACTOREN

De bestaande moeilijkheden om toegang te krijgen tot justitie⁵ hebben te maken met de werking van de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand, met de procedures – ook en vooral de procedures tegen een administratieve beslissing – en meer in het algemeen met de almaar gespecialiseerdere aanpak van problemen en met de juridisering van de maatschappij. Verschillende initiatieven om deze problemen te verhelpen, worden aangehaald: de opleiding van magistraten, de begeleiding van rechtzoekenden, belangrijke zaken en collectieve rechtsvordering.

⁴ ADVIESRAAD VOOR GEZONDHEIDS- EN WELZIENSZORG, AFDELING SOCIALE DIENSTVERLENING, *Referentieadres voor de daklozen. Enkele suggesties voor een optimale toepassing van het systeem*, 2015, http://www.fblp.be/IMG/pdf/version_finale.pdf.

⁵ De tussenkomsten in deze tekst dateren van voor de regionalisering van de juridische eerstelijnsbijstand en van voor de hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand door de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand, BS 14 juli 2016.

Het opzetten van een juridische eerste- en tweedelijnsbijstand zorgde in 1998⁶ voor heel wat enthousiasme. Damien DUPUIS (advocaat) herinnert eraan dat iedereen via de juridische eerstelijnsbijstand recht heeft op gratis advies. *“Om efficiënt bijstand te kunnen verlenen, werden gedecentraliseerde permanenties opgericht. Ik stel vast dat dit vandaag zelfs niet meer volstaat en dat we nog dichterbij de mensen moeten zijn, vooral wanneer ze in extreme armoede leven. De uitleg moet op straat kunnen gegeven worden. Daarom hebben advocaten het initiatief genomen om onder de noemer ‘Droit sans toit’ in het Centraal Station van Brussel, waar daklozen leven en slapen, een permanentie in te richten. Het is nodig om het beeld te kunnen doorprikken van de advocaat die mensen enkel op kantoor ontvangt. Het is immers essentieel dat mensen hun rechten kennen om ze te kunnen opeisen.”* Om dichterbij personen te kunnen zijn die niet spontaan naar een dienst voor juridische eerstelijnsbijstand stappen, zijn nauwe contacten tussen verenigingen en balies een must. *“De Commissie voor Juridische Bijstand (CJB) is hiervoor een buitengewoon instrument dat potentieel een maximum aan mensen kan bereiken, alleen werkt ze niet te best.”*

Hilde LINSSEN (Netwerk tegen Armoede) bevestigt aan de hand van getuigenissen die het Netwerk tegen Armoede – achter het Netwerk gaan 60 Vlaamse en Brusselse verenigingen schuil – heeft verzameld dat het niet eenvoudig is om informatie bij een eerstelijnsdienst in te winnen. *“Mensen kennen dat niet, weten niet dat dat bestaat, en als ze er langs gaan, worden ze bijna onmiddellijk doorverwezen naar een advocaat in tweedelijnsbijstand en krijgen ze nog geen antwoord op hun vraag omdat het dossier te complex is of omdat men het niet weet.”* Ze bevestigt ook dat binnen de CJB de samenwerking tussen sociale organisaties en advocaten verre van optimaal is.

De juridische tweedelijnsbijstand biedt mensen met een inkomen beneden een bepaalde drempel de kans om een beroep te doen op een pro-Deoadvocaat. Ook die werkt niet optimaal en garandeert niet altijd een eerlijk proces, aldus Damien DUPUIS. *“Een pro-Deoadvocaat is vaak jong. Dit is een keuze van de balie die dit als een opleidingskans beschouwt. Rechtzoekenden die door een pro-Deoadvocaat worden verdedigd, staan tegenover partijen zoals eigenaars of OCMW’s die door een advocaat met meer ervaring worden verdedigd.”* Hij wijst op een tweede probleem. *“Het Bureau voor Juridische Bijstand werkt met punten die worden toegekend naargelang de aard van de procedure. Er zijn bovengrenzen, wat betekent dat een ingewikkelde procedure niet beter wordt vergoed dan een eenvoudige procedure binnen hetzelfde domein. Het verwondert ons dan ook niet dat een advocaat niet al het mogelijke doet om tot een goed resultaat te komen.”*

Hilde LINSSEN voegt hieraan toe dat heel wat personen met een laag inkomen geen aanspraak op juridische tweedelijnsbijstand kunnen maken. *“Het klopt dat een aantal mensen recht hebben op een ‘pro deo’. Maar het gaat om een heel lage inkomensdrempel waaronder je daar hebt op dit aanbod. Het is een lineaire drempel. Vanaf het moment dat men daar een klein beetje boven zit, komt men massaal in de kosten, zeker wanneer men er nu btw op de advocaatkosten moet bijtellen, en ook*

⁶ Wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, BS 22 december 1998.

de gerechtskosten, en de rolrechten die zijn opgetrokken. Zo komen we bijna tot een klassenjustitie, het recht in functie van de kosten.”

David PRAILE (Solidarités Nouvelles/RWLP) wijst dan weer op de problemen die met procedures gepaard gaan. *“Men raadt mensen soms aan om alleen naar de vrederechter te stappen, die als toegankelijk wordt beschouwd. In theorie kan dat, maar in de praktijk is toch heel wat ervaring vereist. De werking van de juridische wereld is an sich al heel complex, wat de toegang tot recht er in de praktijk niet gemakkelijker op maakt.”* Hij verwijst onder meer naar de leesbaarheid van dagvaardingen, deurwaardersexploten, enz. *“waarvoor men vaak al op de hulp van een beroepskracht is aangewezen om ze te kunnen begrijpen. Het niet hebben van een domicilie kan heel ernstige gevolgen hebben, aangezien men de dagvaardingen niet ontvangt en dus bij verstek schuldig wordt bevonden”.*

Hilde LINSSEN wijst ook op de uiterst nefaste gevolgen van een gespecialiseerde aanpak van problemen. *“De situaties die we binnen krijgen, zijn heel complexe situaties die te maken hebben met alle sociale grondrechten, en meestal situaties met veel grondrechten tegelijkertijd. Wat we merken is dat veel van die mensen al dikwijls te rade zijn geweest bij een OCMW, CAW, of bij advocaten. Vaak is de zaak al voorgekomen, maar men ziet door het bos de bomen niet meer. Alles heeft ook te maken met een heel sterke juridisering van onze maatschappij, maar ook met een heel specialistische benadering van problemen. Men kijkt naar de mens als een veelheid aan problemen, en niet meer naar de mens in zijn situatie. En voor dat probleem, moet men daar terecht, en voor dat ergens anders... Mensen kunnen wel bijvoorbeeld een advies gaan vragen bij de Huurdersbond, als het gaat over huren, of over hun werksituatie bij de vakbond. Dat maakt dat het verkrijgen van rechten enorm moeilijk is want men moet heel fragmentarisch te werk gaan om alles te verkrijgen.”*

David PRAILE vermeldt ook de juridisering die volgens hem een heersende trend is bij bepaalde publieke diensten zoals OCMW's *“die de grenzen opzoeken bij het interpreteren of toepassen van de wet en die de gebruiker overduidelijk bewust aanzetten om naar de arbeidsrechtbank te stappen die hem gelijk zal geven. Ze weten ook dat dit vooral ten opzichte van een publiek dat heel wat problemen heeft, een ontradend effect kan hebben”.*

Hij benadrukt dat administratieve procedures veel minder garanties bieden dan gerechtelijke procedures. Als voorbeeld haalt hij administratieve uithuiszettingen aan. *“In Wallonië kan bij decreet een woning gesloten worden wanneer die onbewoonbaar wordt bevonden. De bedoeling is om zo iedereen kwaliteitsvolle huisvesting te kunnen aanbieden. Dit gaat gepaard met heel wat regels die de zaken uitermate ingewikkeld maken. Wie bezoek krijgt van een gezondheidsinspecteur of van de brandweer snapt meestal niet wat hem of haar boven het hoofd hangt en wat de gevolgen van al deze handelingen zijn. We merken jammer genoeg dat de betrokkenen nagenoeg nooit een beroep doen op de beschikbare interne beroepsmogelijkheden of op de mogelijkheid om een gesprek te hebben met de burgemeester om hun versie van de feiten te vertellen. Omdat het gaat om een administratieve beslissing, kan men bij de Raad van State beroep tegen de gemeente instellen. De Raad van State is echter niet bepaald toegankelijk en meestal bieden administratieve procedures minder garanties dan*

gerechtelijke procedures. Zo kan bijvoorbeeld de administratieve procedure voor uithuiszetting wegens onveiligheid (brandweer) de termijn tussen de betekening en de uitvoering van de beslissing tot 48 uur terugbrengen; het OCMW hoeft hiervan niet op de hoogte te worden gebracht. Bij een gerechtelijke uithuiszettingsprocedure geldt een termijn van één maand en moet het OCMW op de hoogte worden gebracht.” David PRAILE wijst erop dat het voor personen die dit meemaken, geen prioriteit is om naar het gerecht te stappen; zij willen nu vandaag een betere woning. *“Ze zijn niet gebaat bij het starten van een procedure.”*

Om de toegang tot justitie te verbeteren, pleit Damien DUPUIS voor een adequate opleiding van de advocaten die dossiers met een situatie van extreme armoede behandelen. *“Er bestaan overlegstructuren tussen magistraten en personen die in armoede leven. Waarom zou een gelijkaardig initiatief niet met advocaten mogelijk zijn?”*

Sociale organisaties zoals het Netwerk tegen Armoede proberen als ‘tussenpersoon’ op te treden. *“We merken ook dat, als we tussenkomen of bellen of brieven schrijven, of aangetekende brieven schrijven, of veel aangetekende brieven schrijven, of naar de ombudsman gaan, ... dikwijls de zaak dan al is opgelost. Je kan zeggen: ‘dat is goed’. Ja, maar langs de andere kant is dat niet zo goed. Want dat betekent dat, als mensen het zelf vragen, ze het niet krijgen; en als wij het vragen wel. Het is geen ideale situatie als je altijd mensen ertussen plaatst.”*

Het Netwerk tegen Armoede probeert ook waar mogelijk de dialoog met beleidsmensen aan te gaan om de wetgeving te verbeteren. Wanneer die dialoog niets oplevert, onderneemt het Netwerk ook gerechtelijke stappen. *“Dat betekent dat we in afspraak met gezinnen, die daarmee dus akkoord gaan, hun situatie nemen om naar de rechtbank te gaan en daar het recht volledig uitputten. Wij betalen de advocaatkosten, wij zijn ook tussenpersoon in functie van meer informatie, en om zaken voor te bereiden. Maar we zien dat dat niet gemakkelijk is. Niet gemakkelijk voor dat gezin, want je moet heel je situatie bloot leggen. Zij weten wel dat dat ook een stukje in functie is van andere gezinnen, maar dat blijft niet gemakkelijk. En we zien heel veel gezinnen die afhaken als het zover komt, of als ze uiteindelijk de stap voor de rechtbank moeten zetten of als ze al een aantal stappen voor de rechtbank hebben gezet. En dat is hun goed recht, absoluut. Wat wij ook doen naast die zaken, is dat wij als organisatie naar de rechtbank stappen om een aantal rechten proberen af te dwingen. Wat ook niet gemakkelijk is omdat in België zoiets als het collectief vorderingsrecht niet bestaat.”*⁷ Het grootste struikelblok is de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een ‘persoonlijk en rechtstreeks belang’: is er sprake van een voldoende groot persoonlijk en rechtstreeks belang bij verenigingen om naar het gerecht te stappen? De rechtszaak die het Netwerk tegen Armoede bijvoorbeeld tegen de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen aanspande, werd door de Raad van State wegens ontstentenis van een belang onontvankelijk verklaard⁸.

⁷ Zie: STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING, *Publieke diensten en armoede*, Brussel, 2015, 31-33, http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag8/1_justitie.pdf.

⁸ Arrest nr. 221.853 van 20 december 2012 van de Raad van State en arrest nr. 232.914 van 17 november 2015 van de Raad van State.

Het Netwerk heeft ook samen met andere organisaties een vraag aan het Grondwettelijk Hof gericht over het discriminerende karakter van het heffen van btw op gerechtskosten en erelonen van advocaten⁹. *“Wij vinden het wel belangrijk om te laten voelen dat mensen in armoede er niet alleen voor staan en dat we ook collectief, als organisaties, kunnen optreden. Ik wil daarbij ook zeggen dat het bruggen bouwen, of het huizen bouwen, heel belangrijk is daarbij. Wij zitten als Netwerk, samen met het Waals Netwerk, in het Platform Recht voor Iedereen. Daar zitten ook advocaten, magistraten, vakbonden en sociale organisaties. We proberen samen die toegang tot justitie te verbeteren. Want als we samen tot een beter resultaat kunnen komen, zou dat veel beter zijn.”*

III. CONCLUSIE

Bernard HUBEAU (Universiteit Antwerpen) onthoudt uit de gesprekken twee mogelijke manieren om het niet gebruiken van rechten terug te dringen: zo correct mogelijk wetgevend optreden of een beroep doen op een rechter om jurisprudentie te creëren, in de wetenschap dat wetteksten op verschillende manieren kunnen worden geïnterpreteerd. *“En natuurlijk, wanneer je over wetgeving spreekt, er is een belangrijke Amerikaanse auteur RHODE die over de toegang tot justitie het volgende zegt: “there is too much law for those who can afford; too little for everyone else”. Er is te veel recht voor wie voldoende middelen heeft, die bepaalde dingen zelf wil regelen... En zij die het moeilijk hebben, zij rekenen op het recht, op de wetgeving, op emancipatorisch recht, ... om stappen te kunnen zetten in het realiseren van hun rechten. Maar er is ook een ‘downside’ kant van het beroep op de rechter, namelijk het beeld van justitie dat mensen hebben die het moeilijk hebben, die aan de onderkant van de samenleving leven. Het is, wel extreem gesteld, een problematische relatie tussen burger en justitie.”* De resultaten van de Justitiebarometers tonen dat veel mensen zeggen dat ze geen vertrouwen in justitie hebben¹⁰. *“En ik denk dat ook justitie zelf moet werken om de toegankelijkheid van het systeem meer te democratiseren voor iedereen uit de samenleving.”* Hij herinnert aan de vaststelling van de verenigingen die tegen armoede strijden: *“Uw rechtsstaat is de onze niet. Het systeem dat julie justitieel hebben uitgewerkt, daarin herkennen wij ons niet en daar hebben we eigenlijk wel problemen mee. Dat is vaak ook zo wanneer mensen onvrijwillig met justitie in aanraking komen.”*

Tweede belangrijk punt, naast het beeld van justitie dat negatief is, is de kwestie van de rechtshulp. Er is heel wat werk zowel aan de juridische eerstelijns- als aan de tweedelijnsbijstand. *“Blijkt dat de hulp die gegeven wordt, de zaken niet echt fundamenteel vooruit helpt. Dus ik denk dat er nog veel werk aan de winkel is. De groepsvoordering en de procedures via organisaties zijn ook belangrijk. Er bestaat sinds kort de mogelijkheid om een collectieve voordering in te dienen. We zagen eerder al dat organisaties – zoals rond het recht op wonen – naar het Grondwettelijk Hof*

⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie dat op 28 juli 2016 zijn arrest heeft uitgesproken (zaak C-543/14).

¹⁰ De laatste Justitiebarometer (2014) geeft aan dat 36 % van de bevolking geen vertrouwen in justitie heeft.

stappen, hetgeen past in de zogenaamde rechtenbenadering, waarbij selectief een beroep wordt gedaan op principiële procedures. En dat werkt. Die uitspraken zijn natuurlijk strikt juridisch genomen enkel tussen de partijen van belang, maar ze hebben eigenlijk ook een veel ruimere betekenis omdat het de wetgever heel vaak dwingt om in te grijpen. Kijk maar hoe dikwijls de wetgever corrigerend of reparerend ingrijpt wanneer het Grondwettelijk Hof een bepaalde regeling heeft vernietigd.”

Zijn er ingrepen mogelijk, op korte termijn, op lange termijn, om rechten meer te automatiseren? *“Een oproep voor creativiteit. En ik denk dat dat belangrijker is dan de kosten. Heel veel maatregelen hoeven niet per se veel te kosten. Wel als we gaan denken aan een grote ICT-operatie waar we consultants veel geld geven. Zo blijkt dat van de grote operaties met ICT bij de overheid slechts 7 % succesvol is. Als je bij de overheid een bepaalde aanvraag doet, en je hebt al eens je gegevens doorgegeven, en je moet nog eens, een tweede, een derde en een vierde keer je gegevens opnieuw doorgeven, daar zouden heel simpele ingrepen moeten kunnen volstaan.”*

Eigenlijk zijn het de universele tegemoetkomingen, al dan niet met sociale correcties, die de minste knelpunten opleveren. Daarom is het debat rond het basisinkomen zo belangrijk. Systemen die niet blind aan iedereen alles geven, maar tegelijk ook corrigerend werken om de mensen aan de onderkant van de samenleving te ondersteunen.

JUSTICE ET PAUVRETÉ

FRANÇOISE TULKENS

Ancienne juge et vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme
Professeure émérite de l'Université de Louvain
Membre associée de l'Académie royale de Belgique

Le thème de l'effectivité et de l'accès aux droits que vous avez choisi pour cette journée anniversaire du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est à la fois radical et essentiel. Radical car il touche à la racine des choses ; essentiel car il s'attache à l'existence même des personnes en situation de pauvreté. Je partage entièrement votre conviction que l'ineffectivité des droits est non seulement la négation des droits mais aussi une insulte à ceux-ci. Les droits ne sont pas que des discours savants dans les mains des privilégiés. Les droits sont avant tout et surtout des instruments à utiliser, des ressources à mobiliser par tous et pour tous. Dans cette perspective, l'accès aux droits est la condition première et incontournable de leur effectivité. Il s'agit d'un droit fondamental.

Aujourd'hui, en temps de crise, l'accès aux droits est mis à rude épreuve (I). Je pense cependant qu'il n'y a pas de lieu où l'exigence de justice est plus fondamentale et urgente (II). Ce seront les deux thèmes que j'aborderai brièvement.

I. LA CRISE ET LES DROITS HUMAINS FONDAMENTAUX¹

C'est banal de le répéter sans cesse. Nous sommes confrontés à une crise économique et financière, même si celle-ci n'atteint pas tout le monde de la même manière. En période de crise, les États et les individus sont tentés de se replier sur eux-mêmes, d'adopter des positions défensives. Les droits fondamentaux, et notamment les droits de la Convention européenne des droits de l'homme, l'égalité et la non-discrimination, la prééminence du droit et l'accès à la justice, risquent de perdre encore du terrain dans les politiques des gouvernements en quête de solutions rapides ou simplement confrontés à des choix difficiles. Mais c'est précisément dans des moments comme ceux-là que la société démocratique est mise à l'épreuve. Comme le faisait remarquer malicieusement le juge de la Cour suprême américaine Louis BRANDEIS, « nous pouvons avoir ou bien la démocratie, ou bien de grandes richesses concentrées dans les mains de quelques-uns, mais pas les deux à la fois ».

Les mesures prises en réponse à la crise économique ne peuvent pas porter préjudice aux droits humains fondamentaux. Or tel ne semble guère le cas, comme le constatent les instances internationales de protection des droits de l'homme. Ainsi,

¹ Je me fonde ici sur quelques travaux antérieurs : Fr. TULKENS, « Droits fondamentaux et pauvreté en temps de crise », cycle de conférences « Les défis d'être juste aujourd'hui », Université de Genève, 6 mars 2014 (non publié) ; ID., « Les droits de l'homme. Un défi et un enjeu économique », conférence à l'occasion de la rentrée académique, ICHEC Brussels Management School, 24 septembre 2014 (non publié).

le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe observe qu'« en Europe, nombre de gouvernements qui imposent des mesures d'austérité oublient leurs obligations en matière de droits de l'homme, notamment les droits sociaux et économiques des plus vulnérables, la nécessité de garantir l'accès à la justice et le droit à l'égalité de traitement »². En outre, poursuit-il, « les créanciers internationaux négligent souvent, eux aussi, d'incorporer des considérations relatives aux droits de l'homme dans leurs programmes d'assistance »³. Le rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme sur les mesures d'austérité et les droits économiques, sociaux et culturels va exactement dans le même sens⁴.

Le paradoxe aujourd'hui est que nous assistons à un certain recul des droits économiques et sociaux mais qui « va de pair avec la promesse d'un progrès de l'éthique et de la responsabilité sociale des entreprises »⁵. Or, renforcer les droits économiques et sociaux (le droit à un niveau de vie décent, à des moyens de subsistance, à l'éducation) va au-delà du devoir moral mais institue une véritable obligation juridique. La démocratie sociale n'est pas une autre forme de démocratie ; elle est un élément inhérent à tout régime démocratique⁶.

Si la crise ne justifie pas de sacrifier les droits et les droits fondamentaux au nom de l'austérité et de la discipline macroéconomique, elle justifie au contraire de s'attacher à la défense et à la protection des populations marginalisées et les plus vulnérables. En outre, les femmes et les hommes ne sont pas égaux face à la crise économique. La crise, et les mesures d'austérité qu'elle entraîne, frappe les femmes de manière disproportionnée et compromet les progrès déjà réalisés en ce qui concerne la jouissance des droits fondamentaux par les femmes. Pour enrayer cette tendance et l'inverser, il est nécessaire d'adopter des mesures qui tiennent compte de considérations de genre.

Mais une « crise sans fin »⁷ n'est plus une crise. Comme l'analyse J.-C. GUILLEBAUD, elle est le signe d'un passage, d'une mutation⁸ que les responsables politiques doivent affronter et assumer. À cet égard, nous ne pouvons pas, nous ne pouvons plus accepter que la crise soit le prétexte de tous les renoncements, de toutes les régressions. L'objection est toujours le manque d'argent. J'avoue que je ne peux pas l'accepter. Dans le rôle qui est le sien, la Cour européenne des droits de l'homme examine de

² COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique. Document thématique publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, CommDH/IssuePaper(2013)2, Strasbourg, Conseil de l'Europe, novembre 2013.

³ *Ibid.*

⁴ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Report on austerity measures and economic and social rights*, doc. E/2013/827, Genève, 7 mai 2013, en ligne : www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf.

⁵ A. SUIPOT, « La pauvreté au miroir du Droit », *Field Actions Science Reports*, numéro spécial, *Fighting Poverty, between market and gift*, n° 4, 2012, pp. 119 et s., en ligne : <http://factsreports.revues.org/1251>, p. 121.

⁶ P.-H. IMBERT, « Développement des droits de l'homme et progrès de la démocratie », *Nouveaux droits de l'homme, nouvelles démocraties ?*, Fribourg, Éditions universitaires, 1991, p. 53.

⁷ M. REVAULT D'ALLONNES, *La crise sans fin*, Paris, Seuil, 2012.

⁸ Interview de J.-C. GUILLEBAUD, « Cette crise multiple révèle une prodigieuse mutation », *La Libre Belge*, 29 décembre 2012.

manière particulièrement critique les arguments de périls financiers et économiques mis en avant par les gouvernements pour justifier des atteintes aux droits et libertés garantis dans la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a toujours soutenu qu'une insuffisance de ressources de l'État ne permet pas une absence de reconnaissance des droits, notamment sur le terrain de l'article 2 (droit à la vie) et de l'article 3 (interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants) qui sont des droits absolus, indérogeables. Ainsi, par exemple, s'agissant de la situation dans les prisons, la Cour a pris note des problèmes socio-économiques graves qui se posent notamment dans les pays en transition et reconnu la pression économique qui pèse sur les États contractants mais elle a néanmoins confirmé qu'un manque de ressources ne peut en principe justifier que la situation dans les prisons soit mauvaise au point de donner lieu à des traitements inhumains ou dégradants contraires à l'article 3 de la Convention⁹. Cette position ferme rejoint au demeurant celle du Comité des droits de l'homme des Nations Unies¹⁰, lequel estime en effet que « [t]raiter toute personne privée de liberté avec humanité et en respectant sa dignité est une règle fondamentale d'application universelle, application qui, dès lors, ne saurait dépendre des ressources matérielles disponibles dans l'État partie »¹¹. Cette exigence pourrait et devrait être étendue à l'accès à la justice pour les plus démunis garanti par l'article 6 de la Convention comme élément du droit à un procès équitable.

Les droits de l'homme que l'État s'engage internationalement à reconnaître imposent trois obligations : respecter les droits de l'homme (ne pas entraver l'exercice d'un droit garanti) ; protéger les droits de l'homme (ne pas accepter des atteintes) ; les réaliser (fournir les moyens d'un exercice effectif). Comme l'observe depuis longtemps O. DE SCHUTTER, « affirmer que l'État est tenu non seulement à une obligation de respecter les droits et d'en assurer la protection, mais également d'en assurer la réalisation, c'est affirmer simplement qu'il ne peut demeurer insensible à ces circonstances de l'existence qui séparent la garantie des libertés de l'individu de sa capacité effective d'en jouir »¹². À ce titre, l'État est tenu à une obligation de réalisation progressive. Dès lors, « lorsqu'est en cause une obligation de réalisation progressive du droit de l'individu, le critère décisif devient de savoir si les autorités étatiques ont déployé les efforts qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elles »¹³. L'avantage de cette typologie tripartite est qu'elle peut être appliquée à tous les droits et qu'elle confirme donc la nature intégrée des droits économiques/sociaux et des droits civils/politiques¹⁴. Comme l'observe justement I.E. KOCH, fonder l'analyse sur le niveau

⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Poltoratski c. Ukraine* du 29 avril 2003, § 148 ; Cour eur. D.H., arrêt *Orchowski c. Pologne* du 22 octobre 2009, § 153 ; et Cour eur. D.H., arrêt *Samaras et autres c. Grèce* du 28 février 2012.

¹⁰ Comité des droits de l'homme, communication n° 458/1991, *Mukong c. Cameroun*, constatations du 10 août 1994, CCPR/C/51/D/458/1991, pt. 9.3.

¹¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 21 (1992), pt. 4.

¹² O. DE SCHUTTER, « L'interdépendance des droits et l'interaction des systèmes de protection : les scénarios du système européen de protection des droits fondamentaux », *Droit en Quart-Monde*, septembre-décembre 2000, p. 5.

¹³ *Ibid.*, p. 10.

¹⁴ Voy. QUB BUDGET ANALYSIS PROJECT, *Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Perspective*, Belfast, Queen's University Belfast School of Law, 2010, pp. 31-49.

tripartite des obligations renforce l'égalité de nature de tous les droits de l'homme, l'interdépendance de toutes les obligations et l'étendue des obligations des États¹⁵.

Dans ce contexte de crise économique, les relations pauvreté et droits de l'homme sont aujourd'hui à l'agenda politique aussi bien au niveau international¹⁶ qu'euro-péen¹⁷. La communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil de juin 2014, dans le cadre de la fixation des objectifs pour le développement durable, est significative : « Une vie décente pour tous : de la vision à l'action collective »¹⁸. Dans sa résolution « Droits de l'homme et extrême pauvreté », adoptée le 20 décembre 2012, l'Assemblée générale des Nations unies engage les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer toute discrimination à l'encontre de qui que ce soit, en particulier des personnes vivant dans la pauvreté. Les États devraient aussi s'abstenir d'adopter toute loi, réglementation ou pratique qui les empêcherait d'exercer tous leurs droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, et veiller à assurer aux pauvres l'égalité d'accès à la justice.

Enfin, si les situations de pauvreté peuvent entraîner des atteintes aux droits fondamentaux, notamment ceux relatifs à la dignité humaine et à l'intégrité physique, les personnes touchées par la pauvreté se trouvent également limitées dans leur capacité à faire valoir les autres droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹, notamment le droit au procès équitable ou le droit à la vie privée et familiale. Mais, comme le dit E. DECAUX, « il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits pour les pauvres, mais de rendre véritablement effectifs pour tous les droits

¹⁵ I.E. KOCH, « Dichotomies, trichotomies or wave of duties », *Human Rights Law Review*, 2005, p. 87.

¹⁶ *Version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentée par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona*, doc. A/HRC/21/39, 18 juillet 2012. Ce texte a été adopté par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies le 27 septembre 2012 ainsi que le 21 novembre 2012 par la 3^e Commission de l'Assemblée générale des Nations unies. Voy. aussi Élimination de la pauvreté et autres questions liées au développement: activités relatives à la deuxième Décennie des Nations unies pour l'élimination de la pauvreté (2008-2017), Rapport de la 2^e Commission de l'Assemblée générale des Nations unies, doc. A/67/441/Add.1, 12 décembre 2012.

¹⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, *Une vie décente pour tous. De la vision à l'action collective*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, doc. COM(2014) 335 final, Bruxelles, 2 juin 2014.

¹⁸ AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE (FRA), *Protecting fundamental rights during the economic crisis*, Working paper, décembre 2012 ; *Poverty and Inequalities, Paradoxes in Societies of Human Rights and Democracy? Proposals for an inclusive society*, conférence organisée par le Conseil de l'Europe en partenariat avec l'Union européenne, Strasbourg, 21-22 février 2013 (<http://rights-poverty.eu/conference/>).

¹⁹ CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, *Human Rights and the Global Economic Crisis. Consequences, Causes and Responses*, 2009 (disponible en ligne : www.cesr.org). Sur l'ensemble de cette problématique, cf. Fr. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme », *Pauvreté – dignité – droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2008, pp. 65 et s. ; Id., « La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La question de la pauvreté », in COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *La déclaration universelle des droits de l'homme (1948-2008). Réalité d'un idéal commun ? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*, Paris, La Documentation française, coll. « Les colloques de la CNCDH », 2009, pp. 105 et s.

proclamés »²⁰. Il en résulte deux choses. Tout d'abord, lutter contre la pauvreté requiert non seulement d'améliorer les niveaux de revenu et l'accès au logement, à la nourriture, à l'éducation, aux services de santé, mais également de garantir que les personnes vivant dans la pauvreté et l'extrême pauvreté disposent des ressources et des capacités pour bénéficier de tout l'ensemble des droits fondamentaux. L'accès à la justice joue un rôle crucial à tous les niveaux de cette équation. Ensuite, le contenu d'un droit doit être le même pour tous car les droits de l'homme n'ont de sens que s'ils sont les droits de tous. Certains utilisent le concept d'intégrité dans le contenu des droits de l'homme.

II. L'ACCÈS À LA JUSTICE

Il s'agit d'un point sensible et peu connu. Comme l'a souligné la rapporteure des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, le manque d'accès à la justice est une des principales raisons pour lesquelles les personnes basculent et demeurent dans l'extrême pauvreté. C'est pourquoi l'accès effectif à la justice est non seulement un droit de l'homme en soi mais également un instrument essentiel de lutte contre la pauvreté et l'inégalité²¹. Pourquoi ? « Sans accès égal à la justice, les personnes qui vivent dans la pauvreté ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits ou de dénoncer des crimes, des abus ou des violations commis à leur encontre et se retrouvent enfermées dans un cycle d'impunité, de privation et d'exclusion. [...] En outre, la relation entre la pauvreté et les difficultés d'accès à la justice est un cercle vicieux : l'impossibilité pour les pauvres d'intenter des recours judiciaires à travers les systèmes existants accroît leur vulnérabilité face à la pauvreté et les violations de leurs droits, tandis que l'aggravation de la vulnérabilité et de l'exclusion constitue un frein supplémentaire à leur capacité à recourir aux systèmes de justice »²². Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dit exactement la même chose, soulignant la nécessité urgente de donner un nouvel élan au modèle social européen, fondé sur la dignité humaine, la solidarité intergénérationnelle et l'accès à la justice pour tous²³.

Cette question de l'accès à la justice est également à l'ordre du jour de l'Union européenne. Le thème de la conférence 2012 sur les droits fondamentaux initiée par l'Agence des droits fondamentaux est significatif : « Justice en période d'austérité : défis et opportunités pour l'accès à la justice. » Le constat est net. Pour M. KJAERUM, le directeur de l'Agence, la crise est le moment de renforcer l'accès à la justice. Une réduction des budgets en cette période manque tout simplement de vision à long terme : la crise doit être mise à profit pour encourager des solutions novatrices susceptibles d'alimenter l'élaboration des politiques à venir.

²⁰ E. DECAUX, « Les droits des pauvres : une pierre blanche sur un long chemin », *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005, p. 2.

²¹ M. SEPULVEDA CARMONA, "Access to justice and the fight against poverty", *How access to justice can help reduce poverty*, Proceedings of the Avocats Sans Frontières (ASF) Justice 2015 Conference (Brussels, 22 May 2013), disponible en ligne : www.asf.be.

²² *Ibid.*, p. 2.

²³ COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique*, *op. cit.*, p. 8.

D'un point de vue technique, quels sont les éléments indispensables en matière d'accès à la justice ? Dans le contexte du procès équitable (*due process*) et de l'indépendance/impartialité de la justice, nous connaissons les exigences des « four A's » : *availability, accessibility, adequacy, adaptability*. La justice doit être marquée par la disponibilité, l'accessibilité, l'adéquation et la flexibilité. Dans la réalité des faits, nous en sommes encore loin et le chemin est encore long. Mais l'essentiel est d'assurer les étapes susceptibles de *pave the way* (paver la route). Une urgence à mon avis est de maintenir et de développer l'assistance judiciaire, une institution en péril.

Déjà dans l'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, la Cour européenne des droits de l'homme affirma que, sous l'angle de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans certaines circonstances, l'État a l'obligation, même dans les matières civiles, de fournir aux plus démunis l'assistance gratuite d'un homme de loi. Cet enseignement fut par la suite confirmé, raffiné²⁴, mais aussi amplifié pour couvrir l'ensemble de la problématique de l'accès à la justice. Certes, la Cour n'a pas encore déduit de l'article 6 le droit inconditionnel à une justice entièrement gratuite²⁵. Il n'en demeure pas moins que cette disposition, au cas par cas, s'opposera aux obstacles financiers disproportionnés qui s'interposent entre la justice et les justiciables en situation de précarité, qu'il s'agisse de frais de justice excessifs²⁶, tarifés *a priori*²⁷ ou modulés en fonction du montant de la demande²⁸, ou encore de mesures portant déchéance de recours (appel, cassation) au détriment de ceux dont la situation de précarité excluait ne serait-ce qu'un début d'exécution du montant de la condamnation infligée²⁹. Récemment, la Cour n'a pas exclu que la condamnation de la partie qui a perdu le procès au remboursement des honoraires des conseils de la partie qui l'a gagné puisse conduire à une violation de l'article 6 de la Convention en cas de disproportion flagrante entre le montant de la condamnation et les ressources financières de cette partie succombante³⁰. Il faut se rappeler que la « répétibilité des honoraires » fut classiquement présentée, jusque et y compris au sein du Conseil de l'Europe³¹, comme une mesure favorisant l'accès à la justice des plus démunis.

Dans ce contexte, il faut aller jusqu'au bout et poser la question d'un droit d'accès gratuit à la justice pour les plus démunis au regard de l'article 6 de la Convention européenne. L'objection est connue : il s'agit d'un droit économique et non pas d'un

²⁴ Pour une synthèse des principes applicables à la matière, voy. Cour eur. D.H. arrêt *Laskowska c. Pologne* du 13 mars 2007.

²⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Kreuz c. Pologne* du 19 juin 2001, § 59.

²⁶ Pour une synthèse des principes applicables, voy. Cour eur. D.H. arrêt *Bakan c. Turquie* du 12 juin 2007, §§ 66 et s.

²⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Mehmet et Suna Yiğit c. Turquie* du 17 juillet 2007. En l'espèce, la Cour estime que l'obligation faite aux requérants, qui n'avaient pas de revenus, d'acquitter des frais de justice s'élevant à quatre fois le salaire minimum mensuel à l'époque, a constitué une restriction disproportionnée du droit d'accès des intéressés à un tribunal (§ 38).

²⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Stankov c. Bulgarie* du 12 juillet 2007.

²⁹ Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox-Collectif stop Melox et Mox c. France* du 12 juin 2007, § 15.

³⁰ Pour une synthèse des principes applicables à la matière, voy. Cour eur. D.H. arrêt *Laskowska c. Pologne* du 13 mars 2007.

³¹ Recommandation R(81)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les moyens de faciliter l'accès à la justice du 14 mai 1981.

droit civil et politique. Mais un tel cloisonnement entre ces droits ne résiste plus à l'épreuve des faits. Appréhendant et faisant siennes les intuitions qui soutiennent le principe de l'indivisibilité des droits fondamentaux, la Cour européenne des droits de l'homme aperçut rapidement que l'effectivité des droits civils et politiques dont elle avait la garde ne pouvait se concevoir, dans certains cas, qu'à charge d'admettre les prolongements sociaux de ces droits. Le thème de l'effectivité entre dans la jurisprudence de la Cour et s'y installe définitivement : il importe de donner aux droits reconnus leur pleine portée car la Convention a pour but « de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire mais concrets et effectifs ». Si nous acceptons l'idée que la crise et la crise économique n'est pas seulement conjoncturelle mais qu'elle est, plus profondément, le signe d'une mutation, dans le domaine des droits de l'homme je pense que celle-ci nous invite à donner plus de sens, de portée et d'effet à l'indivisibilité des droits humains fondamentaux qui constitue sans aucun doute l'horizon régulateur de la protection internationale de ceux-ci.

Mais, en fin de compte, assurer réellement l'accès à la justice aux personnes touchées par la pauvreté ne dépend pas seulement d'outils juridiques ou de l'accès à des services juridiques, des avocats et des tribunaux. Il importe d'adopter une approche plus globale qui tient compte de facteurs structurels, sociaux et économiques plus généraux. Les causes de cette « pauvre justice » sont l'absence d'expression, d'éducation, d'accès aux processus décisionnels, ainsi que l'impuissance politique qui résulte de l'absence de responsabilisation. Pour améliorer l'accès à la justice et réduire la pauvreté, les États doivent s'attaquer à tous ces obstacles d'une manière globale, en créant les conditions nécessaires pour permettre aux personnes aux prises avec des difficultés sociales ou économiques de bénéficier pleinement de la justice ou du droit à l'application régulière de la loi sur un pied d'égalité. « L'accès à la justice, l'État de droit et la démarginalisation par le droit sont donc les ingrédients clés pour réduire la pauvreté »³².

Enfin, l'accès à la justice implique aussi le droit à l'exécution des décisions des cours et tribunaux et leur non-exécution est aujourd'hui une plaie en Europe, particulièrement pour les personnes les plus vulnérables. Ainsi, l'arrêt *Bourdov c. Russie* du 7 mai 2002 concernait les indemnités dues aux travailleurs contaminés qui avaient nettoyé le site de Tchernobyl et qui, des années plus tard, n'avaient pas été payés³³, devenant ainsi des vrais parias. L'arrêt *Bourdov (n° 2)* du 15 janvier 2009 est devenu un arrêt pilote obligeant la Russie d'instaurer, dans un délai de six mois, un remède effectif au niveau national permettant d'obtenir une réparation adéquate et suffisante en cas d'inexécution ou de retard d'exécution des jugements en cause³⁴. Plus récemment encore est intervenu l'arrêt *Gerasimov et autres c. Russie* du 1^{er} juillet 2014 qui concernait des requérants affectés par la mise à exécution tardive de décisions judiciaires internes leur octroyant des prestations en nature (logements, services d'entretien et de réparation, fourniture d'une voiture à une personne handicapée, délivrance

³² O. DE SCHUTTER, « Mot de clôture. La contribution de l'accès à la justice à l'agenda pour l'après 2015 », *Comment l'accès à la justice aide à réduire la pauvreté* (conférence « Justice 2015 » organisée par Avocats Sans Frontières (ASF) à Bruxelles le 22 mai 2013), disponible en ligne sur le site www.asf.be.

³³ Cour eur. D.H., arrêt *Bourdov c. Russie* du 7 mai 2002, § 35.

³⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Bourdov (n° 2) c. Russie* du 15 janvier 2009, § 141.

de documents administratifs, etc.). La Cour a non seulement conclu à la violation de l'article 6 et de l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention mais elle a également décidé de faire de cet arrêt un arrêt pilote. Observant que la non-exécution des jugements en cause constituait un problème structurel et persistant, la Cour a donné deux ans aux autorités pour trouver une solution³⁵.

III. CONCLUSION

Comme l'analyse A. SUPLOT (professeur au Collège de France), il y a deux conceptions de la pauvreté : celle qui y voit un fléau social (comme les catastrophes naturelles, la sécheresse) dont on peut limiter les effets mais pas les causes ; celle qui constate que la pauvreté plonge ses racines dans le terreau des injustices sociales et c'est donc sur ces causes qu'il faut agir³⁶. C'est là que les droits fondamentaux peuvent prendre tout leur sens et leur effectivité.

Mais comment agir ? L'approche des professeurs Abhijit BANERJEE et Esther DUFLO, dans leur ouvrage en 2012 que je trouve magnifique, *Repenser la pauvreté*³⁷, livre, à l'intention des décideurs, un message essentiel : dans la lutte contre la pauvreté, ce sont les politiques qui doivent s'adapter aux pauvres et pas l'inverse. Ils constatent que les pauvres sont l'objet des dispositifs juridiques – très nombreux – de lutte contre la pauvreté, mais ils ne sont quasiment jamais considérés comme sujets invités à faire connaître l'expérience qu'ils ont de la pauvreté. Les pauvres sont dignes d'admiration ou de pitié mais rarement considérés comme source de connaissance, comme personnes qu'il importe d'entendre pour savoir ce qu'elles pensent, ce qu'elles veulent, ce qu'elles font³⁸. Les personnes pauvres doivent être au centre de leur propre développement plutôt qu'un pion sur un échiquier d'experts³⁹.

Je vous remercie.

³⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Gerassimov et autres c. Russie* du 1^{er} juillet 2014, § 227.

³⁶ A. SUPLOT, « La pauvreté au miroir du Droit », *op. cit.*

³⁷ A. BANERJEE et E. DUFLO, *Repenser la pauvreté*, Paris, Seuil, 2012.

³⁸ *Ibid.*, p. 10.

³⁹ W. EASTERLY, *The tyranny of experts*, New York, Perseus-Basic Books, 2013.

JUSTITIE EN ARMOEDE

FRANÇOISE TULKENS

Voormalig rechter en vicevoorzitter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Professor emeritus van de Université de Louvain

Geassocieerd lid van de Académie Royale de Belgique

Het thema “effectiviteit van en toegang tot rechten” dat u voor dit colloquium ter gelegenheid van de verjaardag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting hebt gekozen, is tegelijk radicaal en essentieel. Radicaal omdat het raakt aan de kern van de zaak; essentieel omdat het onlosmakelijk verbonden is met het bestaan zelf van mensen die in armoede leven. Ik ben het volledig met u eens dat de ineffectiviteit van rechten niet enkel een ontzegging van die rechten is, maar ook een aanfluiting ervan. Rechten zijn niet louter complexe en geleerde woorden die in handen zijn van bevoorrechte klassen. Rechten zijn in de eerste plaats en bovenal instrumenten die moeten worden gebruikt, middelen die door iedereen en voor iedereen moeten worden ingezet. Vanuit dit oogpunt is de toegang tot rechten een eerste en noodzakelijke voorwaarde voor de effectiviteit ervan. Het is een fundamenteel recht.

In de huidige crisistijd wordt de toegang tot rechten zwaar op de proef gesteld (I). Ik denk echter dat er geen situatie is waarin een eis tot rechtvaardigheid gegrond en dringender is (II). Dit zijn de twee thema’s waarop ik wat verder zal ingaan.

I. DE CRISIS EN DE FUNDAMENTELE MENSENRECHTEN¹

Het is al tot vervelens toe herhaald. We worden geconfronteerd met een economische en financiële crisis, ook al treft die crisis niet iedereen op dezelfde manier. In tijden van crisis hebben de staten en individuen de neiging om op zichzelf terug te plooiën, een defensieve houding aan te nemen. De fundamentele rechten, en dan met name de rechten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de gelijkheid en non-discriminatie, de superioriteit van het recht en de toegang tot justitie, dreigen nog meer terrein te verliezen in een beleid van regeringen die op zoek zijn naar snelle oplossingen of die eenvoudigweg geconfronteerd worden met moeilijke keuzes. Maar het is precies op dergelijke momenten dat de democratische samenleving op de proef wordt gesteld. Zoals rechter Louis BRANDEIS van het Amerikaans Hoogerechtshof fijntjes opmerkte: *“we kunnen ofwel democratie hebben, ofwel enorme rijkdom in de handen van een kleine elite, maar niet de twee tegelijk.”*

¹ Ik baseer me hier op enkele eerdere werken: F. TULKENS, “Droits fondamentaux et pauvreté en temps de crise”, lezingencyclus “Les défis d’être juste aujourd’hui”, Université de Genève, 6 maart 2014 (niet gepubliceerd); F. TULKENS, “Les droits de l’homme. Un défi et un enjeu économique”, lezing bij de opening van het academiejaar, ICHEC Brussels Management School, 24 september 2014 (niet gepubliceerd).

Maatregelen die als reactie op de economische crisis worden genomen, mogen in geen geval een negatieve impact hebben op de fundamentele mensenrechten. Dat lijkt echter toch te gebeuren, zoals internationale organisaties die strijden voor de bescherming van de rechten van de mens vaststellen. Zo stelt de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa: “*heel wat regeringen in Europa die bezuinigingsmaatregelen nemen, vergeten hun verantwoordelijkheden op het vlak van mensenrechten, met name de sociale en economische rechten van de zwaksten, de noodzaak om toegang tot justitie en het recht op een gelijke behandeling te waarborgen.*”² Bovendien, zo gaat hij verder, “*ook internationale schuldeisers verwaarlozen het vaak om overwegingen inzake mensenrechten mee te nemen in hun bijstandsprogramma’s*”³. Het rapport van het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties over de bezuinigingsmaatregelen en de economische, sociale en culturele rechten vertelt precies hetzelfde verhaal⁴.

De paradox vandaag de dag is dat de economische en sociale rechten terrein verliezen, maar dat dit “*gepaard gaat met een belofte tot meer ethiek en maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven*”⁵. Het opnieuw versterken van de economische en sociale rechten (het recht op een aanvaardbare levensstandaard, op bestaansmiddelen, op onderwijs) is echter meer dan een morele taak; het is een echte juridische plicht. Sociale democratie is geen andere vorm van democratie; het is een element dat inherent is aan elke vorm van democratie⁶.

De crisis mag in geen geval een voorwendsel zijn om rechten en grondrechten op te offeren in naam van bezuinigingen en macro-economische discipline, maar moet net een drijfveer zijn om de kansarme en zwakste bevolkingsgroepen te verdedigen en te beschermen. Bovendien zijn ook vrouwen en mannen niet gelijk in de huidige economische crisis. De crisis en de bezuinigingen die ze met zich meebrengt, treffen vrouwen veel harder en zetten de vooruitgang die is geboekt op het vlak van het genot van fundamentele rechten door vrouwen opnieuw op de helling. Om deze evolutie een halt toe te roepen en om te keren, moeten maatregelen worden genomen die met overwegingen inzake gender rekening houden.

Maar een “crisis zonder einde”⁷ is niet langer een crisis. Zoals J.-C. GUILLEBAUD stelt, wijst het op een overgang, een keerpunt⁸ waaraan de politiek verantwoordelijken het hoofd moeten bieden en waarmee ze de strijd moeten aanbinden.

² COMMISSARIS VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS VAN DE RAAD VAN EUROPA, *Protéger les droits de l’homme en temps de crise économique. Document thématique publié par le Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe*, CommDH/IssuePaper(2013)2, Straatsburg, Raad van Europa, november 2013.

³ *Ibid.*

⁴ UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Report on austerity measures and economic and social rights*, doc. E/2013/827, Genève, 7 mei 2013 (online: www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf).

⁵ A. SUPLOT, “La pauvreté au miroir du Droit”, *Field Actions Science Reports*, special issue, *Fighting Poverty, between market and gift*, 2012, nr. 4, 119 e.v. (online: <http://factsreports.revues.org/1251>), 121.

⁶ P.-H. IMBERT, “Développement des droits de l’homme et progrès de la démocratie” in *Nouveaux droits de l’homme, nouvelles démocraties?*, Fribourg, Editions Universitaires, 1991, 53.

⁷ M. REVAULT D’ALLONNES, *La crise sans fin*, Parijs, Seuil, 2012.

⁸ Interview met J.-C. GUILLEBAUD, “Cette crise multiple révèle une prodigieuse mutation”, *La Libre Belgique*, 29 december 2012.

In dit opzicht mogen en kunnen we niet langer accepteren dat de crisis wordt gebruikt als excuus voor alles wat wordt teruggedraaid, alles waaraan wordt verzaakt. Als verdediging wordt altijd aangehaald dat er geen geld is. Ik beken dat ik dat niet kan accepteren. Vanuit de rol die hem werd toebedeeld, onderzoekt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op bijzonder kritische wijze de zogenaamde financiële en economische gevaren die regeringen aandragen als argument om hun aanslagen op de rechten en vrijheden die door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens worden gewaarborgd, te rechtvaardigen. Het Hof heeft altijd volgehouden dat een staat nooit een gebrek aan middelen mag inroepen om rechten niet te erkennen, met name wat betreft artikel 2 (recht op leven) en artikel 3 (verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen). Dat zijn absolute rechten waarvan in geen enkel geval mag worden afgeweken. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld, met betrekking tot de situatie in gevangenissen, kennis genomen van ernstige socio-economische problemen, met name in landen met een overgangseconomie. Het Hof erkent wel de economische druk die rust op de staten die het verdrag hebben gesloten, maar heeft toch bevestigd dat een gebrek aan middelen geen rechtvaardiging mag zijn van het feit dat de situatie in de gevangenissen zo slecht is dat ze resulteert in vernederende of onmenselijke behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 van het Verdrag⁹. Met deze duidelijke stellingname sluit het Hof zich overigens aan bij het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties¹⁰, dat stelt: “[i]edere vrije privépersoon menswaardig behandelen en zijn of haar waardigheid respecteren is een fundamentele regel die universeel van toepassing is, een toepassing die overigens niet zou mogen afhangen van de materiële middelen waarover de verdragsluitende Staat beschikt”¹¹. Deze eis zou uitgebreid kunnen en moeten worden naar de toegang tot justitie voor de armsten, gewaarborgd door artikel 6 van het Verdrag als onderdeel van het recht op een eerlijk proces.

Een staat die zich er internationaal toe verbindt om de mensenrechten te erkennen, moet drie verplichtingen naleven: de mensenrechten respecteren (de uitoefening van een gewaarborgd recht niet belemmeren); de mensenrechten beschermen (inbreuken niet accepteren); de mensenrechten realiseren (de middelen voor een effectieve uitoefening ervan voorzien). Zoals O. DE SCHUTTER lang geleden al zei: “door te stellen dat de Staat niet enkel de plicht heeft om de rechten te respecteren en te beschermen, maar ook de realisatie ervan te waarborgen, stelt men in feite dat de Staat rekening moet houden met de levensomstandigheden die verhinderen dat mensen ook effectief kunnen genieten van de vrijheden die in principe gewaarborgd zijn.”¹² De staat is daarbij verplicht tot een progressieve realisatie. En, zo gaat DE SCHUTTER verder: “wanneer het gaat om een plicht tot progressieve realisatie van de rechten van het individu, is het belangrijkste criterium te weten of de overheid alle inspan-

⁹ EHRM 29 april 2003, arrest-Poltoratski/Oekraïne, § 148; EHRM 22 oktober 2009, arrest-Orchowski/Polen, § 153; EHRM 28 februari 2012, arrest-Samaras en anderen/Griekenland.

¹⁰ MENSENRECHTENCOMITÉ, mededeling nr. 458/1991, Mukong/Cameroun, vaststellingen van 10 augustus 1994, CCPR/C/51/D/458/1991, pt. 9.3.

¹¹ MENSENRECHTENCOMITÉ, Algemene Observatie nr. 21, 1992, pt. 4.

¹² O. DE SCHUTTER, “L’interdépendance des droits et l’interaction des systèmes de protection: les scénarios du système européen de protection des droits fondamentaux”, *Droit en Quart-Monde*, september-december 2000, 5.

ningen heeft geleverd die redelijkerwijze van haar verwacht konden worden.”¹³ Het voordeel van deze drieledige typologie is dat ze kan worden toegepast op alle rechten en dat ze dus het geïntegreerde karakter van de economische/sociale rechten en de burgerlijke/politieke rechten bevestigt¹⁴. Zoals I.E. KOCH terecht opmerkt: door de analyse te baseren op het drieledige niveau van de verplichtingen, worden de inherente gelijkheid van alle rechten van de mens, de onderlinge en wederzijdse afhankelijkheid van alle verplichtingen en de omvang van de verplichtingen van de staten versterkt¹⁵.

In de context van de economische crisis staan de relaties tussen armoede en mensenrechten momenteel zowel op internationaal niveau¹⁶ als op Europees niveau¹⁷ op de politieke agenda. De mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad van juni 2014, in het kader van het opstellen van doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, is duidelijk: “Een waardig leven voor iedereen: van wensbeeld naar collectieve maatregelen.”¹⁸ In haar op 20 december 2012 aangenomen resolutie “Mensenrechten en extreme armoede” verplicht de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aan staten om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om elke vorm van discriminatie van wie dan ook, in het bijzonder van mensen in armoede, uit te bannen. Staten mogen evenmin wetten, reglementeringen of praktijken aannemen die het mensen in armoede onmogelijk zouden maken om al hun mensenrechten en fundamentele vrijheden, inclusief economische, sociale en culturele rechten, uit te oefenen, en ze moeten erop toezien dat armen gelijke toegang tot justitie hebben.

Tot slot, hoewel armoede kan leiden tot inbreuken op de fundamentele rechten zoals het recht op een menswaardig bestaan en fysieke integriteit, ondervinden personen die in armoede leven vaak ook moeilijkheden om de andere rechten te laten gelden die door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens¹⁹ worden gewaarborgd.

¹³ *Ibid.*, 10.

¹⁴ Zie QUB BUDGET ANALYSIS PROJECT, *Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Perspective*, Belfast, Queen’s University Belfast School of Law, 2010, 31-49.

¹⁵ I.E. KOCH, “Dichotomies, trichotomies or wave of duties”, *Human Rights Law Review* 2005, 87.

¹⁶ *Final draft of the guiding principles on extreme poverty and human rights, submitted by the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona*, doc. A/HRC/21/39, 18 juli 2012. Deze tekst werd aangenomen door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties op 27 december 2012 en op 21 november 2012 door de 3^e Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Zie ook *Eradication of poverty and other development issues: implementation of the Second United Nations Decade for the Eradication of Poverty (2008-2017)*, Rapport van de 2^e Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, doc. A/67/441/Add.1, 12 december 2012.

¹⁷ EUROPESE COMMISSIE, *Een waardig leven voor iedereen: van wensbeeld naar collectieve maatregelen*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, doc. COM(2014) 335 definitief, Brussel, 2 juni 2014.

¹⁸ EUROPEES BUREAU VOOR DE GRONDRECHTEN (FRA), *Protecting fundamental rights during the economic crisis*, Working paper, december 2012; *Poverty and Inequalities, Paradoxes in Societies of Human Rights and Democracy? Proposals for an inclusive society*, conferentie georganiseerd door de Raad van Europa in samenwerking met de Europese Unie, Straatsburg, 21-22 februari 2013 (<http://rights-poverty.eu/conference/>).

¹⁹ CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, *Human Rights and the Global Economic Crisis. Consequences, Causes and Responses*, 2009 (online raadpleegbaar: www.cesr.org). Over deze problematiek in haar globaliteit, cf. F. TULKENS en S. VAN DROOGHENBROECK, “Armoede en mensenrechten. De bijdrage van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”, *Armoede – waardigheid – mensenrechten. 10 jaar*

Het gaat dan onder andere om het recht op een eerlijk proces of het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Maar zoals E. DECAUX zegt: *“het is niet de bedoeling nieuwe rechten uit te vinden voor de armen, wel om de bestaande rechten echt effectief uit te oefenen voor iedereen.”*²⁰ Daaruit vloeien twee zaken voort. Eerst en vooral betekent armoedebestrijding niet enkel dat het inkomstenniveau en de toegang tot huisvesting, voeding, onderwijs en gezondheidszorg moeten worden verbeterd, maar ook dat moet worden gewaarborgd dat mensen die in armoede en in extreme armoede leven over de nodige middelen en capaciteiten beschikken om van het geheel van de grondrechten te kunnen genieten. Toegang tot justitie speelt daarbij op elk niveau een cruciale rol. Vervolgens moet de inhoud van een recht voor iedereen gelijk zijn, want mensenrechten hebben pas zin als het rechten voor iedereen zijn. Sommigen gebruiken het concept integriteit in het kader van de mensenrechten.

II. TOEGANG TOT JUSTITIE

Het betreft hier een gevoelige en slecht gekende kwestie. Zoals de Speciale Rapporteur voor Mensenrechten en Extreme Armoede van de Verenigde Naties al benadrukte, is het gebrek aan toegang tot justitie één van de belangrijkste redenen waarom mensen in extreme armoede terecht komen en blijven leven. Daarom is de effectieve toegang tot justitie niet enkel een mensenrecht op zich maar eveneens een essentieel instrument in de strijd tegen armoede en ongelijkheid²¹. Waarom? *“Zonder gelijke toegang tot justitie kunnen mensen die in armoede leven hun rechten niet laten gelden en kunnen ze misdrijven, misbruiken of overtredingen die tegen hen worden gepleegd niet aanklagen, waardoor ze vast komen te zitten in een cyclus van straffeloosheid, ontzegging en uitsluiting. (...) Bovendien is de relatie tussen armoede en de moeilijke toegang tot justitie een vicieuze cirkel: doordat de armen geen gerechtelijke acties kunnen ondernemen via de bestaande systemen nemen hun kwetsbaarheid en de schendingen van hun rechten toe, terwijl die toenemende kwetsbaarheid en uitsluiting een bijkomende hindernis vormen voor een mogelijke toegang tot de gerechtelijke systemen.”*²² De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa zegt precies hetzelfde en benadrukt dat het Europese sociale model, dat is gebaseerd op menswaardigheid, solidariteit tussen de generaties en toegang tot justitie voor iedereen, dringend een nieuw elan moet krijgen²³.

samenwerkingsakkoord, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2008, 65 e.v.; F. TULKENS en S. VAN DROOGHENBROECK, “La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme. La question de la pauvreté” in COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L’HOMME, *La déclaration universelle des droits de l’homme (1948-2008). Réalité d’un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*, Parijs, La documentation française, coll. “Les colloques de la CNCDH”, 2009, 105 e.v.

²⁰ E. DECAUX, “Les droits des pauvres: une pierre blanche sur un long chemin”, *Droits fondamentaux*, nr. 5, januari-december 2005, 2.

²¹ M. SEPULVEDA CARMONA, “Access to justice and the fight against poverty”, *How access to justice can help reduce poverty*, Proceedings of the Avocats Sans Frontières (ASF) Justice 2015 Conference (Brussel, 22 mei 2013), raadpleegbaar op www.asf.be.

²² *Ibid.*, 2.

²³ COMMISSARIS VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS VAN DE RAAD VAN EUROPA, *Protéger les droits de l’homme en temps de crise économique*, o.c., 8.

De problematiek van de toegang tot justitie staat eveneens op de agenda van de Europese Unie. Dat blijkt duidelijk uit het thema van de conferentie in 2012 over de grondrechten die werd georganiseerd door het Bureau voor de Grondrechten: “Justitie in tijden van bezuiniging: uitdagingen en kansen voor de toegang tot justitie.” De situatie is duidelijk. Voor M. KJÆRUM, directeur van het Bureau, is de crisis het uitgelezen moment om de toegang tot justitie te versterken. Een inkrimping van de budgetten in deze periode geeft blijk van een gebrek aan langetermijnvisie: de crisis moet worden gebruikt om tot innovatieve oplossingen te komen die de aanzet kunnen vormen voor het toekomstige beleid.

Wat zijn technisch gezien de elementen die onontbeerlijk zijn voor de toegang tot justitie? In de context van het rechtvaardig proces (*due process*) en de onafhankelijkheid/onpartijdigheid van justitie, zijn er de vereisten van de “four A’s”: *availability, accessibility, adequacy, adaptability*. Justitie moet met andere woorden beschikbaar, toegankelijk, adequaat en flexibel zijn. In de realiteit staan we echter helemaal nog niet zo ver en moet er nog een lange weg worden afgelegd. Het is echter essentieel dat de nodige stappen worden gewaarborgd *to pave the way* (het pad te effenen). Naar mijn mening moet dringend werk worden gemaakt van het behouden en verder ontwikkelen van de juridische bijstand, die op dit moment in gevaar is.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevestigde al in zijn arrest-*Airey tegen Ierland* van 9 oktober 1979 dat de staat, in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in bepaalde omstandigheden, verplicht is om, zelfs in burgerlijke aangelegenheden, zijn armste burgers gratis bijstand van een jurist te bieden. Deze uitspraak werd vervolgens bevestigd, verfijnd²⁴, maar ook uitgebreid om de hele problematiek van de toegang tot justitie te omvatten. Het Hof heeft weliswaar op basis van artikel 6 nog niet beslist dat een volledig gratis toegang tot justitie een onvoorwaardelijk recht is²⁵. Dat neemt echter niet weg dat deze bepaling, afhankelijk van het specifieke geval, een strijdmiddel biedt tegen de buitenmatige financiële obstakels waarmee kansarme rechtzoekenden worden geconfronteerd wanneer ze zich tot justitie wenden, of het nu gaat om buitensporige gerechtskosten²⁶, die *a priori* worden vastgesteld²⁷ of gemoduleerd in functie van het bedrag van de eis²⁸, of om maatregelen die rechtsmiddelen (beroep, cassatie) uitsluiten voor personen die door hun armoede zelfs niet het kleinste deel zouden kunnen betalen van het bedrag waartoe ze mogelijk worden veroordeeld²⁹. Het Hof sloot recent niet uit dat het veroordelen van de verliezende partij tot het betalen van de erelonen van de advocaten van de winnende partij kan leiden tot een inbreuk op

²⁴ Voor een samenvatting van de principes die op de materie van toepassing zijn, zie EHRM 13 maart 2007, arrest-*Laskowska/Polen*.

²⁵ EHRM 19 juni 2001, arrest-*Kreuz/Polen*, § 59.

²⁶ Voor een samenvatting van de principes die van toepassing zijn, zie EHRM 12 juni 2007, arrest-*Bakan/Turkije*, §§ 66 e.v.

²⁷ EHRM 17 juli 2007, arrest-*Mehmet en Suna Yiğit/Turkije*. In deze zaak was het Hof van oordeel dat de veroordeling die werd opgelegd aan de eisers, die geen inkomsten hadden, met name het betalen van de gerechtskosten die vier keer het toenmalige minimumloon bedroegen, voor de betrokkenen een buitenmatige beperking van het recht tot toegang tot justitie betekende (§ 38).

²⁸ EHRM 12 juli 2007, arrest-*Stankov/Bulgarije*.

²⁹ Zie EHRM 12 juni 2007, arrest-*Collectif National d'information et d'opposition à l'usine Melox - Collectif stop Melox et Mox/Frankrijk*, § 15.

artikel 6 van het Verdrag wanneer het bedrag van de veroordeling en de financiële middelen waarover de verliezende partij beschikt, helemaal niet in verhouding staan tot elkaar³⁰. Onthoud hierbij dat de “verhaalbaarheid van de erelonen” traditioneel, tot zelfs in de Raad van Europa³¹, werd voorgesteld als een maatregel die de toegang tot justitie voor de armste klassen van de bevolking bevordert.

In deze context moet men verder gaan en de vraag durven stellen of er in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de armsten geen recht op gratis toegang tot justitie moet worden voorzien. Het tegenargument is gekend: het gaat om een economisch recht en niet om een burgerlijk en politiek recht. Een dergelijke strikte scheiding tussen deze rechten houdt in de praktijk echter niet langer steek. Uitgaande van de intuïties die ten grondslag liggen aan de ondeelbaarheid van de grondrechten, begreep het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al snel dat de effectiviteit van de burgerlijke en politieke rechten waarover het moet waken, in bepaalde gevallen onmogelijk was zonder sociaal verlengstuk van die rechten. Het principe van de effectiviteit heeft zijn weg naar de jurisprudentie van het Hof gevonden en heeft er een vaste plaats ingenomen: het is belangrijk dat het draagvlak van de erkende rechten volledig wordt benut, want het Verdrag wil “*geen theoretische of denkbeeldige, maar concrete en effectieve rechten beschermen*”. Als we aannemen dat de financiële en economische crisis niet louter gebonden is aan de conjunctuur maar, fundamenteeler, de voorbode is van een keerpunt op het vlak van de mensenrechten, dan biedt dit volgens mij de kans om meer zin, slagkracht en invloed te geven aan de ondeelbaarheid van de fundamentele mensenrechten, die zonder twijfel het regelgevende baken vormen voor de internationale bescherming van die rechten.

Maar uiteindelijk volstaan juridische instrumenten of toegang tot juridische diensten, advocaten en rechtbanken op zich niet om een werkelijke toegang tot justitie te waarborgen voor mensen die getroffen worden door armoede. Dat vereist een meer globale benadering die rekening houdt met meer algemene structurele, sociale en economische factoren. De oorzaken van deze “arme justitie” zijn de afwezigheid van het zich kunnen uiten, van scholing, van geen toegang tot de besluitvormingsprocessen, en ook het politiek onvermogen dat voortvloeit uit een gebrek aan responsabilisering. Om de toegang tot justitie te verbeteren en armoede terug te dringen, moeten staten al deze obstakels op een globale manier aanpakken door alle noodzakelijke voorwaarden te scheppen waardoor mensen die kampen met sociale of economische moeilijkheden op voet van gelijkheid en met regelmatige toepassing van de wet ten volle gebruik kunnen maken van justitie of het recht. Toegang tot justitie, de rechtsstaat en het wegwerken van marginalisatie via het recht vormen dus de sleutel tot het terugdringen van de armoede³².

³⁰ Voor een samenvatting van de principes die op de materie van toepassing zijn, zie EHRM 13 maart 2007, arrest-*Laskowska/Polen*.

³¹ Aanbeveling R(81)7 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten betreffende het vergemakkelijken van de toegang tot het gerecht van 14 mei 1981.

³² O. DE SCHUTTER, “Mot de clôture. La contribution de l'accès à la justice à l'agenda pour l'après 2015”, *Comment l'accès à la justice aide à réduire la pauvreté* (conferentie “Justice 2015” georganiseerd door Advocaten Zonder Grenzen (AZG) in Brussel op 22 mei 2013), online beschikbaar op de site www.asf.be.

Tot slot betekent toegang tot justitie ook het recht op uitvoering van de beslissingen van de hoven en rechtbanken. De niet-uitvoering daarvan is momenteel echter een kwalijk zeer in Europa, in het bijzonder voor de meest kwetsbare personen in de maatschappij. Zo had het arrest-*Bourdov tegen Rusland* van 7 mei 2002 betrekking op de schadeloosstelling voor werknemers die besmet waren geraakt bij de reiniging van de site van Tsjernobyl en die jaren later nog niet waren betaald³³, waardoor ze echte paria's waren geworden. Het arrest-*Bourdov* (nr. 2) van 15 januari 2009 is een pilootarrest geworden dat Rusland ertoe verplichtte om binnen een termijn van zes maanden op nationaal niveau een effectief systeem op te zetten dat mensen de mogelijkheid biedt om een gepaste en voldoende schadevergoeding te verkrijgen wanneer gerechtelijke uitspraken niet of niet tijdig worden uitgevoerd³⁴. Nog recenter was het arrest-*Gerasimov en anderen tegen Rusland* van 1 juli 2014 waarbij de eisers getroffen werden door de laattijdige uitvoering van nationale gerechtelijke beslissingen die hen vergoedingen in natura toekenden (huisvesting, onderhouds- en hersteldiensten, toekenning van een voertuig aan een persoon met een handicap, afgifte van administratieve documenten, enz.). Niet alleen oordeelde het Hof dat hier een inbreuk werd gepleegd op artikel 6 en artikel 13 (recht op een effectief rechtsmiddel) van het Verdrag, maar het besliste ook om van dit arrest een pilootarrest te maken. Na vaststelling dat de niet-uitvoering van vonnissen een structureel en aanhoudend probleem was, heeft het Hof de autoriteiten twee jaar de tijd gegeven om een oplossing te vinden³⁵.

III. CONCLUSIE

Zoals A. SUPLOT (docent aan het Collège de France) zegt, zijn er twee opvattingen over armoede: één die ze ziet als een sociale ramp (zoals natuurrampen, droogte) waarvan we wel de omvang maar niet de oorzaak kunnen beperken; een andere die ervan uitgaat dat de wortels van de armoede in de sociale onrechtvaardigheid liggen en dat het dus deze oorzaken zijn die we moeten aanpakken³⁶. Het is precies hier dat de betekenis en de effectiviteit van de grondrechten het best tot hun recht kunnen komen.

Maar hoe pakken we het aan? In hun werk *Repenser la pauvreté*³⁷ van 2012, dat ik overigens schitterend vind, geven docenten Abhijit BANERJEE en Esther DUFLO de beleidsmakers een duidelijke boodschap: in de strijd tegen armoede moet het beleid zich aanpassen aan de armen en niet omgekeerd. Ze stellen vast dat armen het voorwerp uitmaken van heel wat juridische instrumenten die gericht zijn op armoedebestrijding, maar dat ze bijna nooit gehoord worden als ervaringsdeskundigen die kunnen uitleggen wat armoede echt inhoudt. De armen zijn voorwerp van bewondering of medelijden, maar worden zelden gezien als een bron van kennis, als mensen naar wie moet worden geluisterd om te weten wat ze denken, wat ze willen, wat ze

³³ EHRM 7 mei 2002, arrest-*Bourdov/Rusland*, § 35.

³⁴ EHRM 15 januari 2009, arrest-*Bourdov* (nr. 2)/*Rusland*, § 141.

³⁵ EHRM 1 juli 2014, arrest-*Gerasimov en anderen/Rusland*, § 227.

³⁶ A. SUPLOT, "La pauvreté au miroir du Droit", *o.c.*

³⁷ A. BANERJEE en E. DUFLO, *Repenser la pauvreté*, Paris, Seuil, 2012.

doen³⁸. De armen moeten de drijvende kracht zijn achter hun eigen ontwikkeling, niet zomaar een pion op het schaakbord van de experts³⁹.

Dank u.

³⁸ *Ibid.*, 10.

³⁹ W. EASTERLY, *The tyranny of experts*, New York, Perseus-Basic Books, 2013.

