



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

OBSERVATOIRE
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL
BRUXELLES



OBSERVATORIUM
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN
BRUSSEL



RÉGION DE
BRUXELLES-
CAPITALE

Colloque Lire et Ecrire Wallonie
« Recours aux droits et alphabétisation : un écart qui se creuse ? »
Atelier 3 : Dématérialisations
20 octobre 2022 - Namur

Non-recours aux droits sociaux et précarisations, digitalisation et dématérialisations

Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté
Observatoire de la santé et du Social de la Région Bruxelles-capitale
Laurence Noël lnoeel@ccc.brussels

Contexte Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, [ordonnance 2006](#)

Définition

« le non-recours renvoie à *toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre* » « toute (non)-réalisation d'une offre publique de droits et de services »

Approche

- * des pauvretés par le non-recours aux droits et services (Warin, 2009) et [Odenore](#)
- * non territoriale qui part des faits, des expériences d'individus et d'acteurs/services vivant dans toute la Région

Une recherche sur le non-recours aux droits sociaux et des méthodes mixtes

Revue de la littérature, approche globale et longue phase exploratoire (25 personnes « expertes »)

Construction d'une typologie sur base des travaux P. Warin

Terrain & matériau (68 intervenants et 26 personnes en situations de non-take up)

Demande données statistiques (Datawarehouse BCSS)

Collecte données administratives institutions publiques de la sécurité sociale

Une partie s'impose non prévue initialement autour des enjeux de l'automatisation des transferts de données, de la numérisation et de la dématérialisation

Liens vers publications

* 2017 *Aperçus du non-recours aux droits et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise* : [lien](#)

Rapport thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté

* 2021 *Analyse des impacts de la première vague de la Covid 19 sur les personnes précarisées et les services sociaux de première ligne* : [lien](#)

* 2021 *Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise* : [lien](#)

Article Brussels studies

Situations **individuelles** et concrète de non-recours et **comment la dématérialisation les aggrave**

Typologie explicative du phénomène de non-recours Philippe Warin [Odenore](#)

non connaissance de droit(s)
non demande de droit(s)
non accès aux droit(s)
non proposition de droit(s)

Ajout Observatoire

exclusion de(s) droit(s)

Non connaissance de droit(s) : éligible mais ne connaît pas le/ses droit(s)

Information & connaissance, la base mais trop > < manque

Non valides et contradictoires

La compréhension : courriers, formulaires, procédures, ...

Distribution d'infos ne suffit pas : complexité procédures pour prendre les informations

Par rapport à la dématérialisation

lire, écrire et langage parlé/automatique téléphone, écrans, sites, guichets, pages, formulaires, username/login:mot de passe, conditions d'accès

informations non mises à jour

Non demande de droit(s) : éligible mais ne demande pas le/ses droit(s)

Mise à l'épreuve des représentations de soi/sociales, des institutions, des statuts, ...

Ne vouloir pas demander > < ne pas pouvoir

Non demande momentanée >< définitive

Seuil de démarches accomplies : humiliation, colère, refus

Par rapport à la dématérialisation

pas de matériel

pas de connexion

difficultés lire et écrire

pas d' « habitudes » numériques, expériences numériques négatives et dévalorisantes avec digital par défaut

découragement face aux multiples barrières numériques

Non accès au(x) droit(s) : éligible mais ne reçoit pas le/ses droit(s) demandés

Circuit infini : justifications, déplacements, coordination

Faits « anodins »

Conflictualité

Temporalités administratives : procédure (1^{er} rdv, démarches, dossier, ...) & institutions (files, guichets...)

Conditions restrictives : nature, nombre, fréquence

Facteurs administratifs internes

(lieu lointain, horaires impossibles, communication & organisation, *front desks* et, non suivi du dossier, non-recours au TT...)

Facteur administratifs externes

(communes, Région, fédéral, mutualités, syndicats, employeurs, IPSS, ...)

Discriminations multiples

Par rapport à la dématérialisation

disparition guichet et impossibilité de contact avec le service public/privé

critères et compétences pour amener preuves des critères >< data

lire et écrire, à chaque étape

réalisation concrète des démarches avec actions numériques, matériel et compétences spécifiques

suivi dossier, username/login et mots de passe, machines, QR code, codes temporaires,

décision en ligne

recours, contestation et plainte en ligne

durée et renouvellement en ligne

Non proposition de droit(s) : éligible mais l'intervenant ne propose pas le/ses droit(s)

Fruit d'une non connaissance et de l'hypercomplexité : personnes, intervenants, institutions

Facteurs relationnels dans cadre asymétrique : absence de disposition, d'attitude

Facteurs institutionnels : surcharge, consignes et quotas, manque de moyens, ...

Rôle attendu >< rapport de confiance aux services publics

Par rapport à la dématérialisation

absence fréquente d'identification automatique proactive

informations éclatées et compartimentées

pas de mention systématique d'autres droits

absence d'analyse de la situation

Exclusion de(s) droit(s)

- pourquoi cet ajout ? aux limites du non take-up entre non couverture
- toujours observer simultanément non-recours et exclusions de droits

éligible ou inéligible mais ...

Méconnaissance, erreur, malentendu, ...

Actions des intervenants : information, attitude défavorable, non suivi, ...

Asymétrie trop forte : disproportion, subjectivité, pouvoir de sanction

Risque d'exclusion de plus en plus élevé : changements légaux, activation, parcours & temps long, perte de confiance, angoisse, ...

Par rapport à la dématérialisation

informations dépassées ou erronées dans les bases de données

erreur en chaîne lors des traitements automatisés des données : flux, data-mining, data-matching, algorithmes, clignotant ...

fermeture automatique des droits

Situations de non-recours

Autres acteurs associations, réseaux informels, communauté, services caritatifs, humanitaires, religieux, citoyens, ...
assurent aide matérielle, alimentaire, **administrative**, psychologique, d'urgence ...
→ subissent dématérialisation **accentuée** aussi et **perdent du temps**

Contrainte de dépendance : humiliations et colère
→ **dépendance renforcée** avec dématérialisation

Différences de **traitement** et discriminations : effets de sélection sur base de la langue, langage, situation administrative, couleur de peau, sexe ...
→ effets de **sélection** via le numérique par défaut

Développement et prégnance facteurs administratifs et organisationnels
→ **dont la dématérialisation** des procédures et des services publics

Plus globalement par rapport à la dématérialisation : **non contact** avec services publics et **dépossession**

Analyse des parcours socio-administratifs

Parcours socio-administratifs et parcours de vie : des changements de statuts (effets Covid)

- générés par risques sociaux, événements familiaux, transitions de la vie et aussi normes activation
- précarisants
- plus fréquents → effet Covid accélération changements

Espace de précarités* renforcés

Mouvement général de précarisations

- allongement durée « entre deux » → égarements dans flux, clouds, process, multiples acteurs et données
- instabilité revenus & pauvreté monétaire avec dégradation des situations de vie
- invisibilisation des personnes en droits et en chiffres

Durcissement « droits sociaux fondamentaux » et asymétrie croissante

- nuance effet Covid : assouplissements momentanés des critères d'accès et de maintien de droits
- retour à la normale

*cf. [Femmes, précarités et pauvreté en Région bruxelloise](#)

Analyse des parcours socio-administratifs

Tout acteur participe à l'effectivité des droits sociaux

acteurs coopérants (mutualités, syndicats, ...)

pouvoirs locaux et communes,

acteurs associatifs & privés (employeurs, secrétariats sociaux, sous-traitants, ...)

autres acteurs publics & privés (justice, intérieur, BCSS et SMALS)

Dématérialisations concernent

services publics fédéraux

services publics régionaux

services communautaires

services publics communaux

services privés

relations sociales

→ effet Covid 19 = accentuation et permanence des dématérialisations

SPF Finances, Onem, Inami, SPF Pensions, syndicats, mutuelles, banques, fournisseurs d'énergie/de téléphone, ...

Enjeux de la dématérialisations des services publics

Résultats d'enquête : la digitalisation = risque accru de générer du non-recours

Confusion **entre**

e-Government

automatisation des transferts et traitements des données

automatisation des droits sociaux

Mais **presque toujours** demande, conditions, hyper contrôle

Objectifs

simplification, efficacité, disponibilité, rapidité, anticipation, réaction, proactivité



Sur le terrain

difficultés concrètes de régularisation administrative pour ayants-droit & intervenants : « blocages », non traitement, non concordance, fermeture des droits, preuves, ...



Droit à l'information

à poser des questions, à un accès direct et indirect, à une rectification, d'opposition (Loi vie privée, protection des données, RGPD)

Big data et non take-up : enjeux légaux, éthiques et techniques

Défis de qualification et de validité

situation humaine réelle → situation administrative et juridique → codes

Défis d'usages et traitements

croisements, contrôle, applications, vérifications et identifications, transferts de données

Défis d'adaptation à la vitesse de la complexification juridique et sociale et de délai légal de décision (octroi/refus)

législations et situations changeant, bases de données, algorithmes, transferts automatiques avec erreurs

A tous les niveaux de pouvoir communal, régional, fédéral et pour une multiplicité d'acteurs

Outils légaux : [Loi only-once](#) de 2014 & Loi visant à instituer la [Charte de l'assuré social](#)

Quels objectifs? Automatisation, octroi, simplification, proactivité, contrôle et lutte contre la fraude ?

Relativiser la piste de l'automatisation comme réponse

[Rapport médiateur fédéral 2021](#) (nombre de plaintes par secteur : affaires sociales : 34,44% en 2020 et 31,47% en 2021)

Recommandations des intervenants par rapport à l'automatisation et la dématérialisation

Simplifier et harmoniser

Accueil et langage utilisé

Data : validité, coordination de l'échange de données, développer un travail humain de vérification des data

Rendre disponible des informations valides

Gérer le secret (impact sur le travail social, l'enquête sociale, la vie privée, ...)

Accès rapide aux données et décision immédiate d'(in)éligibilité

Visibiliser l'invisibilisation en droits et en chiffres

Favorables à l'automatisation des droits

Eviter la fermeture de droits

Allocation universelle > < Stratégie pour une sécurité sociale au bénéfice des citoyens?

En France exemple « Rendez vous des droits », maintenant 100% droits sociaux et santé

Réponses pratiques des intervenants

Tout ce qui se fait déjà :

accompagnement physique

accompagnement psychologique

accompagnement sur Internet

expliquer

«ne pas suivre les procédures»

réseaux interinstitutionnels

production d'actes administratifs

vérifier, analyser

coacher

Service inconditionnel ... mais, limites et parfois sentiment d'impuissance

Contacteur proactivement, aller vers, aller chercher « outreach »

Mais aussi : faire remonter les problèmes, cartes blanches, collectifs, ...

Suites y compris dématérialisation ?

Diffusion : articles, interviews, auditions, colloques, ...

Autres recherches, avis, constats par associations, services publics, académiques (TAKE, Innov'iris, ...), ...

Avis d'initiative Brupartners

Avis 2018/09 Conseil National Supérieur des Personnes Handicapées

Jeudi de l'Hémicycle, rapport et recommandations parlement de la Cocof

Mention dans Ordonnance modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale

Article 62 : « *Il a notamment, sans préjudice des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées, la faculté, pour participer à la lutte contre la pauvreté, et en coordination avec les services et institutions précités :1° de veiller à lutter contre la sous protection sociale et le non-recours aux droits* »

Quelles suites concrètes ?

Mise à l'agenda politique régional, fédéral et communal et dans autres régions

Mention dans accords de gouvernement bruxellois et accords fédéraux (mais aussi procédure numérique par défaut)
Actions concrètes via ordonnances appels à projets, plans politiques (fédéral, PSSI bruxellois, etc.)

FWB → décrets 2019 et budgets appels à projets et recherche non-recours aux droits <https://www.federation-wallonie-bruxelles.be/lutte-contre-la-pauvrete/>

Ex d'actions et outils : actions d'information et de sensibilisation, app de la Smals « my benefits », espaces publics numériques, experts du vécu, équipements, événements (AI4Belgium : [session sur AI dans services publics](#)), stratégie Secrétaire d'état à la digitalisation (Connectoo), ...

Défis politiques et enjeux d'action publique régionale et au-delà...

Evaluation des politiques publiques → montre développement non-recours aux droits pour plusieurs droits sociaux fondamentaux

Simplifier et harmoniser procédures régionales et fédérales « sans déversements » (communes et régions fragilisées financièrement)

Importance accueil lieux, données, objets, personnes, espaces, machines et langage utilisé

Clarté missions des services et information/décision rapide d'éligibilité (oui ou non) au moment de la demande

Veille législative et administrative (réglementations, codes, changements statuts/systèmes/lois, transferts de compétences, ...)

« Devoir » de développer

réflexivité individuelle : déontologie, sens, marges de manœuvre effets des rapports sur les décisions

réflexivité de service (administrations et services de protection sociale, des services sociaux par rapport à leur pratique et interprétation des législations, nouvelles réglementations et missions)

Evolutions du non-recours malgré mise à l'agenda : effets Covid, contexte géo-politique : précarisations & surexposition CPAS

Quelles orientations des discours ? Quelles orientations des actions ? Simplification ou maintien de la réalité ?

Equité universalité et effectivité des droits *versus* augmentation appels à projets et politiques et dispositifs ciblés ?

Coût politique et démocratique de non-confiance dans la relation administrative entre le citoyen et les services public

Services qui ont contribué à l'enquête qualitative

• L'Atelier des Droits sociaux (tous les services : emploi, sécurité sociale, aide sociale, droit du bail) • Infor Droits • Groupe de soutien face au surendettement • Medimmigrant • Belgian Anti-Poverty Network • L'Union des Locataires Marollienne • asbl Diogènes vzw • Steunpunt voor diensten schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest • MC Saint-Michel • CAW Brussel • Service Social de Solidarité Socialiste (SESO) • Télé Service asbl (sociale dienst, centrum voor gezinplanning, schuldbemiddeling ...) • Guidance Recherche Active d'Emploi (RAE), Actiris • ONEM.be – RVA.be – LFA.be • capac - hww – hfa • Actiris.brussels, antenne de Molenbeek • Partena, Mutualité Libre, Département aide aux personnes • Services sociaux des Quartiers 1030 asbl • Mission Locale pour l'Emploi de Bruxelles-Ville • Mission Locale de Forest • FGTB • CGSLB • CPAS de Forest • CPAS d'Etterbeek • CPAS d'Anderlecht • CPAS de Koekelberg • Les petits riens asbl • Centre Hospitalier Jean Titeca A.S.B.L. • Maison Médicale Calendula • Fédération des Maisons Médicales • Entr'Aide des Marolles asbl • Gaffi asbl • Cenforgil asbl • Constructiv • Centre de formation Bonnevie asbl • Collectif Alpha • Collectif Formation Société asbl • Le Foyer jettois • Everecity • Les locataires réunis • Service d'accompagnement social aux locataires sociaux (SASLS) • Habiter Bruxelles asbl • Febisp •

Collaborations données quantitatives

BCSS • SPP Intégration sociale • l'ONEM • DG Personnes handicapées • SPF Sécurité sociale • Fédération des CPAS bruxellois • Bruxelles Formation • VDAB • INASTI • Auditorat du Travail de l'arrondissement de Bruxelles • Registre national • Société du Logement de la Région Bruxelles-capitale (SLRB) •

Bibliographie (voir rapport)

Bouckaert N. & Schokkaert E. (2011) « Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale » in *Revue belge de sécurité sociale*, 4/2011.

Castel R. (2009) *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2009, 457 p.

Dubois V. (2015) *La vie au guichet. Administrer la misère*. Paris, Editions Point, octobre 2015.

Dumont D. (2012) *La responsabilisation des personnes sans emploi en question: Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, 2012, la Charte.

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

Funck J.-F. (2014) *Droit de la sécurité sociale*, Groupe Larcier s.a., Bruxelles.

Hibou B. (2012) *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2012.

Koubi (2013) « Services en ligne et droits sociaux » in *Informations sociales, Gérer les droits sociaux* 2013/4, n°178 ;, pp. 44-51.

Noël L. & Luyten S. (2016) « Femmes, précarités et pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale. Des conjonctions de rapports sociaux vers des situations de précarisation effective de femmes » in Pannecoucke I., Lahaye W., Vranken J. & Van Rossem R. (Eds.), *Pauvreté en Belgique*, Annuaire 2016, Academia Press, Gand, pp. 47-70.

Noël, L. (2021) « Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise », Brussels Studies [En ligne], Collection générale, n° 157, mis en ligne le 30 mai 2021, consulté le 24 octobre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/5569>

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2017) *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Commission communautaire commune : Bruxelles. Lien : <http://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/publications/2016-rapport-thematique-aperçus-du-non-recours-aux-droits-sociaux-et-de-la>

Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017) *Regards croisés*, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Commission communautaire commune : Bruxelles. FR <https://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/publications/2016-regards-croises>

Observatoire DEs NOn REcours aux Droits et Services – ODENORE (2010) *Le non-recours : définition et typologies*, Odenore, Juin 2010.

Rouvoy, A. et Berns T. (2013) Gouvernamentalité algorithmique et perspectives d'émancipation. Le disparate comme condition d'individuation par la relation ? In *Réseaux* 2013/1 (n° 177), pages 163 à 196

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013b) *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral*. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles.

Steenssens K. (2014) « L'action proactive comme moyen de lutte contre la sous-protection sociale. Une exploration des concepts et du contexte politique actuel » in *Revue belge de sécurité sociale*, vol.56 (1), (pp. 21-43).

Solidaris (2020) CP étude sur demande : <http://www.solidaris.be/MutLux/Presse/Communiqués/Pages/covid-19-les-publics-plus-fragilises-socio-economiquement-ont-davantage-reduit-leurs-contacts.aspx?choixregion=true>

Vial B. (2010) *Mesurer le non recours : problème politique et question scientifique*, Mémoire, Sciences Po Grenoble, Grenoble.

Warin, P. (2009). Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux. *Lien social et Politiques*, (61), 137-146.

Warin P. (2014) Le non-recours aux prestations sociales : quelle critique du ciblage ?, *Les Politiques Sociales* 2014/2 (n° 3-4), pages 12 à 23, <https://www.cairn.info/revue-les-politiques-sociales-2014-2.htm>