

PAUVRETE ET EXCLUSION EN BELGIQUE : Une réalité de terrain très préoccupante pour les personnes en situation de handicap

Introduction

Tenant compte du nombre maximum de mots, le Belgian Disability Forum asbl (BDF) a fait le choix de limiter cette contribution à deux aspects : le niveau de vie et le non-recours. La contribution ne donne donc pas une vue complète de la situation.

En annexe I, vous trouverez une brève présentation du BDF et la liste des organisations qui en sont membres.

1) Niveau de vie

Globalement, le niveau de vie des personnes en situation de handicap (PSH) est très inquiétant en Belgique. Pour plusieurs raisons parmi lesquelles :

1. La loi sur les allocations aux personnes handicapées date du 27 février 1987 a été modifiée à plusieurs reprises. Sa complexité actuelle ne répond plus à la réalité de vie des PSH:
 - a. les allocations sont sous le seuil de pauvreté¹
 - b. l'allocation d'intégration (AI) doit couvrir les surcoûts liés au handicap, indépendamment du fait que la personne handicapée travaille ou non. La méthode actuelle de calcul de l'AI (hauteur des abattements très variable) pénalise les PSH qui travaillent, les PSH qui ont dû cesser de travailler pour des raisons de santé ou encore celles qui n'ont jamais pu accéder au travail²
 - c. les coûts supplémentaires en raison d'un environnement inaccessible ne sont pas suffisamment pris en compte³
2. Les services d'assistance aux personnes et les services de répit aux familles sont insuffisants ou inadéquats par rapport aux besoins des PSH. Il en résulte des listes d'attente parfois extrêmement longues pour l'obtention d'aides pourtant absolument nécessaires⁴. Ce phénomène a été mis particulièrement en lumière par la crise Covid⁵.
3. La liberté de choix du lieu de la vie de la personne n'est pas garantie⁶, pour les personnes en situation de grande dépendance, mais aussi pour les personnes qui

¹ L'allocation de remplacement de revenu (ARR) pour une personne seule est inférieure de 5% au seuil de pauvreté et de près de 60% au salaire minimum garanti (au 01.09.2021, ARR= 1024,75€ ; seuil de pauvreté = 1072€ ; salaire minimum = 1.625,27€). 40% des personnes qui perçoivent une allocation d'invalidité en Belgique vivent effectivement en dessous du seuil de pauvreté.

<https://www.mi-is.be/fr/presse-multimedia/handicap-et-pauvrete-peu-de-possibilites-demploi-risque-eleve-de-pauvrete>

² <http://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2021-35.html>

³ http://www.belspo.be/belspo/fedra/agora/Handilab_colloq_fr.pdf

⁴ <https://www.gripvzw.be/nl/artikel/424/wachtlijsten-voor-personen-met-een-handicap-eeen-pure-schending-van-de-mensenrechten-maar-in-vlaanderen-is-dat-geen-probleem-dat-opgelost-moet-worden>

⁵ <https://www.unia.be/fr/domaines-daction/covid-19-et-droits-humains#Lutter-contre-les-discriminations>

⁶ <http://ph.belgium.be/fr/m-eacute-morandums-et-notes-de-position/la-d%C3%A9institutionnalisation-des-personnes-en-situation-de-handicap.html>

se trouvent, depuis des années, sur de longues listes d'attente pour accéder à un logement adapté ou recevoir un budget personnel^{7 8 9}.

4. En février 2019, la Commission européenne pointe dans son rapport d'évaluation de la Belgique que les personnes handicapées y sont davantage exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale¹⁰.
5. Bien que la Constitution belge garantisse le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, dont le droit à un logement décent (art.23,3^o), il est difficile, pour les PSH, d'accéder à un logement social abordable, accessible et adapté¹¹. A cela s'ajoute le problème de pénurie de logements pour familles nombreuses, dont un des membres est en situation de handicap.
6. Dans son Plan National de Réforme (PNR) 2010, la Belgique avait déclaré "... *La Belgique a l'ambition que, d'ici 2020, 380.000 personnes ne seront plus confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale par rapport à l'année de référence (2008)*"¹²". Le BDF note que près de 100.000 nouvelles personnes sont entrées dans la pauvreté entre 2010 et 2020 ¹³. Les conséquences liées à la situation COVID-19 ne sont donc pas intégrées dans ces chiffres.
7. La Cour des comptes a été très critique, en 2016, à l'égard du 2^e Plan fédéral de lutte contre la pauvreté : "... *Tout manque dans le plan : mobilisation des administrations, contribution du plan à la réalisation de l'objectif national, aucun délai, aucune enveloppe budgétaire générale, aucune estimation du coût des objectifs ou actions. En résumé, le deuxième plan de lutte contre la pauvreté est plus une "liste d'actions" qu'un instrument de politique publique*"¹⁴.
8. Le CSNPH a fait le même constat concernant le 3^e Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019¹⁵: la lutte contre la pauvreté n'est pas une priorité pour la

⁷ <https://www.despecialist.eu/nl/nieuws/wachtlijsten-in-gehandicaptensector-blijven-groeien-ondanks-injectie-van-270-miljoen.html>

⁸ Le secteur du logement social connaît une pénurie de logements depuis des années, ce qui réduit grandement les chances d'autosuffisance. De plus, il y a deux facteurs aggravants : ces logements sont délabrés, ce qui entraîne une forte consommation de chauffage et peu répondent aux normes d'accessibilité. Enfin, la notion de logement "adaptable" n'est toujours pas incluse comme un élément essentiel dans leur cahier des charges de construction ou de réhabilitation - Unia, *The Housing Diversity Barometer*, p.274-275

(http://www.unia.be/files/legacy/barometre_de_la_diversite_logement.pdf)

⁹ En Flandre, les listes d'attente pour accéder aux budgets d'assistance dépassent les 20.000 personnes. Les délais d'attente se comptent en années <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/09/08/waarom-de-wachtlijsten-in-de-gehandicaptenzorg-de-komende-jaren/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-belgium_fr.pdf

¹¹ <https://www.asph.be/analyse-2018-logement-social-et-ascenseur-des-composantes-indissociables/>

¹² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_belgium_fr.pdf, page 31

¹³ <http://ph.belgium.be/fr/nouvelles-amp-presse/07-05-2020-plan-national-de-r%C3%A9forme-2020-de-la-belgique.html>

¹⁴ https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_la-cour-des-comptes-tacle-severement-la-belgique-incapable-de-reduire-la-pauvrete?id=9354244

¹⁵ Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées, *Avis n° 2016/09, relatif au projet de troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, 4/4/2016, <http://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2016-09.html>

Belgique¹⁶. Au contraire, la pauvreté est en hausse et s'étend également à certains travailleurs, en particulier ceux qui sont en situation de handicap¹⁷.

9. La complexité du système administratif conduit à un phénomène croissant de "non-take-up" (personnes qui ne font pas valoir leurs droits par manque d'information ou par incompréhension). Les PSH y sont en particulier exposés¹⁸.
10. Depuis 2016, la Direction générale Personnes handicapées du Service Public Fédéral (SPF) Sécurité Sociale a connu de gros problèmes informatiques et de management qui, conjugués à un manque de personnel, ont entraîné des retards très importants dans la gestion des dossiers d'allocations pour personnes handicapées¹⁹. Ces retards poussent, de facto les PSH dans la pauvreté.

Sur base de ces constats, le BDF a émis les recommandations suivantes aux gouvernements constitutifs de la Belgique fédérale.

- Assurer à chaque personne handicapée un revenu adéquat, qui dépasse le seuil de pauvreté et atteint le Revenu Minimum Mensuel Garanti (RMMG).
- Revoir fondamentalement la loi du 27 février 1987 sur les allocations aux personnes handicapées.
- Simplifier les mesures administratives et assurer un accompagnement humain pour éliminer les cas de *non-take-up*.
- Assurer les budgets nécessaires pour augmenter le nombre de places. Diversifier l'offre disponible dans les structures d'accueil et accorder les budgets d'assistance réglementairement prévus.
- Garantir aux personnes handicapées un nombre suffisant de logements sociaux accessibles ou adaptables.

2) Non-recours aux droits (non take-up) et automatisation de l'accès aux droits

En février 2018, le Conseil Supérieur National des personnes Handicapées rendait un avis sur les situations de non-recours aux droits existants (non take-up) qui se basait principalement sur le rapport sur l'état de la pauvreté publié par l'Observatoire de la Santé bruxellois²⁰. Les principaux éléments de cet avis sont repris ici.

Le non-recours, est tout à la fois la non-connaissance, la non-demande, le non-accès, la non-proposition et l'« auto-exclusion ». Plus en détails, se posent donc tour à tour ou de manière cumulée :

- la question de l'accès aux informations et de leur validité ;
- la question des démarches et procédures pour mettre en œuvre des droits ;
- la différence entre ne pas pouvoir demander et refuser de demander ;
- le maintien de la dignité par rapport à des démarches trop lourdes;

¹⁶ Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées, Opinion n°2018/30 on the report "The evolution of social protection in Belgium 2018, p.109-113 (<http://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2018-30.html>)

¹⁷ SPF Sécurité sociale, *Les tendances se confirment : le risque de pauvreté diminue pour les personnes âgées mais reste élevé chez les personnes peu qualifiées en Belgique*, Communiqué de presse sur l'enquête Silk, 26/08/2016.

¹⁸ [avis 2018/09 du CSNPH](http://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2018-09.html)

¹⁹ <http://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2019-02.html>

²⁰ <http://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2018-09.html>

- le non-accès aux droits de plus en plus fréquent et pendant des durées de plus en plus longues;
- le cumul de non-rencontres, de mauvaises compréhensions ;
- l'enchaînement d'exigences lourdes ;
- la qualité de la communication et les relations entre institutions ;
- le non-suivi des dossiers ;
- les intervenants qui ne sont pas au courant des droits existants ;
- les facteurs institutionnels : manque de temps, de connaissance ;
- l'asymétrie des relations ;
- les exclusions intempestives

Le non-recours se développe sur une partie ou sur l'ensemble de ces phénomènes et dans tous les domaines : logement, formation et emploi, santé et revenus.

L'organisation administrative explique en grande partie le non-recours.

Lorsqu'on s'attache aux motifs de refus, on constate que le nombre de rejets (médicaux et pour renseignements non fournis) représente entre 70 et 80% des refus, ce qui peut avoir un effet rédhibitoire et décourageant. En effet, un refus d'octroi pour ces motifs n'exclut pas le fait qu'une partie de ces personnes soit encore éligible (exclues du droit, non-accès ou en non-demande). Et apparaît donc toute la contradiction dont sont victimes ces personnes entre le besoin évident de reconnaissance de droits (éligibilité indiscutable) et la lourdeur des démarches qui constituent des freins à l'accès aux droits.

Sur le parcours de vie des personnes, l'Observatoire a pu épingler 18 constats qui reviennent de manière récurrente :

- les nombreux changements de statuts précarisant
- le passage de situation précaire en situation précaire
- Les politiques d'activation elles-mêmes créatrices de situations de non-droits
- L'individu face à une pléthore d'institutions
- Sur le volet ARR/AI : dans les nombreuses réponses négatives, on relève parmi les principaux motifs, trois types de rejets liés à la non-fourniture des renseignements
- L'importance de comparer les chiffres par rapport aux personnes éligibles
- L'instabilité de statuts et un statut de plus en plus souvent précaire
- L'invisibilisation des personnes en statut et en droits
- Tous les acteurs sont responsables du phénomène
- L'automatisation est-elle quelque chose de favorable ? La numérisation aide dans le traitement de dossier mais de nombreuses situations humaines se heurtent à certains programmes. Et puis souvent, il faut une demande à la base. L'automatisation est plutôt au service de la lutte contre la fraude sociale...
- Le manque de suivi humain pour corriger les erreurs informatiques
- La nécessité d'un travail humain de vérification et coordination entre structures
- La pauvreté et le temps qui passe épuisent
- Les transferts d'informations entre Régions ne fonctionnent pas bien

Au plus on cible les approches et au plus on crée du non-recours.

Au final, on constate que l'automatisation des échanges de données n'augmente pas du tout l'accès aux droits car la numérisation et le transfert de données

- sont avant tout au service du renforcement du contrôle
- génèrent une complexité dans la gestion (défis d'analyse, de gestion, de traduction des situations de vie dans des lois, erreurs, non-correspondances de données)

- restreint la régularisation administrative, augmentent la dépendance des systèmes pour fournir des documents et traiter les dossiers.

Si en théorie, la numérisation devrait permettre la facilitation, l'amélioration, l'efficacité, la disponibilité des informations, sur le terrain, dans la pratique, elle induit une augmentation de la charge de la preuve, des erreurs d'encodage, des blocages pour non-concordance.

Sur base de ces constats, le BDF souligne l'effet amplificateur de la pauvreté et de l'exclusion lié au contexte du développement administratif numérique : les systèmes ferment des portes à des candidats éligibles et éjectent des attributaires qui ne rentrent plus dans le moule administratif. Il en résulte que, si les régimes de protection sociale et de sécurité sociale existent, dans les faits, ils ne sont plus capables d'atteindre ou de maintenir les personnes à qui ils étaient destinés.

Le phénomène de non-recours touche tous les citoyens et tous les domaines de la vie. *Sur base de données croisées, on peut estimer que les prestations non réclamées atteignent 30% et plus, que ce soit en matière d'allocations, d'emploi, d'éducation, de logement, de santé, de culture... Le taux de non-recours du revenu d'intégration est estimé à 65%²¹.*

Une nouvelle réalité apparaît donc : les étapes de non-connaissance, de non-demande, de nonaccès, de non-proposition et de l'« auto-exclusion » projettent bien souvent la personne éligible et son entourage, de manière involontaire ou volontaire, dans une zone de non-droits. Cette situation est totalement inacceptable.

Le BDF appelle tous les niveaux politiques à revenir aux formes et priorités originelles de l'automatisation :

1. Premièrement, l'« octroi automatique d'un droit ». L'administration, sans demande préalable, examine si un citoyen entre en ligne de compte, ou non, pour pouvoir bénéficier d'un droit donné sur la base des informations dont elle dispose, et lui octroie ce droit si les conditions d'éligibilité sont réunies.
2. L'« identification du bénéficiaire potentiel ». Les services publics identifient une personne en tant que possible ayant droit, l'en informent et l'invitent à fournir les informations nécessaires pour pouvoir ouvrir le dossier et, in fine, lui faire bénéficier des droits en question.
3. L'« actualisation automatique ». Dès qu'une personne est connue du service administratif compétent, celui-ci entreprend automatiquement des recherches pour savoir si de nouveaux éléments sont intervenus dans la situation de ladite personne qui peuvent donner lieu à des changements dans les droits octroyés, qu'il s'agisse de leur renouvellement ou non.
4. La « simplification administrative ». L'objectif est de simplifier les procédures de demande.

Le BDF insiste aussi sur certains points qui nécessitent une attention particulière, pour éviter que les effets négatifs ne prennent le pas sur les effets positifs :

- apporter une attention toute particulière au respect de la vie privée (protection des données de la vie privée d'une part et des données médicales d'autre part). Cela reste un pilier majeur, non discutable
- limiter les risques d'erreurs avec la question des indus et des remboursements

²¹ https://www.febisp.be/resource/static/files/LINSERTION/linsertion_108.pdf - voir page 14

- toute ouverture de droits doit avoir été pensée dès le départ comme visant tous les bénéficiaires potentiels et les moyens nécessaires doivent être budgétés
- intégration des effets pervers du « tout à l'ordinateur » : pour de nombreuses personnes, les nouvelles technologies restent uniquement un moyen de communication et d'information, mais pas un moyen de gestion. L'inclusion numérique comporte non seulement l'accessibilité à l'outil, mais également l'accessibilité aux informations communiquées par le biais de cet outil
- poser systématiquement la question de l'impact de la mesure envisagée sur le respect des droits fondamentaux, en particulier des personnes en situation de pauvreté et de handicap. À l'automatisation doivent s'ajouter d'autres mécanismes et actions pour soutenir la mise en œuvre des droits
- Il faut un plan ambitieux et concrètement développé de lutte contre la pauvreté. Il est inconcevable de continuer de développer des politiques et actions qui « ni ne se parlent, ni ne se répondent »
- la réduction des effectifs et des moyens publics a ses limites. Au contraire, en ces temps d'instabilité sociétale, il faut développer le réseau des assistants sociaux, des experts du vécu et augmenter le nombre des travailleurs pour que les dossiers puissent être instruits complètement et correctement. Un accompagnement personnalisé et humain est parfois une nécessité. Il est souvent, la seule porte d'accès à la mise en œuvre de leurs droits ²².
- responsabiliser les personnes a ses limites lorsque les degrés de connaissances et de compétences sont trop divergents ou faibles
- l'automatisation des droits peut être un levier important pour la diminution de la pauvreté ou au contraire constituer un facteur aggravant et accélérant des situations d'exclusion et de pauvreté.

²² [Avis 2016/08 - Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées \(belgium.be\)](#) sur la nécessité de maintenir le guichet social de la DG PH