

Note au Formateur

Recommandations relatives au non-recours aux prestations sociales émises par l'Observatoire des politiques sociales¹

A) Introduction

Selon l'Observatoire français des non-recours aux droits et services (Odenore), « *la question du non-recours renvoie à toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre* »². Le terme de non-recours, qui trouve son origine au Royaume-Uni dans les années 1930, se limitait initialement aux prestations sociales financières, et plus particulièrement à celles versées sous condition de ressources. Depuis, l'objet du non-recours s'est élargi à d'autres domaines que celui des prestations sociales. C'est néanmoins la définition initiale du non-recours, c'est-à-dire celle concernant les prestations sociales, qui est retenue dans le développement qui suit.

Dans la littérature, le cadre conceptuel postule habituellement que le bénéficiaire potentiel a une analyse rationnelle en termes d'équilibre coûts-bénéfices³. Les coûts que la personne prend en compte incluent généralement ceux liés à la recherche d'informations sur les aides disponibles et sur les conditions d'éligibilité ; ceux qui découlent des démarches nécessaires pour obtenir l'aide (difficultés à remplir les formulaires, incertitude quant au résultat etc.) et ceux liés à l'aspect psychologique et social de la demande d'aide (risque de stigmatisation par les pairs ou l'administration, honte d'être assimilé à certaines caractéristiques des bénéficiaires, refus du système d'aides s'il est jugé inadéquat ou trop exigeant en termes de contrôles ou d'éventuelles conditions pour obtenir l'aide). Quant aux bénéfices que la personne escompte, ceux-ci dépendent du montant de l'aide, de sa durée et de la manière dont la personne pense qu'il répond à ses besoins.

Chacun de ces coûts peut être fortement influencé par la manière dont les pouvoirs publics gèrent le dispositif : disponibilité, accessibilité et clarté de l'information au sujet de l'aide dans ses divers aspects

¹ La loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, entrée en vigueur au 1er janvier 2019, a instauré un Observatoire des politiques sociales placé sous l'autorité du ministre ayant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans ses attributions.

Les missions de l'Observatoire, prévues à l'art. 38 de la loi précitée, sont :

- la proposition d'études et d'analyses quantitatives et qualitatives en matière de politiques sociales;
- la conception et la mise en œuvre d'actions pour évaluer des politiques sociales ;
- la réalisation de bilans intermédiaires et de travaux de synthèse ;
- l'établissement de comparaisons internationales.

L'Observatoire est composé d'un représentant d'un organisme spécialisé en matière de recherches socio-économiques ainsi que de représentants des ministères œuvrant dans le domaine des politiques sociales.

² https://odenore.msh-alpes.fr/sites/odenore/files/Mediatheque/Documents_pdf/documents_travail/wp1.pdf

³ Voir, par exemple la revue de la littérature par : a) Van Mechelen & Janssens (2017), « Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights », Working Paper No. 17/08. Antwerp: Centre for Social Policy ; ou b) Goedemé, T. & Janssens, J. (2020), « The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits », Deliverable 9.2, Leuven, InGRID-2 project 730998 – H2020.

(éligibilité, conséquences, éventuelles obligations liées à l'aide) ; nature des procédures et démarches (celles-ci ne sont-elles pas trop complexes, les bénéficiaires potentiels ont-ils accès à des interlocuteurs qui peuvent faciliter le bon déroulement de celles-ci) ; non-stigmatisation de l'accueil ; etc.

Si la littérature traditionnelle postule essentiellement une analyse coûts-bénéfices rationnelle de la part du bénéficiaire potentiel, des recherches en psychologie ont mis en évidence des barrières psychologiques et comportementales qu'il est important de prendre en compte pour diminuer le non-recours. A titre d'exemple, l'épuisement des bénéficiaires potentiels qui doivent gérer une situation financière difficile peut les amener à renoncer à l'aide et à avoir besoin de soutien pour y avoir recours.

La littérature identifie trois grandes formes de non-recours⁴ : a) le *non-recours primaire*, attribuable à l'individu ; b) le *non-recours secondaire*, attribuable à l'administration qui refuserait erronément l'aide à certains bénéficiaires qui devraient y avoir droit ; et c) le *non-recours tertiaire*, attribuable à l'élaboration du dispositif politique lui-même qui manquerait tout ou partie du public initialement ciblé. Il importe de prendre en compte le non-recours tertiaire pour comprendre si et pourquoi un dispositif ne parvient pas à atteindre efficacement sa cible. Les différents types de non-recours sont intimement liés. Plus il existe des refus erronés de la part de l'administration en charge ou plus les conditions d'éligibilité sont inatteignables ou jugées trop complexes par les bénéficiaires potentiels, plus la proportion de personnes qui renoncent au dispositif augmente. De même, plus les conditions d'éligibilité sont complexes, plus la probabilité d'erreurs de la part de l'administration croît.

La question du non-recours n'est pas nouvelle mais il est difficile de mesurer l'intérêt et la place qu'elle occupe dans le débat public. Récemment, au niveau international, dans un document intitulé « Le non-recours aux droits dans le cadre de la protection sociale », présenté lors de la cinquantième session du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies⁵, les Etats ont été invités à inscrire d'urgence le non-recours au rang de leurs priorités.

En décembre 2022, un colloque sur le non-recours aux prestations sociales en France et en Europe⁶ a réuni des chercheurs, décideurs publics et acteurs de terrain de toute l'Europe pour échanger et débattre de différents points de cette question : définition, mesure, enjeux et usage des chiffres du non-recours, ainsi que perspectives de l'action publique de lutte contre le non-recours.

Plus près de nous, le séminaire international « Sécurité sociale et droits humains, accès aux droits et lutte contre le non-recours » organisé en juin 2023 à Belval a offert une place à la question du non-recours dans son sens élargi⁷.

Ces différents messages, discussions, présentations autour de la question du non-recours viennent s'ajouter à certaines estimations du non-recours à certaines prestations sociales au niveau national et à

⁴ Van Oorschot, W. (1996), « Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt ». In W. Van Oorschot (Ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* (pp. 7-59). Tilburg: Tilburg University Press.

⁵ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/322/18/PDF/G2232218.pdf?OpenElement>

⁶ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/article-evenements-publications/colloque-le-non-recours-aux-prestations-sociales-en-france-et-en>

⁷ Ce séminaire était organisé par l'Association internationale de sécurité sociale en collaboration avec l'Association luxembourgeoise des organismes de sécurité sociale, le ministère de la Sécurité sociale et la Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Office des Nations Unies, de l'Organisation mondiale du Commerce et des Organisations internationales à Genève.

des travaux en cours pour mieux comprendre les raisons du non-recours au Luxembourg. Ils constituent autant de leviers pour engager la question du non-recours aux prestations sociales au Luxembourg et formuler des recommandations relatives au non-recours aux prestations sociales.

Le Luxembourg a mis en place un système de protection sociale vaste et ambitieux « *destiné à soulager les ménages et les particuliers de la charge d'un ensemble défini de risques ou de besoins, à condition qu'il n'y ait ni contrepartie, ni arrangement individuel en cause*⁸ ». Au sein de celui-ci, le dispositif de l'aide sociale vise à « *assurer(r) aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie*⁹ ».

Le système de protection sociale luxembourgeois devrait donc permettre à l'ensemble des personnes qui le nécessitent de bénéficier, à une ou plusieurs périodes de leurs existences, de prestations liées à un ou plusieurs risques.

Or il semble que certaines prestations ne touchent pas autant d'individus que prévus lors de l'élaboration des dispositifs respectifs. Ainsi, par exemple, dans son évaluation du dispositif du REVIS, l'IGSS a estimé à 38% le taux de non-recours à l'allocation d'inclusion¹⁰. Ce taux doit être considéré avec les précautions d'usage en matière d'estimation et comme un taux plafond. Il s'agit du rapport entre le nombre de « communautés domestiques » qui seraient potentiellement éligibles à cette allocation mais qui n'en bénéficient pas et le nombre total de communautés domestiques éligibles à cette allocation ; c'est-à-dire entre le nombre de personnes qui en bénéficient réellement et ceux qui, potentiellement éligibles, n'en bénéficient pas. Comprendre les raisons de ce « non-recours » permettrait de pouvoir identifier les adaptations qui pourraient permettre une plus grande adhésion du public concerné et un recours plus élevé à la prestation.

Un phénomène similaire a été constaté lors de la mise en œuvre de la loi sur la subvention loyer.

Par ailleurs, dans son évaluation de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale¹¹, l'Université du Luxembourg, a mis en avant que les offices sociaux (OS) sont toujours entachés d'une perception négative : « *Les résultats ont montré que le fait de recourir à l'OS coûtait encore de gros efforts aux bénéficiaires, qui en ressentent souvent de la honte. La plupart craignent que le recours à l'aide sociale soit jugé négativement par leur entourage et ne veulent donc pas non plus que d'autres personnes sachent qu'ils vont à l'OS. Pour 71,4 % d'entre eux, le grand public a toujours une image négative de l'OS, qui reste associée à un « bureau des pauvres » – une image qui les expose d'après eux à un risque de stigmatisation.* »

Le non-recours aux prestations est donc également présent au Luxembourg. Un non-recours élevé aux prestations signifie que le système de protection sociale (en ce compris l'aide sociale) mis en place par les gouvernements successifs ne sont pas efficaces à 100% puisqu'ils ne touchent pas tous les publics auxquels les diverses prestations qu'il inclut sont initialement destinées.

⁸ Définition SESPROS (Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale) ; <https://igss.gouvernement.lu/fr/statistiques/politique-sociale-et-personnes-protégees.html>

⁹ Loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; article 2.

¹⁰ <https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/publications/rapport/evaluationrevis/revis-rapport-igss-2023/revis-rapport-igss-2023.html>

¹¹ <https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/publications/etude-analyse/osociaux.html>

Ceci signifie que les dispositifs en place n'atteignent pas la totalité des personnes auxquelles elles sont destinées.

Ce constat est d'autant plus interpellant qu'il est basé sur une première évaluation qui ne concerne qu'un nombre réduit de prestations. La plupart des administrations contactées en amont de la rédaction des présentes recommandations ont indiqué estimer qu'il y avait un certain pourcentage de non-recours aux prestations dont elles étaient en charge, sans pour autant pouvoir le chiffrer, ni en exposer précisément les raisons étant donné qu'aucune analyse approfondie du phénomène n'a été effectuée.

A l'image de nombreux pays, il n'existe donc pas de données systématiques sur le non-recours aux prestations sociales au Luxembourg. Pour bon nombre de prestations, il n'existe même aucune donnée sur le sujet.

Ceci étant, le LISER, avec le soutien du STATEC, est en train d'effectuer une étude sur le non-recours aux aides sociales au Luxembourg pour le compte de la Chambre des Salariés. Il s'agit d'une étude qualitative qui sera complétée par une étude quantitative basée sur les données EU-SILC. Les conclusions sont attendues pour la fin de l'année 2023 et permettront de thématiser le sujet et d'apporter certains éclairages sur les raisons du non-recours.

Il serait également utile d'évaluer s'il existe des refus erronés de l'aide en place (« non-recours secondaire » [voir ci-dessus]) ou si certaines conditions qu'imposent les dispositifs en place font qu'une partie du public initialement ciblé n'est pas atteinte (« non-recours tertiaire »). C'est dans ce contexte que l'Observatoire des politiques sociales, créé par la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, a décidé de rédiger des recommandations relatives aux non-recours à certaines prestations sociales à l'attention du Formateur du nouveau gouvernement issu des élections législatives du 8 octobre 2023.

Ces recommandations s'appuient sur une analyse faite par l'Observatoire des politiques sociales portant sur un nombre limité de prestations sociales et d'aides diverses, financières et en nature. Le point commun de ces prestations est qu'elles sont toutes attribuées sous condition de ressources, à l'exception des allocations familiales. Il a cependant été décidé d'inclure ces dernières dans la présente analyse parce qu'elles constituent un élément essentiel des politiques sociales et qu'elles ont un impact non-négligeable sur le niveau de vie des ménages avec enfants. Le Revenu d'inclusion sociale n'a pas été considéré dans cette analyse puisqu'il a récemment fait l'objet d'une évaluation par le LISER et l'IGSS. Les prestations ci-dessous ont été analysées sur base des réponses fournies par les ministères et administrations à un questionnaire détaillé élaboré par l'Observatoire :

- 1) Allocations familiales (MIFA/CAE)
- 2) Allocation de rentrée scolaire (MIFA/CAE)
- 3) Allocation de vie chère (MIFA/FNS)
- 4) Prime énergie (MIFA/FNS)
- 5) Avance et recouvrement de pensions alimentaires (MIFA/FNS)
- 6) Accueil gérontologique (MIFA/FNS)
- 7) Subvention pour ménages à faible revenu (MENJE/CEPAS)
- 8) Subvention du maintien scolaire (MENJE/CEPAS)
- 9) Chômage des jeunes (MTEESS/ADEM)

- 10) Aides financières pour études supérieures, volet bourse sur critères sociaux (MESR)
- 11) Crédit d'impôt monoparental (MIFI/AED)
- 12) Chèque-service Accueil (MENJE)
- 13) Aides individuelles pour la location d'un logement (Aide au financement d'une garantie locative + Subvention de loyer) (MINLO)
- 14) Aides pour l'accession à la propriété et la rénovation d'un logement (MINLO)
- 15) Repas scolaire gratuit (MENJE).

L'analyse de l'accès aux prestations sociales effectuée par l'Observatoire a porté sur des éléments purement qualitatifs, tels que les critères d'éligibilité, les démarches à effectuer, les documents à produire, les revenus pris en compte ou encore les moyens de communication entre l'administration et le bénéficiaire potentiel.

Même en l'absence de données chiffrées relatives à un taux de non-recours, cette analyse a permis d'identifier des motifs qui peuvent être à la base du non-recours. Ainsi, la complexité, la non-connaissance ou la mauvaise compréhension des prestations, la peur de la stigmatisation, les langues utilisées dans la communication, les conditions d'éligibilité et le fait de devoir effectuer des démarches administratives lourdes peuvent être pour certaines personnes des obstacles trop importants à surmonter.

B) Constats et recommandations

1) La complexité des prestations

Les prestations qui ont fait l'objet de cette analyse ont été mises en place à différents moments, dans la plupart des cas indépendamment les unes des autres, et afin de répondre à un besoin détecté au sein de la société à un moment donné. Ceci explique que ces prestations ne sont pas nécessairement cohérentes les unes avec les autres. Certaines sont destinées à un public large, d'autres ciblées sur certaines catégories de personnes. Ce ciblage rend les prestations d'autant plus complexes que les bénéficiaires potentiels doivent répondre à un certain nombre de critères très spécifiques. Il s'en suit que les modes de calcul de ces prestations doivent prendre en compte un nombre important d'éléments qui souvent les rend difficilement compréhensibles pour les non-initiés.

Constats :

- Les informations mises à disposition des bénéficiaires potentiels ne sont pas toujours compréhensibles, notamment en raison d'un langage administratif/juridique complexe.
- Les démarches peuvent sembler lourdes pour le bénéficiaire potentiel, parfois aussi par rapport au gain obtenu.
- Le bénéficiaire potentiel est amené à interagir avec une panoplie d'interlocuteurs différents.
- Le bénéficiaire potentiel doit fournir d'innombrables documents dans le cadre de sa demande de prestation et du renouvellement de celle-ci.

- Certains documents à produire n'existent pas, tels que des certificats prouvant la non-inscription à une université ou encore la disparition d'un conjoint à l'étranger.
- Les administrations ne communiquent guère entre elles, ce qui a pour conséquence que le bénéficiaire potentiel doit souvent produire les mêmes documents pour différentes administrations.
- La dématérialisation et la digitalisation constituent des barrières pour certaines personnes.

Recommandations :

- La communication doit davantage être adaptée au public cible ; le fonctionnement de la prestation doit pouvoir être expliqué de manière vulgarisée.
- Les démarches, y compris les renouvellements de la demande, doivent faire, autant que possible, l'objet d'une simplification.
- Une manière de simplifier la démarche pourrait éventuellement consister en le versement automatique de certaines prestations ; les administrations devraient donc analyser au cas par cas la possibilité d'un versement automatique de certaines prestations, à l'instar de l'allocation de rentrée scolaire versée automatiquement aux bénéficiaires des allocations familiales en âge d'être scolarisés.
- La concertation et les échanges de données entre administrations doivent devenir la règle.
- Si la dématérialisation et la digitalisation ont de très nombreux avantages et doivent être promues, il est nécessaire de garder des documents disponibles en version papier pour les personnes éloignées du numérique.
- Le maintien de guichets d'accueil qui permettent l'information et l'accompagnement des bénéficiaires potentiels est une nécessité absolue.

2) Les disparités des conditions d'éligibilité

Si certaines prestations s'adressent à tous les publics, il en est d'autres qui visent des publics très précis, généralement définis en termes de revenu et de composition familiale. Que les critères d'éligibilité varient d'une prestation à l'autre est donc inhérent à la nature et à la finalité de la prestation. La définition du revenu d'un ménage pose cependant diverses difficultés, d'une part pour savoir si le ménage est éligible à la prestation et, d'autre part, afin de calculer le montant de la prestation auquel il a droit. Revenu brut, revenu net, revenu mensuel, revenu annuel, revenu hors allocations familiales, revenu comprenant les allocations familiales : ce sont là quelques exemples des disparités qui existent parmi les divers dispositifs et qui font qu'un demandeur de deux prestations différentes puisse être amené à devoir soumettre des documents concernant deux revenus différents. Au-delà de la question de la définition du revenu, il appert que certaines conditions d'éligibilité sont tellement restrictives que le public atteint est excessivement restreint.

Constats :

- La définition du revenu, tant pour la détermination de l'éligibilité que pour le calcul de la prestation, n'est pas harmonisée.
- Plus généralement, pour des prestations qui ont des finalités similaires et qui s'adressent à un même public-cible, les conditions d'éligibilité sont disparates.
- Les conditions d'éligibilité sont parfois tellement restrictives que le cercle des bénéficiaires en devient trop limité.

Recommandation :

- Dans la mesure du possible, les définitions de revenu ainsi que les seuils de revenu applicables en matière d'aides aux personnes à « revenu modeste » doivent être harmonisés ; un éventuel objectif serait d'aboutir à une seule et unique définition du terme « revenu » et de la notion « ménages/personnes à revenus modestes ».

3) La non-connaissance et la mauvaise compréhension

Quelqu'un qui ne sait pas qu'une prestation existe ne la demandera pas. Certaines prestations, à l'image des allocations familiales et du chèque service accueil, qui sont destinées aux ménages avec enfants, sont connues du grand public et la question du non-recours semble ne se poser que très marginalement. Ainsi, un parent qui inscrit son enfant à la crèche est nécessairement informé de l'existence du chèque service accueil. Il en va autrement des prestations qui s'adressent à un public qui est défini en termes de revenus, à l'instar de l'allocation de vie chère. Un ménage qui ne recherche pas expressément ce type de prestation et qui n'a pas de contact avec un organisme social, a très peu de chances de connaître la prestation, alors que ses critères d'éligibilité en termes de revenus sont bien plus larges que ceux du REVIS, par exemple. Dans d'autres cas, un public plus large connaît la prestation, mais celle-ci est entachée de fausses rumeurs qui font que certaines personnes refusent d'y recourir, alors qu'elles en auraient besoin. L'exemple le plus parlant de ce phénomène concerne la restitution du REVIS qui, si elle est bel et bien prévue par la loi, doit répondre à des conditions très précises souvent méconnues du public.

Constats :

- Les administrations avancent que la non-connaissance de l'aide, respectivement une mauvaise connaissance des conditions d'éligibilité, sont les principaux motifs du non-recours.
- Les administrations indiquent principalement leur site internet et le portail « guichet.lu » en tant qu'outils pour faire connaître les prestations dont elles sont en charge.
- Les informations erronées de sources non-officielles, la mauvaise compréhension et les fausses rumeurs empêchent des personnes potentiellement éligibles de prendre connaissance de la prestation et de faire les démarches pour y avoir accès.

Recommandations :

- L'information au public doit être faite de manière compréhensible ; les aspects plus complexes doivent être vulgarisés de manière à ce que toute personne intéressée puisse pleinement comprendre le fonctionnement de la prestation en question.
- La démarche d'information doit être proactive en direction des publics visés par les prestations. L'information doit aller au-delà de la mise en ligne sur un site internet ; l'information doit être mise à disposition des publics dans les endroits fréquentés.
- Les fausses rumeurs connues des administrations doivent être rapidement, systématiquement et publiquement démontées.

4) Les langues utilisées dans la communication

Composée d'au moins 170 nationalités différentes, la société luxembourgeoise est multiculturelle et multilingue. A côté des trois langues officielles, beaucoup d'autres langues sont parlées au quotidien. Des personnes potentiellement éligibles aux prestations, mais qui ne comprennent pas l'une des trois langues officielles, n'auront pas accès aux informations et à fortiori aux prestations en raison d'une barrière linguistique. Cette situation s'est exacerbée avec le nombre croissant de réfugiés et la multitude de pays dont ils sont issus. L'utilisation de la langue anglaise comme *lingua franca* pourrait être une solution, mais seulement partielle ; elle ne pourra pas fonctionner pour tout le monde. Au vu des vagues migratoires mondiales, cette situation linguistique est fluctuante ; dans quelques années, les besoins en langues étrangères seront différents de ceux d'aujourd'hui. Pour pallier cette absence de compréhension, des exemples de bonne pratique ont été mis en place. Ainsi, le Centre psycho-social et d'accompagnement scolaires du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse envoie les courriers d'information concernant la subvention pour ménages à faible revenu à destination des parents d'élèves en langues luxembourgeoise, française, allemande, anglaise, portugaise, arabe et perse-farsi. Dans le même ordre d'idées, le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région soutient activement les Offices sociaux dans leur communication avec les requérants à l'aide sociale qui ne comprennent pas les langues officielles du pays. Ainsi, il met à la disposition des Offices sociaux, via une convention avec le Service interprétariat de la Croix-Rouge, des interprètes interculturels, réservés exclusivement aux services de l'aide sociale des Offices sociaux. Les langues actuellement proposées sont l'arabe classique et les dialectes, l'amharique, le tigrinya et le persan (dari/farsi). Par ailleurs, le Ministère a fait traduire en arabe et tigrinya plusieurs courriers formels des offices sociaux ainsi qu'un document avec des informations générales.

Constat :

- L'information relative aux prestations et les échanges de courriers entre administrations et bénéficiaires se font principalement dans les langues administratives du pays et parfois en anglais.

Recommandations :

- Les informations relatives aux prestations continueront à être rédigées dans les langues officielles, mais elles feront toutes l'objet de traduction dans d'autres langues.
- Les courriers administratifs entre administrations et bénéficiaires continueront à être rédigés dans les langues officielles ; en cas de besoin ils seront accompagnés de traductions, à caractère purement informatif, dans d'autres langues.
- Le choix des langues de traduction sera fait en fonction des besoins détectés dans la société ; il ne sera pas figé mais adaptable en fonction des besoins constatés.

5) La peur de la stigmatisation

L'évaluation de l'aide sociale par l'Université du Luxembourg citée plus haut indique que certaines personnes, potentiellement bénéficiaires, n'ont sciemment pas recours à l'aide sociale de peur d'être associées à la pauvreté et d'être considérées comme des « cas sociaux ». Cette peur de la stigmatisation va souvent de pair avec la volonté de s'en sortir seul, sans l'aide d'autrui. Dans une contribution intitulée « Ciblage, stigmatisation et non-recours », le politologue Philippe Warin, spécialiste de la question du non-recours, évoque très bien cette idée : « *Du côté des individus, le recours à la solidarité est vécu bien souvent comme un retour à l'assistance. Les bénéficiaires potentiels préfèrent alors parfois renoncer à l'offre publique plutôt que d'apparaître comme des assistés.* »¹² Le rôle de l'administration, en ce compris le message qu'elle véhicule aux potentiels bénéficiaires, est central. Les différentes fonctions de l'administration, qui doit à la fois détecter la fraude sociale et garantir l'accès aux ayants-droits, peuvent être difficiles à concilier et peuvent amener à une stigmatisation des potentiels bénéficiaires.

Constats :

- Percevoir des prestations sociales attribuées sous conditions de ressources ou s'adresser à un office social peut être perçu comme stigmatisant par certaines personnes.
- Ce sentiment de stigmatisation est parfois exacerbé par des attitudes de méfiance de la part d'administrations qui veulent légitimement éviter d'être victimes de fraudes aux prestations sociales.

Recommandations :

- La promotion à grande échelle et à destination du grand public des prestations sociales, de l'aide sociale et des missions des offices sociaux est essentielle afin de les dé-stigmatiser et de les faire percevoir tels qu'ils sont, c'est-à-dire services au public.
- L'administration doit veiller à ne jamais être stigmatisante par rapport aux bénéficiaires potentiels et évaluer toutes les étapes du processus administratif afin d'atteindre cet objectif (accueil, pratiques de contrôle, courriers...).

¹² <https://shs.hal.science/halshs-00481790/document>

6) Comprendre les raisons du refus

Le refus de l'aide à une partie de la population qui en fait la demande peut être dû à différentes raisons : des démarches non correctement effectuées par les requérants ou trop complexes à effectuer ; des conditions d'éligibilité difficiles à remplir pour les ayants-droits (preuves à fournir etc.) ; des processus administratifs qui peuvent mener à des erreurs d'évaluation de la part de l'administration ou à une discrétion laissée aux travailleurs sociaux qui peut mener à des différences de traitements selon la personne qui traite le dossier etc.¹³ Un taux de refus élevé décourage le recours à l'aide (et même aux aides en général) et peut mener à un sentiment d'injustice auprès des requérants déboutés. Il est donc important de comprendre les raisons du refus afin de pouvoir simplifier des démarches trop complexes et/ou d'améliorer le processus administratif de traitement du dossier.

Constats :

- Les administrations ont montré qu'il y avait un taux de refus non négligeable pour certaines prestations (ce taux peut aller jusqu'à 77% pour l'avance sur pension alimentaire [voir ci-dessus]). Le taux de refus est par ailleurs souvent inconnu.

Recommandations :

- Les administrations sont tenues de mesurer le taux de refus pour chaque dispositif.
- Il est aussi recommandé de mettre en place une évaluation du refus afin d'en comprendre les raisons.

C) Conclusions

Il appert donc qu'à l'instar du constat effectué à l'étranger, au Luxembourg aussi le phénomène du non-recours est réel et qu'il impacte négativement notre système d'aide sociale, au demeurant bien étoffé et performant.

Il faudra donc prendre le phénomène du non-recours au sérieux, le chiffrer autant que faire se peut, l'analyser et en expliciter les causes. L'Observatoire des politiques sociales recommande que le prochain Gouvernement commande une étude approfondie sur le non-recours aux prestations sociales afin de se doter d'une base scientifique robuste sur laquelle construire des actions en vue de diminuer le non-recours. Il est aussi recommandé de prendre en compte ces constats lors de l'élaboration de toutes les futures politiques en matière de prestations sociales.

¹³ Janssens, J. & Van Mechelen, N. (2022), « To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions ». *European Journal of Social Security*, 24(2), 95–116.

Indépendamment de cette étude, l'Observatoire recommande de mettre en place, aussitôt que possible, certaines mesures énumérées dans la présente note, et ce particulièrement dans les domaines de l'information et de la communication au public.

Par ailleurs, il a été constaté que lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des dispositifs d'aide, c'étaient surtout des éléments tels que les modalités administratives d'attribution et de gestion de ces aides, les modalités de gestion des données personnelles ou encore des modalités anti-fraude qui étaient prises en compte. Les caractéristiques, les compétences et les besoins sociaux des bénéficiaires potentiels auxquels l'aide est destinée ne sont que rarement considérés. L'Observatoire des politiques sociales recommande donc de prendre en compte la réalité sociologique des futurs bénéficiaires ciblés par le dispositif à mettre en place; seule une approche centrée sur le bénéficiaire permettra au public cible de s'approprier l'aide en question. Ecouter les personnes en risque de pauvreté et les impliquer, dans la mesure du possible, dans l'élaboration des dispositifs d'aide sociale, rendra les prestations plus facilement accessibles et en conséquence contribuera à réduire le taux de non-recours.

L'Observatoire des politiques sociales est d'avis que le phénomène du non-recours aux aides sociales mérite toute l'attention du futur Gouvernement et il est confiant que la prise en compte des présentes recommandations contribuera à diminuer le non-recours aux prestations sociales.

Fait à Luxembourg, le 23 octobre 2023