

Résumé du rapport final du projet TAKE

Décembre 2022

Le non-recours : quel est-il et pourquoi est-il important ?

La Belgique dispose d'un large éventail de politiques sociales et d'emploi visant à réduire les inégalités et la pauvreté. Cependant, nombre de ces mesures sont confrontées au non-recours : toutes les personnes éligibles ne reçoivent pas les prestations auxquelles elles ont droit. Il est largement reconnu que le non-recours aux prestations publiques constitue un défi important pour les États-providence contemporains. Des niveaux élevés de non-recours impliquent que les politiques publiques risquent de ne pas atteindre leurs objectifs. Le non-recours compromet la capacité de l'État providence à réduire la pauvreté. En outre, il entraîne des disparités injustifiées entre les personnes éligibles. Enfin, si le non-recours permet d'économiser des fonds publics à court terme, cela n'est pas nécessairement vrai à long terme. En effet, le non-recours pourrait, par exemple, contribuer à retarder les soins de santé, conduisant à une aggravation de l'état de santé des personnes concernées, ce qui pourrait par la suite nécessiter une prise en charge plus conséquente et coûteuse. Le non-recours peut également contribuer à aggraver les conditions de vie déjà précaires de certains enfants, entraînant un besoin accru d'assistance à l'avenir.

D'importantes lacunes en matière de données subsistent

En Belgique, la question du non-recours a également retenu l'attention des chercheurs, des décideurs politiques et des instituts publics concernés par la pauvreté, l'exclusion sociale et le bien-être. Au niveau fédéral, l'amélioration du recours aux prestations sociales a été identifiée comme l'un des principaux piliers de la lutte contre la pauvreté. Cependant, malgré l'intérêt et les efforts accrus pour étudier et traiter ce phénomène, d'importantes lacunes subsistent dans notre connaissance du non-recours en Belgique, notamment en ce qui concerne la quantification du problème, ses causes et ses impacts. C'est a fortiori le cas lorsque l'on élargit le champ d'application pour inclure également les subventions salariales qui devraient stimuler l'emploi peu qualifié susceptible de contribuer à la réduction de la pauvreté. En outre, on dispose de relativement peu de données quantitatives sur l'impact des mesures existantes et proposées visant à lutter contre le non-recours.

Le projet TAKE en quelques mots

Le projet TAKE, financé par le SPP Politique Scientifique (Belspo), s'est déroulé de décembre 2015 à septembre 2022 et a été mis sur pied afin d'apporter une meilleure compréhension du non-recours en Belgique. Il a été coordonné par l'Université d'Anvers, et a été réalisé en collaboration avec l'Université de Liège, le Bureau fédéral du Plan, et le SPF Sécurité sociale. L'objectif principal du projet TAKE était d'étudier l'ampleur, les caractéristiques et les déterminants du non-recours aux mesures politiques à destination des groupes vulnérables en Belgique. En outre, le projet visait à évaluer l'impact des initiatives politiques visant à réduire le non-recours. Pour ce faire, les chercheurs se sont appuyés sur les connaissances théoriques les plus récentes, ils ont analysé les données administratives et les enquêtes existantes, collecté de nouvelles données par le biais d'enquêtes, d'entretiens approfondis et de groupes de discussion, et ont appliqué aussi bien des techniques de micro-simulation qu'une expérience de terrain à grande échelle.

Le projet TAKE s'est concentré sur les initiatives de politique publique fédérale visant les personnes vivant dans des familles à faible revenu, notamment (l'Équivalent du) le Revenu d'Intégration (RI), la Garantie de Revenus Aux personnes Âgées (GRAPA), l'Intervention majorée et l'allocation de chauffage. En outre, le non-recours aux subventions pour bas salaires destinées aux employeurs, sujet largement négligé dans la littérature, a également été examiné.

L'enquête TAKE et le modèle TAKEMOD

Le projet TAKE nous a permis de produire de nouvelles données sur l'ampleur du non-recours, tant parmi la population âgée de 18 à 64 ans que parmi les personnes âgées (+65 ans) en Belgique. Nos estimations de l'ampleur du non-recours sont basées sur une combinaison de données administratives et de données d'enquête collectées dans le cadre de ce projet, et se réfèrent à la situation en 2019. Cela nous a permis de construire un modèle de micro-simulation affiné, TAKEMOD, pour évaluer si les personnes ont droit aux prestations étudiées, même si elles n'y ont pas recours. Lors de l'interprétation de nos résultats, il est important de garder à l'esprit que l'échantillon TAKE est représentatif des ménages ayant un très faible revenu imposable en 2017, et n'est par conséquent pas représentatif de la population totale des bénéficiaires des prestations étudiée. Par conséquent, nos estimations du nombre absolu de personnes ne faisant pas valoir leurs droits sociaux sont très probablement sous-estimées.

Des niveaux relativement élevés de non-recours

Une première observation importante est que le non-recours aux prestations sous condition de ressources constitue (encore) un défi majeur en Belgique. Ces niveaux de non-recours nuisent à l'efficacité du filet de sécurité sociale dans la protection des personnes contre la pauvreté. En ce qui concerne le (l'Équivalent du) Revenu d'Intégration et l'Intervention majorée, nous constatons que près de la moitié des personnes pouvant prétendre à ces prestations dans la population cible de TAKE (18-64 ans) ne les perçoit pas. Pour les personnes âgées de 65 ans et plus, nous constatons également que la moitié des personnes éligibles à la GRAPA ne fait pas usage de ses droits et qu'un quart des personnes éligibles à l'Intervention majorée ne la reçoit pas. En ce qui concerne l'allocation de chauffage, les taux de non-recours atteignent même environ 80% pour les deux groupes d'âge. Une deuxième observation est qu'une part importante du non-recours aux prestations d'aide sociale (RI et GRAPA) concerne le non-recours à des sommes d'argent relativement importantes. Troisièmement, par rapport au niveau de non-recours observé pour les prestations sociales, les subventions à l'emploi examinées affichent un niveau relativement faible de non-recours par les employeurs.

Le non-recours varie dans la population et la conception de la politique joue un rôle

Les schémas de non-recours varient selon les groupes sociodémographiques de la population. Cela implique que certains groupes sont beaucoup plus exposés que d'autres au non-recours. Si les différents niveaux de non-recours sont importants pour comprendre et pour cibler les efforts visant à réduire le non-recours, il est essentiel de garder à l'esprit qu'une forte propension à ne pas recourir aux prestations, par exemple chez les propriétaires, ne se traduit pas toujours par une part absolue importante de non-recours.

La conception des politiques est importante. Par exemple, la simplification administrative par la création de droits dérivés permet de réduire les niveaux de non-recours, en particulier lorsqu'elle est associée à un accès automatique aux prestations. Dans le cas de l'Intervention majorée, cela implique que le non-recours est presque entièrement concentré parmi les personnes qui sont éligibles en raison de leur faible revenu, plutôt que parce qu'elles reçoivent une autre prestation d'aide sociale. Cela

renforce l'importance de minimiser le non-recours aux prestations qui ouvrent automatiquement l'accès à d'autres prestations.

La limitation des coûts d'information et des coûts administratifs est essentielle

Sur la base d'une analyse approfondie du non-recours au (à l'Equivalent du) Revenu d'Intégration, nous trouvons des preuves convaincantes que les coûts d'information et les coûts administratifs sont des obstacles importants au recours à l'aide sociale. Nous ne trouvons pas de preuves similaires pour les coûts sociaux et psychologiques, qui semblent jouer un rôle moins important dans les décisions de non-recours au Revenu d'Intégration.

De même, l'un des principaux facteurs expliquant le non-recours par les employeurs est le rôle joué par les secrétariats sociaux ou les comptables qui sont autorisés à demander ces prestations pour ces premiers. Les mesures pour lesquelles les taux de non-recours sont les plus faibles sont celles pour lesquelles ces prestataires de services disposent de toutes les informations nécessaires pour demander et obtenir ces prestations. En d'autres termes, la réduction des coûts d'information et des coûts administratifs est également essentielle pour minimiser le non-recours aux aides à l'emploi.

L'automatisation de l'accès aux prestations fonctionne, et devrait être renforcée et étendue.

Les procédures de demande d'allocations doivent continuer à être examinées et améliorées pour faciliter leur utilisation. Une révision plus radicale de la procédure de demande de l'allocation de chauffage semble s'imposer depuis longtemps. La Belgique a déjà pris certaines mesures pour réduire le non-recours aux prestations, principalement en mettant en œuvre diverses formes d'automatisation de l'accès aux prestations. Nos analyses démontrent que, même pour les droits dérivés, l'automatisation complète de l'accès aux prestations de l'Intervention majorée a permis de réduire considérablement le non-recours. De même, nous avons trouvé des preuves irréfutables que la prise de contact proactive des bénéficiaires potentiels a considérablement augmenté le taux d'utilisation de l'Intervention majorée. Les décideurs politiques devraient continuer sur cette voie. Par exemple, il semble utile d'examiner si les mutualités pourraient jouer un rôle plus prononcé dans le partage d'informations avec leurs membres, les Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) et le Service Fédéral des pensions dans la réduction du non-recours au Revenu d'Intégration (ou équivalent), à la Garantie de Revenu aux Personnes Âgées (GRAPA) et à l'allocation de chauffage. Nous réaffirmons également le rôle clé qu'un registre du patrimoine et des actifs pourrait jouer pour faciliter une automatisation plus poussée de l'accès aux prestations. Il faut toutefois éviter que la simplification ne conduise à exclure les personnes se trouvant dans des situations plus complexes, ou à traiter leurs dossiers (beaucoup) plus lentement que ceux des autres. En outre, il faut éviter les situations de "tout ou rien" si les critères d'éligibilité à plusieurs prestations sont définis de la même manière. Il va sans dire que la collecte et l'échange accrus de données à grande échelle nécessitent des procédures de protection des données de haute qualité.

La Belgique devrait surveiller le non-recours de manière beaucoup plus cohérente

Enfin, le non-recours aux politiques sociales devrait faire l'objet d'un suivi beaucoup plus cohérent en Belgique. Cela est essentiel pour comprendre l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques sociales et pour guider les efforts que les décideurs politiques et les administrations entreprennent pour réduire le non-recours. Actuellement, de nombreuses ressources sont investies dans des stratégies visant à réduire le non-recours sans que l'on ne connaisse vraiment l'impact de ces stratégies.