

Belmod

**Le non-recours à l'aide sociale en Belgique :  
propositions politiques  
Rapport final du projet BELMOD**

Juin 2022

## TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| Abréviations .....  | 4  |
| 1 Introduction.....   | 5  |
| 2 Causes du non-recours.....  | 6  |
| 2.1 Considérations rationnelles.....  | 6  |
| 2.2 Barrières comportementales.....   | 7  |
| 2.3 NR secondaire et tertiaire : le rôle de la réglementation et de la mise en œuvre .....                | 9  |
| 3 Solutions politiques.....   | 11 |
| 3.1 Allocation proactive.....   | 12 |
| 3.1.1 Qu'est-ce que l'allocation proactive ?.....   | 12 |
| 3.1.2 La base de données tampon .....   | 12 |
| 3.1.3 Possibilités d'extension ? .....  | 14 |
| 3.2 Identification proactive .....  | 15 |
| 3.2.1 Qu'est-ce que l'identification proactive ? .....  | 15 |
| 3.2.2 Le flux proactif dans le cadre de l'intervention majorée .....                                      | 15 |
| 3.2.3 Possibilités d'extension : résultats de l'étude BELMOD.....   | 16 |
| 3.3 Données accessibles et de qualité.....  | 22 |
| 3.4 Une législation simplifiée et harmonisée .....  | 24 |
| 3.4.1 Examens des ressources actuelles .....  | 25 |
| 3.4.2 Simulations .....   | 27 |
| 3.4.3 Résultats .....   | 29 |
| 3.5 Communication, <i>nudging</i> et sensibilisation .....  | 33 |
| 3.5.1 Importance d'une communication claire avec les citoyens.....  | 34 |
| 3.5.2 Utilisation du « nudging » dans la communication avec le citoyen.....                               | 34 |
| 3.5.3 Formation et sensibilisation des acteurs de première ligne, des fonctionnaires et des citoyens..... | 36 |
| 3.6 Suivi du non-recours.....   | 37 |
| 3.6.1 Royaume-Uni.....  | 38 |
| 3.6.2 France .....  | 40 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 3.6.3 | Suivre le non-recours en Belgique .....                             | 41 |
| 4     | Réactions depuis la concertation des parties prenantes .....        | 43 |
| 4.1   | Réactions du Service.....   | 43 |
| 4.1.1 | Introduction.....   | 43 |
| 4.1.2 | Examen des ressources justifié .....                                | 44 |
| 4.1.3 | Automatisation.....   | 49 |
| 4.1.4 | L'humain derrière l'examen des ressources .....                     | 50 |
| 4.2   | Réactions du BAPN .....   | 51 |
| 4.2.1 | Implication du BAPN dans la recherche BELMOD.....                   | 51 |
| 4.2.2 | L'intérêt du demandeur .....  | 52 |
| 4.2.3 | Octroi automatique de droits et identification proactive.....       | 52 |
| 4.2.4 | Un examen équitable des ressources... ..                            | 53 |
| 4.2.5 | ... et la protection de la vie privée .....                         | 53 |
| 4.2.6 | Accompagnement personnel possible à tout moment .....               | 54 |
| 4.2.7 | Résultats des simulations .....                                     | 54 |
| 4.2.8 | Pour terminer... ..   | 55 |
| 5     | Conclusion .....  | 55 |
| 6     | Bibliographie .....   | 59 |
|       | Annexe 1. Le modèle de microsimulation BELMOD .....                 | 63 |
|       | Annexe 2. Participants aux concertations des parties prenantes..... | 64 |
|       | Colofon .....   | 66 |

## ABRÉVIATIONS

|             |   |
|-------------|---|
| ADB         | Ayants droit bénéficiaires  |
| ADNB        | Ayants droit non bénéficiaires  |
| AI          | Allocation d'intégration  |
| APA         | Allocation pour l'aide aux personnes âgées                                  |
| ARR         | Allocation de remplacement de revenus                                       |
| BAPN        | Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté                                    |
| BCSS        | Banque carrefour de la Sécurité sociale                                     |
| BFP         | Bureau fédéral du Plan  |
| CIS         | Customer Information System   |
| DG HAN      | DG Personnes handicapées  |
| DREES       | Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques  |
| DWH MT & PS | Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale                       |
| DWP         | Department for Work & Pensions  |
| ERFS        | Enquête revenus fiscaux et sociaux  |
| EU-SILC     | EU-Statistics on Income and Living Conditions                               |
| FRS         | Family Resources Survey   |
| GRAPA       | Garantie de revenu pour les personnes âgées                                 |
| HB          | Housing Benefit for Pensioners  |
| HMRC        | Her Majesty's Revenue and Customs   |
| IM          | Intervention majorée  |
| INAMI       | Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité                            |
| INSEE       | Institut national de la Statistique et des Études économiques               |
| IPCAL       | Impôt des personnes physiques calculé                                       |
| JRC         | Centre commun pour la Recherche   |
| NADNB       | Non ayants droit non bénéficiaires  |
| NR          | Non-recours   |
| PA          | Prime d'activité  |
| PC          | Pension Credit  |
| PSM         | Policy Simulation Model   |
| QSE         | Quarterly Statistical Enquiry   |
| RC          | Revenu cadastral  |
| RGPA        | Revenu garanti aux personnes âgées  |
| RSA         | Revenu de Solidarité active   |
| Le Service  | le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale |
| SFPD        | Service fédéral des Pensions  |
| SHBE        | Single Housing Benefit Extract  |
| WPLS        | Work and Pensions Longitudinal Study  |

## 1 INTRODUCTION

Le projet BELMOD, coordonné par le Service Public Fédéral Sécurité Sociale, a débuté en 2019, grâce à un financement du programme Easi de la Commission européenne. Les partenaires officiels sont l'Université d'Anvers et l'Université d'Essex, en coopération avec de nombreuses institutions : la KULeuven, le Bureau fédéral du Plan (BFP), l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI), le Service fédéral des pensions (SFPD), le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN).

À la clôture du projet, en juin 2022, nous pouvons dire que les deux principaux objectifs ont été atteints :

1. Nous avons développé un nouveau modèle de microsimulation : le modèle BELMOD. L'ancien modèle du SPF Sécurité sociale (MIMOSIS) a été transformé en un outil de simulation moderne. Le nouvel instrument, basé sur le modèle de microsimulation européen EUROMOD, permet de simuler des changements à la fois dans l'assistance sociale et la sécurité sociale, et fonctionne sur des données administratives pour un très large échantillon de la population belge (voir annexe 1 pour plus de détails).
2. Nous avons utilisé ce modèle pour évaluer l'impact d'un certain nombre de mesures visant à réduire le non-recours (NR) à l'aide sociale en Belgique. Nous avons notamment simulé une harmonisation de l'exonération de l'habitation propre et unique et des pensions alimentaires perçues dans les examens des ressources des prestations et allocations de sécurité sociale suivantes : le revenu d'intégration ; la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) ; l'allocation de remplacement de revenus (ARR) et l'allocation d'intégration (IT) pour les personnes handicapées ; l'intervention majorée (IM) pour frais de santé et l'allocation du fonds social chauffage.

Dans ce rapport, nous présentons les résultats relatifs au non-recours (objectif 2). Nous en décrivons les causes, en lien avec le rôle possible d'une administration publique voulant améliorer le recours à l'aide sociale (partie 2). Nous énumérons les mesures politiques les plus importantes avec, lorsque c'est possible, les résultats de simulations. Nous montrons l'impact budgétaire d'un éventuel changement de politique, les modifications dans le profil du groupe cible et l'impact sur le risque de pauvreté (partie 3). Enfin, nous donnons la parole aux parties prenantes (partie 4) et résumons les principales conclusions (partie 5).

La quatrième partie de ce rapport résulte de concertations avec divers acteurs de la politique belge en matière de pauvreté, organisées par le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La concertation des parties prenantes a joué un rôle important

dans la sélection des mesures simulées et a fourni des informations qualitatives précieuses sur les conditions nécessaires à une meilleure automatisation de l'allocation des droits et à l'harmonisation des réglementations. Le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et BAPN résumant les principales conclusions de la concertation avec les parties prenantes dans la section 4. Cette section illustre un atout important du projet BELMOD : il est le résultat d'une coopération intense entre de nombreuses institutions. En effet, BELMOD est le produit d'une coopération entre des administrations publiques, le monde universitaire, les organisations consultatives et le BAPN. Le SPF Sécurité sociale tient donc à exprimer sa gratitude à tous ses partenaires dans ce projet pour leur agréable et précieuse collaboration.

Enfin, nous tenons à souligner que cette coopération devrait s'inscrire dans la durée et ne pas prendre fin avec l'arrêt du financement européen. Nous espérons que le modèle de microsimulation BELMOD et les partenariats établis, permettent la poursuite du développement d'un système de protection sociale belge fondé sur des données et des analyses chiffrées.

## **2 CAUSES DU NON-RECOURS**

Les causes du non-recours sont examinées selon différentes perspectives, chacune ayant son propre point d'attention. Il est donc difficile d'intégrer le non-recours dans un cadre causal unique. Nous examinons brièvement ci-dessous plusieurs dimensions. Nous commençons par l'un des cadres théoriques les plus anciens et les plus populaires, développé dans les années 1980 : le *rational choice model*. Nous abordons ensuite les recherches plus récentes en économie comportementale, et les contre-arguments développés sous cet angle, contre le *rational choice model*. Enfin, nous examinons le rôle de la réglementation et la mise en œuvre.

### **2.1 Considérations rationnelles**

Le *rational choice model* s'inscrit au cœur de la science économique traditionnelle. Dans ce modèle, les individus sont considérés comme des acteurs parfaitement rationnels, voulant maximiser leur utilité et opérant des choix sur la base d'une analyse coûts-bénéfices réfléchie. Le non-recours est donc considéré comme le résultat d'une réflexion individuelle rationnelle et consciente, selon laquelle les coûts du recours à un droit sont estimés supérieurs à ses bénéfices.

L'évaluation des avantages ou de l'utilité d'introduire une demande pour bénéficier d'un droit social dépend des besoins de l'individu et de la mesure dans laquelle le droit y répond. S'il s'agit d'une aide sociale, ces besoins dépendent des revenus, des dettes ou de la santé de

l'individu mais aussi de la stabilité de ces facteurs. Dans le *rational choice model*, on se concentre donc principalement sur les avantages économiques ou financiers du recours ou non à un droit, ce qui inclut l'allocation elle-même, mais aussi la durée du droit et les avantages qui en découlent, tels que les tarifs sociaux des transports publics (Hernanz, Malherbet, & Pellizzari, 2004).

Les coûts liés à la demande ou à la non-demande d'un droit sont généralement divisés en trois catégories :

- **Les coûts d'information** visent le temps et l'effort attendus ou perçus comme nécessaires afin de rassembler des informations sur l'existence des prestations publiques, les critères d'éligibilité, la procédure de demande et les conséquences possibles d'une demande.
- **Les coûts de processus ou de demande** se réfèrent au temps, à l'argent et à l'énergie prévus et perçus comme nécessaires pour la procédure de demande. Il s'agit, par exemple, des coûts liés aux déplacements, au remplissage des formulaires, aux temps d'attente. Dans ce cas, les demandeurs peuvent se heurter à des obstacles physiques et/ou administratifs.
- Les **coûts psychologiques et sociaux** sont liés à la stigmatisation, pouvant découler des attitudes sociales négatives des pairs, des assistants, des décideurs politiques ou de l'opinion publique en général (Baumberg, 2016).

## 2.2 Barrières comportementales

L'idée que le non-recours (non-take-up) aux droits sociaux serait le résultat d'une réflexion parfaitement rationnelle a été fortement critiquée par la psychologie et les sciences comportementales au cours des dernières décennies. La recherche en économie comportementale (« *behavioural economics* ») a démontré que les barrières comportementales empêchent les gens de toujours prendre la meilleure décision possible. Dans le cadre du non-recours, cela se reflète non seulement dans le choix des individus de demander ou non un droit, mais aussi dans l'élaboration des politiques par les décideurs (e.g. George, Walker, & Monster, 2020). Les gens utilisent des règles empiriques (heuristiques) et font des erreurs prévisibles (biais cognitifs) lorsqu'ils prennent des décisions : c'est ce qu'Ariely et Jones (2008) appellent l'« irrationalité prévisible ». En outre, il apparaît que ces contraintes comportementales sont plus prononcées chez les personnes vivant dans une situation précaire, qui constituent précisément le groupe cible de l'aide sociale (Mani, Mullainathan, & Shafir, 2013).

Selon Baicker, Congdon, et Mullainathan certaines barrières comportementales peuvent entraîner le non-recours aux droits sociaux :

- **Surcharge et complexité des choix** : plus le nombre de choix est élevé, plus il est difficile de prendre une décision, ce qui peut conduire au report, voire à l'évitement du choix. Cela démontre qu'il est important de **simplifier** les systèmes d'allocations pour augmenter le taux de recours.
- **Compréhension limitée des coûts et des avantages des structures** : cette limitation concorde avec les coûts d'information du *rational choice model*, mais se concentre davantage sur la clarté et le caractère compréhensible de l'information. Pour accroître le recours aux droits sociaux, il est donc important de non seulement rendre les informations disponibles, mais aussi de prêter attention à la manière dont elles sont présentées.
- **Les idées fausses sur les risques** : les biais cognitifs jouent ici un rôle majeur. Par exemple, on accorde plus de poids aux événements plus récents qu'à ceux qui se sont produits il y a longtemps (heuristique de disponibilité) (Thaler & Sunstein, 2008) et on surestime souvent les faibles probabilités, tout en sous-estimant les fortes probabilités (Kahneman & Tversky, 1979). Ces biais font que les risques sont mal évalués et que le choix le plus optimal n'est pas toujours posé.

Même si les personnes décident de recourir à un droit, elles peuvent s'abstenir d'en faire effectivement la demande pour toute une série de raisons (Baicker et al., 2012). Les sciences du comportement mettent en évidence des obstacles tels que le biais du présent, les « *hassle costs* » (les tracas), l'aversion aux pertes et le biais du statu quo. Ils empêchent souvent de prendre des mesures pour soumettre effectivement une demande.

Afin de réduire le non-recours aux droits sociaux, les décideurs politiques et les autorités publiques doivent être conscients de ces barrières comportementales et de ces biais cognitifs, afin de les adresser lorsqu'ils élaborent de nouvelles politiques ou à l'occasion de réformes politiques. L'attribution automatique, l'accompagnement dans la procédure de demande ou la simplification de la procédure peuvent réduire les *hassle costs* et augmenter le taux de *recours*.

Les administrations publiques doivent tenir compte de l'importance du *nudging*. Le *nudging* fait référence à des stratégies visant à orienter le comportement de choix des gens dans une direction souhaitée sans interdire d'autres options ni y attacher une incitation économique (Thaler & Sunstein, 2008). Un exemple de technique de *nudging* pouvant être utilisée pour promouvoir le recours aux droits sociaux est le *framing*, c'est-à-dire la formulation ou le choix de mots et d'images de manière à mettre en évidence certains aspects, permettant également de réagir aux biais cognitifs (e.g. Farrell, Smith, Reardon, & Obara, 2016; Hossain & List, 2012). Dans l'enquête *no-show* du SPF Sécurité sociale (voir section 3.5.2), par exemple, la phrase « Il est **important que vous soyez présent(e)** au rendez-vous fixé avec le médecin [nom du

médecin] » a été ajoutée à l'invitation à l'évaluation médicale afin de souligner que la présence est nécessaire pour pouvoir poursuivre la demande (Versavel & Kouwenhoven, 2020).

### **2.3 NR secondaire et tertiaire : le rôle de la réglementation et de la mise en œuvre**

Une autre critique du *rational choice model* souligne l'existence du NR secondaire et tertiaire. Le *rational choice model* ne se concentre que sur le NR primaire, ce qui signifie simplement que les bénéficiaires potentiels ne revendiquent pas leurs droits (consciemment ou non). Mais le NR n'est pas seulement le résultat du comportement de choix individuel de la personne qui demande de l'aide. C'est pourquoi Van Oorschot (1996) parle également de NR secondaire et tertiaire.

Le non-recours secondaire fait référence à l'impact des administrations publiques responsables de la mise en œuvre d'un droit. Cet impact peut être à la fois direct, lorsque les administrations commettent des erreurs dans la procédure de demande (par exemple, lorsque les décisions sont prises sur la base d'informations déformées), entraînant le rejet injustifié du demandeur, et indirect (par exemple, lorsque l'organisation pratique d'une demande constitue un obstacle pour le demandeur) (Van Oorschot, 1996). La littérature souligne également souvent le double rôle souvent assumé par les administrations publiques (Van Oorschot & Roosma, 2015) : veiller à ce que l'aide soit effectivement fournie à ceux qui y ont droit et veiller à ce que les non-ayants droit tentent de la réclamer. Cela crée un compromis entre la rigueur de la procédure de demande et le recours intégral aux droits sociaux (Kleven & Kopczuk, 2011).

Bien plus que l'approche strictement rationnelle et centrée sur le demandeur d'aide, cette perspective permet de penser des solutions politiques du côté d'une administration publique. Les facteurs importants les concernant sont le nombre de demandes d'aide par assistant ou gestionnaire de dossiers (la charge de travail), leur formation et leur rémunération ainsi que les possibilités de coopération avec d'autres organismes d'assistance (Hahn, 2015, Van Oorschot, 1994). Ces facteurs ont un impact sur la qualité de l'accompagnement apporté aux demandeurs d'aide. Cet accompagnement permet de déterminer les coûts d'information et de processus pour le demandeur d'aide, mais aussi de réduire la probabilité d'erreurs de la part du prestataire d'assistance. Les administrations peuvent également lutter contre le non-recours à l'aide en simplifiant la procédure de demande et en offrant des informations sur mesure. Dans les deux cas, il faut veiller à utiliser des techniques de *nudging* appropriées, comme le *framing* ou l'ajustement de l'option par défaut (par exemple, l'attribution automatique), afin de réduire également les coûts d'information et de demande pour la personne qui en a besoin (Bertrand, Mullainathan, & Shafir, 2006 ; Madrian & Shea, 2001).

Le non-recours tertiaire fait référence à la situation dans laquelle les personnes vulnérables n'ont pas droit aux prestations sociales parce qu'elles ne remplissent pas les conditions : comme le fait d'être domicilié (Van Oorschot, 1996). Le NR tertiaire se réfère donc à l'efficacité ou à l'équité de la délimitation de qui a droit à l'assistance et de qui n'y a pas droit. Au sens strict, le NR tertiaire n'est pas un NR, car le NR tertiaire fait référence aux personnes qui sont formellement exclues de certains droits sociaux, tandis que le NR fait référence au non-recours par les ayants droit. Mais il s'agit d'un concept que les décideurs politiques doivent avoir en tête lorsqu'ils déterminent les conditions d'accès à l'aide. Le NR tertiaire peut en effet expliquer pourquoi cette aide ne parvient pas à lutter de manière adéquate contre la pauvreté et souligne la nécessité d'ajustements réglementaires.

Outre la définition de qui a droit à l'aide et qui n'y a pas droit, d'autres éléments de la réglementation déterminent le degré de non-recours. Par exemple, il semble que les avantages financiers (*in cash*) présentent un taux d'utilisation plus élevé que les avantages en nature (*in kind*), ce qui s'explique en partie par la flexibilité des avantages financiers. En effet, contrairement aux avantages en nature, les demandeurs d'aide peuvent utiliser les avantages financiers pour des besoins qu'ils perçoivent comme plus urgents (GAO, 2005).

Un autre élément de la réglementation est que l'aide peut être universelle, catégorielle (pour des groupes de population spécifiques, par exemple les plus de 65 ans ou les parents isolés) ou sélective (se base sur les conditions d'accessibilité, par exemple le niveau des moyens de subsistance ou la volonté de travailler). Les coûts d'information et de demande sont par définition plus élevés que pour les systèmes de prestations universelles. Le NR sera donc plus élevé dans les systèmes sélectifs, mais dépend aussi fortement de la simplicité et de la transparence de la législation et/ou de la procédure de demande (Baker, 2010 ; Deacon & Bradshaw, 1983 ; Van Oorschot, 2002 ; Van Oorschot et al., 1989). La simplicité et la transparence permettent non seulement de réduire le coût de l'information pour la personne ayant besoin d'aide, mais aussi de faciliter le travail des administrations chargées de la mise en œuvre, réduisant ainsi le risque d'erreurs et de NR secondaire. À titre d'exemple, Van Oorschot (1994) a démontré que les systèmes d'assistance dans lesquels la vérification des ressources est basée sur un concept de revenus couramment utilisé (par exemple, le revenu imposable) donnent lieu à moins d'erreurs administratives que des concepts de revenus plus spécifiques (par exemple, le revenu mensuel réel). Les coûts psychosociaux jouent également un rôle dans les systèmes sélectifs, car la distinction stricte entre les personnes dans le besoin et celles qui ne le sont pas peut créer une stigmatisation (Holford, 2015). Un système catégoriel, dans lequel les services sont fournis sur la base de caractéristiques sociodémographiques facilement observables, peut réduire la complexité des procédures de demande, augmentant ainsi son recours. L'inconvénient d'un système catégoriel est que les

groupes vulnérables ne coïncident pas toujours avec les caractéristiques catégorielles, ce qui conduit à des NR tertiaires.

Les règlements ne déterminent pas seulement la nature de l'aide (financière ou en nature, universelle ou sélective) ; ils en déterminent également l'étendue. Celle-ci vise le montant, la durée et l'éventuelle période d'attente. Si les personnes estiment que l'impact de l'assistance sur leurs conditions de vie actuelles est relativement faible, la probabilité de non-recours est plus élevée (Hernanz et al., 2004).

Enfin, un bon équilibre doit être trouvé entre l'absence d'ambiguïté législative et la place laissée au jugement professionnel du prestataire d'aide. Un pouvoir discrétionnaire trop important pour le travailleur social augmente l'incertitude quant à l'issue d'une demande et peut avoir un impact négatif sur le recours aux services sociaux (Behrendt, 2002).

Les réglementations et les administrations jouent donc un rôle crucial dans la lutte contre le non-recours. Il leur incombe de minimiser les coûts d'information, de procédure et psychosociaux et de supprimer les obstacles comportementaux, en tenant compte des éventuels biais cognitifs, tant de la personne qui demande de l'aide que des administrations ou des décideurs politiques eux-mêmes. Dans la section suivante, nous examinerons certaines mesures politiques pouvant être prises dans ce contexte. Nous préconisons, entre autres, une automatisation accrue, et plus particulièrement une identification davantage proactive ainsi qu'une simplification de la législation et des procédures de demande, en mettant l'accent sur les techniques de *nudging* proposées par les sciences comportementales.

### **3 SOLUTIONS POLITIQUES**

Les causes du non-recours sont donc complexes et se situent à différents niveaux : celui de la personne ayant besoin d'aide, celui de l'administration et celui de la réglementation. Cette complexité causale signifie donc que le non-recours ne peut être résolu par une seule mesure politique globale, mais que des solutions doivent être recherchées sous différents angles. La section précédente a déjà souligné l'importance d'une automatisation et d'une simplification plus poussées de l'attribution de l'aide afin de réduire les coûts d'information et de demande pour la personne concernée ainsi que le risque d'erreurs au niveau des administrations. En outre, ces deux solutions peuvent se renforcer mutuellement : la simplification administrative facilite l'automatisation. Une procédure de demande très complexe est beaucoup plus difficile à automatiser. Dans les sections 3.1-3.4, nous examinons les possibilités d'automatisation et de simplification supplémentaires, tandis que la section 3.3 se concentre sur une condition préalable importante pour une automatisation plus poussée : disposer de données accessibles et de qualité.

La section 3.5. souligne ensuite l'importance d'une communication claire et distincte, de l'utilisation du *nudging* dans la fourniture de l'assistance et de l'éducation et de la sensibilisation des fournisseurs d'assistance et des citoyens. Pour améliorer le recours aux droits, il est important de bien comprendre comment de petits changements peuvent déterminer le comportement des gens.

Enfin, dans la section 3.6, nous examinons la possibilité de mettre en place un instrument de suivi du NR en Belgique. Au Royaume-Uni, il existe une longue tradition de suivi des tendances concernant le NR. L'ampleur du NR aux différents programmes d'aide sociale et le profil de la population de NR sont régulièrement cartographiés. Cela démontre, par exemple, qu'il existe de grandes différences entre les taux d'utilisation des régimes d'aide. Environ 9 ayants droit sur 10 pour *l'Income Support* et *l'Employment and Support Allowance* ont effectivement recours à l'allocation, tandis que pour le *Pension Credit*, ce ratio n'est que de 6 sur 10<sup>1</sup>. La section 3.6 décrit l'instrument britannique, ainsi que les recherches françaises récentes sur une méthode de mesure similaire. Ensuite, nous examinerons les possibilités de la mise en place d'un tel instrument de suivi en Belgique.

### **3.1 Allocation proactive**

#### **3.1.1 Qu'est-ce que l'allocation proactive ?**

Dans ce rapport, nous faisons la distinction entre l'allocation proactive et l'identification proactive. Il s'agit de deux types d'automatisation différents. Souvent, lorsqu'on parle d'automatisation, on utilise la définition stricte, à savoir l'ouverture automatique d'un droit, ou ce que nous appelons dans ce rapport l'allocation proactive.

Dans le cas de l'allocation proactive d'un droit, l'autorité publique compétente examinera si une personne est éligible ou non à un droit particulier, sans demande préalable de l'ayant droit potentiel et sans que ce dernier n'ait à entreprendre de démarches (par exemple, la présentation de documents justificatifs). Après examen, le droit est accordé ou non à l'ayant droit. Cette forme d'automatisation suppose que l'autorité publique dispose de toutes les données nécessaires pour tester les conditions d'accessibilité, souvent par le biais de flux de données électroniques.

#### **3.1.2 La base de données tampon**

La construction de ce que l'on appelle la base de données tampon a donné un élan important à l'allocation proactive des prestations sociales en Belgique, du moins des droits dérivés. La base de données tampon - gérée par la BCSS - stocke temporairement un certain nombre de

---

<sup>1</sup> [Income-related benefits: estimates of take-up: financial year 2018 to 2019 - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2018-to-2019)

données clés provenant d'une dizaine d'organismes, dont : le Service fédéral des Pensions, le SPF Sécurité sociale, le SPP Intégration sociale, les caisses d'assurance maladie et les services régionaux tels que Opgroeien et IRISCARE. Sur la base de la base de données tampon, il est possible de savoir qui a droit, par exemple, à la garantie de revenu pour les personnes âgées, au revenu d'intégration, à l'allocation de remplacement de revenus, à l'allocation d'aide aux personnes âgées, au revenu d'intégration, au revenu d'intégration équivalent et à l'intervention majoré. Les données sont mises à jour trimestriellement. Cette base de données permet notamment l'octroi entièrement automatique et proactif de droits dits dérivés, qui sont des avantages sociaux dépendant du droit à un autre droit social. La base de données tampon permet donc, entre autres, l'automatisation complète du tarif social pour le gaz et l'électricité et une catégorie de l'intervention majorée. Grâce à la base de données tampon, l'attribution du tarif social pour le gaz et l'électricité est presque entièrement automatisée, ainsi qu'une partie de la catégorie de la contribution majorée (s'il existe un droit dérivé). Les gouvernements provinciaux et locaux peuvent également utiliser la base de données des tampons. Par exemple, la réduction de la taxe provinciale pour un certain nombre de statuts sociaux en Flandre orientale est accordée de manière proactive.

### ***Tarif social gaz et électricité***

Le tarif social est une mesure visant à maintenir les factures de gaz naturel et d'électricité des ménages précaires à un niveau abordable. Cette mesure est accordée automatiquement sur base des données de la base de données tampon. Le SPF Économie, compétent pour l'octroi de ce tarif social, envoie trimestriellement aux fournisseurs de gaz et d'électricité une liste de clients basée sur ces données, auxquels ils doivent accorder le tarif social. Dans certains cas limités, il n'est pas possible d'appliquer ou de renouveler automatiquement le tarif social. Dans ces cas, l'ayant droit doit encore entreprendre des démarches par lui-même (SPP Intégration sociale, 2017). Nous y reviendrons à la section 3.3.

### ***Intervention majorée***

Les personnes qui ont droit à une intervention majorée (IM) versent moins de ticket modérateur pour leurs dépenses de santé (voir Institut national d'assurance maladie-invalidité [INAMI] (2017) pour plus d'informations). Pour un certain nombre de personnes, l'IM est un droit dérivé. Ainsi, les personnes bénéficiant d'une GRAPA ou d'une allocation pour personnes handicapées ont par définition droit à une IM. Les bénéficiaires du revenu d'intégration ont également droit à l'IM lorsqu'ils perçoivent un revenu d'intégration depuis trois mois ininterrompus, sont affiliés à un organisme d'assurance et ont payé des cotisations suffisantes. Grâce à différents flux de données, cette attribution est entièrement automatique.

## **Autre**

En outre, il existe des droits qui sont accordés de manière proactive en dehors de la base de données tampon, comme la facture maximale, le forfait pour les malades chroniques, etc.

### **3.1.3 Possibilités d'extension ?**

En plus de l'utilisation actuelle de la base de données tampon, il existe des possibilités d'attribution proactive des droits. Par exemple, des critères autres que le droit aux prestations sociales pourraient être inclus pour l'identification des groupes vulnérables. Les personnes en médiation de dettes collectives représentent un exemple de groupe précaire qui pourrait bénéficier d'une extension des droits dérivés, ainsi que les chômeurs de longue durée ou les invalides. Les informations sur le chômage (de longue durée) et l'invalidité sont déjà disponibles par le biais de flux de données électroniques et pourraient donc être incluses dans la base de données tampon relativement facilement. D'autres critères, tels que le statut des orphelins et des mineurs non accompagnés, représentent un plus grand défi en raison de l'utilisation d'attestations papier, mais pourraient également contribuer à l'octroi plus proactif des droits. Nous plaçons donc pour une plus grande accessibilité électronique des données, permettant également de contribuer aux possibilités d'identification proactive lorsque l'attribution n'est pas possible.

L'allocation proactive étant principalement adaptée à l'attribution de droits dérivés, les possibilités d'extension sont limitées. Par conséquent, d'autres formes d'automatisation, telles que l'identification proactive (voir section 3.2), devraient également être utilisées. Le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale (2013) distingue, en plus de l'automatisation proactive et de l'identification proactive, deux autres formes d'automatisation : la mise à jour et la simplification administrative. Lors d'une mise à jour, les changements de revenus ou de situation familiale d'un bénéficiaire déjà connu du service public compétent seront automatiquement examinés pour déterminer s'il convient ou non d'accorder une prolongation du droit. La simplification administrative vise les différentes possibilités pour que les procédures de demande se déroulent plus simplement et ainsi éviter que les citoyens doivent à chaque fois fournir une série d'informations, par ailleurs déjà disponibles. Bien que la simplification administrative ne fasse pas à proprement parler partie de l'automatisation, elle est importante car elle facilite la procédure de demande tant pour les citoyens que pour l'administration. On tente ainsi de réduire le nombre de pièces justificatives requises au minimum nécessaire. Il est donc superflu de demander une composition de ménage à une personne dont on sait déjà par exemple qu'il s'agit d'un isolé sans emploi.

Une autre forme d'automatisation est étudiée par le Centre de recherche sociologique de la KULeuven<sup>2</sup>. Sur la base des flux de données provenant de la BCSS, un conseil de décision pour les travailleurs sociaux est automatiquement généré concernant le droit au revenu d'intégration. Il appartient ensuite à l'autonomie professionnelle du travailleur social de suivre ou non ce conseil. Les résultats finaux d'une étude exploratoire menée dans 12 villes flamandes montrent à quel point cette voie est prometteuse.

Une dernière remarque sur l'allocation proactive : lors de l'élaboration de l'automatisation, il convient de prêter attention à une logique inversée selon laquelle la disponibilité des données détermine les critères d'allocation et en conséquence, en quoi le droit social ne touche pas (entièrement) le groupe cible initial (Eurofound, 2015). Un ajustement des conditions d'éligibilité peut en effet conduire à un NR tertiaire, dans lequel les personnes en situation de vulnérabilité ne se voient accorder aucun droit et d'autres personnes dans une position similaire ou moins vulnérable peuvent les demander (Buysse et al., 2017, Van Oorschot, 1996). Même si ce problème peut être évité et que le groupe cible est toujours pleinement atteint, ces ajustements ne doivent pas compromettre les principes d'un examen équitable des ressources (voir les sections 3.4 et 4.2.4). L'identification proactive est donc souvent préférable à l'allocation proactive.

## **3.2 Identification proactive**

### **3.2.1 Qu'est-ce que l'identification proactive ?**

L'identification automatique ou proactive est une forme d'automatisation moins poussée destinée à augmenter le recours aux allocations de remplacement de revenus et aux mesures de réduction des frais au sein des groupes vulnérables, et de réduire ainsi leur risque de pauvreté. Dans le cas de l'identification automatique, l'autorité publique compétente prendra des initiatives pour retrouver le bénéficiaire potentiel et l'encourager à introduire une demande. Le groupe de bénéficiaires potentiels sera évalué à partir des données électroniques disponibles. Ils pourront ensuite être invités à fournir les informations manquantes s'ils veulent recourir au droit.

### **3.2.2 Le flux proactif dans le cadre de l'intervention majorée**

En Belgique, l'identification proactive est déjà utilisée dans le cadre de l'enquête d'office sur la Garantie de Revenus aux Personnes âgées et dans le contexte de l'intervention majorée pour les frais de soins de santé. En 2015, le « flux proactif » a été lancé. Ce flux de données a

---

<sup>2</sup> Voir la proposition de projet :

<https://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/overhetkenniscentrum/Documents/Jaarverslag2021/Onderzoek%20naar%20gebruikersprofielen%20in%20kader%20van%20de%20toekenning%20van%20leefloon.pdf>

pour but d'informer les ménages à faible revenu de leur droit potentiel à l'intervention majorée. Différentes instances interviennent dans les échanges de données sous-jacents. Plus précisément, les mutualités fournissent à l'INAMI une liste de bénéficiaires potentiels qui ne reçoivent pas encore d'IM. Par l'intermédiaire de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (BCSS) et du SPF Finances, l'INAMI identifie ensuite les ménages à faible revenu et transmet ces données aux mutualités. À partir de ces données, les mutualités recommandent aux personnes identifiées d'introduire une demande d'IM.

L'évaluation du flux proactif IM par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité [INAMI] (2018) révèle que celui-ci, tel qu'il a été organisé pendant la période 2015-2017, a eu un impact considérable sur le recours à l'IM. Au total, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le droit à l'IM a été accordé à 19,27 % des assurés qui ont été contactés par les mutualités dans le cadre du flux proactif.

Le flux proactif a donc indéniablement contribué à augmenter le recours à l'IM, mais il n'est pas sans inconvénient. Le flux proactif utilise des données issues de la déclaration fiscale. Cela signifie qu'il se base sur une image obsolète de la situation de revenu, à savoir celle de deux années auparavant. Compte tenu de l'instabilité des revenus de beaucoup de ménages à faible revenu, cela signifie qu'il faut prendre contact avec de nombreux ménages qui, entre-temps, ne se trouvent plus en situation précaire. À l'inverse, il se peut aussi qu'une partie des ménages qui pourraient prétendre au droit n'en soient pas avertis car leur situation de faible revenu est très récente.

### **3.2.3 Possibilités d'extension : résultats de l'étude BELMOD**

Afin de pallier les manquements du flux proactif, nous avons examiné les possibilités de développer une notion de revenu à partir de données plus actuelles. Il s'agit ici des données qui font partie des flux d'informations gérés par la BCSS (voir ci-dessous). Le ciblage du concept de revenu a été testé à l'aide du modèle de microsimulation BELMOD.

Nous avons effectué cette recherche sur une notion de revenu actuel pour trois formes d'assistance :

- L'intervention de revenu de remplacement et l'intervention d'intégration pour les personnes handicapées ;
- La garantie de revenu aux personnes âgées ;
- L'intervention majorée.

Pour l'IM, on a cherché à savoir si le flux proactif actuel pouvait être amélioré par une notion de revenu actuel (voir le rapport BELMOD 4.4). Cet exercice sera développé en coopération avec l'INAMI et les résultats seront inclus dans les travaux de l'INAMI visant à affiner le flux proactif.

Dans l'analyse et les résultats qui suivent, nous nous concentrons sur l'ARR et l'AI. L'objectif de cette étude est d'examiner les possibilités de mettre en place une procédure de sonnette d'alarme pour l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration. Cette procédure de sonnette d'alarme permettrait de suivre les personnes disposant d'une reconnaissance médicale leur donnant droit à une allocation, mais dont les revenus étaient trop élevés au moment de leur demande<sup>3</sup>, afin de détecter des fluctuations de revenu à l'aide de données plus actuelles que les données fiscales. En cas de diminution des revenus, si la personne handicapée passe l'examen des ressources sur la base de données plus actuelles, elle pourra ensuite être contactée afin d'être encouragée à introduire une nouvelle demande.

### ***ARR/AI : Examen des moyens de subsistance actuels***

Un examen des moyens de subsistance est nécessaire (outre un examen médical) pour pouvoir accorder ces allocations pour personnes handicapées. Dans ce cadre, on examine le revenu net annuel imposable, commun et individuel, concernant l'impôt sur le revenu tant de la personne handicapée que de la personne avec qui elle forme un ménage. **Ce revenu se rapporte à l'année de référence, à savoir la deuxième année civile précédant la demande ou la révision.**

Afin de pouvoir procéder à l'examen des ressources, le SPF Sécurité sociale reçoit des flux de données électroniques de l'administration fiscale (année -2) et du Registre national, qui sont complétées par les informations que doit fournir le demandeur lors de l'introduction de sa demande (p. ex. la composition de ménage de fait).

Si aucune donnée n'est disponible à l'impôt des personnes physiques du demandeur ou de la personne avec laquelle il forme un ménage, la DG Personnes handicapées (DG HAN) du SPF Sécurité sociale prend en compte le revenu réel pour l'année en question. À cet effet, le demandeur et la personne avec qui il forme un ménage doivent fournir toutes les données nécessaires dans un questionnaire. Dans ce cas, le revenu cadastral peut également être partiellement pris en compte.

Lorsque, dans l'année précédant la demande, le revenu est au moins 20 % supérieur ou inférieur à celui de la deuxième année précédant la demande (sauf quand le changement est dû à une accession récente au marché du travail), le SPF Sécurité sociale peut demander la déclaration fiscale de l'année précédant la demande. Le demandeur doit informer le SPF Sécurité sociale des changements dans ses sources de revenus.

---

<sup>3</sup> Il s'agit d'un groupe relativement important : le rejet d'une demande (nouvelle ou réexamen) serait dû à un revenu trop élevé dans 46,0 % des cas. Par exemple, 16.576 personnes handicapées ont reçu une décision négative en 2019 parce que leur revenu était supérieur à la limite.

### ***ARR/AI : Notion de revenu actuel***

Nous recherchons une méthode permettant d'identifier de manière proactive les personnes handicapées présentant de fortes fluctuations de revenus. La notion de revenu actuel que nous examinons ici est la somme d'un certain nombre d'éléments du revenu qui sont enregistrés relativement rapidement à des fins administratives et qui peuvent être utilisés sans engendrer de charge administrative supplémentaire pour le citoyen. Il s'agit des éléments de revenu suivants :

- les salaires et rémunérations ;
- le pécule de vacances annuel ;
- les revenus d'une activité indépendante (après déduction des frais de fonctionnement, charges et pertes d'exploitation) ;
- les allocations de l'ONEM ;
- les indemnités de maladie et d'invalidité ;
- les indemnités en lien avec un accident du travail, un accident sur le chemin du travail ou une maladie professionnelle ;
- les pensions ;
- les prestations d'assistance sociale (y compris pour les personnes âgées) ;
- les prestations de sécurité sociale d'outre-mer ;
- pour la GRAPA : les revenus de biens immobiliers (revenu cadastral).

La plupart de ces données font partie des flux de données gérés par la Banque-carrefour de la sécurité sociale. Les principales institutions sources sont : le Registre national, l'Office national de sécurité sociale, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, l'Office national de l'emploi, le Service fédéral des Pensions, le Collège intermutualiste national, l'Agence fédérale des risques professionnels, le SPF Sécurité sociale, le SPP Intégration sociale, le SPF Finances, les caisses d'allocations familiales.

Dans la plupart des cas, il s'agit de revenus bruts, c.-à-d. sans déduction des cotisations de sécurité sociale et des précomptes. La validité des éléments de revenu susmentionnés varie de 3 à 12 mois. Le revenu professionnel issu d'une activité indépendante constitue une exception notable à cette règle. Actuellement, ces données sont disponibles avec un retard de 24 à 36 mois.

Une autre limite importante quant à la notion de revenu actuel est que les données administratives (tant le Registre national que la déclaration fiscale) ne reflètent pas correctement la composition de ménage de fait. Par exemple, les données du Registre national sont basées sur l'adresse officielle et restituent uniquement la relation des membres du ménage par rapport à la personne de référence.

### **ARR/AI : Simulations**

L'objectif de ces simulations est de répondre à la question suivante : pouvons-nous utiliser des données administratives de revenu actuel pour identifier de manière proactive les variations de revenus chez les personnes disposant d'un agrément médical ARR/AI, afin de les encourager ensuite à introduire une nouvelle demande ? L'accent est mis sur les personnes qui disposent déjà d'un agrément médical pour une intervention, car un agrément médical ne peut être simulé.

Le modèle BELMOD a été utilisé pour les microsimulations. Le fichier de données utilisé contient des données (de revenu) pseudonymisées de 2015 constituant un échantillon aléatoire d'environ 335.000 ménages. Ces données sont issues du Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale (DWH MT&PS) de la BCSS, de la déclaration fiscale et du cadastre.

Comme mentionné ci-dessus, dans la plupart des cas, l'octroi de l'ARR et/ou de l'AI repose sur les données de la déclaration fiscale remontant à deux ans avant la demande. Pour chaque variable des données fiscales (également appelée codes IPCAL) utilisée par le SPF Sécurité sociale pour vérifier si une personne a droit à l'ARR ou l'AI, une variable alternative plus actuelle du DWH MT&PS a été sélectionnée. Un aperçu des données fiscales et des alternatives sélectionnées est disponible dans le rapport BELMOD 4.2 sur le [site web](#).

Il n'existe toutefois pas d'alternative pour chaque code IPCAL. Ainsi, par exemple, il n'y a pas de données administratives actuelles disponibles concernant les actifs mobiliers, les pensions alimentaires ou les dépenses déductibles. Les données administratives actuelles contiennent principalement des informations sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement, mais même ces informations ne sont pas toujours complètes. Par conséquent, la notion de revenu actuel sera toujours une sous-évaluation du revenu pris en compte dans l'examen des ressources.

### **ARR/AI : Résultats**

La figure 1 illustre le nombre de bénéficiaires/ayants droit d'une ARR et/ou d'une AI effectifs (c.-à-d. environ 186.700 bénéficiaires) et le nombre de personnes identifiées sur la base de la notion de revenu actuel en 2015. Au total, les données actuelles nous permettent d'identifier de manière proactive environ 167.400 personnes avec un handicap reconnu, ce qui signifie que leur revenu estimé est inférieur au seuil des revenus de l'ARR et de l'AI.

Les données administratives disponibles que nous avons utilisées permettent d'identifier environ 25.400 bénéficiaires potentiels en plus des environ 142.000 bénéficiaires effectifs aussi identifiés. Cela signifie que quelque 25.400 personnes souffrant d'un handicap reconnu recevraient une lettre les incitant à introduire une nouvelle demande ou les renvoyant à leur mutuelle ou au CPAS pour examiner plus avant si une nouvelle demande aurait effectivement

une issue positive. Cette identification entraîne une charge de travail potentiellement considérable pour les services publics, mais, plus important encore, elle peut aussi se traduire par un plus grand recours à l'ARR et/ou l'AI.

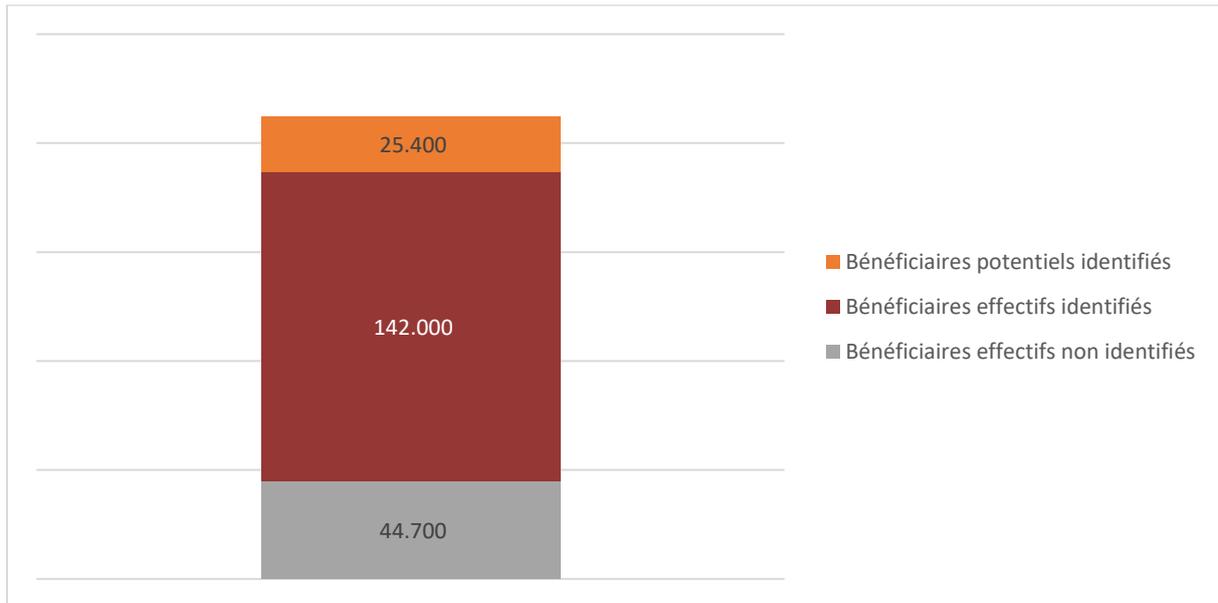


Figure 1. Nombre arrondi de bénéficiaires potentiels et non identifiés effectifs (ARR et/ou AI), basé sur des revenus actuels.

Il est important de noter ici que nous n'identifions pas quelque 44.700 bénéficiaires effectifs, soit 23,9 % de tous les bénéficiaires effectifs, avec la notion de revenu actuel.

Une explication importante du fait que les flux de données actuelles ne peuvent pas estimer parfaitement le nombre de bénéficiaires potentiels est qu'il y a moins de données disponibles pour reconstituer le revenu actuel que pour reconstituer le revenu imposable basé sur la déclaration fiscale. Le rapport BELMOD 4.2 donne un aperçu complet des lacunes dans les flux de données actuels, y compris les informations permettant de vérifier les conditions de résidence, la composition réelle du ménage, etc. Ces lacunes dans les informations disponibles signifient que toutes les personnes identifiées avec la notion de revenus actuels comme bénéficiaires potentiels n'ont pas effectivement droit à l'ARR et/ou à l'AI. Cela signifie aussi que les flux de données actuelles ne se prêtent pas particulièrement à un octroi totalement automatique d'allocations pour les personnes handicapées.

Enfin, cela implique également qu'une notion de revenu actuel ne permet pas d'identifier tous les bénéficiaires potentiels et qu'une identification proactive basée sur les revenus actuels ne peut pas être la seule mesure pour augmenter le recours. Des mesures d'accompagnement

restent nécessaires, telles que la simplification de la législation, une communication claire, etc. En bref, les mesures proposées dans les autres sections de ce rapport.

### **GRAPA : Résultats**

Nous avons fait un exercice similaire pour voir si une notion de revenu actuel peut être utilisée pour l'identification proactive des ayants droit à une garantie de revenu pour les personnes âgées (voir rapport BELMOD 4.3). Comme l'illustre la Figure 2, le nombre de bénéficiaires potentiels ne recevant pas de GRAPA est beaucoup plus élevé que pour l'ARR et l'AI. Le nombre élevé de bénéficiaires potentiels s'explique à la fois par le caractère incomplet de la notion de revenu actuel et à la NR à la GRAPA. Tout d'abord, ce groupe d'âge est beaucoup plus sensible aux erreurs de mesure. En effet, de nombreuses personnes âgées ont des revenus qui fluctuent autour du montant de la GRAPA, ce qui signifie que les revenus manquants peuvent faire en sorte que les revenus du ménage soient inférieurs au seuil sur la base des données actuelles, alors que leurs revenus sont supérieurs au seuil selon le SFPD. En outre, NR joue un rôle plus important dans les simulations pour l'OIG que pour l'ARR et l'AI. Cela s'explique par le fait que les simulations pour l'ARR et l'AI étaient limitées aux personnes handicapées disposant déjà d'une reconnaissance médicale, et qui avaient donc déjà trouvé le bon organisme.

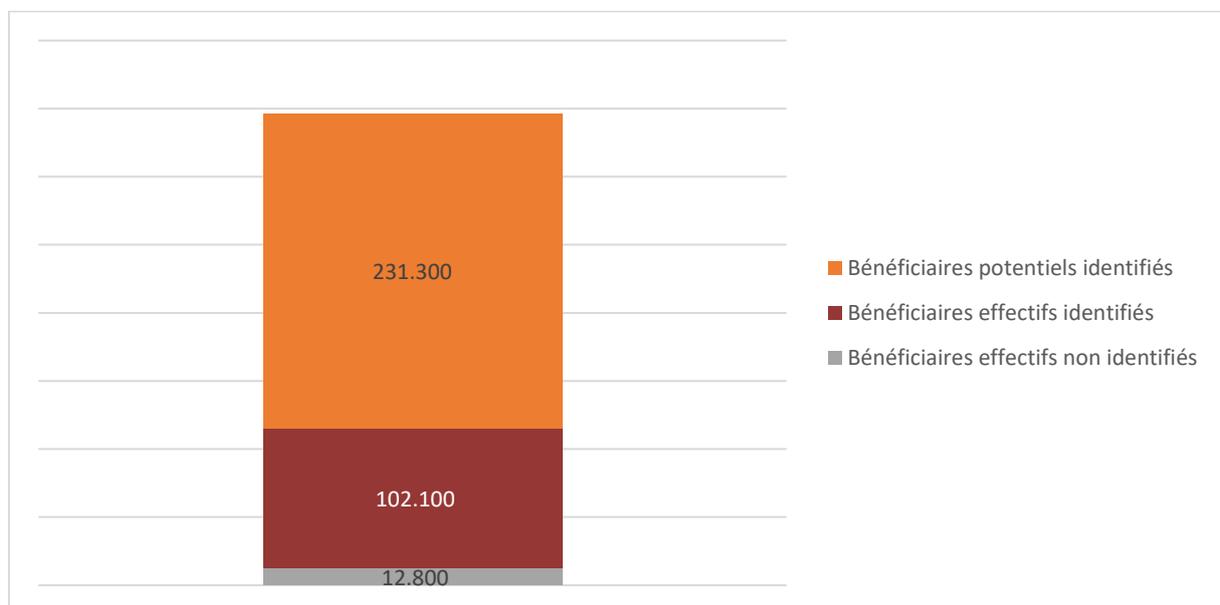


Figure 2. Nombre arrondi de bénéficiaires potentiels et non identifiés effectifs (GRAPA), basé sur des revenus actuels

## **Conclusions**

Ce qui ressort clairement de cet exercice, c'est que les flux de données actuels ne contiennent pas suffisamment d'informations pour allouer automatiquement des mesures d'assistance sur la base de ces données. Cela signifie également que l'identification proactive nécessite des mesures supplémentaires pour atteindre ceux qui ne sont pas identifiés sur la base d'une notion de revenu actuel (voir également la section 4.1.3).

Cet exercice est une première étape dans l'étude de la possibilité d'utiliser une notion de revenu actuel pour l'identification proactive de bénéficiaires potentiels. Un affinement de ces résultats est possible mais nécessite une extension du jeu de données d'entrée BELMOD (prévue pour le printemps 2023). Nous voulons notamment vérifier quels groupes de revenus sont les plus soumis aux variations de revenus, et comment l'ajout d'informations sur les caractéristiques sociodémographiques et socio-économiques de la personne peut rendre la notion de revenu actuel encore plus ciblée (p. ex. le sexe, la composition de ménage, le chômage de longue durée).

Enfin, la mise en œuvre de processus d'identification proactive nécessite une adaptation en profondeur du fonctionnement existant des administrations publiques concernées. Il convient d'examiner pour quelles données actuelles des flux de données supplémentaires doivent être mis en place, comment ils peuvent être intégrés dans l'infrastructure informatique, et comment la procédure d'identification peut être élaborée techniquement. Enfin, les ressources nécessaires (temps, personnel, budget) doivent être disponibles pour effectuer l'identification et développer une stratégie de communication appropriée pour écrire aux personnes identifiées et pour traiter toute nouvelle demande (voir section 3.5).

### **3.3 Données accessibles et de qualité**

Une condition importante à la poursuite de l'automatisation est la disponibilité de données numériques actualisées et de qualité (Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, 2016 ; Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2013).

Dans le cas d'une allocation proactive, des données déficientes peuvent conduire à des données contradictoires et donc à des blocages dans l'allocation des droits sociaux. Dans le cas des tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité, par exemple, il existe des cas où les données d'identification des clients, telles que fournies par les fournisseurs de gaz et d'électricité au SPF Économie, ne correspondent pas aux données d'identification du registre national (Buysse et al., 2017). Pour surmonter ce problème, il faut mettre en place des processus de contrôle capables de détecter et de corriger les erreurs dans les fichiers informatisés. (Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2013).

La qualité des données est également une condition importante pour l'identification proactive des ayants droit. Dans ce cas, des informations incomplètes, inexactes ou incorrectes conduisent à écrire à un nombre excessif de citoyens. L'identification proactive devient alors difficile à réaliser pour les administrations compétentes en raison de la charge administrative plus lourde, ce qui réduit par ailleurs le temps disponible pour l'accompagnement des demandeurs. Pour les citoyens eux-mêmes, des courriers multiples basés sur des informations erronées ou imprécises pourraient être contre-productifs, ce qui compromettrait le recours aux droits.

Les améliorations futures de l'automatisation dépendent donc fortement de l'accès aux données des registres ou de leur développement. Certaines composantes de la vérification des ressources sont (partiellement) absentes des données administratives. Dans le cas des revenus mobiliers, seuls les revenus imposables et déclarés sont connus. Les informations sur les actifs immobiliers sont plus complètes, mais peu représentatives en raison de l'utilisation du revenu cadastral. La dernière révision du RC remonte à 1980, sur la base des données de 1975. Cela signifie que le revenu cadastral ne reflète généralement pas le revenu normal moyen actuel du bien, à moins qu'il ne s'agisse de biens immobiliers qui ont récemment subi des modifications substantielles, qui ont en outre été correctement déclarés, de sorte qu'une réestimation du revenu cadastral a été effectuée. Pour les indépendants, les données sur les revenus ne sont connues qu'avec un retard de 24 à 36 mois, de sorte que les revenus plus récents et actuels manquent. Enfin, des données telles que celles sur la médiation collective de dettes font également défaut. L'ouverture de ces données offrirait donc des opportunités dans la lutte contre le non-recours, surtout si elle s'accompagne d'un élargissement de la base de données des tampons (voir section 3.1.2).

Cela dit, il reste conseillé de prévoir des procédures de demande parallèles à l'allocation proactive ou en réponse à l'identification proactive, notamment la possibilité pour les citoyens d'initier eux-mêmes une demande (en partant de zéro). En effet, les systèmes proactifs sont souvent caractérisés par une focalisation sur les seuls individus déjà connus du système (Eurofound, 2015) et une perte de flexibilité pour prendre en compte les difficultés de certains cas individuels (Observatoire de la santé et du bien-être de Bruxelles-Capitale, 2016 ; Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2013). En prévoyant des procédures de demande parallèles, on évite une situation indésirable de "tout ou rien" et on tient également compte de l'importance du contact personnel avec les personnes en situation problématique, souvent citée par les acteurs de terrain (Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2013). La protection sociale repose en grande partie sur la personnalisation et reste une œuvre de personnes, pour les personnes (SPF Sécurité sociale, 2019). Les éventuels gains de temps liés à l'attribution automatique doivent donc être utilisés pour atteindre et aider le groupe cible (Buysse et al., 2017). Enfin, selon le règlement général

de l'UE sur la protection des données, chacun a le droit de "ne pas faire l'objet d'une décision fondée uniquement sur un traitement automatisé".

### **3.4 Une législation simplifiée et harmonisée**

La plupart des cadres théoriques examinés dans la deuxième partie de ce rapport soulignent l'importance d'une réglementation simple dans la lutte contre le non-recours. Le Rational Choice Model indique que les coûts d'information de la personne qui a besoin d'aide sont une cause importante de non-recours. Plus la législation est simple, moins les individus doivent consacrer de temps et d'efforts à la collecte d'informations sur leurs droits. En outre, des études récentes dans le domaine des sciences du comportement montrent que la complexité donne lieu à des comportements fortement associés à la non-utilisation, tels que le report ou même l'évitement des décisions. En outre, la complexité augmente la probabilité d'erreurs de la part de l'instance fournissant l'assistance et donc la probabilité de non-recours secondaire. Et comme déjà mentionné, la simplification administrative facilite l'automatisation. En d'autres termes, il existe de nombreuses bonnes raisons d'investir dans une législation simplifiée.

Dans le cadre de l'étude BELMOD, nous recherchions principalement des mesures visant à harmoniser le cadre législatif des différents régimes d'aide en Belgique. Le point de départ est qu'un examen des ressources harmonisé pour le droit au revenu d'intégration, à la GRAPA, à l'ARR/AI, à l'IM et à l'allocation de chauffage (l'allocation du fonds social de chauffage) contribue à accroître la simplicité de la réglementation et à un meilleur recours à ces droits. Comme point de départ de cet exercice, une analyse comparative a été faite de l'examen des ressources en lien avec chacun de ces droits. Les [fiches](#) récapitulatives sont disponibles sur la page web BELMOD. Ces fiches ont été présentées aux différentes parties prenantes lors d'une réunion organisée en coopération avec le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (cf. partie 4 pour plus d'informations). Lors de cette concertation des parties prenantes, plusieurs propositions concrètes d'harmonisation ont été formulées, l'objectif principal visait un examen des ressources plus équitable. On a cherché à savoir comment les quatre principes de base d'un examen équitable des ressources (exhaustivité, réalité, actualité et simplicité ; voir fiche 1) et l'intérêt du demandeur (voir chapitre 4) peuvent être combinés dans un seul examen des ressources et quelle doit être l'importance de chaque principe.

Parmi ces propositions d'harmonisation, compte tenu des limites techniques du modèle et des contraintes de temps, les suggestions de politiques suivantes ont été retenues pour une étude plus approfondie <sup>4</sup>:

- Une généralisation de l'exonération du logement propre ;
- Une généralisation de l'exonération de la pension alimentaire perçue pour les enfants à charge ;
- Une généralisation de la considération des pensions alimentaires payées comme une dépense déductible.

Ci-dessous, nous décrivons d'abord la législation actuelle pour chaque mesure. Viennent ensuite le contenu des simulations et les résultats.

### **3.4.1 Examens des ressources actuelles**

Il existe de grandes différences entre les systèmes d'aide sociale en ce qui concerne l'exhaustivité de l'examen des ressources. Il s'agissait d'une conclusion importante de l'étude préparatoire (voir fiches). Les examens des ressources les moins larges sont ceux qui se fondent en grande partie sur le revenu imposable brut tel que mentionné dans la déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques (par exemple, l'ARR). Pour le revenu d'intégration, on utilise une notion de ressources beaucoup plus large. Une enquête sociale permet de dresser un panorama très complet de toutes les ressources dont dispose le ménage réel.

Entre ces deux extrêmes se situent les examens des ressources, qui se fondent également sur une vue d'ensemble des ressources, mais qui sont réalisées au moyen d'un questionnaire détaillé et d'une déclaration sur l'honneur plutôt que sur la base d'une enquête sociale (p. ex. GRAPA). Les examens des ressources diffèrent à la fois par les ressources qui sont examinées ou interrogées et par les exonérations qui sont appliquées, le cas échéant<sup>5</sup>. Nous examinons

---

<sup>4</sup> Parmi les nombreuses recommandations formulées au cours de la concertation des parties prenantes, seul un nombre limité a été retenu pour les simulations. Lors de la concertation des parties prenantes, la nécessité d'harmoniser les définitions du ménage et la manière dont les ressources des autres membres du ménage sont prises en compte dans l'examen des ressources a été soulignée (voir également Gilman et al, 2021). Compte tenu du peu d'informations sur les ménages disponibles dans l'ensemble de données d'entrée BELMOD, il n'a pas été possible de simuler une harmonisation des définitions du ménage. Une amélioration du statut sous la forme d'une augmentation des allocations sociales pour les cohabitants jusqu'à 80 % des barèmes d'assistance pour les isolés a été simulée. Ces simulations ne sont pas rapportées ici ; elles constituent une amélioration plutôt qu'une harmonisation du statut.

<sup>5</sup> Compte tenu du non-recours, de grandes différences de ressources sont considérées comme complexes et donc indésirables. Dans le présent rapport, nous ne discuterons pas de manière plus détaillée de l'opportunité de ces différences à la lumière du groupe cible spécifique de chaque régime d'aide sociale et de la question connexe de savoir dans quelle mesure il est justifié d'appliquer pour un régime d'aide sociale général un examen des ressources différent d'un régime d'aide sociale catégoriel ou s'il existe des différences entre les régimes d'aide sociale catégoriels.

ci-dessous les différences entre les régimes d'aide sociale dans le décompte dans le cadre de l'examen des ressources du fait d'avoir son propre logement et de recevoir et/ou de payer une pension alimentaire.

### ***Patrimoine immobilier : habitation propre***

Selon les régimes d'aide actuels, tout propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier d'un bien immobilier (maisons, appartements, terrains, etc.) est censé percevoir des revenus immobiliers, y compris pour le logement qu'il occupe personnellement (SFP Finances, n.d.). Ces revenus immobiliers sont exprimés, pour chaque propriété, dans le revenu cadastral (RC), à savoir « le revenu moyen net normal pour une année ». Toutefois, dans les examens des ressources liés aux prestations et allocations étudiées, les revenus immobiliers sont pris en compte de différentes manières, voire pas du tout. Ici, nous nous concentrons sur le revenu du logement propre.

Pour le revenu d'intégration<sup>6</sup> et la garantie de revenus aux personnes âgées<sup>7</sup>, aucune distinction n'est faite entre l'habitation propre et les autres biens immobiliers. En ce qui concerne les revenus des biens immobiliers bâtis que le demandeur possède en pleine propriété ou en usufruit, le RC global est pris en compte trois fois, après application d'une exonération partielle.

Les revenus pris en compte pour l'examen des ressources de l'allocation de remplacement de revenu<sup>8</sup> et de l'allocation d'intégration sont les revenus imposables conjointement et séparément pris en considération pour l'établissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des impôts supplémentaires pour l'année - 2. Les revenus des biens immobiliers ne sont pas pris en compte. Si un demandeur et la personne avec laquelle il forme un ménage n'ont pas déposé de déclaration pour l'impôt sur les revenus pour l'année - 2, le RC joue un rôle. Dans ce cas, le revenu réel de l'année de la demande est déterminé sur la base des données fournies par le demandeur. Si le demandeur ou la personne avec laquelle il forme un ménage est propriétaire d'une habitation propre, le RC de celle-ci n'est pris en compte que s'il dépasse 3 000,00 euros. Ce montant est majoré de 250,00 euros pour chaque personne à charge de la personne handicapée ou de la personne avec laquelle elle forme un ménage.

---

<sup>6</sup> Art. 25 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

<sup>7</sup> Art. 35-36 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées.

<sup>8</sup> Art. 8 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration.

L'examen des ressources pour l'allocation majorée<sup>9</sup> prend en compte le RC indexé, le loyer ou la valeur locative du logement propre. Une exonération est appliquée à chaque fois sur ce montant, qui est majoré pour chaque membre supplémentaire du ménage.

Pour l'allocation de chauffage<sup>10</sup>, le revenu brut imposable du ménage est pris en compte. Les biens immobiliers de l'utilisateur et de son ménage sont également pris en compte, mais le RC de la maison propre ne l'est pas.

### ***Rentes alimentaires reçues***

Il existe également des différences dans la manière dont les examens des ressources traitent les rentes alimentaires reçues. Ainsi, pour le revenu d'intégration<sup>11</sup>, la pension alimentaire que l'intéressé perçoit au profit des enfants à sa charge est exonérée. Pour la GRAPA<sup>12</sup>, les rentes alimentaires entre ascendants et descendants sont exonérées. Les examens des ressources pour l'ARR/AI<sup>13</sup>, l'IM<sup>14</sup> et l'allocation de chauffage<sup>15</sup> tiennent compte des revenus imposables, y compris les rentes alimentaires imposables.

### ***Rentes alimentaires payées***

Enfin, nous examinons les cas où les rentes alimentaires payées sont déductibles. Les rentes alimentaires payées ne sont généralement pas exonérées. La seule exception ici est la GRAPA<sup>16</sup>, pour laquelle les rentes alimentaires payées sont toujours déduites.

## **3.4.2 Simulations**

### ***Patrimoine immobilier : habitation propre***

Lors de la concertation des parties prenantes, il a été avancé que le revenu immobilier de l'habitation propre ne devait pas être inclus dans les examens des ressources, étant donné que celle-ci est essentielle pour vivre et que sa valeur n'est pas disponible tant que le logement n'est pas vendu. Toutefois, ce n'est pas la seule option pour parvenir à une harmonisation,

---

<sup>9</sup> Art. 21 & 27 de l'arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

<sup>10</sup> Art. 251 de la loi-programme du 22 décembre 2008.

<sup>11</sup> Art. 22 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

<sup>12</sup> Art. 19 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées.

<sup>13</sup> Art. 8 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration.

<sup>14</sup> Art. 27 de l'arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

<sup>15</sup> Art. 251 de la loi-programme du 22 décembre 2008.

<sup>16</sup> Art. 39 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées.

une autre possibilité étant une exonération partielle harmonisée sur l'habitation propre (voir rapport 4.1).

L'habitation propre n'étant pas imposable, le patrimoine immobilier qu'elle représente n'est pas repris dans l'examen des ressources pour l'ARR/AI et l'allocation de chauffage, mais bien dans l'examen des ressources pour le revenu d'intégration, la GRAPA et l'IM. Par conséquent, les simulations concernant l'allocation d'intégration, la GRAPA et l'IM n'ont pas tenu compte du RC de l'habitation propre dans l'examen des ressources<sup>17</sup>. Dans ce cadre, nous supposons que le bien bâti au RC le plus élevé correspond à l'habitation propre, puisque les données du cadastre ne permettent pas de faire la distinction entre l'habitation propre et les propriétés à usage étranger. En l'absence des informations requises, nous supposons que les propriétés ne sont pas hypothéquées et qu'elles n'ont pas été acquises en viager.

### ***Rentes alimentaires reçues***

En ce qui concerne les rentes alimentaires reçues, il a été avancé lors de la concertation des parties prenantes que les pensions alimentaires perçues au profit d'un enfant ne devaient pas être intégrées dans les examens des ressources, car elles servent à couvrir les frais ordinaires et extraordinaires pour les enfants.

Les rentes alimentaires reçues au profit d'un enfant ne sont pas prises en compte dans les examens de ressources pour le revenu d'intégration et la GRAPA. Toutefois, les rentes alimentaires reçues sont imposables et sont donc prises en compte dans les examens des ressources de l'ARR/AI, de l'IM et de l'allocation de chauffage. Par conséquent, dans les simulations pour ces allocations, les rentes alimentaires reçues ne sont pas reprises dans les examens des ressources. Il convient toutefois de noter que les données de la déclaration fiscale ne permettent pas de faire une distinction entre les différents types de rentes alimentaires. Dans les simulations, on suppose que la rente alimentaire reçue par les personnes âgées de plus de 65 ans est une rente alimentaire pour un ex-conjoint, et que la rente alimentaire reçue par les personnes âgées de moins de 65 ans est une pension alimentaire au profit d'un enfant.

### ***Rentes alimentaires payées***

Troisièmement, dans l'optique où seules les ressources dont le demandeur dispose effectivement chaque mois devraient être prises en compte, il a été proposé, lors de la

---

<sup>17</sup> L'exonération partielle (telle que prévue par l'art. 27 de l'arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994) ne s'applique qu'à l'habitation propre. Par conséquent, cette exonération n'est pas appliquée dans la simulation.

concertation des parties prenantes, de considérer les rentes alimentaires payées comme des dépenses déductibles.

Pour les simulations, cela signifie que les rentes alimentaires payées doivent être déduites lors de l'examen des ressources du revenu d'intégration, de l'IM et de l'allocation de chauffage. La même restriction s'applique ici, à savoir qu'il n'est pas possible de distinguer les rentes alimentaires destinées aux enfants des autres rentes alimentaires.

### ***Impact global des propositions d'harmonisation***

Enfin, nous simulons l'impact total des trois propositions d'harmonisation des examens des ressources. Lors de l'examen des ressources des prestations et allocations examinées, l'habitation propre et les rentes alimentaires reçues n'ont pas été prises en compte et les rentes alimentaires payées ont été considérées comme des dépenses déductibles.

### **3.4.3 Résultats**

Les tableaux ci-dessous montrent l'impact des mesures simulées et sont divisés en quatre parties. Les trois premières parties présentent les résultats, respectivement, d'une exonération de l'habitation propre, d'une exonération des rentes alimentaires reçues et de la prise en compte des rentes alimentaires payées en tant que dépenses déductibles. La quatrième partie montre l'effet combiné de ces trois mesures.

La première colonne contient chaque fois une valeur de référence, à savoir respectivement le volume des prestations observé (tableau 1) et le nombre de bénéficiaires observé (tableau 2) tels que déclarés pour 2018 dans l'édition 2020 du *Vade Mecum* des données de la protection sociale en Belgique – partie statistique. Dans la deuxième colonne, nous indiquons la variation en pourcentage du volume des prestations et du nombre de bénéficiaires selon les simulations. La troisième colonne montre l'impact attendu sur le budget réel et le nombre de bénéficiaires (c'est-à-dire le pourcentage de variation simulé appliqué à la valeur de référence).

Le tableau 1 analyse l'impact budgétaire. Les trois premières parties montrent d'abord l'effet de chaque harmonisation sur le revenu d'intégration, les ayants droit de l'ARR et de l'AI et de la GRAPA<sup>18</sup>. En raison des effets d'interaction, il y a également un impact sur les régimes d'aide pour lesquels l'harmonisation proposée n'implique aucun changement. Ensuite, l'impact combiné d'une harmonisation entre les trois régimes est montré.

---

<sup>18</sup> Les simulations ne permettent pas de faire une distinction entre les bénéficiaires du revenu d'intégration et ceux de l'équivalent du revenu d'intégration. Le budget de référence comprend donc à la fois les dépenses pour le droit à l'intégration sociale et pour l'équivalent du revenu d'intégration.

L'impact budgétaire attendu est le plus important pour l'exonération du logement propre pour le calcul du revenu d'intégration (37,1 millions d'euros sur une base annuelle) et la GRAPA (35,1 millions d'euros sur une base annuelle). La combinaison des deux mesures coûterait 71,5 millions d'euros.

Une exonération des rentes alimentaires reçues pour les bénéficiaires de l'ARR et de l'AI — comme c'est déjà le cas pour les bénéficiaires du revenu d'intégration et de la GRAPA — entraînerait un coût supplémentaire plutôt limité de 1,9 million d'euros sur une base annuelle. Toutefois, le coût supplémentaire pour l'ARR et l'AI est partiellement compensé par une diminution des dépenses dans les autres régimes d'aide, notamment le revenu d'intégration, en raison des interactions possibles entre les régimes d'aide<sup>19</sup>. Le coût supplémentaire total de l'harmonisation d'une exonération des rentes alimentaires reçues ne serait donc que de 1,7 million d'euros sur une base annuelle.

La prise en compte des rentes alimentaires payées en tant que dépenses déductibles dans tous les régimes d'aide représenterait un coût supplémentaire pour le revenu d'intégration. Le coût supplémentaire total est estimé à 8,2 millions sur une base annuelle<sup>20</sup>.

L'impact budgétaire des mesures ci-dessus pour l'intervention majorée et l'allocation de chauffage ne figure pas dans le tableau 1. Nous ne pouvons pas estimer l'impact budgétaire des changements dans ces deux régimes en raison du manque d'informations sur les dépenses de santé et de chauffage dans notre jeu de données.

---

<sup>19</sup> Nous avons simulé ici l'exonération de toutes les rentes alimentaires reçues (les données ne permettent pas de détailler davantage). Le coût supplémentaire de l'exonération des seules rentes alimentaires pour enfants à charge est plus faible.

<sup>20</sup> Nous avons simulé ici l'exonération de toutes les rentes alimentaires payées a été simulée. Le coût supplémentaire de l'exonération des seules rentes alimentaires pour enfants à charge est plus faible.

Tableau 1. Coût simulé des mesures étudiées (pas de correction pour le NR chargés)

|   | Budget de référence                 | Simulations (BELMOD)                   |   |
|---|-------------------------------------|--|---|
|   | 2018<br>x 1 000 euros <sup>21</sup> | Changement<br>en pourcentage<br>simulé | Impact<br>budgétaire sur le<br>budget de<br>référence |
| <b>Exonération de l'habitation propre</b>                                   |                                     |  |   |
| (L'équivalent du) revenu d'intégration                                      | 1.472.744                           | 2,52 %                                 | 37.109  |
| ARR et AI   | 1.575.396                           | - 0,05 %                               | - 770   |
| GRAPA (RGPA compris)  | 582.576                             | 6,03 %                                 | 35.123  |
| <b>Total</b>  | 3.630.716                           | 2,85 %                                 | 71.462  |
| <b>Exonération des rentes alimentaires reçues</b>                           |                                     |  |   |
| (L'équivalent du) revenu d'intégration                                      | 1.472.744                           | - 0,01 %                               | - 185   |
| ARR et AI   | 1.575.396                           | 0,12 %                                 | 1.876   |
| GRAPA (RGPA compris)  | 582.576                             | -                                      | -   |
| <b>Total</b>  | 3.630.716                           | 0,02 %                                 | 1.691   |
| <b>Rentes alimentaires payées prises en tant que<br/>dépense déductible</b> |                                     |  |   |
| (L'équivalent du) revenu d'intégration                                      | 1.472.744                           | 0,56 %                                 | 8.216   |
| ARR et AI   | 1.575.396                           | -                                      | -   |
| GRAPA (RGPA compris)  | 582.576                             | -                                      | -   |
| <b>Total</b>  | 3.630.716                           | 0,26 %                                 | 8.216   |
| <b>Combinaison des trois mesures ci-dessus</b>                              |                                     |  |   |
| <b>Total</b>  | 3.630.716                           | 3,15 %                                 | 81.734  |

Source : calculs du SPF Sécurité sociale basés sur BELMOD

Les mesures étudiées entraînent non seulement une augmentation du volume des prestations pour les bénéficiaires existants, mais aussi du nombre de bénéficiaires, notamment dans le cas d'une harmonisation de l'exonération de l'habitation propre. Cette mesure entraînerait principalement une augmentation du nombre de bénéficiaires de la GRAPA (+ 8,6 %), probablement en raison du nombre relativement élevé de propriétaires disposant de peu de ressources parmi les aînés. L'impact budgétaire étant plus faible, cela représenterait donc des montants moins importants par bénéficiaire. Par ailleurs, on observe une augmentation plus limitée du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration (+ 1,9 %) et du nombre de bénéficiaires de l'IM (+ 1,3 %). Les autres mesures ont un impact mineur sur le nombre d'ayants droit (augmentation de moins de 1 %).

<sup>21</sup> Tel que publié dans l'édition 2020 du *Vade Mecum* des données de la protection sociale en Belgique - partie statistique.

Tableau 2 : Impact simulé des mesures étudiées sur le nombre de bénéficiaires (pas de correction pour le NR chargés)

|   | Nombre de référence <sup>22</sup><br>2018 | Simulations (BELMOD)             |                                   |
|---|---|----------------------------------|-----------------------------------|
|   |   | Changement en pourcentage simulé | Impact sur le nombre de référence |
| <b>Exonération de l'habitation propre</b>                               |   |                                  |                                   |
| (L'équivalent du) revenu d'intégration                                  | 155.211                                   | 1,88 %                           | 2.916                             |
| ARR et AI   | 185.618                                   | - 0,06 %                         | - 103                             |
| GRAPA (RGPA compris)  | 107.665                                   | 8,65 %                           | 9.309                             |
| Intervention majorée  | 2.043.144                                 | 1,29 %                           | 26.353                            |
| Fonds social chauffage  | 88.811                                    | 0,87 %                           | 770                               |
| <b>Exonération des rentes alimentaires reçues</b>                       |   |                                  |                                   |
| (L'équivalent du) revenu d'intégration                                  | 155.211                                   | - 0,02 %                         | - 28                              |
| ARR et AI   | 185.618                                   | 0,07 %                           | 136                               |
| GRAPA (RGPA compris)  | 107.665                                   | -                                | -                                 |
| Intervention majorée  | 2.043.144                                 | 0,22 %                           | 4.524                             |
| Fonds social chauffage  | 88.811                                    | 0,23 %                           | 203                               |
| <b>Rentes alimentaires payées prises en tant que dépense déductible</b> |   |                                  |                                   |
| (L'équivalent du) revenu d'intégration                                  | 155.211                                   | 0,89 %                           | 1.383                             |
| ARR et AI   | 185.618                                   | -                                | -                                 |
| GRAPA (RGPA compris)  | 107.665                                   | -                                | -                                 |
| Intervention majorée  | 2.043.144                                 | 0,49 %                           | 9.981                             |
| Fonds social chauffage  | 88.811                                    | 0,52 %                           | 464                               |
| <b>Combinaison des trois mesures ci-dessus</b>                          |   |                                  |                                   |
| (L'équivalent du) revenu d'intégration                                  | 155.211                                   | 2,79 %                           | 4.329                             |
| ARR et AI   | 185.618                                   | 0,02 %                           | 33                                |
| GRAPA (RGPA compris)  | 107.665                                   | 8,65 %                           | 9.309                             |
| Intervention majorée  | 2.043.144                                 | 1,99 %                           | 40.717                            |
| Fonds social chauffage  | 88.811                                    | 1,61 %                           | 1.433                             |

Source : calculs du SPF Sécurité sociale basés sur BELMOD

Nous avons également analysé l'impact des mesures sur le profil de la population de l'assistance sociale par genre et par âge, mais nous n'avons pas constaté de glissements significatifs dans la distribution existante.

En outre, nous avons analysé l'impact de la mesure ci-dessus sur le taux de risque de pauvreté et l'écart de pauvreté. Veuillez noter que nous ne mesurons ici que l'impact de l'augmentation des montants d'aide pour certains bénéficiaires actuels et l'arrivée de nouveaux bénéficiaires.

<sup>22</sup> Tel que publié dans l'édition 2020 du *Vade Mecum* des données de la protection sociale en Belgique - partie statistique et dans le Rapport annuel 2019 du Fonds social chauffage.

Nous ne mesurons pas l'effet escompté de la mesure : une amélioration de la situation des revenus de nombreux ménages grâce à une augmentation du NR. Étant donné que l'ampleur de la réduction du NR est difficile à prévoir et que le niveau actuel est également inconnu, les simulations supposent ici un recours total.

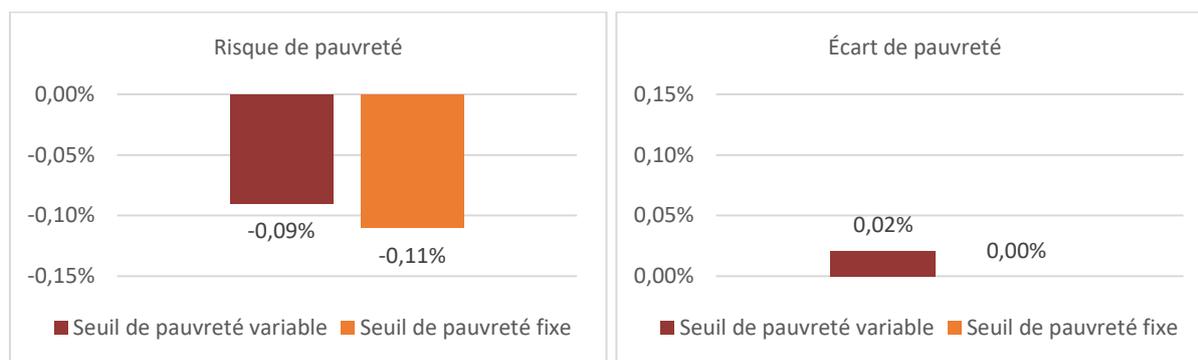


Figure 3 : Risque et écart de pauvreté de la combinaison des trois mesures

La figure 3 montre que les trois mesures prises ensemble réduiraient le risque de pauvreté de 0,09 % (avec un seuil de pauvreté variable). Cet effet est presque entièrement dû à la réduction de la pauvreté que nous attendons d'une exonération généralisée du logement propre. L'effet sur l'écart de pauvreté est presque inexistant. Avec un seuil de pauvreté variable, l'écart de pauvreté augmente même très légèrement. L'harmonisation augmente légèrement le seuil de pauvreté, de sorte qu'il y a une augmentation minimale de la différence entre le seuil de pauvreté et les personnes qui ne bénéficient pas de l'harmonisation, par exemple lorsqu'elles ne sont pas propriétaires de leur logement.

### 3.5 Communication, *nudging* et sensibilisation

En plus d'une simplification de la législation et d'une automatisation plus poussée, notamment via l'utilisation du revenu actuel dans l'identification proactive, des mesures axées sur une communication claire, des informations et davantage d'accompagnement sont nécessaires dans une stratégie politique visant à promouvoir le recours aux droits sociaux. Ces mesures jouent un rôle majeur dans la réduction des coûts d'information et des coûts psychologiques et sociaux du demandeur d'aide. C'est ce qui ressort à la fois de la littérature et de la concertation des parties prenantes. Ces mesures ont également constitué le fer de lance de la "Proposition d'actions transversales pour un plan de lutte contre le non-recours aux droits sociaux" que le SPP Intégration sociale et le SPF Sécurité sociale ont élaborée en mars 2021 (SPP Intégration sociale [SPP IS] & SPF Sécurité sociale [SPF SS], 2021).

### 3.5.1 Importance d'une communication claire avec les citoyens

La communication joue un rôle important tout au long du processus d'octroi des droits : de l'information des personnes sur l'existence de droits sociaux à l'approbation ou au refus d'une demande ou à la cessation d'un droit. Bien qu'une communication claire puisse sembler évidente, il existe plusieurs pierres d'achoppement et sujets de préoccupation.

Un obstacle important en termes de communication est le **langage** complexe et bureaucratique utilisé lors de la demande de droits (European Minimum Income Network [EMIN], 2018 ; SPF Sécurité sociale, 2019 ; Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, 2016). Il est recommandé de consulter le groupe cible lors de la rédaction des formulaires de demande et des courriers administratifs. Les **langues utilisées** elles-mêmes jouent également un rôle, car tout le monde ne parle pas l'une des trois langues nationales (SPF Sécurité sociale, 2019).

Le **canal de communication** choisi joue également un rôle. Pour beaucoup d'entre eux, la possibilité de traiter une demande par voie numérique représenterait une économie considérable en termes de frais de déplacement. D'autre part, tout le monde n'a pas les mêmes compétences informatiques ni le même accès aux équipements informatiques ou à l'internet (Eurofound, 2015 ; Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, 2016). Afin de tenir compte de cette fracture numérique, il est conseillé de conserver à la fois la possibilité de soumettre une demande par voie numérique et celle de la remplir sur papier. La section 3.5.3 développe davantage l'importance de l'accompagnement du citoyen.

Une communication transparente et claire est également importante afin de ne pas créer de **fausses attentes** (Buisse et al., 2017 ; Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2013). Cela permet de limiter le nombre de demandes de non-ayants droit, ce qui, d'une part, évite un surcoût important tant pour les autorités et partenaires impliqués que pour le citoyen, et, d'autre part, réduit l'occurrence d'erreurs administratives en raison d'un nombre total inférieur de dossiers à traiter (Eurofound, 2015 ; Goedemé et al., 2017).

Enfin, une bonne communication peut agir sur la perception de certains droits sociaux et sur la stigmatisation qui y est associée et qui peut constituer un obstacle à l'adoption des droits sociaux. Par exemple, un « **branding** » plus positif et clair des droits sociaux, sans changer les critères d'éligibilité, peut améliorer leur perception. Eurofound (2015) indique que, dans certains cas, la méfiance à l'égard des autorités est également une cause de NR. Assurer la communication via **les organisations partenaires** peut être une solution à ce problème.

### 3.5.2 Utilisation du « nudging » dans la communication avec le citoyen

Comme nous l'avons déjà vu dans la partie 2, les individus sont gênés dans leur comportement de choix par des biais cognitifs. Si une instance publique veut augmenter l'utilisation d'un

droit social, il importe tout d'abord d'avoir conscience de ces erreurs de réflexion, mais aussi d'y répondre, par exemple en adaptant la communication de manière à augmenter les chances que les gens adoptent le comportement souhaité, en l'occurrence : recourir davantage à leurs droits. Cela est possible à l'aide des *nudges*. Un *nudge* est, selon la définition de Thaler et Sunstein (p.14, 2008), « un coup de pouce dans la bonne direction qui couvre tous les aspects possibles de l'architecture de choix qui modifie de manière prévisible le comportement des gens sans interdire d'options ou modifier de manière significative les incitations financières ».

Les *nudges* peuvent être utilisés de quatre manières différentes :

- Adapter l'environnement d'information, notamment par la simplification et le cadrage. Un exemple de ce type de *nudge* a été utilisé dans l'enquête « no-show » du SPF Sécurité sociale. Le nombre de personnes qui ne se présentent pas à leur rendez-vous pour la visite médicale dans le cadre de l'octroi de l'ARR et de l'AI, sans aucun avertissement, est traditionnellement très élevé. Pour remédier à ce problème, les convocations pour la visite médicale ont été simplifiées et complétées par des *nudges*, et des rappels par SMS ont été introduits, ce qui a entraîné une diminution significative des non-présentations (Versavel & Kouwenhoven, 2020).
- L'adaptation de l'option par défaut, par exemple la procédure de sonnette d'alarme dans l'ARR et l'AI (voir section 3.2) est destinée à suivre au fil des ans les personnes ayant un handicap reconnu mais un revenu trop élevé au moment de leur demande afin de détecter les fluctuations de revenu. Ces personnes sont alors d'office incluses dans le groupe à suivre. Notez que les options par défaut ne doivent pas interférer avec la propriété personnelle. En d'autres termes, les utilisateurs doivent garder le contrôle de leur propre situation (voir section 4.3). Il faut également leur laisser la possibilité de se retirer de l'option par défaut.
- Adapter l'environnement social, par exemple en ajoutant des normes sociales à un courrier, comme, par exemple, : « 95 % des personnes qui reçoivent ce courrier introduisent une demande ». Cette intervention a été appliquée dans une expérience de *nudging* au SPF Finances, où le courrier de mise en demeure pour le paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été adapté pour assurer un remboursement plus rapide (De Neve, Imbert, Luts, Spinnewijn, & Tsankova, 2019).
- Adapter l'environnement physique, par exemple en affichant les informations sur le lieu de dépôt d'une demande à des endroits bien visibles dans les centres médicaux, les CPAS, etc.

Comme les propositions politiques précédentes telles que la simplification de la législation, le *nudging* n'est pas la solution contre le NR. Des conditions préalables et des limites y sont liées ; citons ainsi le coût de certaines interventions et l'aspect éthique. La recherche

expérimentale<sup>23</sup> est le meilleur moyen de déterminer le type de *nudge* à utiliser, ce qui implique également un coût (éventuellement important). De plus, l'impact d'un *nudge* est souvent limité et l'on sait peu de choses ou l'on est peu prometteur sur l'effet à long terme (Halpern & Sanders, 2016). Cependant, certaines interventions sont faciles à intégrer, comme l'ajout de normes sociales ou de représentations visuelles des informations dans la correspondance ou les brochures d'information, de sorte que même un petit impact peut compenser les coûts. Ces *quick wins* peuvent être d'une grande importance dans la lutte contre le NR.

### 3.5.3 Formation et sensibilisation des acteurs de première ligne, des fonctionnaires et des citoyens

Afin de réduire les NR secondaires, il est important de bien former les fonctionnaires, dans plusieurs domaines. Tout d'abord, il est important que les fonctionnaires concernés soient suffisamment informés de **la législation et des changements possibles**, tels que le changement de méthode de travail qu'entraîne l'automatisation (Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2013).

Afin de pouvoir communiquer avec le citoyen, il est important que les administrations publiques sachent ce que signifie une « **communication claire** ». Les [autorités flamandes](#) et [néerlandaises](#) disposent déjà de sites web d'information pour les fonctionnaires, avec des directives pour une communication claire et stimulante. Les autorités fédérales organisent aussi, par le biais de l'institut de formation [OFO-IFA](#) du SPF BOSA, des formations axées sur l'accessibilité des citoyens par le biais de l'accueil, de courriels ou d'un site web.

En outre, le SPP Intégration sociale et le SPF Sécurité sociale (2021) mentionnent dans leur plan d'action que les acteurs de première ligne doivent également être sensibilisés à la **question de NR** et à sa portée. La sensibilisation et la formation ont donc été incluses comme des thèmes importants de telle sorte que les experts du vécu du SPP Intégration sociale soutiennent les initiatives de formation visant à sensibiliser à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

La formation ne doit pas seulement s'adresser aux travailleurs sociaux. La digitalisation apporte certains avantages, tels que la réduction des risques d'erreurs administratives et l'accélération des procédures, mais elle accroît également la **fracture numérique**. Cette fracture comporte deux niveaux : la fracture de premier degré, où l'accès aux ressources numériques est limité, et la fracture de deuxième degré, où les ressources sont disponibles, mais où on ne sait pas comment les utiliser. Outre le maintien de la possibilité de soumettre une demande sur papier, **l'accompagnement** des personnes confrontées à une fracture

---

<sup>23</sup> Pour mettre en place des expériences de nudging, il existe plusieurs modèles qui peuvent aider, comme le modèle COM-B (Michie, van Stralen, West, 2011) et le modèle EAST (BIT, 2014).

numérique revêt donc une grande importance. Une mesure à prendre pourrait être d'étendre les missions des salles informatiques publiques dans ce sens (SPP IS & SFP SS, 2021).

### 3.6 Suivi du non-recours

Le non-recours est en partie dû à des obstacles au niveau de l'administration publique responsable de l'exécution d'un droit. C'est ce qu'on appelle le non-recours secondaire (voir section 2.3). Une partie de la solution consiste donc à sensibiliser davantage les instances d'aide au problème du non-recours. Une meilleure sensibilisation (sociale) au NR peut également contribuer à une réduction des attitudes sociales négatives à l'égard des personnes dans le besoin, et donc à une moindre stigmatisation. C'est pour ces raisons que des statistiques annuelles sur l'ampleur du NR sont publiées depuis longtemps au Royaume-Uni (Department for Work & Pensions [DWP], 2022). Le suivi du NR permet d'évaluer l'impact des mesures politiques, notamment celles visant à améliorer le recours à l'aide (DWP, 2022). Toutefois, le Royaume-Uni est actuellement l'un des seuls pays où le NR fait l'objet d'un suivi systématique, peut-être bientôt rejoint par la France. En France, un exercice explorant le potentiel d'un instrument de suivi similaire a été récemment mené (Hannafi, Le Gall, Omalek & Marc, 2022).

Contrairement au Royaume-Uni et à la France, nous savons peu de choses en Belgique sur l'ampleur du phénomène de non-recours à l'aide sociale. Au moment de mettre sous presse, nous attendions encore les résultats de l'étude TAKE menée par l'Université d'Anvers<sup>24</sup>. La méthode utilisée par l'étude TAKE pour mesurer le non-recours est différente de celle utilisée au Royaume-Uni et en France. Elle repose sur l'établissement d'un lien entre les données administratives et une enquête spécifique conçue pour mesurer le NR. Ces enquêtes spécifiques sont particulièrement coûteuses et prennent beaucoup de temps (Goedemé & Janssens, 2020). C'est pour cette raison que le Royaume-Uni et la France ont opté pour un instrument de suivi basé sur un couplage entre les données administratives et une enquête générale sur les revenus des ménages.

Nous décrivons brièvement ci-dessous la méthode de travail utilisée au Royaume-Uni et en France et nous examinons dans quelle mesure les autorités belges disposent des instruments nécessaires pour mettre en place un système de suivi similaire.

---

<sup>24</sup> Récemment, une analyse a été réalisée sur le non-recours du Hello Belgium Railpass, une mesure prise dans le cadre de la crise COVID-19, qui permettait à chaque habitant de la Belgique de demander des billets de train gratuits. Selon cette analyse, le recours au Railpass Hello Belgium était d'autant plus faible que le niveau d'éducation était bas, que les origines étaient différentes ou que les revenus étaient faibles (Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2021).

### 3.6.1 Royaume-Uni

Le *Department for Work & Pensions* (DWP) britannique utilise une combinaison de données administratives, de *Family Resources Survey* (FRS) et de *Policy Simulation Model* (PSM) pour estimer chaque année le recours à certaines interventions et allocations par les personnes vivant dans des logements privés en Grande-Bretagne (DWP, 2022). Les données administratives utilisées comprennent la *Work and Pensions Longitudinal Study* (WPLS), la *Quarterly Statistical Enquiry* (QSE), et le *Single Housing Benefit Extract* (SHBE). Le WPLS associe les données relatives aux allocations et aux programmes du DWP sur les demandeurs avec les données sur l'emploi de *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC).

Le taux de recours est estimé selon la formule suivante :

$$\text{recours} = \frac{\text{bénéficiaires}}{\text{bénéficiaires} + \text{non bénéficiaires}}$$

Pour pouvoir calculer le taux de recours, il est donc nécessaire d'estimer le nombre d'ayants droit qui en font effectivement usage (bénéficiaires), ainsi que le nombre d'ayants droit qui ne font pas usage de la prestation en question (non bénéficiaires).

#### ***Estimation du nombre d'ayants droit bénéficiaires (ADB)***

En ce qui concerne le nombre d'ayants droit qui font effectivement usage du droit, le WPLS est utilisé pour calculer le nombre moyen de bénéficiaires de la prestation au cours de l'année, ainsi que le montant moyen versé. Le QSE est utilisé ici pour ajuster les estimations pour le *Pension Credit* (PC) afin que les chiffres reflètent uniquement les personnes ayant droit dans un logement privé. Pour le *Housing Benefit for Pensioners* (HB), les données sont utilisées directement (sans ajustement basé sur le QSE), car cette allocation est principalement disponible pour les ménages privés.

#### ***Estimation du nombre d'ayants droit non bénéficiaires (ADNB)***

Comme il n'existe pas de bases de données contenant des données (observées) sur les personnes qui remplissent les conditions, mais ne les utilisent pas, ce non-recours doit être estimé par d'autres moyens. Les données d'enquête et les données administratives sont utilisées chaque année par le DWP pour simuler si les conditions d'admission aux allocations sont remplies ou non. C'est ainsi qu'est produit le *PSM entitlement dataset*.

Le *Policy Simulation Model* est un modèle de microsimulation statique, plus précisément un « tax-benefit model » qui utilise la *Family Resources Survey* (FRS) comme ensemble de données d'entrée. La FRS est une enquête annuelle menée auprès d'environ 20.000 ménages privés au Royaume-Uni. Les informations demandées comprennent entre autres les salaires

et traitements, les allocations publiques, les crédits d'impôt, les pensions privées et les investissements. Cependant, après avoir simulé les allocations, l'output qui en résulte est encore ajusté afin d'estimer au mieux le nombre d'ADNB. Par exemple, les ménages d'Irlande du Nord ne sont pas retenus en raison de la différence dans les systèmes de prestations. Par conséquent, l'ensemble de données est également pondéré pour être représentatif par rapport à la population totale pour la Grande-Bretagne. En outre, l'ajustement habituel des données salariales pour les revenus minimums n'est pas appliqué et des données supplémentaires provenant de la FRS sont ajoutées. Par exemple, des informations relatives au remboursement des crédits d'impôt payés en trop, aux recettes des allocations rapportées et aux demandes en cours de traitement peuvent aider à corriger les écarts entre le fait d'être ayant droit et la réception.

Enfin, les données seront liées aux données administratives du DWP dans la mesure du possible afin d'améliorer encore la précision de l'identification des ayants droit par le PSM. Les montants des prestations enregistrées peuvent alors remplacer ceux qui sont (sous-)déclarés dans le FRS et/ou simulés par le modèle.

Pour relier les données administratives aux données d'enquête, le problème est que l'enquête ne demande pas de numéro d'identification. Le numéro d'identification d'une personne dans le *Customer Information System* (CIS) du DWP doit donc être trouvé au moyen de données demandées aussi uniques que possible (*fuzzy-matching*). Au départ, une personne peut être identifiée, par exemple, sur la base de sa date de naissance, de son nom, de son prénom et de son code postal, qui est une combinaison unique au Royaume-Uni. Néanmoins, l'identification peut ne pas aboutir lorsqu'un surnom a été indiqué, que les données demandées sont manquantes, mal orthographiées ou ne sont plus exactes, comme dans le cas d'un déménagement. Dans ce dernier cas, on peut essayer de trouver une correspondance en utilisant des données historiques. Si les données FRS et les données administratives ne peuvent pas non plus être reliées de cette manière, on tente, par le biais d'un algorithme probabiliste, de trouver la personne dans le CIS qui présente un modèle suffisamment similaire aux données FRS.

Les données obtenues sont ensuite classées comme suit :

- Pour les cas où le lien avec les données administratives est possible, elles sont classées comme ADB si elles ont effectivement recours au droit selon les données administratives. Toutefois, si, selon les données administratives, les prestations ne sont pas utilisées, elles sont classées comme ADNB ou non-ayants droit non bénéficiaires (NADNB) suivant que l'on remplit ou non les conditions selon le modèle.
- Pour les cas où le couplage avec les données administratives n'est pas possible, les cas sont classés comme ADB lorsqu'ils sont signalés de la sorte dans les données FRS, et comme ADNB ou NADNB sur la base du modèle si aucune recette n'est signalée. Si les

répondants indiquent que la demande est toujours en traitement, ils sont affectés au groupe ADB si cela est soutenu par le modèle.

Enfin, en raison de la forte dépendance à l'égard du FRS, des intervalles de fiabilité de 95 % sont calculés sur l'estimation du taux de recours qui en résulte, conformément à la méthode *variance estimation based on sample design*.

### 3.6.2 France

En France, la *Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques* (DREES) a étudié comment évaluer régulièrement le recours au *Revenu de Solidarité Active* (RSA) et à la *Prime d'activité* (PA) (Hannafi et al., 2022). En 2010-2011, une enquête spéciale a été menée à cette fin. Il s'agit d'un processus coûteux. Afin d'effectuer une mesure plus continue du non-recours, l'utilisation de *l'Enquête revenus fiscaux et sociaux* (ERFS) produite par *l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE) est actuellement à l'étude. Ces données combinent la richesse des données demandées dans *l'Enquête emploi et revenu* avec les données administratives sur les revenus concernant le revenu imposable et les allocations reçues. En outre, l'ERFS est déjà l'input utilisé pour le modèle de microsimulation tax-benefit INES, qui permet de simuler le droit au RSA et autres.

Néanmoins, l'utilisation de l'ERFS présente également certaines limites. Ainsi, les données sont limitées aux ménages privés de la France métropolitaine. Les sans-abris et les personnes vivant dans des ménages collectifs ou précaires ne sont donc pas inclus. Il y a également un décalage de deux ans sur les données et les données sur les prestations sociales telles que les allocations familiales dans l'ERFS sont agrégées au niveau des ménages, ce qui ne correspond pas nécessairement aux différentes notions de famille utilisées pour les prestations. En outre, l'ERFS contient des données annuelles sur les revenus, tandis que pour le RSA, on utilise les trois mois précédant la demande comme période de référence de l'examen des ressources.

Toutefois, les limitations mentionnées peuvent être partiellement surmontées. *Nowcasting*, par exemple, pourrait être utilisé pour surmonter l'inconvénient du décalage temporel de deux ans. Au moyen d'une simulation des notions de ménage par le modèle de simulation INES et d'un tableau intermédiaire, les revenus peuvent être attribués aux ménages réels concernés. Enfin, le modèle INES peut également répartir les revenus annuels entre les trimestres sur la base de l'historique rapporté des positions sur le marché du travail dans *l'enquête emploi*.

Ce qui est intéressant dans l'étude française, c'est qu'elle accorde une grande attention à ce qu'on appelle l'« erreur bêta », causée par l'apparition de cas où la simulation indique que les conditions d'accessibilité ne sont pas remplies, mais où les données administratives montrent que le droit est quand même accordé. Des analyses de sensibilité ont également été menées

pour mesurer la robustesse du taux de NR pour la sous-représentation des ménages à faibles revenus et le caractère incomplet des données sur les revenus. Ces exercices utiles devraient certainement être répétés dans le contexte belge avant d'introduire un outil de suivi.

### **3.6.3 Suivre le non-recours en Belgique**

Les systèmes de surveillance au Royaume-Uni et en France reposent tous deux sur (1) des données d'enquête, (2) enrichies de données administratives, et (3) un modèle de simulation qui permet d'estimer le nombre total d'ayants droit, c'est-à-dire à la fois ceux qui reçoivent effectivement une allocation ou une intervention et ceux qui n'en reçoivent pas.

Bien que des recherches supplémentaires soient nécessaires pour déterminer la conception idéale d'un tel outil, il est clair que la Belgique possède les principaux ingrédients nécessaires à un outil de suivi :

- une enquête spécifique sur les revenus des ménages belges, à savoir EU-SILC ;
- qui peut facilement être enrichi par des données administratives ;
- un modèle de microsimulation qui peut fonctionner à la fois sur SILC et sur les données administratives : BELMOD.

#### ***Le EU-SILC comme base de mesure du NR***

L'ensemble de données *EU-Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) est une enquête transversale et longitudinale par sondage coordonnée par Eurostat et basée sur les données des États membres de l'Union européenne. Les données couvrent des informations sur les revenus, la pauvreté, l'exclusion sociale et les conditions de vie. En Belgique, l'EU-SILC est géré par Statbel.

L'EU-SILC dispose de plusieurs atouts pour surveiller le NR en Belgique. Tout d'abord, l'enquête part de la famille sociologique, c'est-à-dire de toutes les personnes qui vivent ensemble dans un même ménage, partagent leurs dépenses et subviennent ensemble à leurs besoins fondamentaux. Ce concept de ménage est proche de la définition du ménage utilisée pour l'attribution des prestations sociales.

L'EU-SILC étudie les éléments de revenu pour lesquels aucune information n'existe ailleurs. Par exemple, le montant des revenus professionnels non imposables (par exemple, les bourses de doctorat, les salaires versés par des employeurs étrangers ou internationaux), les revenus ou prestations de retraite non imposables (par exemple, le budget d'assistance personnelle), certains dons, ainsi que les loyers payés et perçus sont connus.

L'EU-SILC contient également des informations sur les caractéristiques de fond qui sont importantes pour établir le profil des individus sensible au NR (par exemple : santé, conditions de logement et conditions de vie, privation matérielle, etc.)

Un avantage majeur de l'EU-SILC par rapport aux données d'enquête collectées au Royaume-Uni est que les données SILC peuvent être facilement reliées aux bases de données administratives grâce à un numéro d'identification unique. En outre, les principales données sur les revenus du travail, les revenus de remplacement et les revenus sociaux dans l'EU-SILC proviennent déjà de sources administratives (principalement des données fiscales, complétées, entre autres, par des données du SPP Intégration sociale et du SPF Sécurité sociale sur les prestations sociales). Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire de corriger les divergences entre les données d'enquête et les données administratives.

Mais le SILC n'échappe pas non plus à certaines failles importantes. Comme l'ERFS en France, l'EU-SILC ne contient que des ménages privés. Les personnes vivant dans des ménages collectifs ou des institutions ne sont pas incluses. La taille de l'échantillon EU-SILC est d'ailleurs limitée à 7.000 ménages. Il existe aussi des lacunes dans les informations sur les conditions d'accès (par exemple, la volonté de travailler, les exigences médicales ARR, etc.) et dans le détail de certains revenus pour évaluer correctement le droit à l'assistance. Certains de ces manquements peuvent être comblés en les enrichissant de données administratives.

### ***Les données administratives et leur modèle : le modèle BELMOD***

L'exploration de la valeur ajoutée des données administratives pour simuler le droit à l'assistance était un élément important du projet BELMOD. Une liste des données des déclarations fiscales et des données du registre foncier utilisées par les administrations publiques pour accorder ou vérifier le droit au revenu d'intégration, à la GRAPA, à l'ARR, à l'AI ou à l'IM a été établie. Ces données sont généralement plus détaillées que les données sur les revenus du SILC et sont nécessaires pour afin d'obtenir une bonne estimation du dénominateur du taux de recours : la somme du nombre d'ayants droit bénéficiaires et non bénéficiaires. Pour le numérateur, des informations sur le nombre d'ayants droit bénéficiaires sont nécessaires. Cela signifie que pour mesurer le taux de recours, l'EU-SILC doit également être complété par le droit effectif à la garantie de revenu aux personnes âgées et à l'intervention majorée.

L'enrichissement de l'EU-SILC avec les données ci-dessus permet d'utiliser le modèle BELMOD pour la modélisation des droits à l'assistance. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le modèle BELMOD s'appuie sur le modèle EUROMOD<sup>25</sup> de la Commission européenne. La modélisation a été affinée dans de nombreux domaines, notamment en utilisant les détails des données des registres. BELMOD, par exemple, permet une estimation détaillée du revenu foncier qui est pris en compte pour le droit au revenu d'intégration et à la GRAPA, grâce à des informations sur le revenu cadastral et la nature de chaque propriété (bâtie, non bâtie). Le

---

<sup>25</sup> [Welcome to EUROMOD Website | EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union \(europa.eu\)](http://europa.eu)

modèle BELMOD est également plus étendu que le modèle EUROMOD : le droit à l'intervention majorée est également modélisé, ce qui signifie que le non-recours à ce droit peut également être suivi.

Avec la combinaison d'un EU-SILC enrichi et du modèle BELMOD, la Belgique semble disposer d'une excellente base pour reproduire les recherches de la DREES en France et développer une mesure continue du NR. Un tel outil de suivi contribue à une meilleure connaissance de NR et servir de base à l'évaluation des politiques visant à résoudre ce problème.

## **4 RÉACTIONS DEPUIS LA CONCERTATION DES PARTIES PRENANTES**

### **4.1 Réactions du Service**

#### **4.1.1 Introduction**

L'étude BELMOD aborde une question qui a été posée à plusieurs reprises ces dernières années : comment prendre davantage en compte la situation des revenus actuels des ménages lors de l'octroi de prestations ? La question de la possibilité d'une allocation plus automatique a également été régulièrement soulevée dans divers forums. Dans les diverses activités du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, ces deux thèmes ont également été régulièrement abordés, par exemple dans ses rapports biennaux avec des points sur l'effectivité des droits, le non-recours, le statut des cohabitants, l'égalité et la justice dans l'octroi des droits... Il était donc particulièrement intéressant pour le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté d'être partenaire de la recherche BELMOD.

Le rôle du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté a principalement consisté à impliquer les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté dans la recherche, et à soutenir la concertation des objectifs et du matériel de recherche. Dans ce cadre, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté a organisé une concertation des parties prenantes en coopération avec le SPF Sécurité sociale et le BAPN. Au total, cinq réunions ont eu lieu au cours de la période décembre 2020 - avril 2022, dont quatre en format numérique en raison des conditions COVID-19. Les réunions ont été préparées conjointement par les trois organisations. Le concept de recherche, le matériel de recherche et les résultats de la simulation ont été présentés par les chercheurs du SPF Sécurité sociale lors des différentes réunions, après quoi le BAPN a toujours été le premier à émettre des commentaires et des points d'attention, suivis d'un échange avec les différents acteurs présents. Les participants venaient d'associations où les pauvres ont la parole, d'institutions de recherche, de mutuelles, d'institutions, d'administrations, etc. La liste des acteurs participants est jointe en annexe. Le

Service interfédéral de lutte contre la pauvreté a été chargé de rédiger un rapport très complet des réunions, incluant les différents commentaires et l'échange avec les chercheurs<sup>26</sup>.

Dans ce texte, l'accent est mis sur l'apport des parties prenantes concernant l'apport de la recherche, mais divers points de discussion et points d'attention dans la lutte contre la pauvreté précèdent et dépassent la recherche BELMOD. Le texte est alimenté par des « citations » tirées des rapports des réunions de concertation des parties prenantes. Elles ont été rendues anonymes, à l'exception de la contribution du BAPN.

#### 4.1.2 Examen des ressources justifié

Les parties prenantes ont réfléchi ensemble aux composantes d'un examen équitable des ressources pour les interventions et allocations examinées, sur la base du matériel du SPF Sécurité sociale. Elles ont discuté de la question visant à savoir quels revenus du demandeur devaient être pris en compte, quels revenus de la famille/du ménage devaient être inclus et sur quelle période. L'intérêt du demandeur et du ménage était ici le principe directeur : qu'est-ce qui permettrait au demandeur de s'améliorer dans la situation difficile dans laquelle il se trouve ? Qu'est-ce qui augmentera sa capacité à faire valoir son droit à la prestation ou à l'allocation ? Qu'est-ce qui rend possible une existence digne pour le demandeur ? Dans tous les cas, la défense des intérêts du demandeur exige une approche humaine et personnelle. « *Lorsqu'on détermine les moyens de subsistance de quelqu'un, il est important de conserver une perspective. Derrière les faits ou les chiffres, il y a parfois une autre réalité* »<sup>27</sup>.

#### **Quels revenus ?**

Pour les parties prenantes, il est important que seul le revenu disponible du demandeur soit pris en compte dans un examen des ressources. Il s'agit du « *revenu dont dispose effectivement le demandeur sur une base mensuelle (en espèces ou sur un compte bancaire) au moment de la demande* »<sup>28</sup>. À partir de ce point de départ, diverses composantes du revenu ont été examinées, dont certaines ont été incluses par les chercheurs dans les simulations, comme les pensions alimentaires reçues et payées, et l'habitation propre.

De nombreuses parties prenantes s'accordent à dire que le logement propre au moment de la demande est essentiel à la vie du demandeur et de sa famille/son ménage et soutiennent donc qu'il ne devrait pas être pris en compte dans un examen des ressources. La plupart des propriétaires doivent par ailleurs rembourser une hypothèque, les acheteurs par nécessité

---

<sup>26</sup> Les rapports des trois premières réunions ont également été publiés au cours du processus : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, ["Recherche BELMOD – Concertation entre les parties prenantes. Note basée sur les rapports des trois réunions \(03/12/2020, 12/01/2021, 09/03/2021\)"](#), juillet 2021.

<sup>27</sup> Toutes les citations sont tirées des rapports de la concertation des parties prenantes, sauf indication contraire.

<sup>28</sup> BAPN (2021). Contribution à la concertation des parties prenantes du 12/01/2021.

doivent faire face à beaucoup de frais dans leur habitation... En outre, les primes régionales pour le loyer sont exonérées dans les examens de ressources pour le revenu d'intégration/GRAPA et l'intervention majorée (IM). Ces revenus ne devraient pas être comptabilisés afin d'éviter que « *les gens ne s'appauvrissent* ». D'autres parties prenantes soulignent « *une injustice permanente entre ceux qui ont la chance d'être propriétaires et ceux qui doivent payer un loyer. Le loyer d'une maison sera-t-il pris en compte par rapport aux revenus des locataires maintenant que les loyers sont si élevés et que l'accès à un logement décent est pratiquement impossible ?* ». Des questions ont également été soulevées quant à la justification d'une exemption totale de la maison occupée par le propriétaire lorsqu'il s'agit d'une maison avec un revenu cadastral (RC) élevé.

*« Lors de l'octroi de l'IM, on tient compte du revenu imposable brut et non du revenu disponible. Cela signifie que les personnes en médiation de dettes, par exemple, n'ont pas droit à l'IM sur la base de leur revenu imposable, alors qu'elles y auraient droit sur la base de l'allocation de subsistance dont elles peuvent disposer. Ce constat est problématique car l'IM est également utilisé comme critère d'accès à d'autres droits ou avantages. Les dettes devraient être prises en compte ».*

Lors de la concertation des parties prenantes, il a également été suggéré de baser l'examen des ressources sur les salaires nets (ou sur un certain % des salaires bruts), d'exempter un montant d'épargne et de prendre en compte les dettes problématiques. Mais la réalisation de ces propositions s'est heurtée au manque d'informations sur le revenu disponible des personnes. C'est pourquoi des mesures permettant de se faire une idée précise du revenu réel des indépendants et un registre des richesses ont été demandés.

Les parties prenantes soulignent l'importance d'un concept de revenu équitable qui puisse être harmonisé pour les différentes prestations et allocations sociales. Pour ce faire, il faut disposer de données précises sur les différentes composantes du revenu. Dans le même temps, ils mettent en garde contre l'utilisation d'un seuil de revenu unique comme critère d'éligibilité. Ils suggèrent de travailler avec des fourchettes ou des tranches de revenus afin que les personnes ne soient pas privées de prestations lorsque leur revenu dépasse tout juste le seuil. En revanche, des plafonds de revenus différents pour différentes prestations peuvent empêcher certains groupes de ne pas bénéficier de plusieurs prestations en même temps. Par ailleurs, il est également avancé qu'il devrait y avoir une marge de manœuvre discrétionnaire suffisante pour les professionnels afin que, sur la base de leur contact personnel avec le demandeur, ils puissent toujours décider dans l'intérêt du demandeur et accorder un droit social.

## **Le revenu de qui ?**

La question de savoir quel revenu de la famille/du ménage du demandeur doit être pris en compte dans l'examen des ressources est précédée par la question visant à savoir ce qui est considéré comme une famille/un ménage. Les parties prenantes soulignent d'abord les différences de définition de la composition familiale dans les différents règlements et demandent leur harmonisation. Dans le même temps, ils dénoncent les conséquences du statut de cohabitant dans différentes situations<sup>29</sup> et demandent que la réglementation tienne davantage compte des nouvelles formes de logement, de la solidarité avec les compagnons d'infortune et les sans-abris, et des différentes situations familiales.

L'étude a simulé la trajectoire suivante : une augmentation du montant des prestations des cohabitants à 80% du montant des célibataires, en tenant compte des économies d'échelle réelles<sup>30</sup>. Certaines parties prenantes plaident pour une individualisation complète des droits. D'autres demandent des solutions intermédiaires et des recherches sur l'impact de la suppression du statut de cohabitant, et mentionnent des pratiques intéressantes dans certaines instances. Une proposition spécifique consiste à abolir le statut de cohabitant pour les personnes de moins de 30 ans<sup>31</sup>. En effet, ce statut empêche les jeunes les plus vulnérables de rester vivre à la maison pour éviter les coûts et économiser de l'argent, comme le font de plus en plus longtemps les jeunes plus aisés. En outre, ils se trouvent dans une phase importante de la vie où ils doivent faire des choix en matière de formation, de travail et de logement, et où ils choisissent (sont contraints de choisir) de plus en plus différentes formes de cohabitation. Bien que la situation précaire de ce groupe soit reconnaissable pour toutes les parties prenantes, les débats ont été nombreux. En raison de la crise du logement, les locataires de tous les groupes d'âge n'ont pratiquement pas d'autre choix que de cohabiter pour trouver un logement décent. Une telle limite d'âge est arbitraire, entraîne un revers financier à 30 ans et pourrait constituer une discrimination fondée sur l'âge. Il a été suggéré d'étudier la possibilité d'une « *cohabitation intergénérationnelle* », qui pourrait offrir une solution aux majeurs qui restent vivre à la maison.

---

<sup>29</sup> Pour un aperçu de ces situations et des pistes de solution possibles, voir : Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale (2018). [Mémorandum pour les élections fédérales et régionales 2019 : Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Voir aussi l'action du RWLP en 2021 ([STOP au STATUT COHABITANT ! !!](#)). ([rwlp.be](#)) et le dossier de Vivre ensemble [Statut cohabitant : à quand la fin ? - Action Vivre Ensemble \(vivre-ensemble.be\)](#)

<sup>30</sup> Cette simulation a été utilisée pour alimenter le débat, mais comme il s'agissait davantage d'améliorer le statut des cohabitants que de l'harmoniser, cette analyse n'a pas été retenue dans la section 3 du rapport.

<sup>31</sup> Proposition du BAPN dans le cadre de la consultation en vue de la préparation du quatrième plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

### **Sur quelle période ?**

Les parties prenantes s'accordent à dire que les examens des ressources doivent être basés sur les données les plus récentes en matière de revenus. En effet, les personnes en situation de pauvreté connaissent des changements soudains et inattendus, tant dans leur situation (travail, famille, logement) que dans leur statut et leurs revenus. Les recherches (Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, 2016) démontrent que les changements de statut sont un facteur de non-recours aux droits sociaux.

*« Les droits puissent être octroyés rapidement, en tenant compte de la situation actuelle des personnes et qui évolue souvent rapidement ».*

Cependant, les données sur la situation actuelle des revenus ne sont pas disponibles (pour tout le monde) dans les bases de données administratives. Seules l'enquête sociale et la personnalisation peuvent les identifier, ce qui semble contradictoire avec l'automatisation et n'est pas toujours réalisable. Pourtant, les parties prenantes soulignent certaines possibilités de réaction plus rapide.

- Travailler avec des acomptes et éviter les récupérations. *« Il est inhumain de refuser une avance à des personnes qui sont au plus bas. ».*
- Travailler avec des « revenus supposés ». *« Pourquoi ne pas partir du principe que les présomptions fondées sont correctes et en accepter les conséquences ? Nous pouvons assurer le suivi sans intervenir rétroactivement. Les personnes doivent avoir la possibilité de faire la preuve de leur situation ».*
- Mettre en place des procédures de sonnette d'alarme en cas de changements importants dans les revenus<sup>32</sup>.
- Rappeler aux individus qu'ils doivent signaler un changement dans leur situation. Ils n'y pensent généralement pas eux-mêmes. En outre, ils ne savent pas quel effet ce changement aura sur leurs droits. *« Ces personnes vivent dans des circonstances difficiles, des situations très compliquées, et elles sont souvent insuffisamment informées et soutenues. De plus, elles ne sont pas très au fait de leurs droits lorsqu'elles déclarent un changement de situation. Cela sera-t-il à leur avantage ou leur situation sera-t-elle pire ? Comment peuvent-elles faire ce « choix » ? En quelque sorte, les gens doivent pouvoir être maîtres de leur situation pour être en mesure de défendre leurs propres intérêts ».* Certains changements dans la situation des bases de données sont aussi probablement visibles.

---

<sup>32</sup> Voir, par exemple, la procédure d'alerte avec le « Groeipakket » flamand.

### ***Importance du demandeur et du respect de la vie privée***

*« Qu'est-ce qui est le plus dans l'intérêt du demandeur et du ménage ? D'autres principes tels que la simplification ou même l'automatisation ne doivent pas conduire à sacrifier ce principe ».*

Pour les parties prenantes, l'intérêt du demandeur prime sur les principes avancés par les chercheurs lors d'un examen des ressources équitable : exhaustivité, réalité, opportunité et simplicité (voir section 3.4). Cela ressortait déjà de leur plaidoyer en faveur d'un examen des ressources fondé sur le revenu disponible actuel des personnes, en tenant compte de leur situation complexe.

Le principe de simplicité doit également être mis en œuvre du point de vue du demandeur. *« Nous pouvons certes réfléchir à des systèmes, mais en attendant, des gens sont vraiment dans la misère ».* La simplicité doit avant tout profiter aux citoyens et ne pas se limiter à une administration efficace. *« Lorsque les choses sont simples pour la population, elles sont accessibles ».* Cela vaut pour la législation, les informations, les courriers, les formulaires... En outre, les parties prenantes soulignent qu'une plus grande conditionnalité entraîne également une plus grande complexité et va donc à l'encontre de la simplicité. De plus, elle s'accompagne inévitablement de contrôles et de sanctions éventuelles qui peuvent porter atteinte à la vie privée des personnes.

Selon les parties prenantes, on applique trop souvent deux poids, deux mesures lorsque le droit à la vie privée est en jeu. Tout d'abord, elles dénoncent l'inégalité de traitement dans la détermination des ressources des demandeurs d'allocations et de prestations, d'une part, et des citoyens plus aisés, par le biais de la fiscalité, d'autre part. *« Pendant l'enquête sociale préalable à l'octroi du revenu d'intégration, les CPAS ont en effet la possibilité de recueillir des informations sur l'épargne des demandeurs. Dans le même temps, le fait qu'aucune donnée relative au patrimoine des personnes ne soit retenue est très révélateur. Il y a deux poids, deux mesures ».* Il est donc nécessaire de disposer d'un registre des actifs dans le cadre d'une fiscalité équitable.

Les parties prenantes notent ensuite que *« Lorsqu'il s'agit d'octroyer un complément de revenus aux personnes, le respect de la vie privée sert d'excuse ; lorsqu'il s'agit de contrôler les personnes, le respect de la vie privée joue un rôle moins important. Pendant ce temps, les personnes perdent des revenus considérables ».* Ainsi, dans un examen des ressources, le suivi de la réglementation et la flexibilité sont tous deux nécessaires. La vie privée du demandeur est primordiale, mais en même temps, elle ne doit pas entraver le droit à l'assistance. Pour certains, l'automatisation complète peut résoudre le problème de la vie privée. En effet, le contact direct n'est alors plus nécessaire, d'autres informations que les informations strictement nécessaires étant souvent demandées. Pour d'autres, l'automatisation complète

signifie la perte de contrôle sur le stockage et l'utilisation de leurs propres données et donc de leur vie privée.

### 4.1.3 Automatisation

Dans la lutte contre le non-recours aux droits, les actions menées dans le cadre des différents degrés d'automatisation des droits ont une valeur ajoutée importante (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2013 ; SPP Intégration sociale et Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2020) : octroi purement automatique, mise à jour automatique des situations, initiatives proactives et simplification administrative. Les parties prenantes s'accordent à dire que *« Il faut avoir recours à l'automatisation autant que faire se peut, mais l'automatisation ne doit pas devenir un automatisme »*. Cela signifie que l'automatisation ne doit pas devenir une fin en soi mais doit toujours être au service du demandeur. Cela présuppose également des possibilités de contrôle et d'accompagnement par l'homme. Avant tout, le demandeur doit pouvoir rester propriétaire de son dossier et de sa situation, grâce à une information suffisante et claire et à un accompagnement personnalisé, notamment en raison de la numérisation accrue des services. *« L'automatisation est très complexe et technique. Pour les personnes en situation de pauvreté, il devient très difficile de comprendre et de suivre leur propre dossier. Il est important qu'ils gardent un certain contrôle sur leur situation. Une manière d'y parvenir est de connaître et de comprendre quels sont leurs droits et comment ils leur sont octroyés. Le processus automatique doit être connu et gérable. Les personnes risquent de disparaître dans un dédale administratif qui ne tient plus compte des réalités de la vie des gens : il n'y a plus d'accompagnement humain, les gens n'ont plus de contrôle ni de choix, ce qui fait que certaines choses peuvent se retourner contre eux. Il est important pour les gens vivant dans la pauvreté de rester maîtres de leur propre situation »*.

Ensuite, les processus automatiques doivent pouvoir être ajustés et les erreurs corrigées par des professionnels sans affecter le demandeur, grâce à une connaissance suffisante de la législation et de la situation personnelle du demandeur. *« La qualité et la performance des données disponibles pour l'automatisation sont cruciales. Quand le flux de données n'est pas correct ou qu'il ne correspond pas à la réalité, l'automatisation fait plus de tort que de bien. Il faut prévenir l'apparition d'un effet « computer says no » injustifié. Le contrôle humain est essentiel, mais dans la pratique, il est de plus en plus difficile. L'automatisation entraîne un appauvrissement de la connaissance de la législation, notamment chez les assistants sociaux, alors que celle-ci est justement très importante pour le contrôle »*.

En ce qui concerne l'identification proactive des bénéficiaires potentiels sur la base d'une notion de revenus actuels, les parties prenantes soulignent l'utilisation trompeuse du terme "revenus actuels" dans ce contexte. Après tout, les données des bases de données ne sont

souvent pas les plus récentes. En outre, la question de savoir quel groupe cible n'est pas atteint par l'identification proactive doit être posée en permanence. Selon eux, l'ensemble de l'exercice montre surtout que l'identification automatique doit être systématiquement accompagnée d'autres moyens d'atteindre les gens et de les accompagner.

#### **4.1.4 L'humain derrière l'examen des ressources**

Bien que les parties prenantes se soient montrées très enthousiastes à l'égard de cette étude et de leur participation à celle-ci, elles notent également que de nombreuses questions restent sans réponse et que les limites de la recherche ne coïncident pas avec les limites de la pauvreté ou du non-recours aux droits. Elles plaident pour des possibilités suffisantes de contacts personnels et d'accompagnement, dans l'intérêt des personnes en situation de pauvreté.

##### ***Des allocations adéquates***

Les parties prenantes plaident pour un revenu décent pour tous<sup>33</sup>. Elles constatent avec impuissance que l'impact des simulations étudiées sur le risque de pauvreté est très limité car les allocations étudiées sont souvent bien en dessous du seuil de risque de pauvreté. Les parties prenantes rappellent que l'objectif de plusieurs accords du gouvernement fédéral était de porter les allocations au niveau du seuil de pauvreté.

##### ***Accompagnement personnel***

Le non-recours aux droits est un problème complexe pour lequel l'automatisation ne constitue qu'une partie de la réponse. Les personnes vivant dans la pauvreté ont dans le cadre de leur demande d'aide (financière) particulièrement besoin :

- D'informations claires, non seulement numériques, mais aussi sur papier et verbales : où peuvent-elles s'adresser ? À quoi ont-elles droit ? Quand ce droit expire-t-il ? Comment la procédure fonctionne-t-elle, quelles sont les étapes nécessaires ? Que deviennent les informations fournies ? Quelles sont les conséquences des changements de situation ?
- Accompagnement personnel : à qui peuvent-elles s'adresser ? Qui gère leur dossier avec elles ? Qui peut vous aider pour les applications et demandes numériques ? Qui conserve la vue d'ensemble ? Où peuvent-elles s'adresser pour obtenir une aide immédiate en cas de besoin ? Qui suit leur situation (qui évolue rapidement) ?

---

<sup>33</sup> Voir, entre autres, BMIN (2018). [Hausse des revenus les plus faibles – pour une vie décente, memorandum commun - élections fédérales 2019](#)

Dans le contexte de la numérisation croissante des prestations de services et d'assistance, ce besoin est particulièrement aigu.

## 4.2 Réactions du BAPN

Dans cette partie, nous donnons la parole au BAPN (Belgian Anti Poverty Network - Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté) pour qu'ils expriment comment ils ont vécu la recherche BELMOD.

### 4.2.1 Implication du BAPN dans la recherche BELMOD

Nous, le BAPN, souhaitons tout d'abord commenter la façon dont nous avons été impliqués dans la recherche BELMOD. L'équipe BELMOD a pris la bonne décision d'impliquer de manière intensive le BAPN et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après : le Service) au cours de la recherche. Il arrive le plus souvent qu'à l'occasion d'une étude, on demande une réaction ou une contribution des personnes en situation de pauvreté. Malheureusement, cela se produit généralement à la fin, lorsque la recherche est presque terminée, ce qui fait que seuls des ajustements limités sont acceptés ou qu'aucun ajustement n'est possible. L'équipe BELMOD a impliqué le BAPN et le Service dans la recherche dès l'élaboration des premiers textes provisoires. Des textes intermédiaires nous ont été envoyés à l'avance et nous avons eu l'occasion d'en discuter plus en détail avec l'équipe au cours de cinq réunions. Le BAPN s'est vu spécifiquement attribué le rôle de représenter la voix des personnes en situation de pauvreté afin qu'elle puisse être incluse dans la recherche.

Le BAPN est bien placé pour faire entendre la voix des personnes en situation de pauvreté. Il est composé de quatre réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté actifs en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles et qui, à leur tour, se composent généralement d'associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se réunissent et discutent entre elles de leurs expériences sur les problèmes qu'elles rencontrent en vivant dans la pauvreté<sup>34</sup>. Avec les réseaux régionaux, le BAPN se bat depuis plusieurs décennies pour un revenu minimum adéquat et accessible qui doit au moins dépasser le seuil de pauvreté européen. À la suite d'un projet européen appelé EMIN (European Minimum Income Network), le BAPN a fondé en 2014 le Belgian Minimum Income Network (BMIN). Diverses organisations de la société civile

---

<sup>34</sup> Il s'agit notamment des organisations suivantes :

- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Vlaams Netwerk tegen Armoede
- Le Forum Bruxelles contre les inégalités
- Brussels Platform Armoede

y participent, telles que les syndicats, les mutuelles, des centres de recherche et d'autres organisations sociales.

Nous avons pu nous appuyer sur les nombreux échanges au sein des associations, réunies dans les réseaux régionaux, et sur le travail avec les partenaires du BMIN pour parcourir les textes intermédiaires de l'équipe BELMOD et pour formuler des commentaires et des propositions. Nombre de nos commentaires ont été inclus dans de nouvelles versions des textes et lorsque cela n'était pas possible, l'équipe nous a expliqué quels étaient les obstacles à l'application de ce que nous proposons. Il s'agit d'une approche importante qui a également été appliquée par l'équipe BELMOD dans la concertation plus large des parties prenantes et qui a été très appréciée par tout le monde. Cela nous a permis de détecter les obstacles pour améliorer encore plus l'accessibilité de la protection sociale et de réduire le non-recours aux droits.

#### **4.2.2 L'intérêt du demandeur**

En indiquant pourquoi actuellement certaines de nos propositions ne sont pas réalisables, l'équipe nous permet de plaider auprès des autorités politiques et administratives compétentes pour qu'elles s'attaquent également à ces obstacles dans le cadre du suivi de la recherche. À titre d'exemple, nous pouvons référer à la tension qui existe entre les différents principes pour assurer une meilleure accessibilité de la protection sociale tels que décrits ci-dessus dans la concertation des parties prenantes : l'intérêt du demandeur doit être primordial et ne doit pas être sacrifié à d'autres principes tels que l'exhaustivité des données, le réalisme dans la collecte des données ou la simplicité du traitement par l'administration afin de permettre plus d'automatisation. Certains des examens des ressources actuels utilisent des données provenant de banques de données, mais qui remontent parfois jusqu'à deux ans, tandis qu'on devrait tenir compte de la situation actuelle du revenu du demandeur, à savoir ce dont il dispose mensuellement en espèces ou sur un compte bancaire au moment de la demande.

#### **4.2.3 Octroi automatique de droits et identification proactive**

L'automatisation est une bonne chose pour éviter que le demandeur doive transmettre des données que le gouvernement possède déjà par d'autres canaux. Mais cela ne devrait pas se faire au détriment du demandeur. L'octroi automatique de droits est un domaine sur lequel le BAPN et les réseaux régionaux, ainsi que d'autres organisations de la société civile, travaillent également depuis des années. Et beaucoup de progrès a été réalisé sur le long terme. Le flux proactif dans le contexte de l'intervention majorée en est un bon exemple. Cette pratique montre une augmentation significative du nombre d'ayants droit qui ont ainsi pu obtenir leurs droits sociaux. Mais cette approche souffre également du manque d'actualité

des données puisqu'elle est basée sur les données des déclarations fiscales qui datent de deux ans auparavant, avec toutes les conséquences négatives que cela peut entraîner.

Le manque d'actualité des données que les banques de données peuvent fournir, reste souvent un obstacle majeur. C'est une des raisons principales pour lesquelles l'équipe BELMOD avait du mal à accueillir certaines de nos propositions. Dans le cadre du suivi de cette recherche on devrait aboutir à une alternative plus actuelle. C'est pourquoi nous voudrions exhorter les autorités politiques et administratives à fournir les moyens nécessaires pour lever ces obstacles dans la structure des banques de données. Il faut donc arriver à un flux proactif « adapté », c'est-à-dire à une identification proactive basée sur les données actuelles... dans l'intérêt du demandeur.

La recherche prévient que tout cela nécessite un plus grand investissement de personnel, mais cela ne devrait pas être une raison pour ne pas généraliser le flux proactif « adapté » à tous les domaines de la protection sociale... dans l'intérêt du demandeur.

#### **4.2.4 Un examen équitable des ressources...**

Différents systèmes d'allocations sociales utilisent un examen des ressources pour déterminer si les demandeurs ont droit à une prestation gouvernementale. Il est logique que le gouvernement examine les moyens de subsistance pour voir si le demandeur ne dispose effectivement pas d'autres revenus. La question se pose de savoir quel concept d'« existence » le gouvernement a à l'esprit. Est-ce une forme de survie ou est-ce une existence « digne » ? En ce qui concerne l'existence digne, toutes sortes d'indicateurs permettant de donner une orientation, ont déjà été élaborés. Ceux-ci doivent être pris en compte lors d'« un examen équitable des ressources ». La recherche traite déjà de l'exonération du revenu cadastral de la maison que l'on occupe soi-même et des pensions alimentaires que l'on paie à d'autres ou que l'on reçoit pour les enfants. Mais nous devons également examiner dans quelle mesure l'épargne peut être exonérée. Le secteur bancaire indique qu'il faut avoir une somme de 5 à 6 fois le revenu mensuel (ou dans ce cas le montant de la prestation) pour faire face aux dépenses imprévues. L'épargne existante devrait donc également être exonérée jusqu'à ce niveau-là.

#### **4.2.5 ... et la protection de la vie privée**

Un examen des ressources qui se veut équitable doit traiter le demandeur sur un pied d'égalité avec tous les citoyens. Néanmoins, nous constatons souvent que certaines allocations et prestations de remplacement de revenu sont soumises à des conditions ou que des données sont demandées qui ne peuvent pas être demandées au citoyen ordinaire, par exemple dans le cadre de la déclaration fiscale. Par contre, c'est bel et bien le cas de l'intervention majorée où il est tenu compte « des montants effectivement perçus ou obtenus sur les biens meubles,

augmentés des frais de perception et de stockage et autres coûts similaires», comme nous le lisons dans une fiche technique de l'examen. En ce qui concerne la protection de la vie privée des citoyens - mais aussi dans un sens plus large - nous pensons qu'il serait intéressant de faire examiner de plus près les résultats du projet BELMOD par un expert ou une organisation spécialisée dans les droits humains, par exemple dans le cadre d'une collaboration entre le Service et Unia.

#### **4.2.6 Accompagnement personnel possible à tout moment**

Au cours de la recherche BELMOD, il a été démontré à plusieurs reprises que les différents principes auxquels doit répondre un examen équitable des ressources, tels que l'exhaustivité, le réalisme, l'actualité, l'automatisation... n'offrent pas à eux seuls une réponse concluante. Un seul principe est indiscutable : l'intérêt du demandeur. Lorsqu'un ayant droit potentiel est sur le point de soumettre une demande, on peut supposer que cela s'accompagne presque toujours d'un changement radical et récent de sa situation. Mais ces changements ne sont pas traités si rapidement par les banques de données consultables. C'est pourquoi la possibilité d'un contact personnel direct avec un fonctionnaire du service public auquel on s'adresse doit toujours être possible.

À plusieurs reprises, il a également été indiqué que les montants de revenus utilisés comme limite pour revendiquer un certain droit ne sont pas fondés sur des bases scientifiques et sont parfois même très arbitraires. Il faut plutôt les considérer comme une direction où la limite devrait être tracée. Et cela signifie – comme cela a également été préconisé par d'autres dans la concertation des parties prenantes – que dans chaque service ou organisme qui doit juger de l'octroi du droit, il faut un fonctionnaire ayant la compétence d'interpréter les montants limites à la lumière de la situation qui se présente, c'est-à-dire ... dans l'intérêt du demandeur.

#### **4.2.7 Résultats des simulations**

Les différentes propositions d'amélioration qui ont émergé lors de l'échange avec les parties prenantes et qui ont été appliquées par l'équipe BELMOD dans les simulations ne semblent pas impliquer de dépenses supplémentaires significatives pour le gouvernement. Tout bien considéré, ces montants semblent gérables. Si l'on considère également combien d'ayants droit peuvent effectivement obtenir leur droit grâce à ces améliorations, l'augmentation budgétaire limitée représente un investissement justifié dans le bien-être des ayants droit à une allocation sociale. En même temps, cela signifie que le travail doit se poursuivre dans cette direction afin de pouvoir atteindre le nombre encore important d'ayants droit non identifiés. Une extension de la recherche BELMOD est donc très nécessaire... dans l'intérêt de tous les demandeurs potentiels.

#### **4.2.8 Pour terminer...**

Pour terminer, nous tenons à exprimer notre appréciation pour la façon dont l'équipe BELMOD a mené la recherche en coopérant avec le Service et le BAPN et en accueillant la proposition d'impliquer un groupe plus large de parties prenantes et spécifiquement des personnes en situation de pauvreté. Cela n'a certainement pas facilité le travail de l'équipe, mais nous pensons que cela a élargi et enrichi la recherche. Cette façon de faire de la recherche devrait gagner en importance et devrait devenir la norme. Les responsables politiques et administratifs qui sont généralement les commanditaires de telles recherches devraient mettre à disposition les budgets nécessaires pour permettre une plus large implication dans la recherche des personnes en situation de pauvreté – par le biais de leurs associations et réseaux – et des organisations sociales de la société civile.

## **5 CONCLUSION**

L'adéquation de la protection sociale belge est en partie compromise parce que les personnes dans le besoin ne font pas toujours appel à l'aide à laquelle elles ont droit. La multitude de facteurs qui sous-tendent cette situation appelle un large éventail de politiques dans la lutte contre le non-recours. Les causes du non-recours se situent au niveau de la personne qui a besoin d'aide, au niveau des administrations chargées de la mise en œuvre et au niveau de la réglementation. Pour les personnes ayant besoin d'aide, l'introduction d'une demande est souvent un processus complexe impliquant des coûts d'information, de demande et psychosociaux. Même les personnes pour qui les avantages de l'obtention d'une aide l'emportent largement sur ces coûts peuvent être empêchées d'aller jusqu'au bout de la procédure de demande à cause de nombreux obstacles comportementaux. Les sciences comportementales soulignent l'importance de l'aversion aux pertes, du biais du statu quo, etc. Les administrations sont souvent à l'origine du NR, car elles ne parviennent pas toujours à traduire une législation détaillée en procédures de demande simples et en communication claire. En outre, les demandes d'aide ne sont pas toujours traitées sans erreur, et encore moins rapidement. Au niveau réglementaire, on détermine qui a besoin d'aide et a donc droit à l'aide, et qui ne l'a pas, et on doit le transformer en une législation compréhensible et facile à mettre en œuvre. Sur ces deux points, la réglementation peut être inadéquate. Les situations où les personnes vulnérables sont formellement exclues de l'assistance sont appelées non-recours tertiaire.

Les mesures politiques proposées s'attaquent aux causes à différents niveaux. Les propositions d'automatisation plus poussée (notamment l'attribution proactive et l'identification proactive) visent principalement à réduire les coûts d'information et de demande au niveau de la personne ayant besoin d'assistance. Les propositions de

simplification et d'harmonisation s'attaquent principalement aux causes au niveau de l'administration et de la réglementation. Nous avons également formulé un certain nombre de conditions pour qu'une automatisation extensive en termes de flux de données puisse être développée. Et nous avons présenté quelques points d'intérêt dans le domaine de la communication claire et du *nudging*. Enfin, l'importance du suivi systématique du non-recours a été soulignée. Nous rappelons brièvement les principales conclusions pour chaque mesure politique proposée.

L'allocation proactive signifie que le droit à l'assistance est ouvert de manière entièrement automatique sans demande préalable de l'ayant droit potentiel. L'allocation proactive est déjà appliquée en Belgique pour de nombreux droits dérivés (par exemple, le tarif social pour le gaz et l'électricité). Pour les avantages vérifiés par rapport aux ressources non dérivées, l'allocation proactive est moins appropriée car, dans ce cas, les moyens de subsistance de la personne dans le besoin doivent être identifiés de manière aussi complète que possible. À cet effet, il manque un certain nombre de données du registre, par exemple, les biens meubles. Dans le cadre de l'allocation proactive, il convient de prêter attention au risque d'une logique inversée selon laquelle la disponibilité des données détermine les critères d'éligibilité et selon laquelle le droit social n'atteint pas (pleinement) le groupe cible initial. Il est également recommandé de continuer à offrir aux citoyens la possibilité d'introduire eux-mêmes une demande. Cela s'explique en partie par le fait que les systèmes d'assistance sociale à fonctionnement proactif se concentrent sur les personnes déjà connues du système.

En raison des limites qui existent sur les possibilités d'allocation proactive, la voie de l'identification proactive doit être explorée davantage. Dans le cas de l'identification automatique ou proactive, l'instance publique compétente prendra des initiatives pour identifier les bénéficiaires potentiels sur la base des données électroniques disponibles et encouragera à introduire une demande. Dans le cadre du projet BELMOD, on a cherché à savoir si une identification proactive pouvait être mise en place pour les ayants droit potentiels à l'ARR/AI, la GRAPA et l'IM. À cette fin, une notion de revenus actuels a été développée sur la base de flux de données relativement actuelles provenant principalement des institutions publiques de sécurité sociale en Belgique. Dans ce rapport, nous nous concentrons sur les résultats de l'ARR et de l'IM. L'examen des ressources qui détermine le droit à l'ARR et à l'AI est généralement basé sur les revenus fiscaux remontant à deux ans. Les personnes handicapées dont le revenu a récemment diminué de manière significative peuvent avoir droit à des allocations en fonction de données de revenu plus récentes. Afin de détecter automatiquement ces personnes et de les encourager à introduire une nouvelle demande, il est possible d'utiliser une notion de revenu actuel. Cette notion de revenus actuels peut servir de base à la mise en place d'un instrument de suivi du revenu et de la situation familiale des personnes éligibles pour une ARR ou une AI en raison de leur capacité de gain réduite ou de

leur autonomie réduite. En exploitant des données les plus récentes possible sur la composition de ménage et le revenu, il est possible d'effectuer un suivi des personnes qui ne remplissaient autrefois pas les conditions de revenu.

L'amélioration de l'identification proactive, voire de l'attribution proactive de l'aide, dépend fortement de la poursuite du désenclavement ou du développement des données des registres. Les données actuelles sur les revenus des indépendants constituent une importante lacune dans le paysage actuel des données. La poursuite de l'automatisation est également freinée par le peu d'informations disponibles sur les biens des citoyens. Les informations sur les actifs mobiliers sont, en effet, très incomplètes ; davantage d'informations sont disponibles sur les actifs immobiliers, du moins pour ceux situés en Belgique. Le revenu cadastral est un indicateur très incomplet de la valeur actuelle d'un bien immobilier. La qualité des données disponibles est d'une importance capitale. L'attribution des tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité démontre qu'une mauvaise qualité peut entraîner le blocage des droits sociaux dans des cas spécifiques.

Le rapport a identifié de nombreuses bonnes raisons d'investir dans une législation simplifiée. Dans le cadre de l'étude BELMOD, nous recherchions principalement des mesures visant à harmoniser le cadre législatif des différents régimes d'aide en Belgique. En concertation avec les parties prenantes, les propositions suivantes ont été examinées plus avant : une généralisation de l'exonération pour les logements propres, une généralisation de l'exonération pour les pensions alimentaires reçues par les enfants à charge et une généralisation de la considération des pensions alimentaires payées comme une dépense déductible. Le coût total de cet ensemble de mesures est estimé à 81,7 millions d'euros sur une base annuelle (sur la base des chiffres des dépenses de 2018). Le coût le plus important est lié à l'exonération du logement propre (+ 71,5 millions). Cette mesure entraînerait un afflux important de nouveaux ayants droit de la GRAPA - et dans une moindre mesure de bénéficiaires du revenu d'intégration. Une exonération des rentes alimentaires perçues augmenterait la masse des prestations de l'ARR et de l'AI (+ 1,7 million, après prise en compte de la diminution de la masse du revenu d'intégration). L'inclusion des rentes alimentaires versées comme dépenses déductibles entraîne un coût supplémentaire dans les dépenses pour le revenu d'intégration (équivalent) (+ 8,2 millions).

Une communication claire est un élément crucial d'une politique visant à encourager l'adoption des droits sociaux. Cela signifie, entre autres, qu'un langage non administratif soit choisi et que le canal de communication et les langues utilisées soient adaptés au groupe cible. En outre, tant les informations proposées que l'environnement social et physique et les options standard offertes doivent être orientés vers l'objectif d'attirer et d'encourager le plus grand nombre possible d'ayants droit potentiels à introduire une demande.

Au Royaume-Uni, il existe une longue tradition de suivi du NR. Un tel système donne un aperçu de l'impact des mesures politiques sur le recours et la nature de l'aide et contribue à sensibiliser les décideurs politiques, les assistants sociaux et l'opinion publique à cette question. Les éléments les plus importants d'un tel instrument de suivi semblent être présents en Belgique : une enquête qui s'intéresse spécifiquement au revenu des ménages belges (notamment le EU-SILC) et qui peut facilement être enrichie de données administratives et un modèle de microsimulation qui simule le droit à l'assistance sur la base d'un tel ensemble de données détaillées (notamment le modèle BELMOD).

En résumé, nous considérons que le présent rapport offre de nombreuses pistes et solutions dans la lutte contre le non-recours aux droits. Le projet BELMOD s'inscrit dans l'ambition du SPF Sécurité sociale de contribuer au fonctionnement durable de la protection sociale en Belgique, en se basant une collaboration intense avec les administrations fédérales et le monde académique et dans un souci de participation citoyenne. Ce rapport montre qu'une telle coopération peut conduire à une combinaison de contributions politiques qualitatives et d'évaluations politiques ex ante et ainsi former la base d'une politique axée sur les données, avec un œil sur la personne derrière l'examen des ressources.

## 6 BIBLIOGRAPHIE

- Ariely, D., & Jones, S. (2008). *Predictably irrational* (pp. 278-9). New York: HarperCollins.
- Baicker, K., Congdon, W. J., & Mullainathan, S. (2012). Health Insurance Coverage and Take-Up: Lessons from Behavioral Economics. *The Milbank Quarterly*, 90(1), 107-134.
- Baker, D. (2010). *Missing out unclaimed government assistance and concession benefits* (Policy Brief No. 14): The Australia Institute.
- Baumberg, B. (2016). The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45(2), 181-199.
- Behrendt, C. (2002). *At the margins of the welfare state: social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate.
- Bertrand, M., Mullainathan, S., & Shafir, E. (2006). Behavioral economics and marketing in aid of decision making among the poor. *Journal of Public Policy & Marketing*, 25(1), 8-23.
- BIT (2014). EAST: Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights.
- Buysse, L., Goedemé, T., Janssens, J., Van Der Heyden, M., Nilsen, L., Van Mechelen, N., (2017). De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming, Stand van zaken en kritische reflectie. *Jaarboek Armoede in België*, pp. 73-99.
- Deacon, A., & Bradshaw, J. (1983). *Reserved for the poor: the means test in British social policy*: Blackwell and Robertson.
- De Neve, J.-E., Imbert, C., Luts, M., Spinnewijn, J., & Tsankova, T. (2019). *How to Improve Tax Compliance? Evidence from Population-Wide Experiments in Belgium*. CEPR Discussion Paper No. DP13733.
- Department for Work & Pensions. (2022). *Background information and methodology 2019 to 2020*. Geraadpleegd op 23 maart 2022, van <https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2019-to-2020/background-information-and-methodology-2019-to-2020>
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publication Office of the European Union. Consulté de <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up>
- European Minimum Income Network. (2018). *Report and recommendations from the peer review on coverage and non-take-up of minimum income*. Consulté de <https://emin-eu.net/2018/05/04/report-peer-review-on-coverage-and-take-up-of-minimum-income-benefits-published/>

- Farrell, M., Smith, J., Reardon, L., & Obara, E. (2016). *Framing the message: Using Behavioral Economics to Engage TANF Recipients* (OPRE Report No. 2016-02). Washington DC: Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- GAO. (2005). *Information on Program Access Can Be an Important Management Tool* (GAO-05-221). Washington: U.S. Government Accountability Office.
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2020), 'Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis', *Public Administration Review*, 79(6): 810–819.
- Gilman J., Lambinet F., & Mormont, H., (2021) La modulation familiale des montants : les catégories de bénéficiaires. Dans : Dumont D. (2021) Questions transversales en matière de sécurité sociale 2. Larcier.
- 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*.
- Goedemé, T., Van Gestel, R., Janssens, J., Lefevère, E., Lemkens, R., & De Spiegeleer, T. (2017). De proactieve flux: een succesvolle manier om de opname van de verhoogde tegemoetkoming te verbeteren. *CM-Informatie*, (270), 19-25.
- Hahn, Y. (2013). The effect of Medicaid physician fees on take-up of public health insurance among children in poverty. *Journal of Health Economics*, 32(2), 452-462.
- Halpern, D., & Sanders, M. (2016). Nudging by government: Progress, impact, & lessons learned. *Behavioral Science & Policy*, 2(2), 52-65.
- Hannafi, C., Le Gall, R., Omalek, L., & Marc, C. (2022). *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats*. DREES, Les Dossiers de la DREES, 92.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of welfare benefits in OECD countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17).
- Holford, A. (2015). Take-up of Free School Meals: Price Effects and Peer Effects. *Economica*, 82(328), 976-993.
- Hossain, T., & List, J. A. (2012). The behavioralist visits the factory: Increasing productivity using simple framing manipulations. *Management Science*, 58(12), 2151-2167.
- Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité. (2017). *Verhoogde tegemoetkoming: betere vergoeding van medische kosten*. Consulté le 13 januari 2020, de <https://www.riziv.fgov.be/nl/themas/kost-terugbetaling/financiele->

[toegankelijkheid/Paginas/verhoogde-tegemoetkoming-betere-vergoeding-medische-kosten.aspx](#)

- Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité. (2018). Evaluatie proactieve flux V.T.: Integrale evaluatie van het mechanisme van de proactieve opsporing van potentiële rechthebbenden op de Verhoogde Verzekeringstegemoetkoming in 2015 als maatregel tegen de non take-up van rechten binnen de verzekering voor geneeskundige verzorging.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the econometric society*, 263-291.
- Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and the take-up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 54-90.
- Madrian, B. C., & Shea, D. F. (2001). The power of suggestion: Inertia in 401 (k) participation and savings behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4).
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *science*, 341(6149), 976-980.
- Michie, S., van Stralen, M.M. & West, R. (2011). The behaviour change wheel: a new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6, 42, 4.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad. (2016). Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest, Thematisch katern van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: Brussel. Geraadpleegd van <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/thematisch-rapport-nl-2016.pdf>
- Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale (2013), [Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral](#). Bruxelles, Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.
- Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale (2021). [Analyse du \(non-\)recours au Hello Belgium Railpass](#). Bruxelles, Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.
- SFP Finances. (n.d.). Définition - revenus immobiliers. Consulté de [https://finances.belgium.be/fr/particuliers/habitation/revenu\\_immobilier/definition](https://finances.belgium.be/fr/particuliers/habitation/revenu_immobilier/definition)
- SFP Sécurité sociale. (2019). *La sécurité sociale du futur*.
- SPP Intégration sociale. (2017). Evaluatie Energiefondsen. PWC Eindrapport.

- SPP Intégration sociale, & SFP Sécurité sociale (2021). *Proposition d'actions transversales pour un plan de lutte contre le non-recours aux droits sociaux* (pp. 1-27). Bruxelles: SPP Intégration sociale.
- SPP Intégration sociale & Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale (2020). *Automatisation des droits*, Bruxelles : SPP Intégration sociale et Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven & London: Yale University Press.
- Van Oorschot, W. (1994). *Take it or leave it: a study of non-take-up of social security benefits*. Tilburg: Tilburg University Press.
- 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.
- Van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. In P. Townsend & D. Gordon (Eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: The Policy Press.
- Van Oorschot, W., & Kolkhuis, T. (1989). *Niet-gebruik van sociale zekerheid; feiten, theorieën, onderzoeksmethoden: een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Van Oorschot, W., & Roosma, F. (2015). *The social legitimacy of differently targeted benefits* (ImPRovE Working Paper No. 15/11). Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Versavel, E., & Kouwenhoven, J. (2020). De nudginaanpak van de no-show-problematiek bij de Directie- Generaal Personen met een Handicap. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 73(3), 91–100.

## **ANNEXE 1. LE MODÈLE DE MICROSIMULATION BELMOD**

Un modèle de microsimulation permet aux décideurs politiques d'évaluer si les réformes de la protection sociale prévues produiront des résultats satisfaisants. Ainsi, BELMOD peut être utilisé pour estimer l'impact budgétaire de propositions politiques et pour identifier qui sera affecté (positivement ou négativement) et qui ne le sera pas, ou seulement dans une moindre mesure.

Le principal avantage de BELMOD (et précédemment de MIMOSIS) est la précision des résultats, qui est surtout due au niveau de détail des données d'entrée. Pour l'instant, l'ensemble de données d'entrée se réfère encore à 2015 ; dans le courant de 2022, l'ensemble de données d'entrée sera mis à jour. L'ensemble actuel de données d'entrée contient les données socio-économiques d'environ 335.000 ménages, soit 996.000 personnes - environ 9 % de la population belge. Cet échantillon provient du Datawarehouse Marché du travail et Protection sociale de la BCSS. L'échantillon est stratifié de manière disproportionnée afin de générer des résultats fiables tant au niveau national que régional (y compris la Région de Bruxelles-Capitale et la région germanophone). En outre, l'ensemble de données d'entrée contient des données provenant de la base de données IPCAL du SPF Finances (données fiscales) et de la base de données STIPAD/CADNET (informations sur le patrimoine immobilier). Ce niveau de détail des informations sur les revenus et les prestations permet des simulations précises.

Le modèle BELMOD utilise l'infrastructure du modèle européen [EUROMOD](#). Ce modèle a été développé par une équipe de chercheurs universitaires au sein de l'Institute for Social and Economic Research (Université d'Essex) et est actuellement géré par le Centre commun de recherche (JRC) de la Commission européenne. Le modèle permet de comparer l'impact des changements de politique dans tous les États membres et au Royaume-Uni. Il est constamment mis à jour et peut être relié à d'autres types de modèles (modèles comportementaux, macroéconomiques ou environnementaux). En outre, il dispose d'une interface conviviale et est transparent, bien organisé, documenté et validé.

Le modèle BELMOD permet de réaliser des simulations dans les domaines politiques suivants :

- Assistance (revenu d'intégration, GRAPA, ARR, AI et IM)
- Assurance chômage
- Assurance maladie-invalidité
- Allocations familiales
- Cotisations à la sécurité sociale
- Impôts sur les revenus (limité)

Le modèle BELMOD combine donc la précision de l'ancien modèle MIMOSIS avec la convivialité d'EUROMOD. L'objectif est d'améliorer la coopération et l'échange de

connaissances entre les principaux acteurs de la microsimulation statique en Belgique et en Europe. Une plateforme en ligne sécurisée sera développée pour rendre le modèle BELMOD accessible à la communauté de recherche au sens large. Le SPF Sécurité sociale organisera aussi régulièrement des formations pratiques afin de familiariser les utilisateurs externes avec l'utilisation du modèle BELMOD.

## **ANNEXE 2. PARTICIPANTS AUX CONCERTATIONS DES PARTIES PRENANTES**

- ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld
- Conseil consultatif fédéral des aînés (CCFA) / Federale Adviesraad voor Ouderen (FAVO)
- Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées / Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap
- Espace Fraternel
- Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Federale Studiedienst
- Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen–Brussel–Wallonië
- Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) – KULeuven
- Informatie Vlaanderen - Gegevensdelingsplatform (MAGDA)
- Institut national d'assurance maladie–invalidité (INAMI) / Belgische Rijksinstituut voor Ziekte– en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) /
- Kind en Gezin
- Le Forum - Bruxelles contre les inégalités
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Ministère des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté – Cabinet Lalieux / Ministerie van Pensioenen, Sociale Integratie, Armoedebestrijding, Personen met een Handicap - Kabinet Lalieux
- Mutualité chrétienne (MC) / Christelijke Mutualiteiten (CM)
- Netwerk tegen Armoede vzw
- Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles–Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel–Hoofdstad
- Recht–Op vzw
- Service fédéral des Pensions (SFP) / Rijksdienst voor Pensioenen (RVP)
- SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie Sociale / POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie
- UNIA - Interfederaal Gelijkekansencentrum / UNIA - Centre interfédéral pour l'égalité des chances

- Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO)
- Union Nationale des Mutualités Socialistes (UNMS) / Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten (NVSM)
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vlaamse Overheid - Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Agentschap Uitbetaling Groeipakket
- Vlaamse Overheid - Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) – Afdeling Welzijn en Samenleving

La concertation des parties prenantes a été organisée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, en collaboration avec le SPP Sécurité sociale et le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN).

## **COLOFON**

### **La rédaction**

Arne Corselis - SPF Sécurité sociale

Tine Hufkens - SPF Sécurité sociale

Silke Laenen - SPF Sécurité sociale

Gineke Mampaey - SPF Sécurité sociale

Suzan Martens - SPF Sécurité sociale

Natascha Van Mechelen - SPF Sécurité sociale

Ilse Verschueren - SPF Sécurité sociale

Veerle Stroobants - Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale

Henk Van Hootegem - Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale

Ludo Horemans - BAPN

Caroline Van der Hoeven - BAPN

### **Editeur responsable**

Peter Samyn, Président du SPF Sécurité sociale

### **Copyright**

Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, que ce soit par impression, photocopie, base de données informatisée ou tout autre moyen, sans l'accord écrit préalable du SPF Sécurité sociale.

### **Exclusion de la responsabilité**

Le SPF Sécurité sociale exclut toute responsabilité pour les dommages résultant d'erreurs d'impression et de frappe.

### **Contact**

Boulevard du Jardin Botanique 50 boîte 100

Bruxelles, 1000

[belmod@minsoc.fed.be](mailto:belmod@minsoc.fed.be)

<https://socialsecurity.belgium.be/fr/elaboration-de-la-politique-sociale/belmod-projet>