

NON-TAKE-UP DE LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES AGEES : UNE ETUDE QUALITATIVE SUR LES VISIONS ET EXPERIENCES DU PERSONNEL CONCERNE PAR L'OCTROI ET/OU LA POLITIQUE RELATIVE A LA PRESTATION¹

PAR | **JOY SCHOLS*, HANS PEETERS** ET SILKE LAENEN*****

* Centre for Sociological Research, KU Leuven

** Bureau fédéral du Plan

*** Ancien collaborateur du Centre for Sociological Research, KU Leuven

INTRODUCTION

L'élaboration d'un régime global de sécurité sociale est considérée à juste titre comme l'une des réalisations les plus importantes du 20^e siècle. Toutes sortes d'assurances sociales assurent actuellement les citoyens contre différents risques sociaux. Les travailleurs paient par exemple des prestations de chômage afin de pouvoir disposer d'un revenu suffisant au cas où ils se retrouveraient sans emploi. Ils paient des cotisations de pension afin de garantir le maintien de leur niveau de vie après le départ à la retraite. Une partie de la population semble toutefois ne pas être en mesure de s'assurer suffisamment. C'est la raison pour laquelle la majorité des pays ont mis en place un régime d'aide sociale comme dernier recours. L'aide sociale se distingue sur deux points essentiels par rapport à la sécurité sociale. Il n'est pas nécessaire d'avoir préalablement cotisé pour avoir droit à cette aide. En outre, l'aide sociale est uniquement réservée aux plus démunis. Pour cette raison, l'aide sociale est uniquement octroyée si un examen des ressources démontre que la personne concernée ne dispose pas d'autres ressources qui lui garantissent un revenu minimum.

(1) Le présent article est une version très raccourcie du mémoire de Joy Schols couronné du Student Award 2017 de la RBSS. Pour un débat plus approfondi sur ce thème, voir Schols (2016).

La question se pose de savoir si chaque personne ayant droit à l'aide sociale la reçoit effectivement. Les études existantes indiquent que ce n'est pas le cas (Eurofound, 2015 ; Kayser et Frick, 2000 ; van Oorschot, 1995a, 1995b). Beaucoup de personnes « passent à travers les mailles du filet » et ne reçoivent donc pas les prestations auxquelles elles ont droit. Dans la littérature, ce phénomène est dénommé le non-take-up ou le non-recours (van Oorschot et Kolkhuis Tanke, 1989). Le non-take-up est particulièrement problématique car il touche les personnes se trouvant dans la position la plus vulnérable au sein de la société.

Le présent article étudie le non-take-up d'une prestation d'aide sociale bien déterminée, à savoir la Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). La GRAPA est la principale prestation d'aide sociale octroyée aux personnes âgées et sert de dernier filet de protection pour les personnes âgées qui n'ont pas pu constituer de droits de pension ou s'en ont constitué insuffisamment. Il n'existe pratiquement aucune étude sur le non-take-up de la prestation GRAPA. Le non-take-up de la GRAPA est abordé indirectement dans plusieurs rapports récents sur les pensions et/ou la pauvreté (Commission de réforme des pensions 2020-2040, 2014 ; Bureau fédéral du Plan, 2013), mais il n'existe à notre connaissance qu'une seule contribution qui étudie pleinement ce thème. Dans son mémoire, Ooms (2008) a étudié le non-take-up par le biais d'entretiens qualitatifs menés avec des habitants de la commune de Zonhoven et d'un groupe de réflexion composé d'experts des centres publics d'action sociale (CPAS) limbourgeois. L'étude d'Ooms constitue un bon point de départ dans l'analyse du non-take-up de la GRAPA car elle est la première à tenter d'en identifier les causes. L'étude est toutefois obsolète, se limite à une région géographique très spécifique et n'aborde que superficiellement plusieurs thèmes en raison d'une analyse très large du non-take-up. Notre étude complète celle d'Ooms (2008) en raison de notre approche approfondie des causes du non-take-up dans la procédure de demande et d'octroi de la GRAPA. Nous nous basons à cette fin sur les expériences du personnel impliqué par l'octroi et/ou la politique de la GRAPA. Nous considérons que ce personnel est particulièrement apte à nous éclairer sur les situations de non-take-up. En effet, ces personnes interrogées se caractérisent par le fait de connaître la législation en la matière, le fonctionnement des instances exécutives dans lesquelles elles sont occupées ainsi que les obstacles auxquels ces clients sont confrontés dans les prestations de services.

Cet article est structuré comme suit. La section 1 définit la réglementation relative à la GRAPA et aborde plus en détail l'examen des ressources. La section

2 aborde les questions de l'étude et la méthode de recherche. La troisième section rend compte des principaux résultats de l'étude. Dans cette section, nous analysons l'existence et les causes du non-take-up de la GRAPA et nous formulons une série de recommandations politiques. Enfin, les constatations de notre étude sont brièvement résumées dans une conclusion.

1. LA GRAPA

La GRAPA est une prestation d'aide qui prévoit une protection minimum aux personnes âgées de plus de 65 ans. Il s'agit d'une prestation financière octroyée aux personnes âgées qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour mener une vie décente (Belgium.be, 2012 ; Socialsecurity.be, s.d.). Les personnes âgées de plus de 65 ans qui tombent sous un seuil de revenus fixé (ou seuil GRAPA) et qui encourent de ce fait le risque accru de tomber dans la pauvreté bénéficient de la GRAPA (généralement comme supplément à la pension) octroyée par l'Office national des Pensions (ONP)² (Belgium.be, 2012 ; Office national des Pensions, 2015b).

Généralement, le droit à la GRAPA est examiné d'office par l'ONP (Office national des Pensions, 2015a). L'examen d'office signifie que l'examen des ressources, qui est à l'origine de l'octroi ou non de la GRAPA, est automatiquement effectué lorsque la personne concernée atteint l'âge légal de la pension (65 ans actuellement) et reçoit un montant de pension inférieur au seuil de revenus fixé (seuil GRAPA). Tel qu'il sera révélé plus tard dans le présent article, l'examen des ressources remplit une fonction essentielle dans notre étude relative au non-take-up. Cet examen des ressources est dès lors abordé ci-après en long et en large.³

L'examen des ressources de la GRAPA, à savoir l'examen relatif à la situation financière des personnes âgées (Pieters, 2006, 2008 ; Behrendt, 2000), se fait via une fiche de renseignements. Cette fiche de renseignements est envoyée

(2) L'ONP était auparavant le service des pensions pour les travailleurs salariés et indépendants. Au cours de la procédure d'étude, l'ONP a fusionné avec le Service des Pensions du Secteur Public (SdPSP) pour former ensemble le Service fédéral des Pensions (SFP). L'ancienne appellation, ONP, est utilisée dans le présent article car l'étude a été principalement menée avant la fusion.

(3) Art. 5 §3, 5 §4 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001 ; ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5 ; Art. 10 §1er de l'AR du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 31 mai 2001.

par l'ONP au bénéficiaire potentiel et à son conjoint ou cohabitant légal afin d'examiner leurs ressources. Ces ressources comprennent les biens immobiliers (par exemple, une maison ou un terrain à bâtir) et les avoirs mobiliers (par exemple, les économies et investissements) des personnes concernées.⁴ Le bénéficiaire potentiel et son conjoint ou cohabitant légal doivent remplir par écrit la fiche de renseignements et y joindre les éléments de preuve nécessaires. Après avoir rempli la fiche de renseignements, l'ONP escompte que la personne questionnée renvoie au service des pensions le formulaire accompagné des pièces justificatives demandées. Les pièces justificatives comprennent « les copies de l'acte de vente, de l'acte de donation ou de l'acte notarié, une copie de l'avertissement-extrait de rôle le plus récent et une liste énumérant les biens mobiliers et immobiliers ».⁵

Les ressources (y compris les pensions) du demandeur sont évaluées dans un premier temps, via l'examen des ressources, sur la base de la propre déclaration effectuée dans la fiche de renseignements. Dans un deuxième temps, les informations des personnes concernées peuvent être contrôlées et (si nécessaire) corrigées par l'ONP.⁶ Aux fins de contrôler les données, le service des pensions a accès aux bases de données du SPF Finances. Ce contrôle des données du SPF Finances n'est pas toujours effectué. Les données sont systématiquement contrôlées lorsque la GRAPA peut être octroyée sur la base de la propre déclaration des ressources. S'il existe suffisamment d'éléments (sur la base des propres renseignements) contraires aux conditions d'octroi de la prestation, la GRAPA peut en revanche être refusée sans que d'autres renseignements ne soient demandés. Le contrôle des données remplies n'est donc pas nécessaire lorsqu'il ressort de la propre déclaration des ressources que la personne n'a pas droit à la GRAPA.⁷

(4) Art. 7 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001 ; ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5 ; Art. 15 de l'AR du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 31 mai 2001

(5) ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5. p. 67.

(6) Art. 13 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001 ; ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5.

(7) Art. 13 §2 et 13 §3 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001.

S'il ressort de la fiche de renseignements, et après contrôle des données du SPF Finances, que les ressources sont inférieures au seuil GRAPA fixé, la GRAPA est octroyée. Le droit à la GRAPA est toutefois refusé lorsque les ressources indiquées ou contrôlées sont trop élevées pour entrer en ligne de compte pour la GRAPA.⁸

Fin 2017, la prestation GRAPA s'élevait à environ 1.083,28 EUR brut par mois, ce qui signifie que le revenu est augmenté à ce montant pour toute personne isolée. Le montant s'élève à 722,18 EUR pour les cohabitants (Service fédéral des Pensions, 2017a). Il ressort clairement des statistiques annuelles de l'ONP qu'un peu plus de 106.000 personnes ont recouru en janvier 2017 à la GRAPA (Service fédéral des Pensions, 2017b p. 211). Selon la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014) et le Bureau fédéral du Plan (2013), la GRAPA est généralement octroyée en complément du revenu actuel des personnes âgées de plus de 65 ans. Ceci ressort également des derniers chiffres de janvier 2017 qui indiquent qu'environ 82 % des bénéficiaires de la GRAPA cumulent la prestation avec un revenu de pension (Service fédéral des Pensions, 2017b, p. 216).

2. PLAN DE L'ÉTUDE

Il est difficile d'effectuer une étude quantitative sur le non-take-up car les instances exécutives ne disposent généralement pas de données administratives suffisantes pour enregistrer les non-recourants (Matsaganis et al., 2010). Cette incapacité à mesurer l'ampleur du non-recours est appelée le problème d'identification (van Oorschot et Kolkhuis Tanke, 1989). Ce problème se manifeste également au sujet de la GRAPA. Les instances exécutives n'ont aucun aperçu sur les biens mobiliers des individus. Tous les citoyens paient des impôts sur les revenus mobiliers, mais ceux-ci sont perçus via les banques. Les impôts sur les montants perçus sont payés anonymement par les banques à l'administration fiscale, ce qui ne permet pas aux autorités d'avoir un aperçu de la quantité de biens mobiliers par individu.⁹ Par conséquent, l'absence d'un cadastre belge des fortunes empêche de pouvoir chiffrer le nombre de non-recourants à la GRAPA. Les conséquences d'une telle absence de données

(8) Art. 13 §3 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001.

(9) Informations obtenues par un ancien collaborateur du SPF Sécurité sociale, communication personnelle, 13 avril 2016.

administratives s'expriment par exemple dans le calcul de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014). Si toutes les personnes âgées ayant un revenu inférieur au seuil de revenus et ne percevant pas la GRAPA étaient cumulées, le non-recours à la GRAPA s'élèverait à 79 % selon la Commission. Comme elle l'indique elle-même, cette estimation est une surestimation et démontre qu'à défaut de disposer des données administratives nécessaires, l'étude quantitative ne peut donner un aperçu clair du non-take-up.

L'étude qualitative est une alternative à l'étude quantitative qui peut offrir un aperçu détaillé des situations de non-recours. Une telle étude ne peut pas déterminer exactement quel est le taux de non-recours à la GRAPA, mais peut toutefois produire des informations détaillées sur le phénomène. Cette étude qualitative sur le non-recours à la GRAPA tente, sur la base des visions et expériences du personnel administratif, de formuler une réponse à trois questions d'étude : (1) *existe-t-il un non-take-up de la GRAPA selon le personnel administratif?* (2) *quelles sont les causes du non-take-up de la GRAPA suivant le personnel administratif?* et (3) *quelles recommandations sont formulées par le personnel administratif pour réduire le non-take-up de la GRAPA ?*

Les données de l'étude qualitative ont été collectées grâce à des entretiens approfondis menés avec le personnel administratif concerné par l'octroi et/ou la politique de la GRAPA, et ce en vue d'étudier le non-take-up à partir de leur vision et expertise. Les personnes interrogées ont été sélectionnées sur la base de leur position (intermédiaire) particulière qui forme un lien entre la politique et les clients. Ce lien se crée en raison du fait que la fonction des agents n'est pas limitée à la simple exécution de la politique telle qu'initialement pensée (Howlett et al., 2009). Les agents ont également connaissance des seuils et problèmes qu'éprouvent les clients (van Oorschot, 1991), ce qui peut constituer une source importante d'informations pour la réforme de la politique. Pour cette raison, dix travailleurs sociaux travaillant dans des CPAS flamands, deux experts du vécu du SPP IS¹⁰, quatre individus travaillant auprès d'un bureau régional ou du bureau principal de l'ONP et quatre personnes du Service de médiation Pensions ont été interrogés.¹¹ Tous les résultats de l'étude repris dans le présent article sont formulés à partir des informations obtenues par les

(10) L'abréviation SPP IS correspond à Service public fédéral de programmation Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie sociale et Politique des Grandes Villes.

(11) Pour de plus amples informations relatives à la sélection des personnes interrogées, voir Schols (2016).

personnes interrogées et sont étayés par des citations extraites littéralement des entretiens. Il est important de mentionner que les résultats de l'étude datent de l'année 2016 et qu'ils ne sont donc pas nécessairement applicables à ce jour.

3. RESULTATS DE L'ETUDE

Les principaux résultats de l'étude sont rapportés dans cette section de l'article. Les résultats de l'étude offrent une réponse aux trois questions de l'étude.

3.1. L'EXISTENCE DU NON-TAKE-UP DE LA GRAPA

Nonobstant le fait qu'il est impossible de chiffrer l'ampleur du non-take-up, les personnes interrogées indiquent que le non-take-up de la GRAPA est un problème existant. Tous les travailleurs sociaux indiquent avoir constaté durant la période 2015 et 2016 des situations de non-take-up chez leurs clients. Les estimations sur le nombre de non-recourants varient entre deux à quinze cas par an. Ces non-recourants sont des individus qui avaient déjà droit depuis longtemps à la GRAPA au moment où la demande a été traitée par les travailleurs sociaux.

Les personnes interrogées indiquent que le non-take-up de la GRAPA est un problème existant, mais limité. Les personnes interrogées considèrent le non-take-up comme un problème limité en raison de deux facteurs. D'une part, le non-take-up de la GRAPA est limité en comparaison avec le grand nombre de non-recours jadis existants dans le système. D'autre part, le non-recours est limité par rapport au taux élevé de fraude qui apparaît dans le système. Ces deux facteurs sont précisés dans les paragraphes suivants.

Selon les personnes interrogées, le non-recours à la GRAPA a fortement diminué suite à l'introduction de l'examen d'office. Les travailleurs sociaux indiquent que le nombre de GRAPA demandées dans les CPAS a considérablement diminué depuis l'introduction de cet examen.

Il y a 10 ou 15 ans, il y avait beaucoup plus de personnes qui n'étaient pas en ordre. Tout se déroule mieux maintenant.

Le bénéficiaire de la pension introduisant une demande n'existe plus. C'est présenté de cette manière et ils reçoivent directement le questionnaire. C'est naturellement positif car j'estime que la GRAPA est un droit et non une faveur.

L'examen d'office est perçu positivement par les personnes interrogées car il n'est pas attendu que le client prenne l'initiative d'introduire une demande. Les personnes interrogées précisent que la GRAPA devait systématiquement être demandée et que le non-recours était courant durant la période antérieure à l'examen d'office. Les personnes interrogées ainsi que la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014) remarquent tout de même que des initiatives de la part de la personne concernée sont toujours attendues à ce jour, même dans le cadre de l'examen d'office, pour remplir la fiche de renseignements. Ce dernier point est considéré par les personnes interrogées comme une cause importante du non-recours encore existant (cf. section 3.2.2).

L'examen d'office a été introduit en janvier 2004 (Commission de réforme des pensions 2020-2040, 2014) et avait pour objectif de réduire le nombre de non-recourants (Bureau fédéral du Plan, 2013). A travers les années, le Service de médiation Pensions a adapté de deux façons le fonctionnement de l'examen d'office. Premièrement, le Service de médiation a négocié avec l'ONP pour lancer un processus de rattrapage pour les personnes qui n'ont pas effectué l'examen d'office par le passé (Médiateur pour les Pensions, 2011). Il en a résulté que toutes les personnes qui n'avaient pas effectué un examen d'office car elles avaient atteint l'âge légal de la pension avant 2004 ont été recherchées par l'ONP et soumises à un examen automatique. Deuxièmement, toutes les personnes qui prennent leur retraite anticipée (avant 65 ans) depuis 2010 sont soumises à un examen d'office à l'âge légal de la pension. En 2009, le Service de médiation a en effet constaté qu'un grand nombre de personnes qui avaient pris leur retraite anticipée n'avaient pas fait l'objet d'un examen d'office à l'âge légal de la pension, ce qui est contraire aux dispositions légales. La loi prévoit en effet que l'ONP doit soumettre les personnes ayant atteint l'âge légal de la pension à un examen d'office, même si la pension a été octroyée anticipativement.¹² L'ONP a adapté sa méthode de travail suite à cette observation. Même les personnes qui avaient pris leur retraite anticipée avant cette adaptation et qui n'avaient donc pas fait l'objet d'un examen d'office à l'âge légal de la pension ont tout de même été soumises à l'examen d'office (Médiateur pour les Pensions, 2011).

(12) Art. 10 de l'AR du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 31 mai 2001.

Le non-take-up n'est pas uniquement considéré comme étant limité car il est moins fréquent qu'auparavant, mais également par rapport à une fraude de grande ampleur. Les personnes interrogées expliquent que la GRAPA est sensible à la fraude car l'ONP ne dispose pas de données administratives sur les biens mobiliers au moment de l'octroi et doit de ce fait se baser sur les renseignements fournis par les parties concernées. Les personnes interrogées indiquent qu'il arrive régulièrement que les personnes concernées ne communiquent pas volontairement certaines ressources mobilières au service des pensions.

En réponse à ce problème de fraude, l'ONP s'est fortement engagé ces dernières années dans la lutte contre la fraude au sein du système. Ainsi, il existe actuellement deux méthodes administratives pour détecter toute fraude. Premièrement, le service des pensions dispose de la possibilité de demander un relevé bancaire des comptes courants et d'épargne. Lorsque les personnes âgées déclarent sur la fiche de renseignements ne pas disposer de fonds, mais que la pension est toutefois versée sur un compte, un relevé bancaire de ce compte est tout de même demandé.¹³ Deuxièmement, le service des pensions peut depuis plusieurs années, à titre posthume après le décès, procéder à un nouvel examen GRAPA relatif au droit à la GRAPA préalablement fixé pour la personne concernée et le conjoint ou cohabitant légal survivant. Depuis le 1er juillet 2012, les notaires ou les personnes qui établissent un acte de succession sont en effet obligés d'en informer le SPF Finances. Le SPF Finances est ensuite censé transmettre ces données à l'ONP via un message électronique. De cette manière, le service des pensions obtient un aperçu de toutes les ressources après le décès. Un recouvrement peut être effectué si une fraude est constatée à titre posthume.¹⁴

Selon certaines personnes interrogées, l'attention portée à la lutte contre la fraude entraîne une diminution de l'attention portée au non-recours. Elles indiquent suivre inconsciemment le législateur et accorder dans leur prestation de service plus d'attention à la lutte contre la fraude qu'au non-recours. Cette attention limitée pour le non-recours est étonnante car il existe suffisamment d'arguments qui justifient l'intérêt pour ce phénomène. Le système n'atteint

(13) ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5.

(14) ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5.

pas ses objectifs prévus lorsque le non-recours est appliqué dans le cadre d'une prestation sociale (Hernanz et al., 2004). Van Oorschot (1995a) appelle ce phénomène l'inefficacité de la politique, dans le sens où les intentions initiales des responsables politiques ne sont pas atteintes. En d'autres termes, le non-recours dans les régimes de sécurité sociale traduit un projet de politique défaillant (Kayser et Frick, 2000). Par ailleurs, le non-recours entraîne une inégalité entre semblables (Steenkens, 2014). Selon Matsaganis et autres (2010), il est question d'un traitement injuste et inéquitable lorsque des individus ne perçoivent pas une prestation alors qu'ils y ont bien droit. Van Oorschot (1995a) confirme ce dernier point et considère également le risque de pauvreté comme l'une des conséquences du non-recours, justement en raison du fait que les personnes concernées perçoivent un revenu inférieur en l'absence de la prestation. Ce risque de pauvreté apparaît également lorsque le non-take-up de la GRAPA est appliqué. Le Service de médiation Pensions (2016) souligne en effet l'importance de la GRAPA pour la lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées. Ceci est confirmé par la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014) sur la base des données d'enquête des Statistiques de l'European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), qui révèlent que les personnes ayant un revenu inférieur au seuil GRAPA ont effectivement besoin de percevoir une aide financière.

Certaines personnes interrogées du service des pensions expliquent l'attention (légale) portée à la lutte contre la fraude par le fait que le nombre de non-recours est faible et que le recours injustifié constitue un problème bien plus important. D'autres personnes interrogées estiment que l'attention limitée portée au non-recours est due à des arguments financiers. De ce fait, les points de vue de l'étude précédente sont confirmés. Le non-recours ne fait pas l'objet d'une recherche active en raison des dépenses supplémentaires qu'elle peut entraîner pour les autorités. En revanche, la fraude entraîne des dépenses publiques inutiles, de sorte que la recherche de ces recourants est considérée comme une mesure d'économie (Steenkens, 2014 ; Matsaganis et al., 2010). La GRAPA est pleinement financée, en tant que système d'aide, par les recettes fiscales. Par conséquent, le recours injustifié à la GRAPA coûte très cher aux autorités. Certaines personnes interrogées estiment que c'est justement la raison pour laquelle la lutte contre la fraude est intensivement menée.

Il est des choses que l'on ne peut sentir, mais supposer. La GRAPA coûte beaucoup d'argent au budget de l'Etat.

Malgré le fait que les personnes interrogées considèrent l'ampleur du non-recours comme limitée, elles indiquent tout de même que le non-take-up ne

peut être négligé. Le non-recours à la GRAPA implique en effet que les gens doivent vivre injustement avec un revenu limité, ce qui augmente les chances de pauvreté chez les personnes âgées.

Il ne s'agit pas d'un énorme problème. Non, mais bon ces personnes qui n'en ont pas (...) Cela n'arrive pas super souvent, mais les personnes qui n'en ont pas sont celles qui sont les plus démunies.

En résumé, les personnes interrogées démontrent que le non-take-up de la GRAPA est un problème existant, mais limité. La question se pose de savoir si cette conclusion reflète bien la réalité. Il n'existe en effet aucune certitude quant à l'ampleur réelle du non-take-up. Les méthodes limitées pour déterminer cette ampleur jouent non seulement un rôle important, mais il est également possible que l'ampleur du non-recours soit sous-estimée par les personnes interrogées. Dans une étude préliminaire de van Oorschot et Kolkhuis Tanke (1989), il a en effet été exprimé que les personnes interrogées pensent parfois erronément qu'il y a peu de non-recourants.

3.2. LES CAUSES DU NON-TAKE-UP

Selon van Oorschot (1989, 1995a, 1995b), les causes du non-take-up peuvent se manifester à trois niveaux, à savoir au niveau légal, au niveau exécutif et au niveau du client. Dans cette section, les causes énumérées qui entraînent le non-take-up de la GRAPA sont liées à l'un des trois niveaux, à savoir les causes respectivement liées à la réglementation, aux instances exécutives ou aux clients. Veuillez toutefois remarquer que les causes peuvent interagir entre elles dans les trois niveaux. Ainsi, van Oorschot (1995a) indique par exemple que toute décision d'un individu de ne pas introduire de demande ne peut être simplement réduite à une cause au niveau du client. En effet, la non-introduction d'une demande peut également résulter d'une action inconsciente du client qui fait suite à des mauvaises informations fournies par le niveau exécutif.

3.2.1. Niveau légal

Les personnes interrogées désignent différentes causes au niveau de la réglementation qui peuvent entraîner le non-recours à la GRAPA.

a. La législation relative à l'examen d'office

La loi prescrit que l'examen d'office soit effectué une seule fois au moment où la personne concernée atteint l'âge légal de la pension. Selon les personnes interrogées, il arrive souvent qu'un individu n'ait pas droit à la GRAPA au

moment de cet examen, en raison par exemple de la composition du ménage, d'une vente ou d'une donation, mais qu'il y ait bien droit quelques années plus tard. Si l'individu pense pouvoir réclamer ultérieurement la GRAPA, il doit alors introduire une demande de sa propre initiative au service des pensions.¹⁵ Les personnes interrogées indiquent à plusieurs reprises que les personnes âgées ne sont pas capables, pour différentes raisons (cf. section 3.2.3), d'entreprendre cette démarche à un âge plus avancé. Lorsqu'un non-recours à la GRAPA est constaté, il s'agit généralement d'individus qui deviennent bénéficiaires après que l'examen d'office a été effectué.

b. Lacunes dans la réglementation

Les personnes interrogées confirment l'étude précédente qui établit que le non-recours peut être la conséquence d'une législation imprécise et incomplète (Dornan, 2006 ; van Oorschot, 1995a, 2002). La législation imprécise et incomplète pourrait donner lieu à trois groupes de non-recourants.

Un premier groupe de non-recourants est composé des personnes qui n'ont jamais travaillé comme travailleur indépendant et/ou salarié et qui ne demandent aucune aide de la part des instances prestataires de services. Il est par exemple question des femmes qui n'ont jamais travaillé et dont le mari perçoit la pension de ménage. Le cas échéant, l'examen GRAPA est effectué d'office pour le mari, mais pas pour la femme, même si elle a aussi éventuellement droit à une GRAPA. Les personnes interrogées du service des pensions indiquent que, dans ces situations, l'ONP avertit systématiquement (à sa propre initiative) le mari de la possibilité d'introduire une demande pour la femme. Selon les personnes interrogées, aucun examen d'office relatif aux droits à la GRAPA pour la femme n'est toutefois mené.

Les autres non-recourants sont les fonctionnaires, bien que le non-recours chez les fonctionnaires soit limité puisque les fonctionnaires ont droit à la GRAPA de façon plutôt exceptionnelle. Le non-recours peut survenir chez les fonctionnaires en raison du fait que les personnes âgées ayant une pension de fonctionnaire ne sont pas soumises à un examen d'office. Cette forme de non-recours a d'ailleurs déjà été évoquée par le Service de médiation Pensions

(15) Art. 5 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001.

(2016), qui recommande d'adapter la législation afin que les fonctionnaires soient également soumis à un examen d'office à l'âge de 65 ans.¹⁶

Le dernier groupe de non-recourants comprend les personnes n'ayant pas d'adresse de résidence légale en Belgique, par exemple les sans-abri. Il ressort des entretiens qu'un risque de non-recours survient lorsqu'une personne est radiée du registre de la population. Cette situation survient lorsqu'une personne perd son logement et par conséquent sa résidence légale également. En Belgique, les droits sociaux sont en effet liés à l'inscription obligatoire des citoyens sur le territoire. La perte de l'adresse légale implique dès lors également la perte de différents droits sociaux. Aux fins d'éviter de tels problèmes, l'Etat belge a instauré l'adresse de référence pour les personnes ayant des ressources insuffisantes et qui n'ont plus de résidence. Toute personne peut s'inscrire à une adresse de référence auprès d'un CPAS ou d'un particulier. Une adresse de référence permet à toute personne de recevoir des droits sociaux sans avoir de résidence (Lasselin et Vangoethem, 2014). Toutefois, la GRAPA est uniquement payée aux individus qui ont une adresse de référence auprès d'un CPAS et non à ceux qui ont une adresse de référence auprès d'un particulier.

Dans cette situation, le non-recours est le résultat de la législation qui prévoit que la GRAPA soit uniquement payée aux individus ayant une adresse de référence auprès d'un CPAS.¹⁷ Cette cause de non-recours au niveau légal est d'ailleurs consolidée par une cause au niveau exécutif. En effet, notre étude confirme la constatation préalable de Lasselin et Vangoethem (2014) qui établit que les CPAS ne sont pas souvent disposés à offrir une adresse de référence puisque cela implique qu'ils doivent fournir une aide économique aux personnes concernées. Selon les personnes interrogées, les CPAS ne fournissent parfois pas d'adresse de référence de peur de créer « un effet incitatif » auprès des autres sans-abri.

La raison pour laquelle la GRAPA est uniquement octroyée à un individu ayant une adresse de référence auprès d'un CPAS est liée au contrôle de la condition de résidence. La GRAPA est uniquement payée lorsque la condition

(16) Pour la législation qui détermine quels individus sont soumis à un examen d'office, voir l'art. 10 de l'AR du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 31 mai 2001.

(17) ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5.

« avoir sa résidence principale en Belgique » est remplie (Office national des Pensions, 2016).¹⁸ Cette condition de résidence est contrôlée sur la base de l'envoi de titres de séjour.¹⁹ Dans le cas d'une adresse de référence auprès d'un particulier, la personne ne réside pas à l'adresse, de sorte qu'aucune résidence ne peut être établie en Belgique. En revanche, le CPAS est en mesure, en tant qu'organisation exécutive, de garantir une résidence sur le territoire belge. A cette fin, le service des pensions a décidé, tel que précisé dans la citation suivante, que la GRAPA ne soit pas versée lorsqu'un individu a une adresse de référence auprès d'un particulier : « *Dans le cas d'une inscription à une adresse de référence auprès d'une personne physique, la GRAPA ne peut pas être octroyée puisqu'aucune résidence principale ne peut être établie et qu'aucun contrôle de la résidence ne peut être effectué.* » (ONP note de service 2015|15, p. 18).

3.2.2. Niveau exécutif

Dans les paragraphes suivants, nous décrivons les causes du non-take-up au niveau exécutif telles que perçues par les personnes interrogées.

a. Le fonctionnement de l'examen des ressources

Notre étude confirme les constatations préalables de différentes études qui établissent que le non-take-up peut résulter de la nature des prestations soumises à l'examen des ressources (Bargain et al., 2012 ; van Oorschot, 1989). Un examen des ressources peut en effet entraîner une complexité administrative en raison de l'utilisation de formulaires compliqués (van Oorschot, 1989, 2002) et d'un langage abscons, empêchant les personnes concernées de demander la prestation (Eurofound, 2015).

Il ressort de notre étude que l'examen complexe des ressources relatif à la GRAPA est une cause de non-take-up. Les personnes interrogées confirment les conclusions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014) établissant que la fiche de renseignements est trop compliquée et favorise de ce fait le non-take-up. Elles remarquent que le questionnaire et le langage utilisé dans la fiche de renseignements sont trop compliqués pour les personnes âgées. Beaucoup de personnes âgées ne semblent pas comprendre ce qui leur

(18) Art. 4 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001 ; ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5.

(19) ONP note de service 2015|15 : La Garantie de revenus aux personnes âgées – Remplace la note de service 2014|5.

est demandé, de sorte qu'il est possible qu'elles remplissent mal la fiche ou ne la remplissent même pas.

En réponse à la question de savoir si la fiche de renseignements est trop compliquée pour les personnes âgées :

Oui, ce n'est pas possible ! Ces personnes viennent toutes soit ici [au service des pensions] soit au CPAS soit aux mutualités soit ailleurs et surtout lorsqu'il commence à être question du revenu cadastral, etc. Ce n'est tout simplement pas clair, les enfants le font en général à leur place. Mais c'est le groupe des isolés qui reste un peu sur le carreau hein.

Les personnes interrogées confirment également la réflexion de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014), selon laquelle il est difficile pour les personnes âgées de déclarer sur l'honneur que « les informations fournies sont correctes et complètes ». En effet, il est expressément souligné aux personnes concernées que les données doivent être correctement remplies, ce qui est angoissant et peut avoir pour conséquence qu'elles n'introduisent pas volontairement la fiche de renseignements.

b. Pouvoir discrétionnaire des agents de pension

Selon van Oorschot (1991 ; 1995a), les gestionnaires du niveau exécutif peuvent avoir une grande influence sur ce que les personnes concernées perçoivent effectivement. Lipsky (1980) appelle ceci le pouvoir discrétionnaire, ce qui peut être interprété par le fait d'avoir beaucoup d'autonomie dans l'exécution du travail (Hjörne et al., 2010 ; Lipsky, 1980).

Contrairement aux constatations découlant de la thèse de Ooms (2008), dans laquelle il a été exprimé que les agents de pension bénéficient d'un large pouvoir discrétionnaire et peuvent influencer la demande GRAPA, les agents de pension indiquent dans notre étude que leur pouvoir discrétionnaire est très limité. Les personnes interrogées affirment qu'il est peu possible voire impossible d'exercer un pouvoir discrétionnaire actuellement. Le programme informatique de l'ONP, « theseos », a été amélioré ces dernières années, de sorte que le traitement des dossiers se fait maintenant à partir d'un format fixe, qui laisse peu de place à l'interprétation.

Bien que le pouvoir discrétionnaire soit limité, la charge de travail semble toutefois avoir un impact sur la qualité des prestations de services. Van Oorschot (1991, 1995a) souligne la possibilité que les exécutants commettent des erreurs et van Lanen (2013) attribue ceci à l'influence d'un grand nombre de dossiers.

Les personnes interrogées confirment que des erreurs sont commises par les agents de pension et que le « nombre de dossiers » en constitue un facteur déterminant. Les agents de pension sont confrontés à un manque considérable de personnel et à une grande quantité de dossiers. Il n'est pas inhabituel de traiter trente à cinquante dossiers par jour par personne. Même l'accueil du service des pensions ne compte qu'un ou deux collègues pour venir en aide à un grand nombre de personnes.

Oui, je pense bien en ce qui me concerne. Je l'admets honnêtement. Il y a des trucs pour lesquels je mets « oui » et je ne le coche pas dans mon calcul. Il s'agit d'erreurs que l'on commet en voulant aller vite. Un « oui » ou un « non » coché peut faire une grande différence.

Le service des pensions travaille avec des vérificateurs afin de limiter les erreurs. Tous les dossiers sont contrôlés par un vérificateur. Lorsqu'un agent en charge d'un dossier a terminé un dossier, il doit d'abord être vérifié par un autre collègue avant que le dossier ne soit clôturé. De cette manière, les erreurs sont fortement limitées.

Les personnes interrogées affirment effectivement que le fait de commettre des erreurs peut entraîner des retards dans le traitement du dossier. Ces retards peuvent entraîner un non-recours temporaire. Un non-recours temporaire signifie qu'il existe un certain temps entre le droit à l'allocation et la réception effective de cette allocation (van Oorschot, 1989, 1995a). A chaque fois qu'un agent commet des erreurs dans le traitement du dossier, celui-ci est refusé par le vérificateur et le dossier doit à nouveau être examiné. Le service des pensions s'engage à rembourser la GRAPA dans pareilles situations. En cas d'erreur ou de faute administrative, la loi prévoit que la GRAPA soit revue et que cette nouvelle décision prenne cours à compter du moment où la décision corrigée aurait dû prendre cours.²⁰ Les personnes interrogées précisent toutefois que le remboursement n'empêche pas que les personnes démunies ne reçoivent pas, parfois pendant des mois, la prestation GRAPA.

c. Pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux

Eurofound (2015) a établi un rapport sur les résultats d'une étude belge de Steenssens et autres (2007) sur le pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux qu'il considère être une cause de non-take-up. Il ressort de notre étude que ce

(20) Art. 13 de l'AR du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 31 mai 2001.

pouvoir discrétionnaire peut effectivement être une cause de non-recours. Les personnes interrogées confirment que les prestations de services des CPAS sont accomplies au niveau local, ce qui entraîne une grande variété de prestations de services entre différentes régions. Certains CPAS traitent la demande GRAPA, d'autres non (dans certaines communes, la demande GRAPA se fait en effet à la maison communale ou à l'hôtel de ville). Certains travailleurs sociaux font des visites à domicile et d'autres non. Certains travailleurs sociaux remplissent la fiche de renseignements avec les personnes concernées, d'autres non.

Je fais référence à la maison communale (...), mais alors ils doivent s'y rendre eux-mêmes, avec les preuves de revenus (...). Voilà, c'est mon travail. Nous n'avons pas le temps de parcourir ensemble ce trajet, mais c'est généralement clair pour ces personnes.

C'est déterminé au niveau communal. Il y a des communes qui trouvent important de faire les démarches ensemble et il y a également des communes qui disent : « nous avons déjà beaucoup de travail et nous estimons que cela ne relève pas de notre compétence. »

Lorsque la demande GRAPA ne se fait pas au CPAS et que la personne doit se rendre à la maison communale ou à l'hôtel de ville, elle est souvent aidée par un employé administratif. Deux personnes interrogées indiquent que les personnes concernées peuvent éventuellement ne pas jouir de leurs droits si elles n'entrent pas en contact avec des travailleurs sociaux.

Ici, c'est un travailleur social qui s'en charge alors que dans beaucoup de communes c'est un employé administratif (...) ça dépendra vraiment de commune en commune. Ce qu'elles vont remplir [dans la fiche de renseignements] sera bien en ordre. Le problème, c'est qu'ils ne regardent pas au-delà de ce document, les droits qui peuvent encore être accordés. Vous [recevez alors] souvent la remarque (...) « Oh on ne m'avait jamais dit ce que vous venez de me dire. » Le défi réside surtout dans le fait de ne pas uniquement regarder si une certaine prestation d'assistance est en ordre, mais également si tous les avantages sociaux qui peuvent en découler [par exemple le droit à des tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité] sont repris.

La charge de travail et la motivation personnelle semblent avoir un impact important sur les services proposés par les travailleurs sociaux. Notre étude confirme ainsi les points de vue de l'étude précédente. Ainsi, Hermans et autres (1999) démontrent que le fait d'avoir un grand nombre de dossiers et le manque de temps ont un impact sur la manière dont les clients sont traités. Les travailleurs sociaux recherchent en effet des stratégies (alternatives) différentes

des intentions initiales des organes législatifs afin de pouvoir travailler plus rapidement. En outre, l'étude de Ooms (2008) met également en avant le fait que le dur labeur et la motivation des travailleurs sociaux ont un effet stimulant sur le recours à la GRAPA.

Là-bas, il n'y a peut-être que deux personnes employées qui n'ont pas la liberté de tout suivre et de prendre en charge les personnes comme nous le faisons (...)

Ce serait dommage (...) si vous arrivez auprès d'un travailleur social moins motivé qui n'identifie pas tous les droits sociaux. Oui, c'est dommage.

En tant que travailleur social, vous avez beaucoup de liberté pour faire beaucoup de choses (...) L'administration ne va pas vous imposer de contrôler ceci ou cela chez tout le monde, non.

d. Interprétation de la loi

Van Oorschot (1995a) explique qu'une mauvaise interprétation de la loi peut être une cause de non-recours au niveau exécutif. Notre étude confirme cette constatation.

Les personnes interrogées déclarent que le service des pensions ne paie pas (ou le moins possible) d'avances, alors que c'est contraire à la disposition légale. La législation établit notamment que le service des pensions doit payer des avances aux personnes concernées lorsqu'il ressort de l'examen des ressources qu'aucune décision définitive ne peut encore être prise au sujet de la GRAPA.²¹

Un exemple d'une telle situation se présente lorsque des problèmes surviennent dans la communication des pensions étrangères. L'examen des ressources de la GRAPA tient compte de toutes les ressources et pensions.²² Par conséquent, la GRAPA ne peut pas être payée avant que tous les droits de pension ne soient enregistrés, indépendamment de la nature ou de l'origine de ces ressources.²³ Cela signifie que les données relatives à la pension étrangère doivent également être connues puisqu'elles sont intégrées dans l'examen des ressources. Les

(21) Art. 11 de l'AR du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 31 mai 2001.

(22) Art. 7 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001.

(23) ONP note de service 2001/9 : La Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA).

personnes interrogées remarquent que l'échange de données entre différents pays ne se fait pas minutieusement.

Oui, ça [pensions étrangères] doit être connu. Cela fait également partie des ressources. Mais avant d'en disposer ! Demandez un peu à la Grèce ! Et oui, nous voyons parfois des dossiers qui durent depuis plusieurs années avec la Grèce.

Si les papiers n'arrivent pas en ordre, il s'agit de ces pays : le Portugal, l'Italie, la Bosnie, la Croatie. J'ai des personnes qui attendent depuis 3 à 4 ans. Des avances sont alors demandées si ça dure trop longtemps.

Selon certaines personnes interrogées, le service des pensions ne paie pas ou peu d'avances, même si la personne concernée en fait la demande. Le Service de médiation Pensions a déjà dû intervenir à plusieurs reprises entre le service des pensions et la personne concernée pour recevoir une avance.

Nous avons souvent dû intervenir pour recevoir une avance car rien n'était prévu à l'origine. Normalement, les avances devraient de toute manière être octroyées, mais nous avons déjà vu des dossiers dans lesquels aucune avance n'avait été octroyée. Par conséquent, nous avons dû intervenir pour que des avances soient octroyées.

Les personnes interrogées du service des pensions admettent que l'ONP n'est pas vraiment disposé à payer des avances car cela implique un risque. En effet, il est possible, après la réception des données relatives à la pension étrangère, que la personne concernée n'ait pas droit à la GRAPA ou ait droit à un montant inférieur de la GRAPA. Dans ces situations, des avances ont été payées à tort ou des avances trop élevées ont été payées, ce qui nécessite un recouvrement. Un recouvrement n'est pas agréable pour les personnes concernées. De ce fait, le service des pensions argumente qu'il est parfois préférable d'attendre les documents du pays concerné. En outre, une personne interrogée indique également qu'un recouvrement entraîne des charges administratives inutiles.

e. Fourniture d'informations imprécises

Notre étude confirme l'allégation de van Oorschot (1989, 1995a) qui établit qu'une mauvaise communication et la fourniture d'informations insuffisantes aux clients constituent une cause de non-recours au niveau exécutif. Les personnes interrogées affirment à plusieurs reprises que les personnes âgées sont insuffisamment informées au sujet de l'existence et de la régulation de la GRAPA.

Toute communication relative au droit à la GRAPA devra principalement être effectuée par l'ONP, les travailleurs sociaux, les CPAS et les mutualités. Spontanément, un bénéficiaire ne réagira pas directement, ne serait-ce que parce que les termes « garantie de revenus aux personnes âgées » sont insignifiants pour les générations actuelles de pensionnés.

De Caluwé et autres (2012) remarquent que le problème des informations mal transmises est également dû à « la fracture numérique ». Les personnes interrogées confirment effectivement que la fracture numérique constitue un facteur important en ce qui concerne le problème de la fourniture d'informations. La majorité des informations peuvent être retrouvées en ligne, mais ne sont pas accessibles pour une grande partie des personnes âgées.

J'entends souvent dire au service des pensions : « Cela figure pourtant sur le site web de la GRAPA. » J'ai 42 ans, j'ai grandi sans ordinateur, nous n'avons pas connu ça à l'école. Alors, il ne faut pas demander pour la génération de 65-75 ans. Je ne pense pas que ces personnes iront consulter le site web. Donc, comment les atteindre ?

Le service des pensions constitue une source importante de fourniture d'informations pour les personnes âgées. L'ONP organise des permanences dans les communes afin d'offrir de cette manière des services locaux. Les personnes interrogées évaluent positivement les services fournis par le service des pensions, comme l'accueil et les permanences. La personne concernée peut également venir poser ses questions dans les bureaux régionaux de l'ONP. La personne concernée peut prendre rendez-vous à cet effet ou profiter des services de l'accueil qui est librement accessible. En particulier les permanences, organisées dans les grandes communes, sont considérées comme étant un grand succès en termes de fournitures d'informations aux personnes âgées.

L'existence des permanences et l'accueil du service des pensions sont donc évalués positivement, mais ces services semblent être insuffisamment accessibles. Les personnes interrogées soulignent les longs délais d'attente pour les personnes âgées. Par ailleurs, les personnes interrogées du service des pensions indiquent elles-mêmes être fortement mises sous pression et ne pas disposer d'un personnel suffisant pour répondre aux besoins des personnes âgées. Il est en outre indiqué que les permanences ont été supprimées dans certaines communes, ce qui porte préjudice aux services fournis.

Le personnel administratif affirme également que l'accessibilité de la ligne téléphonique est médiocre, tant pour les personnes concernées que pour les professionnels. En effet, les travailleurs sociaux contactent régulièrement la ligne téléphonique « 1765 » du service des pensions lorsqu'ils ont des questions relatives à la réglementation.

La ligne téléphonique 1765 est une bonne initiative, mais la ligne est souvent occupée.

Quand j'utilise la ligne téléphonique, c'est le matin entre 9 heures et 9h10. Je sais alors que j'ai des chances d'avoir une réponse rapide, après plus. Je dois toutefois préciser que les renseignements reçus sont bien meilleurs qu'avant. Plus clairs et précis.

Bien que les travailleurs sociaux indiquent que la qualité des informations s'est améliorée par rapport à avant, les personnes âgées ont toutefois toujours des difficultés à comprendre ces informations. Une première explication éventuelle à cet égard réside dans le fait que le 'callcenter' de l'ONP ne dispose que de deux à trois minutes pour aider la personne. Une deuxième explication réside dans le fait que la ligne téléphonique fonctionne avec des menus à choix multiple, ce qui est parfois compliqué pour les personnes âgées.

Si vous êtes un travailleur, appuyez sur 1, si vous êtes indépendant, appuyez sur 2 (...) Les personnes qui sont plus faibles (...) décrochent, littéralement !

Il ressort de notre étude que les personnes âgées constituent un groupe vulnérable, précisément parce qu'elles ont une mauvaise connaissance de la législation sociale. Juste pour cette raison, la fourniture d'informations est très importante pour les personnes âgées. Auparavant, un document contenant les adresses et les dates des permanences était joint lors de l'envoi de la fiche de renseignements. Cette annexe avait pour objectif d'informer les personnes âgées afin qu'elles sachent où et quand elles pouvaient demander de l'aide. Cette annexe n'est désormais plus envoyée, ce qui porte préjudice à la fourniture d'informations selon les personnes interrogées.

Bien que les travailleurs sociaux essaient d'organiser des prestations de services facilement accessibles, cette forme d'assistance est parfois également difficilement accessible pour les personnes âgées. Les personnes interrogées font référence aux barrières physiques, mentales et sociales auxquelles les personnes plus âgées sont souvent confrontées et qui compliquent la demande d'aide (cf. section 3.2.3). Les personnes interrogées précisent que, même si les canaux

d'informations actuels s'améliorent, le grand défi réside dans la recherche de méthodes visant à pouvoir atteindre le groupe des « non-recourants ».

Oui, ce sont toujours les mêmes personnes qui restent sur le carreau hein, qui ont peu de contacts, qui ne lisent pas, qui n'en peuvent plus, qui ont des problèmes de compréhension ; celles-là, on ne les atteint pas. Elles ne lisent pas le journal de la région, elles ne vont pas sur Internet, elles ne vont pas à l'amicale des pensionnés où elles pourraient tout de même obtenir des informations.

Les personnes qui peuvent réclamer une GRAPA font partie de la catégorie la plus difficile à atteindre, car nous n'atteignons pas spécifiquement ce groupe cible si nous faisons de la publicité dans la presse, car la majorité des personnes qui doivent vivre avec une petite pension de 600-700 EUR par mois n'achètent pas le journal.

3.2.3. Niveau du client

L'étude précédente démontre que les causes de non-recours ne se situent généralement pas au niveau du client, mais bien au niveau exécutif ou de la réglementation (Steenssens, 2014). Les personnes interrogées dans le cadre de notre étude allèguent en revanche que le non-recours à la GRAPA est principalement dû à des causes au niveau du client. Ces causes sont expliquées ci-dessous. Remarquez toutefois, tel que préalablement signalé dans la section 3.2., que les causes au niveau du client sont influencées par des causes au niveau de la réglementation et de l'exécution. Les causes au niveau du client ainsi que leur interaction avec des facteurs situés à d'autres niveaux sont abordées dans les paragraphes suivants. Les connaissances insuffisantes et les perceptions erronées sont considérées comme étant la première cause. La deuxième cause concerne le fait que les personnes âgées font partie d'une catégorie vulnérable.

a. Connaissances insuffisantes et perceptions erronées

Les personnes interrogées indiquent que les personnes âgées ont une connaissance réduite de la réglementation sociale, et donc de la GRAPA. La méconnaissance relative à la prestation est importante dans ce groupe cible. Il arrive même souvent que les bénéficiaires de la GRAPA ne soient pas conscients qu'ils perçoivent la prestation. Selon les personnes interrogées, beaucoup de personnes âgées ne connaissent pas les termes « Garantie de revenus aux personnes âgées ». Ceci est confirmé dans la thèse de Ooms (2008), dans le cadre de laquelle douze personnes âgées ont été interrogées et personne n'avait connaissance de ces termes. Un aspect important contribuant à cette méconnaissance réside dans le fait, selon les personnes interrogées, que beaucoup de personnes âgées ne savent toujours pas lire ni écrire. En outre, il

existe également un groupe important d'allophones qui ne comprennent pas les règles relatives à la GRAPA car ils ne maîtrisent pas, ou insuffisamment, la langue. Enfin, les personnes interrogées expliquent la connaissance limitée de la réglementation par l'insuffisance d'informations fournies par l'ONP ainsi que par l'existence d'une fracture numérique (cf. section 3.2.2).

La Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014) s'attend à ce que certaines personnes âgées remplissent mal le questionnaire, de manière inconsciente, car elles ont une connaissance insuffisante de la législation sociale. Selon certaines personnes interrogées, il est possible que le fait de mal remplir la fiche de renseignements, par l'inscription d'un zéro supplémentaire par exemple, peut entraîner un non-recours. La loi prévoit en effet que la GRAPA peut être refusée sans demander d'informations complémentaires au SPF Finances lorsqu'il s'avère que des éléments sont présents qui ont pour conséquence que les conditions de perception de la prestation ne sont pas remplies.²⁴ Selon les personnes interrogées du service des pensions, un calcul est toujours envoyé lors d'un refus de la GRAPA afin que la personne concernée puisse constater l'erreur. Les travailleurs sociaux indiquent toutefois que les documents de l'ONP, à savoir les calculs, ne sont pas compréhensibles pour les personnes âgées.

Outre des connaissances insuffisantes, les personnes âgées semblent également être confrontées à des erreurs de perception concernant les conditions pour bénéficier de la GRAPA. Van Oorschot (1995a) allègue que le fait de disposer d'informations erronées ou insuffisantes sur la prestation peut entraîner des conclusions erronées sur le fait d'avoir droit ou non à la prestation. Il met toutefois en doute l'importance de cette cause attendu que la perception des recourants n'a pas été suffisamment étudiée. En ce qui concerne la GRAPA, cette cause semble toutefois avoir un impact. Les personnes interrogées précisent que les personnes âgées ne connaissent souvent pas l'existence de la réglementation et ne sont dès lors pas conscientes qu'elles ont droit à la prestation.

Le chemin vers le CPAS est difficile pour les personnes âgées car elles ne sont pas toujours conscientes qu'elles ne jouissent pas de tous leurs droits.

(24) Art. 13 §1, 2, 3 de la Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.* 29 mars 2001.

Les travailleurs sociaux indiquent que les personnes de plus de 65 ans ne veulent souvent pas introduire de demande de GRAPA ou refusent de collaborer à l'examen car elles ont une idée erronée du fonctionnement de cette prestation d'assistance. Les personnes âgées craignent souvent que leurs enfants soient contraints de rembourser le montant dû après leur décès ou que l'ONP réduise le montant de pension si elles perçoivent la GRAPA.

Elles ont également peur de ces interventions : « Ils [le SPF Finances] ne doivent pas entrer dans ma vie ». Elles n'ont aucune connaissance, n'ont pas confiance. [Elles pensent :] « Le ministère vient seulement prendre au lieu de donner. »

Elles ont souvent peur. [Elles disent :] « S'ils me donnent quelque chose ici, ils me le reprendront ailleurs ? »

Il ressort de notre étude que, dans certaines situations, les personnes concernées ne demandant pas « consciemment » la prestation suite à des idées ou perceptions erronées « inconscientes ». Dornan (2006) explique également que le choix de ne pas percevoir la prestation n'est pas un processus conscient et rationnel, mais que la décision est souvent motivée inconsciemment.

b. Catégorie cible vulnérable

Les personnes interrogées considèrent pour différentes raisons les « personnes de plus de 65 ans » comme une catégorie vulnérable dans la société.

Premièrement, les personnes âgées sont une catégorie vulnérable en raison des sentiments de crainte. Comme susmentionné, les personnes âgées ont une mauvaise connaissance de la législation sociale et ont des perceptions erronées, ce qui entraîne une certaine crainte. Les travailleurs sociaux démontrent que les personnes âgées refusent parfois la prestation à cause de ce sentiment de crainte.

J'ai déjà demandé trois fois pour la GRAPA. Oui, cet homme ne veut pas. Par crainte hein, il y a des personnes qui n'en veulent pas par crainte. Elles ne veulent pas qu'on en sache plus sur elles et la question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure il est possible de faire disparaître cette crainte ?

Les travailleurs sociaux indiquent ensuite que les personnes âgées ont du mal à se rendre chez les prestataires de services et que les limitations mentales et physiques jouent un rôle important à cet égard.

J'ai fait de mon mieux pour voir si la maison communale ne pouvait pas se rendre chez les personnes concernées pour la demande GRAPA

[car ces personnes ne peuvent pas se déplacer en raison de leurs limitations physiques], mais cela ne se fait pas et elles ne perçoivent donc pas la GRAPA.

Outre les sentiments de crainte et les barrières physiques et mentales, les travailleurs sociaux indiquent que les personnes âgées ressentent souvent de la peur et de la honte de demander une aide financière. Steenssens et autres (2007) décrivent ces sentiments de honte comme un obstacle socio-psychologique qui entrave le fait de percevoir la prestation. Ces sentiments de honte naissent, selon les auteurs, en raison du fait que la société stigmatise négativement les personnes qui ont recours à des prestations.

Enfin, il s'avère que les personnes qui n'ont pas de famille, qui sont seules, qui ne participent pas à la vie sociale, qui, en d'autres termes, vivent de manière isolée, constituent une catégorie très vulnérable. Ces personnes âgées ne peuvent pas compter sur l'aide et les conseils de leur environnement et ne se rendent pas facilement chez les prestataires de services. Les personnes interrogées précisent qu'il est de ce fait très difficile d'atteindre ce groupe et que le non-take-up est probablement très courant dans cette catégorie de personnes.

3.3. RECOMMANDATIONS POUR LIMITER LE NON-TAKE-UP

Dans le chapitre précédent, les personnes interrogées ont énuméré quelques causes pouvant entraîner le non-recours à la GRAPA. Selon Steenssens (2014), la connaissance de ces causes est nécessaire pour lutter contre le non-recours. Conformément à cette idée, quatre recommandations pouvant, selon les personnes interrogées, réduire le taux de non-recours à la GRAPA sont formulées dans les paragraphes suivants.

3.3.1. Paiements distincts de la GRAPA et de la pension

A titre de première recommandation, les personnes interrogées proposent un paiement distinct de la GRAPA et de la pension. Les personnes interrogées confirment l'étude préalable de Currie (2004), qui établit que le non-recours peut être limité lorsque des pairs partagent entre eux des informations importantes. Cela ne semble pas se produire en ce qui concerne la GRAPA. Généralement, les personnes âgées n'ont en effet aucune connaissance de la GRAPA (cf. section 3.2.3), même si elles perçoivent cette prestation. Le fait que même les personnes âgées qui perçoivent la GRAPA ne soient pas au courant de son existence est dû au fait que la GRAPA est payée simultanément avec la pension dans une seule somme. Par conséquent, les personnes interrogées

indiquent que le système de paiement de la GRAPA a un impact négatif sur la connaissance relative au système. Elles insistent sur le fait que la GRAPA soit payée séparément, même si ce paiement est effectué le même jour et sur le même compte bancaire que le paiement de la pension.

Les personnes ne savent pas qu'il s'agit d'une prestation d'assistance, les personnes ne le comprennent pas bien car elles reçoivent le paiement simultanément avec leur pension. Il s'agit de leur pension, pas d'une prestation d'assistance.

3.3.2. Adapter la fiche de renseignements

La deuxième recommandation concerne la simplification de la fiche de renseignements, à savoir la simplification du questionnaire et des termes afin de mieux les adapter au groupe cible. Les personnes interrogées estiment que l'inspiration pour simplifier la fiche de renseignements peut être trouvée dans les fiches de renseignements relatives à l'Allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA), à l'Allocation de remplacement de revenus (ARR) et à l'Allocation d'intégration (AI) du SPF Sécurité sociale.

Outre la simplification, les personnes interrogées recommandent d'adapter la « déclaration sur l'honneur » à la fin de la fiche de renseignements. La Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014) a déjà indiqué qu'il pouvait être très angoissant pour les personnes âgées de la signer. Les personnes interrogées précisent également que cette déclaration apparaît très menaçante pour les personnes âgées, ce qui entraîne un non-recours conscient. Les fiches de renseignements du SPF Sécurité sociale peuvent de nouveau servir d'inspiration pour l'adapter en un message moins menaçant.

A titre de dernière recommandation, les travailleurs sociaux proposent d'« inverser » complètement la fiche de renseignements. On entend par là que le service des pensions utilise toutes les données électroniques du SPF Finances et demande uniquement des informations complémentaires concernant des données inconnues. En pratique, ceci prend forme grâce à une fiche des ressources remplie. La personne concernée reçoit une fiche sur laquelle toutes les données connues sont remplies. La personne concernée doit uniquement remplir les données inconnues des autorités. En d'autres termes, la personne âgée est uniquement censée contrôler les données remplies et communiquer les patrimoines mobiliers. Grâce à ce système, le non-recours peut être réduit chez ces personnes qui ne remplissent pas la fiche, par exemple par peur ou méconnaissance. Cette recommandation n'est pas utopique. Les personnes interrogées du service des pensions indiquent en effet que le questionnaire

rempli (intégralement ou non) est tout de même contrôlé avec les données du SPF Finances.

3.3.3. Une meilleure fourniture d'informations et une meilleure collaboration entre le CPAS et l'ONP

Les personnes interrogées plaident pour une meilleure fourniture d'informations aux personnes âgées. Les travailleurs sociaux considèrent que la recherche de méthodes pour atteindre cette catégorie vulnérable constitue le plus grand défi. Elles donnent trois recommandations pour améliorer les informations fournies par le service des pensions.

Tout d'abord, l'accessibilité du service des pensions peut être améliorée en augmentant la capacité du personnel, notamment pour la ligne téléphonique et les permanences. Le service des pensions est confronté à un manque de personnel, ce qui porte préjudice à l'accessibilité.

Ensuite, il est recommandé au service des pensions d'indiquer à nouveau dans une annexe le lieu et les heures des permanences lors de l'envoi de la fiche de renseignements (comme cela se faisait déjà auparavant). Ainsi, les personnes âgées seront mieux informées.

Enfin, les personnes interrogées soulignent le rôle important des travailleurs sociaux dans la lutte contre le non-recours à la GRAPA. Elles estiment que la fourniture d'informations ne relève pas uniquement de la responsabilité du service des pensions, mais également des CPAS. A cette fin, il est recommandé d'établir une meilleure collaboration entre les deux instances. La collaboration peut être améliorée dans deux domaines. Premièrement, les travailleurs sociaux ressentent le besoin d'obtenir des informations relatives aux modifications législatives. Ils n'en sont pas informés par les autorités, mais sont toutefois censés avoir connaissance de la législation sociale afin de reconnaître les droits des personnes concernées. Deuxièmement, les travailleurs sociaux estiment qu'il peut être favorable de mentionner sur la fiche de renseignements que les personnes concernées peuvent se rendre à la maison sociale ou au CPAS lorsque le document n'est pas clair. Les travailleurs sociaux sont en effet des partenaires importants dans l'octroi de la GRAPA et peuvent assister les personnes concernées dans la procédure de demande.

Les personnes interrogées indiquent que les travailleurs sociaux, contrairement au personnel du service des pensions, sont plus compétents pour repérer les non-recourants. Les travailleurs sociaux prévoient des prestations de service

locales qui correspondent mieux à la population et qui sont souvent plus facilement accessibles. En revanche, les agents du service des pensions traitent principalement les dossiers et n'ont pas la possibilité de prêter attention au contexte social des personnes concernées.

3.3.4. Contrôle d'office périodique

Dans la section 3.2.1. de notre étude, il a été précisé que le non-take-up peut être la conséquence de l'examen d'office qui est effectué une seule fois. A titre de dernière recommandation, les personnes interrogées proposent dès lors de répéter périodiquement l'examen d'office relatif à la GRAPA. Le Service de médiation Pensions (2016, p. 10) émet ces propos à partir de l'observation suivante : « Il peut arriver que la demande de GRAPA soit refusée à 65 ans, mais que le pensionné de plus de 65 ans puisse plus tard y prétendre suite à un changement de situation financière. Dans cette situation, la GRAPA ne peut être accordée que sur demande. Hélas, les médiateurs constatent que certains pensionnés pensent à tort qu'une fois que la décision a été prise concernant la GRAPA, il n'est plus possible de la modifier. » (le Service de médiation Pensions, 2016, p. 10).

Sur la possibilité d'effectuer un contrôle d'office périodique :

Oui, ce serait possible. Nous ne le faisons pas actuellement, mais ce serait possible. Cela va nécessiter beaucoup de personnel s'il n'est pas possible d'automatiser les données (...) S'il existe des possibilités d'automatisation, vous devez acquérir le droit auquel vous avez droit, à ce moment-là, je dis fais ça et fais-le automatiquement si c'est possible. Si l'on en extrait un faible nombre de cas positifs, je commencerai alors à douter de la question de l'analyse coûts-bénéfices.

L'exécution du contrôle périodique pourrait prendre forme dans la pratique grâce à un nouvel examen d'office réalisé cinq ou dix ans après le premier examen d'office. Les personnes interrogées proposent alors de lancer un nouvel examen d'office à l'âge de 70 ou 75 ans pour les personnes dont le droit à la GRAPA a été refusé lors du premier examen d'office.

CONCLUSIONS

Dans le cadre de notre étude, nous avons vérifié si le non-take-up de la GRAPA était un phénomène existant, quelles sont les causes au niveau légal, exécutif et du client et quelles recommandations peuvent être formulées pour réduire le non-take-up. L'étude a été menée à l'aide d'entretiens qualitatifs approfondis

avec le personnel concerné par l'octroi et/ou la politique de la GRAPA. Les résultats de cette étude sont brièvement résumés ci-après.

Pour ce qui concerne l'existence du non-take-up de la GRAPA, les personnes interrogées indiquent que le non-take-up de la GRAPA existe, mais est limité. Le non-take-up est considéré comme limité en comparaison avec le grand nombre de non-recours jadis existants et en comparaison avec le taux élevé de fraude actuellement existant dans le système. Il est frappant de constater que les personnes interrogées prêtent moins attention au non-recours en raison de cette attention portée à la fraude.

Notre étude tente ensuite de répertorier les causes de non-recours au niveau de la réglementation, des instances exécutives et des clients. Les personnes interrogées démontrent que les causes de non-take-up de la GRAPA se situent à ces trois niveaux et qu'elles interagissent fortement entre elles.

Deux causes de non-take-up sont pointées du doigt au niveau de la réglementation. La principale cause trouve son origine dans les dispositions légales de l'examen d'office. La législation établit que l'examen d'office est effectué une seule fois à l'âge légal de la pension. Les personnes interrogées remarquent que l'examen d'office représente un moment instantané, et qu'il arrive souvent que des personnes démunies n'aient droit à la GRAPA qu'à un âge plus avancé. Comme deuxième cause à ce niveau, les personnes interrogées observent quelques lacunes dans la réglementation qui peuvent entraîner le non-recours.

Quatre causes sont évoquées au niveau exécutif, à savoir l'insuffisance des informations fournies, l'utilisation de formulaires compliqués pour l'examen des ressources, le pouvoir discrétionnaire du personnel administratif et la mauvaise interprétation de la législation. Beaucoup d'attention est accordée à ce niveau à la manière dont l'examen des ressources est effectué. En effet, la fiche de renseignements qui examine les ressources semble être très compliquée pour les personnes âgées et favorise de ce fait le non-recours.

Enfin, les personnes interrogées imputent également le non-take-up de la GRAPA à des facteurs relatifs aux clients. Ainsi, le manque de connaissances, les sentiments de crainte, les barrières socio-psychologiques et mentales constituent des causes importantes de non-recours à la GRAPA. En outre, elles soulignent également l'importance de la barrière physique, qui est une cause de non-recours non exprimée dans la littérature. Les personnes de plus de 65

ans sont confrontées à des obstacles physiques pour demander la GRAPA ou de l'aide pour remplir la fiche lorsqu'elles ne sont pas capables de se déplacer à la maison communale, à l'hôtel de ville ou au CPAS. Comme dernière cause, les personnes interrogées allèguent que les personnes âgées ont des perceptions erronées sur le fait d'avoir droit ou non à la prestation. Il ressort en effet de notre étude que les personnes âgées ne demandent pas « consciemment » la prestation suite à des idées erronées « inconscientes ».

Les causes invoquées entraînent à leur tour l'établissement de quatre recommandations pour réduire le non-take-up à l'avenir. Deux recommandations concernent l'amélioration des connaissances relatives à la GRAPA, ce qui peut être réalisé en payant séparément la GRAPA et la pension et en fournissant de meilleures informations aux personnes concernées. Les personnes interrogées conseillent ensuite de simplifier la fiche de renseignements ou même de l'« inverser » complètement. La dernière recommandation concerne l'organisation d'un contrôle d'office périodique.

En résumé, notre étude démontre qu'il existe encore aujourd'hui des personnes qui « passent à travers les mailles du filet » et qui ne reçoivent donc pas de protection sociale ou reçoivent une protection sociale insuffisante. En outre, il est évident que les causes de ce « non-recours » sont en partie dues à la politique ou à l'exécution de la politique, et pas uniquement aux personnes elles-mêmes. Enfin, notre étude illustre que les expériences des personnes travaillant dans les instances exécutives constituent une source d'informations précieuse. Ces informations peuvent également fournir une contribution importante dans les procédures de réforme de la politique.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Bargain, O., Immervoll, H. et Viitamaki, H., No Claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data, *The Journal of Economic Inequality*, vol. 10, pp. 375-395, 2012.

Behrendt, C., Do means-tested benefits alleviate poverty? Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study, *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n°1, pp. 23-41, 2000.

Belgium.be, *Revenus garantis*, https://www.belgium.be/fr/famille/aide_sociale/seniors/revenus_garantis, 2012.

Bureau fédéral du Plan, *De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken*, working paper 6-13, <https://www.plan.be/publications/publication-1240-fr-de+evolutie+van+de+armoede+bij+ouderen+nader+bekeken>, 2013.

Commission de réforme des pensions 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable, Annexe 3.1.1. Régimes minimums pour personnes âgées* (rapport), Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 2014.

Currie, J., *The take up of social benefits*, working paper 10488, <http://www.nber.org/papers/w10488>, National Bureau of Economic Research, 2004.

De Caluwé, C., Verdegem, P. et Van Dooren, W., De digitale kloof en/in elektronische dienstverlening: een catch-22?, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, vol. 40, n°1, pp. 46-70, 2010.

Dornan, P., *Delivering Benefits in Old Age: The Take up of the Minimum Income Guarantee*, Burlington, Ashgate, 2006.

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

Hermans K., Van Hamme, E. et Lammertyn F., Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing, *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 20, n°2, pp. 149-173, 1999.

Hernanz, V., Malherbet, F. et Pellizzari, M., *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers n°. 17, <http://dx.doi.org/10.1787/525815265414>, 2004.

Hjörne, E., Juhila, K. et van Nijnantte, C., Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work, *International Journal of Social Welfare*, vol. 19, n°3, pp. 303-309, 2010.

Howlett, M., Ramesh, M. et Perl, A., *Studying Social Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Canada, Oxford University Press, 2009.

Kayser, H. et Frick, R.J., *Take it or Leave it: (Non-) Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany*, Discussion Paper No. 210, http://www.diw.de/en/diw_01.c.100406.en/publications_and_events/publications/discussion_papers/discussion_papers.html, 2000.

Lasselín, F. et Vanhoetegem, O., *HOMERe*, rapport de projet, SPF Intégration sociale, 2014.

Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Matsaganis, M., Levy, H. et Flevotomou, M., Non-take up of Social Benefits in Greece and Spain, *Social Policy & Administration*, vol. 44, n°7, pp. 827-844, 2010.

Médiation Pensions, *Rapport annuel 2015*, <http://www.mediateurpensions.be/fr/publications/2015.htm>, 2016.

Office national des Pensions, *Demander la Garantie de revenus aux personnes âgées*, <http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/benefits/igo/request/pages/default.aspx>, 2015a.

Office national des Pensions, *La GRAPA*, <http://www.onprvp.fgov.be/fr/futur/igo/pages/default.aspx>, 2015b.

Office national des Pensions, *Certificats de résidence*, <http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/benefits/igo/abode/pages/default.aspx>, 2016.

Ombudsman pensions, *Slides en documenten van de Ombudsman voor Pensioenen*, http://zilverbouw.openvld.be/library/335/files/2852_igospontaanonderzoek.pdf, 2011.

Ooms, S., *Evaluatie van de residuaire voorzieningen voor ouderen: een casestudy van Zonhoven*, masterproef, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2008.

Pieters, D., *Social Security: An introduction to the Basic Principles*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2006.

Pieters, D., *Sociale Zekerheid begrijpen*, Louvain, Uitgeverij Acco, 2008.

Radford, L., Taylor, L. et Wilkie, C., *Pension Credit eligible non-recipients: Barriers to claiming*, Department for Work and Welfare Research report No. 819, <https://www.gov.uk/government/publications>, 2012.

Roosma, F., van Oorschot, W. et Gelissen, J., The weakest link in welfare state legitimacy: European perceptions of moral and administrative failure in the targeting of social benefits, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 5, n°6, pp. 489-508, 2014.

Schols, J., *Non-take-up van de Inkomensgarantie voor ouderen: visies en ervaringen van ambtelijk personeel betrokken bij de uitvoering en/of het beleid van de voorziening*, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, 2016.

Service fédéral des Pensions, *La GRAPA*, <http://www.onprvp.fgov.be/fr/profes/benefits/igo/pages/default.aspx>, 2017a.

Service fédéral des Pensions, *Statistique annuelle des bénéficiaires de prestations 2017*, http://www.onprvp.fgov.be/RVPONPPublications/FR/Statistics/Annual2017/FR_Statistique_2017.pdf, 2017b.

Socialsecurity.be, *La sécurité sociale en Belgique*, <https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/a-propos-de-la-securite-sociale/la-securite-sociale-en-belgique>, s.d.

Steenssens, K., L'action proactive comme moyen de lutte contre la sous-protection sociale : une exploration des concepts et du contexte politique actuel, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 2014, n°1, pp. 21-63, 2014.

Steenssens, K., Degrave, F., Sannen, L., Demeyer, B., Van Regenmortel, T., De Blander, R. et Nicaise, I., *Leven (z)onder leefloon: Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, rapport, [http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/Lokaal_Sociaal_Beleid/proactief_handelen/Documents/Leven%20\(z\)onder%20leefloon_theorie.pdf](http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/Lokaal_Sociaal_Beleid/proactief_handelen/Documents/Leven%20(z)onder%20leefloon_theorie.pdf), 2007.

van Lanen, M.T.A., *Wat doen sociaal werkers wanneer ze sociaal werk doen? Een etnografie van professionaliteit*, academisch proefschrift, https://pure.uvt.nl/portal/files/1518586/Lanen_Wat_doen_07-06-2013.pdf, Tilburg, Tilburg University, 2013.

van Oorschot, W., *Niet-gebruik van de sociale zekerheid: overzicht van een probleemveld: Samenvatting*, C.O.S.Z.-reeks / Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, No. 16a, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1989.

van Oorschot, W. et Kolkhuis Tanke, P., *Niet-gebruik van sociale zekerheid: Feiten, theorieën, onderzoeksmethoden: Een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland*, C.O.S.Z.-reeks / Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, No. 16, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1989.

van Oorschot, W., Non-take-up of social security benefits in Europe, *Journal of European Social Policy*, vol. 1, n°1, pp. 15-30, 1991.

van Oorschot, W., *Realizing rights: A multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits*, Aldershot, Avebury, 1995a.

van Oorschot, W., *Take it or leave it: A study of non-take-up of social security benefits*, dissertation académique, Tilburg, Tilburg university press, 1995b.

van Oorschot, W., Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy, in P. Townsend et D. Gordon (éds.), *World poverty: new policies to defeat an old enemy*, pp. 171-193, Bristol, The Policy Press, 2002.

TABLE DES MATIERES

NON-TAKE-UP DE LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES AGEES : UNE ETUDE QUALITATIVE SUR LES VISIONS ET EXPERIENCES DU PERSONNEL CONCERNE PAR L'OCTROI ET/OU LA POLITIQUE RELATIVE A LA PRESTATION

INTRODUCTION	543
1. LA GRAPA	545
2. PLAN DE L'ETUDE	547
3. RESULTATS DE L'ETUDE	549
3.1. L'EXISTENCE DU NON-TAKE-UP DE LA GRAPA	549
3.2. LES CAUSES DU NON-TAKE-UP.	553
3.3. RECOMMANDATIONS POUR LIMITER LE NON-TAKE-UP	567
CONCLUSIONS	570
BIBLIOGRAPHIE	573