

Accès aux prestations sociales: réduire l'absence de couverture

Synthèse

Introduction

Nombreuses sont les personnes qui ne perçoivent pas les prestations sociales auxquelles elles ont droit. Les systèmes de prestations sociales varient considérablement d'un État membre à l'autre, mais ces cas de «non-recours» (ou de «non-octroi») semblent être fréquents dans l'ensemble de l'Union européenne. La présente étude se penche sur l'ampleur de l'absence de couverture et tente de l'expliquer. Elle examine par ailleurs les moyens de faire face à ce phénomène en présentant des études de cas issues de dix États membres: Autriche, Belgique, Estonie, Finlande, Italie, Pays-Bas, France, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni.

L'étude est axée sur le non-recours aux prestations sociales monétaires qui viennent en aide aux personnes en difficulté (revenu minimum, logement, santé, personnes âgées, chauffage, enfants, chômage, handicap et soins). Elle s'appuie sur l'ampleur et les critères d'admissibilité aux prestations tels que déterminés par les gouvernements.

Contexte politique

Les gouvernements offrent des prestations sociales pour des raisons bien précises, comme la prévention de la pauvreté ou la garantie de l'accès aux produits et services de base. Lorsque les prestations ne parviennent pas aux personnes à qui elles sont destinées, les gouvernements ne remplissent pas ces objectifs.

Indépendamment des objectifs sous-jacents des prestations sociales définis par les gouvernements, la réduction de l'absence de couverture contribue également aux objectifs fixés à l'échelle de l'Union. La Commission européenne a fait de l'objectif consistant à «garantir l'équité, combattre la pauvreté et promouvoir l'égalité des chances» une priorité dans le cadre de ses lignes directrices intégrées à la base de la stratégie Europe 2020. Dans ce contexte, elle soutient que les «systèmes de protection sociale devraient être conçus de manière à faciliter la couverture de tous les ayants droit». Lorsque certains ayants droit présentent des demandes de prestations et d'autres non, une injustice apparaît, en particulier lorsque ce sont ceux qui ne les demandent pas qui connaissent les situations les plus difficiles.

La réduction de l'absence de couverture peut contribuer aux objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi, étant donné le renforcement qui s'ensuit du recours aux prestations visant à faciliter l'intégration sur le marché de l'emploi. Cette réduction contribue également à atteindre les objectifs énoncés dans le paquet

investissements sociaux de l'Union. Premièrement, cette démarche peut permettre de réduire les coûts sociaux et économiques à long terme, en facilitant l'accès aux services, à l'alimentation, au logement et aux soins de santé. Deuxièmement, étant donné que le non-recours peut être le résultat de la complexité des procédures de demande et de l'ambiguïté des critères d'admissibilité, il est possible d'améliorer non seulement l'efficacité des systèmes de prestations sociales, mais aussi leur efficacité en abordant ces questions.

Principales conclusions

Analyse de l'absence de couverture

La présente étude présente les estimations récentes en matière d'absence de couverture dans 16 États membres qui varient considérablement sur le plan de la conception de leurs systèmes de sécurité sociale. D'après l'étude, il est probable que l'absence de couverture soit également problématique dans les 12 autres États membres. Les estimations indiquent que dans chaque État membre mentionné, il existe au moins un type de prestation dont ne bénéficient pas plus d'un tiers des ayants droit. L'absence de couverture est un problème qui concerne un vaste éventail de prestations et qui ne se limite pas à celles qui sont soumises à des conditions de ressources.

Comprendre l'absence de couverture

Le non-recours aux prestations sociales par les personnes en difficulté peut en grande partie s'expliquer par les facteurs suivants, et ce dans des contextes très différents:

- le manque d'informations: les personnes concernées manquent d'informations sur la prestation, leur admissibilité ou les procédures de demande ou s'en font une idée erronée;
- le coût ou la complexité de l'accès: la complexité de la procédure de demande peut être un obstacle, de même que le manque de ressources, comme le temps, la capacité à s'y retrouver dans le système ou la capacité à se rendre au service d'aide sociale ou d'emploi;
- les barrières sociales: le caractère honteux ou le caractère honteux perçu — qui sont parfois liés aux conditions liées à une prestation ou à la procédure de demande, à la fierté ou à l'absence de confiance dans les institutions.

Orientations politiques

La variété des raisons à l'origine de l'absence de couverture indique que les approches visant à faire face à la question doivent sans doute présenter une variété similaire et appliquer simultanément plusieurs stratégies. Les études de cas contiennent quelques enseignements, décrits ci-dessous.

Amélioration des procédures administratives

- Idéalement, les prestations devraient être versées automatiquement, sans avoir à en faire la demande. L'institution qui a accès aux données nécessaires pour apprécier l'admissibilité est sans doute la mieux placée pour gérer le versement des prestations. Il est également possible de relier les bases de données entre elles dans le respect de la vie privée.
 - Des critères d'admissibilité simples, transparents, stables et facilement disponibles peuvent réduire l'absence de couverture. Les décideurs doivent néanmoins se méfier des logiques inversées, dans le cadre desquelles la simplicité et la disponibilité des données déterminent les critères d'admissibilité et compromettent dès lors l'objectif de la prestation.
 - Les systèmes administratifs proactifs peuvent jouer un rôle fondamental dans la réduction de l'absence de couverture en informant les personnes susceptibles d'avoir droit à certaines prestations. Ces systèmes veilleraient également à informer les ayants droit lorsque surviennent certains événements de la vie et en cas d'évolution des critères d'admissibilité.
 - La plupart des systèmes de prestations sociales ont été conçus avant l'utilisation généralisée des technologies de l'information et de la communication (TIC) et n'ont été adaptés que progressivement. Repenser les systèmes dans leur ensemble dans le contexte des TIC peut permettre de rendre les demandes inutiles ou les systèmes plus proactifs.
 - Les procédures de demande en ligne peuvent réduire l'absence de couverture en réduisant le coût des demandes en termes de temps et de déplacements; elles peuvent également réduire les frais administratifs. Il convient cependant de continuer à aider les groupes qui n'ont pas accès aux TIC.
 - Les procédures de demande par le biais des services d'aide sociale sont sujettes aux préjugés; une autre solution, à côté des éventuels services en ligne, pourrait consister à dissocier les demandes de prestations de l'assistance sociale.
 - Les ayants droit qui ne réclament pas leurs prestations peuvent apporter des informations importantes sur la manière de rendre les procédures de demande plus accessibles.
 - Le non-recours doit être considéré comme une composante standard des évaluations de l'impact des prestations.
- **Fournir les bonnes informations au bon moment**
 - Il ne suffit pas toujours d'informer simplement les personnes sur les différentes prestations qui existent et sur les critères d'admissibilité. Il peut être nécessaire de donner des informations sur les endroits où se rendre et la manière de procéder pour demander des prestations données, d'offrir de l'aide dans le processus de demande ou de permettre aux personnes d'obtenir des renseignements sur leurs droits plus généralement.
 - La diffusion d'informations précises à propos des restrictions en matière d'admissibilité, tant aux bénéficiaires potentiels qu'aux prestataires de services susceptibles d'aiguiller les personnes, peut permettre de réduire les frais administratifs et d'éviter la frustration provoquée par le rejet des demandes, de même que les erreurs d'appréciation.
 - Les prestations qui sont établies au niveau local s'exposent au non-recours lorsqu'elles s'inscrivent dans une structure complexe, fragmentée. À côté des sites web locaux, les sites web nationaux qui permettent aux personnes de vérifier leur droit aux prestations municipales, ainsi que de présenter leurs demandes, peuvent améliorer l'accès.
 - Il convient de faire preuve de créativité pour atteindre les ayants droit qui ne perçoivent pas leurs prestations, en évitant de se contenter de s'adresser aux personnes qui sont déjà en contact avec les services publics. Même si, au départ, on ne parvient à toucher que peu de gens, cela peut suffire à justifier les ressources compte tenu de l'effet multiplicateur, les informations ayant tendance à pénétrer de nouveaux réseaux sociaux.
 - Il est important de sensibiliser les gouvernements locaux à la question, ceux-ci ayant plus de chances d'avoir connaissance des groupes exposés à l'absence de couverture au sein de leur communauté locale. Ils pourront avoir des raisons particulières de s'efforcer de réduire l'absence de couverture parmi leurs résidents si les prestations sont financées par le gouvernement régional ou national.
 - Une collaboration entre l'administration publique, les prestataires de service locaux et les organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que les syndicats et les employeurs, peut aider les personnes à réclamer les prestations auxquelles elles ont droit.
 - Il est important que des organisations telles que les services de logements sociaux, les entreprises publiques, les services de télécommunication et les organismes d'assurance-santé soient conscientes que certains de leurs clients peuvent avoir droit à des prestations qu'ils ne réclament pas. La résolution des problèmes d'absence de couverture peut contribuer à prévenir certains problèmes, comme les arriérés, les coupures, les expulsions et la perte de la couverture d'assurance.

Informations complémentaires

Le rapport intitulé *Access to social benefits: Reducing non-take-up* (Accès aux prestations sociales: réduire l'absence de couverture) est publié à cette adresse: <http://eurofound.europa.eu/publications>.

Pour plus d'informations, veuillez contacter Hans Dubois, chargé de recherche, à l'adresse: hdu@eurofound.europa.eu