

# L'AMPLEUR DU NON-RECOURS À LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES AGEES, À L'INTERVENTION MAJOREE ET À L'ALLOCATION DE CHAUFFAGE CHEZ LES 65 ANS ET PLUS EN BELGIQUE

PAR **MANON BOLLAND\***, **TIM GOEDEME\*\*** et **JULIE JANSSENS\*\***

\* Département d'Économie à HEC-Management School, Université de Liège

\*\* Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

## 1. INTRODUCTION

Le non-recours, aussi appelé « non-take-up », est défini à l'origine comme étant une situation dans laquelle 'toute personne qui, pour quelque raison que ce soit, ne bénéficie pas d'une prestation sociale financière à laquelle elle pourrait prétendre' (Warin, 2014). Cette notion du non-recours repose sur le critère d'éligibilité à des prestations sociales, ce qui signifie que l'on peut parler de non-recours et le mesurer à partir du moment où des règles de droit permettent d'identifier des populations potentiellement éligibles à ces prestations, des taux de non-recours peuvent alors être calculés sur base du différentiel entre l'ensemble des individus qui sont potentiellement éligibles et ceux qui le sont et qui perçoivent effectivement la prestation (Warin, 2014 ; Leresche, 2019). Qualifiant cette approche d'« orthodoxe », Warin (2014) a par la suite proposé une notion plus élargie du non-recours, qui tient compte de la non-utilisation de toutes formes d'offre publique, de droits et de services (monétaires ou pas), « indépendamment de la question méthodologique de l'identification d'une population potentiellement éligible » (Warin, 2014, p. 111). A l'heure actuelle, le non-take-up reste toujours majoritairement abordé, dans la sphère politique comme dans la sphère académique, selon la première approche. Celle-ci a d'ailleurs servi de base à l'élaboration d'une série d'outils permettant d'étudier le phénomène. Dans les années 90, Wim van Oorschot a notamment développé un modèle interactif de facteurs, situés à différents niveaux, qui influencent le non-recours. Selon ce modèle, les raisons expliquant le non-recours se situent à trois niveaux différents : au niveau du client, au niveau de l'administration, et au niveau de la conception des prestations sociales et des conditions d'éligibilité (van Oorschot, 1996a ; van Oorschot, 1996b). Plus tard, Janssens et Van Mechelen (2022) ont confirmé que les raisons du non-recours étaient, pour la plupart du temps, multiples et ont ajouté qu'en plus des trois précédents niveaux, ces raisons pouvaient également se situer à un quatrième niveau : celui du contexte social.

En Belgique, le phénomène de non-recours figure à l'agenda public et politique depuis plusieurs années. Dans un rapport de 2013 sur l'automatisation des droits, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale concluait que l'automatisation des droits constituait une réponse, bien que pas unique, à la question du non-recours et conseillait de continuer à investiguer la problématique du non-

recours (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2013a). Quatre ans plus tard, l'Observatoire de la Santé et du Social fournissait une première analyse détaillée du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, 2017). Au niveau fédéral, l'amélioration du recours aux droits constituait l'un des cinq piliers du plan de lutte contre la pauvreté de l'Accord du gouvernement du 30 septembre 2020 (Le gouvernement fédéral belge, 2020). Approuvé en juillet 2022, le 4<sup>e</sup> plan fédéral de lutte contre la pauvreté, qui énonce une série de mesures visant à remédier au problème de non-recours, soutient notamment l'ouverture automatique des droits lorsque cela est possible et encourage la proactivité et l'accessibilité des services publics (SPP Intégration sociale, 2022). En Belgique, tout comme dans la plupart des pays, le phénomène de non-recours est centré sur les politiques de lutte contre la pauvreté et sur les domaines scientifiques qui y sont associés (Marc et al., 2022). Cela n'a rien d'étonnant étant donné que les prestations sociales visent les personnes à faibles revenus et qu'elles représentent souvent leur dernier filet de sécurité. Lorsque des ayants droits ne perçoivent pas leur(s) prestation(s), ceux-ci courent un risque accru de pauvreté et d'exclusion, en particulier lorsque les prestations concernent les individus les plus pauvres (Marc et al., 2022). Ainsi, un taux élevé de non-recours traduirait une défaillance du système de sécurité sociale, tant au niveau de son efficacité que de son ciblage et de son équité. Cela irait à l'encontre des objectifs de réduction de la pauvreté<sup>1</sup> et des inégalités dans la société.

Malgré l'existence d'une vaste littérature sur le thème du non-recours et ses causes ainsi que l'attention grandissante accordée au problème par le monde politique, les chiffres sur l'ampleur du non-recours en Belgique sont encore très limités. Cela s'explique par la complexité à réaliser des études quantitatives sur le non-recours en raison de la difficulté à pouvoir disposer de données administratives suffisantes pour pouvoir enregistrer les non-recourants (Matsaganis et al., 2010). Par exemple, les autorités ne disposent pas d'informations relatives à la quantité de biens mobiliers détenue par chaque citoyen, empêchant le chiffrage du non-recours à la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). En effet, les impôts payés sur les revenus mobiliers sont perçus par les banques, qui les versent ensuite de façon anonyme à l'administration fiscale (Schols et al., 2017). Une toute première estimation de l'ampleur de la sous-protection sociale en Belgique a été réalisée par Groenez et Nicaise (2002) sur base du panel européen des ménages (European Community Household Panel - ECHP). Les deux auteurs ont calculé qu'entre 1993 et 1995, 9,7 % des Belges (tout âge confondu) avaient vécu pendant au moins un mois en situation de protection insuffisante (c'est-à-dire avec un revenu mensuel inférieur au niveau de revenu minimum national) alors que seulement 2,8 % de la population recevaient le revenu minimum à cette époque, ce qui correspond à un taux de sous-protection de 71 %. Groenez et Nicaise (2002) indiquent que les personnes de 65 ans et plus sont sur-représentées dans le groupe

(1) Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la Belgique s'était engagée à réduire de 380.000 le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, entre 2008 et 2020. Ces objectifs n'ont toutefois pas été atteints (Belgian Anti-Poverty Network, 2021). Récemment, dans le cadre du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, la Belgique s'est fixée comme objectif de sortir 279.000 personnes de la pauvreté d'ici 2030 (<https://socialsecurity.belgium.be/fr/octroi-des-droits-sociaux/la-lutte-contre-la-pauvrete-en-belgique-en-6-questions>).

d'individus en situation de protection insuffisante. Une des raisons invoquées par les deux auteurs afin d'expliquer ce résultat est qu'une partie de ces personnes âgées ne demande pas à bénéficier du revenu garanti pour les personnes âgées (prestation sociale versée aux personnes âgées à faibles revenus, et remplacée par la Garantie de revenus aux personnes âgées en 2001). Bien que le concept de sous-protection soit plus large que celui de non-recours, cette étude a montré pour la première fois que le manque d'accès aux droits sociaux en Belgique n'était pas un problème marginal. Sur base d'un modèle de micro-simulation et des données d'enquête EU-SILC, Bouckaert et Schokkaert (2011) furent les premiers à chiffrer l'ampleur du non-recours au revenu d'intégration en Belgique. Les auteurs ont constaté qu'en 2005, 57-76 % des personnes éligibles au revenu d'intégration ne l'avaient pas perçu. Concernant les prestations sociales accordées aux personnes âgées (65 ans et plus), aucune étude à ce jour n'a permis de fournir une estimation précise du taux de non-recours en Belgique. Comme mentionné par Schols et al. (2017), le non-recours à la GRAPA - principale prestation sociale accordée aux personnes âgées - n'a été qu'indirectement abordé dans des précédents rapports sur les pensions et la pauvreté (Van den Bosch et De Vil, 2013 ; Commission de réforme des pensions 2020-2040, 2014). Dans son rapport, la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014) estime que le taux de non-recours à la GRAPA atteindrait les 79 % si toutes les personnes âgées ayant un revenu inférieur au seuil de revenus minimum et ne recevant pas la GRAPA étaient cumulées (Schols et al., 2017). Elle a toutefois précisé que ce pourcentage était vraisemblablement une surestimation du taux de non-recours réel à la GRAPA. Enfin, deux études qualitatives ont examiné les causes de non-recours à la GRAPA (Ooms, 2008 ; Schols et al., 2017).

À ce jour, les résultats de Bouckaert et Schokkaert (2011) sont donc encore souvent utilisés comme seul point de référence pour chiffrer le non-recours en Belgique. Pourtant, bien que ces résultats aient constitué une avancée importante dans l'estimation du non-recours au revenu d'intégration, ceux-ci doivent être interprétés avec prudence. En effet, leur analyse a été entravée par d'importantes limitations en termes de données. Les deux auteurs ont par exemple utilisé un échantillon relativement restreint pour effectuer leurs calculs. De plus, les enquêtes relatives aux revenus et aux conditions de vie réalisées auprès de la population générale, telle que l'EU-SILC, manquent généralement d'informations importantes pour simuler toutes les conditions d'éligibilité d'une prestation sociale donnée. À l'heure actuelle, la combinaison d'enquêtes spécifiquement conçues pour mesurer le non-recours aux droits sociaux avec des données administratives relatives à la perception effective de prestations sociales semble offrir de meilleures estimations. Cette approche pose toutefois également de nombreux défis (Goedemé et Janssens, 2020). Par ailleurs, selon Marc et al. (2022), la Belgique serait le seul pays européen, avec la France<sup>2</sup>, à avoir mis en œuvre un tel type d'enquête spécifique. Cette enquête a été réalisée dans le cadre du projet TAKE.

(2) Enquête réalisée par La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) en 2011 afin d'étudier le non-recours au revenu de solidarité active (RSA).

Le projet TAKE a été financé par Belspo<sup>3</sup> et est issu d'un partenariat entre l'Université d'Anvers (coordinateur), l'Université de Liège, le Bureau fédéral du Plan et le SPF Sécurité Sociale. Lancé en 2016, le projet avait pour intention de fournir de nouvelles preuves empiriques plus précises sur l'ampleur, les caractéristiques, les causes et les conséquences du non-recours aux droits sociaux en Belgique. La mise en œuvre de l'enquête TAKE – enquête spécifique auprès d'un échantillon représentatif de ménages à faibles revenus en Belgique – a constitué une part importante du projet. Cette enquête devait en effet permettre de mieux appréhender chacun des aspects cités ci-dessus. Au total, un peu plus de 1.900 ménages à faibles revenus ont été interrogés au cours de la période 2019-2020. Pour ces ménages, les données de l'enquête ont été couplées aux données administratives du registre fiscal et des institutions de sécurité sociale. Sur base de cet ensemble de données combinées, le projet TAKE a ensuite estimé le non-recours à différentes prestations sous condition de ressources, qui sont considérées comme importantes car représentant le dernier filet de sécurité des personnes vulnérables en Belgique.

Dans cette analyse, nous abordons donc le non-recours selon l'approche « orthodoxe » du phénomène. Sur base des données TAKE, nous tenterons de fournir une toute première estimation de l'ampleur du non-recours à trois prestations sociales versées aux personnes âgées (65 ans et plus)<sup>4</sup>. Il s'agit de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), de l'intervention majorée, et de l'allocation de chauffage. Nous nous intéressons à ces trois allocations simultanément car cela permet notamment d'analyser le non-recours aux droits dérivés. En effet, le fait de bénéficier d'une allocation entraîne parfois l'octroi automatique du droit à une autre prestation. C'est le cas de la GRAPA qui entraîne l'octroi automatique de l'intervention majorée. De plus, les personnes percevant l'intervention majorée sont également éligibles pour l'allocation de chauffage et les individus dont tous les membres du ménage bénéficient de l'IM peuvent introduire une demande d'allocation de chauffage sans avoir à effectuer un examen des ressources (celui-ci ayant déjà été effectué lors de la demande d'IM). Il est par ailleurs essentiel de s'intéresser à la situation des personnes âgées car ceux-ci constituent une population plus vulnérable<sup>5</sup>. En effet, pour beaucoup d'entre eux, la retraite s'accompagne d'une baisse des revenus et, pour certains, d'un risque accru de pauvreté. Les pensions sont la principale source de revenus de la plupart des retraités cependant les montants perçus ne sont parfois pas suffisants pour mener une vie décente. Cela concerne en particulier les personnes ayant eu un faible salaire pendant leur vie active, celles ayant connus des arrêts de carrière ou ayant occupés des emplois offrant une pension limitée tels que les travailleurs indépendants (European Commission, 2021). Pour ces personnes, percevoir les prestations sociales auxquelles elles ont droits représente alors le dernier rempart contre le risque de pauvreté.

(3) Nous sommes très reconnaissants envers l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale pour avoir accordé un financement supplémentaire afin d'augmenter l'échantillon de l'enquête TAKE dans la Région de Bruxelles-Capitale.

(4) Une estimation de l'ampleur du non-recours à trois prestations sociales accordées à la population active belge a également été réalisée sur base des données TAKE par Goedemé, T., Janssens, J., Bolland, M., Corselis, A., Derboven, J., Linchet, S., Nisen, L., Vandervelden, M., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N. et Vergauwen, J. (2022).

(5) Selon les données EU-SILC, les personnes de 65 ans et plus ont un risque de pauvreté plus élevé comparé à la population active ([https://indicators.be/fr/i/G10\\_POV/](https://indicators.be/fr/i/G10_POV/)).

Cet article est structuré comme suit. Dans la section deux, nous décrivons les données et la méthodologie utilisées pour estimer le taux de non-recours. Plus précisément, nous discutons des données et de la mise en place de l'enquête TAKE, ainsi que du modèle de micro-simulation qui a été développé pour simuler la population éligible à chacun des droits. Dans la troisième section, nous présentons les résultats relatifs à l'ampleur du non-recours pour chacune des trois prestations et examinons le taux de non-recours pour différentes caractéristiques individuelles et caractéristiques des ménages. Enfin, nous concluons dans la quatrième section.

## **2. DONNÉES ET MÉTHODOLOGIE**

### **2.1. DONNÉES**

Cette analyse constitue une réelle avancée dans l'étude du non-recours en Belgique. En effet, elle est la première à utiliser les données de l'enquête TAKE, qui est la toute première enquête à avoir été mise sur pied en Belgique dans le but précis d'étudier le non-recours, afin d'estimer l'ampleur et les caractéristiques du non-recours à différentes prestations sous condition de ressources. Dans l'approche TAKE, l'estimation du non-recours repose sur la combinaison de deux sources de données : des données provenant de sources administratives pour un échantillon de 10.000 ménages et les données de l'enquête TAKE, réalisée auprès d'un sous-échantillon de 1.900 ménages (parmi les 10.000 ménages préalablement sélectionnés) à l'aide d'entretien en face à face.

Tout d'abord, afin de maximiser la taille de l'échantillon des ménages éligibles aux prestations considérées, l'échantillon de l'enquête TAKE a été conçu de façon à minimiser l'inclusion des personnes *non*-éligibles à au moins une des quatre prestations suivantes : le revenu d'intégration (équivalent), la Garantie de revenus aux personnes âgées, l'allocation majorée pour les soins de santé et l'allocation de chauffage. Pour cette raison, un seuil de revenu imposable assez strict a été utilisé pour délimiter la population-cible (voir ci-dessous), ce qui signifie que nos estimations de l'ampleur du non-recours portent seulement sur le groupe ayant un très faible revenu imposable, et pas sur la population totale qui est éligible aux prestations considérées.

Plus précisément, la constitution de l'échantillon TAKE repose sur deux étapes majeures. La première étape fut la sélection de 46 groupes de communes (90 communes au total), stratifiés par région et par province. Dans un second temps, quatre échantillons de ménages furent sélectionnés parmi chaque groupe de communes. Ces quatre groupes de ménages sont caractérisés comme suit : (1) les ménages dont la totalité des membres sont nés après le 31 décembre 1953, avec au moins une personne bénéficiant d'un revenu d'intégration et sans parcours d'intégration au 31 décembre 2017<sup>6</sup> ; (2) les ménages dont la totalité des membres sont nés après le 31 décembre 1953, sans aucun membre bénéficiaire du revenu d'intégration mais dont le revenu équivalent net imposable est inférieur à 7.000 EUR en 2017; (3) les ménages avec au moins une personne née avant le 1er janvier 1954 et avec au moins une personne bénéficiant de

(6) Notre souhait était que cette population cible comprenne toutes les personnes ayant un revenu d'intégration ou équivalent. Malheureusement, la Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale en a décidé autrement.

la Garantie de revenus aux personnes âgées au 31/12/2017 ; (4) les ménages avec au moins une personne née avant le 1er janvier 1954, sans aucun membre bénéficiant de la Garantie de revenus aux personnes âgées, mais dont le revenu imposable net moyen de tous les membres du ménage nés avant le premier janvier 1954 est inférieur à 14.000 EUR par personne en 2017<sup>7</sup>. Malgré la complexité de ce plan d'échantillonnage, il est possible de calculer la probabilité d'inclusion de chaque ménage, ce qui permet de tirer des conclusions statistiquement valables sur la population cible des ménages à très faible revenu imposable.

Finalement, l'enquête consistait en un entretien prolongé avec la personne de référence du ménage (ou la personne la mieux informée de la situation financière du ménage) et en un entretien plus court avec les autres membres adultes du ménage qui souhaitaient participer. Concernant les questionnaires, ceux-ci furent élaborés en plusieurs étapes comprenant des consultations d'experts, des groupes de discussion avec des personnes en situation de pauvreté, une enquête teste en ligne auprès d'un échantillon de 2.000 personnes à faibles revenus, et des tests approfondis sur le terrain. Ensuite, les deux équipes responsables de l'enquête SHARE, l'une à l'Université d'Anvers et l'autre à l'Université de Liège, furent responsables de la réalisation de l'enquête TAKE sur le terrain. Les enquêteurs reçurent d'abord une formation appropriée afin que l'enquête soit menée au mieux et purent ensuite commencer les premiers entretiens en septembre 2019. En raison de la pandémie de COVID-19, les enquêteurs durent toutefois interrompre leur travail de mars à juillet 2020 compris, avant de terminer leurs derniers entretiens durant les deux mois suivants. Le calendrier de travail de terrain et les détails concernant l'impact du COVID-19 sur les entretiens sont disponibles dans Vergauwen, Linchet et Thiry (2022). Afin de tenir compte des barrières linguistiques lors des entretiens, le questionnaire était disponible en trois langues : français, néerlandais et anglais. Par ailleurs, les entretiens par procuration et les entretiens avec l'aide d'un interprète (par exemple un membre de la famille) étaient également autorisés. Les questionnaires comprenaient des informations relatives aux revenus et au capital (en complément des informations disponibles auprès des sources administratives), à la privation matérielle, au manque de moyens financiers, au logement, à la volonté de travailler, à l'expérience en matière de demande de prestations, au recours aux prestations et aux services sociaux, aux raisons (potentielles) de non-recours et à un certain nombre d'autres facteurs susceptibles d'influencer le (non-) recours aux prestations. Concernant la prise de contact avec les potentiels participants, les personnes contactées pouvaient faire savoir qu'elles ne souhaitaient pas participer à l'enquête au moyen d'une carte qu'elles pouvaient retourner gratuitement. Cette mesure, imposée par la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) et l'Autorité de protection des données, a largement contribué au taux de réponse relativement faible de 23 %. Par la suite, sur base des données administratives disponibles pour tous les ménages de l'échantillon, une correction détaillée de la non-réponse fut appliquée en utilisant, entre autres, les variables relatives à la réception et à la non-réception des différentes prestations sociales. En répétant un certain nombre d'analyses basées

(7) Dans le groupe (2), le revenu imposable combiné de tous les adultes est inclus. Ce montant est ensuite divisé par le nombre de personnes où chaque adulte compte pour 1 et chaque enfant compte pour 0,5. Dans le groupe (4), seuls les revenus imposables communs des personnes nées avant le 1er janvier 1954 sont pris en compte, et le montant total est divisé par le nombre de membres du ménage nés avant cette date.

uniquement sur des données administratives (et donc avec un échantillon beaucoup plus important qui ne souffre pas de non-réponse), les principales conclusions que nous présentons ici furent validées.

De plus amples informations sur l'élaboration de l'échantillon, la population cible, le calcul des pondérations, les limitations relatives à l'échantillonnage ainsi que des pistes pour des améliorations futures, tant pour l'échantillonnage que pour la mise en place d'un suivi régulier du non-recours, sont disponibles dans Goedemé (2022). Par ailleurs, l'élaboration et le contenu des questionnaires sont décrits plus en détail dans Janssens, Linchet et Goedemé (2022) et le déroulement du travail de terrain est disponible dans Vergauwen, Linchet et Thiry (2022). L'ensemble des rapports techniques TAKE mentionnés ici sont disponibles en ligne, sur le site du projet TAKE<sup>8</sup>.

## **2.2. MODÈLES DE SIMULATION ET ESTIMATION DU NON-RECOURS**

Contrairement à la réception des prestations, qui peut être facilement collectée dans des enquêtes ou des sources administratives, l'éligibilité ne peut pas être automatiquement extraite des données et doit donc être simulée à l'aide d'un modèle de micro-simulation qui utilise des variables disponibles dans des enquêtes ou des sources administratives pour reproduire les règles d'éligibilité des prestations. L'estimation du non-recours de chaque prestation sociale est ensuite effectuée en comparant l'éligibilité simulée d'une personne pour la prestation donnée avec la réception effective de cette prestation. Plus précisément, dans l'approche TAKE, l'éligibilité à la prestation fut simulée sur base d'un ensemble de données résultant de la combinaison des données administratives et des données de l'enquête TAKE. Cette éligibilité simulée fut ensuite comparée à la réception effective de la prestation disponible dans les sources administratives. Notons que cette combinaison de données administratives et de données d'enquête, utilisée pour reproduire les règles d'éligibilité dans le modèle de micro-simulation, permet une estimation beaucoup plus précise de l'ampleur du non-recours comparé à une simple utilisation de données administratives ou de données d'enquête. Cette section discute des modèles de simulation utilisés pour estimer les taux de non-recours ainsi que des limites rencontrées lors de cet exercice. Pour plus de détails à ce sujet, nous renvoyons le lecteur vers Janssens et Derboven (2022) et Goedemé, Janssens, Derboven et al. (2022). Enfin, précisons que les taux de non-recours estimés ont tous été calculés pour l'année 2019.

### **2.2.1. SIMULER LE GROUPE D'AYANTS DROITS**

Comme expliqué plus haut, l'identification des personnes éligibles à une certaine prestation sociale dans notre échantillon est réalisée à l'aide d'un modèle de micro-simulation. Dans un tel modèle, les conditions légales d'éligibilité sont traduites sous forme de code afin que celui-ci puisse calculer, pour chaque individu dans l'ensemble de données sous-jacent, si une personne a droit ou non à la prestation sociale concernée.

Le modèle de micro-simulation utilisé pour simuler l'éligibilité des personnes à la garantie de revenus aux personnes âgées, à l'allocation majorée et à l'allocation de

(8) Voir <https://takeproject.wordpress.com/take-survey/>

chauffage est le modèle TAKEMOD (Janssens et Derboven, 2022), qui est le résultat d'une adaptation du modèle BELMOD. De base, le modèle BELMOD, récemment développé, utilise uniquement des données administratives pour simuler un large éventail de propositions de politiques sociales en Belgique (SPF Sécurité sociale, 2022). Les données administratives ne contiennent toutefois pas toutes les informations nécessaires à la simulation du groupe d'ayants droits, raison pour laquelle nous avons dû adapter BELMOD afin d'estimer nos taux de non-recours. En particulier, dans le Registre national, les ménages sont constitués de personnes inscrites à un même lieu de résidence principal. Cela signifie que nous ne pouvons identifier que les personnes appartenant officiellement au même ménage sur base des sources administratives. Cependant les travailleurs sociaux et les administrateurs tiennent compte de la composition réelle du ménage pour déterminer la catégorie (cohabitant, isolé, ...) dont relève un demandeur. Dans le cas des ménages vulnérables, qui ont souvent une situation de vie qui évolue rapidement, la composition actuelle du ménage peut être très différente de celle enregistrée dans les sources administratives. Le questionnaire TAKE a donc été conçu de manière à recueillir les informations qui ne sont pas disponibles sur le plan administratif (notamment la composition réelle du ménage). Le modèle BELMOD a ensuite été adapté de manière à pouvoir utiliser l'ensemble de données résultant de la combinaison des données administratives et des données d'enquête TAKE, ces deux sources de données ayant été préalablement fusionnées au niveau individuel à l'aide d'un identifiant unique attribué aléatoirement par la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale à chaque personne (voir rapport technique TAKE de Bolland (2022) pour plus d'informations concernant la combinaison de données). En particulier, les conditions d'éligibilité furent programmées de manière plus détaillée permettant ainsi au modèle de déterminer, sur base de données plus complètes, qui avait droit ou non à une certaine prestation.

Dans ce modèle ajusté, la simulation de l'éligibilité pour chacune des trois prestations analysées dans cet article repose sur une combinaison différente des données administratives et des données d'enquête. Néanmoins, nous utilisons principalement des données administratives, la raison étant que la plupart des informations nécessaires sont disponibles administrativement et sont également utilisées par les administrations afin d'identifier les groupes d'ayants droits. Quelques éléments importants provenant de l'enquête ont toutefois été ajoutés car certaines informations n'étaient pas disponibles dans les sources administratives. Par exemple, le type de combustible que le ménage utilise pour chauffer son logement et la composition actuelle du ménage sont uniquement disponibles dans l'enquête. Pour la simulation de la GRAPA, le modèle utilise les données d'enquête TAKE relatives aux actifs mobiliers (épargne, actions, ...) et aux actifs immobiliers (revenu cadastral, maisons supplémentaires) car les données fiscales ne contiennent que des informations limitées concernant ces éléments. Enfin, les estimations obtenues pour chacune des trois prestations ont été validées en les comparant aux estimations obtenues sur base du modèle BELMOD, qui lui n'utilise que des données administratives mais qui sont disponibles pour un plus grand échantillon.

### **2.2.2. CALCULER LE TAUX DE (NON-)RECOURS**

L'ampleur du non-recours à chacune des trois prestations est calculée en comparant, pour chaque individu de l'échantillon, l'éligibilité simulée avec la perception effective

de la prestation sociale donnée. Comme mentionné ci-dessus, les informations sur la perception d'une prestation sociale proviennent de sources administratives. Notons que bien que nous simulions l'éligibilité à une prestation particulière en utilisant les informations pour l'ensemble de l'année 2019, un individu est identifié comme percevant une prestation s'il a reçu la prestation pendant au moins un mois en 2019. De plus, alors que la composition du ménage et les revenus de tous les membres sont pris en compte pour simuler le groupe d'ayants droits, nous ne disposons pas d'informations administratives relatives à la réception d'une prestation pour la totalité des membres du ménage (par exemple, pour les membres non officiels du ménage). Les personnes pour lesquelles aucune information n'est disponible ne sont donc pas incluses dans le calcul du taux de non-recours global.

Comme expliqué plus haut, l'utilisation d'un seuil de revenu imposable comme limite pour sélectionner les ménages de l'échantillon TAKE n'a été d'application que dans le cas du groupe de ménages ne percevant pas la GRAPA. Afin de composer un échantillon contenant des ménages comparables pour mesurer le non-recours, nous avons également appliqué ce seuil aux ménages percevant la GRAPA. Dans le cas contraire, les ménages avec GRAPA seraient sur-représentés dans notre échantillon. Néanmoins, cette approche affecte la validité du calcul du non-recours. En effet, bien que celle-ci fonctionne correctement pour l'intervention majorée et l'allocation de chauffage, elle conduit à une surestimation du taux de non-recours à la GRAPA. Cela vient du fait que la GRAPA est comprise dans le revenu imposable seulement pour ceux percevant cette prestation et pas pour ceux y ayant droit mais ne la percevant pas. Pour cette raison, le calcul du taux de non-recours à la GRAPA a impliqué que l'on soustrait le montant perçu de la GRAPA du revenu imposable avant d'appliquer le seuil de revenu afin de délimiter la sous-population pertinente.

### 2.3. ERREURS DE MESURE ET LIMITES DES DONNÉES

La simulation du groupe d'ayants droits à une prestation particulière est une étape cruciale dans le calcul du taux de non-recours. La précision et l'exactitude de ces calculs dépendent fortement de la mesure dans laquelle toutes les conditions d'octroi peuvent être correctement programmées dans le modèle ainsi que de la disponibilité des données nécessaires dans l'ensemble de données sous-jacent. D'importantes limites, qu'il convient d'exposer ci-dessous, ont été rencontrées par les chercheurs lors du calcul des taux de non-recours. Dès lors, les chiffres présentés dans cette contribution doivent être interprétés avec prudence.

Tout d'abord, bien que la combinaison des données administratives et des données d'enquête TAKE permette de disposer de nombreuses informations pour mesurer les taux de non-recours, nous ne disposons pas toujours d'informations complètes pour toutes les personnes de notre échantillon. Premièrement, les données administratives sont manquantes pour les membres non officiels du ménage. Ensuite, tous les membres du ménage n'ayant pas participé à l'enquête TAKE, nous ne disposons pas d'informations d'enquête pour ces individus. De plus, nous faisons également face au problème classique de non-réponse et, pour cette raison, manquons parfois de données d'enquête pour les participants. Enfin, il convient de souligner que certaines questions de l'enquête, comme celles sur les actifs mobiliers et immobiliers, peuvent être un

sujet sensible pour certaines personnes et que, par conséquent, celles-ci pourraient être embarrassées d'y répondre sincèrement. Ces informations doivent, à ce titre, être considérées avec prudence.

Deuxièmement, comme nous travaillons avec des données globales sur les revenus annuels, nous ne pouvons pas tenir compte des changements rapides de situation de vie ainsi que des fluctuations du revenu disponible des individus de notre échantillon. Par conséquent, il est possible qu'une personne qui ait reçu de manière parfaitement légitime une garantie de revenus aux personnes âgées pendant une période sans revenu soit considérée à tort comme n'y ayant pas droit parce que son revenu disponible moyen mensuel est supérieur au montant de la GRAPA. Dans la littérature, cette situation est appelée erreur de type 2 ou « erreur bêta ». Dans le cas d'une erreur de type 2, une personne perçoit effectivement une allocation alors que cette personne n'y a pas droit selon le modèle. Cela peut être le résultat d'une erreur administrative et dans ce cas, la personne est effectivement inéligible, ou bien, il peut s'agir d'une erreur de simulation dans le modèle, auquel cas la personne est en fait éligible. Nos données ne nous permettent pas de vérifier l'ampleur des erreurs administratives mais compte tenu de la complexité de mettre au point un modèle capable d'estimer avec précision les taux de non-recours, la deuxième explication est probablement la plus plausible. Dans le modèle de simulation utilisé dans le cadre du projet TAKE, l'erreur de type 2 est de 6 % pour l'intervention majorée, 14 % pour l'allocation de chauffage, et 29 % pour la GRAPA. Cela signifie que pour 14 % des personnes recevant effectivement l'allocation de chauffage, le modèle estime que ces personnes n'ont en fait pas droit à cette prestation. Cela semble indiquer que nous passons à côté d'un certain nombre de personnes ayant droit à une (ou plusieurs) prestation(s) durant un certain mois ou plus bien que leur revenu annuel moyen soit trop élevé (pour être considéré comme éligible par notre modèle). Par conséquent, cela implique que nous sous-estimons le nombre total du non-recours. Enfin, le rapport technique de Janssens & Derboven (2022) explique de manière détaillée comment les limitations de revenu ont été traitées dans TAKEMOD afin de simuler l'éligibilité à différentes prestations.

### **3. RÉSULTATS**

---

#### **3.1. LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES ÂGÉES (GRAPA)**

En Belgique, la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) est la principale prestation financière accordée aux personnes âgées ne disposant pas de ressources suffisantes pour mener une vie décente (Schols et al., 2017 ; Service fédéral des Pensions, s. d.). À partir de 65 ans, la GRAPA peut être accordée par le Service fédéral des Pensions (SFP) après un examen approfondi des ressources (Service fédéral des Pensions, s.d.). Depuis 2004, le SFP procède à un examen d'office du droit à la GRAPA pour plusieurs catégories d'individus (Schols et al., 2017). En particulier, les travailleurs indépendants et les salariés qui atteignent l'âge légal de la pension, qui est de 65 ans actuellement, et qui perçoivent un montant de pension inférieur au seuil de la GRAPA (au 01/07/2019, le montant de la GRAPA s'élevait à 747,81 EUR brut par mois pour les cohabitants et à 1.121,72 EUR brut par mois pour les personnes isolées) sont automatiquement contactés (envoi d'une lettre et d'une fiche de renseignements) à compléter par le potentiel bénéficiaire et son conjoint ou cohabitant légal pour l'examen

des ressources) par le SFP (Schols et al., 2017 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2020 ; Service fédéral des Pensions, s. d.). Les personnes percevant le revenu d'intégration et les bénéficiaires de l'intervention pour personnes handicapées sont également automatiquement contactées par le SFP lorsque ceux-ci atteignent l'âge légal de la pension. Dans le cas du revenu d'intégration, les CPAS doivent toutefois communiquer au SFP six mois avant l'âge légal de la pension que la personne concernée perçoit une allocation du CPAS afin que le SFP puisse entamer l'examen d'office de la GRAPA. Si les CPAS ne transmettent pas cette information au SFP et qu'il n'existe pas de carrière de travailleur salarié ou d'indépendant connue pour ce bénéficiaire, alors l'examen d'office du droit à la GRAPA ne sera pas effectué pour cette personne (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2020). L'objectif de l'introduction de cet examen d'office en 2004 était de réduire le nombre de non-recourants à la GRAPA (Van den Bosch & De Vil, 2013 ; Schols et al., 2017). Depuis 2010, l'examen automatique du droit à la GRAPA est également effectué lors de l'âge légal de la pension pour les personnes qui prennent leur retraite anticipée (avant l'âge de 65 ans) (Schols et al., 2017 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2020). Enfin, depuis décembre 2019, grâce à des échanges mensuels de données entre le Service public de programmation Intégration sociale (SPP IS) et le SFP, le SFP procède automatiquement à un examen d'office du droit à la GRAPA pour les personnes bénéficiant d'une aide du CPAS (sans que ce dernier n'ait à entamer de démarches auprès du SFP) et octroie automatiquement la prestation à ceux qui entrent dans les conditions d'octroi (SPP Intégration sociale, 2020). Pour finir, les personnes qui souhaitent bénéficier de la GRAPA et qui ne sont pas contactées automatiquement par le SFP peuvent introduire une demande auprès de ce dernier (Service fédéral des Pensions, s. d.). En plus de l'examen des ressources les demandeurs doivent également répondre à des conditions d'âge, de nationalité et de résidence afin d'obtenir la GRAPA<sup>9</sup>. Notons que la condition de résidence a été la cible de plusieurs mesures restrictives depuis 2001, en particulier durant l'année 2019 (voir Durieux (2020) pour plus de détails sur l'évolution de la condition de résidence), ce qui a entraîné une vague de mal-être chez les bénéficiaires de la GRAPA. Le tollé provoqué à la suite de la réforme de 2019 a finalement abouti à l'adoption de nouvelles mesures plus souples et moins intrusives, en vigueur depuis le 15 avril 2022 (voir Lalieux (2022)). Concernant l'examen des ressources, le SFP envoie une fiche de renseignements à compléter au potentiel bénéficiaire et à son conjoint ou cohabitant légal (Schols et al., 2017). Ceux-ci doivent ainsi fournir des renseignements sur leurs biens immobiliers et sur leurs avoirs mobiliers (par exemple, l'épargne), et joindre les pièces justificatives nécessaires (par exemple, une copie de l'acte de vente). Le SFP procède d'abord à l'évaluation des ressources sur base des renseignements rapportés par les personnes concernées. Ensuite, les informations renseignées peuvent être contrôlées et corrigées par le SFP sur base des données du SPF Finances (Schols et al., 2017).

En décembre 2019, la Belgique comptait environ 86.000 ménages privés parmi lesquels au moins une personne percevait la GRAPA, ce qui correspond à environ 1,7 % des ménages privés en Belgique et plus que 5 % des ménages privés avec une

(9) Voir <https://www.sfpd.fgov.be/fr/droit-a-la-pension/grapa> pour les conditions détaillées pour l'obtention de la GRAPA.

membre de 65 ans ou plus<sup>10</sup>. Dans le tableau 1, nous constatons qu'en 2019, dans notre échantillon, entre 18 % et 26 % des individus de 65 ans et plus avaient droit à la Garantie de revenus aux personnes âgées. Parmi ces personnes éligibles, environ 50 % (valeur de référence) ne percevaient pas la GRAPA.

**TABEAU 1 : ELIGIBILITE ET NON-RECOURS A LA GRAPA DANS LA POPULATION-CIBLE DE TAKE, 65 ANS ET PLUS, 2019**

	En %	En nombre d'individus
Éligible dans notre population-cible	22 (18-26)	131.000 (107.000-155.000)
Non-recours	50 (42-59)	66.000 (46.000-86.000)

Note : Les intervalles de confiance à 95 % sont inclus entre parenthèses.

Source : Chiffres estimés à l'aide du modèle TAKEMOD mixte.

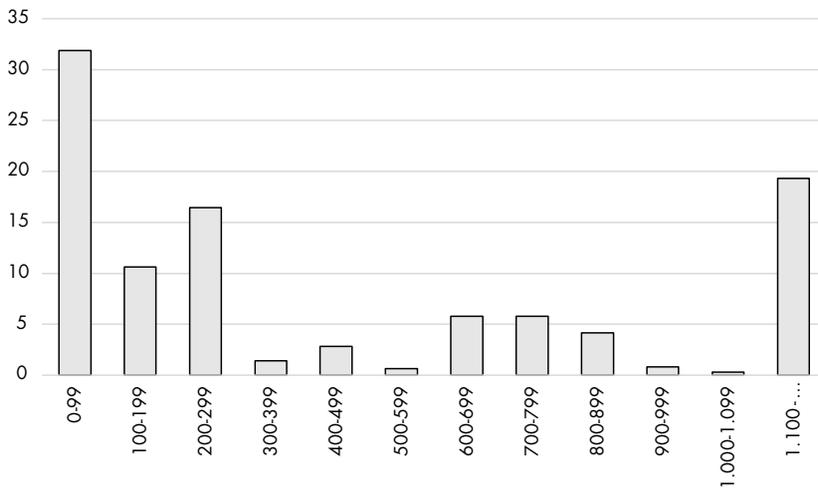
Bien qu'inférieur au taux de non-recours de 79 % estimé par la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014), ce chiffre n'en reste pas moins élevé. Cela est d'autant plus surprenant au vu des précédentes mesures d'automatisation de l'octroi de la GRAPA ayant été mises en place, d'abord en 2004 et puis en 2010, afin de réduire le nombre de non-recourants (Schols et al., 2017). En chiffres absolus, on estime que le nombre de personnes éligibles pour la GRAPA mais ne faisant pas valoir leur droit varie entre 46.000 et 86.000 dans la population-cible de l'échantillon. Ces chiffres élevés de non-recours nous poussent à nous interroger quant à l'efficacité réelle des mesures d'automatisation précédemment introduites. Et même si étant efficaces, nos résultats suggèrent que ces mesures sont loin d'être suffisantes pour lutter contre le non-recours. Il convient toutefois d'apporter quelques nuances à l'interprétation de nos chiffres. Tout d'abord, notons que l'enquête TAKE cible les ménages privés à faibles revenus. Les personnes âgées résidant en maison de repos, en hôpital ou autres institutions ne sont donc pas incluses dans notre échantillon. Dans un rapport sur la protection sociale en Belgique, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013b) indiquait que le pourcentage de personnes percevant la GRAPA était beaucoup plus élevé chez les personnes âgées résidant en institution (15,7 %) que chez les personnes âgées vivant dans un ménage privé (5,3 %). Une explication avancée était que ce premier groupe d'individus recevait probablement plus d'aide pour faire valoir leurs droits (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2013b). La non-inclusion dans l'échantillon TAKE des personnes résidant en institutions pourrait donc conduire à une surestimation des taux de non-recours chez les personnes âgées. Cependant, même si c'était le cas, en termes absolus, notre estimation reste une sous-estimation plutôt qu'une surestimation.

Une explication possible du non-recours à la GRAPA serait que les individus ne percevant pas cette prestation bien qu'y ayant droit n'auraient droit qu'à un montant relativement modeste. Néanmoins, nos données montrent que cela ne peut expliquer

(10) Calculs propres basés sur les données de la population de la BCSS.

qu'une partie seulement du non-recours, et que des raisons alternatives doivent par conséquent également être prises en compte. La figure 1 montre la répartition des montants mensuels de GRAPA non perçus par les non-recourants (en % du groupe de non-recourants à la GRAPA). En 2019, plus de 30 % des non-recourants concernaient des individus ayant droit à un montant inférieur à 100 euros par mois. En revanche, environ 35 % du non-recours concerne des personnes ayant droit à un montant mensuel supérieur à 500 euros. Bien que le pourcentage élevé de personnes ayant droit à un montant modeste parmi les non-recourants puisse aider à comprendre le non-recours, il est important de souligner que la population percevant effectivement la GRAPA comprend également une grande part d'individus ne recevant qu'un montant modeste (chiffres non reportés ici). En moyenne, les personnes recevant la GRAPA et les ayants droits ne la percevant pas se situent sur une tranche de montant mensuel allant de 400 à 600 euros.

**FIGURE 1 :** RÉPARTITION DES MONTANTS DE DROITS GRAPA POUR LES NON-RECOURANTS (% DU GROUPE DE NON-RECOURS À LA GRAPA)



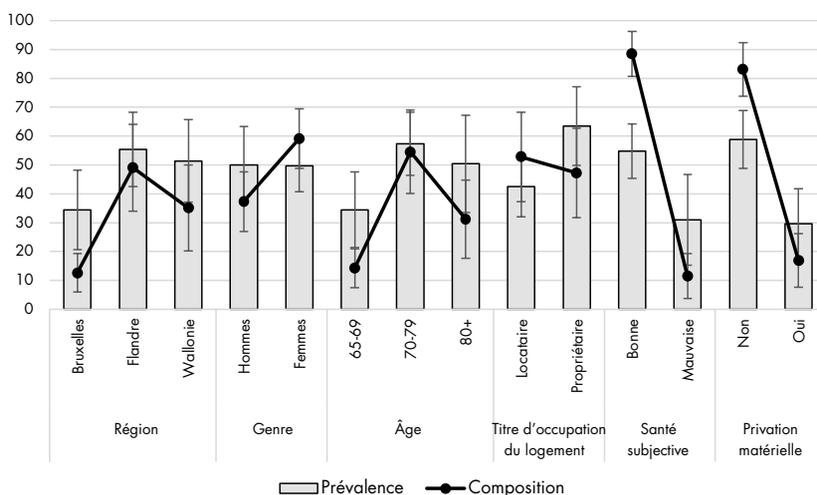
Interprétation : en 2019, environ 58 % des non-recourants à la GRAPA ont des droits mensuels non perçus inférieurs à 300 euros.

Source : Enquête TAKE (septembre 2019 - septembre 2020). Chiffres de non-recours estimés à l'aide du modèle TAKEMOD mixte.

Pour finir, nous avons examiné la prévalence et la composition du non-recours selon différentes caractéristiques individuelles et caractéristiques au niveau du ménage. Les résultats sont présentés à la figure 2. Notons tout d'abord que le taux de non-recours est plus faible en région bruxelloise qu'en région flamande et en Wallonie. La conclusion tirée des chiffres relatifs à la composition du non-recours est similaire : le groupe de non-recourants est principalement constitué de personnes résidant en Flandre et est faiblement constitué de Bruxellois (environ 10 %). En revanche, les

résultats relatifs à la prévalence du non-recours selon le genre sont toutefois différents de ceux relatifs à la composition du non-recours selon cette même caractéristique. Tandis qu'il ne semble pas y avoir de différences entre le taux de non-recours parmi les hommes et le taux de non-recours parmi les femmes, le groupe de non-recourants est toutefois majoritairement constitué de femmes. Bien que le taux de non-recours soit similaire pour hommes et femmes, celui-ci varie selon l'âge, le statut d'occupation du logement, la santé subjective et la privation matérielle : il est plus bas parmi les 'jeunes pensionnés', les locataires, les personnes en mauvaise santé et les ménages en situation de privation matérielle (définition de l'Union européenne, avec un seuil de trois éléments parmi neuf). Notons également le taux de non-recours plus élevé parmi les propriétaires n'implique pas que la majorité des non-recourants soient des propriétaires.

**FIGURE 2 : PRÉVALENCE ET COMPOSITION DU NON-RECOURS À LA GRAPA EN FONCTION DE CARACTÉRISTIQUES INDIVIDUELLES ET DE CARACTÉRISTIQUES AU NIVEAU DES MÉNAGES, 2019**



Note : Les intervalles de confiance (à 95 %) sont représentés par les lignes verticales.

Source : Enquête TAKE (septembre 2019 - septembre 2020). Chiffres estimés à l'aide du modèle TAKEMOD mixte.

### 3.2. L'INTERVENTION MAJORÉE (IM) DES SOINS DE SANTÉ

En Belgique, l'intervention majorée constitue un filet de sécurité important des personnes à faibles revenus dans les soins de santé. Les personnes bénéficiant de l'intervention majorée ont droit à un remboursement plus élevé de leurs soins de santé. Ces derniers comprennent notamment les consultations chez le médecin, les hospitalisations et les médicaments. En outre, les bénéficiaires à l'intervention majorée ont droit au système du maximum à facturer (MAF) « social » qui consiste à rembourser les tickets modérateurs (montant payé par le patient pour une visite chez le médecin, qui est donc la partie que la mutualité ne rembourse pas) dépassant un plafond

annuel de 487,08 EUR<sup>11</sup> (chiffres pour l'année 2019). Enfin, l'intervention majorée donne également droit à divers avantages en dehors de l'assurance maladie, comme une réduction des taxes communales et une réduction des tarifs des transports en commun. En outre, depuis février 2021, les bénéficiaires de l'intervention majorée se voient automatiquement accordés les tarifs sociaux de gaz et d'électricité. Cette mesure a significativement augmenté la valeur monétaire de l'IM, ce qui a probablement diminué le non-recours à cette prestation comparé aux taux de non-recours de 2019.

L'intervention majorée est automatiquement octroyée aux personnes percevant certaines autres prestations sociales, tels que les suivantes (Institut national d'assurance maladie-invalidité, s. d.) : le revenu d'intégration (équivalent) pendant une durée de 3 mois minimum, la garantie de revenus aux personnes âgées, ou l'allocation d'aide aux personnes âgées<sup>12</sup>. Pour les personnes souhaitant bénéficier de l'intervention majorée mais ne percevant pas une des allocations sociales mentionnées ci-dessus, celles-ci doivent alors introduire une demande auprès de leur mutualité. Une distinction est toutefois effectuée entre ces demandeurs<sup>13</sup>. Si la personne se trouve dans une situation particulière qui démontre une stabilité de revenus (on parle d'indicateurs), alors le demandeur doit compléter une fiche de renseignements relative aux revenus perçus par le ménage durant le mois précédent la demande et fournir des pièces justificatives relatives à ces revenus, notamment le dernier avertissement-extrait de rôle. Ces situations particulières sont les suivantes : les demandeurs invalides, pensionnés, reconnus comme personne handicapée, chômeurs complets ou en incapacité de travail depuis au moins trois mois, les familles monoparentales, et les travailleurs indépendants bénéficiant du droit passerelle depuis au moins un trimestre. Afin de pouvoir bénéficier de l'intervention majorée, les revenus bruts indiqués dans la fiche de renseignement multipliés par 12 ne doivent pas dépasser un certain plafond annuel (en 2019, ce plafond était de 19.566,25 EUR pour le demandeur et de 3.622,24 EUR par membre supplémentaire dans le ménage). En revanche, si le demandeur ne se trouve pas dans l'une des situations particulières précédentes, celui-ci doit renseigner les revenus que son ménage a perçu durant l'entièreté de l'année civile précédente et, à nouveau, fournir des preuves relatives à ces revenus. Les revenus bruts du ménage des demandeurs tombant dans cette deuxième catégorie sont alors comparés à un plafond annuel distinct (en 2019, ce plafond était de 18.855,63 EUR pour le demandeur et de 3.490,68 EUR par membre supplémentaire dans le ménage). Enfin, pour les deux catégories de demandeurs, les revenus bruts comprennent les revenus professionnels, immobiliers, mobiliers et divers, y compris ceux provenant de l'étranger.

En 2015, une procédure d'identification de potentiels bénéficiaires à l'intervention majorée, appelée le « flux proactif », a été mise en place afin d'améliorer le recours à l'IM (Buysse et al., 2017). Plus précisément, les mutualités étaient tenues de contacter dans un délai de deux ans une liste de personnes identifiées comme étant de potentiels

(11) Voir <https://www.mc.be/la-mc/reduire-facture/maximum-facturer> pour plus de détails sur le régime du MAF « social ».

(12) Les enfants reconnus atteints d'un handicap d'au moins 66 %, les mineurs étrangers non accompagnés, et les enfants orphelins de père et de mère ont également automatiquement droit à l'intervention majorée.

(13) Voir le lien suivant pour plus d'informations : <https://mariecollineleroy.ecolo.be/2022/11/09/question-a-f-vandenbroucke-la-methode-de-calcul-relative-a-leligibilite-au-statut-bim/>

bénéficiaires par l'administration fiscale afin de leur recommander d'introduire une demande d'IM. L'étude de Van Gestel et al. (2022) sur l'effet du « flux proactif » montre que cette intervention a permis d'augmenter le recours à l'intervention majorée de manière non-négligeable. En effet, leurs résultats indiquent que le recours total à l'IM est multiplié par trois ou quatre chez les personnes contactées.

En 2019, la Belgique comptait environ 1.075.000 ménages privés (population active et personnes âgées) bénéficiant d'une allocation majorée, soit près de 22 % de tous les ménages privés en Belgique<sup>14</sup>. 45 % de ces ménages bénéficiaires ont reçu l'allocation majorée en tant que droit dérivé, c.a.d, parce qu'ils percevaient une des prestations sociales mentionnées plus haut<sup>15</sup>. Nous avons par ailleurs calculé le taux de non-recours à l'intervention majorée dans notre population cible de 65 ans et plus à faible revenu. Nous insistons sur le fait que cela ne comprend qu'un sous-ensemble de toutes les personnes ayant droit à l'allocation majorée.

Le tableau 2 montre la part et le nombre de personnes âgées ayant droit à l'intervention majorée ainsi que la part et le nombre d'individus ne faisant pas valoir ce droit dans la population-cible de l'enquête TAKE. Le groupe de non-recourants est également scindé en deux : les individus éligibles car percevant une autre allocation sociale ('Droit dérivé' dans le tableau 2) et ceux ne percevant pas une autre allocation mais étant éligibles car remplissant les conditions de revenus ('Bas revenus' dans le tableau 2). En 2019, entre 44 % et 59 % des personnes âgées avaient droit à l'intervention majorée. Le taux de non-recours parmi ces ayants droits se situe entre 17 % et 32 %, ce qui correspond à 41.000 – 94.000 personnes âgées. Même si le taux de non-recours à l'intervention majorée n'est pas aussi élevé que celui de la GRAPA, le non-recours à l'intervention majorée reste un problème bien réel en Belgique. Ce phénomène n'est toutefois pas le reflet d'un problème d'inefficacité dans l'automatisation de l'octroi de l'intervention majorée. En effet, lorsque l'on regarde le taux non-recours parmi les personnes éligibles sur base d'une autre allocation sociale (droit dérivé), on remarque que celui-ci est très faible, environ 4 %, comparé au taux de non-recours des personnes éligibles en raison de faibles revenus, environ 35 %.

---

(14) Calculs propres basés sur les données de la population de la BCSS.

(15) Source : Service du contrôle administratif, INAMI.

**TABEAU 2 : ÉLIGIBILITÉ ET NON-RECOURS À L'INTERVENTION MAJORÉE DANS LA POPULATION-CIBLE DE TAKE, 65 ANS ET PLUS, 2019**

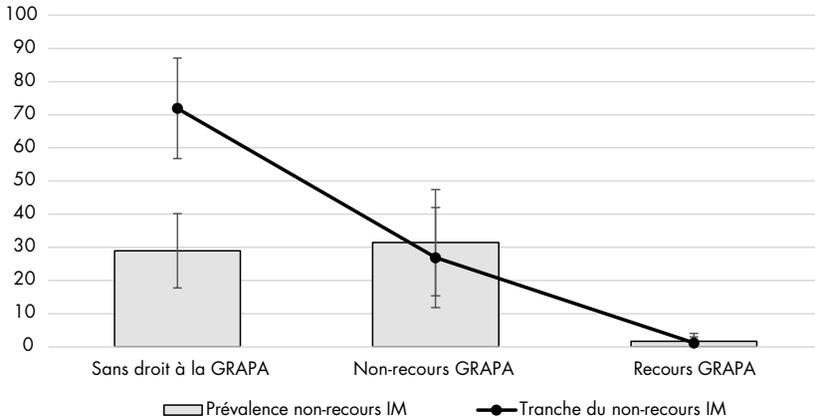
		En %	En nombre d'individus
<b>Éligible dans notre population-cible</b>		52 (44-59)	273.000 (225.000-321.000)
<b>Non-recours</b>	<b>Total</b>	25 (17-32)	67.000 (41.000-94.000)
	<b>Bas revenus</b>	35 (24-46)	63.000 (37.000-90.000)
	<b>Droit dérivé</b>	4 (0-8)	4.000 (0-8.000)

Note : Les intervalles de confiance (à 95 %) sont inclus entre parenthèses.

Source : Chiffres estimés à l'aide du modèle TAKEMOD mixte modéré.

La figure 3 illustre également l'efficacité de l'automatisation de l'intervention majorée. D'abord, la figure montre que le non-recours à l'IM est beaucoup plus élevé parmi les ayants droits qui ne perçoivent pas la GRAPA que parmi les ayants droits qui perçoivent la GRAPA. Il est aussi remarquable de voir que le non-recours n'est pas plus élevé parmi les non-recourants à la GRAPA comparé à ceux qui non pas droit à la GRAPA. Par ailleurs, la figure montre le pourcentage de non-recourants à l'IM qui n'ont pas droit à la GRAPA, qui ont droit à la GRAPA mais ne la perçoivent pas, et ceux qui perçoivent la GRAPA. Nos résultats montrent que, parmi la population cible de l'échantillon TAKE, à peu près un quart du non-recours à l'IM concerne des ayants droits à la GRAPA qui ne perçoivent pas la GRAPA. En supposant que le taux de recours à l'IM ne change pas, on pourrait éviter un quart du non-recours à l'IM si on parvenait à augmenter le recours à la GRAPA de 100 %. En même temps (pas montré sur la figure 3), 20 % des bénéficiaires de l'IM sont de non-recourants à la GRAPA, ce qui implique que les mutualités pourraient jouer un rôle dans l'amélioration du recours à la GRAPA.

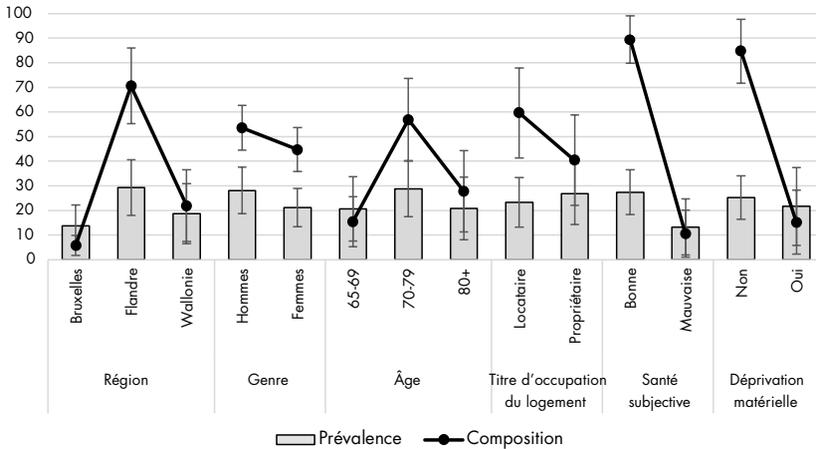
**FIGURE 3 : TAUX DE NON-RECOURS À L'INTERVENTION MAJORÉE EN FONCTION DU RECOURS À LA GRAPA ET NON-RECOURS À L'IM VENTILÉ PAR STATUT GRAPA, 65 ANS ET PLUS, 2019**



Note : Les intervalles de confiance (à 95 %) sont représentés par les lignes verticales.

Source : Enquête TAKE (septembre 2019 - septembre 2020). Chiffres estimés à l'aide du modèle TAKEMOD mixte modéré.

Finalement, la figure 4 montre la prévalence et la composition du non-recours à l'IM selon différentes caractéristiques individuelles et caractéristiques au niveau du ménage. Tout comme pour la GRAPA, le taux de non-recours à l'intervention majorée est le plus élevé en Flandre et le plus faible à Bruxelles. Le groupe de non-recourants est par ailleurs très largement constitué de personnes résidant en région flamande. Il est à noter que pour la plupart des autres caractéristiques il n'y a pas de catégories pour lesquelles le taux de non-recours est substantiellement plus élevé, à l'exception de la santé subjective.

**FIGURE 4 : PRÉVALENCE ET COMPOSITION DU NON-RECOURS À L'IM EN FONCTION DE CARACTÉRISTIQUES INDIVIDUELLES ET DE CARACTÉRISTIQUES AU NIVEAU DES MÉNAGES, 2019**

Note : Les intervalles de confiance (à 95 %) sont représentés par les lignes verticales.

Source : Enquête TAKE (septembre 2019 - septembre 2020). Chiffres estimés à l'aide du modèle TAKEMOD mixte modéré.

### 3.3. L'ALLOCATION DE CHAUFFAGE

L'allocation de chauffage est une aide financière (pouvant atteindre un maximum de 210 EUR par an en 2019) accordée par le CPAS afin de permettre aux personnes en situation financière fragile de chauffer convenablement leur logement (SPP Intégration sociale, s. d.). Cette prestation est d'application pour trois types de combustibles : le gasoil de chauffage, le pétrole lampant (type c), et le gaz propane en vrac. Trois groupes de personnes ont droit à l'allocation de chauffage. Premièrement, les personnes ayant droit à l'intervention majorée sont également éligibles pour l'allocation de chauffage (SPP Intégration sociale, s. d.). Ensuite, les personnes à faibles revenus, plus précisément ceux dont les revenus annuels bruts imposables du ménage ne dépassent pas 18730,66 EUR majoré de 3467,55 EUR par personne à charge (conditions au 1/01/2019). Enfin, les personnes faisant l'objet d'une procédure de médiation de dettes ou de règlement collectif de dettes et pour lesquelles le CPAS a constaté des difficultés à payer les factures de chauffage sont également éligibles. Les personnes désirant recevoir l'allocation de chauffage doivent introduire leur demande au CPAS de leur commune dans les 60 jours de la livraison. Outre la condition relative au type de combustible utilisé, le CPAS vérifie la condition de revenu sur base des données administratives fournies par le SPF Finances et peut également réclamer des documents justificatifs supplémentaires au demandeur. Toutefois, lorsque toutes les personnes du ménage bénéficient de l'intervention majorée, il n'est pas nécessaire de vérifier les revenus car cet examen est déjà réalisé lors de la procédure de demande du premier droit.

**TABLEAU 3 : ÉLIGIBILITÉ ET NON-RECOURS À L'ALLOCATION DE CHAUFFAGE DANS LA POPULATION-CIBLE DE TAKE, 65 ANS ET PLUS, 2019**

	En %	En nombre d'individus
Éligible	13 (9-18)	71.000 (47.000-94.000)
Non-recours	77 (67-88)	54.000 (35.000-74.000)

Note : Les intervalles de confiance (à 95 %) sont inclus entre parenthèses.

Source : Chiffres estimés à l'aide du modèle TAKEMOD mixte modéré.

En 2019, la Belgique comptait environ 84.000 ménages (population active et personnes âgées) percevant une allocation de chauffage<sup>16</sup>. Le tableau 3 indique le pourcentage et le nombre de personnes éligibles pour l'allocation de chauffage et le pourcentage et le nombre d'individus ne faisant pas valoir leur droit dans la population-cible de l'enquête TAKE. En 2019, entre 67 % et 88 % des ayants droits ne percevaient pas leur prestation. Ce pourcentage est légèrement moins élevé que pour les personnes en-dessous de 65 ans (Goedemé, Janssens, Bolland et al., 2022), mais reste quand-même toujours très élevé. Un autre résultat qui pourrait suggérer un manque d'efficacité de cette allocation est que dans notre échantillon, il n'y a aucun individu percevant l'allocation chauffage sans percevoir également l'intervention majorée, bien qu'en théorie cela soit possible. Il convient toutefois de souligner que notre échantillon contient seulement 96 ayant droits à l'allocation de chauffage de 65 ans et plus, ces chiffres doivent dès lors être interprétés avec beaucoup de prudence.

#### 4. DISCUSSION ET CONCLUSION

Ce chapitre comble un vide dans la littérature relative à la quantification du non-recours aux prestations sociales par les personnes âgées en Belgique. En effet, le non-recours à la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), principale aide financière accordée aux personnes à faibles revenus de 65 ans et plus, a été estimé pour la toute première fois en Belgique. Par ailleurs, nous avons également mesuré le non-recours à deux autres allocations sous conditions de ressources : l'intervention majorée (IM) et l'allocation de chauffage. Les taux de non-recours présentés ici ont été simulés par le modèle TAKEMOD, en utilisant une combinaison de données administratives et de données d'enquête. Ces dernières proviennent de l'enquête TAKE, une enquête réalisée auprès de ménages à faibles revenus et qui a été spécifiquement conçue pour mesurer l'ampleur du non-recours en Belgique et en identifier les déterminants.

Nos résultats confirment que le non-recours aux prestations sociales par les personnes âgées est un problème bien réel en Belgique. Tout d'abord, nos chiffres indiquent qu'environ la moitié des ayants droits à la GRAPA de notre échantillon ne perçoivent pas cette allocation. Pour l'allocation de chauffage, le taux de non-recours atteint même les trois quarts. Bien que plus faible que celui des deux précédentes allocations, le taux de non-recours à l'intervention majorée reste tout de même important, avec des estimations allant de 17 % à 32 %. Précisons que nos résultats sont conformes aux

(16) Calculs propres basés sur les données de la population de la BCSS.

chiffres obtenus dans de précédentes études sur le non-recours aux prestations sociales dans d'autres pays (Matsaganis et al., 2010 ; Bargain et al., 2012 ; Fuchs et al., 2020), nos taux de non-recours à l'allocation de chauffage (entre 67% et 88%) étant toutefois supérieurs à la plupart de ces chiffres. Au vu des mesures ayant déjà été mises en place en Belgique afin d'automatiser l'octroi ou de faciliter la demande des prestations sociales étudiées dans ce chapitre (avec l'exception de l'allocation de chauffage), nos taux élevés de non-recours sont quelque peu surprenants.

Bien entendu, il convient d'apporter quelques nuances à l'interprétation de nos résultats. Il est tout d'abord important de souligner que nos chiffres ne sont représentatifs que d'une population cible spécifique, des ménages privés ayant un revenu imposable très faible, et qu'ils ne peuvent dès lors pas être généralisés à l'ensemble de la population belge. Notre étude ne donne donc qu'une image partielle du non-recours chez les personnes âgées en Belgique. Ensuite, bien que disposant d'informations riches, tant au niveau des sources administratives qu'au niveau de l'enquête TAKE, la simulation des taux de non-recours par le modèle TAKEMOD s'est néanmoins heurtée à des limites importantes en termes de données. Premièrement, toutes les informations nécessaires pour simuler le droit à une prestation donnée ne sont pas disponibles pour tout le monde dans l'échantillon. Les données manquantes ont été imputées afin de remédier au problème mais cela introduit une incertitude supplémentaire dans le modèle. En outre, comme pour toutes les enquêtes sur les revenus et le patrimoine, il est possible que certaines sources de revenus et de patrimoine soient mal déclarées, ce qui peut avoir un effet difficilement prévisible sur les niveaux estimés de non-recours. Un autre problème inéluctable dans l'estimation du non-recours à l'aide de modèles de micro-simulation est l'existence d'erreurs de type 2, signifiant qu'un individu n'est pas identifié par le modèle comme étant éligible pour une prestation donnée alors qu'en réalité il perçoit cette prestation. L'ensemble des limitations mentionnées ci-dessus appellent donc à la prudence dans l'interprétation des chiffres de notre étude.

Néanmoins, nos résultats suggèrent que les mesures d'automatisation précédemment introduites sont effectives mais pas suffisantes pour lutter contre la problématique de non-recours. Soulignons que celles-ci semblent être très efficaces dans le cas des droits dérivés. En effet, les individus ayant droit à l'intervention majorée car bénéficiant de la GRAPA présentent des taux de non-recours beaucoup plus faibles (quasi nul pour l'intervention majorée) comparé aux personnes ne percevant pas la GRAPA mais étant éligibles en raison de faibles revenus. Il semble donc pertinent de se concentrer davantage sur l'amélioration du recours à la GRAPA, dont le taux de non-recours est étrangement élevé au vu des mesures introduites antérieurement afin de lutter contre le non-recours, afin d'améliorer également le recours à l'intervention majorée. De plus, comme mentionné par Schols et al. (2017), la GRAPA est un élément clé dans la lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées (Médiation Pensions, 2016). Ceci est confirmé par la Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014) qui a démontré, sur base des données EU-SILC, que les personnes âgées avec un revenu inférieur au seuil de la GRAPA avaient besoin de recevoir une aide financière (Schols et al., 2017).

Enfin, il est important de souligner que nos résultats reflètent la situation d'avant la pandémie de COVID-19. Comme expliqué par Noël (2021), les mesures de

confinement adoptées durant la pandémie ont conduit à une accélération de la numérisation et à une dématérialisation des procédures d'octroi, amplifiant probablement le problème de non-recours en général. Les personnes âgées sont particulièrement touchées par la généralisation du numérique dans les services publics, les membres du « Gang des Vieux en Colère » (un mouvement belge qui défend les conditions de vie des retraités) ont d'ailleurs plusieurs fois manifesté pour la préservation des guichets et du contact humain dans les administrations. Le manque d'effectifs dans ces dernières ne fait néanmoins qu'accélérer le mouvement, c'est par exemple le cas du Service fédéral des Pensions qui a décidé de restreindre les horaires d'accès à leurs guichets depuis le 30 janvier 2023, les rendez-vous physiques ne sont désormais possibles qu'en matinée. La fracture numérique avait pourtant déjà été mise en avant comme contributeur important au non-recours à la GRAPA (Schols et al., 2017). Nous soulignons dès lors l'importance de lancer une campagne de recrutement massive (sur les sites d'emploi mais aussi les réseaux sociaux), suivie de la mise en place de formation de qualité, afin de permettre la réouverture des guichets humains durant toute la journée au sein du Service Pensions.

Outre les études qualitatives déjà existantes<sup>17</sup>, il est nécessaire de mener des recherches plus quantitatives sur l'importance relative des différentes causes du non-recours chez les personnes de 65 ans et plus. Ces études qualitatives sont en effet très intéressantes et pertinentes, mais elles présentent toutefois des limites importantes. L'approche quantitative est par conséquent un complément essentiel pour offrir des pistes plus précises quant aux mesures les plus adéquates à prendre afin de lutter contre le non-recours chez les personnes de 65 ans et plus, et ainsi aider à réduire le risque de pauvreté parmi cette population âgée plus vulnérable.

Pour finir, nous recommandons vivement la réalisation d'une étude approfondie sur l'efficacité des initiatives proactives déjà mises en place concernant la GRAPA, ainsi que l'évaluation d'améliorations qui pourraient être apportées pour augmenter le taux de recours (voir, par exemple, l'expérience de terrain menée dans le cadre de l'intervention majorée (Van Gestel et al., 2022)). De manière générale, il est impératif que le gouvernement belge contrôle beaucoup plus systématiquement le non-recours, il s'agit en effet d'une mesure essentielle de la performance des concepteurs de politiques et des administrations publiques, et ce contrôle est également essentiel pour évaluer l'efficacité et l'efficience des divers efforts entrepris pour réduire le non-recours<sup>18</sup>.

---

(17) Voir Schols et al. (2017) pour plus d'informations sur les causes du non-recours à la GRAPA et l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2017) pour des éléments de réponse concernant les raisons du non-recours à l'IM.

(18) Pour plus de détails concernant les pistes proposées pour lutter contre le non-recours, consulter le rapport final TAKE réalisé par Goedemé, Janssens, Derboven et al. (2022).

---

**RÉFÉRENCES**


---

Bargain, O., Immervoll, H. et Viitamäki, H., No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data, *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375-395, 2012. <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9158-8>

Belgian Anti-Poverty Network, *Poverty Watch Belgium*, 2021. [https://bapn.be/storage/app/media/Poverty%20watch\\_BAPN\\_2021.pdf](https://bapn.be/storage/app/media/Poverty%20watch_BAPN_2021.pdf)

Commission de réforme des pensions 2020-2040, *Un contrat social performant et fiable : Commission de réforme des pensions 2020- 2040. Annexe 3.1 – Règlements minimums pour personne âgées*, Service public fédéral Sécurité sociale, 2014. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/elaboration-politique-sociale/commission-pensions/062014-annexe-3-1.pdf>

Bolland, M., *Generating the TAKEMOD input dataset – Cleaning, Merging and Imputations* (TAKE Report No. 4/2022), Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2022. <https://takeproject.files.wordpress.com/2023/02/bolland-2022-1.pdf>

Bouckaert, N. et Schokkaert, E., *A First Computation of Non-Take-Up Behavior in the 'Leefloon'* (Flemosi Discussion Paper 6), 2011.

Buysse, L., Goedemé, T., Van der Heyden, M., Van Mechelen, N., Janssens, J., De Spegeleer, T. et Nisen, L., L'octroi automatique de droits dans le cadre de la protection social belge: état des lieux et réflexion critique, in Lahaye, W. (éd.) et al., *Pauvreté en Belgique : annuaire 2017* (pp. 79-106), 2017.

Durieux, C., Les renforcements des contrôles des bénéficiaires âgés de plus de 65 ans (Rapport No A32). *L'atelier des Droits Sociaux*, 2020. <https://ladds.be/wp-content/uploads/2020/12/A32-brochure-version-2020-11.pdf>

Eurofound, *Access to social benefits: reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015. <https://doi.org/10.2806/7077>

European Commission, *Green Paper on Ageing: Fostering Solidarity and Responsibility between Generations*, 2021. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d918b520-63a9-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>

Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K. et Scoppetta, A., Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration* (1), 1-17, 2020. <https://doi.org/10.1111/spol.12581>

Goedemé, T. et Janssens, J., *The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*. HIVA - KULeuven, Leuven, 2020. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.24515.43048>

Goedemé, T., Janssens, J., Bolland, M., Corselis, A., Derboven, J., Linchet, S., Nisen, L., Vandervelden, M., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N. et Vergauwen, J., De omvang en kenmerken van de niet-opname van het leefloon, de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage onder 18- tot 64-jarigen in België, in J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken et L. Van Praag (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2022*, Leuven: Acco, 2022.

Goedemé, T., Janssens, J., Derboven, J., Van Gestel, R., Lefevere, E., Verbist, G., ... et Verschueren, I., TAKE: reducing poverty through improving take up of social policies, 2022. <https://repository.uantwerpen.be/docman/irua/b39160/192675.pdf>

Goedemé, T., The TAKE Sample design and the TAKE sample: basic features of a new sample to study take-up and non-take-up of social benefits in Belgium, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2022. [https://takeproject.files.wordpress.com/2023/01/goedeme\\_2022\\_final-1.pdf](https://takeproject.files.wordpress.com/2023/01/goedeme_2022_final-1.pdf)

Groenez, S. et Nicaise, I., *Traps and springboards in European minimum income systems—the Belgian case*. HIVA - KU Leuven, Leuven, 2002. [https://kuleuven.limo.libis.be/discovery/fulldisplay?docid=lirias1792548&context=SearchWebhook&vid=32KUL\\_KUL:Lirias&search\\_scope=lirias\\_profile&tab=LIRIAS&adaptor=SearchWebhook&lang=en](https://kuleuven.limo.libis.be/discovery/fulldisplay?docid=lirias1792548&context=SearchWebhook&vid=32KUL_KUL:Lirias&search_scope=lirias_profile&tab=LIRIAS&adaptor=SearchWebhook&lang=en)

Institut national d'assurance maladie-invalidité, *Intervention majorée: meilleur remboursement de frais médicaux*, s. d. <https://www.sfpd.fgov.be/fr/droit-a-la-pension/grapa#residence>

Janssens, J. et Derboven, J., *Measuring non-take-up with TAKEMOD. Technical report*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2022. <https://takeproject.files.wordpress.com/2023/03/janssens-derboven-2022.pdf>

Janssens, J., Linchet, S. et Goedemé, T., *The TAKE Questionnaire: a tool to measure the size and drivers of non-take-up of social benefits in Belgium*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 2022. [https://takeproject.files.wordpress.com/2023/03/janssens-linchet-goedeme-2022\\_final-1.pdf](https://takeproject.files.wordpress.com/2023/03/janssens-linchet-goedeme-2022_final-1.pdf)

Janssens, J. et Van Mechelen, N., To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions, *European Journal of Social Security*, 13882627221106800, 2022. <https://doi.org/10.1177/13882627221106800>

Lalieux, K., *Communiqué du 27 février 2022 à propos de l'accord sur une nouvelle procédure de résidence des bénéficiaires de la GRAPA*, 2022. <https://lalieux.belgium.be/fr/accord-sur-une-nouvelle-proc%C3%A9dure-de-suivi-de-la-condition-de-r%C3%A9sidence-des-b%C3%A9n%C3%A9ficiaires-de-la>

Le Gouvernement fédéral belge, *Accord de gouvernement 30 septembre 2020 - Pour une Belgique prospère, solidaire et durable*, 2020. [https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord\\_de\\_gouvernement\\_2020.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf)

Leresche, F., La critique portée par le non-recours aux droits sociaux: propositions pour développer une approche subalterne, *SociologieS*, 2019. <https://doi.org/10.4000/sociologies.11438>

Marc, C., Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A. et Laguérodié, S., *Non-take-up of minimum social benefits - quantification in Europe. A salient phenomenon still not making public policy headlines* (publication no 94), DREES, 2022. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/synth%C3%A8se.pdf>

Matsaganis, M., Levy, H. et Flevotomou, M., Non-take up of social benefits in Greece and Spain. *Social Policy & Administration*, 44(7), 827-844, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00746.x>

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

Noël, L., Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise. *Brussels Studies. La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles/Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel/The Journal of Research on Brussels*, 2021. <https://doi.org/10.4000/brussels.5569>

Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Commission communautaire commune, Bruxelles, 2017. [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thema\\_fr\\_2016.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf)

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, *Gekruiste blikken, Brussels armoederapport 2016*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, 2017. [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/gekruiste\\_blikken\\_2016.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/gekruiste_blikken_2016.pdf)

Ooms, S., Evaluatie van de residuaire voorzieningen voor ouderen: een casestudy van Zonhoven. *Master's dissertation*, KU Leuven, Leuven, 2008.

Schols, J., Peeters, H. et Laenen, S., Non-take-up de la Garantie revenus aux personnes âgées : une étude qualitative sur les visions et expériences du personnel concerné par l'octroi et/ou la politique relative à la prestation, *Revue belge de sécurité sociale*, 543-577, 2017. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/rbss-0417-05-non-take-up-de-la-garantie-de-revenus-aux-personnes-agees-etude-qualitative-sur-les-visions-et-experiences-du-personnel.pdf>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral*, 2013a <https://www.luttepauvrete.be/publications/automatisationdroits.pdf>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Protection sociale et pauvreté – Contribution au débat et à l'action politiques : Rapport bisannuel 2010-2013*, 2013b <https://www.luttepauvrete.be/publications/rapport7/couverture.pdf>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Automatisation des droits*, 2020. <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/AUTOMATISATION.pdf>

Service fédéral des Pensions, *La garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA)*, s.d. <https://www.sfpd.gov.be/fr/droit-a-la-pension/grapa#residence>

SPF Sécurité sociale, *Le non-recours à l'aide sociale en Belgique : propositions politiques. Rapport final du projet BELMOD*, 2022. [https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/elaboration-politique-sociale/belmod/eindrapport\\_belmod\\_fr\\_0.pdf](https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/elaboration-politique-sociale/belmod/eindrapport_belmod_fr_0.pdf)

SPP Intégration sociale, *Brochure : avez-vous droit à une allocation de chauffage ?*, s.d. <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/brochure-avez-vous-droit-une-allocation-de-chauffage>

SPP Intégration sociale, *Nouvelle procédure automatisée pour la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)*, 2020. <https://www.mi-is.be/fr/nouvelles/nouvelle-procedure-automatisee-pour-la-garantie-de-revenus-aux-personnes-agees-grapa>

SPP Intégration sociale, *4<sup>e</sup> plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités*, 2022. <https://www.mi-is.be/fr/themes/lutte-contre-la-pauvrete/instruments-de-lutte-contre-la-pauvrete/plan-federal-de-lutte-contre>

Van den Bosch, K., & De Vil, G., *De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken*, Federaal Planbureau, 2013. [https://www.plan.be/uploaded/documents/201404041055440.WP\\_1306.pdf](https://www.plan.be/uploaded/documents/201404041055440.WP_1306.pdf)

Van Gestel, R., Goedeme, T., Janssens, J., Lefevère, E. et Lemkens, R., Improving take-up by reaching out to potential beneficiaries. Insights from a large-scale field experiment in Belgium. *Journal of Social Policy*, 1-21, 2022.

van Oorschot, W., Les causes du non-recours. Des responsabilités largement partagées. *Recherches et prévisions*, (43), pp. 33-49, 1996a. <https://doi.org/10.3406/caf.1996.1728>

van Oorschot, W., Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In W. J. H. van Oorschot (Ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* pp. 7-59,

1996b. (TISSER Studies). Tilburg University Press. <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/172679/MODELLIN.PDF>

Vergauwen, J., Linchet, S. et Thiry, B., The TAKE Survey: Fieldwork Report. TAKE Report Nr. 3/2022 Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, Antwerp, 2022. <https://takeproject.files.wordpress.com/2023/02/vergauwen-linchet-thiry-2022.pdf>

Warin, P., Le non-recours : éléments de définition et de présentation des enjeux, *Les Politiques Sociales*, 3-4, pp. 108-121, 2014. <https://doi.org/10.3917/lps.143.0108>

## TABLE DES MATIERES

**L'AMPLEUR DU NON-RECOURS À LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES AGEES,  
À L'INTERVENTION MAJORÉE ET À L'ALLOCATION DE CHAUFFAGE CHEZ LES 65 ANS ET  
PLUS EN BELGIQUE**

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>345</b>
<b>2.</b>	<b>DONNÉES ET MÉTHODOLOGIE</b>	<b>349</b>
2.1.	DONNÉES	349
2.2.	MODÈLES DE SIMULATION ET ESTIMATION DU NON-RECOURS	351
2.3.	ERREURS DE MESURE ET LIMITES DES DONNÉES	353
<b>3.</b>	<b>RÉSULTATS</b>	<b>354</b>
3.1	LA GARANTIE DE REVENUS AUX PERSONNES ÂGÉES (GRAPA)	354
3.2	L'INTERVENTION MAJORÉE (IM) DES SOINS DE SANTÉ	358
3.3	L'ALLOCATION DE CHAUFFAGE	363
<b>4.</b>	<b>DISCUSSION ET CONCLUSION</b>	<b>364</b>
	<b>REFERENCES</b>	<b>367</b>