

# Comment améliorer le recours aux aides sociales au Luxembourg ?

Anne-Catherine Guio<sup>1</sup>

## Résumé

Au Luxembourg, environ un cinquième de la population est confronté au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (STATEC, 2023). Le gouvernement s'est engagé à diminuer ce nombre d'environ un sixième d'ici à 2030. Pour y parvenir, le pays dispose d'une batterie d'instruments permettant de soutenir les ménages à revenu modeste ; mais il n'existe que très peu d'études sur le recours à ces instruments. Ces quelques études montrent des estimations de taux de non-recours très élevées.

Ce rapport présente une étude qualitative qui vise à prendre en compte le vécu des personnes ayant des difficultés financières et à comprendre les raisons du non-recours au moyen d'entretiens approfondis. En prenant appui sur une revue de la littérature, ces entretiens ont permis de mettre en exergue différents éléments pouvant expliquer, au moins en partie, le non-recours aux aides disponibles.

### DISPONIBILITE DE L'INFORMATION

Les entretiens ont montré que quelques aides sont bien connues du public ciblé. Certaines administrations font des efforts de simplification de manière diverse et les canaux informels jouent également un rôle dans la bonne diffusion des informations. Il subsiste toutefois de fortes différences entre les aides. Ainsi, par exemple, l'allocation de vie chère (AVC) est mieux connue que la subvention de loyer (SL) ou la garantie locative. L'avance et le recouvrement de la pension alimentaire (PALIM) et le crédit d'impôt monoparental (CIM) sont relativement méconnus. Les pistes suivantes pourraient améliorer la connaissance des aides par les publics visés :

- Multiplier les canaux de diffusion d'information (guichet.lu, YouTube, réseaux sociaux, radios, flyers, journaux), fournir des textes en « langage facile », limiter les barrières linguistiques ;

<sup>1</sup> Ce document est basé sur l'étude suivante : « Franziskus, A. & Guio, A.-C. (2024). Précarité et (non-)recours aux aides financières au Luxembourg : une étude qualitative. Luxembourg : LISER, février ». Cette étude a été commanditée au Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) par la Chambre des Salariés du Luxembourg (CSL). Elle a bénéficié du soutien méthodologique et scientifique de l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg - STATEC (Anne Franziskus). Anne-Catherine Guio est seule responsable des pistes de réflexions politiques proposées dans ce document.

- Intégrer des exemples de bénéficiaires-types pour réduire les stéréotypes sur les aides sociales.
- Développer un simulateur en ligne unique couvrant toutes les aides disponibles ;
- Renforcer l'information auprès des groupes spécifiques via des acteurs divers (assistants sociaux, fournisseurs d'énergie, associations, hôpitaux, opérateurs de logement abordable etc.) ;
- Utiliser les données administratives pour repérer les ménages potentiellement éligibles et les avertir de manière proactive.

## DÉMARCHES ADMINISTRATIVES

Un deuxième élément qui ressort des entretiens porte sur la lourdeur des démarches administratives liées à l'octroi des aides et l'obligation de leur renouvellement régulier, le fait que des données déjà en possession des administrations doivent être fournies par les demandeurs, les délais d'attente pour obtenir une réponse et le manque de possibilités de contact avec les services responsables. Ils ont également révélé le « coût psychologique » important que peut représenter le fait de demander une aide, notamment le sentiment de honte et de stigma que cela peut engendrer, particulièrement pour les aides qui requièrent un passage par l'office social. Les courriers et contacts avec l'administration ont parfois été ressentis de manière blessante par certains participants aux entretiens. Les refus mal compris et qu'il n'est pas facile de contester ont, dans quelques cas, donné lieu à un sentiment d'injustice voire un rejet du système d'aides dans sa globalité.

Les pistes suivantes sont détaillées dans le rapport :

- Simplifier les conditions d'octroi et les démarches administratives ;
- Fournir des formulaires pré-remplis, incluant les informations déjà connues des administrations ;
- Mettre en place une flexibilité accrue sur les dates de (re)soumission des demandes ;
- Uniformiser les critères d'éligibilité entre les différentes aides ;
- Établir un guichet unique pour centraliser les démarches administratives relatives aux aides ;
- Soutenir davantage les demandeurs d'aides pour réduire le nombre de dossiers incomplets ;
- Assurer des ressources humaines suffisantes dans les administrations ;
- Réduire les délais de traitement des dossiers ;

- Garantir une communication claire et respectueuse dans les courriers administratifs et des pratiques non-stigmatisantes ;
- Permettre aux recourants de corriger facilement une erreur ou de contester une décision ;
- Instaurer un contrôle interne via une vérification aléatoire des dossiers refusés.

## ANALYSE DES REFUS

L'analyse des refus permettrait de fournir une information précieuse sur les difficultés liées au recours. Toutefois, l'information sur les causes de refus n'est pas systématiquement publiée, sauf pour les aides qui dépendent du Fond National de Solidarité. Pour l'AVC et la prime énergie par exemple, on voit qu'un quart des refus est dû à une demande ou un dossier incomplets. Ce constat suggère la nécessité d'un soutien accru pour aider les demandeurs dans leurs démarches (voir ci-dessus). Dans la moitié des cas, le refus est motivé par un dépassement du plafond de revenu. Il conviendrait de disposer de données plus détaillées sur la hauteur du dépassement et d'envisager des aides dégressives sur plusieurs tranches de revenu, afin d'éviter des refus dû à un faible dépassement (ce que l'on appelle un « effet de seuil »). Les pistes qui mériteraient d'être considérées incluent les suivantes :

- Publier systématiquement des données détaillées sur les causes de refus pour chaque type d'aide ;
- Évaluer si les plafonds de revenu des aides permettent de cibler adéquatement les ménages en risque de pauvreté et adopter une approche dégressive pour éviter les effets de seuil.

## CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Les conditions d'éligibilité des différentes aides ont été étudiées pour mieux comprendre leur éventuel impact sur le recours et/ou mieux identifier les groupes en situation de pauvreté qui ont été exclus des aides. L'étude a permis de dégager les pistes de réflexion suivantes :

- Éviter d'utiliser des concepts de revenu et des plafonds différents pour des aides ciblant les ménages à faible revenu ;
- Évaluer l'adéquation des montants octroyés par rapport aux coûts de la vie ;
- Considérer les revenus d'une communauté domestique restreinte pour évaluer l'éligibilité, pour réduire l'impact du revenu des enfants adultes ou celui des proches hébergeant le demandeur ;

- Revoir les conditions d'éligibilité pour les étudiants dans le besoin et envisager des mesures spécifiques pour cette sous-population qui est exclue de la plupart des aides ;
- Évaluer le non-recours à la CIM et les raisons du refus ;
- Envisager des aides spécifiques pour les familles monoparentales ;
- Améliorer l'accessibilité financière des soins de santé et l'octroi du tiers payant ;
- Évaluer régulièrement l'efficacité des aides sociales et leur impact sur la pauvreté.

Le rapport se concentre ensuite sur deux dispositifs particuliers (PALIM, épiceries sociales) et compare les conditions d'accès à ceux-ci avec les systèmes en place dans d'autres pays afin d'éclairer le débat lors d'une éventuelle réforme.

#### LE CAS PARTICULIER DE LA PALIM

En ce qui concerne la PALIM, le nombre de demandes est extrêmement faible (comparativement à d'autres

pays ayant un taux de divorce comparable) et la plupart d'entre elles sont refusées (157 demandes ont ainsi été introduites en 2022 et 113 ont été refusées). Les témoignages confirment très clairement la complexité du recours à la PALIM et la grande difficulté à remplir les conditions d'éligibilité. Le présent rapport compare le système luxembourgeois avec d'autres systèmes européens et propose des éléments qui pourraient constituer les bases d'une réforme en profondeur.

#### LE CAS PARTICULIER DES ÉPICERIES SOCIALES

Comparé à d'autres pays européens, le Luxembourg se distingue par certaines spécificités dans ses critères d'éligibilité. Une littérature conséquente portant sur les aides alimentaires en Europe révèle que des critères stricts peuvent blesser la dignité des demandeurs ou générer une colère sociale, liée à l'idée que le droit à l'alimentation n'est pas garanti et que l'accès à l'un des derniers recours contre la faim peut être remis en question.

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Pour citer le présent document : Anne-Catherine Guio « Comment améliorer le recours aux aides sociales au Luxembourg ? », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 mars 2025.

**Auteur :**

Anne-Catherine Guio, Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

**Relecteur scientifique:** Eric Marlier, LISER

**Relecture et mise en page :** Julie Kaprielian et Estelle Mennicken, Cellule Scientifique de la Chambre des Députés

Luxembourg, 18 mars 2025.

# Sommaire

<b>1 – Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>2 – Le recours aux aides financières : cadre théorique .....</b>	<b>8</b>
2.1 – Le non-recours primaire	8
2.2 – Le non-recours secondaire	9
2.3 – Le non-recours tertiaire	9
<b>3 – Le non-recours aux aides financières : analyse des entretiens et pistes d'amélioration .....</b>	<b>10</b>
3.1 – Disponibilité de l'information	10
3.1.1 – Constats	10
3.1.2 – Pistes	11
3.2 – Démarches administratives	12
3.2.1 – Constats	12
3.2.2 – Pistes	13
3.3 – Traitement des dossiers	15
3.3.1 – Constats	15
3.3.2 – Pistes	16
3.4 – Analyse des refus	16
3.4.1 – Constats	16
3.4.2 – Pistes	18
3.5 – Evaluation des conditions d'éligibilité et des montants octroyés	18
3.5.1 – Constats	18
3.5.2 – Pistes	20
3.6 – Améliorer l'accès aux épiceries sociales comme dernier rempart contre la pauvreté extrême	21
3.7 – Repenser la PALIM en s'inspirant de ce qui se fait dans certains autres pays de l'Union européenne	23
3.8 – Repenser l'aide sociale de manière globale au Luxembourg	26
3.8.1 – Lancer une réflexion globale sur le coût à long terme du non-recours aux dispositifs	26
3.8.2 – Déplacer la charge de la preuve pour qu'elle ne repose pas sur les plus fragiles	27
3.8.3 – Envisager le non-recours à l'aide sociale dans le cadre plus large de la confiance dans l'État	27
3.8.4 – Mener une réflexion sociétale critique sur les images et stéréotypes relatifs aux bénéficiaires de l'aide sociale	27
3.8.5 – Évaluer de manière régulière les aides, leur adéquation, les différents types de recours	28
<b>4 – Conclusions.....</b>	<b>29</b>
<b>5 – Bibliographie sélective consultée.....</b>	<b>30</b>
<b>6 – Annexes .....</b>	<b>32</b>
6.1 – Caractéristiques des répondants, (non-)recours et refus	32
6.2 – Description des aides couvertes dans ce rapport	35
6.3 – Recours à la PALIM, comment s'inspirer de l'expérience d'autres pays européens ?	39
6.3.1 – France : Le Service Public des Pensions Alimentaires (ARIPA)	39
6.3.2 – Allemagne : Le Fonds de Pensions Alimentaires ( <i>Unterhaltsvorschuss</i> )	39
6.3.3 – Belgique : Service des Créances Alimentaires (SECAL)	40
6.3.4 – Suède : L'Assurance Sociale ( <i>Försäkringskassan</i> )	41
6.3.5 – Danemark	41
6.3.6 – Estonie	41

# 1 – Introduction

Au Luxembourg, environ un cinquième de la population est confrontée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon les derniers chiffres du STATEC (basés sur les Statistiques sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC [European Union Statistics on Income and Living Conditions]) ; voir STATEC, 2023). Le gouvernement s'est engagé à diminuer ce nombre d'environ un sixième d'ici à 2030.

Pour y parvenir, le pays dispose d'une batterie d'instruments permettant de soutenir les ménages à revenu modeste ; mais il n'existe que très peu d'études sur le recours à ces instruments et sur la manière dont ceux-ci aident les personnes en situation financière difficile<sup>2</sup>. Ces quelques études montrent des estimations du taux de non-recours très élevées :

- Sur la base d'une enquête sur le logement abordable, l'Observatoire de l'habitat a estimé que seuls 23% des ménages éligibles en 2022 ont perçu la subvention de loyer (Górczyńska-Angiulli, 2023). Ce taux est similaire aux estimations du STATEC (2023) sur la base des données issues de EU-SILC.
- Les estimations concernant le taux de non-recours à l'allocation de vie chère (AVC) sont moins élevées mais restent substantielles ; de l'ordre de 45% (STATEC, 2022a, 2022b, 2023).

Pour les autres subventions, aucune information quantitative n'est disponible.

Même si le non-recours aux aides disponibles n'est pas le seul facteur qui explique l'étendue de la pauvreté au Luxembourg et son évolution, c'est un des éléments clés à prendre en compte si le Luxembourg veut atteindre son objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2030.

Pour ce faire et afin de compléter l'approche quantitative habituellement utilisée, une étude qualitative a été lancée par le LISER en 2023 à la demande de la Chambre des Salariés (CSL). Des personnes ayant eu recours, recourant partiellement ou ne recourant pas aux aides auxquelles elles ont droit ont ainsi été interrogées lors d'un entretien approfondi.

Il y avait deux critères de sélection pour être interrogé :

1. avoir des difficultés à joindre les deux bouts ou juger sa situation financière difficile ; et
2. avoir l'impression de ne pas connaître ou de ne pas demander toutes les aides disponibles (aide pour se loger, aide pour l'énergie, aide contre la vie chère, etc.).

Les personnes interrogées (35 au total) avaient des profils socio-économiques variés<sup>3</sup> : la moitié d'entre elles travaillaient, les autres étaient pensionnées, étudiantes ou percevaient des indemnités de chômage, de maladie ou le revenu minimum (REVIS). Concernant la situation sur le marché du logement, la majorité des participants (18 personnes) étaient locataires sur le marché privé, contre seulement 4 propriétaires avec prêt et 10 personnes en logement social ou encadré. Trois personnes étaient dans une situation de mal-logement extrême : sans logement fixe, hébergés par la famille ou en logement déclaré insalubre. Aucune des personnes interrogées n'étaient en situation irrégulière (sans papier).

Les entretiens ont porté sur le recours des participants aux aides financières destinées à soutenir les ménages à revenu modeste au Luxembourg. Les aides abordées lors des entretiens incluaient :

- L'allocation de vie chère (AVC), la prime énergie ;
- La subvention de loyer (SL) ;
- L'avance et le recouvrement de la pension alimentaire (PALIM) ;
- Le crédit d'impôt monoparental (CIM) ;
- La subvention pour ménage à faible revenu (SMFR) ;
- L'accès aux épiceries sociales ;
- La garantie locative de l'État ;
- Le tiers payant social ; et
- Certaines aides communales.

Même si le recours au REVIS n'était pas un élément central de l'étude<sup>4</sup>, les conditions d'accès ont néanmoins été abordées au cours de certains entretiens.

<sup>2</sup> Voir Amétépé (2010) et Amétépé et Hartmann-Hirsh (2010) pour le non-recours au revenu minimum, Górczyńska-Angiulli (2023) pour le non-recours à la subvention de loyer et STATEC (2022a, 2022b, 2023) pour le non-recours à l'allocation de vie chère et la subvention de loyer. Le non-recours aux autres allocations n'a pas été couvert à notre connaissance.

<sup>3</sup> L'Annexe 1 décrit dans le détail le profil des répondants.

<sup>4</sup> Ceci est dû au fait que le LISER a réalisé une enquête qualitative auprès des bénéficiaires du REVIS en 2023.

Ces entretiens ont d'abord permis de mieux comprendre les trajectoires qui ont mené les participants à la précarité. Celles-ci sont multiples. Les facteurs de précarisation sont liés au fait d'occuper un emploi peu ou pas qualifié dans un secteur à bas salaire (nettoyage, construction etc.), ou encore à la maladie, la perte d'un emploi, la séparation et la monoparentalité (11 participants sur 35).

Les entretiens ont également porté sur les conséquences matérielles de la situation financière difficile de la personne interrogée. Celles-ci sont également multiples et parfois très lourdes. La plupart des participants ont renoncé à leurs loisirs ; certains ont dû restreindre les dépenses de santé ou celles liées aux besoins de base (nourriture, chauffage etc.).

Sans surprise, la question du logement a été évoquée dans tous les entretiens comme un souci important. La difficulté de trouver un logement décent à un prix abordable, la peur de ne pas pouvoir honorer le loyer et de perdre le logement, la crainte des augmentations de loyer, ainsi que l'impossibilité d'accéder à la propriété ont été mentionnées par la plupart des répondants. Au problème du coût du logement s'ajoute le fait que bon nombre de répondants occupent un loge-

ment non adapté à leurs besoins, notamment en termes de taille ou de salubrité. Par ailleurs, la hausse récente des taux d'intérêts a fragilisé certains participants qui étaient parvenus à acheter un bien.

La plupart des répondants qui ont des enfants ont expliqué qu'ils tentaient le plus possible de les préserver des conséquences de leurs difficultés financières. Malgré cela, ils pensent que leurs enfants sont très conscients de la situation difficile dans laquelle ils se trouvent et qu'ils ont tendance à intérioriser les contraintes financières en autocensurant certains besoins.

Au niveau psychologique, les difficultés financières ont amené bon nombre de répondants à exprimer un sentiment de stress permanent, les contraignant à anticiper au mieux toutes les dépenses et à craindre à tout instant les dépenses imprévues. La plupart ont témoigné d'un sentiment de fatigue, d'impuissance et d'une surcharge émotionnelle délétère. Certains récits de vie ont par ailleurs montré beaucoup de résilience et de nombreuses tentatives pour outrepasser les difficultés financières.

## 2 – Le recours aux aides financières : cadre théorique

L'étude du non-recours aux mécanismes de lutte contre la pauvreté est un domaine de recherche spécifique qui a fait l'objet d'une abondante littérature. Conformément aux grilles d'analyse de Janssens et Van Mechelen (2022), Van Oorschot (1996, 2002) et Warin (2008, 2017), l'étude catégorise le non-recours en trois types : primaire (lié à la décision individuelle) ;

secondaire (imputable à l'action de l'administration) ; et tertiaire (quand la législation exclut les cibles initiales de la politique).

Pour chaque type de non-recours, l'analyse et les remèdes sont spécifiques.

### 2.1 – Le non-recours primaire

L'étude du non-recours primaire est la plus répandue ; elle analyse la décision de solliciter une aide comme résultant d'un calcul coûts-bénéfices.

Le bénéfice perçu de l'aide dépend de son montant, de sa durée et de la manière dont la personne pense qu'elle répond à ses besoins. Des montants jugés trop bas, des durées d'éligibilité trop courtes ou un impact attendu non adapté aux besoins des bénéficiaires peuvent décourager le recours.

L'hypothèse est que les potentiels bénéficiaires balancent le bénéfice attendu et les coûts liés à la demande. Ces coûts peuvent inclure :

- Ceux liés à la recherche d'informations sur les aides disponibles, leurs impacts attendus (en ce compris leurs conséquences éventuellement négatives) et les conditions d'éligibilité ;
- Ceux qui découlent des procédures et démarches nécessaires pour obtenir l'aide : temps à investir, difficultés à remplir les formulaires, déplacements et démarches à faire « en personne », incertitude quant au résultat etc. ;
- Ceux liés à l'aspect psychologique et social de la demande d'aide : risque de stigmatisation ou sentiment de honte d'être assimilé à certaines caractéristiques des bénéficiaires ;
- Ceux liés aux exigences et au contrôle résultant de la demande d'aide.

Des éléments psychologiques et comportementaux peuvent également intervenir et pousser la personne à s'éloigner d'une décision purement rationnelle en termes de coûts et bénéfices. Des recherches ont mis en évidence des barrières psychologiques et comportementales qu'il est important de prendre en compte

pour agir sur le non-recours. Le profil psychologique de la personne, son épuisement mental, ses éventuelles difficultés de compréhension, ses peurs, ses perceptions erronées, son éventuelle préférence pour le statu quo ou pour reporter des décisions importantes, sont autant de facteurs qui peuvent expliquer pourquoi la décision de demander une aide sociale peut ne pas nécessairement résulter d'une analyse coût-bénéfice « sèche ». Par ailleurs, certains coûts peuvent être ressentis de manière disproportionnée par le potentiel bénéficiaire et avoir un poids important dans sa décision, tout comme certains bénéfices futurs peuvent ne pas être évalués à leur juste valeur, en fonction du profil psychologique de la personne.

De plus, le non-recours peut également être vu comme un acte de résistance à l'encontre d'un système de protection sociale qui n'est pas ce qu'il devrait être aux yeux de la personne ; ce que Warin (2008) nomme le non-recours par désintérêt.



## 2.2 – Le non-recours secondaire

Pour les « bénéficiaires » potentiels, chacun des coûts décrits plus hauts est fortement influencé par la manière dont les pouvoirs publics gèrent le dispositif.

Les chances de recours augmentent :

- Si l'information est disponible, accessible et facile à comprendre dans tous les aspects de l'aide (éligibilité, conséquences, éventuelles obligations liées à l'aide) ;
- Si les procédures et démarches sont simplifiées et s'il existe des interlocuteurs qui en facilitent le bon déroulement ;
- Si l'accueil est non-stigmatisant et ne renforce pas la peur ou la honte de recourir ;

## 2.3 – Le non-recours tertiaire

Au niveau de la politique elle-même, la manière dont l'aide a été mise en place a un impact sur les bénéfices et coûts attendus. Des montants plus élevés ou une durée d'octroi plus longue augmentent les bénéfices du recours. Des conditions d'octroi qui peuvent sembler lourdes ou difficiles à remplir, intrusives, dévalorisantes ou stigmatisantes augmentent le risque de non-recours.

Lorsque les aides sont mises en place par les gouvernements, il y a souvent un difficile arbitrage entre, d'une part, les objectifs sociaux et, d'autre part, la crainte de la fraude ou d'un dérapage budgétaire. Si ces deux derniers éléments donnent lieu à des politiques fortement ciblées, aux conditions d'éligibilité restreintes, à des procédures de vérifications de l'éligibilité complexes et/ou à des conditions d'octroi exigeantes, la politique d'aide peut manquer une part importante du public qui en a besoin. On parle alors de non-recours tertiaire, dû à la façon dont la politique d'aide, son « design », a été conçue (Janssens et Van

- Si le traitement est juste, non discrétionnaire et transparent ;
- Si les courriers sont clairs, humains et facile à comprendre ;
- Si les délais de réponse ne sont pas trop longs etc.

Par ailleurs, une personne qui recourt peut ne pas recevoir l'aide, si l'administration estime que le dossier n'est pas complet, n'a pas été remis au bon moment ou parce qu'elle conteste l'éligibilité. Cette conclusion peut être correcte, c'est-à-dire traduire la loi, ou au contraire résulter d'une interprétation erronée de celle-ci.

Mechelen, 2022 ; Van Mechelen et Janssens, 2017). Dans ce cas, les critères d'octroi amènent à ne pas identifier et atteindre l'ensemble de la population vulnérable et/ou à ne pas toucher ceux qui en ont le plus besoin.

Les trois types de non-recours sont en partie liés : il existe un lien entre le design de la politique d'aide et le non-recours primaire ou secondaire (Van Oorschot, 2002). Quand les conditions d'octroi sont exigeantes, complexes et sélectives, elles doivent être traduites dans des processus administratifs qui sont eux-mêmes exigeants, complexes et sélectifs, ce qui tend à augmenter le risque d'erreur lors du traitement des dossiers (non-recours secondaire) et à décourager l'ayant-droit à recourir, du fait des efforts requis en termes d'informations nécessaires à obtenir et à comprendre, de démarches à entreprendre et d'obligations à remplir (non-recours primaire).

# 3 – Le non-recours aux aides financières : analyse des entretiens et pistes d'amélioration

Il est essentiel de rappeler à ce stade que l'analyse ci-dessous se base sur des entretiens auprès de personnes en précarité et non sur l'étude des processus administratifs ou le vécu du personnel administratif en charge des dossiers ; ces aspects, très importants également, dépassaient le champ de cette étude.

Il faut également garder à l'esprit que les entretiens ont eu lieu durant la première partie de l'année 2023 et n'ont donc pas été impactés par des initiatives récentes entreprises au sein des différentes administrations en vue d'augmenter le recours aux aides

## 3.1 – Disponibilité de l'information

### 3.1.1 – Constats

Un premier élément habituellement mentionné dans les analyses du non-recours primaire est lié à la recherche et à la bonne compréhension des informations.

Sur la base des entretiens menés, il ressort que les diverses administrations luxembourgeoises font des efforts de simplification des informations relatives aux aides de manière diverse et que ces aides sont relativement bien connues, avec toutefois des différences entre les différentes aides.

Le portail « guichet.lu » est une source d'information qui a régulièrement été citée comme un point de repère important dans la recherche d'aides. Une partie des participants indiquent également avoir découvert des informations relatives à l'AVC et à la SL dans les médias comme la radio, la télévision ou les journaux. Des répondants ont également témoigné avoir vu ou entendu des publicités sur les réseaux sociaux comme Facebook ou YouTube.

L'objectif de cette section est surtout de mettre en exergue une série de pistes qui semblent mériter une réflexion plus approfondie, éventuellement soutenue par des travaux de recherche complémentaires<sup>5</sup>. Afin d'étayer ces pistes, cette section s'inspire de la littérature internationale sur le non-recours et de la grille d'analyse présentée en Section 2.

---

*Ça passe même sur YouTube... t'as même pas à chercher, ça passe sur YouTube quand je regarde un truc, hop entre les 2 vidéos, il y a des vidéos promotionnelles de... ces aides.*

*Femme, 25-30 ans, vivant seule.*

---

D'autres exemples de transmissions d'informations aisées ont été mentionnés. Par exemple, une feuille d'information sur la SMFR est distribuée à tous les élèves des lycées en début d'année et était parvenue aux participants qui ont des enfants scolarisés au lycée.

Certains participants ont également accédé aux informations sur les aides via l'office social, les travailleurs sociaux ou les associations.

Toutefois, en dépit de cette multiplication des canaux de diffusion, l'information ne parvient pas toujours à toucher l'ensemble des bénéficiaires potentiels ; cela dépend de l'aide. Les entretiens ont montré que l'AVC est mieux connue que la SL ou la garantie locative. La PALIM et le CIM sont relativement méconnus. Il semble également subsister une certaine confusion autour de la prime énergie (certains répondants ne semblaient pas savoir si le montant reçu incluait l'AVC et/ou la prime énergie).

---

<sup>5</sup> Certaines de ces pistes ont fait l'objet d'échanges avec l'Observatoire des politiques sociales au Luxembourg et ont été relayées dans sa note au formateur du Gouvernement ; voir Observatoire des politiques sociales (2024).

### 3.1.2 – Pistes

Afin de s'assurer que l'information soit disponible et comprise par le public visé, les éléments ci-après semblent importants **pour l'ensemble des aides disponibles** :

#### INFORMATION SIMPLE ET ACCESSIBLE

Il importe de multiplier les canaux (guichet.lu, vidéos YouTube, réseaux sociaux, radios, flyers et journaux).

Les textes en « langage facile » sont d'une grande aide en matière de transmission de l'information.

Il importe également d'évaluer si la barrière de la langue est lourde pour certains groupes linguistiques.

Pour toucher des publiques qui ne se perçoivent pas comme ayant-droits, l'administration pourrait inclure dans la diffusion de l'information des exemples de bénéficiaires-types particuliers, qui sont plus éloignés des stéréotypes sur l'aide sociale (comme par exemple les travailleurs ou les pensionnés à bas revenu).

On peut saluer la mise à disposition de calculateurs en ligne qui permettent de simuler certaines aides (AVC, SL) en fonction de la situation financière du demandeur. Toutefois leur utilisation implique que la personne ait compris qu'elle était potentiellement éligible. Il faut donc continuer de les compléter avec une information claire en amont sur la diversité du public ciblé.

#### UN SIMULATEUR EN LIGNE POUR TOUTES LES AIDES DISPONIBLES

Un simulateur unique pourrait couvrir l'ensemble des aides disponibles, plutôt que d'être spécifique à une seule aide. Un exemple de bonne pratique est fourni en France, où un simulateur en ligne fournit la liste de toutes les aides auxquelles la personne peut potentiellement prétendre (parmi une liste de 58 aides locales et nationales). Ce simulateur nécessite simplement que la personne encode des informations de base sur sa situation (composition du ménage, revenu, type de logement)<sup>6</sup> mais ne la dispense pas de devoir ensuite fournir des informations plus précises.

#### ACCESSIBILITE PHYSIQUE ET TELEPHONIQUE

Lors des entretiens, il est apparu que certains participants souhaiteraient un échange téléphonique (plus facile) avec les administrations. L'accueil physique peut également être important, surtout si la personne a besoin d'aide pour remplir un formulaire ou pour

trouver les documents requis. L'exclusion numérique peut expliquer une partie du non-recours. L'information numérique devrait donc être complétée par un accueil physique et téléphonique afin de donner l'information nécessaire et au besoin accompagner des bénéficiaires potentiels dans leurs démarches.

#### DENOMINATION DE L'AIDE NON-STIGMATISANTE

Pour éviter que les bénéficiaires potentiels ne se sentent stigmatisés en demandant l'aide, il est essentiel que la dénomination de l'aide ne soit pas stigmatisante ou associée à des groupes sociaux peu valorisés dans la société. L'AVC, la prime énergie ou la SL semblent avoir particulièrement bien relevé ce défi. C'est nettement moins le cas pour la subvention pour ménage à faible revenu dont la dénomination mentionne le groupe ciblé et devrait davantage être axé sur l'aide octroyée, par exemple avec une dénomination neutre telle que « subvention scolaire ».

#### COURRIER SYSTEMATIQUE A TOUS LES GROUPES POTENTIELLEMENT ELIGIBLES

Dans la plupart des pays européens, des sources administratives permettent de détecter les groupes de bénéficiaires potentiellement éligibles qui peuvent dès lors être contactés de manière proactive. Les expérimentations montrent que l'envoi de ce courrier peut réduire substantiellement le non-recours (voir par exemple pour la Belgique, Van Gestel et al., 2023 ; Goedemé et al., 2022).

Ces courriers ne devraient bien sûr pas remplacer l'information générale au grand public mais venir la compléter : la pauvreté est un phénomène dynamique qui peut ne pas être parfaitement reflété dans les fichiers administratifs utilisés (De Schutter, 2022).

#### UTILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS EN CONTACT AVEC LES PERSONNES EN DIFFICULTE

Il est essentiel que les assistants sociaux et autres intermédiaires en contact avec les personnes ayant des difficultés les informent sur l'ensemble des aides disponibles.

La recours à l'une des aides devrait également donner lieu à un courrier d'information sur les autres aides disponibles.

<sup>6</sup> <https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr/votre-simulateur/accueil>

Par ailleurs, divers acteurs pourraient relayer la diffusion de l'information sur les aides. En effet, les personnes connaissant une situation financière fragile éprouvent souvent des difficultés de paiement : électricité, eau, téléphone, taxes, frais d'hospitalisation etc. Elles peuvent également faire des démarches pour avoir un logement social ou pour accéder à d'autres services (surendettement, guidance familiale). L'ensemble des acteurs impliqués dans ces dif-

## 3.2 – Démarches administratives

### 3.2.1 – Constats

Connaître l'existence de l'aide est une condition nécessaire mais non suffisante du recours. La compréhension de la documentation, des démarches à faire et des documents à soumettre peut l'entraver. L'information doit donc être accessible et facile à comprendre dans tous les aspects de l'aide : éligibilité, conséquences, éventuelles obligations...

Parmi les aides couvertes lors des entretiens, il est apparu que la clarté des informations et des démarches à suivre dépend du type d'aide. L'AVC paraît être la plus facile à comprendre, car le formulaire est assez simple et le nombre de documents à fournir est restreint. Il semblerait que les différentes administrations, notamment le Fond National de Solidarité (FNS), ont renforcé leurs efforts ces dernières années pour rendre les informations relatives à l'éligibilité accessibles à tous. Certains participants ont évoqué l'importance des vidéos qui résument de manière simple les démarches à suivre et des textes en langage facile qui les résument.

Il est toutefois apparu que l'information sur les conditions d'éligibilité pouvait être perçue comme peu claire ou pouvait induire des croyances erronées sur la non-éligibilité de certains ayant-droits. Cela semble particulièrement le cas pour le CIM ou la PALIM.

---

*Mais vraiment je trouve que c'est difficile de savoir ce qu'on peut demander. Et heu notamment le crédit d'impôt monoparental, heu quand je fais ma déclaration puisqu'avant on était propriétaire, donc je fais une déclaration heu depuis tout ce temps-là, il y avait toujours cette petite case là, et heu j'ai jamais osé la cocher parce que je me suis dit « Si j'y ai pas droit, on va me donner une pénalité parce que je demande quelque chose auquel j'ai pas droit ».*

*Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 3 enfants.*

---

férents domaines pourraient être invités à informer les personnes en difficulté au sujet des aides disponibles lors d'éventuels rappels de paiement ou d'autres contacts avec leur clientèle (Eurofound, 2015 : 15).

Même quand l'information générale quant à l'existence de l'aide et aux conditions d'éligibilité est connue, il se peut que le recourant potentiel ait besoin d'un complément d'information ou d'un soutien administratif pour accomplir les démarches. Lors de ce processus de quête d'information et de soutien, le non-recours peut avoir lieu par découragement. Lors des entretiens, les exemples d'abandon en cours de demande ont surtout concerné la PALIM ou les démarches qui nécessitent un passage par l'office social.

Par ailleurs, il faut noter qu'il existe une confusion sur le concept de revenu permettant le calcul de l'éligibilité à ces aides visant à soutenir les ménages à revenu modeste. Ceci s'explique par le fait que des concepts de revenu différents coexistent pour l'AVC, la SL et la SMFR (revenu net ou brut ; montant mensuel, moyen sur les douze derniers mois, moyen sur les trois derniers mois ou annuel). De même, les plafonds utilisés (et donc l'éligibilité) diffèrent entre ces différentes aides.

Il faut également noter que l'un des reproches récurrents des participants est lié à la lourdeur des démarches et au fait de devoir remettre des documents que, selon eux, l'institution devrait être capable de se procurer en prenant un chemin plus direct (simplification administrative).

Enfin, la nécessité de renouveler la demande, de refournir les mêmes preuves d'éligibilité a également été pointée comme particulièrement décourageante.

---

*Et, ben, je ne sais pas comment ils sont organisés, c'est démotivant parce que toutes les années il faut refaire une demande comme si c'était la première fois qu'on faisait une demande.*

*Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 1 enfant*

---

### 3.2.2 – Pistes

Les pistes d'amélioration en ce qui concerne les démarches administratives incluent les éléments suivants :

#### SIMPLIFIER LES CONDITIONS D'OCTROI

L'analyse a clairement démontré que certaines démarches sont complexes et devraient impérativement être simplifiées pour encourager les bénéficiaires potentiels à introduire leur demande. C'est le cas, à l'extrême, pour la PALIM qui fait l'objet d'un focus dans la prochaine section ; mais l'accès à la plupart des autres aides gagnerait également à être simplifié.

#### EXPLORER AU MAXIMUM LES POSSIBILITES D'AUTOMATISATION ET DE SYSTEMATISATION

Dans la plupart des pays qui cherchent à réduire le non-recours, la principale voie est celle de l'utilisation « intelligente » des données administratives (Van Mechelen et Janssens, 2017). La plupart des bénéficiaires potentiels sont recherchés activement au moyen des données administratives. On peut ainsi assez facilement identifier ceux percevant un revenu principalement versé par l'État (retraités, ménages percevant le revenu minimum, ménages percevant un revenu de remplacement [invalidité, chômage]) et identifier parmi eux ceux dont le revenu se situe en-dessous du plafond d'octroi des aides. Selon les cas, soit l'aide est automatiquement versée, soit un courrier invitant le bénéficiaire potentiel à introduire une demande est envoyé.

L'octroi d'aides dérivées, lorsque le droit à une allocation entraîne automatiquement l'éligibilité à d'autres prestations et subventions, est une étape dans cette automatisation. Le projet actuel de verser automatiquement l'AVC et la prime énergie aux bénéficiaires de l'allocation d'inclusion va dans ce sens. De même, le transfert des données du FNS sur les bénéficiaires de l'AVC aux communes devrait permettre à ces dernières de procéder à un versement automatique des aides communales dérivées calquées sur l'AVC.

Il existe toutefois d'autres pistes d'automatisation qui ne sont pas explorées, à notre connaissance.

Ainsi, les données fiscales de l'Administration des contributions directes pourraient permettre d'identifier les ménages résidants à revenu modeste. Une autre piste serait de tester si l'ensemble des données administratives dont dispose le Centre commun de la sécurité sociale et de l'Inspection générale de la sécurité sociale pourraient permettre de calculer le revenu des communautés domestiques afin d'identifier celles qui

pourraient être éligibles. Même si les revenus du patrimoine, les revenus étrangers et les pensions alimentaires ne sont pas disponibles dans cette base de données administratives, il serait possible d'utiliser les informations disponibles pour calculer une approximation du revenu et alerter par courrier les personnes ainsi identifiées afin qu'elles procèdent à quelques vérifications supplémentaires pour analyser leur éligibilité (via par exemple un guichet unique ou un calculateur en ligne).

Différentes expériences pilotes pourraient ainsi être lancées pour tester la faisabilité des stratégies possibles, tant sur la base des données de l'Administration des contributions directes que sur la base de celles du Centre commun. Pour certains groupes, l'information administrative risque d'être fortement incomplète ou trop fluctuante. Ces études pilotes devraient donc également viser à quantifier la proportion de situations pour lesquelles l'identification via ces données ne serait pas une option satisfaisante et la proportion de situations pour lesquelles elle serait possible avec un faible risque d'erreur. Pour le premier groupe, la procédure actuelle devrait être conservée. Pour le second, dont on peut penser qu'il représente une part importante de la population, l'identification proactive pourrait être envisagée. L'étude pilote devrait également vérifier les risques liés à la temporalité des informations. Il faut en particulier veiller à ce que les données utilisées pour l'identification soient suffisamment à jour (Goedemé et al., 2022).

Différents degrés d'automatisation peuvent avoir lieu. Dans certains cas, l'automatisation peut être totale, c'est-à-dire mener à l'identification du bénéficiaire et à l'octroi de l'aide. Elle peut aussi être partielle et mener à l'identification des bénéficiaires et au pré-remplissage d'une demande. La littérature montre que ce genre de pratiques augmentent substantiellement le recours (voir Goedemé et al., 2022 pour des évaluations faites en Belgique).

Il est utile d'agir en parallèle sur différents aspects quand on développe l'automatisation. La simplification des critères d'octroi peut être nécessaire. En effet, plus les conditions d'octroi sont complexes, font appel à de nombreux critères (revenu personnel, revenu d'autres membres de la communauté domestique, critères additionnels liés à la durée de résidence ou à la non-possession d'un logement etc.), moins les tentatives d'automatisation – soit sous la forme d'une automatisation complète, soit sous la forme d'une détection automatique des bénéficiaires potentiels – auront de chances d'aboutir (Van Mechelen et Van Der Heyden, 2017).

Finalement, si l'automatisation peut constituer un outil précieux dans la lutte contre le non-recours, il importe

de garder à l'esprit qu'elle comporte néanmoins des risques. Même si ses objectifs sont louables, car elle vise à libérer les recourants de démarches qui sont alors remplacées par l'utilisation de documents déjà disponibles dans les administrations, il faut veiller à ce qu'elle soit complétée par d'autres voies, pour les personnes non prises en compte dans certains fichiers administratifs ou dont la situation a changé. Elle doit aussi pouvoir être contestée en cas d'erreurs avec des procédures simples (Eloy, 2021 ; De Schutter, 2022).

#### ASSURER UN RENOUVELLEMENT SIMPLIFIE ET UNE FLEXIBILITE QUANT A LA DATE DE (RE)SOUMISSION

Afin d'alléger une partie de la charge récurrente des demandeurs pour le renouvellement, l'utilisation de formulaires pré-remplis (soit à l'aide de données administratives mises à jour, soit à l'aide des données relatives à l'année précédente qui sont à actualiser) offre une solution.

Il existe un équilibre à trouver entre, d'une part, la charge que représente la fourniture d'informations précises lors de renouvellements réguliers et, d'autre part, le risque de restitution de l'aide si ces informations ne sont pas fournies. Les changements de situation (composition de ménage, revenu...) doivent pouvoir être pris en compte rapidement, car ils peuvent donner lieu à des ajustements qui, cumulés, risquent d'être importants si l'aide a été indûment perçue.

Il faut sans doute s'interroger sur les critères qui définissent le montant des subventions, afin de minimiser l'importance des changements de situation dans le calcul. Par exemple, le départ d'un enfant adulte ou d'un conjoint, sans changement de logement, doit-il (d'office) donner (immédiatement) lieu à une modification de la SL ? Comment garantir une stabilité de la SL tout en veillant à ce que le logement loué ne soit pas trop grand par rapport aux besoins de la communauté domestique ? Comment faire en sorte que des changements fréquents dans la population précarisées (emploi instable, cumul de statuts) puissent ne pas impacter le montant de la SL et fragiliser la situation déjà précaire de ces ménages ?

Si le renouvellement n'est pas automatique, il importe de ne pas exclure des ménages qui n'ont pas pu respecter la date de resoumission. La réforme de l'AVC et de la prime énergie va dans ce sens. Afin de faciliter l'accès à ces prestations, le délai pour introduire la demande est reporté du 31 octobre au 31 décembre. Il sera également possible pour un demandeur d'introduire

une deuxième demande au cours de la même année. Jusqu'à présent ceci n'était pas possible<sup>7</sup>. De même, le formulaire de l'AVC et de la prime énergie sera pré-rempli.

#### ETABLIR DES CRITERES COHERENTS POUR TOUTES LES AIDES CIBLANT LES MENAGES A REVENU MODESTE

Comme nous l'avons rappelé, la définition du revenu utilisée pour identifier les communautés domestiques éligibles est différente pour des aides dont les groupes ciblés semblent toutefois (très) proches. Une définition cohérente des critères pour l'ensemble des aides ciblant les ménages à revenu modeste (AVC, SL, SMFR etc.) serait extrêmement utile. L'application de critères spécifiques devrait être pleinement justifiée et limitée autant que faire se peut. Pour le recourant, cela rendrait les aides plus lisibles, diminuerait l'effort global pour comprendre les critères d'éligibilité des différentes aides (et leurs différences), éviterait des contacts avec une multitude d'interlocuteurs et l'obligation de produire (presque) les mêmes documents pour différentes administrations. Cela simplifierait aussi grandement le travail des administrations, en évitant à celles-ci d'avoir à dupliquer le travail de vérification. Les échanges de données entre administrations devraient être optimisés.

Si le fait de bénéficier de l'une des aides entraînait automatiquement une éligibilité possible pour d'autres aides (moyennant une éventuelle vérification de conditions additionnelles), cela aurait un impact non négligeable sur le non-recours. Nous pensons que la plupart des aides couvertes dans cette étude pourraient utiliser le même critère de revenu, avec différentes tranches.

#### OFFRIR LA POSSIBILITE DE SOUMETTRE LA DEMANDE EN LIGNE ET SUR PAPIER

Il est important d'offrir la possibilité d'introduire la demande en ligne ou sur papier. Même si le recours numérique doit être généralisé et disponible pour tous ceux qui le souhaitent, il ne doit pas devenir l'unique système et constituer un obstacle majeur pour certaines populations ayant des difficultés à utiliser l'outil numérique (voir Bradshaw and Bennett (2016) au sujet des écueils rencontrés en Angleterre lors de l'introduction du *Universal Credit*).

<sup>7</sup> [https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2024/07-juillet/19-hahn-nouveautes.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2024/07-juillet/19-hahn-nouveautes.html)

## ETABLIR UN GUICHET UNIQUE, POUR TOUTES LES AIDES

Pour ceux qui souhaitent être soutenus lors de leurs démarches administratives en vue d'un recours à l'une des aides, des permanences devraient être organisées dans un lieu neutre et non-stigmatisant. Idéalement, la mise en place d'un guichet unique, où l'information sur l'ensemble des aides serait disponible, faciliterait les démarches des recourants potentiels et leur éviterait des contacts avec une large panoplie d'interlocuteurs. Ceci devrait être couplé avec des permanences téléphoniques facilement accessibles et des possibilités de soumissions en ligne simples pour les personnes à l'aise avec les outils numériques. Nous avons vu que le passage par l'office social est difficile pour bon nombre de recourants po-

### 3.3 – Traitement des dossiers

#### 3.3.1 – Constats

Un constat récurrent, souligné par de nombreux témoignages, est le délai d'attente pour obtenir l'aide, particulièrement depuis ces dernières années. Les mots utilisés par les participants pour décrire cette situation sont sans équivoque : « stress absolu », « démoralisant », « infernal » et bien d'autres encore. Certains ont ainsi rapporté n'avoir reçu leur premier versement mensuel de la SL qu'en octobre, alors que leur demande avait été renouvelée dès le mois de janvier.

Un autre point fréquemment mentionné est la difficulté d'accéder à l'administration, en particulier en ce qui concerne le suivi des demandes. Certains répondants ont évoqué des courriers leur conseillant de ne pas appeler l'administration ; un message qui, selon eux, peut être mal interprété, notamment par ceux qui attendent une réponse sans savoir comment obtenir des informations supplémentaires.

---

*Ils m'ont écrit qu'ils ont reçu les papiers, mais qu'ils devaient tout traiter et que cela pourrait durer un peu. Oui, alors ils ont dit que je ne devais pas appeler tout le temps. OK, mais moi, je ne les ai pas appelés du tout. Apparemment, ils ont l'habitude que les autres les appellent en permanence. Je n'ai donc pas appelé. J'ai simplement laissé les choses suivre leur cours.*

*Homme, 50-60 ans, vivant seul*

---

Les courriers et les échanges avec l'administration ont parfois été perçus comme blessants par certains par-

tentiels, l'image de « bureau des pauvres » restant toujours présente dans la population. Ceci est vrai dans bon nombre de pays européens comme le souligne Eurofound (2015 : 2) :

*Application procedures through social welfare offices are prone to stigma; decoupling benefit applications from social welfare can provide a solution.*

Il serait donc préférable de ne pas associer ce guichet unique à l'office social mais d'en faire un lieu séparé et plus neutre. En complément, des campagnes visant à clarifier le rôle de l'office social en insistant sur l'importance d'un service aux personnes, non stigmatisant et essentiel, pourraient aussi s'avérer utiles.

ticipants. Dans certains cas, les refus, mal compris et difficiles à contester, ont engendré un sentiment d'injustice, voire un rejet total du système d'aide. Ces expériences ont laissé l'impression que les bénéficiaires étaient pris dans un système qu'ils jugeaient peu réactif et peu transparent.

---

*J'ai été déçu de la réponse. Là j'ai déjà commencé à remonter la pente, j'ai mon CDI, je ne gagne pas assez mais je suis content parce que j'ai un salaire à la fin du mois ; je préfère rester comme ça et ne pas courir derrière les aides de l'État même si j'y ai peut-être droit*

*Homme, 45-50 ans, vivant seul*

---

Les entretiens ont également mis en lumière le « coût psychologique » important que peut représenter la demande d'aide, en particulier le sentiment de honte et de stigmatisation qu'elle peut engendrer. Ce phénomène semble être particulièrement marqué pour les aides nécessitant un passage par l'office social, comme la demande d'accès à l'épicerie sociale. Dans ces cas, il s'agit de franchir la porte de l'office social, de reconnaître et d'assumer que l'on a besoin d'aide. Pour certains, le simple fait de pénétrer dans cet espace est vécu comme un déclassement ou une disqualification sociale, renforçant le sentiment d'exclusion.

Comme le montre l'Annexe 1, la majorité des répondants ont rencontré au moins un refus pour non-éligibilité. Cela peut sembler surprenant au premier abord, compte tenu des caractéristiques de la population en-

quêtée. En effet, bien qu'il soit impossible de juger objectivement de l'éligibilité des répondants (car l'intégralité des informations nécessaires pour évaluer cette éligibilité n'a pas été fournie lors de l'entretien), nombreux sont ceux qui vivent dans des conditions (très) difficiles, décrivant des privations quotidiennes importantes et un niveau de revenu faible.

Qu'ils soient justifiés ou non, les refus mal compris, qui ont été difficiles ou impossibles à contester, ont dans certains cas engendré un sentiment d'injustice, voire un rejet du système d'aide dans son ensemble. Après un refus perçu comme injuste ou blessant, certains répondants choisissent de ne plus demander la subvention qui leur a été refusée, même si les conditions d'octroi ou leur situation personnelle ont évolué. Parfois, pour se protéger d'un nouveau refus ou d'un sentiment d'humiliation, ils affirment être non-éligibles pour toutes les aides, sans tenir compte des différences de critères d'éligibilité selon le type d'aide ni de l'évolution possible de leur situation au fil du temps.

---

*J'ai essayé une fois de demander ce qu'ils appellent l'allocation de vie chère. Et on dépassait la limite, on dépassait de quelques centimes, hein. Et on n'a pas eu droit. Donc j'ai dit ben à quoi ça sert alors les aides ? Si c'est pour aider les gens qui travaillent pas, alors je préfère ne pas travailler non plus, hein. Parce que ceux qui ne travaillent pas, ils ont toujours les aides. Et les gens qui sont à la limite, on ne les aide pas. Alors il vaut mieux rester à la maison [sourire].*

*Interviewer : Et... donc, vous avez fait la demande pour l'allocation de vie chère une fois, mais vous n'avez jamais eu l'idée de la redemander ?*

## 3.4 – Analyse des refus

### 3.4.1 – Constats

Il est crucial de pouvoir quantifier le taux de refus pour chaque type d'aide et d'identifier en détail les raisons de ces refus. Pour chaque cause, il est important de clarifier les informations susceptibles d'être mal comprises par le public ciblé ou de proposer un soutien afin d'éviter les erreurs lors de la demande. Cependant, en l'absence de données pour certaines allocations, il est difficile d'effectuer ce type d'analyse.

Un exemple de bonne pratique est fourni par le FNS, qui publie le nombre total de refus ainsi que les raisons de ces refus pour les allocations dont il est responsable. Idéalement, l'analyse de ces données devrait alimenter une réflexion sur l'éventuelle adaptation des critères d'octroi (voir section suivante)

*Non, parce que je n'ai pas aimé la réponse, déjà. C'est comme une menace, « ne nous embêtez plus » ou « ne nous embêtez pas ». Je me souviens plus maintenant (...).*

*Interviewer : Et c'était quand ?*

*Oh, c'était il y a bien 18-19 ans.*

*Femme, 50-60 ans, en couple avec enfants, salariée.*

---

### 3.3.2 – Pistes

Sur la base de ces constats, il semble crucial d'améliorer la façon dont les dossiers sont traités par l'administration ; ce, afin d'éviter frustrations, perte de confiance des bénéficiaires envers les institutions publiques et rupture du contrat social entre ces derniers et leur gouvernement (De Schutter, 2022). Pour ce faire, il importe en particulier de veiller à :

- Réduire le délai de traitement des dossiers ;
- Prêter attention au langage utilisé dans les réponses et garantir l'accessibilité de l'administration pour expliquer les décisions ;
- Offrir au recourant la possibilité de rectifier une erreur ;
- Doter les administrations des ressources humaines nécessaires ;
- Traquer les pratiques stigmatisantes et veiller à préserver la dignité sociale ;
- Prévoir des procédures simples pour contester une décision jugée erronée.

Le Tableau 1 présente le nombre et la répartition des refus selon la principale raison pour l'AVC et la prime énergie. Environ 6.000 dossiers ont été refusés sur un total de près de 35.000 demandes d'octroi ou de renouvellement, soit un taux d'environ 17%. Dans un quart des cas, le refus est dû à une demande ou un dossier incomplets. Ce constat suggère la nécessité d'un soutien accru pour aider les demandeurs dans leurs démarches (voir Section 3.2). Dans la moitié des cas, le refus est motivé par un dépassement des plafonds de revenu. Il serait pertinent d'analyser plus précisément la répartition de ces dépassements pour déterminer s'ils sont faibles ou importants. Envisager une aide dégressive sur plusieurs tranches de revenu, permettrait d'éviter des effets de seuil (voir Section 3.5). Les conditions relatives à l'interdiction d'introduire une nouvelle demande durant l'année (même



quand la situation a changé) et celles relatives à la date de la demande expliquent environ 400 refus. Les réformes en cours de l'AVC assouplissent ces conditions. Enfin, dans 124 cas, le refus est dû au fait que le demandeur a bénéficié de l'aide financière de l'État pour études supérieures au cours des 12 mois précédant la demande d'AVC. Nous discutons des conditions de vie des étudiants et du fait qu'ils sont exclus de la plupart des aides dans la Section 3.5.

**Tableau 1 : Nombre de dossiers refusés pour l'AVC et la prime énergie, par principale raison du refus, 2022**

Décisions d'attribution	28912	
Refus - Total	5988	100%
Refus - attributaire mineur	3	0,1%
Refus - résidence	912	15,2%
Refus - double demande	257	4,3%
Refus - bourse étudiant	124	2,1%
Refus - détention	7	0,1%
Refus - demande après le 31.10.	161	2,7%
Refus - demande incomplète	264	4,4%
Refus - dossier incomplet	1212	20,2%
Refus - dépassement limites	3048	50,9%

Source : Rapport d'activité du Fond national de solidarité, 2023.

Lors d'une réponse à une demande parlementaire, le Ministre du logement a fourni une désagrégation des cas de refus de la SL en 2021 (voir Tableau 2). Les raisons du refus sont un peu moins désagrégées que celles fournies dans les données publiées annuellement pour l'AVC. Dans 28% des cas, le libellé « autre cause » ne permet pas d'identifier précisément la cause du refus. De plus, les dossiers incomplets ne sont pas facilement identifiables. Dans 7% des refus, c'est dû à un problème de déclaration des différentes

composantes du revenu prises en compte. La principale cause de refus reste le dépassement du plafond de revenu, suivi par un taux d'effort inférieur à 25%. Il serait utile de ventiler plus précisément les problèmes rencontrés. Par exemple, les personnes dont le taux d'effort est inférieur à 25% sont-elles proches de ce seuil ? Faut-il envisager une révision de ce seuil de 25% ?

**Tableau 2 : Nombre de dossiers refusés pour la subvention de loyer, par principale raison du refus, 2021**

Décisions d'attribution	7146	
Refus - Total	1236	100%
Refus – montant inférieur à 25€	0	0%
Refus – taux d'effort inférieur à 25%	293	24%
Refus – les revenus n'ont pas été déclarés	91	7%
Refus – revenus trop élevés	497	40%
Refus – subvention FNS dans le cadre du RE-VIS	15	1,2%
Refus – autre cause	340	28%

Source : Réponse à la demande parlementaire 5817, 31/03/2022.

### 3.4.2 – Pistes

Ces quelques chiffres illustrent l'importance d'une analyse détaillée des causes de refus. Ils soulignent également l'utilité d'une évaluation externe du traitement des dossiers.

#### ANALYSER PRÉCISÉMENT LES REFUS

Une telle analyse doit permettre entre autres d'identifier les informations qui pourraient être mal comprises par le public et d'offrir un meilleur accompagnement pour éviter les erreurs lors des demandes. Elle peut aussi nourrir la réflexion sur des réformes qui pourront améliorer l'efficacité des politiques d'aide.

## 3.5 – Evaluation des conditions d'éligibilité et des montants octroyés

### 3.5.1 – Constats

L'Annexe 2 présente brièvement les conditions d'éligibilité des différentes aides traitées dans ce rapport.

Bien que l'analyse effectuée ne puisse être considérée que comme préliminaire, elle met en lumière des lacunes dans la protection de certains groupes de personnes matériellement démunies. En plus du non-recours imputable à l'individu ou au refus de l'administration, de nombreux cas d'exclusion en raison des règles d'éligibilité existent, ce qui est désigné plus haut sous le terme de « non-recours tertiaire ». La manière dont certaines aides sont conçues peut en effet exclure une partie des personnes en situation de précarité, diminuant ainsi l'efficacité globale des dispositifs d'aide dans la lutte contre la pauvreté.

On peut ainsi noter les exemples suivants.

#### ETUDIANTS

Les étudiants, même en situation de grand besoin, sont exclus de la plupart des aides. Un des participants étudiant en master vivait ainsi dans une situation de déprivation sévère (manque récurrent de nourriture, décision de ne pas allumer le chauffage l'hiver, logement exigu dans un quartier insécurisant). Sa seule source de revenus était l'aide pour études supérieures, complétée par un faible salaire correspondant au maximum d'heures de travail autorisé pour maintenir sa bourse sociale. L'accès à l'épicerie sociale lui a été refusée dès le premier contact téléphonique avec l'office social du simple fait qu'il était étudiant.

*A vrai dire, cet hiver, on n'a même pas allumé le chauffage. On... on était parfois même avec les*

#### EVALUER LE TRAITEMENT DES DOSSIERS DE MANIÈRE EXTERNE

Une évaluation externe des processus de traitement des dossiers au sein de l'administration, afin de s'assurer que les refus sont justifiés, est également indispensable. Un tirage aléatoire des dossiers refusés, suivi d'un retraitement par un auditeur indépendant, permettrait d'effectuer ce contrôle et de garantir la cohérence dans l'application des critères d'octroi.

*manteaux.... Seulement lorsqu'on cuisinait, ça chauffait un peu la chambre. (...)*

*Lorsque j'ai appelé l'assistante sociale de la commune, juste pour avoir des aides concernant la nourriture ou avoir un bon... elle a refusé directement. Au téléphone. Je voulais prendre un rendez-vous mais elle, elle était très méchante. (...) J'ai... expliqué mon cas, ma situation. Elle ne voulait même pas écouter. Elle a dit : « Monsieur, est-ce que vous avez terminé l'école ? » J'ai dit oui. « Est-ce que vous avez un Bachelor ? » J'ai dit oui. « Allez travailler, ne continuez pas vos études ! » (...) Parfois, on se...on se sent vraiment...dévalorisé... Déjà, je suis une personne, qui ne veut déranger personne. Mais lorsque j'ai demandé, que j'ai...j'ai eu de telles réactions... j'étais très déçu.*

*Homme, 20-30 ans, étudiant en master*

#### TRAVAILLEURS À BAS SALAIRE ET AUTRES GROUPES À BAS REVENU

Les plafonds de revenu de certaines aides sont jugés trop bas par plusieurs répondants ayant essuyé un refus, notamment par des travailleurs à bas salaire sans enfant, qui soulignent que ces plafonds sont inférieurs au salaire social minimum (SSM) dans bien des cas. Bien que l'AVC ait été demandée par un grand nombre de répondants (au moins une fois), elle a été refusée dans un nombre significatif de cas pour nos répondants (voir Annexe 1). Ceci est corroboré par la désagrégation des refus de l'AVC publiée par le FNS et présentée au Tableau 1 plus haut, car 51% des cas de refus ont trait à un dépassement du plafond de re-

venu. Le refus peut par ailleurs avoir lieu après des périodes où l'aide a été attribuée, créant une incertitude quant aux sources de revenu sur lesquels le ménage peut compter. L'éligibilité semble particulièrement incertaine pour bon nombre de travailleurs en fonction de la temporalité de l'indexation du SSM, des heures supplémentaires, du travail de nuit et d'éventuels autres variations.

---

*C'est tous les ans que je fais la demande mais c'est la première fois que c'est refusé. Moi j'avais pensé que c'est par rapport à [nom de l'entreprise] parce que [nom de l'entreprise], comme vous connaissez un peu le groupe, entre le travail de journée, on peut aussi travailler le soir, le samedi et le dimanche. Et bon moi comme je suis tout seul salarié ici à la maison, ma femme elle touche une aide pour l'enfant qui est handicapé mais bon elle touche seulement 500 euros. Et moi je me force au travail moi je me dis oh peut-être que c'est à cause du salaire avec les heures et tout qui sont trop élevées. Moi je me dis c'est quand même idiot parce qu'ils voient quand même qu'il y a des heures normales et qu'il y a quand même des heures supplémentaires, travail de nuit et tout mais bon quand on n'a pas le choix il faut comment dire tout ramasser.*

*Interviewer : Donc en quelque sorte vous pensez que vous êtes pénalisé. Vous faites plus d'effort au travail mais d'un autre côté [acquiescement] ça vous pénalise parce que vous n'avez plus la Vie Chère.*

*Oui parce que c'était une aide qu'on avait vraiment besoin cette année mais là ma femme elle m'a dit comment on va faire ? Moi je dis ben le travail. Je force encore un peu. Mais bon arrivé à un certain âge la santé aussi elle paye.*

*Homme, 40-50 ans, en couple, deux enfants dont un avec handicap, salarié.*

---

Il convient de noter qu'au moment des interviews, le montant des plafonds de revenu utilisés par les différentes aides pouvait être inférieur au seuil de pauvreté (en fonction de la composition du ménage et du type d'aide) et était le plus souvent inférieur au « budget de référence » correspondant calculé par le STATEC pour la plupart des ménages-types<sup>8</sup>. Cela met en évi-

dence un risque que les aides ne soient pas accessibles à l'ensemble des ménages considérés comme étant en risque de pauvreté, selon les indicateurs habituellement utilisés au Luxembourg.

#### PERSONNES HÉBERGÉES

Il ressort également des entretiens que le cumul du revenu des enfants adultes ou des personnes hébergeant une personne sans ressource au sein de la communauté domestique entrave l'autonomie des plus fragiles car il les rend souvent inéligibles aux aides. Il serait judicieux d'analyser le système de l'adresse de référence à cet égard.

#### PERSONNES AYANT DES COÛTS DE SANTÉ ÉLEVÉS

Les témoignages indiquent qu'il serait pertinent d'évaluer les dispositifs existants destinés à aider les personnes à couvrir leurs frais de santé. Le fait d'avoir à avancer ces dépenses, même si elles sont ensuite intégralement remboursées, peut être difficile pour certains. De plus, il n'est pas toujours facile pour le patient de connaître le montant exact restant à sa charge, car cela dépend de l'acte médical et des tarifs pratiqués par les médecins (le montant des conventions personnelles).

Quant au « tiers payant social », il nécessite l'accord du Conseil d'Administration de l'office social compétent, et les critères d'attribution varient d'un office social à un autre (ATD, 2023). Cela peut être difficile et stigmatisant pour certaines personnes d'avoir à « faire preuve de leur indigence de manière dûment documentée » comme le stipule le Code de la sécurité sociale<sup>9</sup>. L'incertitude des critères d'octroi, combinée à des coûts de santé élevés, ajoute un sentiment d'insécurité. Le fait de devoir présenter des documents de l'office social ainsi que des étiquettes aux médecins peut également placer la personne dans une situation difficile et stigmatisante. Enfin, l'accord du tiers payant social est généralement limité à trois mois, bien qu'il puisse être prolongé exceptionnellement à six mois, ce qui oblige les demandeurs à renouveler fréquemment leur demande.

Le non-recours aux soins préventifs (ou curatifs en début de maladie) peut entraîner des problèmes de santé plus graves et plus coûteux à long terme. Les

---

<sup>8</sup> Un budget de référence est un ensemble chiffré de paniers de biens et services ayant trait à divers aspects de la vie : alimentation saine, vêtements et chaussures, hygiène personnelle, logement, santé, mobilité, vie sociale, besoins spécifiques des enfants, etc. Ils représentent un certain standard de vie dans une société donnée. « Le budget calculé par le STATEC vise un niveau de vie « modeste, mais adéquat ». Il doit permettre aux individus de participer adéquatement à la vie sociale et de mener une vie décente, tout en représentant un niveau de consommation bas. Le budget est établi pour différents types de ménages hypothétiques qui présentent un certain nombre de caractéristiques (ils sont tous en bonne santé et n'ont pas de besoins médicaux spécifiques, sont bien informés de leurs droits, savent gérer leur budget de manière rationnelle). » <https://statistiques.public.lu/fr/donnees/methodologie/methodes/conditions-sociales/budget-reference.html>

<sup>9</sup> Selon l'Art 24.2 du Code de la sécurité sociale, « La prise en charge directe est encore accordée en cas d'indigence de la personne protégée dûment documentée par une attestation établie par l'office social en charge, suivant les modalités déterminées par les dispositions statutaires et conventionnelles ».

données luxembourgeoises révèlent un gradient socio-économique important en ce qui concerne les problèmes de santé, déjà visible dès l'enfance, qui reflète les difficultés rencontrées par certaines familles pour accéder aux soins : En 2022, 63% des écoliers de 11 à 12 ans issus de familles peu aisées ont signalé des problèmes de santé, contre seulement 34% chez les enfants de familles aisées (Observatoire national de la santé, 2024).

### 3.5.2 – Pistes

Ces constats mettent en évidence le besoin d'avoir une réflexion plus globale sur les conditions d'éligibilité qui sous-tendent la politique d'aide au Luxembourg. Parmi les questions qui pourraient faire partie de cette réflexion, on peut noter les pistes suivantes :

#### EVALUER L'ADÉQUATION DES PLAFONDS DE REVENU

La comparaison entre les plafonds de revenu utilisés pour l'octroi des aides et les budgets de référence ou les seuils de pauvreté correspondants montre que certains ménages dans le besoin ne sont pas éligibles à certaines aides. Or, si une partie de la population en situation de pauvreté n'a tout simplement pas droit aux aides, augmenter le recours aux aides ne pourra pas diminuer sensiblement le taux de pauvreté. Ceci a été démontré récemment par l'étude du STATEC qui a simulé un taux de recours de 100% à différentes aides et a montré que bon nombre de personnes en situation de pauvreté ne sortaient pas de la pauvreté, soit parce qu'elles étaient inéligibles, soit parce que le montant de l'aide ne leur permettait pas d'atteindre le seuil de pauvreté (STATEC, 2023). Il est donc essentiel d'évaluer l'adéquation des plafonds de revenu des différentes aides pour différents ménages-types.

#### OCTROYER L'AIDE DE MANIÈRE DÉGRESSIVE POUR ÉVITER UN EFFET DE « SEUIL »

Pour améliorer l'efficacité des aides dans la lutte contre la pauvreté et éviter l'incertitude liée aux variations mineures de revenu, il serait pertinent d'envisager un octroi dégressif des aides. Cela consisterait à établir un système de tranches de revenu, allant jusqu'à un plafond plus élevé qu'à l'heure actuelle, pour déterminer le montant de l'allocation qui serait alors dégressif. Cette approche pourrait s'inspirer de la méthode utilisée pour l'AVC réduite, mais en l'étendant à un plus grand nombre de tranches de revenu. Par exemple, une prime énergie réduite pourrait être attri-

buée à un plus grand nombre de ménages, avec une fraction (la moitié, par exemple) de la prime accordée à ceux dont le revenu mensuel se situe entre 25% et 30% au-dessus du seuil de l'AVC<sup>10</sup>.

#### EVALUER L'ADÉQUATION DES MONTANTS OCTROYÉS

La présente étude n'avait pas pour objet d'évaluer l'adéquation du montant des aides. Toutefois, les témoignages recueillis indiquent qu'il serait pertinent d'examiner cette adéquation dans différentes situations-types, en prenant en compte les coûts de la vie et du logement au Luxembourg. Les budgets de référence pourraient constituer un outil précieux pour de telles évaluations. La réflexion en cours menée par le Ministre de la famille, ainsi que les réformes de l'AVC, de la prime énergie et de la SL, vont dans la direction d'une meilleure adéquation de l'aide par rapport aux coûts de la vie.

#### NE PRENDRE EN COMPTE QUE LE REVENU D'UNE COMMUNAUTÉ DOMESTIQUE RESTREINTE

La prise en compte du revenu des personnes au sein de la même communauté domestique que le demandeur peut priver ce dernier de toute aide. Il s'agit par exemple du revenu d'enfants adultes qui travaillent ou de personnes qui hébergent quelqu'un dans le besoin. Cette prise en compte peut avoir des conséquences désastreuses sur l'autonomie de la personne qui souhaite recourir aux aides. Cela peut également pénaliser les parents quand leurs enfants qui travaillent continuent à vivre avec eux faute de trouver un logement abordable et/ou pénaliser les enfants qui ont des difficultés à élaborer des projets pour l'avenir. Utiliser une notion de communauté domestique restreinte, excluant les enfants adultes et les proches hébergeant la personne de manière transitoire, pourrait être plus indiqué. À cet égard, l'annonce du gouvernement concernant l'octroi futur de l'AVC va précisément dans ce sens et est à saluer : les revenus des personnes de moins de 30 ans, vivant dans la communauté domestique de leurs parents, ne seront plus pris en compte pour évaluer l'éligibilité de la communauté domestique<sup>11</sup>.

#### EVALUER L'AIDE AUX ÉTUDIANTS DANS LE BESOIN

Pour les étudiants dont les parents sont absents ou rencontrent de graves difficultés financières, les aides

<sup>10</sup>[https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes\\_actualites/communiqués/2024/07-juillet/19-hahn-nouveautés.html](https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2024/07-juillet/19-hahn-nouveautés.html)

<sup>11</sup> Ibidem.

disponibles ne suffisent pas à garantir la poursuite des études. Le fait de percevoir l'Aide pour études supérieures empêche d'accéder à la plupart des autres formes d'aide. Sous certaines conditions, la bourse d'études de base (1.200€/semestre) peut être complétée par un complément social (2.321€/semestre). Au total, cela représente un montant largement insuffisant pour vivre décemment au Luxembourg, sauf si l'étudiant bénéficie de l'aide de tiers. De plus, si l'étudiant travaille plus de 10 heures par semaine, ce qui peut être indispensable pour subvenir à ses besoins, le complément social est considérablement réduit. Par ailleurs, les jeunes de moins de 25 ans, ainsi que tous les étudiants, quel que soit leur âge, ne sont pas éligibles au REVIS.

Ces conditions peuvent décourager les étudiants les plus précaires de commencer ou de poursuivre des études. Elles peuvent aussi constituer un frein pour ceux qui souhaitent se réorienter professionnellement en reprenant des études. Une réflexion globale, accompagnée d'une analyse approfondie de ces différents enjeux, serait donc très utile.

#### AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE

##### DES SOINS DE SANTÉ

Des exemples de bonnes pratiques existent dans d'autres pays pour améliorer l'accessibilité des soins de santé. Ceux-ci incluent des tarifs inférieurs (voire gratuits pour certains actes) pour la population à bas revenu, un système de « maximum à facturer » qui garantit à tout ménage de ne pas dépenser plus qu'un montant maximum par an pour ses soins de santé qui varie en fonction de son revenu, ou le développement de maisons médicales multidisciplinaires accessibles à bas tarif pour les personnes vulnérables.

### 3.6 – Améliorer l'accès aux épiceries sociales comme dernier rempart contre la pauvreté extrême

Le passage par l'office social est requis pour accéder à certaines aides, notamment pour l'accès à l'épicerie sociale. Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné, les démarches auprès de l'office social ne sont pas neutres pour de nombreuses personnes ; elles sont souvent perçues comme stigmatisantes. De plus, l'accès aux épiceries sociales est conditionné à une analyse détaillée du budget et de la consommation des demandeurs, ce qui peut s'avérer difficile ou intrusif pour ceux qui souhaitent y recourir. La littérature démontre que ce type de pratiques laisse beaucoup de place à la discrétion du travailleur social et augmente le risque de jugements moraux sur la façon dont le bé-

#### RÉFORMER EN PROFONDEUR CERTAINS DISPOSITIFS

Pour certaines problématiques apparues dans les témoignages, des changements structurels peuvent être nécessaires pour améliorer véritablement l'efficacité et l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté.

Les trois sections suivantes (Sections 3.6, 3.7 et 3.8) vont au-delà des adaptations des mesures existantes en appelant à une réflexion plus en profondeur sur les aspects suivants :

- **Améliorer l'accès aux épiceries sociales comme dernier rempart contre la pauvreté extrême.**
- **Repenser les conditions d'éligibilité de l'avance et du recouvrement des pensions alimentaires en s'inspirant de ce qui se fait dans certains autres pays de l'Union européenne.**
- **Mener une réflexion sociétale critique sur les images et stéréotypes relatifs aux bénéficiaires de l'aide sociale, et promouvoir et encourager le recours aux aides en les situant dans le cadre général des droits de la personne.**

néficaire de l'aide dépense son argent (Andriessen & van der Velde, 2023 ; Steenssens & Degavre 2007).

---

*On nous demande les relevés bancaires et c'est quelque chose j'ai jamais compris. Euh... pourquoi je dois imprimer les 3 derniers relevés bancaires où y a écrit tout, est-ce que c'est vraiment nécessaire parce qu'on le vit déjà comme une humiliation et moi j'ai vraiment vécu ça comme une humiliation. Ce serait bien plus facile de dire « Donnez-moi le solde de votre compte bancaire » et basta. Pourquoi ces gens se permettent le droit de dire « Pourquoi vous n'allez*

*pas faire vos courses au LIDL au lieu de Cactus » où parfois les prix ils sont pareils. Je suis tombée dans le jeu au début alors j'allais au Aldi, je dis bon je prends des Kellogg's pour ma fille, je lui verse dans son bol, elle me dit : « Mais c'est quoi ce goût ? » parce qu'après elle avait l'habitude de manger d'autres Kellogg's. Pour économiser combien ? 50 centimes parfois ? Et c'est ça, un truc, non, je le souhaite à personne. [...] « Qui sont ces gens pour nous juger ? ».*

*Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 1 enfant, reclassement suite à une grave maladie puis chômage, locataire, origine non-UE, a grandi au Luxembourg*

Une littérature conséquente portant sur les aides alimentaires en Europe révèle que des critères stricts, exigeant de la part des bénéficiaires potentiels qu'ils fournissent des informations détaillées sur leur situation financière et leur consommation peut blesser leur dignité (Andriessen & van der Velde, 2023). L'évaluation de l'éligibilité peut également être dommageable en provoquant une hiérarchie informelle, divisant les personnes en situation d'insécurité alimentaire en « méritantes » ou « non-méritantes ».

*J'avais aussi droit à la « Boutique sociale » au début, pour faire mes achats. Et c'était bien, mais ensuite, j'ai reçu un 13<sup>ème</sup> mois. Apparemment, chaque office social suit ses propres règles. J'avais une bonne assistante sociale, mais elle a soudainement été remplacée. J'en ai alors eu une autre ; elle a regardé mes extraits de compte. Pour l'autre c'était ok, j'avais droit à la « Boutique sociale ». Alors j'ai reçu le 13<sup>ème</sup> mois, environ 2.800 euros. J'ai payé ma facture de décompte des charges, avec mon 13<sup>ème</sup> mois. Cela fait donc 2.800 euros moins 1.300 euros. Ça ne me laissait pas grand-chose. J'étais fière de pouvoir me dire : « J'ai 2 enfants, ils ont 2 comptes bancaires. J'offre 500 euros à chacun d'eux par virement sur leur compte bancaire. » J'étais également fière de pouvoir montrer cela à l'office social : « Vous voyez, je fais des progrès ». Puis j'ai reçu une analyse de mes extraits bancaires et l'assistante sociale m'a appelée : « Vous n'avez plus droit à la « Boutique sociale » ». Je lui ai répondu « Pardon ? ». « Oui, si vous placez 500 euros sur les comptes bancaires de vos enfants, cela signifie que vous avez suffisamment d'argent. Vous n'en avez plus besoin ». J'ai pensé : « Cela n'a aucun sens. C'est n'importe quoi ! ».*

*Femme, 30-40 ans, monoparentale avec 2 enfants, salariée, locataire, origine luxembourgeoise*

Comme rappelé par Schneider et al. (2014 : 10) dans leur étude sur les épiceries sociales en Europe, ces structures ont pour objectif de fournir une alternative entre la soupe populaire et les supermarchés traditionnels pour celles et ceux qui ne parviennent pas à se nourrir. Elles visent essentiellement à permettre à leurs bénéficiaires d'être traités comme clients (et non comme bénéficiaires caritatifs), ce qui renforce leur dignité. Il est donc crucial que la procédure de sélection n'aille pas dans le sens opposé.

La crainte d'une fraude et la nécessité d'une bonne gestion des fonds publics peuvent expliquer des évaluations d'éligibilité contraignantes. Toutefois, il est important de mettre en perspective le coût de la fraude par rapport aux conséquences graves sur l'équilibre alimentaire et la santé des personnes que peut avoir le non-recours aux épiceries sociales dû à des contrôles excessifs. Un accès restreint peut aussi générer une colère sociale, liée à l'idée que le droit à l'alimentation n'est pas garanti et que l'accès à l'un des derniers recours contre la faim peut être remis en question. Certains de nos répondants ont exprimé leur frustration de devoir passer ces tests d'éligibilité intrusifs assortis de critiques sur leur manière de vivre pour accéder à ce droit, d'autant plus que l'utilisation de l'épicerie sociale, souvent alimentée par des invendus, n'est déjà pas anodine en termes d'estime de soi.

Comparé à d'autres pays européens, le Luxembourg se distingue par certaines spécificités dans ses critères d'éligibilité. En effet, la prise en compte des dépenses, en plus du revenu, ne semble pas être la norme dans de nombreux autres pays (Schneider et al., 2014). Il en est de même pour l'obligation de passer par un office social pour obtenir la carte d'accès à l'épicerie sociale. Dans plusieurs autres pays, il existe divers moyens d'obtenir cette carte, notamment par le biais d'organisations caritatives ou des gestionnaires de l'épicerie sociale, qui peuvent la délivrer directement. Il existe aussi des expériences sociales qui testent un accès libre aux épiceries sociales, fondé sur la confiance et la responsabilité sociétale des clients (Schneider et al., 2014).

Des expériences pilotes pourraient permettre de tester l'impact de différentes conditions d'accès sur la population recourant à l'épicerie sociale au Luxembourg.

### 3.7 – Repenser la PALIM en s’inspirant de ce qui se fait dans certains autres pays de l’Union européenne

Compte tenu des taux élevés de non-recours et de refus, il semble impossible d’augmenter l’accès et l’efficacité de la PALIM dans le cadre réglementaire actuel. Une réforme plus fondamentale est nécessaire.

Au Luxembourg, 25% des enfants vivent avec un seul de leurs parents, ce qui place le pays au quatrième rang au sein de l’Union européenne (Guio & Van Lancker, 2023). Par ailleurs, on sait que le risque de pauvreté est beaucoup plus élevé pour les enfants vivant en famille monoparentale (40% contre 12% pour ceux qui vivent avec leurs deux parents). Si, dans la plupart des pays de l’Union européenne, les familles monoparentales sont plus vulnérables à la pauvreté que les familles biparentales, ce risque relatif accru est plus accentué au Luxembourg. Ces chiffres illustrent les difficultés de ces familles en termes exclusivement monétaires (en ne prenant en compte que leur revenu) ; ils ne tiennent pas compte des charges auxquelles elles sont confrontées. Par exemple, les dépenses en logement, particulièrement élevées au Luxembourg, sont quasi identiques pour les familles monoparentales et les couples avec enfants, alors que les premières ne disposent que d’une seule source de revenu. A cela s’ajoute la charge des enfants qu’il est difficile à concilier avec une occupation professionnelle à temps plein. Ces familles ont donc à la fois moins de revenu, plus de charges et moins de temps.

Il est dès lors crucial que le système de garantie étatique des pensions alimentaires puisse apporter un soutien significatif aux enfants dont l’un des parents n’assume pas la pension alimentaire due. Cependant, comme le montrent les témoignages recueillis, les conditions d’octroi de la PALIM sont extrêmement strictes, ce qui génère des non-recours primaire, secondaire et tertiaire importants. Pour rappel ces conditions incluent les suivantes :

- a) Résider depuis au moins 5 ans au Luxembourg de façon continue ;
- b) Avoir droit à une pension alimentaire fixée par un jugement exécutoire au Luxembourg ;
- c) Prouver que le recouvrement n’a pas pu être obtenu par une voie d’exécution de droit privé ou que ce recouvrement paraît voué à l’échec ou que le débiteur réside à l’étranger ;

- d) Être dans une situation économique difficile.

Le créancier doit aussi fournir les renseignements en sa possession relatifs au débiteur : son identité, son adresse ou sa dernière adresse connue, sa profession, les noms et adresse de son employeur, la nature, la situation et l’importance de son patrimoine ainsi que la source de ses revenus. Le FNS peut demander au créancier la présentation d’un certificat de vie du débiteur avant chaque paiement.

Le rapport d’activité du FNS (2023) montre que peu de demandes sont introduites et qu’une proportion très importante des demandes est refusée (157 demandes ont été introduites en 2022, 113 ont été refusées<sup>12</sup>). Selon ce rapport, 47% des nouvelles demandes ont été refusées pour cause de « dossier incomplet », 16 % à cause de la condition a) ci-dessus, 5% à cause de la condition b), 24 % à cause de la condition c) et 8 % à cause de la condition d).

Les témoignages confirment très clairement les difficultés importantes du recours à la PALIM.

---

*Le père n’a plus payé la pension, alors j’ai essayé d’obtenir la pension par le Fonds National de Solidarité, mais ils m’ont demandé des choses un peu impossibles et moi enfin j’étais plus dans l’optique, enfin pour s’en sortir il faut travailler, il faut trouver des solutions, on peut pas juste faire de la paperasse et on peut pas avoir d’énergie pour plus que ce qu’on peut, enfin il faut se focaliser sur quelque chose, donc c’est les enfants d’abord pour qu’ils soient pas tristes, pour que tout se passe bien avec eux, et puis travailler quoi...*

---

*Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 3 enfants*

Des répondants ont expliqué à quel point la condition qui oblige les recourants à prouver que le parent redevable de la pension est en vie et à donner des informations sur cette personne les a placés en difficulté, surtout quand les contacts sont rompus ou difficiles avec le parent absent. La condition qui exige l’épuisement des voies d’exécution de droit privé implique également des coûts importants et des efforts considérables de la part des personnes qui sont déjà dans le besoin, sans oublier que ces procédures sont

---

<sup>12</sup> A titre de comparaison, 122.000 ménages ont bénéficié de la garantie de pension alimentaire (ARIPA) en France en 2022, soit 1000 fois plus qu’au Luxembourg, pour une population 100 fois supérieure et un taux de monoparentalité comparable.

parfois très longues et incompatibles avec l'urgence de garantir des moyens de subsistance aux enfants.

---

*J'ai demandé le recouvrement de la pension alimentaire, mais ils m'ont demandé une preuve de vie du père des enfants et je ne sais pas comment on prouve que quelqu'un est en vie. Un certificat de vie ça n'existe pas quand la personne ne vous donne pas de nouvelles et donc j'ai même pas cherché, j'ai juste laissé tomber...*

*Ensuite, j'ai relancé la procédure pour relancer la pension. Et alors là c'est vraiment compliqué parce que heu, on n'a pas du tout d'adresse pour lui, donc cette fois ils ont lancé une recherche, ils m'ont pas demandé de preuve de vie cette fois. Et on ne sait toujours pas où il est. Donc tant qu'ils ne savent pas où il est, ils ne peuvent pas se retourner contre lui et donc ils ne vont pas... me payer quoi.*

*Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 3 enfants*

---

La condition de résidence peut être restrictive dans un petit pays comme le Luxembourg où le marché immobilier, tant au niveau du prix que de la disponibilité, peut pousser les résidents à déménager transitoirement dans une région limitrophe. Une condition de lien durable avec le Luxembourg non basée sur la résidence effective durant les 5 dernières années paraîtrait plus indiquée.

---

*Et là, je découvre qu'au Luxembourg, il faut attendre 5 ans pour recevoir une pension alimentaire. Je suis donc punie parce que j'ai vécu en France pendant un an à peine, en dépit du fait que le coût exorbitant de la vie au Luxembourg m'ait plus ou moins, entre guillemets, poussée à partir. Pourtant, je suis née et j'ai toujours vécu ici. J'ai toujours travaillé ici et, en dépit du fait que j'ai vécu à l'étranger, j'ai toujours payé mes impôts ici. [...] Lorsqu'on m'a répondu : « Vous respectez tous les points, sauf un ». Je me suis sentie punie ! Tout ça parce que je voulais avoir une vie normale, parce que la vie est trop chère ici ! Je me suis vraiment sentie bien punie... Et puis j'ai formulé une nouvelle demande au directeur pour qu'il réexamine mon dossier. J'ai reçu un simple courrier standard en réponse. J'ai vraiment tout dit, je me suis donnée du mal pour constituer un véritable dossier, pour tout expliquer. Et en guise de réponse, je reçois simplement un courrier standard : « Il faut 5 années consécutives ». Comment est-on censé se sentir, alors ?*

*Femme, 30-40 ans, monoparentale avec 2 enfants, salariée, locataire, origine luxembourgeoise*

---

Les systèmes publics garantissant les pensions alimentaires impayées existent dans bon nombre de pays européens. Leur objectif est d'assurer que les bénéficiaires reçoivent les montants qui leur sont dus lorsque la personne qui doit payer la pension ne la paye pas. Ces systèmes visent à protéger les enfants et parfois les ex-conjoints contre les défauts de paiement.

Pour mieux comprendre comment ces conditions pourraient être relaxées ou adaptées afin d'augmenter le recours et diminuer le taux de refus, le reste de cette section s'appuie sur une étude détaillée des systèmes de garantie de pensions alimentaires et des conditions d'octroi dans d'autres pays européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Estonie, France, Suède). La description des systèmes ainsi que leurs points forts et limites est fournie dans l'Annexe 3. Cette section est également basée sur des études portant sur les politiques de soutien aux enfants vivant dans des familles monoparentales (Collombet, 2022 ; Hakovirta et al., 2020 ; Nieuwenhuis, 2020 ; OECD Family Database).

La littérature montre que des dispositifs efficaces et ayant un taux élevé de recours sont essentiels pour éviter que les retards de paiement ne nuisent gravement aux conditions de vie des enfants (Hakovirta et al., 2020).

Dans l'ensemble des systèmes, on retrouve une approche commune : l'État avance les fonds et tente ensuite de récupérer les sommes dues auprès du débiteur. Les conditions d'accès influencent toutefois directement le recours et l'efficacité des dispositifs. L'étude détaillée des systèmes dans les six pays couverts montre que leurs conditions d'accès y sont beaucoup moins restrictives qu'au Luxembourg :

- Il n'y a **pas de conditions de revenu** réduisant l'accès du parent créancier au dispositif de garantie. L'ensemble des parents lésés peuvent en bénéficier. La Belgique imposait des conditions de revenu mais a réformé son système afin d'en améliorer l'efficacité.
- Dans la plupart des systèmes, il n'y a **pas d'accès conditionné à une voie d'exécution de droit privé** mais au contraire une intervention publique en première intention en cas de non-paiement.
- Certains systèmes **garantissent la pension quand le parent est introuvable ou non solvable**. C'est notamment le cas de l'Allemagne qui l'indique explicitement.



- Les **conditions de résidence** sont présentes mais ne sont pas assorties de durée aussi longue qu'au Luxembourg.
- Les avances sont le plus souvent **garanties dès qu'un accord a été formalisé** entre les ex-partenaires, qu'il s'agisse d'une décision judiciaire ou d'un acte extrajudiciaire tel qu'une convention de divorce par consentement mutuel déposée chez un notaire.

Par ailleurs, pour que les systèmes publics apportent une aide efficace, il importe de veiller aux aspects suivants :

- **Sensibilisation** : Il est crucial d'informer les créanciers de leurs droits et des démarches possibles pour récupérer les pensions impayées via des campagnes d'information, des portails en ligne, ou des brochures explicatives. Une meilleure sensibilisation réduit le nombre de familles ne demandant pas l'intervention des services publics par manque de connaissance.
- **Simplification des procédures et soutien administratif** : L'accès au système de garantie ne doit pas être conditionné à des démarches complexes et des services d'accompagnement dédiés doivent pouvoir aider les créanciers à naviguer dans les démarches administratives. Un exemple est fourni par le système suédois, qui est très facile d'accès ; les créanciers n'ont pas besoin de longues démarches judiciaires pour activer l'intervention de la *Försäkringskassan*, ce qui réduit le stress administratif pour les familles bénéficiaires.
- **Accès rapide à des avances** : L'accès aux avances doit être rapide et non conditionné à des démarches complexes, afin de permettre aux familles de ne pas subir de lourdes pertes financières à court et moyen terme. Les avances doivent être fournies même lorsque les démarches de recouvrement auprès du débiteur sont encore en cours. Pour être efficace en matière de lutte contre la pauvreté, il faut également que le montant des avances sur pensions alimentaires soit suffisant et soit calculé en fonction des besoins de l'enfant.
- **Protection du créancier** : Les pays dans lesquels les pensions alimentaires sont garanties par les pouvoirs publics protègent nettement mieux le niveau de vie du parent ayant la garde principale des enfants (Skinner and Hakovirta, 2020 ; Hakovirta et al., 2020). Dans des pays comme la Suède, où tous les parents isolés ont droit à une pension alimentaire garantie par les pouvoirs publics, l'effet bénéfique sur la pauvreté des enfants est important. À l'échelle de la vie d'un enfant, il est crucial que son parent puisse être aidé au plus

vite, sans avoir à attendre des démarches difficiles et épuisantes, d'autant que cela se rajoute à la surcharge émotionnelle et organisationnelle des familles monoparentales et à leurs fragilités financière et autres.

Pour les pouvoirs publics, un enjeu important pour la viabilité financière du dispositif est le recouvrement des pensions impayées de la part d'une proportion suffisante de parents débiteurs. Il s'agit d'un enjeu plus général lié au fait que le système peut être critiqué par une partie des électeurs s'il fait supporter par la collectivité la responsabilité parentale. La revue des systèmes existants montre qu'il s'agit d'un défi de taille pour la plupart des systèmes en place mais qu'il existe des moyens d'améliorer le taux de recouvrement et de responsabiliser les parents débiteurs.

- **Coordination interinstitutionnelle** : Une bonne coopération entre les services fiscaux, bancaires et sociaux permet un suivi plus précis des revenus des débiteurs et une détection plus rapide des cas d'insolvabilité volontaire. L'un des points forts du Danemark ou de la Suède est l'utilisation d'un système centralisé de données fiscales et sociales, ce qui permet de suivre avec précision les revenus des débiteurs et de procéder à des saisies directes. Les autorités peuvent également surveiller les changements d'emploi ou de revenus pour ajuster les montants à récupérer.
- **Recours aux sanctions** : En plus des saisies sur salaires, certains systèmes disposent de sanctions dissuasives efficaces pour motiver davantage les débiteurs à s'acquitter de leurs obligations, comme par exemple : la suspension des permis de conduire, la limitation du soutien entrepreneurial, la publication de la liste des débiteurs, la saisie de biens ou de comptes bancaires ou encore la suspension de certains droits. Au Royaume-Uni, les sanctions peuvent aller jusqu'à la saisie et la vente des biens du débiteur, le retrait de son passeport ou sa condamnation à la prison pour une durée maximale de six semaines (Collobet, 2022).
- **Pression forte sur tous les débiteurs pour dissuader le défaut de paiement** : La France a mis en place une intermédiation financière systématique pour toutes les pensions alimentaires dues depuis 2023 afin de veiller à ce que le parent débiteur honore ses engagements. Ce système fait pression sur l'ensemble des débiteurs et dissuade le défaut de paiement.
- **Coopération entre pays** : La coopération entre pays est cruciale pour accélérer les procédures de recouvrement dans les cas transfrontaliers, notamment en partageant des informations finan-

cières et en appliquant des sanctions conjointes. Un cadre juridique européen harmonisé pour le recouvrement des pensions alimentaires pourrait faciliter les démarches dans les cas où le débiteur

et le créancier résident dans des pays différents comme c'est souvent le cas au Luxembourg.

## 3.8 – Repenser l'aide sociale de manière globale au Luxembourg

### 3.8.1 – Lancer une réflexion globale sur le coût à long terme du non-recours aux dispositifs

Pour analyser plus en profondeur la problématique du non-recours, il est essentiel de mener un travail de réflexion transversal sur le sujet, en impliquant tous les acteurs concernés. En effet, comme le souligne Olivier De Schutter, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté :

*Le non-recours est de plus en plus perçu pour ce qu'il est : une lacune du système de protection sociale qui réduit considérablement l'effet de celle-ci en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, et qui entraîne une mauvaise utilisation des fonds publics. (De Schutter, 2022 : 18).*

La crainte de la fraude sociale et celle de voir exploser la demande d'aides amènent parfois l'État à multiplier à l'excès les conditions d'accès et les procédures de contrôle :

*Par souci de réduction des coûts, les systèmes de protection sociale sont de plus en plus souvent conçus de façon à décourager la fraude, ce qui entraîne de multiples difficultés et une tendance chez les travailleurs sociaux à se considérer davantage comme des gardiens que comme des aidants, et accroît ainsi la complexité de la situation et la méfiance des bénéficiaires. Il en résulte que ceux qui ont le plus besoin de soutien finissent par se décourager ou par être injustement exclus. Le non-recours n'est donc pas simplement un problème administratif ou technique. C'est aussi un problème politique qui ne peut être surmonté sans une volonté politique. (De Schutter, 2022 : 21)*

Il a été amplement démontré qu'un ciblage excessif des aides accroît la complexité du recours pour les demandeurs (non-recours primaire), augmente les risques d'erreur dans le traitement des demandes (non-recours secondaire) et amène à l'exclusion de groupes dans le besoin (non-recours tertiaire) (Van Mechelen et Janssens, 2017 ; Van Oorschot, 2002).

Le coût anticipé d'une politique plus généreuse, moins « contrôlante » ou plus universelle, doit être mis en balance avec celui d'une perte d'efficacité quand celle-ci est très ciblée. Les conséquences à long-terme de la pauvreté, quand les personnes ne sont pas aidées le plus vite possible, entraînent des coûts sociétaux plus grands. Par ailleurs, les politiques ciblées impliquent des coûts administratifs qui doivent également être pris en compte. A moyen et long terme, une politique plus généreuse peut s'avérer en fait non seulement plus efficace mais aussi moins coûteuse qu'une politique fortement ciblée.

### 3.8.2 – Déplacer la charge de la preuve pour qu'elle ne repose pas sur les plus fragiles

Pour l'ensemble des aides, la charge de la preuve repose actuellement avant tout sur les personnes qui souhaitent y recourir. Or les potentiels recourants font le plus souvent partie de la population qui est précisément la moins armée pour entreprendre ces démarches administratives (en termes de compétences, littératie, force psychologique, temps disponible...). Pour ces publics plus fragiles, certains auteurs argumentent qu'il faudrait déplacer la charge de la preuve

### 3.8.3 – Envisager le non-recours à l'aide sociale dans le cadre plus large de la confiance dans l'État

Le non-recours doit être envisagé dans le cadre plus large de la relation citoyen-administration. L'aide sociale est un des pans très visibles de l'action de l'État. Il est important qu'elle puisse être reconnue et mobilisée par les citoyens lorsqu'ils en ont besoin. Pour ce faire, il est essentiel d'analyser et de comprendre les raisons du non-recours, c'est-à-dire ce qui amène les citoyens et/ou l'État à ce rendez-vous manqué. Comme le souligne Eurofound (2015 : 39) :

vers l'État qui dispose des moyens, compétences et informations adéquats s'il souhaite être rassuré sur l'opportunité d'aider les recourants (De Schutter, 2022).

*Addressing non-take-up improves social justice and fairness, helping people in vulnerable situations to achieve their rights.*

Quand le non-recours résulte de l'attitude ou d'une négligence de l'administration, il peut engendrer des frustrations, une perte de confiance des titulaires de droits à l'égard des institutions publiques et une rupture du contrat social entre ceux-ci et leur gouvernement. Il faut donc voir le recours et le non-recours comme un baromètre de la confiance dans l'État (De Schutter, 2022).

### 3.8.4 – Mener une réflexion sociétale critique sur les images et stéréotypes relatifs aux bénéficiaires de l'aide sociale

Une dernière piste de réflexion que nous souhaitons proposer concerne la nécessité de mener une réflexion sociale et politique sur les images et stéréotypes qui circulent à propos des bénéficiaires de l'aide sociale. Comme le suggère l'analyse qui précède, les bénéficiaires de l'aide sociale sont souvent stigmatisés, ce qui peut avoir de lourdes conséquences sur leur bien-être et leur estime de soi ; et donc également sur leurs possibilités de sortir de leur situation. Une telle réflexion peut se faire à une échelle sociétale, notamment en organisant des conférences et des débats publics et en incitant les administrations en charge des aides à s'interroger sur les messages qu'elles vé-

hiculent. Une telle démarche analytique pourrait également englober une analyse des textes de presse par rapport à la pauvreté et aux aides, ainsi qu'une étude approfondie des motifs accompagnant les lois relatives aux aides, des débats à la Chambre des députés et d'autres discours sociétaux. Lucas et al. (2019 :179) insistent qu'il est nécessaire de *suspendre ou de minimiser les a priori et les présomptions morales* qui imprègnent les législations, les politiques publiques et leur mise en œuvre, sans parler des discours politiques et d'une partie des discours médiatiques.

### 3.8.5 – Évaluer de manière régulière les aides, leur adéquation, les différents types de recours

Évaluer régulièrement les aides, leur adéquation et le niveau et les différents types de non-recours est essentiel pour lutter efficacement contre la pauvreté. Les besoins des populations évoluent avec le temps, surtout dans un contexte où les coûts de la vie, comme ceux du logement au Luxembourg, augmentent. Une évaluation périodique permet de garantir que les aides restent alignées sur les besoins réels des bénéficiaires et qu'elles répondent aux spécificités de certains groupes, tels que les familles monoparentales ou les étudiants.

Évaluer l'*impact réel* des dispositifs sur la réduction de la pauvreté permet d'identifier les aides les plus efficaces tout en évitant un saupoudrage des moyens et l'inefficacité de certaines politiques. Cela permet également d'ajuster les politiques aux besoins réels de la population et d'accroître la transparence de la gestion publique.

Ceci contribue non seulement à réduire durablement la pauvreté, mais aussi à renforcer la confiance entre citoyens et institutions publiques.

## 4 – Conclusions

Ce rapport s'appuie sur les principaux résultats d'une étude qualitative qui cherche à mieux comprendre les raisons du non-recours au moyen d'entretiens approfondis.

En ce qui concerne la recherche et la bonne compréhension des informations, il ressort que certaines aides sont bien connues du public ciblé. Plusieurs administrations luxembourgeoises effectuent divers efforts de simplification des informations. Les canaux informels jouent également un rôle dans la bonne diffusion des informations. Il y a toutefois de fortes différences de diffusion de l'information entre les différentes aides. L'AVC est plus connue que la SL ou la garantie locative. La PALIM et le crédit d'impôt monoparental sont relativement méconnus.

Un deuxième constat concerne la lourdeur des démarches administratives liées à l'octroi des aides, en ce compris l'obligation de les renouveler régulièrement, les délais d'attente pour obtenir une réponse et le manque de possibilités de contact avec les services responsables. Le « coût psychologique » que peut représenter le fait de demander une aide peut également être important, surtout pour les aides qui requièrent un passage par l'office social.

Un troisième constat qui ressort des entretiens est que les courriers et contacts avec l'administration sont parfois ressentis de manière blessante. Les refus mal compris et qu'il n'est pas facile de contester ont, dans quelques cas, donné lieu à un sentiment d'injustice voire un rejet du système d'aides dans sa globalité de la part des participants.

L'analyse des refus fournit une information précieuse sur les difficultés de ceux qui demandent l'aide et peut être éclairante sur les difficultés liées aux conditions d'octroi. Cette analyse des refus devrait être systématique pour toute les aides, à l'instar de ce que fait déjà

le FNS pour les aides qu'il gère. Pour l'AVC et la prime énergie par exemple, on voit qu'un quart des refus est dû à une demande ou un dossier incomplets. Ceci suggère qu'un soutien accru pour aider les demandeurs dans leurs démarches serait nécessaire. Dans la moitié des cas, le refus est motivé par un dépassement du plafond de revenu. Il conviendrait de disposer de données plus détaillées sur la hauteur du dépassement et d'envisager des aides dégressives sur plusieurs tranches de revenu, afin d'éviter des effets de seuil.

En ce qui concerne la PALIM, le nombre de demandes est très faible, comparativement à d'autres pays ayant un taux de divorce comparable ; et la plupart sont refusées. Les témoignages confirment très clairement les difficultés importantes du recours à ce dispositif d'aide et la grande difficulté à remplir les conditions d'éligibilité. Le présent rapport compare le système luxembourgeois avec d'autres systèmes européens et identifie des pistes de réflexion quant à une possible réforme.

Sur la base de l'ensemble des constats de l'étude et d'une large revue de la littérature internationale, le rapport propose des pistes de réflexion politiques pour améliorer le recours aux aides sociales au Luxembourg. Des suggestions concrètes d'implémentation sont ainsi détaillées pour améliorer la diffusion de l'information, alléger ou automatiser les démarches administratives, identifier les populations exclues des aides, augmenter l'adéquation des aides par rapport aux besoins de la population en pauvreté et monitorer régulièrement les raisons du non-recours.

Évaluer régulièrement l'étendue et les différentes causes de non-recours est essentiel non seulement pour lutter efficacement contre la pauvreté, mais aussi pour renforcer le lien de confiance entre les citoyens et les institutions publiques.

## 5 – Bibliographie sélective consultée

- Amétépé, F. (2010). L'efficacité du revenu minimum au Luxembourg : l'analyse du non recours, in Degrave, F. et al. (eds) : *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ?* Regards interdisciplinaires, Louvain.
- Amétépé, F. & Hartmann-Hirsch, C. (2010). Eligibility and take-up of social assistance for immigrants and nationals: the case of Luxembourg, Working Paper n°2010-05, Differdange.
- Andriessen, T. & van der Velde, L. A. (2023). How the social dignity of recipients is violated and protected across various forms of food aid in high-income countries: a scoping review. *Agriculture and Human Values*, 1-17.
- ATD (2023). *Vivre en situation de pauvreté au Luxembourg en 2023. Prise de position du Mouvement ATD Quart Monde*. Juin 2023. ATD Luxembourg.
- Collombet, C. (2022). Les agences de recouvrement des pensions alimentaires, instruments d'une politique de soutien aux familles monoparentales. *Informations sociale* N°207.
- De Schutter, O. (2022). 'The non- take- up of rights in the context of social protection'. Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human rights to the Fiftieth Session of the UN Human Rights Council. A/HRC/50/38.
- Eurofound (2015). *Access to social benefits reducing non-take-up*. Publications Office of the European Commission.
- Franziskus, A. & Guio, A.-C. (2024). Précarité et (non-)recours aux aides financières au Luxembourg : une étude qualitative. Luxembourg : LISER, février.
- Goedemé, T. et al. (2022). Reducing poverty through improving take up of social policies, Rapport Final du projet TAKE.
- Górczyńska-Angiulli, M. (2023). *Étude sur le non-recours à la subvention de loyer au Luxembourg*. Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire - Observatoire de l'Habitat.
- Guio, A.-C. & Van Lancker, W. (2023). *La déprivation des enfants en Belgique, que disent les nouvelles données*. Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.
- Hakovirta, M., Skinner, C., Hiilamo, H. and Jokela, M (2020). Child Poverty, Child Maintenance and Interactions with Social Assistance Benefits Among Lone Parent Families: A Comparative Analysis, *Journal of Social Policy*, Vol. 49, No. 1, pp. 19–39.
- Janssens, J. & Van Mechelen, N. (2022). 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*, 24 : 2, 95-116
- Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J., Maggi, J. & Crettaz, E. (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité*. Genève : Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale.
- Nieuwenhuis, R. (2020). « The situation of single parents in the EU », Study commissioned by the European Parliament Committee on Women's Rights and Gender Equality (FEMM).
- Observatoire des politiques sociales (2024). Note au Formateur : Recommandations relatives au non-recours aux prestations sociales émises par l'Observatoire des politiques sociales. 04/01/2024. Luxembourg.
- Observatoire national de la santé (2024). Eng gesund Zukunft: Un rapport sur la santé des enfants au Luxembourg. Rapport thématique. Luxembourg.

- Schneider, F., Scherhauser, S. O'Connor, C., Derain, A., Gheoldus, M. & Montoux, H. (2014). Advancing social supermarkets across Europe. Feasibility study final report.>%+
- Skinner, C. & Hakovirta, M. (2020). Separated Families and Child Support Policies in Times of Social Change: A Comparative Analysis. *The Palgrave Handbook of Family Policy*, 267-301.
- STATEC (2022a). *La situation économique au Luxembourg : Evolution récente et perspectives. Note de conjoncture 1-2022*. Luxembourg : STATEC
- STATEC (2022b). *La situation économique au Luxembourg : Evolution récente et perspectives. Note de conjoncture 2-2022*. Luxembourg : STATEC
- STATEC (2023). *Rapport travail et cohésion sociale 2023, Analyses 3-2023*. Luxembourg : STATEC.
- Steenssens, K. & Degavre, F. (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*.
- Van Gestel, R. A. F., Goedemé, T., Janssens, J., Lefevere, E. & Lemkens, R. (2023). Improving Take-Up by Reaching Out to Potential Beneficiaries. Insights from a Large-Scale Field Experiment in Belgium. *Journal of Social Policy*, 52(4), 740–760.
- Van Mechelen, N. & Janssens, J. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the nontake-up of social rights*. No. 17/08. Antwerp: University of Antwerp.
- Van Mechelen, N. & Van Der Heyden, M. (2017). La lutte contre le non-take-up : un inventaire des mesures de politiques et réflexion à la lumière de la littérature scientifique et des expériences de politique au Royaume-Uni et en Suède, TAKE Policy Brief Nr. 1/2017, Antwerp : Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp, 12p.
- Van Oorschot, W. (1996). Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In W. van Orschoot (Ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits*.7-59. Tilburg University Press.
- Van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. In P. Townsend & D. Gordon (Eds.), *World poverty: new policies to defeat an old enemy*. 171-193. Bristol: Policy Press.
- Warin, P. (2008). Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un « vivre hors droits ». *Vie Sociale*, 1(1), 9–19.
- Warin, P. (2017). *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

## 6 – Annexes

### 6.1 – Caractéristiques des répondants, (non-)recours et refus

Id	Principales caractéristiques	Aide reçue	Aide refusée et non-recours
P1	Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 1 enfant, reclassement suite à une grave maladie puis chômage, locataire, origine non-UE, a grandi au Luxembourg	AVC/énergie SL CIM	SMFR
P2	Femme, 60-70 ans, vivant seule, pension alimentaire, locataire, origine belge	AVC/énergie AVC commune SL	
P3	Homme, 50-60 ans, vivant seul, pensionné, locataire logement social communal, Luxembourgeois.	Logement social Energie	Refus AVC
P4	Femme, 30-40 ans, monoparentale avec 2 enfants (dont un de 2 mois), employée, locataire, origine française, au Luxembourg depuis 2009	SL l'année dernière mais délai énorme CIM	Refus Logement social/ SNHBM AVC sera demandée après crédit-temps
P5	Femme, 60-70 ans, en couple, femme au foyer, mari retraité, locataire, origine non-UE, au Luxembourg depuis 2010	SL Energie	Refus AVC
P6	Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 3 enfants, indépendante, locataire, origine française, en attente de la nationalité luxembourgeoise, au Luxembourg depuis 2000.	SL AVC/Energie SMFR	Refus PALIM Non-recours CIM car crainte de ne pas être éligible, va recourir suite à l'interview
P7	Homme, 60-70 ans, vivant seul, indépendant, locataire, origine belge, au Luxembourg depuis 2006.		Refus SL Non-recours AVC et complètement REVIS
P8	Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 2 enfants, indépendante, origine française, nationalité luxembourgeoise, locataire, au Luxembourg depuis 2017.	SL	Refus AVC
P9	Homme, 20-30 ans, en couple, étudiant en master, locataire, origine non-UE, au Luxembourg depuis 2009	Aide pour études supérieures	Refus épicerie sociale car étudiant Non-recours AVC/énergie car étudiant En attente SL
P10	Homme, 60-70 ans, en couple avec deux enfants (dont un adulte), retraité, logement social, origine non-UE, au Luxembourg depuis environ 20 ans	Fonds du logement AVC/ énergie Epicerie sociale REVIS	



Id	Principales caractéristiques	Aide reçue	Aide refusée et non-recours
P11	Femme, 30-40 ans, monoparentale avec 2 enfants, salariée, origine non-UE, locataire, au Luxembourg depuis 2018	AVC SL	
P12	Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 3 enfants, sans travail, en litige pour une pension d'invalidité, vit chez ses parents, origine belge.	Colis alimentaires et frais de santé subsidiés.	Refus AVC, REVIS et autres aides car cumul avec le revenu d'un grand fils et des parents avec qui elle vit.
P13	Femme, 40-50 ans, monoparentale avec 3 enfants, salariée et étudiante à l'université, propriétaire avec emprunt, origine UE, au Luxembourg depuis 2003		Refus AVC/Energie Non-recours aide pour études supérieures
P14	Femme, 50-60 ans, en couple, nettoyage à temps partiel car problèmes de santé, mari ouvrier, propriétaire avec emprunt, origine portugaise, au Luxembourg depuis 2010		En attente réponse AVC/énergie
P15	Femme, monoparentale avec 2 enfants, salariée, origine portugaise, locataire, au Luxembourg depuis 2016.	AVC et énergie SL Chèque service accueil SMFR	Non-recours CIM
P16- P18		Pas d'informations précises	Pas d'informations précises
P19	Femme, 20-30 ans, vivant seule, doctorante, locataire d'un logement universitaire, origine UE, au Luxembourg depuis 2020		Non-recours par non éligibilité (bourse de doctorante)
P20	Homme, 40-50 ans, en couple, deux enfants dont un avec handicap, salarié, propriétaire avec emprunt, origine portugaise, au Luxembourg depuis plus de 20 ans		Refus AVC/Energie
P21 P22	Couple de personnes sans-abris pendant 4 ans, 30-40 ans, relogés dans un logement encadré, Luxembourgeois/Français	REVIS, épicerie sociale	AVC/Energie en attente pour une nouvelle demande
P23	Homme, 40-50 ans, vivant seul, salarié, locataire, origine portugaise, au Luxembourg depuis 2010	Energie	Refus AVC Refus SL
P24	Femme, 30-40 ans, monoparentale avec 2 enfants, salariée, locataire, origine luxembourgeoise	SL Energie	Refus AVC Refus PALIM
P25	Homme, 50-60 ans, vivant seul (épouse au Portugal), salarié, locataire, origine portugaise, au Luxembourg depuis 2010		Refus AVC et énergie Refus SL
P26	Homme, 30-40 ans, vivant seul, salarié, locataire, origine non-UE, au Luxembourg depuis 2018 et avant cela études universitaires à Paris	SL Energie	Refus AVC
P27	Femme, 50-60 ans, mariée, 2 enfants non à charge, REVIS, mari retraité, locataire logement social, origine non-UE	AVC/ Energie REVIS	

Id	Principales caractéristiques	Aide reçue	Aide refusée et non-recours
		Logement social	
P28	Femme, 30-40 ans, en couple avec enfants, locataire d'un logement social non permanent, REVIS, origine non-UE	AVC/ Energie REVIS Logement social	
P29	Femme, 50-60 ans, vivant dans un foyer pour femmes, 2 enfants à charge, REVIS, origine non-UE, au Luxembourg depuis 2000	AVC/ Energie REVIS	
P30	Femme, 30-40 ans, mariée, 1 enfant à charge, REVIS, mari salarié, origine non UE	AVC/ Energie REVIS	
P31	Homme, 45-50 ans, vivant seul, intérimaire en maladie, locataire, origine non-UE, au Luxembourg depuis 2019 et avant cela à Paris	Contrat intérim, accident, perte des droits (CNS etc.), perte du logement	Refus AVC Non-recours SL. Contrat intérim, accident, perte des droits (CNS etc.), perte du logement
P32	Femme, 60-70 ans, vivant seule, retraitée, locataire d'un domicile « officiel » mais sans domicile fixe, Luxembourgeoise		Non-recours AVC, énergie, SL
P33	Femme, 50-60 ans, monoparentale avec un enfant à charge, ex-mari décédé, locataire d'un logement non habitable, REVIS, origine non-UE, au Luxembourg depuis plus de 10 ans	REVIS	
P34	Femme, 50-60 ans, en couple, petite-fille à charge, salariée, locataire, origine non-UE, mari luxembourgeois, au Luxembourg depuis 2019		Non-recours AVC, SL Blocage pour obtenir allocations familiales
P35	Femme, 50-60 ans, en couple avec enfants, salariée, propriétaire avec emprunt, origine portugaise, au Luxembourg depuis 40 ans		Refus AVC (il y a 20 ans), non-recours depuis

## 6.2 – Description des aides couvertes dans ce rapport

Type d'aides et administration en charge	Principales caractéristiques	Conditions d'éligibilité	Conditions d'exclusion
<b>Revenu d'inclusion sociale (REVIS)</b> <b>(Fonds national de solidarité)</b>	<p>Aide financière pour les ménages à revenu modeste devant permettre d'assurer des moyens d'existence de base. Le REVIS est composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'allocation d'inclusion (une aide financière qui donne des moyens de subsistance de base aux personnes qui n'ont pas de revenus ou dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil) ;</li> <li>- l'allocation d'activation (une indemnité pour les personnes qui participent à des mesures d'activation).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Résider légalement au Luxembourg ;</li> <li>- bénéficier d'un droit de séjour ;</li> <li>- être inscrit au registre principal du Registre national des personnes physiques ;</li> <li>- résider effectivement au lieu où est établi sa résidence habituelle ;</li> <li>- avoir au moins 25 ans ;</li> <li>- disposer seul ou avec sa communauté domestique de ressources inférieures aux plafonds ;</li> <li>- rechercher un travail, être et rester inscrit comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) ;</li> <li>- avoir épuisé toutes les possibilités pour améliorer sa situation (droit aux indemnités de chômage, pension...) au Luxembourg ou à l'étranger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoir abandonné ou réduit de plein gré son activité professionnelle ;</li> <li>- avoir été licencié pour faute grave ;</li> <li>- s'être vu retirer le bénéfice de l'indemnité chômage ;</li> <li>- ne pas avoir respecté la convention de collaboration signée avec l'ADEM ;</li> <li>- avoir bénéficié d'un congé sans solde ou d'un congé pour travail à temps partiel dans le secteur privé ou public ;</li> <li>- avoir quitté le Luxembourg pendant une période de plus de 35 jours au cours d'une année civile.</li> </ul>
<b>Allocation de vie chère (AVC)</b> <b>(Fonds national de solidarité)</b>	<p>Aide financière annuelle attribuée aux ménages à revenu modeste pour faire face aux frais de la vie courante.</p> <p>Le montant de l'allocation est déterminé en fonction de la taille de la communauté domestique du demandeur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Être majeur ;</li> <li>- bénéficier d'un droit de séjour, être inscrit au registre principal du registre national des personnes physiques et résider effectivement au lieu où est établi sa résidence habituelle ;</li> <li>- avoir résidé au Luxembourg pendant 12 mois de façon continue précédant le mois de l'introduction de la demande ;</li> <li>- disposer en communauté domestique d'un revenu annuel global inférieur aux limites de revenu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoir bénéficié de l'aide financière de l'État pour études supérieures au courant des 12 mois précédant la demande ;</li> <li>- être rentré au Luxembourg pour poursuivre des études supérieures ;</li> <li>- être en détention préventive ou en peine privative de liberté (sauf semi-liberté, suspension de l'exécution d'une peine, libération conditionnelle ou surveillance électronique) ;</li> <li>- ne pas avoir déjà introduit une demande durant l'année (entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 octobre).</li> </ul>

Type d'aides et administration en charge	Principales caractéristiques	Conditions d'éligibilité	Conditions d'exclusion
<b>Prime énergie</b> (Fonds national de solidarité)	Aide financière annuelle attribuée aux ménages à revenu modeste pour faire face aux frais d'énergie. Le montant est déterminé en fonction de la taille de la communauté domestique.	Voir AVC Les limites de revenu sont légèrement supérieures à celles de l'AVC	Voir AVC
<b>Avance et recouvrement de pensions alimentaires (PALIM)</b> (Fonds national de solidarité)	Avance du montant mensuel des pensions alimentaires dues aux personnes en situation économique difficile, pour autant que le recouvrement n'ait pas pu être obtenu par une voie d'exécution de droit privé.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Résider depuis 5 ans au Luxembourg de façon continue ;</li> <li>- avoir une pension alimentaire fixée par un jugement exécutoire rendu au Luxembourg ;</li> <li>- ne pas avoir pu obtenir le recouvrement par une voie d'exécution de droit privé, démontrer que le recouvrement paraît voué à l'échec, ou prouver que le débiteur réside à l'étranger ;</li> <li>- être dans une situation économique difficile.</li> </ul>	Avoir comme débiteur une personne décédée ou introuvable
<b>Subvention de loyer (SL)</b> (Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire)	Aide financière attribuée aux ménages à revenu modeste pour accéder à la location d'un logement décent. Le montant de l'allocation est déterminé en fonction du revenu et la composition de la communauté domestique (200 à 400 € par mois).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Être majeur ;</li> <li>- être en séjour légal ;</li> <li>- disposer d'un contrat de bail pour un logement servant d'habitation principale ;</li> <li>- disposer d'un logement locatif privé ;</li> <li>- disposer d'un logement répondant aux normes de sécurité et de salubrité en vigueur ;</li> <li>- avoir un loyer supérieur à un quart du revenu de la communauté domestique ;</li> <li>- disposer de revenus réguliers inférieurs aux limites de revenu.</li> </ul>	Être propriétaire d'un logement
<b>Aide au financement d'une garantie locative</b> (Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire)	Aide financière attribuée aux ménages à revenu modeste pour constituer la garantie locative (garantie de solvabilité ou caution) Le ministère se porte garant. En contrepartie, le locataire s'engage à épargner le montant total de la garantie locative sur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Être majeur ;</li> <li>- être en séjour légal ;</li> <li>- avoir un contrat de bail pour un logement servant d'habitation principale ;</li> <li>- disposer d'un logement locatif privé ;</li> </ul>	Être propriétaire d'un logement

Type d'aides et administration en charge	Principales caractéristiques	Conditions d'éligibilité	Conditions d'exclusion
	une période de 3 ans. Cette somme doit être remboursée au ministère si le bailleur fait appel à la garantie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- disposer de revenus réguliers depuis au moins 3 mois et inférieurs aux limites prévues par la loi ;</li> <li>- avoir un compte de dépôt conditionné (bloqué au profit de l'Etat) ;</li> <li>- avoir un loyer inférieur à 40% du revenu de la communauté domestique.</li> </ul>	
<b>Crédit d'impôt monoparental (CIM)</b> (Ministère des Finances)	<p>Crédit d'impôt pour ménage monoparental (résident et non-résident)</p> <p>Le montant dépend de la classe de revenu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.500 euros par an si les revenus annuels du contribuable &lt; 35.000 euros</li> <li>- 750 euros si les revenus annuels du contribuable &gt; 105.000 euros ;</li> <li>- entre 750 et 1500 euros si les revenus annuels sont situés entre 35.000 et 105.000 euros (formule = 1875 - revenu imposable ajusté x (750/70.000)).</li> </ul> <p>Le montant est diminué de 50% du montant des rentes alimentaires (frais d'entretien, de garde, d'éducation et de formation professionnelle, etc.) dont bénéficie l'enfant, si elles dépassent 2.208 euros annuel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoir un ou plusieurs enfants dans son ménage ;</li> <li>- faire partie de la classe d'impôt 1a ;</li> <li>- bénéficier de la modération d'impôt pour enfant.</li> </ul>	Être contribuables mariés ou pacésés, avec deux parents vivant avec l'enfant.
<b>Subvention pour ménage à faible revenu (SMFR)</b> (Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse)	<p>Aide financière annuelle attribuée aux ménages à faible revenu pour couvrir l'acquisition de matériel scolaire et les frais d'activités périscolaires et parascolaires.</p> <p>Le montant dépend de la composition du ménage et du revenu mensuel net du ménage. Il varie entre 662,28€ et 993,42€/élève/an.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Être élève inscrit à temps plein, ou en formation concomitante, dans un établissement de l'enseignement secondaire public luxembourgeois ou privé sous régime contractuel ;</li> <li>- être bénéficiaire des allocations familiales ;</li> <li>- faire partie d'un ménage vivant en dessous du seuil de faible revenu.</li> </ul>	Ne pas recevoir la subvention du maintien scolaire qui vise les élèves en âge adulte qui, en raison d'une situation de détresse psycho-sociale sont contraints de quitter leur milieu de vie familial et sont soutenus pour poursuivre la scolarité jusqu'à l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires.
<b>Épicerie sociale</b> (Ministère de la Famille, des Solidarités,	Accès à des magasins où les prix sont inférieurs aux prix du marché (épiceries sociales de la Fondation Caritas, de la Croix-Rouge luxembourgeoise ainsi que « Centbutteker »).	Seules les personnes dont le besoin a été constaté objectivement par les offices sociaux et les services sociaux agréés sont autorisées à faire leurs achats dans les épiceries sociales,	Être étudiants

Type d'aides et administration en charge	Principales caractéristiques	Conditions d'éligibilité	Conditions d'exclusion
du Vivre ensemble et de l'Accueil)	Ces magasins particuliers fonctionnent grâce à la collaboration de boulangeries, supermarchés, petits magasins et entreprises, qui mettent à disposition des aliments invendus.	moyennant une carte d'accès personnelle.	

## 6.3 – Recours à la PALIM, comment s’inspirer de l’expérience d’autres pays européens ?

### 6.3.1 – France : Le Service Public des Pensions Alimentaires (ARIPA)

- **Fonctionnement initial** : l'Agence de Recouvrement des Impayés de Pensions Alimentaires (ARIPA)<sup>13</sup>, créée en 2017 et gérée par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), permettait d'assurer le versement des pensions alimentaires en cas de non-paiement par le débiteur, une allocation de soutien familial (ASF) d'un montant fixe (à titre d'avance) était versée, puis l'ARIPA se chargeait de recouvrer les sommes auprès du débiteur.
- **Réforme** : Au 1er janvier 2021, un service public d'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA) a été ouvert à tous les parents séparés qui le souhaitaient. Depuis le 1er janvier 2023, il est en principe systématiquement mis en place pour toutes les pensions alimentaires dues, qu'il s'agisse d'une décision judiciaire ou d'un acte extrajudiciaire tel que la convention de divorce par consentement mutuel contresignée par avocats et déposée au rang des minutes d'un notaire.
- **Fonctionnement actuel** : la pension alimentaire est payée chaque mois par le parent « débiteur » à l'ARIPA, qui se charge de la reverser immédiatement au parent « créancier ». En cas d'impayé, l'agence engage immédiatement une procédure de recouvrement de l'impayé auprès du parent débiteur et verse au parent créancier éligible l'ASF, soit 184,41 euros par mois et par enfant (valeur au 1er novembre 2022). Elle intervient ensuite pour récupérer les sommes manquantes. Elle procède d'abord à une tentative amiable de recouvrement des impayés auprès du parent débiteur puis en cas d'échec ; elle met en place une procédure de recouvrement forcé auprès de tiers détenteurs de fonds (employeur, Pôle emploi...) ou avec l'appui du Trésor Public.

Pour avoir droit à l'ASF, il est nécessaire de remplir l'ensemble des conditions suivantes :

- vivre seul(e) ;
- résider en France ;
- avoir au moins 1 enfant à charge pour lequel l'autre parent ne participe plus à l'entretien depuis au moins 1 mois ou verse une pension alimentaire inférieure au montant de l'ASF ;
- **Points forts** :
  - **Aucun plafond de revenu pour le parent créancier.**
  - **Pression forte sur tous les débiteurs** : L'intermédiation financière des pensions alimentaires est systématiquement mise en place pour toutes les pensions alimentaires dues depuis 2023 et a pour but de veiller à ce que le parent débiteur honore ses engagements et à apaiser les tensions liées aux questions financières entre parents séparés.
  - **Sécurité pour les familles monoparentales** : l'objectif est de sécuriser chaque mois le versement de la pension alimentaire aux parents créanciers, en prévenant le risque d'impayé et de retard de paiement.

### 6.3.2 – Allemagne : Le Fonds de Pensions Alimentaires (*Unterhaltsvorschuss*)

En Allemagne, le **Fonds de Pensions Alimentaires (*Unterhaltsvorschuss*)** est un dispositif qui garantit le versement des pensions alimentaires pour les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans lorsque le parent débiteur ne s'acquitte pas de ses obligations.

- **Fonctionnement actuel** : Si la pension alimentaire n'est pas versée par le débiteur, l'État avance la pension via ce fonds jusqu'à un certain montant en fonction de l'âge de l'enfant. Ensuite, les autorités publiques se chargent de recouvrer les sommes dues directement auprès du débiteur.
- **Réforme** : Initialement, la durée de ce versement était limitée (période maximale de 72 mois et jusqu'aux 12 ans de l'enfant). Elle peut désormais être attribuée jusqu'aux 18 ans de celui-ci depuis une réforme de 2017.

---

<sup>13</sup>[https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous\\_connaitre/Presse/2023/230110%20DP%20Les%20Caf%20q%C3%A8rent%20la%20pension%20alimentaire%20de%20tous%20les%20parents%20s%C3%A9par%C3%A9s%20%C3%A0%20partir%20du%201er%20janvier.pdf](https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Presse/2023/230110%20DP%20Les%20Caf%20q%C3%A8rent%20la%20pension%20alimentaire%20de%20tous%20les%20parents%20s%C3%A9par%C3%A9s%20%C3%A0%20partir%20du%201er%20janvier.pdf)

- **Conditions<sup>14</sup>** :
  - Résider en Allemagne, aucune condition de nationalité
  - Avoir un enfant de moins de 18 ans
  - Le versement cesse en cas de mariage ou de concubinage
  
- **Points forts** :
  - **Aucun plafond de revenu pour le parent créancier.**
  - **Sécurité pour les créanciers** : Le système garantit les paiements pour les enfants jusqu'à leur majorité (18 ans), avec des avances dont le montant est ajusté en fonction de l'âge de l'enfant (482€ de 0 à 6 ans, 554€ de 7 à 12 ans ; 649€ de 13 à 18 ans). Si le ménage a perçu des allocations familiales (250 € par enfant) elles sont déduites de ces montants.
  - **Prise en charge des enfants dont le parent débiteur est introuvable ou même inconnu** : Même si l'autre parent est complètement inconnu ou a complètement abandonné l'enfant, les avances sur pension alimentaire sont versées.

### 6.3.3 – Belgique : Service des Créances Alimentaires (SECAL)

En Belgique, le **Service des Créances Alimentaires (SECAL)** a été créé en 2003.

- **Fonctionnement** : Le SECAL peut intervenir à deux niveaux.
  - 1) Il peut verser des avances sur les pensions alimentaires non payées (jusqu'à un plafond de 175 € mensuel par enfant), puis il se charge de recouvrer les montants impayés directement auprès du débiteur. Depuis la réforme de 2020, il n'y a plus de conditions de revenu pour obtenir ces avances.
  - 2) Il peut aider le créancier à récupérer des arriérés de pensions alimentaire en recouvrant les montants impayés auprès du débiteur. Pour les arriérés, seuls les montants récupérés par le SECAL sont remboursés au parent lésé, mais les avances décrites en 1) pourront être versées.
  
- **Conditions** :
  - vivre en Belgique ;
  - avoir un titre exécutoire (décision judiciaire ou acte notarié) déterminant le montant de la pension alimentaire ;
  - la pension alimentaire ne doit pas avoir été payée, ou seulement partiellement, au moins deux fois au cours des 12 mois précédant la demande.
  
- **Points forts** :
  - **Avances rapides** : L'un des principaux avantages du SECAL est sa capacité à fournir rapidement des avances sur les pensions alimentaires non payées. Ces avances sont disponibles même lorsque les démarches de recouvrement sont encore en cours.
  - **Abandon de la condition de revenu** : Entre 2003 et 2020 ; le manque d'efficacité du SECAL pour aider les parents seuls qui se situaient au-dessus du seuil de revenu a été largement dénoncé. Cette condition de revenu a été retirée en 2020.
  - **Recouvrement structuré** : Le SECAL utilise des moyens juridiques et financiers bien développés pour récupérer les sommes dues, notamment par le biais de saisies sur salaire et de recours judiciaires. Des critiques portent toutefois sur le manque de sanctions suffisamment dissuasives pour encourager le paiement régulier des pensions.
  
- **Limites** :
  - **Non-recours** : les associations membres de la Plate-forme Créances alimentaires<sup>15</sup> ont dénoncé le problème de non-recours et soulignent l'importance d'antennes locales pour aider à introduire les demandes.

<sup>14</sup> <https://familienrecht-direkt.de/fr/unterhaltsvorschuss/>

<sup>15</sup> <https://www.viefeminine.be/le-secal-un-service-qui-gagne-a>



- **Système complexe pour l'administration** : Un rapport de la Cour des Comptes<sup>16</sup> dénonce des difficultés liées au manque de fichier central des actes accordant une pension alimentaire.

### 6.3.4 – Suède : L'Assurance Sociale (*Försäkringskassan*)

En Suède, c'est la **Försäkringskassan**, l'agence nationale d'assurance sociale, qui assure la garantie des pensions alimentaires impayées.

- **Fonctionnement** : Si le parent débiteur ne paie pas la pension alimentaire, la Försäkringskassan verse une allocation fixe directement à l'enfant, que le parent débiteur soit ou non solvable.
- **Montant garanti** : L'allocation garantie ne dépend pas du montant fixé par un accord ou une décision judiciaire.
- **Conditions** :
  - vivre en Suède avec l'enfant ;
  - avoir la garde de l'enfant ;
  - être dans une situation où l'autre parent ne paie pas la pension alimentaire du tout, paie un montant inférieur à l'allocation alimentaire garantie, ou ne paie pas à temps.
- **Points forts** : La Suède est souvent citée comme un exemple en matière de gestion des pensions alimentaires. Le succès repose sur l'**automatisation des procédures**, la **coordination entre les services** (sociaux, fiscaux et judiciaires) et des **sanctions efficaces** pour responsabiliser les débiteurs.
  - **Versements garantis** : Si un parent ne paie pas la pension alimentaire, l'État garantit le versement d'un montant fixe chaque mois (indépendamment du versement ou non par le débiteur). Ce montant peut être inférieur à la pension initialement prévue mais est régulier, offrant une sécurité pour les familles monoparentales.
  - **Recouvrement efficace** : Les autorités suédoises sont réputées pour leur capacité à suivre les débiteurs et à appliquer des sanctions en cas de manquement.
  - **Processus simplifié** : Le système est très facile d'accès, les créanciers n'ont pas besoin de longues démarches judiciaires pour activer l'intervention de la *Försäkringskassan*, ce qui réduit les stress administratifs pour les familles bénéficiaires.

### 6.3.5 – Danemark

Au Danemark, **Udbetaling Danmark**, l'organisme public responsable de la gestion des prestations sociales, assure également le versement des pensions alimentaires en cas de défaut de paiement.

- **Fonctionnement** : Si un parent ne paie pas la pension alimentaire, l'État intervient et verse une avance au parent bénéficiaire. Ensuite, les autorités se chargent de récupérer la somme auprès du parent débiteur.
- **Points forts** :
  - **Versement automatique** : Si un débiteur ne paie pas, l'État intervient rapidement en versant une allocation au parent créancier, tout en poursuivant le débiteur.
  - **Systèmes de données centralisés** : Utilisation d'un système centralisé de données fiscales et sociales qui permet de suivre avec précision les revenus des débiteurs et de procéder à des saisies directes. Les autorités peuvent également surveiller les changements d'emploi ou de revenu pour ajuster les montants à récupérer.
  - **Pression sur les débiteurs** : Le Danemark applique des sanctions strictes en cas de manquement prolongé, telles que la saisie de biens ou la suspension de certains droits.

### 6.3.6 – Estonie

Dans le cadre de la nouvelle loi sur les prestations familiales (*Perehüvitiste seadus*) entrée en vigueur en 2017, une garantie des pensions alimentaires a été introduite.

<sup>16</sup> [https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2019\\_28\\_ServiceCreancesAlimentaires.pdf](https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2019_28_ServiceCreancesAlimentaires.pdf)

- **Fonctionnement** : l'État prend en charge les pensions alimentaires ordonnées par le tribunal lorsque le parent responsable du paiement ne s'acquitte pas de cette obligation. En retour, l'État met en œuvre des mesures pour recouvrer les montants auprès du parent défaillant.
- **Points forts** :
  - **Pression sur les débiteurs** : les mesures de récupération incluent la suspension du permis de conduire, la limitation du soutien entrepreneurial et la publication en ligne de la liste des débiteurs.
  - **Sécurité pour les familles monoparentales** : la loi a été adoptée à l'unanimité, avec pour fondements (a) que l'État sera plus efficace dans le recouvrement des pensions alimentaires impayées que les parents célibataires eux-mêmes ; et (b) que le nouveau cadre législatif garantira également que davantage de parents paieront leur pension alimentaire.



Chambre  
des Députés  
GRAND-DUCHÉ  
DE LUXEMBOURG

Cellule scientifique

