

Précarité et (non-)recours aux aides financières au Luxembourg

Une étude qualitative - résumé

Anne Franziskus et Anne-Catherine Guio¹

Au Luxembourg, environ un cinquième de la population est confronté 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) récoltées en 2022). Il y a quelques années, le Luxembourg s'est engagé à diminuer ce nombre d'environ un sixième d'ici à 2030.

Pour y parvenir, le Luxembourg 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. Ces quelques études montrent des estimations du taux de non-recours très élevées : de l'ordre de 40% pour l'Allocation Vie Chère et de 80% pour la subvention de loyer. Pour les autres subventions, aucune information quantitative n'est disponible. Or si le Luxembourg veut atteindre son objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2030, il est important de pouvoir approcher au plus près la question du non-recours.

Pour ce faire et afin de compléter l'approche quantitative habituellement utilisée, ce rapport présente une étude qualitative qui vise à prendre en compte le vécu des personnes en précarité ou à la limite de la précarité au sens large. Des personnes ayant eu recours, recourant partiellement ou ne recourant pas aux aides ont ainsi été interrogées lors d'entretiens approfondis. En tout, 35 entretiens d'une durée moyenne d'environ 1h ont été réalisés entre janvier et août 2023.

¹ 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). Une analyse quantitative sur le non-recours basée sur les données EU-SILC et réalisée par le STATEC viendra compléter le présent rapport. Le LISER est seul responsable des pistes de réflexions proposées.

Ces entretiens ont tout d'abord permis de mieux comprendre les trajectoires qui ont mené les participants à la précarité. Celles-ci sont multiples. Alors que certaines personnes interrogées se trouvent structurellement au bas de l'échelle des revenus, d'autres y sont arrivées à cause d'événements liés à la maladie, la séparation ou la perte de leur emploi. Les conséquences de leur situation financière difficile sont multiples et parfois très lourdes. La plupart des participants renoncent à leurs loisirs ; certains sacrifient leur santé ou leurs besoins de base (nourriture etc.). Le logement y est pour beaucoup, puisqu'il est chroniquement indisponible à un prix raisonnable et pèse lourdement sur le budget, sans la possibilité de se tourner vers le logement social pour lequel il y a de longues listes d'attente. Les difficultés financières amènent bon nombre de répondants à des situations de stress permanent, les contraignant à anticiper au mieux toutes les dépenses et à craindre à tout instant les dépenses imprévues. La précarité ronge la santé mentale des répondants. Les soucis matériels constants provoquent de la fatigue, un sentiment d'impuissance, une surcharge émotionnelle délétère. Certains répondants nous ont toutefois frappé par leur extraordinaire résilience.

Ces entretiens ont ensuite porté sur le recours des participants aux aides financières destinées à soutenir les ménages à revenu modeste au Luxembourg. En prenant appui sur une revue de la littérature sur le non-recours, ils nous ont permis de mettre en exergue différents éléments pouvant expliquer, au moins en partie le non-recours à ces aides.

Un premier élément est lié à la recherche et à la bonne compréhension des informations. Des entretiens menés, il ressort que diverses administrations luxembourgeoises font des efforts de simplification des informations relatives aux aides de manière diverse et que les canaux informels jouent également un rôle dans la bonne diffusion des informations, ce qui est particulièrement important pour les personnes qui n'accèdent pas aux informations officielles. L'allocation de vie chère (AVC) semble toutefois plus 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 également moins connues. 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 entraver le recours. L'information doit être accessible et facile à comprendre dans tous les aspects de l'aide : éligibilité, conséquences, éventuelles obligations...

Un deuxième élément porte sur les démarches elles-mêmes. Les participants ont avancé deux difficultés majeures : la lourdeur du renouvellement régulier de la demande et les délais d'attente pour obtenir une réponse.

Les entretiens 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. Cela semble être particulièrement le cas pour les aides qui requièrent un passage par l'office social, notamment la demande d'accès à l'épicerie sociale.

Les courriers et contacts avec l'administration ont parfois été ressentis de manière blessante par certains participants. Les refus non compris et contre lesquels il n'a pas été possible/facile de s'opposer ont, dans quelques cas, donné lieu à un sentiment d'injustice voire un rejet du système d'aide dans sa globalité. L'analyse des interviews se penche sur les conséquences identitaires et sociales qui peuvent être liées au fait d'être demandeur ou bénéficiaire des aides.

Finalement, les entretiens nous ont amené à nous pencher sur la manière dont sont conçus les textes législatifs. Ceux-ci peuvent en effet exclure, de manière volontaire ou involontaire, certains groupes de personnes en situation de précarité et ainsi diminuer l'efficacité des dispositifs d'aide. Il est ainsi apparu que bon nombre de conditions d'éligibilité entravent l'accès à des groupes vulnérables. Par exemple : les étudiants, même en situation de grand besoin, sont exclus de la plupart des aides ; certaines aides, comme la PALIM, ont des conditions d'éligibilité très difficiles voire impossibles à remplir ; le concept de revenu et les plafonds utilisés diffèrent entre les aides ; les plafonds de revenu de certaines aides sont jugés trop bas, notamment par rapport au salaire social minimum (SSM) ; 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 ; le décalage entre la réalité administrative et la réalité vécue par les participants peut donner lieu à des refus difficiles à comprendre.

Pour chacun de ces points, le rapport propose des pistes de réflexion. Celles-ci incluent :

a) Améliorer l'accès à l'information :

- offrir une information simple et accessible en différentes langues sur toutes les aides pour les ménages à revenu modeste ;
- assurer une accessibilité physique et téléphonique de l'administration ;
- nommer l'aide de manière non stigmatisante ;
- envoyer un courrier à tous les groupes potentiellement éligibles pour les informer ;
- impliquer l'ensemble des acteurs en contact avec les personnes en difficulté qui ont des arriérés de paiement (fournisseur d'énergie, hôpitaux...), pour que ces acteurs puissent les informer des aides disponibles ;
- mettre en ligne un simulateur unique permettant de voir toutes les aides auxquelles on a droit en introduisant quelques données de base (revenu et composition de la communauté domestique, logement loué ou possédé...). Un exemple de bonne pratique est fourni en [France](#) ;

b) Simplifier les démarches :

- explorer au maximum les possibilités d'automatisation et de systématisation ;

- assurer un renouvellement simplifié et une flexibilité quant à la date de (re)soumission ;
 - définir des critères cohérents pour toutes les aides ciblant les ménages à revenu modeste ;
 - permettre la soumission de la demande aussi bien en ligne que sur papier ;
 - mettre en place un « guichet unique »;
- c) Parfaire la réponse de l'administration :
- réduire le délai de traitement des dossiers ;
 - veiller au langage utilisé lors de la réponse ;
 - assurer l'accessibilité de l'administration pour expliquer la décision et la possibilité pour le recourant de corriger une erreur ou de contester la décision de l'administration ;
 - étudier le taux de refus et les raisons de celui-ci ;
 - doter les administrations des ressources humaines et techniques adéquates ;
 - traquer les pratiques menant à la stigmatisation et veiller à préserver la dignité sociale.
- d) Evaluer certaines conditions d'éligibilité :
- revoir les seuils de revenu et veiller à une progressivité de l'aide ;
 - évaluer l'adéquation des montants des aides ;
 - ne prendre en compte que le revenu d'une communauté domestique restreinte ;
 - simplifier l'accès aux épiceries sociales car il s'agit du dernier rempart contre la pauvreté extrême et la faim ;
 - améliorer l'accessibilité financière des soins de santé ;
 - revoir les conditions d'éligibilité de l'avance et du recouvrement des pensions alimentaires ;
 - repenser le soutien aux étudiants dans le besoin ;
 - faciliter l'obtention de l'équivalence des diplômes ainsi que la réorientation et la reconversion ;
 - repenser le soutien aux familles monoparentales.
- e) Lancer une réflexion globale sur l'aide sociale au Luxembourg :
- évaluer le coût à long-terme du non-recours;
 - déplacer la charge de la preuve pour qu'elle ne repose pas sur les plus fragiles ;
 - envisager le non-recours à l'aide sociale dans le cadre plus large de la confiance dans l'Etat ;



- mener une réflexion sociétale critique sur les images et stéréotypes relatifs aux bénéficiaires de l'aide sociale ;
- promouvoir et encourager le recours aux aides de lutte contre la précarité en les situant dans le cadre général des droits de la personne.