

**Conseil des droits de l'homme****Cinquantième session**

13 juin-8 juillet 2022

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement****Le non-recours aux droits dans le cadre de la protection
sociale****Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême
pauvreté, Olivier De Schutter***Résumé*

La protection sociale est un investissement que les sociétés font pour renforcer la résilience face aux chocs, bâtir une économie inclusive et obtenir un effet multiplicateur sur la réalisation des droits de l'homme. Toutefois, il arrive souvent que, malgré les perspectives qu'elles offrent, les prestations sociales ne soient pas versées, alors même qu'elles ont vocation à protéger les bénéficiaires tout au long de leur vie ; ce phénomène, connu sous le nom de « non-recours », touche des millions de personnes dans le monde. Il aboutit à un gaspillage des ressources publiques et nuit considérablement à l'efficacité de la protection sociale pour ce qui est de réduire la pauvreté et les inégalités. Le non-recours et ses conséquences intolérables constituent un problème que l'on peut et que l'on doit s'employer à résoudre.

Le Rapporteur spécial invite instamment tous les États à inscrire d'urgence le non-recours au rang de leurs priorités. La réduction du non-recours est à portée de main : elle suppose de revoir la protection sociale en la considérant comme un droit de l'homme plutôt que comme un acte de charité, de coordonner les actions afin d'obtenir des informations ciblées sur les mesures de protection sociale, de simplifier les procédures de demande de prestations et d'associer les personnes qui vivent dans la pauvreté à la conception, au contrôle et à l'évaluation des régimes de protection sociale.



Table des matières

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| I. Introduction | 3 |
| II. Le non-recours : un phénomène répandu et insidieux | 4 |
| III. Coûts exorbitants du non-recours | 6 |
| A. Réduction des revenus et aggravation de la pauvreté et des inégalités | 6 |
| B. Conséquences psychologiques | 7 |
| C. Érosion de la confiance dans l'État | 7 |
| IV. Obstacles à une protection sociale fondée sur les droits | 8 |
| A. Exclusion de la protection sociale | 8 |
| B. Travailleurs de l'économie informelle : l'exclusion juridique conjuguée au non-recours | 10 |
| C. Obstacles initiaux conduisant au non-recours | 12 |
| D. Obstacles postérieurs à la demande conduisant au non-recours | 16 |
| V. Réduire le non-recours : pratiques prometteuses et écueils possibles | 18 |
| A. Stratégies de communication | 19 |
| B. Automatisation des prestations | 19 |
| C. Surveillance du non-recours | 21 |
| VI. Conclusions et recommandations | 21 |

I. Introduction¹

1. Les régimes de protection sociale qui ne couvrent pas effectivement les personnes dans le besoin constituent un énorme gaspillage de ressources qui équivaut à arroser des plantes avec un ustensile percé. Lorsque le manque d'informations, les obstacles bureaucratiques ou la crainte de l'humiliation dissuadent les personnes de demander les prestations auxquelles elles ont droit, la société n'évite aucune dépense, mais manque une occasion de réduire la pauvreté et les inégalités et donc d'améliorer la cohésion sociale et les perspectives de développement à long terme. Il est question dans le présent rapport de ces fuites et du coût du non-recours.

2. Les gouvernements du monde entier ont fait appel à la protection sociale pour atténuer les répercussions sociales et économiques de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Tout en saluant ces efforts visant à compenser les effets dévastateurs de la crise, le Rapporteur spécial a averti que de nombreux groupes de population continuaient de passer à travers les mailles du filet de la protection sociale². La protection sociale, droit de l'homme consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, est aujourd'hui à la croisée des chemins, des millions de personnes ne pouvant bénéficier des programmes existants³. À quoi sert la protection sociale, si ce sont précisément les personnes censées être aidées qui sont empêchées d'en bénéficier ?

3. Même lorsque des mesures de protection sociale existent, des groupes entiers de population en restent exclus en raison, par exemple, de conditions impossibles à remplir, de la corruption, de la discrimination, de la méfiance des bénéficiaires à l'égard des prestataires de services sociaux ou d'un financement insuffisant, ou encore parce que les personnes qui composent ces groupes de population sont contraintes de travailler dans le secteur informel. Ce phénomène, connu sous le nom de « non-recours », est aussi répandu qu'insidieux. Il touche des millions de personnes dans le monde et les empêche effectivement d'exercer leur droit à la sécurité sociale, consacré par le droit international des droits de l'homme.

4. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial exhorte les gouvernements à faire du non-recours une priorité afin que la protection sociale ne reste pas lettre morte. Les gouvernements ont le devoir de garantir que les programmes de protection sociale assurent à la population une couverture effective à toutes les étapes de la vie. Rien ne sert d'établir des socles de protection sociale, si les personnes et les groupes censés être protégés n'y ont pas accès.

5. Le droit à la sécurité sociale, tel qu'il a été établi par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁴, a des incidences très concrètes : il implique l'obligation de prendre l'initiative d'informer les titulaires de droits des prestations auxquelles ils peuvent prétendre, de simplifier les procédures de demande de prestations, de financer suffisamment les programmes de sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions requises puissent en bénéficier, de lutter contre la corruption dans la prestation des services, de s'abstenir d'imposer des conditions ayant un caractère stigmatisant et humiliant et de mettre en place des procédures de recours claires et accessibles permettant de rectifier les erreurs commises par l'administration. Le droit à la sécurité sociale ne se limite pas à offrir une protection sociale sur le papier : il doit se traduire par une couverture effective et un recours aux droits dans la pratique.

¹ Le Rapporteur spécial salue les travaux de recherche et d'analyse de premier ordre menés par Paula Fernandez-Wulff et Agathe Osinski.

² Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, « *Looking back to look ahead: a rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery* » (septembre 2020).

³ Bureau international du Travail (BIT), *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : la protection sociale à la croisée des chemins* (2021) (rapport non traduit, voir la version anglaise du rapport, p. 19).

⁴ Voir l'observation générale n° 19 (2007) du Comité.

6. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial met en évidence les obstacles juridiques et pratiques à surmonter pour exercer le droit à la sécurité sociale. Si certains groupes de population, tels que les travailleurs du secteur informel, sont délibérément exclus des mesures de protection sociale, d'autres obstacles empêchent même les personnes qui ont droit aux prestations de solliciter celles-ci (situation qualifiée de « non-recours primaire ») ou de les percevoir, si elles les sollicitent (« non-recours secondaire »).

7. Le rapport s'appuie sur des études effectuées sur le terrain, ainsi que sur des travaux de recherche documentaire, notamment sur une enquête mondiale sur le non-recours, réalisée en 2021 par le Rapporteur spécial dans le cadre de son mandat. Un questionnaire a été adressé à des organisations de la société civile, des administrations et des ministères chargés de la protection sociale, ainsi qu'à des organismes des Nations Unies et à des experts universitaires. Le Rapporteur spécial a reçu 421 réponses de 36 pays⁵. Il a reçu 258 réponses de 7 pays⁶ comme suite à l'envoi d'un second questionnaire portant sur les situations et les perceptions individuelles. Certains résultats de cette enquête sont présentés ci-dessous.

8. Le rapport s'appuie également sur des entretiens avec des experts en matière de non-recours et des représentants d'organisations au service des personnes vivant dans la pauvreté, en situation de sans-abrisme ou travaillant dans le secteur informel, et d'autres groupes de population habituellement exclus de la protection sociale. Le Rapporteur spécial a également reçu 25 réponses à un appel à contributions adressé aux gouvernements, à des représentants de la société civile et à des experts⁷. Il remercie toutes les personnes et organisations qui ont contribué à l'établissement de son rapport.

9. On trouvera dans la section II des estimations actuelles concernant le non-recours, dont il ressort que le phénomène est loin d'être marginal. Bien que le non-recours soit un problème grave dans toute une série de contextes et de systèmes, il n'est pas encore reconnu comme une priorité dans de nombreux pays. Dans la section III, le Rapporteur spécial examine le coût et les effets du non-recours au niveau individuel et à l'échelle de la société. Dans la section IV, il décrit les obstacles à la protection sociale, notamment les situations dans lesquelles des personnes sont exclues des régimes de protection sociale et le phénomène du non-recours au sens strict. Dans la section V, il examine les outils susceptibles de réduire les taux de non-recours. Dans la section VI, il présente ses conclusions et formule des recommandations à l'intention des gouvernements qui souhaitent agir.

II. Le non-recours : un phénomène répandu et insidieux

10. Le non-recours renvoie à une situation dans laquelle des personnes, qui remplissent par ailleurs les conditions requises pour bénéficier de la protection sociale, finissent par ne pas en bénéficier, quelle qu'en soit la raison – manque d'information, procédures coûteuses ou complexes, connaissances informatiques limitées, honte ou crainte d'interagir avec les services sociaux et erreurs ou obstacles administratifs. En somme, le non-recours empêche les personnes remplissant les conditions requises d'exercer effectivement leur droit à la sécurité sociale. Bien que les raisons du non-recours et les taux varient considérablement selon les prestations et les contextes, le phénomène est omniprésent dans la plupart des pays et remet fondamentalement en cause l'efficacité et l'utilité mêmes des services publics.

11. Si le non-recours touche tous les groupes de population, paradoxalement, il est surtout répandu chez les personnes les plus marginalisées et, partant, chez celles qui ont le plus besoin de protection sociale, c'est-à-dire les personnes socialement isolées ou qui n'ont pas de compte bancaire, celles qui n'ont aucune connaissance en informatique, qui sont

⁵ Il s'agit des pays suivants : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bangladesh, Belgique, Brésil, Cameroun, Canada, Chili, Colombie, Espagne, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Inde, Indonésie, Jordanie, Kenya, Kirghizistan, Mexique, Nigéria, Pakistan, Pérou, République bolivarienne du Venezuela, République démocratique du Congo, République dominicaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sénégal, Slovaquie, Thaïlande, Togo et Tunisie.

⁶ Brésil, Cuba, Espagne, Ghana, Guatemala, Inde et Thaïlande.

⁷ À consulter en ligne à l'adresse <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SocialProtection-RealityCheck.aspx>.

stigmatisées en raison de leur origine ou qui ont été victimes de maltraitance dans une institution ; toutes ces personnes risquent fort de se heurter à des obstacles qui les empêchent précisément de bénéficier des prestations sociales qui sont censées améliorer leurs conditions de vie.

12. Les estimations relatives aux taux de non-recours demeurent rares et concernent essentiellement les pays développés. Il est difficile de quantifier le non-recours avec précision car les gouvernements ne recueillent pas régulièrement de données sur le nombre de personnes qui bénéficient de telle ou telle prestation sociale ou qui remplissent les conditions requises à cette fin. Ces données peuvent être difficiles à obtenir car les conditions requises sont multiples et complexes, et évoluent au fil du temps⁸ ; il est toutefois essentiel d'évaluer les taux de non-recours afin de contrôler l'efficacité de la protection sociale et d'en rendre compte.

13. Au sein des États membres de l'Union européenne, les estimations concernant le non-recours varient, allant de chiffres très bas (3 à 4 % pour les allocations familiales, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, au cours de la période 2012-2013) à des taux extrêmement élevés (79 % pour les prestations visant à permettre de pourvoir à des besoins matériels, en Slovaquie, en 2009)⁹. Dans les pays de la région, les taux de non-recours sont supérieurs à 40 %, pour la plupart des prestations examinées, ce qui confirme que le phénomène est loin d'être marginal¹⁰. Par exemple, en Tchéquie, le taux estimatif de non-recours à l'allocation pour enfant à charge était de 40,3 % en 2017 ; il était deux fois supérieur (83,4 %) pour l'allocation-logement, pour laquelle le taux d'admissibilité était estimé à 24,5 %¹¹. En Finlande, environ un tiers de la population remplissant les conditions requises n'a pas eu recours à l'aide sociale de base au cours de la période 2016-2017¹². En Allemagne, les taux estimatifs de non-recours aux prestations sous condition de ressources variaient entre 54 % et 57,7 % de 2005 à 2014¹³. En Slovénie, alors que 90 000 retraités vivaient sous le seuil de pauvreté en 2019, seuls 18 400 d'entre eux recevaient un complément de ressources, ce qui laisse supposer un taux élevé de non-recours¹⁴. En France, entre 29 % et 39 % des bénéficiaires potentiels ne perçoivent pas le revenu de solidarité active¹⁵ ; en conséquence, les sommes non versées atteignent 750 millions d'euros chaque trimestre¹⁶. En 2022, une étude portant sur quatre États membres de l'Union européenne et le Royaume-Uni a révélé que le taux de non-recours au revenu minimum dépassait fréquemment 30 %¹⁷.

14. D'autres études confirment cette tendance inquiétante au faible recours à la protection sociale. Aux États-Unis d'Amérique, le taux estimatif de non-recours au programme d'aide temporaire aux familles nécessiteuses atteint 72 %, contre 31 % en 1997¹⁸. Au Canada, on estime que les fonds fédéraux affectés aux prestations sociales et qui ne sont pas versés

⁸ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, *Aperçu du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise* (2017), p. 12.

⁹ Eurofound, *Accès aux prestations sociales : réduire l'absence de couverture* (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2015), p. 13.

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ Voir Jana Godarová et Iveta Štarhová, « *Is the non-take-up problem present in the Czech Republic?* » (2019).

¹² Voir Olivier Bargain, Herwig Immervoll et Heikki Viitamäki, « *No claim, no pain: measuring the non-take-up of social assistance using register data* », *Journal of Economic Inequality*, vol. 10, n° 3 (septembre 2012), et Jussi Tervola, Merita Jokela et Joonas Ollonqvist, « *Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes* » (avril 2021).

¹³ Voir Michelle Harnisch, « *Non-take-up of means-tested social benefits in Germany* », document de travail du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2019).

¹⁴ Réseau européen de lutte contre la pauvreté, « *Poverty watch report – Slovenia* » (septembre 2020), p. 14.

¹⁵ Voir Observatoire des non-recours aux droits et services et Secours Catholique-Caritas France, « *Non-recours : une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi* » (2021).

¹⁶ Cyrine Hannafi et autres, *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats* (février 2022).

¹⁷ Céline Marc et autres, *Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe* (mars 2022).

¹⁸ Communication reçue du Center on Budget and Policy Priorities.

atteignent un milliard de dollars canadiens chaque année, et cela s'explique en grande partie par le non-recours aux prestations sociales par des bénéficiaires potentiels particulièrement exposés à la pauvreté, notamment les membres des peuples autochtones¹⁹.

15 Malgré la fréquence du non-recours, le terme reste relativement peu connu des décideurs et des membres de la société civile. Il ressort de l'enquête mondiale réalisée pour étayer le présent rapport que seuls 48,9 % des institutions qui ont répondu connaissent ce concept. Il est clair que, bien que le non-recours soit un problème de taille dans différents contextes et régimes de protection sociale, il n'est pas encore considéré comme une priorité majeure par les décideurs.

16. Au niveau individuel, le non-recours peut résulter de l'ignorance de l'existence de la prestation elle-même, d'une mauvaise connaissance des conditions d'octroi, de difficultés à entamer le processus de demande ou, plus rarement, de l'impression que la prestation ne permettra pas d'améliorer une situation personnelle²⁰, soit d'une décision consciente de ne rien demander²¹. Il se peut également que la personne remplissant les conditions requises entame une procédure de demande mais ne parvienne pas à percevoir effectivement la prestation visée, par exemple parce qu'elle ne complète pas sa demande ou commet des erreurs dans ses démarches, ou bien parce que l'administration commet des erreurs ou ne verse pas la prestation due²².

17. Parmi les facteurs attribuables aux services sociaux ou à l'administration, on peut citer le fait de ne pas informer les bénéficiaires de leurs droits ou d'imposer des obstacles afin de déceler une fraude potentielle ou de stigmatiser les demandeurs. Enfin, le non-recours peut s'expliquer par la conception du régime de protection sociale lui-même, par exemple, par la nature des conditions ou des documents requis.

18. Quelles qu'en soient les raisons, le non-recours est un échec du système de protection sociale et non des personnes qui pourraient en bénéficier. Tous les organismes de sécurité sociale devraient faire de la lutte contre ce phénomène une priorité.

III. Coûts exorbitants du non-recours

19. Dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a montré que la protection sociale ne devrait pas être considérée comme un coût mais plutôt comme un investissement : elle renforce la résilience face aux chocs, rend l'économie inclusive et a des effets multiplicateurs dont bénéficie l'ensemble de la société²³. Toutefois, lorsque les prestations ne sont pas versées à la population visée, la protection sociale est affaiblie dans sa capacité à modifier la donne, ce qui diminue son efficacité et son utilité et nuit à l'équité. Le non-recours engendre des coûts importants à court et à long terme pour les particuliers, les ménages et la société dans son ensemble. Il se traduit notamment par une réduction des revenus, une aggravation de la pauvreté et des inégalités, des coûts psychologiques supplémentaires et une défiance à l'égard de l'État.

A. Réduction des revenus et aggravation de la pauvreté et des inégalités

20. Au niveau individuel et à celui des ménages, le non-recours a pour effet d'aggraver la situation des personnes déjà en proie à des difficultés financières. Au Royaume-Uni, par exemple, 51,7 % des personnes qui n'ont pas cherché à bénéficier du système de crédit universel et 54,1 % de celles qui ont pensé à tort ne pas y avoir droit pendant la pandémie

¹⁹ Prosper Canada « *Increasing indigenous benefit take-up in Canada, 2018 federal budget submission* » (février 2018), p. 2.

²⁰ Voir Jean-Pierre Tabin et Frédérique Leresche, « Une critique furtive de l'État social. Une perspective théorique pour comprendre le non-recours raisonné aux prestations sociales », *Émulations – Revue de Sciences Sociales* (2019).

²¹ Tim Goedemé et Julie Janssens, « *The concept and measurement of non-take-up: an overview, with a focus on the non-take-up of social benefits* » (mai 2020), p. 11.

²² Ibid.

²³ A/HRC/47/36, par. 22 à 32.

de COVID-19 ont vu leurs revenus diminuer d'au moins 10 %, alors que seuls 32,9 % de la population générale (à l'exclusion des bénéficiaires de prestations) ont subi une réduction de revenu²⁴.

21. Le non-recours a également des conséquences néfastes sur la société dans son ensemble²⁵. À long terme, il appartiendra aux gouvernements qui ne se sont pas occupés des groupes vulnérables, ainsi qu'aux sociétés qu'ils administrent, d'assumer le coût de ce non-recours, ce qui se traduira par un surcroît de dépenses en matière de soins de santé et de programmes de lutte contre la pauvreté. Les coûts liés aux soins de santé font partie des coûts à long terme que le non-recours engendre pour la société ; il en est ainsi lorsque des personnes ne peuvent être soignées et qu'un traitement d'urgence est nécessaire ultérieurement, et lorsque la pauvreté touchant les enfants est en augmentation, ce qui peut, à long terme, avoir des effets sur la santé des enfants et engendrer une surcharge financière²⁶. Selon une étude menée au Royaume-Uni, un montant de 4 milliards de livres sterling pourrait être économisé sur les dépenses publiques, si le taux de recours au crédit de pension de l'État était porté à 100 %²⁷. La conclusion est claire : le non-recours coûte cher aux particuliers, aux gouvernements et à la société dans son ensemble, et il est possible d'y remédier.

B. Conséquences psychologiques

22. Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête mondiale ont souligné les conséquences psychologiques du non-recours, notamment un sentiment d'insécurité plus fort, ainsi qu'un sentiment d'impuissance et d'isolement, un état dépressif, voire des risques de suicide. À leur tour, toutes ces conséquences augmentent le risque de non-recours²⁸. Au Royaume-Uni, il a été constaté qu'entre juillet et août 2020, le niveau d'anxiété des personnes qui ne cherchaient pas à obtenir des prestations ou qui pensaient ne pas remplir les conditions requises pour bénéficier du système de crédit universel était sensiblement plus élevé que celui de l'ensemble de la population²⁹.

C. Érosion de la confiance dans l'État

23. L'érosion de la confiance dans l'État est un risque réel, lorsque le non-recours se produit, comme c'est le cas, à si grande échelle³⁰. En tant qu'interface entre l'État et la société, les mécanismes de protection sociale constituent la partie la plus visible de l'action des gouvernements. Lorsqu'il résulte de l'attitude des services sociaux ou d'une négligence de l'administration, le non-recours 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 gouvernement³¹. Il se peut que le soutien accordé par l'opinion publique à des systèmes de protection sociale solides financés par la fiscalité générale diminue. Le fait de s'attaquer au non-recours permet donc de rétablir la confiance dans la capacité des États d'améliorer les conditions de vie de la population.

²⁴ Ben Baumberg *et al.*, « *Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic* » (2021), p. 19.

²⁵ Voir Manos Matsaganis, Alari Paulus et Holly Sutherland, « *The take up of social benefits* » (2008).

²⁶ A/76/177, par. 7 à 12.

²⁷ Donald Hirsch et Juliet Stone, « *The cost of pensioner poverty and non-take-up of pension credit* » (septembre 2020), p. 23.

²⁸ Voir Barbara Lucas et Catherine Ludwig, « Non-recours aux aides sociales et santé perçue », *REISO. Revue d'information sociale*, 11 novembre 2019.

²⁹ Ben Baumberg *et al.*, « *Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic* », p. 25.

³⁰ Voir Hélène Revil, « Quand les implications multiples du non-recours aux soins catalysent une critique du système sanitaire et social », *Swiss Journal of Sociology*, vol. 47, n° 2 (2021).

³¹ Voir Stephen Kidd *et al.*, « *The social contract and the role of universal social security in building trust in government* » (novembre 2020).

IV. Obstacles à une protection sociale fondée sur les droits

24. Bien que de nombreux progrès aient été accomplis ces dernières décennies pour ce qui est d'étendre la protection sociale et de l'inscrire dans la législation nationale³², d'importantes lacunes subsistent en matière de couverture, des personnes passant à travers les mailles du filet de la protection sociale parce qu'elles en sont exclues pour des motifs juridiques ou parce que le ciblage des prestations est trop restrictif³³.

25. Si l'exclusion pour des raisons juridiques est généralement considérée comme un phénomène distinct du non-recours, l'une comme l'autre entravent la réalisation du droit à la sécurité sociale. L'exclusion pour des raisons juridiques et le non-recours peuvent également avoir des effets combinés, par exemple, lorsque les travailleurs du secteur informel ou les immigrants sans papiers n'osent pas faire valoir leurs droits à la protection sociale par crainte d'être sanctionnés ou expulsés, faute de cloisonnement entre les services sociaux ou l'Inspection du travail et les services chargés de faire appliquer la loi³⁴. Un système de protection sociale conçu à des fins d'exclusion ne saurait être considéré comme conforme à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En particulier, le ciblage excessif accroît la complexité des procédures et transforme les travailleurs et administrateurs sociaux en gardiens du système, chargés d'éviter les fraudes de la part de demandeurs « indignes d'être aidés ». Une complexité accrue occasionne des coûts de transaction considérables et réduit le nombre de personnes répondant aux conditions requises qui demandent une couverture³⁵. Ces obstacles qui amènent à l'exclusion sont contraires à l'article 9, tel qu'interprété par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels³⁶.

A. Exclusion de la protection sociale

26. L'exclusion de la protection sociale peut s'expliquer par divers facteurs, mais deux obstacles particulièrement répandus sont mis en évidence dans le présent rapport : premièrement, les erreurs de ciblage et celles qui amènent à exclure des bénéficiaires potentiels demeurent courantes au sein des registres sociaux ; deuxièmement, la non-citoyenneté et les problèmes liés à l'enregistrement des naissances empêchent de nombreux groupes de population de bénéficier de la protection sociale.

Exclusion des registres sociaux

27. Les registres sociaux sont un outil communément utilisé pour déterminer et enregistrer les ménages ayant droit à la protection sociale dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, en particulier dans les pays du Sud. La tenue de ces registres suppose que des agents recenseurs se rendent auprès des ménages, collectent des données et déterminent, sur la base d'indicateurs précis, si ceux-ci remplissent les conditions requises pour être inscrits. La plupart des registres sociaux s'appuient sur une évaluation indirecte des ressources qui passe par la collecte de données permettant d'obtenir indirectement une estimation du revenu des ménages. Il arrive souvent que les demandes de prestations sociales soient subordonnées à l'inscription dans ces registres. Par exemple, au Guatemala, il faut être inscrit dans le registre social de l'État pour bénéficier de l'un des 108 régimes de protection

³² BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-22* (rapport non traduit, voir la version anglaise du rapport, p. 43).

³³ Christina Behrendt, « *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom* » (Londres, Routledge, 2018), ch. 7.

³⁴ A/HRC/26/35, par. 101 et E/C.12/2017/1, par. 12 et 13.

³⁵ Henrik Jacobsen Kleven et Wojciech Kopczuk, « *Transfer program complexity and the take up of social benefits* », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, n° 1 (février 2011).

³⁶ Voir l'observation générale n° 19 (2007) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier les paragraphes 4, 16, 30, 34, 36 à 39, 44 et 51.

sociale mis en place ; au Chili, le registre social est utilisé pour déterminer l'admissibilité au bénéfice de l'un des 80 programmes de protection sociale³⁷.

28. Plusieurs problèmes cruciaux se posent quant à l'efficacité des registres sociaux pour déterminer les ménages les plus pauvres et donc pour garantir à ces derniers le droit à la sécurité sociale.

29. Premièrement, les agents recenseurs ne parviennent jamais à tenir compte de tous les ménages lorsqu'ils collectent des données pour alimenter le registre social. Par exemple, il se peut que les ménages et les personnes auprès desquels il est difficile de se rendre parce qu'ils résident dans des zones reculées ou dans des logements précaires ou temporaires soient laissés de côté. Dans la moitié des 52 pays disposant de registres sociaux pour lesquels des données sont disponibles, moins de 20 % des ménages bénéficient d'une couverture³⁸. C'est là que réside le paradoxe des registres sociaux : ils sont censés faciliter l'admissibilité au bénéfice des régimes de protection sociale, mais amènent à exclure du système les personnes qui pourraient avoir le plus besoin de prestations.

30. Deuxièmement, les erreurs qui amènent à inclure ou à exclure des personnes à l'issue d'une évaluation indirecte des ressources sont très fréquentes. En Indonésie, on estime que 85 % des 20 % les plus pauvres de la population sont exclus du programme Keluarga Harapan ; au Pakistan, 79 % des 20 % de personnes les plus pauvres sont exclues du Programme de complément de revenu Benazir ; en Inde, 68 % des 20 % les plus pauvres sont exclus du programme national de pensions de vieillesse Indira Gandhi³⁹. Ces taux élevés d'exclusion sont le résultat de tentatives mal inspirées visant à cibler étroitement les bénéficiaires. En réalité, les régimes prévoyant une couverture large donnent lieu à beaucoup moins d'erreurs de ciblage⁴⁰.

31. Troisièmement, les registres sociaux offrent une image statique des bénéficiaires potentiels et sont rarement actualisés en raison du coût élevé des mises à jour. Par nature, les registres sociaux ne tiennent pas compte du fait que la situation et le revenu d'un ménage peuvent varier ; ainsi, les ménages pauvres dont la situation s'améliore continueront d'avoir droit à des prestations sociales dont ils n'ont peut-être plus besoin, alors que les ménages qui vivaient au-dessus du seuil de pauvreté et qui ont vu leur revenu baisser n'y auront pas droit. De façon générale, compte tenu de la nature dynamique de la pauvreté, les registres sociaux, tels qu'ils sont conçus actuellement, demeurent un outil insuffisant pour mettre fin à la pauvreté.

Absence de documents d'identité officiels, non-enregistrement des naissances et non-nationalité

32. Conformément à la cible 16.9 des objectifs de développement durable, les États sont expressément appelés à garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances, d'ici à 2030. En règle générale, les personnes susceptibles de remplir les conditions requises pour pouvoir bénéficier de la protection sociale doivent être identifiées officiellement pour percevoir des prestations ; or, on estime que 1,1 milliard de personnes dans le monde n'ont pas d'identité juridique⁴¹, ce qui, dans les faits, les empêche d'être admissibles au bénéfice des programmes de protection sociale⁴².

33. Dans certains pays, le principal obstacle est l'absence d'enregistrement à la naissance. Si, en Afrique subsaharienne, à peine 45 % des enfants sont enregistrés à la naissance⁴³, d'autres régions sont elles aussi confrontées à ce phénomène. Par exemple, dans les 30 % de ménages les plus pauvres d'Indonésie, 71 % des enfants âgés de moins d'un an n'avaient pas

³⁷ Stephen Kidd, Diloá Athias et Idil Mohamud, « *Social registries: a short history of abject failure* » (juin 2021), p. 5.

³⁸ Ibid., p. 13.

³⁹ Stephen Kidd et Diloá Athias, « *Hit and Miss: an Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection with Additional Analysis* » (juin 2020), p. 38.

⁴⁰ Ibid., p. 27.

⁴¹ Privacy International, « *Exclusion by design: how national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations* » (mars 2021).

⁴² A/74/493, par. 11.

⁴³ Voir <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?locations=ZG>.

de certificat de naissance au cours de la période 2012-2013, et 88 % des adultes âgés de plus de 18 ans n'étaient toujours pas enregistrés⁴⁴. Selon les données de la Banque mondiale, seuls 56 % des habitants sont enregistrés au Bangladesh⁴⁵, ce qui a été jugé préoccupant par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, car l'accès aux prestations de sécurité sociale, aux soins de santé et à l'éducation s'en trouve limité⁴⁶.

34. Bien que les initiatives lancées avec le concours des donateurs aux fins de l'élaboration de systèmes d'identification numérique permettent de faciliter l'enregistrement, certaines d'entre elles conservent un caractère très restrictif. En Ouganda, par exemple, entre 23 et 33 % des adultes n'ont pas de carte d'identité⁴⁷. Tant que de telles situations persistent, les systèmes d'identification numérique ne sauraient conditionner l'admissibilité au bénéfice des régimes de protection sociale et, une fois mis en place, ils devraient être conçus de manière à être inclusifs. D'autres moyens d'identification, notamment les passeports, les permis de conduire, les cartes d'électeur ou les certificats de naissance, devraient être acceptés jusqu'à ce que l'ensemble de la population reçoive une carte d'identité numérique⁴⁸.

35. Des erreurs administratives sur des documents officiels peuvent également empêcher certaines personnes de bénéficier de prestations sociales auxquelles elles devraient avoir droit⁴⁹. Pour nombre de personnes et de ménages vivant dans la pauvreté, la rectification d'erreurs sur des documents officiels peut occasionner des frais administratifs et des frais de déplacement prohibitifs.

36. Parmi les groupes de bénéficiaires potentiels qui peuvent ne pas disposer des documents d'identité requis, on compte également les apatrides, les réfugiés et les migrants. En Jordanie, les non-ressortissants peuvent bénéficier d'une aide dans le cadre de la *zakat*, un programme d'aide sociale sous condition de ressources, mais les conditions à remplir pour déposer une demande, notamment être titulaire d'un passeport ou disposer d'un livret de famille, empêchent de nombreuses familles, parmi les plus vulnérables, qui n'ont pas la nationalité jordanienne de bénéficier de cette aide si elles ont quitté leur pays d'origine sans document d'identité⁵⁰.

B. Travailleurs de l'économie informelle : l'exclusion juridique conjuguée au non-recours

37. À l'échelle mondiale, plus de 60 % des travailleurs, soit quelque 2 milliards de personnes, gagnent leur vie dans le secteur informel⁵¹, où ils sont davantage exposés à la pauvreté en raison de revenus plus faibles et plus précaires et d'une absence de protection sociale. Les travailleurs du secteur informel sont souvent exclus des régimes d'assurance sociale fondés sur le modèle traditionnel du travailleur ayant une relation d'emploi stable, avec un salaire régulier et un contrat à long terme⁵². En outre, les moyens financiers dont ils disposent pour pouvoir cotiser tendent à être limités et ils sont souvent dans l'incapacité de verser régulièrement les mêmes cotisations, car leurs revenus peuvent varier au fil du temps. Chez les travailleurs pour propre compte (indépendants) du secteur informel, la charge est

⁴⁴ Cate Sumner et Santi Kusumaningrum, *AIPJ Baseline Study on Legal Identity. Indonesia's Missing Millions* (2015), p. 2.

⁴⁵ Voir <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.REG.BRTH.ZS?end=2019&locations=BD&start=2006&view=chart>

⁴⁶ E/C.12/BGD/CO/1, par. 47 et 48.

⁴⁷ Center for Human Rights and Global Justice, Initiative for Social and Economic Rights et Unwanted Witness, *Chased Away and Left to Die: How a National Security Approach to Uganda's National Digital ID has Led to Wholesale Exclusion of Women and Older Persons* (juin 2021).

⁴⁸ Ibid., p. 75.

⁴⁹ Voir Extreme Poverty Research Group, « *Extreme poor Adivasis and the problem of accessing social safety nets* » (octobre 2011), p. 15.

⁵⁰ Anna Carolina Machado, Charlotte Bilo et Imane Helmy, « *The role of zakat in the provision of social protection: a comparison between Jordan, Palestine and Sudan* » (2018), p. 14.

⁵¹ BIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-22* (rapport non traduit, voir la version anglaise du rapport, p. 49).

⁵² OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience* (2019), p. 127.

encore plus difficile à supporter, car ils doivent également payer des cotisations patronales. Les travailleurs du secteur informel ont également tendance à être exclus des régimes d'aide sociale et des programmes instaurant des filets de sécurité à l'intention des populations pauvres, car ils ne sont pas considérés comme suffisamment vulnérables ; ce sont les « grands oubliés » de la protection sociale.

38. Pour faire bénéficier les travailleurs du secteur informel des systèmes de protection sociale, il faut avant tout lever plusieurs obstacles⁵³. Certains ont un caractère très concret. Les longs trajets pour se rendre dans les bureaux d'aide sociale peuvent être coûteux, prendre beaucoup de temps et engendrer des coûts indirects, tels que des manques à gagner. Ces difficultés sont souvent d'autant plus épineuses pour les travailleurs agricoles qu'en raison de facteurs tels que l'éloignement ou l'analphabétisme, l'inscription dans les registres et le paiement des cotisations peuvent se révéler plus difficiles et plus coûteux. En outre, en raison du caractère saisonnier de leur activité, il est fréquent que les travailleurs agricoles changent de lieu de travail ou d'employeur ou passent d'un emploi salarié à une activité indépendante (et vice versa). Cette mobilité oblige les institutions à faire preuve d'une plus grande vigilance pour s'assurer que les changements sont consignés sans délai dans les dossiers afin de prévenir les irrégularités ou les interruptions dans le versement des cotisations.

39. Les procédures administratives trop lourdes et les coûts parfois prohibitifs qu'elles engendrent nuisent également à la bonne mise en œuvre de la sécurité sociale dans le secteur informel, en ce qu'ils dissuadent les travailleurs et les employeurs de demander leur inscription dans les registres. Le recours à des procédures distinctes d'inscription aux différents régimes de sécurité sociale et la complexité des formulaires posent des difficultés aux travailleurs du secteur informel, en particulier à ceux qui ont un faible niveau d'instruction. Parallèlement, les travailleurs pour propre compte et les entreprises du secteur informel, en particulier les microentreprises ou les petites entreprises qui n'ont pas de personnel spécialisé chargé des questions de sécurité sociale, ont des ressources limitées qui les empêchent de mener à bien des démarches administratives complexes et chronophages. En raison de ces obstacles, les travailleurs du secteur informel sont exclus des régimes de protection sociale, en droit comme dans la pratique.

40. Pour remédier à ces problèmes, les États devraient chercher à combiner les régimes, financés et non financés par les cotisations des assurés, dans le cadre de stratégies intégrées de protection sociale à « deux volets », afin de parvenir à une couverture universelle. Il conviendrait de tenir compte des moyens financiers dont disposent les différents groupes de population pour pouvoir cotiser, en finançant par l'impôt ce que les travailleurs ne peuvent verser en cotisations sociales, comme le recommande le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁵⁴.

41. À mesure que la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle est encouragée, les régimes d'assurance sociale devraient être étendus progressivement de façon à couvrir les travailleurs de l'économie informelle, comme le recommandent les organes chargés des droits de l'homme⁵⁵ et l'OIT, dans sa Recommandation de 2015 sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle (n° 204)⁵⁶. Il conviendra peut-être d'adapter les procédures administratives, les prestations et les cotisations en vue de faciliter cette transition. Des sanctions efficaces contre la fraude fiscale et le non-paiement des cotisations sociales, ainsi que le renforcement des services d'inspection du travail chargés de protéger les droits des travailleurs dans le secteur informel, pourraient aller de pair avec des mesures incitatives visant à encourager l'intégration dans le secteur formel. Par exemple, les coûts de mise en conformité pourraient être réduits grâce à des régimes simplifiés de fixation des cotisations et de prélèvement des impôts. L'accès aux marchés publics et aux services financiers pourrait être facilité pour les entreprises qui entament une transition vers

⁵³ Les paragraphes 38 et 39 sont basés sur le document de l'OIT intitulé *Extending social security to workers in the informal economy*, p. 14, 15, 19, 92, 98 et 99.

⁵⁴ Observations générales n° 19 (2007), par. 51, et n° 23, par. 64. Voir également OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*, p. 19.

⁵⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations générales n° 19 (2007), par. 34, et n° 23 (2016), par. 47 (al. d)), 54 et 60.

⁵⁶ Par. 22 à 27.

l'économie formelle. En revanche, toute tentative visant à réduire les mesures de protection en faveur des travailleurs du secteur formel, afin de rendre l'intégration dans le secteur formel plus attractive pour les employeurs, devrait être considérée comme une mesure régressive qui ne saurait être justifiée que si elle est assortie de conditions strictes⁵⁷.

C. Obstacles initiaux conduisant au non-recours

42. La couverture limitée garantie par les régimes de protection sociale, ou l'imprévisibilité des paiements, peuvent amener les bénéficiaires potentiels à considérer que les prestations sociales sont inutiles et ne valent donc pas les coûts occasionnés par la procédure de demande, même lorsque ceux-ci connaissent la procédure et savent comment la suivre. En Allemagne, par exemple, on estime qu'une hausse de 20 % des prestations attendues entraînerait une augmentation du recours aux prestations d'environ 6 %⁵⁸.

43. Même lorsqu'en théorie, ils ont droit à des prestations sociales et que les avantages qu'ils pourraient en tirer l'emportent sur les coûts, les bénéficiaires potentiels se heurtent d'emblée à des obstacles rédhibitoires lorsqu'ils tentent de recourir aux systèmes de protection sociale. Ces obstacles comprennent une méconnaissance de l'existence des prestations elles-mêmes (notamment en raison de barrières liées à la langue, à la lecture ou à l'écriture), un manque d'informations sur les conditions d'octroi, des difficultés à remplir les formulaires de demande, des montants faibles ou des versements imprévisibles et la stigmatisation dans les échanges avec l'administration publique.

Méconnaissance de l'existence des prestations

44. Selon les résultats de l'enquête mondiale, la méconnaissance des régimes de protection sociale est la forme de non-recours la plus fréquente. Les groupes les plus vulnérables et les plus marginalisés sont les plus susceptibles de ne pas être informés des prestations auxquelles ils ont droit, parce qu'ils ne sont pas suffisamment sensibilisés par les autorités publiques à l'existence des prestations en question et parce que les informations diffusées à ce propos ne sont pas adaptées aux niveaux réels d'instruction et d'alphabétisation. Les taux d'alphabétisation sont généralement plus faibles dans les populations pauvres ou rurales, chez les personnes âgées et chez les femmes. Par exemple, à Haïti, environ 90 % des femmes âgées de plus de 65 ans sont illettrées⁵⁹. En République dominicaine voisine, les taux d'analphabétisme dans les zones rurales (12,8 %) sont plus de deux fois supérieurs à ceux des populations urbaines (6 %)⁶⁰.

45. La langue peut également constituer un obstacle. En Colombie, par exemple, les informations sur le système national d'inscription à la protection sociale ne sont disponibles qu'en espagnol. Le fait de ne pas diffuser d'informations dans d'autres langues représente un obstacle pour les peuples autochtones dont la langue principale n'est pas l'espagnol.

46. En plus de chercher à améliorer le taux d'alphabétisation des groupes vulnérables et d'augmenter le nombre de langues dans lesquelles les informations sont disponibles, les gouvernements doivent en faire davantage pour communiquer activement sur les prestations sociales qu'ils offrent. En France, 55 % des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête menée en 2011 ont déclaré que la plupart des informations qu'elles avaient sur le revenu de solidarité active provenaient de la télévision et de la radio, tandis que 13 % seulement ont déclaré que l'administration ou la société civile était leur principale source d'information⁶¹.

⁵⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990), par. 9.

⁵⁸ Regina T. Riphahn, « Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits » (mars 2000), p. 23.

⁵⁹ Voir <https://haiti-literacy.org/literacy-in-haiti/>.

⁶⁰ Office national de la statistique, « El analfabetismo en República Dominicana: a través de la Encuesta nacional de Hogares de Propósitos Múltiple (ENHOGAR-2016) » (2018).

⁶¹ Pauline Domingo et Muriel Pucci, « Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l'utilisateur », *Informations sociales*, vol. 178, n° 4 (2013).

En Jordanie, 67 % des personnes avaient entendu parler du programme *Takaful* par le bouche-à-oreille, contre seulement 21 % par la télévision et 18 % par les médias sociaux⁶².

Informations sur la procédure de demande

47. Même lorsqu'ils connaissent l'existence des régimes de protection sociale, les bénéficiaires potentiels ne savent pas nécessairement comment déposer une demande ou s'inscrire, ni s'ils remplissent les conditions d'octroi. Il semble que cela soit l'une des principales raisons du non-recours dans les pays étudiés. Au Ghana, par exemple, seuls 45,4 % des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête menée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) savaient comment s'inscrire au programme phare de protection sociale du pays⁶³, résultat confirmé par les personnes originaires du Ghana qui avaient été sondées dans le cadre de l'enquête mondiale. Au Pakistan, en raison du faible taux d'alphabétisation des femmes, seules 30,5 % d'entre elles ont trouvé les informations faciles à comprendre dans un district donné, contre 80,2 % des hommes⁶⁴. De même, si la plupart des personnes interrogées connaissaient au moins un programme de protection sociale, seules 49 % d'entre elles savaient comment s'y inscrire⁶⁵. Au Royaume-Uni, on estime qu'entre juin et août 2020, 280 000 à 390 000 personnes pensaient à tort ne pas pouvoir bénéficier du crédit universel (*Universal Credit*), ce qui a entraîné des taux très élevés de non-recours⁶⁶.

48. Certaines pratiques prometteuses se proposent de remédier à ce problème. En Finlande, le gouvernement a envoyé des informations et un formulaire d'inscription à une partie de la population âgée au moment de la création de la garantie des pensions de retraite, stratégie qui a eu un effet plus important auprès des personnes les plus âgées et de celles qui ne savaient pas si elles remplissaient ou non les conditions requises pour bénéficier de ce régime de prestations⁶⁷. Dans des pays comme la Belgique, la communication d'informations ciblées aux ménages susceptibles de remplir les conditions d'octroi des prestations s'est révélée être une stratégie efficace pour augmenter le taux de recours à la protection sociale ; les effets de cette stratégie restent en outre significatifs sur la durée⁶⁸. Au Royaume-Uni, les bureaux de Citizens Advice fournissent des informations aux bénéficiaires potentiels. D'après les résultats de l'enquête mondiale, dans des pays comme le Canada et le Kenya, des campagnes d'information à grande échelle ont été mises en œuvre, pour certaines spécifiquement auprès de groupes vulnérables (peuples autochtones et veuves, respectivement) ou, comme en Thaïlande, en différentes langues.

Complexité des procédures de demande

49. Même lorsque les informations sur les procédures de demande et les conditions d'octroi des prestations sont claires, les difficultés à remplir les demandes peuvent dissuader les bénéficiaires potentiels de solliciter des prestations sociales. En particulier, il peut être coûteux et long pour les bénéficiaires remplissant les conditions requises de réunir les documents nécessaires pour demander une prestation. Par exemple, au Kirghizistan, pour recevoir une prestation, les demandeurs doivent se rendre au moins trois fois au Ministère de la protection sociale⁶⁹. Dans les zones rurales, le coût lié à l'obtention des documents

⁶² UNICEF et National Aid Fund, *National Aid Fund Takaful Programme – Baseline Report* (juillet 2020), p. 23.

⁶³ Abdul-Gafaru Abdulai *et al.*, *Citizens' Knowledge and Perceptions about Poverty, Vulnerability Rights and Social Protection in Ghana: a Baseline Study* (mai 2021), p. 25.

⁶⁴ Rabia Tabassum, Shehryar Khan Toru et Mohsin Ali Kazmi, *Knowledge Attitude and Practice Survey on Social Protection Schemes in Selective Districts* (2017), p. 19.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 18.

⁶⁶ Voir Ben Baumberg *et al.*, « Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic ».

⁶⁷ Tuomas Matikka et Tuuli Paukkeri, « Does information increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program » (2016), p. 2.

⁶⁸ Voir Raf Van Gestel *et al.*, « A reminder to pay less for healthcare: take-up of increased reimbursement in a large-scale randomized field experiment » (2017).

⁶⁹ Emil Tesliuc *et al.*, *Income Support for the Poorest: a Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia* (Washington, Banque mondiale, 2015), p. 109.

représente environ 15 % de la prestation mensuelle moyenne et, dans les zones urbaines, ce chiffre atteint 80 %⁷⁰.

50. En Espagne, le revenu minimum national (*ingreso mínimo vital*) récemment mis en place n'a été accordé qu'à 23 % des demandeurs⁷¹. Près de 20 % des rejets étaient dus à la présentation de dossiers incomplets ou de documents en double⁷², ce qui tend à montrer que des procédures trop compliquées peuvent entraîner un taux élevé de non-recours secondaire.

51. La demande de prestations en ligne peut se révéler extrêmement difficile pour une grande partie de la population. Si la dématérialisation de la protection sociale peut présenter des avantages pour ce qui est de réduire le non-recours, elle implique également qu'il devient de plus en plus indispensable de savoir se servir des outils numériques, ce qui crée des obstacles pour certains groupes de population⁷³. En Grèce, 46,9 % des personnes âgées ne se sont jamais servies d'un ordinateur⁷⁴. En Indonésie, les adultes du décile de revenus supérieur ont plus de cinq fois plus de chances d'avoir accès à Internet que ceux du décile inférieur⁷⁵. En France, 53,8 % des personnes interrogées ont déclaré avoir des difficultés à effectuer des démarches administratives en ligne⁷⁶. Selon l'enquête mondiale, le faible niveau des compétences numériques (difficulté à utiliser les ordinateurs, le téléphone et Internet) constitue un obstacle manifeste au recours aux mesures de protection sociale.

52. La création de « guichets uniques » et la simplification des procédures de demande par la réduction du nombre de documents requis et des « conditions d'octroi cachées » permettent de garantir un meilleur accès aux prestations sociales pour les personnes en situation de pauvreté. Des personnes interrogées en Espagne, au Ghana et en Thaïlande dans le cadre de l'enquête mondiale ont estimé que la simplification des formulaires de demande serait la mesure la plus importante à prendre pour réduire le non-recours.

53. Le sans-abrisme pose des problèmes spécifiques. En Belgique, un système a été mis en place pour permettre aux personnes sans domicile fixe de continuer à pouvoir bénéficier de prestations sociales. Au lieu de renseigner l'adresse de leur domicile, ces personnes peuvent indiquer, comme adresse de référence, celle de leur centre public d'action sociale. Le nombre de personnes disposant de ces adresses de référence a quadruplé entre 2006 et 2016, mais les difficultés liées à l'obtention d'une adresse de référence ont également été soulignées⁷⁷.

Stigmatisation

54. Les personnes qui s'adressent aux services publics chargés de la protection sociale sont généralement victimes de stigmatisation, ce qui peut les dissuader de présenter une demande⁷⁸. La stigmatisation peut résulter de la convergence de différents facteurs, notamment le manque de respect de la vie privée et l'expérience dévalorisante des longs temps d'attente et des interactions avec un personnel sceptique⁷⁹. Les données recueillies dans plusieurs pays montrent qu'une proportion importante des personnes interrogées déclarent se sentir gênées ou dérangées par le fait de demander des prestations. Aux États-Unis, par exemple, environ la moitié des familles à faible revenu considéraient le

⁷⁰ Ibid., p. 110.

⁷¹ Voir <https://revista.seg-social.es/-/el-ingreso-m%C3%ADnimo-vital-llega-en-septiembre-a-800.000-personas/en/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20la,con%20pr%C3%A1cticamente%20800.000%20personas%20beneficiarias> (en espagnol seulement).

⁷² Miguel Ángel Gavilanes, « Documentación errónea o incompleta y niveles de renta, los principales motivos de denegación del Ingreso Mínimo Vital », 7 février 2022.

⁷³ A/74/493, par. 29 à 31.

⁷⁴ Voir <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Greece.pdf>, p. 3.

⁷⁵ Banque mondiale, *Beyond Unicorns: Harnessing Digital Technologies for Inclusion in Indonesia* (2021), p. 18.

⁷⁶ Observatoire des non-recours aux droits et services et Secours Catholique-Caritas France, « Non-recours : une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi » (2021).

⁷⁷ Voir Observatoire de la santé et du social Bruxelles-Capitale, *Aperçu du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*.

⁷⁸ Robert Moffitt, « An economic model of welfare stigma », *American Economic Review*, vol. 73, n° 5 (décembre 1983).

⁷⁹ Ben Baumberg, « The stigma of claiming benefits: a quantitative study », *Journal of Social Policy*, vol. 45, n° 2 (avril 2016).

processus de demande comme humiliant⁸⁰. Au Royaume-Uni, le non-recours au crédit universel pendant la pandémie de COVID-19 pourrait être dû à la stigmatisation, 41,6 % des personnes qui pensaient remplir les conditions requises pour en bénéficier ne l'ayant pas demandé à cause de la stigmatisation ou de leur impression de ne pas le mériter⁸¹. De même, 27 % des personnes interrogées au Royaume-Uni ont déclaré que le sentiment de honte les rendrait moins susceptibles de demander une prestation si elles étaient dans le besoin et remplissaient les conditions requises pour bénéficier de la prestation en question⁸².

55. La honte et la stigmatisation sont particulièrement profondes lorsque l'octroi de la protection sociale est assorti de certaines conditions, puisque ces conditions reposent sur l'idée implicite (ou parfois franchement explicite) que les bénéficiaires doivent être soumis à des règles pour améliorer leur comportement⁸³. Tant dans la conception que dans l'exécution des programmes de protection sociale qui imposent des conditions aux bénéficiaires, les demandeurs sont généralement considérés comme appartenant à une « classe d'exclus » dépourvus d'éthique professionnelle, qui se livrent à des activités criminelles et choisissent des modes de vie irresponsables, qu'illustre notamment un nombre élevé de mères célibataires⁸⁴. En attribuant la dépendance du demandeur à l'égard de l'aide sociale à sa situation personnelle et non aux problèmes économiques et structurels plus larges d'une société, de tels programmes véhiculent un discours stigmatisant visant la personne plutôt que son environnement économique et social⁸⁵.

56. La honte et la stigmatisation sont souvent tues : au cours d'une enquête nationale réalisée en 2012 au Royaume-Uni, seuls 5 à 25 % des non-bénéficiaires qui remplissaient les conditions d'octroi des prestations ont invoqué ces motifs pour expliquer pourquoi ils ne bénéficiaient pas des mécanismes de protection sociale⁸⁶. Au cours de l'enquête mondiale, l'embarras et la stigmatisation sociale ont rarement été cités parmi les raisons pour lesquelles les personnes remplissant les conditions d'octroi ne demandaient pas les prestations auxquelles elles avaient droit. Il se pourrait bien que le fait d'admettre être l'objet de stigmatisation soit stigmatisant en soi, ce qui met en évidence les limites des enquêtes et des entretiens comme outils méthodologiques pour étudier la honte et la stigmatisation.

57. Les États peuvent et doivent en faire davantage pour réduire la stigmatisation à laquelle sont exposés les bénéficiaires potentiels des prestations sociales et la honte que ceux-ci peuvent ressentir. Tout d'abord, le passage de prestations ciblées et sous condition de ressources à des prestations universelles réduit la honte associée à l'obligation de prouver que l'on est suffisamment pauvre. Les prestations universelles tendent également à renforcer la confiance et sont considérées comme plus légitimes que les régimes sélectifs fondés sur les besoins, car elles reposent sur des règles plus simples et plus claires⁸⁷. On pourrait également soumettre les prestations sociales à des conditions non plus de ressources, mais de fortune, de façon à exclure les personnes ou les ménages dont les revenus déclarés dépassent un seuil déterminé, comme c'est le cas pour plusieurs prestations en Afrique du Sud.

58. Ensuite, et c'est peut-être là le plus important, la protection sociale devrait être reconnue comme un droit de l'homme et non considérée comme une faveur ou comme un acte de charité. Étant donné que la stigmatisation est moindre lorsque les demandeurs sont considérés comme étant en droit de recevoir leurs prestations⁸⁸, les États devraient veiller à ce que la protection sociale soit perçue par les services et autres institutions publics comme un droit pour tous. En conséquence, les fonctionnaires devraient traiter les bénéficiaires de la

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ben Baumberg *et al.*, « Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic », p. 11.

⁸² Voir Ben Baumberg, « The stigma of claiming benefits: a quantitative study ».

⁸³ Voir Ruth W. Grant, *Strings Attached. Untangling the Ethics of Incentives* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2012).

⁸⁴ Beth Watts et Suzanne Fitzpatrick, *Welfare Conditionality* (Londres, Routledge, 2018), p. 52.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Voir Ben Baumberg, « The stigma of claiming benefits: a quantitative study ».

⁸⁷ Voir Stephen Kidd *et al.*, « The social contract and the role of universal social security in building trust in government » (novembre 2020).

⁸⁸ Voir Ben Baumberg, « The stigma of claiming benefits: a quantitative study ».

protection sociale avec dignité et respect, et les bureaux publics d'aide sociale devraient être accueillants, accessibles à tous et bien dotés en personnel.

D. Obstacles postérieurs à la demande conduisant au non-recours

59. Même lorsque les bénéficiaires potentiels parviennent à surmonter les obstacles présentés ci-dessus, notamment le manque d'informations sur les prestations et sur la manière d'y accéder, d'autres problèmes tels que les financements insuffisants, les obstacles physiques, technologiques et administratifs, la corruption et l'absence de procédures de recours ou le manque de clarté de ces procédures, peuvent les empêcher de percevoir les prestations auxquelles ils ont droit.

Financements insuffisants

60. D'après les résultats de l'enquête mondiale, dans toutes les régions, à l'exception de l'Europe, le fait que les budgets publics ne suffisent pas pour accorder des prestations sociales à tous les demandeurs qui remplissent les conditions requises est considéré par les personnes interrogées au sein des institutions comme une cause importante de non-recours. Du fait de l'insuffisance des budgets publics, il peut arriver qu'une personne ayant droit à une prestation sociale demande celle-ci, mais que le service chargé d'assurer cette prestation ne la lui verse pas faute de moyens. Par exemple, au Brésil, le programme *Bolsa Família* impose une limite aux fonds publics disponibles, de sorte que chaque municipalité reçoit un quota fixe et qu'une fois celui-ci rempli, les familles peuvent se voir refuser l'accès au programme⁸⁹. En Grèce, la faible notoriété du revenu de solidarité sociale pourrait s'expliquer en partie par ce phénomène : selon un article de presse, la prudence dont le gouvernement a fait preuve dans sa communication sur cette prestation sociale serait due à sa crainte de dépasser le budget alloué si trop de personnes en faisaient la demande⁹⁰. Lorsque les fonds sont insuffisants, il existe un risque plus important que les mesures de protection sociale soient octroyées aux personnes et aux ménages dans l'ordre des demandes, ou qu'un traitement préférentiel soit réservé aux parents ou aux amis, ce qui accroît le risque de corruption.

61. Dans de nombreux pays, la part du produit intérieur brut (PIB) consacrée à la protection sociale reste insuffisante. L'Organisation internationale du Travail relève que les pays à revenu élevé consacrent en moyenne 16,4 % de leur PIB à la protection sociale, soit deux fois plus que les pays à revenu intermédiaire supérieur, six fois plus que les pays à revenu intermédiaire inférieur et quinze fois plus que les pays à faible revenu, qui n'y consacrent que 1,1 % de leur PIB⁹¹. L'augmentation du financement des régimes de protection sociale, en particulier lorsque le financement est directement lié au versement des prestations, est un moyen essentiel de réduire le non-recours.

Obstacles à l'obtention des prestations

62. Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête mondiale ont aussi jugé importants les obstacles physiques ou technologiques qui empêchent les personnes remplissant les conditions requises de recevoir effectivement des prestations, tout comme le fait que les personnes concernées ne disposent pas de comptes bancaires ou qu'elles ne sont pas en mesure de fournir l'ensemble des informations ou documents valides requis. Parmi les obstacles physiques et technologiques mis en évidence par l'enquête figuraient le manque de connaissances numériques, l'absence de connexion à Internet et les difficultés d'accès aux bureaux d'aide sociale ou à des services en ligne adaptés aux personnes handicapées.

⁸⁹ Lorraine Wapling, Rasmus Schjoedt et Sarina D. Kidd, *Social Protection and Disability in Brazil* (février 2020), p. 34.

⁹⁰ Banque mondiale, « A quantitative evaluation of the Greek social solidarity income » (2019), p. 11.

⁹¹ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-22* (rapport non traduit, voir la version anglaise du rapport, p. 58).

63. En ce qui concerne les problèmes liés à l'incapacité de fournir l'ensemble des informations ou documents valides requis pour recevoir une prestation, les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont indiqué que les informations concernant les revenus ou les ressources étaient difficiles à fournir, de même que les certificats de police.

64. Ces obstacles pourraient être en partie levés si l'on dotait les bureaux d'aide sociale d'un personnel formé et compétent qui puisse accompagner les bénéficiaires potentiels dans leurs démarches, leur fournir les informations nécessaires et les guider tout au long de la procédure. Si la numérisation des procédures est susceptible de réduire les obstacles entravant l'accès à la protection sociale pour certains groupes, elle risque aussi d'en isoler d'autres davantage. La dématérialisation des prestations sociales ne doit pas se faire au détriment des bureaux physiques et des échanges en personne. Au lieu de cela, différentes voies devraient être proposées afin d'améliorer l'accessibilité, notamment pour les utilisateurs ayant un faible niveau de compétence numérique ou pour ceux qui n'ont pas accès aux outils numériques. Si l'on ne parvient pas à préserver et à renforcer les services publics physiques et la prestation de services publics en personne, la fracture numérique ne fera que s'aggraver, ce qui aura des conséquences dramatiques sur le non-recours aux prestations sociales.

Corruption

65. La corruption est omniprésente dans la mise en œuvre de la protection sociale, mais elle touche particulièrement les soins de santé, en raison de l'asymétrie de l'information et des rapports de pouvoir entre les prestataires de soins et les patients. On estime que 140 000 enfants meurent chaque année à cause de la corruption dans le secteur de la santé⁹². Ce phénomène a été qualifié de « secret de polichinelle » par un ancien ministre péruvien de la santé, qui a estimé que la corruption faisait perdre entre 10 et 25 % des 7 000 milliards de dollars dépensés dans le monde pour financer les services de santé, une perte qui dépasse ce qui serait nécessaire pour parvenir à la couverture sanitaire universelle dans le monde d'ici à 2030⁹³.

66. La corruption augmente les coûts d'accès à des programmes indispensables et a des effets profondément régressifs sur les personnes en situation de pauvreté, puisque les pots-de-vin absorbent une plus grande partie de leur revenu que celui des personnes plus riches. De plus, les pauvres sont beaucoup plus susceptibles que les riches de se voir réclamer un pot-de-vin⁹⁴. Il a été déterminé qu'en Afrique du Sud, une personne vivant dans de bonnes conditions matérielles avait 15 % de risques de se voir demander un pot-de-vin en échange de services publics, contre 32 % pour une personne pauvre⁹⁵. Au Kenya, la probabilité pour une personne bénéficiant de bonnes conditions matérielles de se voir demander un pot-de-vin est de 40 %, contre 63 % pour une personne vivant dans la pauvreté⁹⁶. La même étude a révélé que, dans tous les pays africains considérés, les personnes en situation de pauvreté étaient trois fois plus susceptibles de payer un pot-de-vin que les personnes plus riches⁹⁷. De même, une étude menée en Équateur a montré que les ménages à faible revenu consacraient, par rapport aux ménages à revenus plus élevés, une part plus importante de leur revenu au paiement de pots-de-vin pour avoir accès aux services publics, soit en moyenne 5 % de leur revenu total⁹⁸. Selon les données tirées d'une enquête réalisée au Pérou, les Péruviens à faible revenu consacrent eux aussi, par rapport aux personnes plus riches, une plus grande part de

⁹² Voir Matthieu Hanf *et al.*, « Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths », *PLoS One*, vol. 6, n° 11 (novembre 2011).

⁹³ Voir Patricia J. García, « Corruption in global health: the open secret », *The Lancet*, vol. 394 (décembre 2019).

⁹⁴ Transparency International, « People and corruption: Asia Pacific global corruption barometer » (2017), p. 21.

⁹⁵ Mogens K. Justesen et Christian Bjørnskov, « Exploiting the poor: bureaucratic corruption and poverty in Africa » (août 2012), p. 19.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁹⁸ Voir Our World in Data, « Corruption » (dernière mise à jour le 10 mai 2019), à consulter à l'adresse <https://ourworldindata.org/corruption>.

leur revenu au versement de pots-de-vin en échange de services de base⁹⁹. L'enquête a confirmé le lien entre la corruption et le non-recours aux prestations : les ménages à faible revenu étaient plus susceptibles d'être dissuadés de recourir aux services de base, et donc de choisir de ne pas solliciter un service public en cas de besoin, en raison de la corruption.

67. Outre les pots-de-vin explicites, la corruption et la fraude existent sous plusieurs formes. Le népotisme ou le clientélisme signifient que les fonctionnaires favoriseront leurs parents, leurs amis ou leurs relations personnelles, auxquels ils fourniront des prestations sociales plus rapidement ou plus efficacement. Par exemple, en Finlande, où seulement 1 % des personnes interrogées ont déclaré avoir payé un pot-de-vin pour accéder aux services publics au cours des douze derniers mois, 17 % ont déclaré avoir utilisé des relations personnelles pour obtenir des prestations sociales¹⁰⁰. Les gouvernements doivent prendre acte des pratiques de corruption et les combattre, en mettant en particulier l'accent sur les pots-de-vin et le népotisme dans les services publics.

Absence ou manque de clarté des procédures de recours

68. L'absence de procédures de recours ou le manque de clarté de ces procédures empêchent les demandeurs qui remplissent les conditions requises de donner suite au rejet de leurs demandes, ce qui peut avoir des conséquences désastreuses, en particulier lorsque le refus d'octroyer des prestations est injustifié. Des procédures de recours claires et accessibles sont essentielles pour permettre aux personnes remplissant les conditions d'octroi de demander réparation lorsqu'une demande de prestation sociale est injustement rejetée. Dans de nombreux pays où elles existent, ces procédures sont opaques : les demandeurs ne savent souvent pas comment ni où demander réparation. Par exemple, en Jordanie, seul un quart des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête connaissait la procédure de recours du programme *Takaful*¹⁰¹.

69. « [L']efficacité et [l']accessibilité des procédures de réclamation et de recours » constituent l'un des principes que les États devraient suivre lorsqu'ils établissent des socles de protection sociale, selon la Recommandation de 2012 sur les socles nationaux de protection sociale (n° 202) de l'OIT. Lorsque le non-recours secondaire est dû à des erreurs commises par l'administration, les personnes concernées devraient pouvoir exiger effectivement que leur demande soit réexaminée et que toute erreur soit rapidement rectifiée. Ces procédures devraient tenir compte de l'importance du facteur temps pour de nombreux demandeurs, qui ne peuvent se permettre d'attendre des semaines ou des mois avant qu'une décision définitive soit prise. Un examen des mécanismes de réclamation en place dans différents pays révèle que les procédures de recours devraient : a) prévoir de multiples modes d'accès (téléphone, Internet, courrier ou échanges en personne) ; b) permettre de conserver l'anonymat du plaignant et d'assurer la confidentialité ; et c) être accessibles aux plaignants parlant des langues minoritaires ou ayant des difficultés à lire et à écrire¹⁰².

V. Réduire le non-recours : pratiques prometteuses et écueils possibles

70. 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.

⁹⁹ Voir Daniel Kaufmann, Judit Montoriol-Garriga, Francesca Recanatini, « How does bribery affect public service delivery? Micro-evidence from service users and public officials in Peru », document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques n° 4492 (janvier 2008).

¹⁰⁰ Transparency International, *Citizens' Views and Experiences of Corruption. Global Corruption Barometer European Union 2021*, p. 48.

¹⁰¹ UNICEF et National Aid Fund, *National Aid Fund Takaful Programme – Baseline Report*, p. 27.

¹⁰² Magdalena Sepúlveda Carmona, « Ensuring inclusion and combatting discrimination in social protection programmes: the role of human rights standards », *International Social Security Review*, vol. 70, n° 4 (octobre/décembre 2017), p. 26.

Les mesures prises pour y faire face restent inégales et, compte tenu de l'ampleur du problème, très insuffisantes.

A. Stratégies de communication

71. La priorité première doit être de s'adresser aux groupes les plus exposés au risque de non-recours. Par exemple, le Brésil a mis en place des bureaux décentralisés et des systèmes de communication à l'intention des travailleurs dans les zones rurales ou forestières isolées ; des bus et des bateaux ont été transformés en bureaux mobiles chargés de repérer les bénéficiaires potentiels du régime de retraite en milieu rural, d'entrer en contact avec eux, de proposer des informations et une inscription et, dans certains cas, de collecter les cotisations et de fournir des prestations et des services. Dans le cadre d'une initiative similaire, des agents de liaison mènent des « campagnes de recherche » (*campanhas de busca*) pour joindre les familles en situation d'extrême pauvreté qui ne sont pas inscrites au programme phare de transfert d'espèces *Bolsa Família*¹⁰³. Se concentrant sur les obstacles au recours aux prestations sociales qui découlent du manque d'informations sur ces prestations, l'Uruguay a mis en œuvre un programme sophistiqué d'information sur la sécurité sociale à l'intention des écoles publiques, des universités et des instituts de formation professionnelle¹⁰⁴.

72. Dans d'autres pays, les autorités ont pris des mesures coordonnées pour lutter contre le non-recours. Aux Pays-Bas, des bénéficiaires potentiels ont été identifiés grâce à l'exploration de données et informés de leur droit de soumettre une demande¹⁰⁵. En France, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018 a introduit le concept de territoires zéro non-recours en vue de réduire le non-recours dans certaines régions particulières. À Paris, la Caisse d'allocations familiales et les services de l'éducation nationale ont recensé les ménages avec enfants dans un des arrondissements de la ville et les ont informés par SMS et par courrier de leur admissibilité aux programmes de bourses d'étude. À Lyon (France), des ambassadeurs des droits sont nommés et interviennent au sein de la collectivité pour informer les ménages de leurs droits, et un coordinateur des ressources est chargé de centraliser les informations destinées aux professionnels et de faciliter les échanges entre les différents acteurs.

73. En Autriche, l'ensemble de réformes de l'aide sociale menées en 2010-2011 montre l'intérêt d'adopter un ensemble de mesures pour lutter contre le non-recours, chacune s'attaquant à des obstacles différents¹⁰⁶. Les réformes comprenaient la modification du nom de la prestation, l'augmentation du montant de base, l'introduction de nouvelles règles concernant l'obligation d'utiliser ses ressources avant de pouvoir prétendre à un revenu minimum et l'inclusion des bénéficiaires dans le système public d'assurance maladie. Les modifications apportées à la procédure de demande consistaient, entre autres, à accélérer la procédure et à mieux garantir l'anonymat des demandeurs, en leur permettant de déposer leur demande dans les bureaux d'aide sociale des districts et des municipalités. La réduction du non-recours a été spectaculaire, notamment chez les personnes à bas salaires et les personnes vivant dans de petites communes : en 2009, le non-recours était estimé à 51 % et, six ans plus tard, en 2015, il était de 30 %.

B. Automatisation des prestations

74. Une proportion importante des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête mondiale ont évoqué l'automatisation des prestations sociales comme un moyen essentiel de lutter contre le non-recours. L'automatisation peut revêtir diverses formes, de la forme la plus

¹⁰³ OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*, p. 106.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 62.

¹⁰⁵ Voir Marie-Pierre Hamel, « Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux. L'exemple de la municipalité d'Amsterdam », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 86 (décembre 2006).

¹⁰⁶ Michael Fuchs *et al.*, « Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria », *Social Policy and Administration*, vol. 54, n° 5 (septembre 2020), p. 2.

aboutie (les services publics déterminent les personnes ayant droit à une prestation particulière et la leur fournissent automatiquement sans que les personnes concernées aient besoin d'en faire la demande) à des formes plus élémentaires (l'admissibilité à un régime entraîne automatiquement la perception d'une prestation connexe ou les documents fournis dans le cadre d'un programme servent de base à une demande déposée dans le cadre d'un autre programme)¹⁰⁷.

75. L'automatisation des prestations peut réduire la complexité des démarches administratives pour les bénéficiaires potentiels et accroître le recours aux prestations¹⁰⁸. Toutefois, l'automatisation comporte également plusieurs risques pour les groupes les plus exclus et les plus vulnérables. En particulier, les mécanismes visant à assurer l'octroi automatique de prestations sociales ont tendance à s'appuyer sur les données administratives existantes, en octroyant automatiquement une prestation ou en désignant automatiquement les personnes remplissant les conditions requises sur la base de leur inscription dans un registre donné. Les objectifs sont louables, puisque ces mécanismes visent à simplifier les demandes et les versements, et à faire en sorte que les services administratifs n'exigent pas des demandeurs potentiels qu'ils fournissent des documents déjà remis à un autre service. Cependant, les personnes qui ne sont pas enregistrées légalement en raison de leur situation administrative ne peuvent pas bénéficier de l'automatisation, ce qui aboutit à une situation paradoxale dans laquelle les groupes les plus vulnérables, entre autres les personnes non enregistrées à la naissance, les migrants sans papiers, les personnes sans domicile fixe ou les travailleurs du secteur informel, risquent le plus d'être exclus¹⁰⁹. De plus, comme indiqué plus haut, la pauvreté est un phénomène dynamique et les registres administratifs ne fournissent pas toujours des informations parfaitement à jour, tenant compte de certains événements de la vie réduisant à la pauvreté. L'automatisation est donc souhaitable, à condition de veiller tout particulièrement à ce qu'elle n'entraîne pas de telles exclusions et à ce que les demandeurs puissent prouver qu'ils remplissent les conditions d'octroi des prestations par d'autres moyens que leur inscription dans certaines banques de données.

76. Bien qu'elle soit souvent présentée comme essentielle à la simplification des procédures administratives, objectif qui, encore une fois, est évidemment souhaitable en principe, la dématérialisation de la protection sociale comporte ses propres inconvénients. En 2010, le Royaume-Uni a remplacé six programmes différents par un seul, le crédit universel, ce qui a permis, dans un premier temps, de rationaliser le processus de demande tant pour les demandeurs que pour l'administration. Cependant, le fonctionnement « numérique par défaut » du système, qui prévoit que les demandeurs gèrent le processus de demande de prestations en ligne, s'est révélé être un obstacle majeur au recours aux prestations¹¹⁰. En effet, quelque 25 % des personnes concernées n'ont pas été en mesure de faire une demande en ligne, principalement du fait de difficultés d'accès à un ordinateur ou de difficultés d'utilisation de l'outil informatique¹¹¹. Les personnes les plus démunies sont également les plus susceptibles de ne pas disposer d'une connexion à Internet fiable à domicile, de ne pas pouvoir s'offrir une telle connexion, de ne pas avoir les compétences numériques nécessaires ou de manquer d'assurance et d'avoir du mal à communiquer avec les autorités en ligne. En outre, comme le système repose sur une infrastructure de données avancée et un accès en temps réel aux données sur les revenus, il est difficile pour les personnes concernées d'estimer le niveau des prestations qu'elles peuvent recevoir ou de déterminer si elles remplissent les conditions requises¹¹².

¹⁰⁷ Voir Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Belgique), « Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral » (mars 2013).

¹⁰⁸ En Finlande, le recours à l'allocation de soins à domicile a augmenté de 35 points de pourcentage après l'introduction d'une procédure de demande conjointe avec les prestations d'assistance sociale. Tomer Blumkin, Tuomas Kosonen et Kaisa Kotokorpi, « Complexity and benefit take-up: empirical evidence from the Finnish homecare allowance » (2018), p. 10.

¹⁰⁹ Voir Valérie Eloy, « L'automatisation des droits sociaux : une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux », *Droits fondamentaux et pauvreté*, n° 3 (juillet 2021).

¹¹⁰ *A/HRC/41/39/Add.1*, par. 59 à 66.

¹¹¹ Voir Ministère du travail et des retraites, *Universal Credit Full Service Survey* (juin 2018).

¹¹² Ben Baumberg *et al.*, « Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic », p. 13.

77. La dématérialisation des processus de demande de prestations sociales exacerbe donc la fracture numérique et risque d'accroître, et non de réduire, l'incertitude des groupes vulnérables¹¹³. Elle peut également décourager les personnes de faire une demande, car les procédures en ligne reposent sur des algorithmes conçus pour détecter les fraudes, même sans rapport avec la demande de prestation elle-même¹¹⁴. En Jordanie, par exemple, le projet de « transferts monétaires d'urgence » de la Banque mondiale a déployé un logiciel permettant le partage de données sur les bénéficiaires entre de nombreux organismes publics, ce qui présente un risque pour les travailleurs du secteur informel sans statut officiel ou les demandeurs d'asile qui n'ont pas le droit d'exercer certains types de travail¹¹⁵. La « surveillance de la protection sociale », comme on l'appelle, peut ainsi dissuader des personnes concernées de demander des prestations auxquelles elles auraient autrement droit.

C. Surveillance du non-recours

78. Il est essentiel de surveiller les taux de non-recours pour tous les types de prestations et d'étudier les causes de ce phénomène. Il faut effectuer des recherches approfondies au niveau national pour comprendre les obstacles qui empêchent les bénéficiaires potentiels, en particulier les plus vulnérables et les plus marginalisés, d'avoir accès à la protection sociale. Le taux de non-recours doit devenir un indicateur clef pour évaluer l'efficacité des mesures de protection sociale. Au Royaume-Uni, cela se fait déjà dans une certaine mesure : le Ministère du travail et des retraites produit des estimations annuelles du non-recours à certaines prestations liées au revenu, mais pas encore au crédit universel¹¹⁶. En janvier 2022, à Lyon, la municipalité a lancé en collaboration avec l'Observatoire des non-recours aux droits et services un baromètre permettant de surveiller le non-recours et d'orienter l'action publique¹¹⁷. La collecte de données sur le non-recours est la première étape pour y remédier.

VI. Conclusions et recommandations

79. **Le non-recours à la protection sociale et l'exclusion pour des raisons juridiques doivent être reconnus comme des problèmes pressants par la communauté internationale. Rien ne saurait excuser le fait que des personnes sans pièce d'identité officielle ou sans nationalité, des ménages omis des registres sociaux par erreur ou des travailleurs du secteur informel soient exclus des régimes de protection sociale qui sont censés améliorer leurs conditions de vie. L'exclusion de ces groupes résulte d'erreurs fondamentales dans la conception des systèmes de protection sociale et, par conséquent, d'une application lacunaire du droit à la sécurité sociale tel qu'il est reconnu dans le droit international.**

80. **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.**

81. **La lutte contre le non-recours doit devenir une priorité dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les gouvernements doivent s'employer à réduire le non-recours avec la même détermination que celle qui les a poussés à encourager les populations à se faire vacciner contre la COVID-19. Quatre priorités se dégagent :**

a) **Il faudrait commencer par redéfinir la protection sociale non comme une faveur accordée par des gouvernements bienveillants, mais bien comme un droit de**

¹¹³ Voir la contribution d'Access Now.

¹¹⁴ Voir la contribution de Privacy International.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Voir <https://www.gov.uk/government/collections/income-related-benefits-estimates-of-take-up--2>.

¹¹⁷ Ville de Lyon, « Lancement du baromètre de non-recours aux droits », 26 novembre 2021.

l'homme. Cette redéfinition pourrait aider à repenser la relation entre les prestataires de services et les utilisateurs, pour mettre en avant l'obligation de rendre des comptes des premiers et donner des moyens d'action aux seconds, et ainsi réduire les risques de corruption et de discrimination, atténuer la honte ou la stigmatisation des demandeurs et garantir l'accès à des mécanismes de recours efficaces et indépendants à un coût abordable lorsque l'octroi des prestations est refusé ;

b) Pour que les personnes concernées aient effectivement recours aux prestations sociales, il est essentiel de communiquer des informations ciblées sur ces prestations et sur les conditions d'octroi de celles-ci. La première étape pour réduire le non-recours chez les ménages pauvres consiste à mettre sur pied des campagnes de communication efficaces, à prendre contact spontanément avec les demandeurs potentiels et à accorder la priorité aux groupes les plus fragiles de manière explicite et généralisée. Les informations devraient être communiquées par divers moyens (notamment la télévision, la radio, les mégaphones, les brochures et les SMS) et dans un plus grand nombre de langues. Les agents des services sociaux devraient recevoir une formation adéquate leur permettant de renseigner les bénéficiaires potentiels sur leurs droits ;

c) L'automatisation des prestations est un outil prometteur pour réduire le non-recours, à condition que les administrations soient conscientes des risques et veillent à ce que les groupes qui pourraient être exclus aient accès à des voies plus traditionnelles et plus accessibles pour demander des prestations. Une telle stratégie implique également d'améliorer les capacités de l'administration, notamment en ce qui concerne la création et la mise à jour des registres sociaux ;

d) La participation des personnes en situation de pauvreté à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance des régimes de protection sociale permettrait de faire en sorte que les pouvoirs publics aient une bonne compréhension des obstacles qui empêchent ces personnes de bénéficier de la protection sociale et s'emploient à lever ces obstacles. Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête mondiale ont insisté sur le fait que la participation des personnes en situation de pauvreté était l'un des moyens les plus prometteurs de réduire le non-recours. En matière de droits, lorsqu'il s'agit de passer de la théorie à la pratique, on ne peut s'offrir le luxe d'ignorer l'expérience des personnes en situation de pauvreté.
