

COMPTRASEC

// Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale //

Working Papers

WPS/2015/16

<http://comptrasec.u-bordeaux.fr/working-papers>

Le non-recours, catégorie d'analyse, catégorie d'action : un retour d'expérience

Philippe Warin



Ce Working Paper peut être librement téléchargé. Toute autre reproduction ou diffusion sous quelque format que ce soit nécessite l'accord préalable de son ou ses auteur(s) et du laboratoire COMPTRASEC. Le format de citation est précisé à la page suivante (références du document) et doit comporter le nom de l'auteur, le titre, COMPTRASEC-WPS/l'année de publication/le numéro de publication, tels qu'ils figurent dans le cadre ci-dessus.



Le non-recours, catégorie d'analyse, catégorie d'action : un retour d'expérience

Philippe Warin - Directeur de recherche CNRS
Laboratoire PACTE/Observatoire ODENORE

Décembre 2015

ABSTRACT

The presentation will attempt to demonstrate the viewpoint of the Observatory of Non-Take Up of Rights and Services (Odenore) and the way the concept of non-take up of public services has been constructed, both as a category of analysis and a category of action. As well as giving an overview of the current history, the aim is to evidence the measures that public action can adopt and formulate as objectives of change, in light of the social meanings of the phenomenon as noted by researchers.

KEYWORDS: social rights, non-take up , analysis category.

RÉSUMÉ

L'intervention cherchera à présenter du point de vue du cofondateur de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), la construction de la notion de non-recours à l'offre publique, à la fois comme catégorie d'analyse et catégorie d'action. Outre le rappel, au travers de quelques éléments, d'une histoire en cours, l'objectif est de montrer au regard des significations sociales du phénomène remarquées par la recherche ce que l'action publique est en mesure de retenir et de formuler comme objectifs de changement.

MOTS CLÉS : droit sociaux, non recours, catégorie d'analyse.

RÉFÉRENCES DU DOCUMENT

RÉF. Ph. Warin, le non-recours, catégorie d'analyse, catégorie d'action : un retour d'expérience
COMPTRASEC-WPS/2015/16 Décembre 2015

© COMPTRASEC - 2015
Information et soumission des textes :
alexandre.charbonneau@u-bordeaux.fr

COMPTRASEC - UMR 5114
Université de Bordeaux
Avenue Léon Duguit
33608 Pessac Cedex
FRANCE.
<http://comptrasec.u-bordeaux.fr/>

Le COMPTRASEC publie des Working Papers (WPS) en lien avec son séminaire annuel de recherche, reprenant les interventions des conférenciers invités depuis 2012. Les WPS ne constituent pas des contributions finalisées. Ils documentent les thématiques traitées, déterminées selon les axes de recherche qui gouvernent la vie du laboratoire. Le dépôt d'un WPS est une démarche volontaire et facultative de la part des chercheurs invités.

COMPTRASEC publishes Working Papers (WPS) connected with its annual research seminar, containing the speakers's contributions since 2012. The WPS are not finalized papers which document the treated thematic, determined in regard with the COMPTRASEC research area. The submission is voluntary and optional for the visiting scholars.

Le non-recours, catégorie d'analyse, catégorie d'action : un retour d'expérience

Un bref aperçu de la question du non-recours

I/ DE QUOI PARLE-T-ON ?

Il y a non-recours lorsqu'une personne ne perçoit pas, tout ou partie, une prestation sociale à laquelle elle a droit. Cette définition courante du phénomène est importante pour deux aspects au moins. D'une part, elle parle de prestations sociales en général et non spécifiquement de prestations financières. Le non-recours peut donc concerner des aides financières, qui elles-mêmes peuvent être légales ou facultatives (comme en France), mais aussi des prestations en nature qui renvoient à des services individualisés. D'entrée de jeu, le non-recours est donc perçu comme un phénomène pouvant concerner un large éventail de dispositifs, de domaines, et donc de politiques publiques. D'autre part, la définition comporte un élément de cadrage qui délimite la question du non-recours. La personne a droit à une prestation car elle réunit les conditions pour y être éligible. Un critère d'éligibilité entre en ligne de compte : par conséquent, il y a du non-recours lorsque la personne n'accède pas à une prestation pour laquelle elle remplit les conditions d'éligibilité. Ces conditions peuvent être objectives comme la composition familiale, l'âge, le genre, les ressources, etc., mais aussi concerner les statuts et les comportements qui subordonnent l'accès ou le renouvellement des droits. Les conditions d'éligibilité se cumulent bien souvent.

Le non-recours concerne aussi et d'abord le droit qui doit être ouvert pour pouvoir bénéficier d'une prestation. En effet, il faut recourir au droit à une prestation pour accéder à celle-ci. Cependant, il peut y avoir du non-recours à une prestation malgré l'ouverture du droit correspondant. Par exemple, des personnes ont des droits ouverts à l'aide au paiement d'une complémentaire santé et pour autant n'utilisent pas le financement disponible dans la mesure où le reste à charge pour contractualiser une complémentaire santé avec un organisme (mutuelle, assurance...) reste trop élevé. Dans ce cas, le non-recours porte *in fine* sur un droit social, puisque ne pas recourir au financement disponible malgré l'ouverture d'un droit peut entraver l'accès à des soins et ainsi éloigner les personnes du droit à la santé. Dit autrement, le non-recours peut avoir pour objet, en même temps une prestation concrète et individualisée, le droit qui commande son accès, et le droit social dont l'effectivité dépend de la réalisation des premiers.

Le non-recours peut donc concerner une diversité de domaines d'intervention publique et une multiplicité de prestations. Or si l'étude du non-recours concerne une diversité de politiques, l'observation et la mesure du phénomène ne peuvent se faire qu'au niveau des prestations. Cela ne signifie pas pour autant que le non-recours n'a pas des significations sociales et politiques générales. En l'espèce, l'analyse compréhensive du phénomène indique que les raisons dépassent parfois les seuls attributs de la prestation et concernent les éléments substantiels de la politique publique qui la produit, soit les éléments opérationnels (les procédures et pratiques professionnelles... mais aussi les conditions réglementaires de l'accès aux prestations), les ressources des politiques (notamment financières) et les objectifs concrets visés. De ce point de vue, la question du non-recours renouvelle l'analyse des facteurs d'échec et de réussite des politiques publiques. Cela dit, vu son ampleur le non-recours peut être un objet d'étude significatif, et, sa dimension paradigmatique, être également une catégorie d'analyse.

II/ UN OBJET D'ÉTUDE

L'ampleur du phénomène fait du non-recours un objet d'étude qui est loin d'être résiduel. En France, que les estimations portent sur des prestations légales ou facultatives, en nature ou en espèces, un seuil minimal de non-recours de 10% apparaît. Parfois ce taux est bien supérieur, dépassant même les 70% de la population potentiellement éligible. C'est le cas, par exemple, avec les dispositifs de tarification solidaire en matière d'énergie ou de transport, ou les prestations connexes à l'obtention du Revenu de solidarité active (RSA), etc. Les résultats obtenus à l'étranger sont à la même hauteur. Une étude de l'OCDE produite en 2004 à partir de la compilation d'un très grand nombre de sources parvient à un taux moyen par pays oscillant entre 20 et 40%. Plus en détail, on relève des taux de non-recours de 50 à 70% au Pays-Bas pour les aides financières accordées aux ménages à bas revenus, ou de 30 à 40% en Grande-Bretagne pour les pensions de retraite et de 20% environ pour les aides au logement.

L'importance du phénomène se mesure également au regard des non dépenses liées au non-recours. Celui-ci atteint des milliards. Des données financières peuvent être rapportées aux estimations de la fraude aux prestations sociales. En France en 2011, le rapport Tian, du nom du député rapporteur de la Mission d'évaluation des comptes de la Sécurité sociale à l'Assemblée nationale, a fixé la « fraude sociale » à environ 20 milliards d'euros, dont 15 à 16 milliards dus au travail dissimulé, tarification abusive, etc. (soit la « fraude aux prélèvements ») et 3 à 4 milliards liés à des escroqueries (la « fraude aux prestations sociales »). Ainsi, la seule fraude aux prestations sociales représente-t-elle des montants six fois inférieurs à ceux de la fraude fiscale. C'est ce qui fait dire que la fraude des pauvres est une pauvre fraude. Surtout, cette estimation de 4 milliards d'euros due à la fraude sociale est à rapporter aux montants, bien supérieurs, de non dépenses liées au non-recours. On s'aperçoit alors que la fraude aux prestations sociales, dont on parle tant, à un envers qui est nettement plus important : le non-recours. Pour le seul RSA, on estime à 5,3 milliards d'euros les non dépenses dues au non-recours. Cela est vrai en France, mais aussi à l'étranger. Le National Audit Office (NAO), soit l'équivalent britannique de la Cour des comptes, constate que la fraude sociale pèse 1% du budget du ministère du Travail et des Retraites (150 milliards de livres sterling annuels) et que son montant est égal à celui des indus (1,1 milliards) et des erreurs de l'administration (également 1,1 milliards). Surtout, le NAO compare la fraude et le non-recours pour rappeler au gouvernement britannique que 16 milliards de prestations ne sont pas versées alors qu'ils devraient l'être. Dit autrement, l'Office signale que le problème majeur n'est tant le fait que certains fraudent les prestations sociales, mais que le plus grand nombre éprouve des difficultés à faire valoir ses droits légitimes.

Vu les sommes en jeu, des acteurs de politiques ne cachent pas que le non-recours constitue une variable d'ajustement budgétaire. C'est un débat de fond sur la nature même des dépenses sociales. Un phénomène aussi massif a des conséquences sociales et économiques significatives. Alors que les prestations sociales financières représentent aujourd'hui dans un pays comme la France le tiers du revenu moyen disponible des ménages, ne pas recourir intégralement à celles-ci peut expliquer leur appauvrissement et peut être en partie l'accroissement par ailleurs constaté de la pauvreté monétaire. En période de crise, les prestations et les aides sociales permettent de compenser les pertes de revenus et de soutenir la demande. Elles contribuent à la création d'emplois dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Elles génèrent en même temps des dépenses privées (de salaires et de consommations), lesquelles produisent en retour de nouvelles recettes par le biais de la cotisation et de la fiscalité... dont s'alimentent les budgets de la protection sociale : un cercle vertueux fonctionnant à l'opposé de celui que le Fonds monétaire international décrit désormais comme la conséquence des politiques d'austérité qu'il avait si ardemment défendues.

III/ UNE CATÉGORIE D'ANALYSE

Le phénomène se mesure à ses conséquences sociales et économiques. Lorsque son explication n'est pas individuelle, elle renvoie aux dispositifs eux-mêmes. L'accessibilité mais aussi l'acceptabilité des dispositifs entrent en ligne de compte. C'est ce dont rend compte la typologie du non-recours proposée par l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), qui s'inscrit dans une suite de grilles ou de modèles d'analyse successifs depuis plus de quarante ans¹ :

- La *non connaissance*, lorsque la prestation n'est pas connue.
- La *non demande*, quand la prestation est connue mais pas demandée.
- La *non réception*, lorsque la prestation est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée.
- La *non proposition*, lorsque la prestation n'est pas proposée, que le destinataire potentiel la connaisse ou pas.

Surtout, partant de cette typologie et plus avant des raisons et explications de chacune des formes, le non-recours est construit comme une catégorie utile d'analyse sociopolitique du rapport des publics aux politiques. Sur ce plan, trois lignes force apparaissent, sans être évidemment exhaustives.

D'une part, le non-recours est une catégorie d'analyse des obstacles institutionnels dans la réalisation des prestations, des droits et du droit. Dans son rapport pour le Conseil de l'Europe de 2002 sur les obstacles dans l'accès aux droits sociaux, l'universitaire irlandaise Mary Daly l'avait signalé de façon détaillée. En effet, l'étude du non-recours permet de mettre en mots et éventuellement en chiffres des défaillances sinon des insuffisances nombreuses et variées, qui peuvent concerner la communication publique et l'information des destinataires, les moyens humains consacrés à la mise en œuvre des prestations, les modes d'organisation et les fonctionnements institutionnels et interinstitutionnels, mais aussi la conception du droit, des règles et des procédures. Sur ce dernier plan, il arrive que la complexité du droit rende incertaine son application, quand bien même des possibilités de le faire valoir existent ; les ressortissants des politiques publiques sont alors confrontés à une « insécurité juridique ».

D'autre part, le non-recours permet d'analyser les inégalités sociales dans l'accès aux prestations, tant il paraît découler de difficultés de compréhension et plus globalement d'inégalités de ressources ou de capacités, de distance par rapport à l'idée même d'avoir des droits, mais aussi de processus institués de stigmatisation. Diverses littératures scientifiques qui ont contribué à instruire la question du non-recours ont démontré cette portée analytique, qu'il s'agisse des travaux nord-américains sur le *Welfare Stigma* ou britanniques sur le ciblage de la protection sociale, ou français sur les inégalités sociales.

Le concept de *Welfare Stigma* a été forgé pour rendre compte en particulier des raisons de la faible participation aux programmes sociaux des familles pauvres avec enfants, essentiellement afro-américaines. Les travaux d'économistes et sociologues qui en rendent compte font suite au célèbre rapport Harrington, *The Other America. Poverty in the United States*, au moment où l'administration Johnson lance son "*unconditional war on poverty*" en 1964. Ces travaux relient la stigmatisation à

¹ Philippe Warin, *Le non-recours aux politiques sociales. Eléments pour une approche sociopolitique*, Presses Universitaires de Grenoble, col. « Libres Cours », Grenoble, à paraître 2016.

la faible estime de soi entretenue par la suspicion pesant fortement sur ceux qui recourent aux programmes d'aides à défaut de pouvoir s'en sortir par eux-mêmes. De la confrontation scientifique entre explications exogènes et endogènes de la stigmatisation va résulter une autre question, celle de l'exposition publique (*public exposure*) des bénéficiaires, à partir de laquelle la stigmatisation apparaît cette fois comme un mécanisme de dissuasion, notamment en période de chômage élevé et persistant.

Par ailleurs, les travaux sur le ciblage des politiques sociales vont également rendre compte du phénomène de non-recours. La *social administration* anglaise qui se développe au sein de son principal foyer – le département de *Social Science* créé en 1912 à la *London School of Economics* – autour de Marshall, Titmuss, Twonsend va dénoncer la carence des moyens dédiés aux programmes sociaux. On se rappelle de l'affirmation de Richard Titmuss : “*The programs for the poor are often of low quality*”, mais son constat est aussi que les prestations les plus sélectives présentent des taux de non-recours plus élevés que les prestations universelles. Ainsi, un lien direct peut être établi entre le choix pour le ciblage (*targeting*) des prestations et la reconnaissance institutionnelle de la question en Grande-Bretagne puis en Europe continentale (Pays-Bas, Allemagne, France). On peut d'ailleurs remarquer que les premières typologies explicatives du non-recours (celles du psychosociologue écossais Scott Kerr puis du sociologue néerlandais Wim Van Oorschot) seront produites à partir de l'étude des processus dynamiques de demandes de prestations ciblées.

En même temps, d'autres travaux remarquent la question du non-recours. En particulier l'attention portée en France, comme dans d'autres pays, aux inégalités sociales vont contribuer à son émergence comme objet sinon comme catégorie d'analyse. Notamment les travaux d'Antoinette Catrice-Lorey réalisés au début des années 1970 sur les relations des usagers aux organismes sociaux constatent que les inégalités des chances pour accéder au bénéfice des politiques sociales creusent les inégalités sociales du fait que le non bénéfice de prestations financières est à la fois, cause de pauvreté en conditions de vie et cause de pauvreté monétaire. Cette spécialiste des systèmes de protection sociale lie le non-recours notamment aux inégalités culturelles. Elle sera la première scientifique en France à parler explicitement de non-recours.

Par ailleurs, le non-recours constitue une entrée principale pour remarquer et analyser la dimension politique du rapport des individus à l'offre publique de prestations. Parmi les formes de non-recours, la non demande, en particulier quand il s'agit d'un « non-recours volontaire actif », amène une discussion sur sa signification en tant que comportement à dimension politique. Selon Van Oorschot, dont le modèle d'analyse a inspiré la typologie de l'Odenore, le non-recours volontaire est actif lorsqu'il est porté par des principes, valeurs, et/ou des prises de décision rationnellement construites. C'est par exemple le cas lorsque les personnes considèrent notamment les prestations sociales comme une forme d'assistanat, ou de charité et préfèrent se débrouiller seules, ou considèrent comme honteux d'aller demander leur dû. A l'inverse, le non-recours volontaire passif, concerne essentiellement des personnes rebutées par les démarches administratives. Si l'on suit Van Oorschot, le non-recours volontaire actif procède de la capacité d'une prestation à inciter son utilisation. Cette capacité est appréciée sur un registre soit utilitariste du type coût/bénéfice, soit identitaire lié au partage de valeurs communes. Dans un cas, le non-recours par non demande volontaire active est lié à une trop faible valeur d'usage. Dans l'autre, il est dû à un désintérêt/désaccord avec la valeur d'échange de la prestation, c'est-à-dire avec le type de rapport social imposé aux usagers par les principes d'action constitutif de la prestation. Mais dans l'un ou l'autre des deux cas, la pertinence n'est pas évaluée de la même façon par les destinataires potentiels. D'un côté, la pertinence est appréciée à partir de la satisfaction que les usagers, assurés, allocataires, etc. pensent pouvoir retirer de son utilisation pour répondre à leurs besoins (valeur d'usage). De l'autre,

elle est jugée en fonction de la « propriété objective » générale attribuée à la prestation en termes de progrès social, de protection, de solidarité, d'assistance, etc., (valeur d'échange). Le non-recours – et la non demande en particulier – apparaît comme politique dans la mesure où il exprime une appréciation portée sur l'offre publique. Il ne s'agit toutefois pas d'un comportement politique au sens où il ne s'inscrit dans les pratiques sociales qui formalisent habituellement les comportements politiques.

IV/ UNE VALEUR OPÉRATIONNELLE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Le non-recours a de l'importance pour les acteurs des politiques dans la mesure où son analyse présente une valeur opérationnelle. Or l'usage pratique de la question est à l'image d'un « couteau suisse ». Etant donné la diversité des dimensions à traiter qu'il est possible d'identifier et d'expliquer à partir du non-recours, les acteurs peuvent se servir de la question pour formuler une diversité d'hypothèses d'intervention. La valeur opérationnelle alors prêtée au non-recours est à géométrie variable. Selon que l'on fait du non-recours une catégorie d'analyse des obstacles institutionnels dans la réalisation des prestations/des droits/du droit, des inégalités sociales dans l'accès aux droits sociaux, ou de la dimension politique du rapport des individus à l'offre publique de prestations, l'action contre le non-recours prend des formes différentes. Selon l'orientation analytique retenue, elle vise des objectifs de transformation qui ne portent pas sur les mêmes enjeux, quand ceux-ci reviennent *in fine* soit à améliorer la performance des organisations, soit à adapter les modalités et pratiques d'intervention, ou encore (et plus rarement du reste) à définir autrement la demande sociale.

COMPTRASEC

// Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale //

Pour aller plus loin

Odenore

L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux, Paris, La Découverte. 2013, PRS/39 (239)

Ph. Warin,

« Les politiques publiques face à la non-demande sociale », Borraz Olivier, Guiraudon Virginie (dir.), Politiques publiques. 2. Des politiques pour changer la société, Paris, *Les Presses de Sciences Po*, 2010, pp. 211-229.

Ph. Warin,

« Le non-recours par désaccord. Welfare Stigma et catégorie du non-recours », in JAEGER Marcel (dir.), *Usagers ou citoyens ? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, 2011, pp. 117-136.

Ph. Warin,

« Non-Demand for Social Rights: a New Challenge for Social Action in France », *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 20, no 1, 2012, pp. 41-54.

Ph. Warin,

« L'action sur le non-recours devant les résistances du travail social », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, 2014, pp. 65-78.



COMPTRASEC

// Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale //

Ce Working Paper peut être librement téléchargé. Toute autre reproduction ou diffusion sous quelque format que ce soit nécessite l'accord préalable de son ou ses auteur(s) et du laboratoire COMPTRASEC. Le format de citation est précisé à la page suivante (références du document) et doit comporter le nom de l'auteur, le titre, COMPTRASEC-WPS/l'année de publication/le numéro de publication, tels qu'ils figurent dans le cadre ci-dessus.

<http://comptrasec.u-bordeaux.fr/working-papers>

© COMPTRASEC - 2015
Information et soumission des textes :
alexandre.charbonneau@u-bordeaux.fr

COMPTRASEC - UMR 5114
Université de Bordeaux
Avenue Léon Duguit
33608 Pessac Cedex
FRANCE
<http://comptrasec.u-bordeaux.fr/>

