

ODENORE
Observatoire des non-recours
aux droits et services

06 | 2010
WORKING
PAPER
#1

LE NON-RECOURS :
DÉFINITION ET
TYPOLOGIES

Actualisé en décembre 2016

Philippe Warin

A l'origine, l'étude du non-recours porte expressément sur les prestations sociales financières. C'est pourquoi la définition initiale renvoie le non-recours à *toute personne éligible à une prestation sociale [financière], qui – en tout état de cause – ne la perçoit pas*. Au Royaume-Uni où l'on parle de *non take-up of social benefits*, la question est apparue dans les années 1930. Son émergence a clairement correspondu au besoin politique d'évaluer la bonne affectation de ces prestations, en particulier celles ciblées sur des populations particulières (*means-testing benefits*). Même si l'introduction du thème du non-recours a des origines différentes dans d'autres pays, partout la question du non-recours a servi à rendre plus explicite et davantage opérationnelle la préoccupation gestionnaire de l'effectivité de l'offre de prestations financières (impacts prévus/impacts réels). D'une façon générale, la prise en compte de cette question est liée au besoin récurrent de savoir si l'offre atteint bien les populations à qui elle est destinée.

Cette histoire délimite fortement l'objet du non-recours. Pourtant, il est possible et nécessaire de procéder à son élargissement pour découvrir les enjeux d'un phénomène qui interroge la pertinence des politiques publiques.

Un phénomène étendu

Deux raisons principales militent pour élargir l'objet du non-recours au-delà du domaine des prestations sociales financières. La première est liée au besoin de dépasser la définition orthodoxe du non-recours, qui permet d'en parler uniquement lorsque l'on peut définir précisément une population éligible, comme dans le cas – pour le coup bien particulier – des prestations sociales. La seconde raison est que dans d'autres domaines les acteurs sociaux s'inquiètent de situations de non-recours.

L'éligibilité à des prestations sociales est le critère à partir duquel la notion de non-recours a été construite au tout début. Des règles de droit décident de qui est éligible et de qui ne l'est pas. Ces règles formelles portent sur une diversité de paramètres, comme la composition familiale, l'âge, le genre, les ressources, etc., mais aussi les statuts officiellement reconnus et contrôlés qui ouvrent l'accès à des droits, parfois successifs dès qu'un premier est rendu actif. Elles définissent les populations éligibles et les conditions de l'accès à l'offre publique. Il est alors possible de calculer des taux de non-recours à partir du différentiel entre population potentiellement éligible (Ne) et population éligible et effectivement bénéficiaire (NeR).

Selon cette approche orthodoxe, on ne peut parler de non-recours et le mesurer que lorsqu'une population potentiellement éligible (Ne) est identifiée. De ce point de vue, le non-recours ne peut être objectivé que pour une partie très limitée des droits et services qui constituent l'offre publique. Il est en général difficile d'estimer, et *a fortiori* d'identifier, des publics cibles. Les prestations sociales étant définies pour des groupes ou des populations suivant des critères donnés, elles se prêtent à cette approche. Mais pour le reste cela ne va de soi : la notion de public potentiel est bien vague, et elle n'est jamais assortie d'estimations et surtout de comptages précis. C'est tout le problème de l'étude du non-recours comme l'a signalé

l'économiste Antoine Math, qui fût parmi les tout premiers à introduire la question en France. Pour cette raison, il ne serait donc pas possible de parler de non-recours aux transports collectifs urbains, aux crèches municipales, aux dispositifs d'aide aux devoirs initiés par les établissements scolaires, à des dispositifs d'aide ou d'accompagnement à l'insertion ou de prévention de risques sanitaires, etc. Toutefois, il s'agit là d'un postulat et celui-ci ne résiste pas, pour trois raisons.

Tout d'abord, ce n'est pas parce qu'une population potentiellement éligible ne peut être précisément identifiée qu'il n'existe pas de non-recours. Ce n'est pas parce qu'un chiffrage n'est pas possible que la question disparaît. C'est cette difficulté qui fait que cette question reste autant invisible. Mais prenons un exemple : du fait d'un nombre limité de places dans les crèches municipales, « bon nombre » de parents (combien ? sur un total possible de combien ? on ne peut le savoir) ne cherchent pas à demander l'accueil de leurs enfants. Ils dénigrent leurs chances et s'abstiennent de toute demande, alors qu'ils pourraient être bénéficiaires. C'est du non-recours. Il faut donc accepter cette difficulté et tout faire méthodologiquement pour la résorber, car on ne peut tronquer une question aussi cruciale.

Ensuite, l'approche orthodoxe ignore les populations qui perdent leur éligibilité. Du fait de l'évolutivité souvent rapide des conditions d'accès à diverses prestations, aides, ou dispositifs d'accompagnement, des populations qui étaient éligibles ne le sont plus subitement et ne peuvent plus bénéficier de l'offre en question. Dans ce cas, il ne s'agit pas à proprement parler de non-recours selon la définition initiale qui ne s'intéresse qu'aux populations éligibles. Néanmoins, beaucoup d'auteurs ont saisi ces changements pour soutenir que le non-recours est une conséquence de changements intervenus dans les règles d'attribution. Ainsi, le transfert du thème du *non take-up* du Royaume-Uni et des Etats-Unis vers les Pays-bas, l'Allemagne puis la France a-t-il été étroitement lié au débat sur la réduction de la générosité des systèmes de protection sociale. Par ailleurs, le constat récurrent d'une déstabilisation des statuts sociaux engendrée par les phénomènes de précarisation socio-économique conduit à considérer également la déstabilisation des situations d'éligibilité. Notamment, les dynamiques d'entrée et de sortie du chômage et les situations de sous-emploi tendent à complexifier les critères d'éligibilité à différentes prestations sociales. Ce phénomène a été étudié au travers de la notion de « double déstabilisation » et de ses conséquences en termes de perte des protections sociales. L'étude du non-recours doit donc tenir compte aussi des populations qui subitement ne sont plus éligibles ou qui font face – on va le voir – à la multiplication des conditionnalités de l'offre (simultanée et dans le temps). Ceci est d'autant plus important que les changements de critères d'éligibilité produisent des effets sur les perceptions, représentations et comportements des demandeurs potentiels. Notamment, une perte d'éligibilité pousse certains à ne plus rien demander ; c'est en partie la question de la rupture de droits et de ses effets en termes d'abandons.

Enfin, cette approche orthodoxe ne tient pas du tout compte du fait que le non-recours existe de partout, simplement puisqu'aucune offre n'a de public contraint et captif. Autrement dit, indépendamment de la question méthodologique de l'identification d'une population potentiellement éligible, il y a une possibilité de non-recours dès lors qu'une offre s'adresse à un

public, et ce pour deux raisons. D'une part, l'offre publique, quelle qu'elle soit, n'est jamais obligatoire pour son créancier : elle n'a jamais d'usager contraint. Elle ne peut être obligatoire que pour son débiteur ; ce qui renvoie à la définition d'un droit subjectif. Les offres de prestations sociales, comme l'offre publique en générale, n'ont jamais de destinataires contraints, alors même qu'elles constituent une obligation pour les prestataires. Autrement dit, personne n'est obligé de recourir. Comme on le voit de plus en plus, beaucoup ne demandent plus rien, même s'ils ont besoin d'une aide financière ou d'autre chose. D'autre part, des alternatives existent la plupart du temps, si bien qu'il n'y a pas non plus d'usager captif. En effet, l'offre publique n'a rien de monopolistique. C'est pareil avec les prestations financières : certes elles n'ont pas d'équivalent, mais cela n'empêche pas des alternatives, comme le soutien financier venant de proches. Des possibilités d'alternatives à l'offre publique existent donc presque à chaque fois ; elles reposent notamment sur la mobilisation d'offres parapubliques ou privées, d'autres ressources ou bien des soutiens personnels. Il est même probable que le recours aux alternatives soit d'autant plus important lorsque l'offre publique est contingentée et soumise à des conditions d'accès restrictives ou contraignantes. Par conséquent, le phénomène de non-recours ne peut être lié à la représentation idéalisée d'un public contraint et captif, inspirée de la population des cotisants et assurés sociaux.

Laissons de côté cette discussion sur les limites de l'approche orthodoxe du non-recours pour constater maintenant que bien d'autres domaines que celui des prestations sociales sont concernés par le non-recours [Odenore, 2013]. Dans celui de la santé, par exemple, des questions sont posées en termes de retards et d'abandons de soins, d'inobservance de prescriptions, etc. Des domaines aussi différents que ceux de la justice, des transports ou de l'énergie, peuvent aussi être concernés par le non-recours à des droits subjectifs ayant un caractère obligatoire ou facultatif pour les institutions prestataires : la demande d'aide juridictionnelle, le recours juridictionnel, la tarification sociale, etc. De plus, il existe dans ces domaines comme dans d'autres des connexités fortes avec les prestations sociales : l'ouverture de certains minima sociaux commande normalement l'accès à des aides sociales en matière de transport ou à l'aide juridictionnelle ; l'accès au juge ou au service de probation peut être nécessaire pour l'obtention des prestations sociales ; etc. Les situations de non-recours peuvent donc exister bien ailleurs que dans le domaine des prestations sociales, indépendamment de celui-ci ou parfois de façon liée dès lors que les offres s'emboîtent du fait des règles de l'éligibilité. Par conséquent, on ne peut pas s'en tenir à un domaine particulier du fait de la fréquente connexité des dispositifs. En même temps, l'enchaînement des problématiques de l'exclusion du travail (Alain Touraine), des précarités sociales (Robert Castel) et des sécessions urbaines (Jacques Donzelot), comme celles de la mobilité/accessibilité de l'offre publique et des discriminations, oblige à tenir compte de l'accumulation de situations de non-recours au-delà du seul domaine des prestations sociales.

La question de la délimitation des domaines concernés par le non-recours ne peut pas se régler du seul point de vue orthodoxe, par un calcul de différentiel entre population potentiellement éligible et population éligible et effectivement bénéficiaire. Il convient d'intégrer par conséquent une diversité d'offres publiques relatives à l'aide sociale, à l'action sociale et collective (dispositifs d'accompagnement et de médiation en particulier), mais aussi aux services publics

et aux institutions régaliennes, indépendamment de leur caractère obligatoire, alternatif ou contingenté. C'est pour cela que nous parlons de « Non-recours aux droits et services ». Il faut également tenir compte des populations éligibles, mais aussi de celles qui perdent ce statut, pour les conséquences différées – en termes de non-recours – que ce changement peut induire. Par conséquent, la définition initiale du non-recours se trouve modifiée : ainsi, le non-recours renvoie à *toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre.*

L'élargissement proposé de l'objet du non-recours conduit cependant à revoir les typologies conçues initialement pour les prestations sociales à partir de l'approche orthodoxe [Warin, 2016]. En ouvrant le regard, d'autres formes de non-recours apparaissent, et avec elles la complexité du phénomène.

Pour essayer de dépasser les limites de typologies ou de modèles d'analyse largement inspirés d'une théorie du choix rationnel, l'Observatoire des non-recours aux droits et services a présenté une typologie explicative qui comprend aujourd'hui quatre principales formes de non-recours :

- La *non connaissance*, lorsque l'offre n'est pas connue,
- La *non demande*, quand elle est connue mais pas demandée,
- La *non réception*, lorsqu'elle est connue, demandée mais pas obtenue.
- La *non proposition*, lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre.

Pour chacune des quatre formes, une série d'explications typiques (qui est censée évoluer au fur et à mesure de l'étude du phénomène) est présentée, de façon à construire un modèle d'analyse dynamique fondé sur la combinaison des explications qui peuvent être observées. Cette typologie propose une grille d'analyse générale, applicable à l'ensemble des situations de non-recours. Outre son but explicatif, son principal apport est de souligner la possibilité d'un *non-recours volontaire*. Dans ce cas, le non-recours n'apparaît pas comme un incident plus ou moins fortuit, notamment dans le processus de demande (par non connaissance de l'offre ou problème dans la mise en œuvre), mais comme *un rapport social à l'offre publique et aux institutions qui la servent*. Ce non-recours caractérise en particulier les personnes qui ne demandent pas l'offre qui est proposée. Plus avant, cette grille distingue aussi un *non-recours contraint* et un *non-recours choisi*. Elle permet du coup de questionner l'effectivité de l'offre mais également sa pertinence, c'est-à-dire son sens pour les (non) usagers. Ainsi, le non-recours est non seulement un enjeu gestionnaire – comme il fût pensé au départ – mais aussi une question politique. La dimension politique du non-recours s'exprime aussi bien quand il signale un *désintérêt* ou un *désaccord* avec ce qui est proposé, que lorsqu'il est l'effet *d'impossibilités*, aussi variées soient-elles. Dans ces différents cas, la question du non-recours permet d'interroger la possibilité de « ruptures de citoyenneté » dans la mise en œuvre de l'offre publique. Aussi pour finir, choisissons-nous d'illustrer, même rapidement, certains enjeux de *la non demande* parce que cette forme exprime au mieux la double dimension du volontaire/choisi et du volontaire/contraint qui permet d'introduire cette dimension politique.

Aperçu des enjeux du non-recours

La non demande ne peut pas être assimilée au modèle de la « défection » chère aux théories du consommateur informé et rationnel qui décide de ne pas prendre (ou acheter) et de reporter/retarder sa demande. D'autres explications entrent en jeu. En particulier, les situations de non demande découlent souvent de conflits de normes et de pratiques. Ces conflits renvoient aux désaccords entre, d'une part, les règles qui déterminent le contenu de l'offre et ses conditions d'accès, et, d'autre part, les valeurs, représentations, expériences, situations et attentes à travers lesquelles les destinataires les perçoivent.

Une non demande surgit notamment lorsque l'offre impose des conditions de comportements qui paraissent irréalisables ou inacceptables. Une conditionnalité qui demande aux destinataires de démontrer leur autonomie et responsabilité, véhicule des modèles de « l'accomplissement de soi ». Ces modèles sont difficilement accessibles pour certains, tant pour des raisons sociales, économiques et psychologiques, que pour des raisons morales ou politiques. En particulier, le principe de l'activation, avec ce qu'il suppose comme engagements à respecter, peut susciter : une *non demande par dénigrement de ses propres capacités*, une *non demande par découragement devant la complexité de l'accès*, ou encore une *non demande par non adhésion aux principes de l'offre*. Dans ces différents cas, les situations de non-recours paraissent contraintes et renvoient aux inégalités sociales, c'est-à-dire ici aux handicaps liés à l'appartenance sociale, au manque de capacités, au statut imposé que l'offre avive. Elles ne peuvent être comprises indépendamment des positions sociales, des psychologies et des valeurs individuelles, elles-mêmes inscrites dans les histoires de vie. On peut se demander alors quels sont les effets des normes imposées par l'offre publique, notamment lorsque la précarité met à mal l'estime de soi. Le recours/non-recours dépend pour partie de la confiance en soi (des individus en eux-mêmes), de la confiance dans le contenu de l'offre et le prestataire, et de la confiance dans la tournure des événements (dans l'échange lui-même). L'offre pouvant être « passive » ou « active », c'est-à-dire s'appliquer suivant des règles et procédures préétablies ou bien être mise en œuvre en fonction de relations d'obligations entre acteurs (destinataires/prestataires), il faut considérer que le recours ou le non-recours dépend aussi de la façon dont l'offre sollicite différemment ces régimes de confiance. Mais il s'agit aussi de citoyenneté. En effet, l'Etat qui assurait jusque-là l'autonomie des individus par une « égalité de protection », maintenant la leur renvoie. A eux de montrer qu'ils sont autonomes et responsables : c'est la nouvelle condition pour être aidé, la nouvelle logique de la solidarité. Face à une offre qui change sur le fond, ne pas recourir peut être à la fois un signe de désaccord, la non demande choisie exprime alors une contestation, un refus (ne pas accepter ce régime d'autonomie), mais aussi un signe de perte, et dans ce cas la non demande contrainte fait le lit de *l'individualisme de déliaison* dont parlait Robert Castel.

Les non demandes peuvent aussi résulter d'un faible intérêt pour l'offre publique. L'exemple des aides sociales facultatives montre que pour cette raison le non recours peut atteindre des taux très élevés. L'accès à ces aides est si compliqué, le résultat si modeste et bien souvent aléatoire, que le jeu n'en vaut pas la chandelle. D'une façon générale, le contenu de l'offre est un élément actif du non-recours ; les destinataires n'étant ni contraints, ni captifs, répétons-le.

Dans ce cas, la non demande choisie, qui s'apparente ici au libre choix du consommateur, peut alors devenir l'étalon de mesure de l'utilité de l'offre publique. C'est ainsi que les Britanniques en firent par moments usage dans le but de procéder à des coupes budgétaires, notamment sous le gouvernement de Margaret Thatcher de 1979 à 1990. L'explication en termes de choix rationnels fût d'ailleurs présente dès le départ dans le débat sur le non-recours. C'est effectivement en termes d'utilité ou de non utilité des prestations ciblées pour les destinataires potentiels que la question du *non take-up* (dont la traduction littérale est celle de non-usage, non participation) a été posée au Royaume-Uni dans un débat politique majeur entre Travailleurs et Conservateurs sur : *quel modèle de protection sociale*, à la sortie de la seconde guerre mondiale. Cela orienta durablement le thème du non-recours dans un questionnement politiquement centré sur l'intérêt des usagers pour l'offre publique.

Parfois, la non demande par *manque d'intérêt pour l'offre* apparaît comme une forme héritée. C'est le cas lorsque les personnes considèrent que l'offre ne leur sera pas utile, parce qu'elle ne l'a pas été pour des proches. Nos observations ont montré que parmi les allocataires de l'ex-RMI, les plus jeunes expliquent principalement la non signature d'un contrat d'insertion pour cette raison, ayant constaté chez des aînés l'impasse de l'offre d'insertion. Dans ces situations, comme dans bien d'autres, le non-recours renvoie à un état de frustration sociale mais aussi psychique, qui va au-delà du ressentiment à l'égard de l'offre proposée lié aux conditions matérielles d'existence. L'offre publique de droits ou de services devenant dans ce cas une « non idée » pour les personnes, son contenu et ses règles d'accès deviennent imprescriptibles. C'est pour cela que des intervenants sociaux attirent l'attention – à commencer celle de leur hiérarchie et financeurs – pour que, avant de parler d'accès aux droits et d'action contre le non-recours, ils puissent tout d'abord procéder pleinement à un travail de reconnaissance sociale avec les individus, dans le but de leur redonner une image positive d'eux-mêmes. Par ailleurs, des travailleurs sociaux signalent la difficulté croissante d'une partie de leur public, qui n'est pas forcément précaire sur le plan économique, à formuler des besoins et par là même à présenter des demandes. C'est le cas, par exemple, de services locaux de Protection maternelle infantile (PMI) qui observent que des parents ont de plus en plus de difficultés à mettre en mots les besoins de leurs jeunes enfants. Cela indique la possibilité d'une *non demande par difficulté à exprimer des besoins*. Cette observation repose d'une certaine façon la question de l'illettrisme que le rapport Oheix sur la pauvreté en France ou ATD Quart Monde avaient signalé au début des années 1980 pour les populations pauvres, pour parler du manque de capacités requises, liées en particulier au déficit d'apprentissages ou de transmissions de connaissances.

A côté de l'intérêt de l'offre, l'intérêt des individus entre aussi en ligne de compte dans l'explication de la non demande. C'est par exemple le cas lorsque les conséquences (réelles ou supposées) induites par l'offre paraissent risquées. Parmi les travaux précurseurs initiés par la CNAF, ceux de l'économiste Anne Reinstadler ont signalé un non-recours à l'Aide aux parents isolés (API) *par crainte* que leur demande, induisant une enquête de situation, aboutisse à des décisions de placement des enfants. Autre cas de figure, nos travaux sur la non utilisation des heures de services d'aide à domicile, préconisées à des personnes âgées bénéficiaires de l'Aide personnalisée d'autonomie (APA), indiquent que bon nombre d'entre elles sont « sous consommatrices » par *non adhésion aux propositions* d'aides à domicile, ou *par arrangement*

avec le prestataire, notamment à cause du contingentement de l'offre ou du souci de préserver les aidants familiaux. En même temps, la non réception, comme dans cet exemple, ou la non demande peut correspondre à une volonté de moins consommer de droits ou de services. Cela peut s'expliquer par des raisons tactiques individuelles (se préserver, *par crainte d'effets induits*), mais aussi par des normes personnelles (par exemple, par souci de juste consommation, qui peut être significatif d'un *individualisme modéré*, tempéré par des valeurs ou des règles morales.

Conclusion

La question du non-recours ne porte donc pas sur les seules prestations sociales financières, elle touche la protection sociale dans son ensemble et au-delà bien d'autres domaines de l'intervention publique. En même temps, la diversité des explications mises peu à peu à jour empêchent de dégager une représentation systématiquement déficitaire du phénomène, selon laquelle le non-recours à l'offre publique serait à la fois la conséquence et la cause de multiples difficultés individuelles ou familiales. Faut-il rappeler que le non-recours concerne *a priori* toutes les catégories sociales. Le non-recours n'est pas que manque, passivité, incapacité, domination ; il rend compte également du libre choix des individus et exprime des désintérêts, des désaccords ou des impossibilités, que les acteurs des politiques pourraient prendre en compte pour définir la « demande sociale ». La représentation contrastée du non-recours volontaire (choisi/contraint), entraperçue ici à travers quelques remarques sur la non demande, permet de s'interroger sur la pertinence de l'offre publique et non seulement sur son effectivité (telle qu'elle apparaît au travers du non-recours par non connaissance ou par non réception). La diversité des enjeux liés à cette forme particulière (enjeux de confiance, d'intérêt, de reconnaissance sociale, de citoyenneté sociale, de valeurs morales) montre que le non-recours est une question intermédiaire permettant d'approcher les conséquences sociales et politiques des choix publics et des changements de logiques dans les politiques. Dit autrement, la question du non-recours peut probablement aider une évaluation des politiques publiques qui serait résolument tournée vers les destinataires, et en particulier vers ceux qui manquent à l'appel. Elle ne sera probablement jamais plus utile qu'en donnant la possibilité de frotter les choix publics au sens critique de ceux que l'on n'entend pas ou ne voit plus.

Références

- Odenore. 2013. *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours*. Paris : La Découverte.
- Warin P. 2016. *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

La première édition du WP 1 date de juin 2010. Elle a été publiée dans lavedesidees.fr, le 1er juin 2010

© lavedesidees.fr

Originally, non take-up was a term applied specifically within the context of *financial* social benefits, which is why the original definition for non-take up was *all persons or households entitled to receive financial social benefits who are unaware of their entitlement*. In the United Kingdom, in which the term *non take-up of social benefits* originated, this phenomenon was first identified in the 1930s, and clearly coincided with a political preoccupation with ensuring that social security, particularly when targeted at specific sections of the population (*means-testing benefits*), was being correctly allocated. Even if the debate surrounding non take-up has different origins across different countries, it has always been a sign of political concern over the issue of effectiveness of social spending, the difference between planned versus actual impact, and most importantly, that the benefits on offer actually reach those they are intended for.

The history of non take-up has led to it being interpreted and applied in a rather limited way. It is therefore necessary to widen the scope of analysis somewhat to look more broadly at other aspects of a phenomenon which has the potential to call into question traditional public policy.

A widespread phenomenon

There are two main reasons to expand the definition of non take-up of benefits beyond purely financial terms. Firstly, because the traditional definition of non take-up can only be applied if, as is the case with financial social benefits, a specific entitled population is identified, and secondly, because the problem of non take-up affects many different public services.

The very notion of non take-up initially emerged based on the criteria of benefit entitlement. Entitlement is determined both by the law, which takes into account a diverse range of factors such as family status, age, gender and income, and also by other official regulations which uphold certain social security entitlements, some of which automatically establish successive entitlements. These laws essentially define eligible sections of the population and the conditions under which social security benefits can be accessed. The rate of non take-up can therefore be measured as the difference between the entitled population and the entitled population actually claiming and receiving their entitlement.

Using this traditional method to calculate rates of non take-up means that non take-up can only be measured if a population entitled to claim is first identified, and thus can only be applied to a very limited section of the social security system as a whole as it is usually quite difficult to estimate, much less identify, a target population of benefit recipients. While financial social benefits, which are provided to meet the needs of specific groups within the population according to very specific criteria, lend themselves well to this method, for other parts of the social security system the idea of a potential target population can be vague, even impossible to identify. The French economist Antoine Math, who was amongst the first to introduce the topic for discussion in France, explains that this difficulty in identifying entitled populations remains

the main obstacle to any study of the phenomenon, which is precisely why any study of non take-up rates of other services such as public transport, childcare, after-school services and social inclusion and public health programmes, would be so problematic. It must be said, however, that this argument has its weaknesses.

Firstly, the fact that an entitled population cannot be identified does not mean that non take-up of benefits is less relevant or does not take place. The issue does not disappear simply because of a lack of figures; it is the difficulty in obtaining the figures in the first place which results in less coverage and discussion of the issue. One might take nursery places as an example. As a result of the limited number of places, a *significant number* of parents might underestimate their chances of success and decide not to claim places for their children, despite being entitled to do so. This is non take-up. However, how do we calculate how many entitled parents failed to claim, and what the total population of entitled parents is? These important questions, which can be so difficult to answer accurately, must still be acknowledged and accounted for.

Another point to consider is that the traditional method of calculating non take-up rates fails to take into account the often frequent changes which are made to the eligibility criteria which claimants must meet in order to access many social security benefits and services. Persons or households once eligible may, under new guidelines, lose their entitlement to claim and receive benefits. Since the original definition of non take-up refers only to entitled sections of the population and not to those *previously* entitled, it would, strictly speaking, be misleading to apply it here. Despite this fact however, many argue that the frequent changes made to the eligibility criteria within the social security system is a direct cause of non take-up, an argument also very often included within the growing debate on social security systems becoming less generous, which emerged first in the United Kingdom and United States and later in the Netherlands, Germany and in France. A further point to consider is increasing socio-economic vulnerability and the possible effects that this might have in further complicating entitlement conditions, particularly in terms of unemployment and low-wage incomes. This question has been examined in the context of 'double destabilisation' and reduced social security protection. Studies of non take-up must therefore also consider populations who are either suddenly no longer eligible or who face increasingly complex and demanding entitlement conditions, both immediately and over a period of time. It is also important to consider how changes to entitlement conditions can affect the opinions and behaviour of potential claimants, such as pushing some to stop claiming altogether. Loss of entitlement and the effect that this loss of entitlement can have on take-up rates is thus an important part of the debate.

A final point to make is that this method ignores the obvious fact that non take-up inevitably exists in every situation, since no entitled population will ever be forced to claim benefits or access services. Regardless of the need to identify a potentially entitled population, the possibility for non take-up to occur exists in all situations in which there is social security available, and there are two reasons for this. Firstly, the entitled potential recipient is never under any obligation to claim; the only obligation lies with the service provider, which is why the provision of benefits can be described as a subjective right. Potential recipients of social benefits and of all public services in general, are never under any obligation to accept the

benefits and services which the service providers are legally required to provide. In other words, no-one is obliged to take-up. As is becoming increasingly clear, fewer and fewer people are claiming, even amongst those who are in need of financial or other assistance, for there are almost always other alternatives available to entitled potential recipients, which in turn limits their dependence upon the social security system. Even in the case of financial benefits, for which there is very little equivalent, many still have the option of financial assistance from family and friends. Indeed, a whole range of alternative sources of assistance exists, ranging from semi-governmental and private programmes to other forms of private support, all of which is likely to increase during periods when the state social security system and its entitlement conditions become overly restrictive. This is a far cry from the image of a dependent population dutifully paying into insurance schemes, which one might mistakenly associate with the phenomenon of non take-up.

Having acknowledged that the traditional method of measuring non take-up of benefits has certain limitations, let us now examine the prevalence of non take-up in other areas [Odenore, 2013]. In the context of the health service, examples of non take-up can include delays or premature discontinuation of treatment and non-adherence to medication. The non take-up of benefits and services which service providers are nevertheless legally obliged to provide has been recorded in areas as diverse as the legal system and the transport and energy sectors. Relevant examples include legal aid and legal representation, and social tariffs. A further factor to consider is the way in which many of these sectors are tied to the larger social security system in terms of benefit allocation. For example, in order to access certain benefits such as travel discounts within the transport sector or legal aid within the justice system, you must first be entitled to receive the minimum social security benefits. Similarly, in order to obtain certain other benefits, a requirement might be that you first access court or probation services. Non take-up occurs across a whole range of sectors, both entirely separately from the social security system and at times also linked through combined entitlement conditions, which is why we cannot simply focus on one area alone. What's more, the combined problems of workforce exclusion, social vulnerability and urban alienation, as well as discrimination and increasingly restricted access to benefits, further highlight the apparent increase in non take-up outside the social security system.

In order to identify where non take-up is occurring, it is therefore insufficient to rely solely on the traditional method of calculating the difference between the entitled population and the entitled population actually claiming and receiving their entitlement. The whole range of public services which exists as part of the wider social security system, including all social work and community outreach programmes, in particular guidance and mediation schemes, as well as government services and ruling institutions, regardless of their binding, optional or conditional nature, should be considered together. This is why we refer to the non take-up of entitlements *and public services*. We must also remember to consider both entitled populations and those that have lost their entitlements and the possible effects that this could have in terms of non take-up. The original definition of non take-up should thus be modified to refer to *all persons or households that are not claiming the benefits and services to which they are entitled*.

Interpreting non take-up more broadly also challenges the original classifications of non take-up which were formed based on the traditional measurement method referred to above [Warin, 2016]. By broadening our scope, other forms of non take-up become apparent, and the complexity of the phenomenon grows.

In order to go beyond classifications and models based almost exclusively on a theory of rational choice, the Observatory of Non Take-up of Social Rights and Public Services in France identified what it suggests are the four main types of non take-up:

- *Lack of awareness*, in which the potential claimant is unaware of the benefits available or of his entitlement to claim
- *Decision not to claim*, in which the potential claimant is aware of his entitlement but chooses not to claim
- *Non reception*, in which the claimant is aware of his entitlement and decides to claim but does not obtain his entitlement
- *Non proposition*, in which the provider does not propose a benefit to the potential claimant

For each of these four types, various typical explanations are suggested, which are expected to change and develop over the course of the Observatory's research. The aim is to create a dynamic analysis model based on these explanations, so that a general framework for analysis can then be applied to all situations in which the various types of non take-up might be observed. Aside from its explanatory function, the framework's main contribution is that it highlights the possibility of *voluntary non take-up*, which is less the result of coincidental factors such as lack of awareness or administrative problems with claiming, and more about a deliberate *social relationship between the potential recipient and the public service and the institutions which offer it*. This form of non take-up in particular can be observed especially often amongst those entitled populations who are offered benefits without having explicitly requested them themselves. The framework also differentiates between what it identifies as *compelled non take-up* and *chosen non take-up*, which calls into question not only the effectiveness of the benefits system but also its relevance and significance for potential recipients. Non take-up is thus not only, as was originally claimed, an administrative issue but also a political one. The political dimension of non take-up is present just as much in situations where it occurs through indifference or through some deliberate decision not to claim what is being offered by the social security system as when it is due to factors beyond the control of the potential recipient. In all these cases, non take-up represents a potential break between the individual and the state. This political dimension will be examined briefly in the final section of the text through an examination of the *decision not to claim*, since it is this type of non take-up in particular which best illustrates the voluntary/chosen and voluntary/compelled binary classifications which have potential political implications.

An overview of non take-up

The customer defection model, in which the consumer makes informed and rational decisions not to purchase a product or to delay their purchase, and which is so intrinsic to theories of

consumer behaviour, should not be applied to non take-up. We must consider other factors, in particular the fact that non take-up often occurs as a result of incompatible standards and practices in which the benefits and entitlement conditions clash with the experiences, personal circumstances and expectations of the potential recipients.

The decision by entitled populations not to claim is usually the result of perceived unrealistic or unacceptable requirements imposed upon them in order to receive the benefits, such as the requirement that they demonstrate 'self-fulfillment', autonomy and responsibility. This can be difficult for some, for socio-economic and psychological reasons as much as for moral or political ones. The expectation that entitled populations take on certain commitments can increase non take-up rates if those populations either underestimate their own capacities to meet those requirements, become discouraged when faced with complicated eligibility conditions or if they refuse altogether to adhere to the entitlement conditions. These examples provide a good illustration not only of the degree to which a potential recipient can be compelled by circumstances to engage in non take-up, but also the link between non take-up and social inequality, and the disadvantages that can stem from social background, low achievement and the lower status which claiming welfare benefits can draw attention to. Non take-up cannot be properly understood without taking into account the social status, psychologies and personal values which characterise each individual story. Considering the extent to which increased social and financial vulnerability can damage self-esteem, an interesting point to consider might therefore be what effect the social security requirements have when they are imposed on recipients in this way. Take-up depends to some degree on the self-esteem of individuals, on the confidence which they have in the service and the service provider, and on their confidence in how the situation will pan out (in terms of the actual exchange of services or benefits between claimant and provider). The fact that different benefits and services may elicit different levels of trust and public confidence from potential claimants, especially given that some benefits and services are classified as being 'passive' or 'active', that is to say either based on pre-established rules and procedures or based on more personalized shared mutual obligations between recipients and service providers, should be included in the debate on non take-up rates. It is also a question of the relationship between citizen and state. The State, whose obligation it is to safeguard the autonomy of the individual through the principle of equal protection for all, now demands of the individual that this autonomy and responsibility be proven in order to receive assistance. This is the new logic of social solidarity. Faced with such a proposition, the refusal to take-up can be interpreted both as a rejection and a challenge, as a refusal to accept this model of autonomy, but also as a sign of distress and isolation, in which the individual feels compelled to reject take-up. This forms the basis of what Robert Castel refers to as the *individualism of disengagement*.

Non take-up can also result from indifference to what the social security system has to offer. Research looking at the optional social security benefits allocated showed rates of non take-up due to this particular reason as being as high. The conditions to access these benefits were so complicated, and the benefits themselves so modest and at times unpredictable, that they were not deemed worth applying for. Generally speaking, and bearing in mind that entitled populations are under no obligation to claim, the nature of the benefit in material terms can be

an important factor to consider. Since chosen non take-up is essentially a form of consumer choice, it can be used to measure the usefulness of public services, which is exactly what the British government did to push through budget cuts, particularly between 1979 and 1990 under Thatcher. The argument of rational choice has been used since the debate on non take-up first emerged in the United Kingdom, with the aim of identifying the usefulness and effectiveness of means-tested benefits. This went on to form the object of a heated political debate between the Labour Party and the Conservatives after the end of the Second World War, which questioned what type of social security model the country most needed. This political interest in whether or not the benefits system is reaching those it is aimed at has been at the heart of the debate ever since.

Indifference towards the benefits system can also spread between individuals if, for example, they see that friends and family have failed to benefit from the system. This is precisely the reason given most often by the younger recipients of what was previously the French equivalent of the Jobseeker's allowance to explain why they had refused to sign professional insertion contracts; they had already seen their peers fail to find employment. Non take-up can thus be a symptom of both social and psychological frustration which extends far beyond any resentment the individual might feel towards the benefits system and their own material living conditions. Once the individual rejects the entitlements and public services, the latter and the conditions by which to claim them become unattainable, which is precisely why social service providers often emphasize the need to work extensively with individuals on the receiving end of social security to promote social recognition and improve self-esteem and confidence, before any attempt is made to tackle non take-up. Social workers are also increasingly highlighting the growing difficulty which some sections of the population, not necessarily the economically worst off, are having in expressing their needs and making demands. For example, local mother and child welfare services (Protection Maternelle Infantile) have described how parents are finding it increasingly difficult to communicate the needs of their young children. Another possible form of non take-up could thus be described as *difficulty in expressing needs*, which overlaps somewhat with the issues of illiteracy and low levels of educational attainment. These issues were signaled by the organization ATD Quart Monde and the Oheix report on poverty in France in the early 1980s, as becoming particular problems amongst poorer sections of the population.

The personal concerns of potential claimants are also important to consider, for the individual may believe, rightly or wrongly, that there are possible risks associated with claiming benefits. In research, the first of its kind, carried out by the economist Anne Reinstadler for the Caisse Nationale d'Allocations Familiales (the body in France which deals with family income benefits), it was found that parents identified as being vulnerable were choosing not to take-up benefits targeted at them *from fear* that claiming would lead to them losing custody of their children. Another example looked at the non take-up of home assistance services aimed at elderly people claiming the APA (Aide Personnalisée d'Autonomie), and found that a significant number of them are *under-consuming* either through rejection of the proposed services or by special arrangement with the service providers, most likely where there is a shortage in the services available or because they already have family members caring for them. Non reception, as in the previous example, and the decision not to claim, can also occur due to a desire to reduce

dependence on entitlements and public services. This could be a personal strategy to protect oneself from the perceived negative consequences of claiming, but could also represent a form of *moderate individualism*, stemming from a personal belief in the need to reduce unnecessary consumption.

Conclusion

Non take-up is thus not merely a question of the non-allocation of financial social security benefits but has wider implications for the entire social security system as a whole, as well as other areas of public intervention. What's more, due to the many possible explanations for non take-up which have slowly emerged, it would be equally misleading to associate the phenomenon solely with the negative connotations of deficiency, or to depict benefits and public services as the cause and consequence of individual and family problems. Non take-up exists amongst all social groups, and it is not just about deficiency, passivity, disadvantage or domination. It is also about the freedom of individuals to express their indifference, their disagreement and their rejection of the system, which politicians would do well to take into account when defining social need. By looking at the private decisions which people make and identifying different forms of voluntary non take-up (compelled vs. chosen) we may question the very relevance and purpose of social security, instead of merely focusing on whether or not it is being effectively allocated (in which case lack of awareness and non reception would be the most relevant forms to examine). The fact that voluntary non take-up can be affected by such a wide range of factors, from self-esteem, confidence in the system and individual concerns to social recognition, citizenship and personal moral beliefs, is indicative of the extent to which non take-up is capable of promoting wider debate which looks collectively at both the social and political consequences of public decisions and policy change. Non take-up has the potential to generate an evaluation of public policy which would place the interests of service users, particularly those on the margins of society who are most at risk of missing out, firmly at its centre. Above all, it allows the least visible and the least vocal in our society the opportunity to express their opinions on public policy, and this is its greatest gift.

References

Odenore. 2013. *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours*. Paris, La Découverte.
Warin P. 2016. *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

First version published in Books&Ideas, June 2014. Translated from the French by Victoria Lazar-Graham, with the support of the Maison des Sciences de l'Homme - Alpes (CNRS).

©booksandideas.net

Cette collection a pour but de rendre disponible un ensemble de documents de travail issus de recherches menées à l'ODENORE.

Tous les droits afférant aux textes diffusés dans cette collection appartiennent aux auteurs. Des versions ultérieures des documents diffusés dans cette collection sont susceptibles de faire l'objet d'une publication. Veuillez consulter le site internet de l'ODENORE pour obtenir la référence exacte d'une éventuelle version publiée.

Cette collection est accessible par :

<http://odenore.msh-alpes.fr/>

<http://www.pacte.cnrs.fr/>

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<http://rt6-afs.org/>

www.ireon-portal.eu

The aim of this collection is to make available a set of working papers produced at the ODENORE.

The copyright of the work made available within this collection remains with the authors. Further versions of these working papers may have been submitted for publication. Please check the ODENORE website to obtain exact references of possible published versions.

Possibilities to have access to the collection:

<http://odenore.msh-alpes.fr/>

<http://www.pacte.cnrs.fr/>

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<http://rt6-afs.org/>

www.ireon-portal.eu

ODENORE
Maison des Sciences de l'Homme - Alpes

Adresse postale : MSH-Alpes - BP 47 - 38040 Grenoble Cedex 9

Adresse géographique : 1221 avenue Centrale - Domaine Universitaire - Saint Martin-d'Hères

