ODENORE
Observatoire des non-recours aux droits et services

12 | 2022
WORKING PAPER
#34

# LA QUANTIFICATION DU NON-RECOURS EN EUROPE. HISTORIQUE ET PRINCIPALES « SCÈNES DE PRODUCTION » DES MESURES RÉALISÉES DANS 5 PAYS EUROPÉENS.

*Antoine Rode*

## Introduction

Ce *Working paper* s'inscrit en complément de l'étude réalisée par la direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) et l'ODENORE, portant sur la quantification du non-recours aux minina sociaux en Europe et publié en mars 2022 dans la collection des *Dossiers de la DREES* (Marc, Portela, Hannafi, Le Gall, Rode, Laguérodie, 2022). Cette étude rend compte de démarches de quantification du non-recours aux revenus minima garantis dans cinq pays européens ayant des régimes de solidarité nationale différents, mais dans lesquels la question du non-recours suscite un intérêt de longue date. Pour ces raisons, elle porte sur l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Ce *Working paper* vient approfondir certains éléments de cette étude, en premier lieu sur les origines et le contexte des démarches de quantification du non-recours menées dans ces cinq pays. Il s'attache en second lieu à repérer les principaux acteurs et « scènes » de production de données, dans leur diversité, c'est-à-dire qu'elle soit développée par des institutions (administrations nationales/fédérales ou locales, organismes sociaux, collectivités…), des centres de recherche, des associations, ou tout autre acteur. Le choix du terme de « scènes » a été fait pour s'inscrire dans la continuité de l'analyse proposée par Philippe Warin qui identifiait des « scènes d'action » en matière de non-recours et avait vocation à décrypter les acteurs de ces scènes, leurs logiques et objectifs poursuivis (Warin, 2019).

### *Méthode*

La méthodologie employée pour l'étude menée par la DREES et l'ODENORE, qui a servi pour réaliser ce *Working paper*, repose tout d'abord sur une revue de littérature des travaux quantifiant le non-recours aux prestations de solidarité. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour cette phase de repérage : l'exploitation de publications internationales ; des requêtes sur des bases de données ; des recherches sur les sites internet des principaux lieux de production de mesure du non-recours ; des recherches sur les sites internet d'organisations caritatives ou de fondations œuvrant dans le domaine de la pauvreté ; la sollicitation par la DREES d'interlocuteurs dans les pays (comme les conseillers pour les affaires sociales au sein des ambassades).

Le travail de recension bibliographique a permis d'identifier des documents de nature différente : publications et documents de travail académiques, thèses, rapports administratifs ou associatifs… Il a abouti à plusieurs centaines de références, qui ont dû faire l'objet d'une sélection, fondée sur quatre critères principaux :

- Un critère géographique (travaux portant sur des mesures du non-recours dans l'un des cinq pays de la recherche ou, s'ils ont une visée comparative, intégrant alors au moins un des pays)
- Un critère chronologique (travaux produits principalement depuis 2010)
- Les objets du non-recours étudiés dans les documents (les prestations de solidarité)

- L'approche du non-recours et le type de données produites (travaux proposant des données statistiques sur l'ampleur du non-recours, de manière originale, c'est-à-dire qui exposent des données produites par le.s auteur.s)

Par ailleurs, la méthodologie s'appuie sur des échanges avec plusieurs personnes, principalement des chercheurs, en France et dans les cinq pays de l'étude pour recueillir leur regard sur l'actualité de la question du non-recours, pour leur demander d'indiquer la littérature pertinente sur leur pays et d'orienter vers d'autres acteurs pertinents sur la question. Ces acteurs ont été choisis pour leur connaissance de la question de l'accès aux droits et du non-recours (auteurs de publications sur le non-recours, coordinateurs de projets de recherche…) ou pour leur connaissance des systèmes de protection sociale des pays. Enfin, des entretiens ont été réalisés avec les acteurs partie prenante de la mesure du non-recours dans chaque pays, principalement des statisticiens et des chercheurs.

***Plan du Working paper***

Ce *Working paper* a un format particulier, plus long que ceux habituellement réalisés par l'ODENORE. Il prend la forme de fiches pays qui développent, pour chacun des cinq pays, l'historique des mesures du non-recours, les acteurs qui les produisent, leurs objectifs et modes de diffusion. Ces fiches peuvent ainsi se lire séparément.
Pour comprendre les différences dans les systèmes de protection sociale, ainsi que les prestations sociales mentionnées, les annexes de l'étude menée par la DREES et l'ODENORE sur la quantification du non-recours sont des ressources utiles.

**FICHE GRANDE BRETAGNE**

***Historique des mesures du non-recours***

La mesure du non-recours, ou plus précisément du taux de recours aux prestations (*take-up*), est une **longue tradition en Grande-Bretagne**[1] (et plus globalement au Royaume-Uni, hors Irlande du Nord[2]). Il y a notamment eu dès les années 1960 et 1970 une multiplication d'études sur le sujet[3] (Kerr, 1982 ; Blundell et al. 1988, Atkinson, 1989, Craig, 1991, Corden, 1999). Elles s'inscrivent dans le **contexte d'une remise en question de l'universalité du système** de protection sociale dans ces années-là, du fait de l'augmentation des dépenses sociales et des difficultés économiques. Les prestations sous conditions de ressources vont alors se développer en Grande Bretagne. Ce changement a été accompagné d'une **forte critique sur les difficultés croissantes d'accès à ces prestations de la part d'acteurs associatifs regroupés dans le *Welfare Rights Movement*** (Hamel, 2013).

Ce contexte de ciblage croissant des prestations a engendré des démarches d'évaluation[4]. L'introduction d'indicateurs sur le recours aux prestations (comme pour le *Family income supplement* (Supplément de revenu familial)) prend alors un **sens politique** et a vocation à **démontrer l'effectivité mais aussi la pertinence** du choix de prestations sociales ciblées sur les plus pauvres : « Les travaillistes acceptent en quelque sorte que l'on utilise ces prestations mais à condition que l'on s'assure, à l'aide d'indicateurs ponctuels et d'études sur le non-recours, que les aides sont effectivement perçues malgré les difficultés d'accès qui leur sont liées. Pour les conservateurs, les indicateurs permettent par contre de justifier les politiques en démontrant qu'elles atteignent les publics destinataires. Les indicateurs de recours, dans une forme de « consensus ambigu », permettent de s'accorder en partie sur l'utilisation des prestations sous condition de ressources » (Hamel, 2006 : 61). Dit autrement, derrière cette idée de **consensus politique**, l'acceptation de prestations ciblées, destinées à réduire les dépenses de protection sociale, **repose en partie sur le développement de statistiques sur les taux de recours, permettant de voir si les publics destinataires sont réellement touchés**.

Pour ces raisons, la Grande-Bretagne se distingue par sa mesure régulière du phénomène, ce qui lui vaut d'être fréquemment et depuis longtemps citée dans la littérature sur le non-recours comme **pays modèle** (Hernanz, 2004 ; Matsaganis et al., 2008). Cette mesure a démarré par les **services**

---

[1] Le cas développé dans cette fiche concerne la Grande-Bretagne, mais une partie des commentaires sont généralisables au Royaume-Uni. Le fait de se centrer sur la Grande-Bretagne est cependant cohérent avec les précisions du Ministère (le Department for Work and Pensions – DWP). Il signale que ses données ne sont pas disponibles à des échelles plus fines, du fait des échantillons trop faibles sur lesquels leurs estimations du recours aux prestations sont basées.

[2] Les données sont en effet insuffisantes pour avoir un champ Irlande du Nord.

[3] Précisons que la préoccupation des pouvoirs publics pour le non-recours est antérieure, avec des travaux de recherche commandés dès les années 1950 pour évaluer si les prestations sous conditions de ressources touchaient bien leur cible (Hamel, 2013).

[4] Mike Brewer rappelle bien cette origine des mesures du recours aux prestations : « The main political justification in the UK for using means-tested benefits is that they reduce the cost to government of achieving a given amount of redistribution which could also be achieved through non-means-tested benefits. For that reason, take-up of means-tested benefits ought to be compared to the (typically very high) take-up rates of non-means-tested benefits » (Brewer, 2003 : 3-4).

**statistiques du *Departement of Health and Social Security* (DHSS) en 1974**. Ils ont produit des estimations tous les deux ans du recours à plusieurs prestations sociales (Goedemé, Janssens, 2020), ainsi qu'une enquête spécifique, ponctuelle, visant également à comprendre les raisons des faibles taux (Atkinson, 1989). Le DHSS, qui a existé entre 1968 et 1988, est devenu par la suite le *Department of Social Security* (DSS). A cette période, en 1988, un numéro national d'assurance sociale a été créé, permettant alors de centraliser et d'informatiser les données de Sécurité sociale. La création de ce numéro aidera à améliorer les démarches d'estimation du recours aux prestations sociales (Hamel, 2009), à un moment où de nouvelles prestations sociales ont été introduites. Le DSS a ainsi produit, en 1993, une estimation statistique du recours à ces prestations nées de la réforme de 1988 (Littlechild, 2020).

Le DSS est ensuite devenu le *Department for Work and Pensions* (DWP) en 2001, qui gardera dans ses missions la production régulière de données sur le recours. Il calcule depuis des tendances annuelles dans son volet statistique « *Income Related benefits : estimates of take-up* », portant sur le recours aux minima sociaux (*Income Support, Employment and Support Allowance*), aux allocations logement (*Housing Benefit*) et à une prestation complémentaire en matière de retraite (*Pension Credit*). Les dernières données disponibles (au moment de la réalisation de notre travail) ont été publiées en octobre 2020[5]. Elles montrent que, même si la mesure du recours est ancienne, les **évolutions ne sont finalement calculées que sur la période de 2010 à 2019**. Les séries de données produites depuis 1990 sont toutefois disponibles en ligne sur le site des archives nationales, avec des précisions sur les différents changements méthodologiques effectués au cours du temps[6].

Pour autant, bien que faisant référence, ces démarches de **production de données sur le recours sont fragiles** et leur pérennité n'est pas acquise. En 2012, le DWP a proposé **d'arrêter la publication des données** nationales portant sur le recours aux prestations sous conditions de ressources (DWP, 2012a). Il inscrit cette proposition dans le contexte du *Welfare Reform Act* de 2012 qui a occasionné des **demandes croissantes de statistiques** et une **remise en cause de la pertinence de poursuivre les statistiques sur des prestations ayant vocation à être remplacées par *l'Universal Credit***. Pour cette raison, l'argument premier pour justifier l'arrêt de ces statistiques mentionne des **problématiques budgétaires et de ressources humaines** (une économie de personnels produisant les données). Mais le DWP revient également sur sa propre critique des limites de ces statistiques, avec des différences importantes entre les valeurs minimales et maximales[7] ou des échantillons trop faibles (pour la mesure du recours au *Pension Credit*). Le document public produit en 2012 propose plusieurs scénarios alternatifs à l'arrêt de cette mesure du recours : la poursuivre comme telle ; utiliser une méthodologie plus simple ; réduire le nombre de prestations couvertes. A l'issue de

[5] https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2018-to-2019

[6] https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403091130/http://statistics.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/index.php?page=publications

[7] Ces écarts entre valeurs minimales et maximales sont dorénavant indiqués dans les graphiques reprenant l'évolution des taux de recours aux prestations sociales dans le temps, publiés sur le site internet du DWP.

la consultation liée à cette proposition (DWP, 2012b), le DWP a pris la décision de **poursuivre la mesure du recours aux prestations sociales en se centrant sur quatre prestations** (au lieu des cinq précédentes)[8], avec une nouvelle méthode, améliorée en 2013 puis en 2017. Ces changements de méthode sont certainement à l'origine des ruptures de séries statistiques évoquées précédemment.

La mise en œuvre progressive de *l'Universal Credit* (UC) depuis 2013 alimente la **fragilité de ces démarches**, mettant fin à la mesure du recours au *Job Seeker's Allowance* ainsi qu'au *tax credit* (publiée par le *Her Majesty Revenue and Customs* [HMRC]). Les dernières données les prestations de soutien aux familles à bas revenus et aux ménages actifs à bas revenus (*Child tax Credit* et *Working tax credit*) ont ainsi été publiées par le HMRC en décembre 2019. Elles portent sur l'année 2017-2018. Seules les données concernant les allocations familiales (*Child benefit*) continuent d'être produites par le HMRC. Quant au DWP, il ne **produit que des données sur les effectifs des bénéficiaires de l'UC et non des taux de recours**, pour le moment (la réflexion est en cours). Il est **interpellé à ce sujet par de nombreux acteurs** (comme des fondations et des organisations caritatives), qui arguent le fait que, sans ces données, l'un des objectifs principaux de l'UC ne pourra pas être évalué. La simplification des prestations sociales, via l'UC, devait en effet améliorer le taux de recours, notamment des plus pauvres, et en conséquence réduire la pauvreté.

Actuellement, on assiste ainsi à un **changement important dans la mesure du recours** en Grande-Bretagne, qui n'est pas achevé tant que la **transition vers le nouveau système est incomplète et retardée**. De ce fait, des données sont encore produites sur des prestations fusionnées dans l'UC mais qui continuent d'avoir des allocataires[9], tandis que d'autres ont déjà été arrêtées. Dans tous les cas, avec les difficultés pour mettre en place l'UC, rien n'indique pour le moment que la spécificité britannique de produire des données annuelles sur le recours à plusieurs prestations de solidarité ne soit maintenue dans le temps.

### *Eléments de contexte*

Au vu des quatre principes phare rappelés par le ministre du Royaume-Uni chargé des finances et du trésor, George Osborne, dans son discours de présentation du Summer Budget le 8 juillet 2015, la **question du non-recours n'est pas vraiment portée par les autorités britanniques**. George Osborne martèle en effet que, certes, le système doit apporter un **soutien constant aux personnes âgées, vulnérables et handicapées** (premier principe), mais on attend de ceux qui peuvent travailler qu'ils **cherchent un emploi et acceptent**, le cas échéant, l'emploi qui leur est proposé (second principe). L'ensemble des prestations versées aux personnes en âge de travailler doit être revu dans

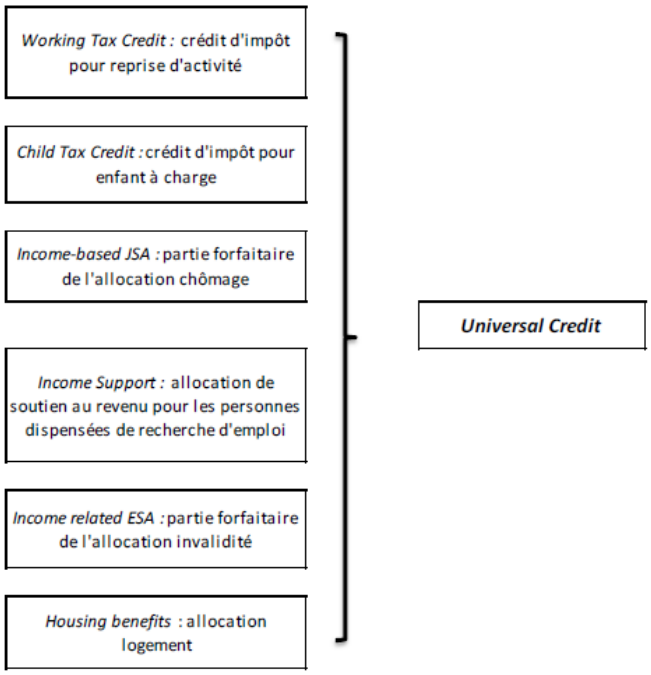
[8] Les quatre prestations sont le Pension Credit (PC), l'Housing Benefit (HB), l'Income Support (IS) et l'Income-related Employment and Support Allowance (ESA). Auparavant, le DWP calculait également l'Income-based Jobseeker's Allowance (JSA) et le Council Tax Benefit.

[9] Dans la logique initiale, le déploiement de l'UC reposait sur deux phases. Dans la première, il devait concerner certains territoires et uniquement les nouveaux allocataires aux situations les plus simples. Dans une seconde phase, les allocataires percevant déjà les allocations antérieures auraient dû être transférés vers l'UC.

une optique de soutenabilité (troisième principe) car il s'agit avant tout de **réduire les dépenses sociales** (12 milliards d'économies annuelles à trouver d'ici 2019-2020). Enfin, le système social **ne doit pas permettre aux bénéficiaires d'accéder à un mode de vie plus enviable que celui des contribuables qui financent ledit système social** (quatrième principe).

Le débat public est en effet de plus en plus fortement orienté sur la **critique de l'assistanat et la volonté de réduire les dépenses sociales**. Dans un discours du 22 juin 2015, le Premier ministre britannique a dénoncé le « carrousel de l'aide sociale » et prôné le passage d'une « une société de bas salaires, à hauts niveaux d'imposition et d'aides sociales à une société de hauts salaires, à faibles niveaux d'imposition et d'aides sociales ». Davantage encore que sur la fraude (contre laquelle les dispositifs ont certes été renforcés), l'accent est mis sur les comportements « abusifs » des bénéficiaires, perçus ou présentés comme tels. Les médias se font abondamment l'écho de ces abus, plus encore lorsqu'il s'agit d'étrangers ou de personnes d'origine étrangère. Peu à peu, la conditionnalité des aides sociales a été renforcée, avec pour objectif la poursuite des mesures d'incitation au travail et destinées à rendre le travail payant (« *make work pay* »).

Par ailleurs, le système de prestations sociales britannique a fait l'objet de **profondes transformations**, depuis déjà plusieurs années avec en particulier l'introduction en 2013 d'une nouvelle prestation, dite « **Universal Credit** » (UC). L'Universal Credit fusionne et remplace six dispositifs d'aides existants : crédits d'impôt pour la reprise d'activité, pour les enfants à charge, les minima sociaux, et l'allocation logement (income-based Jobseeker's Allowance, income-related Employment and Support Allowance, Income Support, Child Tax Credits, Working Tax Credits et Housing Benefit). Il fusionne ainsi près de 60% de l'enveloppe des principales prestations sociales, hors retraite et politique familiale.



Gonthier, 2017 : 9.

La meilleure accessibilité aux prestations sociales, et ainsi une réduction du non-recours (une partie des prestations concernées par l'UC ayant des taux importants de non-recours), fait partie des arguments initiaux de cette réforme. Le Gouvernement annonçait en effet que la simplification introduite par l'UC amènerait "a substantial increase in the take-up of currently unclaimed benefits, with most of the impact being at the lower end of the income distribution" (cité dans Goodship, Finn, 2014 : 65). Combinée aux incitations au retour à l'emploi, cette **simplification du système d'aide était pensée dans l'objectif de lutter contre la pauvreté**. En effet « la diminution du non-recours est vue comme un levier-clé de lutte contre la pauvreté outre-Manche, puisqu'elle permet de rendre effectif le ciblage des prestations : le non-recours concerne plus fortement les familles les plus démunies, financièrement et socialement » (Gonthier, 2017 : 7). Pour ces raisons, l'introduction de l'UC a fait l'objet d'un **consensus politique fort** au départ parmi les différents partis politiques anglais, qui se retrouvaient dans les principes généraux (Millar, Bennett, 2017).

La simplification proposée par l'UC repose sur l'unicité de la prestation et des démarches de demande réduites (une demande unique pour l'ensemble des aides). L'UC suit surtout le principe du « digital by default », en privilégiant les **démarches en ligne** : la plupart des bénéficiaires devraient pouvoir gérer leur compte et leurs demandes par internet, les paiements étant versés sur le compte bancaire des intéressés, en un seul versement mensuel. L'UC renforce également les conditionnalités en matière de recherche d'emploi et les étend à un nombre de personnes plus importantes que précédemment, ainsi qu'à des domaines jusque-là peu concernés par l'activation des dépenses de protection sociale comme le logement et la famille (Gonthier, 2017).

La mise en place de l'Universal Credit ne se fait pas sans heurts, avec un **calendrier de généralisation plusieurs fois repoussé**. Attendue en 2017, la généralisation de l'Universal Credit est sans cesse reportée, a minima jusqu'en 2024. La mise en œuvre de l'Universal Credit a démarré en 2013 mais elle a connu d'importants retards, entraînant un grand surcoût de la réforme par rapport à ce qui était projeté. Ces **retards sont en particulier liés au développement du nouveau système d'information nécessaire à sa gestion** (pour connaitre en temps réel les salaires d'activité notamment) puis à des complications dans le dépôt et la gestion des demandes. Sur ce point, par rapport à l'objectif de simplification et de lisibilité avancé initialement, les retours sur la mise en œuvre de l'UC pointent des difficultés administratives très importantes. Dès 2015, le DWP démontrait dans une évaluation de l'UC **qu'une faible majorité des demandeurs (55%) n'avait pas rencontré de difficultés** dans leur demande en ligne. Au-delà, le rapport pointait des difficultés d'accès aux droits particulièrement sensibles pour les ménages aux situations complexes, en particulier pour les demandeurs éligibles aux aides au logement (DWP, 2015).

Les retards et difficultés dans la mise en place de l'Universal Credit continuent d'être largement commentés en Grande-Bretagne, pointant notamment les **délais de réalisation des démarches administratives** (avec de nombreux justificatifs à produire) et les **délais d'obtention des premiers versements** (5 semaines). D'autres critiques portent sur le fait qu'une partie des allocataires perdent

des ressources par rapport à l'ancien système, sur les difficultés induites par le fonctionnement mensuel de la prestation (contrairement au paiement hebdomadaire précédemment et aux fluctuations fortes des situations des demandeurs) et sur les faibles effets sur la reprise d'emploi (pour les femmes en particulier). Plus fondamentalement, des auteurs pointent une contradiction forte de l'UC : s'il est présenté comme une prestation favorisant l'indépendance des personnes à l'égard de l'Etat, les conditionnalités nombreuses et étendues renforcent le contrôle exercé à leur encontre (Millar, Bennett, 2017).

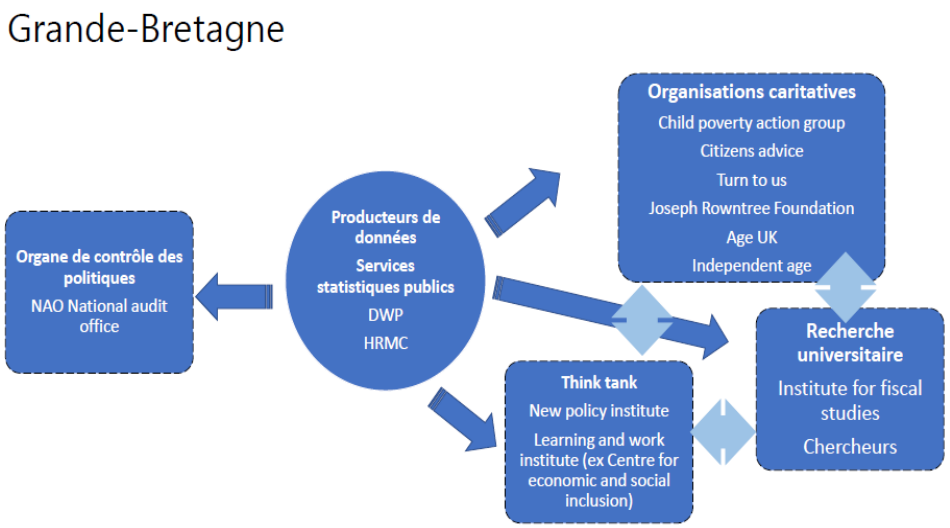
***Cartographie des acteurs producteurs : la Grande Bretagne, un modèle « centralisé »***

Les acteurs produisant des données sur le (non-)recours aux prestations sociales, tels qu'identifiés, sont principalement deux : le DWP (*Department for work and pensions*) et, dans une moindre mesure, le HMRC (*Her Majesty Revenue and Customs*). Les exceptions recensées sont rares. Soulignons le travail en 2021 par Ben Baumberg, un chercheur de l'Université de Kent[10], ainsi que les études menées sur l'Universal credit par divers acteurs comme l'Armée du Salut ou l'organisme Citizens' advice[11]. Ce dernier cherche à **quantifier les difficultés rencontrées par les demandeurs de l'UC**. Il identifie qu'un quart des personnes assistées par leurs services ont mis plus d'une semaine pour compléter leur dossier (Machin, 2020), ce qui renvoie à des formes de non-recours « frictionnel » qui résultent « du temps nécessaire à la procédure de demande d'une prestation » (Van Oorschot, Math, 1996 : 7).
Ainsi, pour l'essentiel, la Grande-Bretagne apparaît comme un **modèle « centralisé » de production**, par la statistique publique, de données sur le non-recours. Celles mentionnées dans la littérature sur le sujet (rapports administratifs, recherche universitaire, rapports de fondations caritatives…) proviennent quasi exclusivement du DWP et du HMRC. Les relations entre ces derniers et les « utilisateurs » des données ne sont toutefois pas unilatérales. Du fait de sa position centrale, le DWP reçoit par exemple des demandes de la part d'acteurs qui les poussent à inscrire certains sujets dans leur programme d'activités. C'est le cas par exemple du All-Party Parliamentary Group, qui incite le DWP à analyser pourquoi 20% des demandes d'UC ne sont pas finalisées (ce qui rejoint une mesure du non-recours, sans totalement le recouvrir puisque l'éligibilité des demandeurs n'est pas renseignée pour ce chiffre).
De plus, dans cette cartographie, il faut noter que les relations sont fortes entre « utilisateurs » de données, en particulier entre les chercheurs et les organisations caritatives, ainsi que les *think tank*. Les rapports sur le non-recours pour ces deux types d'organisations sont souvent rédigés par des chercheurs appartenant à des laboratoires universitaires. Le dernier rapport d'Independent Age, un organisme œuvrant pour améliorer le bien-être des personnes âgées, sur le non-recours au Pension Credit a ainsi

[10] Ben Baumberg est par ailleurs auteur de plusieurs publications sur le lien entre le non-recours et les processus de stigmatisation liés aux prestations sociales (Baumberg, Bell and Gaffney, 2012 ; Baumberg, 2016).

[11] En partenariat et avec le soutien financier des autorités publiques, ce réseau procure conseils et informations à leurs « clients » afin de leur permettre de faire valoir leurs droits. Citizens' Advice intervient ainsi en matière de logement (droit des locataires, marché immobilier, allocations logement), d'impôts et d'autres aides sociales...

été produit par le *Centre for Research in Social Policy* de l'Université de Loughborough (Hirsch, Stone, 2020).



***Présentation des principaux producteurs de données sur le non-recours***

**Le DWP (Department for work and pensions)**

Le Ministère du travail et des pensions a sous sa tutelle les pensions et certaines prestations en espèces de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Il s'agit d'un des ministères les plus importants au Royaume-Uni, à la fois par son budget et par son large champ intervention (handicap, enfance, personnes en âge de travailler, retraite…). Il regroupe 15 agences et organismes publics, dont le *JobCenter plus (l'agence nationale pour l'emploi)*. Il a également un département dédié à la statistique et à la recherche.

Le DWP publie chaque année des estimations sur les taux de recours des prestations sous conditions de revenus suivantes : Pension Credit, Housing Benefit, Income Support/Income-related Employment and Support Allowance(IS/ESA).

**Le HMRC (Her Majesty Revenue and Customs)**

Le HMRC est un département (non ministériel) qui couvre l'administration fiscale et douanière. Il a la responsabilité de la gestion des cotisations sociales, du paiement des crédits d'impôt accordés aux familles avec enfants à charge et aux travailleurs à faibles revenus, et des allocations pour enfant (Child Benefit), ainsi que pour la supervision des indemnités de maladie, maternité, paternité ou adoption (versées par les employeurs).

Le HMRC publie des estimations statistiques sur l'allocation pour enfant (Child Benefit) et, avant la mise en place de l'Universal Credit, sur les crédits d'impôt (child tax credit, working tax credit).

***Objectifs de mesure***

L'introduction de démarches de mesure du recours aux prestations sociales sous conditions de ressources, en Grande-Bretagne, a été faite dans un objectif principal **d'évaluation nationale et systématique de l'accès aux prestations**, voulue sous les gouvernements Thatcher et Major (1979-1997). Les administrations ont alors dû proposer des indicateurs pour rendre compte de **l'efficacité de la mise en œuvre des politiques sociales et de l'effectivité de l'accès aux prestations sociales** (Hamel, 2009). Cette démarche s'inscrivait dans le débat sur le ciblage croissant des prestations sociales.

Les objectifs actuels de la mesure du recours dépassent cette volonté initiale d'évaluation des politiques publiques. La cheffe du service Enquête du DWP, Joanna Littlechild, précise dans son intervention lors du Workshop « Non-take-up and coverage of social benefits » que ces données ne sont pas tellement utilisables pour évaluer les initiatives prises pour améliorer le recours aux prestations, mais qu'elles poursuivent d'autres objectifs (Littlechild, 2020). Elle synthétise (et met sur le même plan) pour cela les différents usages recensés dans la consultation de 2012 sur la proposition d'arrêt de la mesure du recours aux prestations (DWP, 2012a). Le document faisait remonter les usages d'une dizaine d'acteurs très divers (administration, services ministériels, associations, chercheurs…) :

- Favoriser la connaissance des prestations, notamment pour cibler les zones géographiques ayant de faibles taux de recours
- Développer les politiques, nationales comme locales

- Estimer la charge de travail des agents du DWP[12]
- Contribuer au travail parlementaire et ministériel
- Contribuer au travail de lobbying extérieur

Pour autant, les échanges récents avec les membres de l'équipe du DWP en charge des statistiques sur le recours aux prestations sociales montrent que ces **usages identifiés en 2012 ne sont pas tous encore valables**. Les données actuelles ne permettent pas l'évaluation d'actions spécifiques, l'estimation de la charge de travail des agents, ni le ciblage de territoires où lutter contre le non-recours. Cela est moins dû à leur qualité et aux erreurs de mesure possibles qu'au fait **qu'elles ne permettent par exemple pas d'avoir de taux de non-recours au niveau local**[13] **ou de regarder l'effet d'actions particulières**. Les principaux objectifs de la mesure du (non-)recours sont plutôt d'analyser **dans quelle mesure les prestations atteignent leur public et de réfléchir à la manière d'accroître la sensibilisation sur celles-ci** (le DWP a souvent déployé des campagnes de communication sur les prestations sociales)[14].

***Modes de présentation et de diffusion des données chiffrées***

Les données sur la mesure du recours aux prestations sociales sont diffusées sur le site internet du DWP[15]. Leur présentation inclut des tableaux de référence et des graphiques permettant de visualiser rapidement les deux types de données (le taux de recours – *caseload* – et le pourcentage du budget utilisé – *expenditure*) et d'accéder aux séries statistiques. Les intervalles de confiance sont également précisés (*Upper / lower bound* dans les exemples ci-dessous).

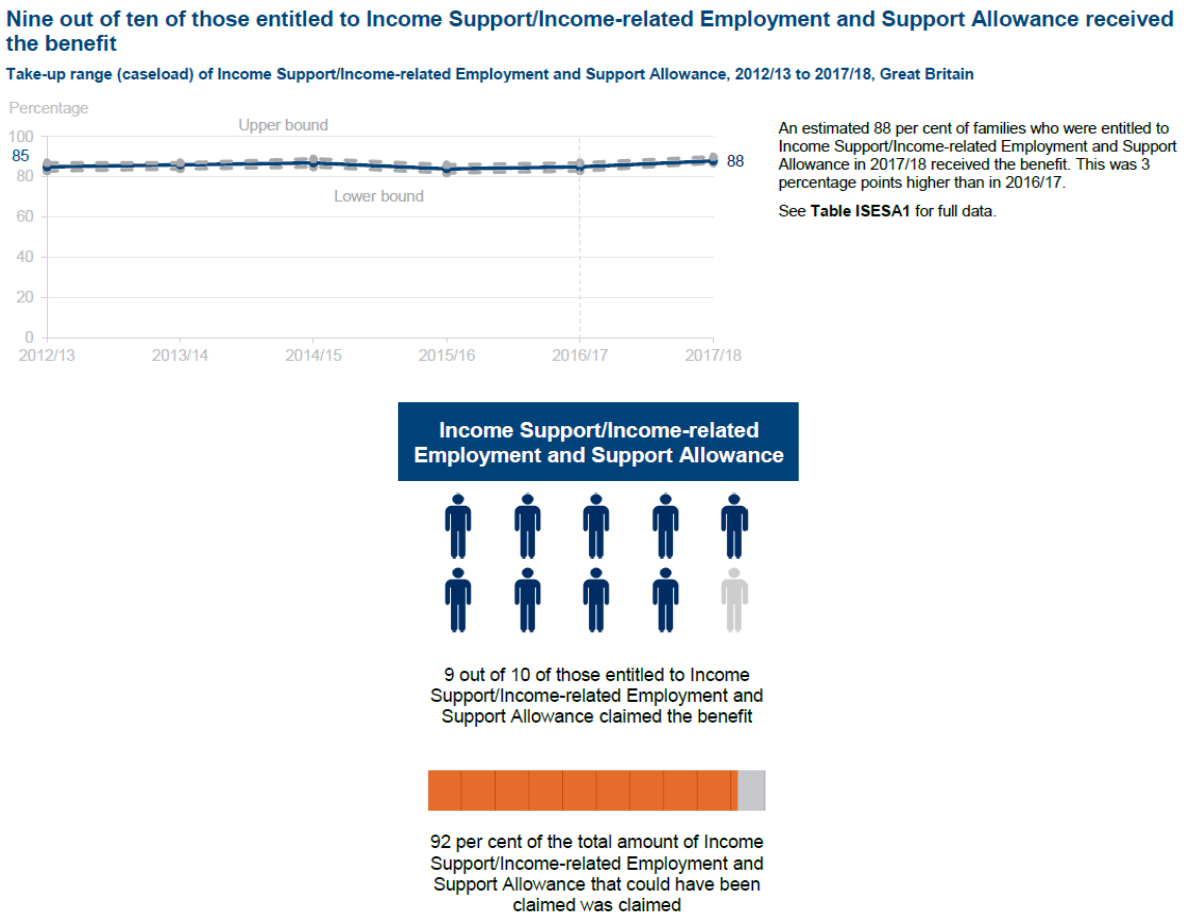
[12] L'idée initiale était de valider les hypothèses d'évolution du nombre d'allocataires de prestations sociales, en fonction desquelles la gestion des ressources humaines se faisaient.

[13] Les données sont sur des zones géographiques larges, rendant en effet difficile un objectif opérationnel de ciblage des territoires. Partant des données du DWP, l'organisme *Independent age* arrive à identifier des différences territoriales dans les taux de non-recours au *Pension Credit* mais uniquement entre la Grande-Bretagne, l'Ecosse et le Pays de Galles (Independent Age, 2019).

[14] Echange mail avec le DWP.

[15] Nous nous centrons ici sur les données produites par le DWP, le seul à continuer à le faire. Sur les prestations qu'il suivait, le HMRC ne diffusait pas les données de façon aussi complète que le DWP. Il publiait un rapport de 30 pages reprenant les éléments de définition, la méthode, les principaux résultats et les tableaux de données.

**Exemples de présentation des données produites par le DWP (février et octobre 2020)**




La présentation des données sur le site du DWP contient des définitions, des précisions méthodologiques sur les modes de calcul (voir graphique ci-dessous) ou sur des changements réglementaires. Elle intègre également des précautions sur l'usage de ces données (par exemple sur la comparaison dans le temps, rendue délicate du fait des changements de méthodologie). Les tableaux de données sont téléchargeables, avec dedans des données complémentaires sur les taux de recours selon les configurations familiales, la situation à l'égard du logement (pour le *Housing Benefit*) ou l'âge (pour le *Pension Credit*). Un court rapport d'une dizaine de pages reprenant les principaux résultats est mis en ligne[16]. Jusqu'en 2012, des rapports plus complets, de plusieurs centaines de pages, étaient disponibles sur le site du DWP. Ils introduisaient des analyses complémentaires, notamment sur les taux de recours différents selon des zones géographiques ainsi que des variables comme le fait d'être en situation d'handicap, de bénéficier de plusieurs prestations sociales ou l'origine ethnique. Ces données étaient systématiquement assorties de précautions d'usage, ce qui expliquent certainement pourquoi elles ne sont plus disponibles.

[16] https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/867973/income-related-benefits-estimates-of-take-up-2017-2018.pdf

Les données sur le recours aux prestations font l'objet de notes de lecture et sont ainsi peu commentées sur le site du DWP. Ce dernier, bien qu'ayant un département de recherche[17], renvoie par exemple au rapport d'Eurofund (2015) pour ceux qui souhaitent comprendre les déterminants du non-recours. Ces données sur le recours aux prestations, qui semblent globalement faire **l'objet d'un consensus**, sont plutôt **mises en discussion par plusieurs acteurs**, dont certains le font avec régularité. C'est le cas du National Audit Office (NAO), l'équivalent de la Cour des Comptes, qui les reprend dans son rapport sur les prestations sociales (NAO, 2011). Il **compare notamment les montants non réclamés** (liés à du non-recours) avec ceux de la **fraude aux prestations sociales** et revient sur les « risques » des prestations ciblées, qui touchent moins leurs publics.

Les données sont également reprises par des chercheurs, à l'image de l'Institute for Fiscal Studies, un institut de recherche en économie, indépendant, créé en 1969 afin de promouvoir le développement de politiques fiscales efficaces. Il utilise ces **données dans plusieurs directions** : dans ses évaluations des effets et de l'efficacité des politiques publiques (DWP, 2012b), dans ses analyses du poids des démarches administratives (*burden on claimants*) (Bennett et al., 2009) ainsi que dans ses **calculs de la distribution des revenus**. Comme couramment dans les pays anglo-saxons, d'autres chercheurs viennent à travailler pour des organismes indépendants soutenus par des fondations. Dan Finn et Jo Goodship (2014) ont ainsi rendu un rapport très cité sur le recours aux prestations sociales et la pauvreté. Partant des données du DWP et du HRMC, il montre que **le recours a augmenté pour le Pension credit et les tax credits, mais qu'il a diminué pour la plupart des prestations sous conditions de ressources** (minima sociaux, allocations logement), **malgré les efforts des administrations** (réformes des conditions d'éligibilité, amélioration des formulaires de demandes, démarche d'aller vers…). Ce rapport de recherche expose également les déterminants du non-recours et fait le bilan des impacts de différentes actions contre le non-recours. En conclusion, il préconise explicitement de **poursuivre les données annuelles sur le recours aux prestations sociales pour suivre d'une manière « indépendante » du gouvernement les évolutions** sur ce plan et pour en mesurer les effets sur la pauvreté.
Ce rapport a été rédigé pour le compte du Centre pour l'inclusion économique et sociale[18] et financé par une organisation qui aborde régulièrement le non-recours, la Joseph Rowntree Foundation (JFR). Cette dernière est une organisation indépendante, centenaire, qui soutient la recherche appliquée dans trois principaux domaines : la pauvreté, l'empowerment et le cadre de vie. Ses rapports, dont celui sur l'évolution de la pauvreté au Royaume-Uni, font l'objet d'une **diffusion importante dans les scènes médiatiques et politiques**, ce qui fait de la JFR un acteur incontournable sur les questions sociales (Théron, 2010). Plusieurs de ses publications abordent le non-recours, l'utilisant comme indicateur dans

[17] Par le passé, le DWP a toutefois produit des rapports de recherche sur les causes de non-recours, par exemple sur le Pension Credit (Bunt et al., 2006), ou sur des modalités d'amélioration des taux de recours.

[18] Le CESI a depuis disparu et a été remplacé par le Learning and Work Institute (L&W), une organisation indépendante œuvrant dans les domaines de la formation tout au long de la vie, de l'emploi et de l'inclusion sociale.

son suivi de la pauvreté au Royaume-Uni[19] ou dans certains territoires (le non-recours au Pension Credit et au Council Tax Benefit en Ecosse (Parekh, Kenway, MacInnes, 2010)), de même que pour regarder la pauvreté de certains publics spécifiques comme les mères en emploi (l'ampleur et les causes du non-recours au Child tax credit et au Working tax credit [Chzhen, Middleton, 2007]). La JFR présente la réduction du non-recours comme un des moyens incontournables de réduire la pauvreté, en partie des enfants (Hirsch, 2006 ; Brewer et al., 2006), plaidant pour des prestations sociales universelles, qui seraient plus coûteuses mais moins sujettes au non-recours (Bardshaw et al., 2006 ; Gugushvili, Hirsch, 2014).

Enfin, les **données sur le recours aux prestations du DWP et du HRMC alimentent les acteurs associatifs**, qui ont joué historiquement un **rôle important**, en introduisant en Grande-Bretagne le **référentiel de l'accès aux droits** (Hamel, 2009). S'ils n'élaborent pas eux-mêmes de mesure du non-recours, ils les mobilisent dans une perspective critique pour pointer **l'ineffectivité des prestations sociales** ou pour **alerter** sur certaines causes du non-recours (complexité des démarches, fonctionnement en silo des administrations, changement trop rapide de règles ou du mode de délivrance, stigmatisation…). On retrouve davantage d'usages des données sur le non-recours portant sur des publics spécifiques comme les enfants et les personnes âgées, qui sont au cœur des réformes successives de la protection sociale en Grande-Bretagne. De plus, la focalisation sur les enjeux liés à l'introduction de l'UC explique certainement pourquoi peu d'usages des données sur les minimas sociaux comme l'Income support (fusionné dans l'UC) ont été identifiés.

Parmi les acteurs mobilisant les données, on retrouve donc fréquemment ceux intervenant auprès des enfants, comme le Child poverty action group, ou des personnes âgées, comme Independent Age ou Age UK[20]. Independent Age s'appuie sur les données du DWP pour construire la figure des PHoMos, les *Pensioner Households entiltled to Pension Credit but Missing out* (Independent Age, 2019), soit les 1,3 millions de personnes âgées qui sont confrontées en Grande-Bretagne à ce que l'organisme appelle le « scandale » du non-recours au Pension Credit. Il vient surtout envisager les « coûts » du non-recours (Hirsch, Stone, 2020), en montrant les **conséquences à la fois au niveau individuel** (perte de ressources pour les personnes âgées concernées) et **collectif** (impact sur l'économie locale liée à la moindre consommation…) du non-recours. Il mobilise en cela les données sur les sommes non réclamées estimées par le DWP.

[19] Dans le rapport *Monitoring poverty and social exclusion*, le chapitre Protection et prestations sociales intègre les données du DWP sur le recours aux principales prestations sous conditions de ressources.

[20] Cet organisme intervient dans le domaine de l'accès aux prestations sociales, par exemple avec la mise en ligne d'un simulateur de droits : https://www.ageuk.org.uk/information-advice/money-legal/benefits-entitlements/benefits-calculator/

**FICHE ALLEMAGNE**

***Historique des mesures du non recours***

Après la Grande-Bretagne, et avec les Etats-Unis, **l'Allemagne est l'un des pays qui a le plus tôt vu la production d'études et de recherches sur le non-recours aux prestations sociales** (« *nichtinanspruchnahme* »). Elles visent pour l'essentiel à en mesurer l'ampleur, **tout en cherchant à caractériser les personnes concernées et à en identifier les principaux déterminants**. Les revues de littérature existantes[21] mentionnent des premiers travaux en Allemagne de l'Ouest, dès les années 1960 et 1970, autour des prestations à destination des familles en situation de pauvreté (Knetchel, 1960) et des personnes âgées (Bujard et Lange, 1978). Concernant les minima sociaux (*SozialHilfe*), la première enquête officielle qui a participé à lancer l'intérêt pour le non-recours a été publiée en 1981 par la Transfer-Enquête-Kommission (TEK, 1981), une commission d'enquête du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne chargée de déterminer l'influence des revenus de transfert public sur le revenu disponible des ménages. Cette enquête intervient assez vite après la mise en place du *Sozialhilfe* en 1961 et de l'assistance sociale en 1962 (*Bundessozialhilfegesetz*)[22]. Mobilisant des données de 1973, elle conclut que 350 000 ménages vivent en situation de « pauvreté cachée », soit un taux de non-recours de 33%. Elle identifie également trois raisons principales au non-recours, qui se retrouvent encore dans les explications du phénomène (méconnaissance des programmes, méconnaissance des conditions d'éligibilité et crainte de peser sur sa famille qui devrait rembourser les sommes versées[23]). La période suivante verra quelques travaux venant discuter ces résultats, certains positionnant le non-recours à l'aide sociale à 48% (Hauser et al., 1981 ; Hartmann, 1985) puis à 30% (Hauser et Semrau, 1990).

**La production de mesure du non-recours en Allemagne connaîtra un premier changement lors de la réunification**. Les données concernant l'Allemagne de l'Est seront intégrées dans deux enquêtes, l'une utilisant pour la première fois la base de données du SOEP (Socio-economic Panel) et concluant à des taux de non-recours aux minima sociaux[24] de 59% en 1991 et 53% en 1995 (Neumann et Hertz, 1998). La seconde enquête est basée sur l'EVS (Einkommens-und Verbrauchsstichprobe), une base de données très utilisée sur l'étude de la pauvreté, concluant à un taux de non-recours de 63%

---

[21] Une partie des publications allemandes intègrent une revue de littérature, revenant sur les apports des précédents travaux sur le non-recours, aidant ainsi à retracer la genèse de la réflexion. Voir par exemple Harnisch, 2019 ; Riphahn, 2000.

[22] Frick et Groh-Samberg (2007) rappellent qu'à l'époque du vote de cet acte initiant l'assistance sociale en 1962, la principale prestation concernait les femmes âgées, veuves, laissant entendre que leur recours diminuerait avec la baisse de la pauvreté. Les années 1970 ont vu cependant une hausse forte du nombre de bénéficiaires, entraînant par la suite des volontés de le réduire en introduisant des conditions d'éligibilité plus forte et en excluant des populations comme les demandeurs d'asile. Avec le développement du chômage de masse, les prestations d'assistance ont ainsi été amenées à changer de fonction, devenant pour plusieurs personnes un revenu de base permanent, là où elles avaient été créés initialement pour être provisoire.

[23] Le recours sur succession était notamment appliqué pour le minimum vieillesse jusque dans les années 2000.

[24] Il s'agissait à l'époque d'une des composantes des minimas sociaux pour les personnes temporairement incapables de travailler, le *Hilfe zum Lebensunterhalt*.

en 1993 (Riphahn, 2000). Ces études seront l'occasion de rappeler les difficultés d'accès aux droits plus fortes à l'Est du pays[25].

**Le second changement dans la mesure du non-recours est lié à la réforme d'ampleur du système de protection sociale** (la réforme dite « Hartz IV »), en 2005[26]. Trois importants travaux dans l'histoire de la mesure du non-recours ont ainsi été conduits. Dans le premier, la chercheuse indépendante Irene Becker analyse le taux de non-recours à la prestation d'assistance chômage (ALG II), juste après sa mise en place (Becker, 2007). Puis Kerstin Bruckmeier et Jürgen Wiemers, deux chercheurs de l'IAB[27] spécialistes de la question en Allemagne, ont analysé l'évolution des taux de non-recours avant et après la réforme (Bruckmeier et Wiemers, 2011). En comparant avec les taux précédemment calculés par Frick et Groh-Samberg, portant à 67% le non-recours en 2003 (Frick, Groh-Samberg, 2007), **ils observent une baisse du non-recours moins importante qu'attendue**. Leur calcul établit ainsi un taux de non-recours à la prestation d'assistance chômage et au minimum vieillesse allant de 49% en 2005 à 41% en 2007.

Bruckmeier et ses collègues reviendront sur ce travail deux ans après, dans un contexte très différent, qui marquera un moment clé de l'histoire du non-recours en Allemagne. Une étude a été commanditée par le Ministère fédéral du travail et des affaires sociales (Bruckmeier et al., 2013), suite à un arrêté pris en 2010 par la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Dans ce débat sur le mode de calcul de l'assistance sociale [28], l'**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung a été missionné pour estimer le taux de personnes en non-recours et examiner comment l'exclusion des "pauvres cachés" affecte la composition de la population de référence** qui sert à déterminer le niveau des prestations sociales. Les résultats de cette recherche ont été très commentés.

**Depuis le début des années 2000, un nombre croissant de travaux estimant l'ampleur quantitative du non-recours ont ainsi été effectués en Allemagne** (Riphahn, 2001 ; Kayser et Frick, 2001 ; Wilde et Kubis, 2005 ; Becker et Hauser 2005 ; Frick et Groh-Samberg, 2007 ; Bruckmeier et Wiemers, 2012 ; Wiemers, 2015 ; Harnisch, 2019). **Ils portent essentiellement sur les prestations d'assistance chômage et le minimum vieillesse**, en s'appuyant sur trois sources de données : le NIEP (Niedrigeinkommenspanel), mais surtout l'EVS (Einkommens-und Verbrauchsstichprobe) et le SOEP (Socio-economic Panel). Ces travaux associent quasi systématiquement la mesure du phénomène à l'analyse de ses déterminants, mobilisant les cadres théoriques économiques[29]. Les développements actuels continuent dans ce sens, en cherchant à introduire des questions sur les raisons déclarées du non-recours dans le SOEP (Akremi, Wilke, 2020).

---

[25] D'après cette étude de Riphahn, le taux de non-recours aux minima sociaux en Allemagne de l'Est était alors de 78%, contre 60% à l'Ouest.

[26] Voir le point suivant « Eléments de contexte ».

[27] L'"Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung" (voir partie « Cartographie des acteurs producteurs »).

[28] Pour une présentation de la "Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz" (RBEG), voir partie suivante.

[29] Le non-recours est ainsi fréquemment expliqué par « l'inutilité » du recours aux prestations sociales, lorsque les montants sont faibles ou que les difficultés sont perçues comme passagères par les allocataires potentiels.

A l'inverse de l'Angleterre, où la production d'indicateur de non-recours est « centralisé », **l'Allemagne se distingue par la mobilisation de sources de données et de modèles de microsimulation**[30] **différents**, par des chercheurs aux appartenances multiples. Malgré le nombre important et régulier de travaux mesurant le non-recours aux prestations de solidarité, **ces auteurs reviennent sur la difficulté à suivre le phénomène et pointent les écarts considérables d'une étude à l'autre.** Avant les réformes majeures du système de protection sociale en 2005, Frick et Groh-Samberg (2007) décrivent « une courbe en U », avec une évolution des taux de non-recours qui suivent ceux de la pauvreté. Ils insistent toutefois sur le fait que « des analyses cohérentes de séries chronologiques sur le non-recours à l'assistance sociale ne sont pas disponibles pour l'Allemagne, et toute inférence sur les tendances reste donc incertaine en raison de problèmes de comparabilité entre les études » (Frick, Groh-Samberg, 2007 : 41). Après la réforme, un des derniers travaux annonce une tendance stable du non-recours, mais à un niveau élevé (Harnisch, 2019).

Cette prudence générale dans les études en Allemagne permet de comprendre la **place importante prise par les débats méthodologiques sur la mesure du non-recours**[31] (largement dominés par les économistes), et la teneur technique des principales études. Citons en particulier le travail réalisé en 2005 par Becker et Hauser. Ils ont appliqué un modèle de microsimulation unique sur les trois principales sources de données pour mesurer le non-recours à l'assistance sociale et identifier les différences d'une source à l'autre. Leur conclusion est sans appel puisqu'ils mesurent un taux de non-recours de 55% en utilisant le NIEP, de 61% avec le SOEP et de 66% avec l'EVS. Développant alors un modèle de microsimulation pour chaque base de données, ils aboutissent à des taux de non-recours plus resserrés entre les trois bases de données. Ce travail permettra d'initier une réflexion sur la nécessité d'adapter les modèles de microsimulation aux particularités de chaque base de données (Frick, Groh-Samberg, 2007).

Plus tard, des travaux chercheront à avancer pas à pas sur les principales difficultés méthodologiques. **Par exemple, Frick et Groh-Samberg démontrent l'importance des erreurs de mesure concernant l'éligibilité et l'évaluation du non-recours**. Ils s'attellent au « beta erreur », qu'ils estiment alors en 2007 comme « largement ignoré », bien que crucial pour évaluer la qualité des modèles de simulation (Frick, Groh-Samberg, 2007, 9). Quant à Bruckmeier, elle croise les données administratives et les données issues d'enquête pour pointer les décalages entre ce qui est déclaré par les répondants et ce qu'ils perçoivent comme prestations sociales (Bruckmeier et al., 2019).

Pour autant, au-delà de ces débats sur les difficultés méthodologiques, **les principaux travaux sur le non-recours aux prestations de solidarité en Allemagne s'accordent sur le constat d'un « problème social sévère »** (Harnisch, 2019, 29) tant le phénomène est statistiquement fréquent, **avec des taux parmi les plus élevés des pays que nous observons**. Ils se situent en effet au-

[30] Les modèles de microsimulation du système socio-fiscal sont des outils d'analyse qui permettent généralement de simuler sur un échantillon d'individus les effets d'une réforme donnée de politique publique (Bourguignon et Sparado, 2003 ; Legendre, 2019), mais qui peuvent servir aussi pour la simulation de l'éligibilité afin de mesurer le non-recours aux prestation sociales.

[31] La mesure du non-recours apparaît même parfois comme un objet secondaire dans les publications, abordant davantage les questions méthodologiques sur la qualité des modèles de microsimulation (Wiemers, 2015).

delà des 40% avant et après la réforme de 2005 (voir le tableau dans la partie méthodologique). Le dernier travail en cours, portant sur la prestation d'assistance chômage ALG II, estime le non-recours à 56% pour les années 2005 à 2014 (Harnisch, 2019). Il est ainsi admis fréquemment en Allemagne que, pour chaque personne bénéficiant d'un minima social, approximativement une deuxième n'en fait pas la demande. Cette ampleur est également valable pour d'autres prestations sociales comme celles concernant les personnes âgées. Dans une étude récente, des auteurs estiment ainsi à 60% le non-recours au minimum vieillesse (Buslei, Geyer, Haan, Harnisch, 2019).

***Éléments de contexte***

**En Allemagne, la question du non-recours est inscrite initialement dans le débat sur la « pauvreté cachée » (*verdeckte armur*), parfois appelée la « pauvreté dans l'ombre » (*dunkelziffer der armut*).** Cette notion, ancienne en Allemagne, fait référence aux ménages qui ne sont pas visibles dans les statistiques fédérales des allocataires des minimas sociaux ou, autrement dit, à la pauvreté échappant aux dispositifs de protection sociale. Ce faisant, non-recours et pauvreté cachée sont parfois deux notions équivalentes, à l'image des travaux de Neumann et Hertz (1998) et de Riphahn (2000), qui définissent les ménages relevant de la pauvreté cachée comme **ceux qui ne recourent pas aux prestations sociales auxquelles ils sont éligibles**.

L'enjeu de la mesure du non-recours dépasse toutefois celui de la connaissance statistique du taux réel de pauvreté, dans un pays où certes **les évolutions à la hausse de la pauvreté interrogent fondamentalement le modèle social et où le travail est toujours présenté comme censé protéger de ces situations** (Roth, 2016). Comme le rappelle Harnisch, « dans le contexte allemand, le problème du non-recours a un effet supplémentaire indirect sur les ménages qui demandent des prestations ALG-II étant donné que le transfert forfaitaire pour couvrir les besoins réguliers est calculé trop bas » (Harnisch, 2019, 29). Le niveau du revenu minimum est en effet calculé à partir d'un échantillon de référence (EVS). Concrètement, les données du dernier quintile de cet échantillon servent de base à ce calcul du montant du revenu minimum. De ce fait, l'exclusion des ménages concernés par le non-recours, aux revenus faibles, a un impact statistique sur la composition de ce groupe de référence et donc sur le montant de l'aide attribuée, en le tirant à la baisse.

C'est partant de ce mécanisme particulier fixant le niveau des prestations de solidarité que la question du non-recours a été abordée[32]. **Le débat a été particulièrement vif après les réformes Hartz, adoptées entre 2002 et 2003 sous le mandat du chancelier Gerhard Schröder (SPD), dont une partie (la loi Hartz IV[33]) a porté sur les prestations de solidarité.** Au moment de la loi Hartz IV, le non-recours n'a pourtant représenté qu'un aspect mineur des débats, les réformes étant plutôt centrées sur la redynamisation de l'emploi, la formation professionnelle des chômeurs puis sur le niveau

[32] La problématique du ciblage est peu présente dans les débats sur le non-recours en Allemagne, contrairement aux autres pays.

[33] Les différentes lois Hartz ont (I) assoupli la réglementation du travail intérimaire et renforcé les devoirs des chômeurs, (II) créé le statut d'auto-entrepreneur et assoupli le régime des mini-jobs, (III) réorganisé l'Agence fédérale pour l'emploi et baissé la durée d'indemnisation du chômage, (IV) créé l'assistance chômage en fusionnant l'indemnité chômage et l'aide sociale.

des prestations sociales[34]. La fusion des aides existantes, comparativement à la multiplicité des aides avant 2005, était pourtant censée rendre plus facile l'information sur les droits. L'important débat public à ce moment-là était également perçu comme un moyen de **mieux faire connaître l'existence des prestations sociales et légitimer leur recours**[35]. Les réformes Hartz ont été dès le départ très controversées, menant à des conflits politiques et syndicaux importants. Elles ont notamment été critiquées sur le fait qu'elles engendraient des obstacles supplémentaires à l'accès aux droits, avec un durcissement des règles d'attribution des prestations de solidarité et une stigmatisation plus forte de leurs allocataires, vis-à-vis desquels le contrôle et les sanctions ont été renforcés, allant jusqu'à pouvoir supprimer l'assistance chômage en cas de non-respect des règles.

Il a fallu toutefois attendre quelques années plus tard pour que la question du non-recours s'invite plus directement dans le débat public. **Des plaintes déposées contre la loi Hartz IV instaurant l'indemnité chômage ont en effet amené la Cour constitutionnelle fédérale allemande à prendre un arrêté en février 2010 en faveur d'une réforme du dispositif, jugé inconstitutionnel en l'état puisqu'il contrevient au droit à un minimum décent.** Les juges ont ainsi contesté le mode de calcul de l'assistance chômage. L'arrêt de la Cour mentionne également la problématique de la prise en compte des ménages pauvres ne faisant pas recours à leurs droits dans l'échantillon de référence qui sert de base au calcul pour le revenu minimum. Suite à l'arrêt, le législateur a adopté la « loi sur la détermination des besoins standard et sur l'amendement du Deuxième et douzième livre du code social » (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG), dans laquelle les besoins standards ont été redéfinis. L'accord final sur le RBEG au Bundesrat a été précédé de consultations parlementaires intensives et de controverses politiques. Il s'agissait, entre autres, de savoir si et, le cas échéant, comment, lors de la détermination des besoins standard, on peut exclure des calculs les ménages qui peuvent prétendre à des prestations au titre du régime d'aide au revenu de base mais n'exercent pas ce droit. Pour traiter ce point, la Cour a donné l'ordre de montrer empiriquement l'étendue du non-recours et son impact sur le calcul du revenu minimum. Comme évoqué précédemment, l'IAB a ainsi été chargé de réaliser une étude générale sur le non-recours aux minima sociaux (Bruckmeier et al., 2013).

Les taux de non-recours élevés et les raisons identifiées à ces situations (le montant et la perspective d'une durée limitée des prestations, le poids des démarches administratives, la stigmatisation…) ont entraîné l'ouverture de vifs débats au sein de la classe politique et des acteurs du débat public en Allemagne. L'étude de l'IAB concluait également que l'intégration des ménages « pauvres cachés » dans l'échantillon de référence augmenterait le montant maximum de l'aide Hartz IV. Pour autant, cette étude ne fut pas considérée comme suffisante par le législateur et la Cour constitutionnelle fédérale de

---

[34] Avec la réforme Hartz IV, les demandeurs d'emploi de longue durée relèvent alors de l'indemnité chômage (*Arbeitslosengeld II* - ALGII), calculée différemment de sous l'ancien système, baissant drastiquement le niveau des prestations pour plus de 60% des personnes concernées (Bruckmeier, Wiemers, 2011). Ainsi, « la réforme Hartz IV a en fait nivelé par le bas tout un pan du système de protection sociale, en alignant le système d'indemnisation des chômeurs de longue durée sur le système d'aide sociale, financé par l'impôt, sur une base forfaitaire insuffisante pour protéger contre le risque de pauvreté » (Roth, 2016).

[35] Pour plus d'hypothèses sur la réduction attendue du non-recours après la réforme, voir Bruckmeier et Wiemers, 2011.

Karlsruhe pour servir de base à une modification de la législation concernant l'échantillon de référence EVS qui sert de base au calcul du revenu minimum. Ses conclusions n'ont pas jusqu'ici engendré de conséquence sur la législation, bien que des acteurs comme la Fondation Hans Böckler dénoncent le fait que le revenu minimum soit de ce fait tiré vers le bas. **En 2015, Becker évalue à 20€ par mois la perte pour un adulte seul, liée à ce mode de calcul n'intégrant pas les personnes en non-recours (Becker, 2015).**

Ainsi, le non-recours n'apparaît pas comme une priorité du gouvernement fédéral, qui a surtout été attentif à encadrer de manière plus stricte les droits aux prestations de solidarité et à lutter contre la fraude, dans un contexte d'augmentation du nombre de bénéficiaires de ces prestations (notamment avec le débat sur l'arrivée des réfugiés et le « tourisme social »). Il n'a pas non plus donné lieu à des initiatives d'ampleur en Allemagne ces dernières années ou à des réformes publiques[36]. Harnisch en conclut ainsi que « dans le débat public, le problème du non-recours apparaît largement inconnu ou *a minima* négligé » (Harnisch, 2019 : 25), ce qui tranche avec le nombre d'études sur le sujet et l'ampleur statistique du phénomène. **Harnisch explique cette absence d'intérêt par l'importance de la norme d'autonomie individuelle en Allemagne**, lorsqu'elle énonce « qu'une administration passive et complexe ainsi que la valeur accordée à la responsabilité personnelle, l'obligation morale de se suffire à soi-même, sont des facteurs clés pour comprendre la question du non-recours aux prestations sociales » (Harnisch, 2019, 1). Elle poursuit également en expliquant que **les allocataires potentiels de droits sociaux ne sont pas perçus comme des citoyens légitimes à demander leurs droits, mais des personnes pauvres usagères de services sociaux**.

**L'intérêt pour le non-recours reste toutefois visible au sujet de quelques populations comme les personnes âgées**, du fait de l'augmentation du nombre de personnes inaptes au travail et du vieillissement de la population, qui fait de la pauvreté des personnes âgées un des grands défis des politiques sociales allemandes. La préoccupation pour le non-recours intéresse des acteurs comme l'assurance retraite fédérale et légitime le financement d'études sur le sujet (Geyer et al., 2020 ; Wilke, Akremi, 2020). Si le taux de non-recours au minimum vieillesse a pu être mesuré, le débat actuel porte sur les raisons de ces situations et sur la stigmatisation des prestations sociales en particulier, dont l'effet réel reste encore à démontrer[37].

### *Cartographie des acteurs producteurs : En Allemagne, un modèle « centralisé » à dominante scientifique*

La majeure partie des travaux recensés en Allemagne, qui mesurent le non-recours aux prestations de solidarité, est réalisée par deux instituts, l'IAB et le DIW, à part presque égale. Ce sont deux instituts indépendants (cf. présentation ci-dessous), qui n'ont pas de commande particulière sur le non-recours, à l'exception du travail mentionné auparavant de l'IAB pour le compte du Ministère du travail. Bien que

[36] Entretien chercheurs allemands.

[37] Entretien chercheurs allemands.

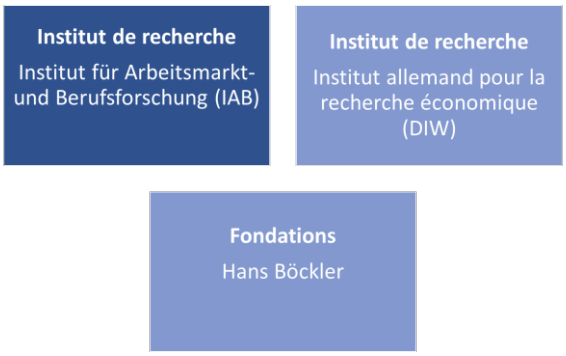
non universitaires tous les deux, ils affichent une dimension scientifique forte, en économie principalement. A l'intérieur, la **thématique du non-recours apparaît comme un champ d'expertise propre à quelques chercheurs**, comme Kerstin Bruckmeier et Jürgen Wiemers à l'IAB (auteurs des principales publications méthodologiques et analytiques sur le non-recours), Joachim Frick, Johannes Geyer et Michelle Harnisch au DIW. La place particulière de ces deux instituts tient au fait qu'ils ont développé des outils méthodologiques (le modèle de microsimulation STSM de l'IAB) et bases de données permettant de mesurer le non-recours (le SOEP, géré par le DIW). Les connexions entre les deux instituts existent sur ce plan, le modèle de microsimulation de l'IAB, calculant l'éligibilité aux prestations sociales, étant reliés au SOEP ; partant de là, le dernier travail publié par le DIW et réalisé par Harnisch permet d'estimer le non-recours à l'assistance sociale (Harnisch, 2019). On repère également des coopérations entre experts, Kerstin Bruckmeier et Irene Becker étant par exemple associées à la création d'un module sur les causes du non-recours qui sera intégré au SOEP[38], porté par l'Assurance retraite fédérale (Wilke, Akremi, 2020).

Quelques travaux sont produits par des acteurs extérieurs à l'IAB et au DIW. Sur le plan international, citons le travail de Fuchs qui mesure le non-recours en Autriche, en Allemagne et en Finlande en utilisant le modèle d'Euromod (Fuchs, 2009). En Allemagne, de nombreuses publications ont été faites par Irene Becker, consultante indépendante proche de fondations caritatives, comme la Fondation Hans Böckler (affiliée à la confédération allemande des syndicats), et référencée comme l'une des expertes du sujet sur le plan national.

Les associations centrales sur les questions de pauvreté comme Caritas peuvent certes aborder le non-recours, mais sans produire par elles-mêmes des mesures du non-recours.

Ainsi, **le cas de l'Allemagne se caractérise par un modèle centralisé comme Angleterre**, mais plus par des instituts de recherche que par des services statistiques ministériels comme le *Department for Work and Pensions* (DWP). De ce fait, **il n'y a pas de statistique officielle du non-recours**. Cette configuration peut s'expliquer en partie par **un système statistique allemand fortement décentralisé au niveau des Land** et bâti autour d'un principe de concentration fonctionnelle, qui fait que les services ministériels n'ont pas la légitimité à disposer de leurs propres services statistiques. L'exploitation des données administratives est par ailleurs très encadrée, notamment concernant l'appariement de ces données avec d'autres (Alexandre, Cling, 2019).

[38] L'introduction de nouvelles questions dans le SOEP (le SOEP-Core) est long, mais il existe un module permettant d'accueillir des enquêtes ponctuelles ou expérimentales (le SOEP-IS, *Innovation Sample*). C'est dans celui-ci que le questionnaire sur les causes du non-recours sera d'abord testé.




***Présentation des principaux producteurs de données sur le non-recours***

**L'IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)**

L'Institut de recherche sur l'emploi, l'IAB, a été créé en 1967 en tant que centre de recherche de l'Agence fédérale pour l'emploi. Son siège est à Nuremberg mais l'IAB est présent sur dix sites en Allemagne. Il est composé de chercheurs interdisciplinaires (économistes, sociologues…), universitaires ou non, qui ont une liberté de recherche et de publication. Il mène des recherches sur le marché du travail, initialement dans une perspective macroéconomique, dans l'objectif de conseiller les acteurs publics et politiques. Les thèmes de recherches de l'IAB portent sur la structure et les évolutions du marché du travail, les demandes de main-d'œuvre, les politiques d'emploi et, entre autres, l'insertion professionnelle des allocataires des minima sociaux. Pour cela l'IAB s'appuie sur ses propres enquêtes ainsi que sur les données de l'Agence fédérale pour l'emploi.

L'IAB a publié plusieurs travaux sur le non-recours (et les enjeux de sa mesure), en mobilisant son modèle de microsimulation (STSM). Il a notamment été chargé par le ministère du travail d'une des principales études sur le non-recours, en 2013.

**Le DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)**

L'Institut allemand pour la recherche économique est un institut indépendant, non universitaire, fondé en 1925, à Berlin. Il s'agit d'un des grands centres de recherche appliquée et de conseil en matière de politique économique et sociale. Le DIW est financé par des fonds publics, le Land de Berlin et le gouvernement fédéral, ainsi que des fonds et contrats de recherche. Il se présente comme étant à l'interface de la politique, de l'économie et de la science, en prônant la liberté académique. Il mène des recherches sur des questions économiques, sociales et environnementales, dans une approche multidisciplinaire, dont les résultats ont vocation à contribuer au débat public et politique. Le DIW gère notamment le SOEP.

Partant du SOEP, de nombreux travaux ont été publiés par le DIW sur le non-recours à l'assistance sociale ou, entre autres, à l'allocation vieillesse.

***Objectifs des mesures***

Les études mesurant (et analysant) **le non-recours aux prestations de solidarité visent fréquemment à porter un regard critique sur le système de protection sociale et ses « défaillances »** (Bruckmeier, 2013) ou « échecs » (Kayser, Frich, 2005), dès lors qu'il laisse de côté une large partie des allocataires potentiels. Elles ne s'inscrivent pas explicitement dans des objectifs d'évaluation, par exemple de dispositifs ou d'actions menés pour faciliter l'accès aux prestations sociales.

Elles regardent plutôt en quoi le non-recours contribue à la « pauvreté cachée », en démontrant par exemple l'effet sur le revenu disponible des ménages âgés s'ils recouraient tous au minimum vieillesse (Geyer et al., 2020). **La faible lisibilité des aides, la stigmatisation associée et le faible montant des prestations sont ainsi mis en avant pour expliquer les situations de non-recours**, induites par le fonctionnement et l'orientation du système de protection sociale.

Une partie des auteurs interroge également les enjeux fiscaux du non-recours (Fuchs, 2009). Ils considèrent notamment que les **coûts des dispositifs d'assistance sociale et du personnel nécessaire sont exagérés**, dès lors qu'ils partent du principe d'un recours total de la part des personnes ciblées. Plus généralement, ce point est inséré dans une critique avancée par plusieurs auteurs des modèles de microsimulation, qui justifie l'intégration de la question du non-recours. Wiemers a fait un article spécifique sur cette question (Wiemers, 2015), mais il n'est pas le seul à s'intéresser au non-recours pour interroger la validité des modèles de microsimulation. Là aussi, leurs résultats, par exemple sur les effets redistributifs d'une réforme, seraient faussés étant donné qu'ils n'intègrent pas la variable du non-recours. Wiemers recommande ainsi d'endogénéiser le non-recours dans les modèles de microsimulation utilisés pour analyser les prestations sous condition de ressources (Wiemers, 2015).

***Modes de présentation et de diffusion des données chiffrées***

Les données et analyses produites sur le non-recours en Allemagne sont fréquemment publiées en anglais, mis à part quelques études (Wilde et Kubis, 2005 ; Becker, 2005) ou le rapport commandité à l'IAB par le Ministère du travail en 2013 (Bruckmeier et al., 2013). **Cette pratique de traduction des travaux en anglais explique certainement pourquoi, en plus de l'abondance et de la précocité des travaux allemands sur le sujet, plusieurs d'entre eux sont devenus des références dans la littérature internationale sur le sujet**[39].

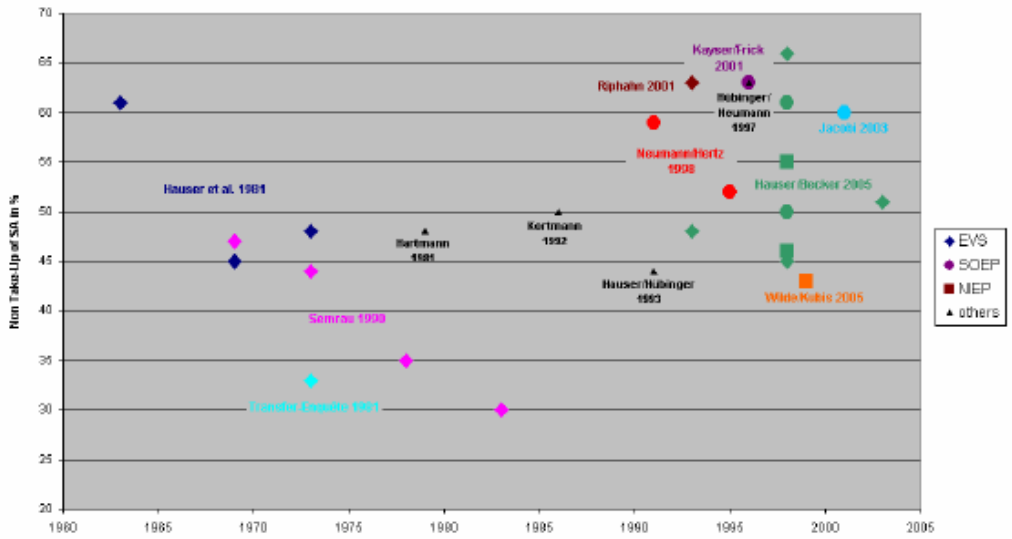
Les modes de publication des deux principaux producteurs de mesure du non-recours sont assez similaires. L'IAB comme le DIW s'appuient sur une publication interne, les « Discussion paper », téléchargeables sur leurs sites internet respectifs. On y retrouve les principales publications récentes qui apportent des éléments sur la mesure du non-recours (Bruckmeier et Wiemers, 2011 ; Bruckmeier et Wiemers, 2016) et ses enjeux méthodologiques (Bruckmeier et al., 2019). Le DIW dispose de « Discussion papers » similaires, à la vocation généraliste (dans lequel le travail de Harnisch (2019) est par exemple paru) ou spécifique, valorisant les travaux basés sur SOEP (les « SOEPapers » dans lesquels le travail de Frick et Groh-Samberg (2007) est par exemple paru). Les travaux présentés dans les « Discussion paper » de l'IAB et du DIW peuvent ensuite être valorisés dans des revues académiques, essentiellement économiques (*Review of income and wealth, Empirical economics, Comparative Economic Studies, International journal of microsimulation*…), confirmant l'orientation scientifique des études allemandes sur le non-recours.

[39] L'article de Riphahn (2001) est ainsi cité près de 250 fois selon Google scholar.

La teneur générale de ces documents est assez technique. **En lien avec l'angle méthodologique particulièrement fort en Allemagne, les documents intègrent fréquemment une partie méthode détaillée**, présentant la base de données utilisées, le modèle de microsimulation, les méthodes de calcul du non-recours et discutant la qualité des données.

L'organisation des documents publiés dans les « Discussion paper » suit souvent le même modèle, avec **une partie mesurant le taux de non-recours et une autre faisant état des régressions logistiques permettant de discuter les déterminants du phénomène, en lien avec l'approche théorique retenue**. Le souci de cumulativité de la recherche est assez transversal à la majeure partie des auteurs, qui **situent leurs résultats sur les taux de non-recours par rapport à ce qui était paru avant**. Il n'apparaît pas de critiques vis-à-vis de ce qui a été produit par les autres auteurs, mais bien plutôt l'acceptation des avantages et des limites de chaque méthode et base de données, qui empêchent d'avoir un seul indicateur de non-recours en Allemagne et d'en tirer une lecture claire des tendances de son évolution. L'extrait ci-dessous montre bien comment les auteurs restituent les différentes estimations du non-recours, avec leur variation forte en fonction des choix méthodologiques.

Figure 3-1:
**Non-Take-Up Rates for Germany**




Source : Frick, Groh-Samberg, 2007

Ainsi, l'essentiel des publications allemandes sont techniques et diffusées dans une communauté d'expertise, dans le champ scientifique notamment. Le principal document qui a fait l'objet d'un traitement médiatique est celui réalisé par l'IAB en 2013, à la demande du Ministère du travail. Il a engendré un débat important autour du non-recours. Les données produites à ce moment-là restent encore celles les plus utilisées.

**FICHE BELGIQUE**

***Historique des mesures du non-recours***

La production de données statistiques sur le non-recours en Belgique (très souvent traduit par « non-take-up ») est très récente puisqu'elle s'observe globalement depuis les années 2010[40]**. Du fait de cette histoire récente, le nombre de travaux est assez limité.**
Le premier auteur recensé qui a abordé le non-recours est l'économiste Ides Nicaise, rattaché à l'Université Catholique de Louvain. Dans l'une de ses études réalisées avec Groenez, il donne par exemple une estimation de ce qui, en Allemagne, est nommé la « pauvreté cachée ». Ces auteurs observent en effet que **9,7% de la population belge était entre 1993 et 1995 sous le minimum social de l'époque**[41]. La moitié était dans cette situation pendant plus d'un an (Groenez et Nicaise, 2002, cité dans De Boe et Van Hootegem), donnant ainsi une indication de potentiels non-recours permanents.

**La principale étude mesurant le non-recours a été publiée en 2011** (Bouckaert et Shokkaert, 2011). Réalisée par deux économistes de l'Université de Louvain, **elle donne une première estimation du non-recours au Revenu d'intégration sociale** (*Leefloon*), le principal minimum social belge. Ce travail s'inscrivait dans le cadre d'un projet collaboratif destiné à développer un modèle de microsimulation flamand, FLEMOSI (Flemish models of simulation), dont la vocation était d'analyser la pauvreté, les distributions de revenus et d'évaluer les politiques socioéconomiques (dont le Revenu d'intégration sociale). Les deux auteurs, Nicolas Bouckaert et Erik Shokkaert, ont proposé de travailler sur le non-recours qui était perçu comme un « challenge pour les modèles de microsimulations » (Bouckaert et Shokkaert, 2011, 3). Ces derniers sont construits sur le principe d'un recours aux prestations sociales de 100%, et ce alors qu'un nombre croissant d'études internationales pointaient l'importance du phénomène. **A la différence d'études menées dans d'autres pays au même moment, le non-recours n'était donc pas l'intérêt direct de leur travail**[42]. Etant donné que le modèle FLEMOSI était adossé à SILC, les auteurs ont utilisé cette base de données pour estimer le non-recours au Revenu d'intégration, dans des proportions élevées puisqu'ils le situent entre 57% et 76% en 2005. Cependant, bien qu'ils rappellent que ce taux est en accord avec d'autres chiffres comme en Allemagne et aux Pays-Bas, ils reconnaissent qu'il est à prendre avec prudence tant les biais méthodologiques sont nombreux. Ainsi, **ils insistent sur le fait qu'il s'agit davantage « d'un indicateur du problème du non-recours en Belgique plutôt qu'une mesure exacte de son ampleur** » (Bouckaert et Shokkaert, 2011, 12). Ils n'ont d'ailleurs pas cherché à reproduire la démarche d'estimation du non-recours. Le taux de non-recours au Revenu d'intégration sociale continue d'être

[40] Avant que le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale ne se saisisse du sujet, alors que jusque-là le débat portait essentiellement sur la fraude aux prestations sociales.

[41] Il s'agissait du minimum de moyens d'existence ou « minimex », avant la création du revenu d'intégration en 2002.

[42] Entretien chercheurs belges.

cité très fréquemment dans les publications internationales (Eurofund, 2015), ainsi que dans le débat national. Il apparaît comme étant le principal chiffre sur le phénomène en Belgique.

Par la suite, plusieurs études qui ont été menées abordent la mesure du non-recours, directement ou indirectement, sur des prestations autres que le Revenu d'intégration sociale. Une partie des travaux porte sur **un dispositif favorisant l'accès aux soins de santé pour les personnes à faibles revenus, l'intervention majorée**[43]. Cette prestation a déjà fait l'objet d'attention dans son ancienne version, le « statut OMNIO », sur lequel il avait été établi que seulement 40% des personnes potentielles avaient été atteintes en 2011 (Coene, Van Haarlem, Dierckx, 2012). Un travail plus récent s'est concentré sur **l'effet de l'octroi automatique de droits sur la réduction du non-recours** (Lefevere et al. 2019). L'intervention majorée a en effet la particularité d'être octroyée automatiquement à certaines catégories de populations (allocataires du minimum vieillesse GRAPA, allocataires des garanties de revenus pour personnes handicapées…) dès la mise en place de la réforme l'instituant en 2014, par des échanges de données facilités par la Banque Carrefour de Sécurité Sociale (BCSS)[44]. Pour d'autres comme les allocataires du Revenu d'intégration, l'automatisation se fait progressivement, selon le moment où les centres d'action sociale, qui instruisent le droit à ce revenu, deviennent affiliés à la BCSS. Partant de ce constat, les auteurs de l'étude mesurent le non-recours à l'intervention majorée pour trois catégories de personnes. Ils identifient des taux de non-recours de moins de 2% pour les bénéficiaires d'une garantie de revenus aux personnes âgées, de 3% pour les bénéficiaires d'une allocation pour personnes handicapées et de 11% pour ceux du revenu d'intégration, en 2011. En regardant l'évolution depuis 2003, ils concluent sur un net impact de l'octroi automatique sur le recours à ce droit dit « dérivé ».

Pour le reste, dans le domaine des prestations sociales, les études pointent de potentiels taux de non-recours élevés à des prestations comme le minimum vieillesse (Van den Bosch et De Vil, 2013) ou aux deux allocations destinées aux personnes en situation de handicap (Noël, 2019), sans donner de précision chiffrée[45]. Elles peuvent l'aborder de manière indirecte en relevant par l'exemple l'augmentation des bénéficiaires de droits au tarif social pour le gaz et l'électricité depuis l'automatisation de la procédure d'octroi, en 3 ans, ce qui serait une indication de l'ampleur du non-recours avant l'introduction de ce processus (De Boe et Van Hootegem, 2017).

En Belgique, **les études mesurant le non-recours en matière de prestations de solidarité sont ainsi rares**. Il existe pourtant **une approche du phénomène qualitative ou mobilisant des méthodes mixtes** (croisant qualitatif et quantitatif), abordant ses multiples enjeux et déterminants. Ces travaux démontrent une certaine vitalité sur le sujet, que ce soit sur des **considérations**

---

[43] L'intervention majorée permet aux personnes qui en bénéficient d'avoir des remboursements plus importants de leurs prestations médicales, d'obtenir le tiers payant et d'avoir des frais de séjour à l'hôpital moins élevés. Par ailleurs, ce statut ouvre droit à d'autres avantages tels que l'accès aux tarifications sociales en matière de transport ou à des aides locales.

[44] La BCSS apparaît alors comme un levier permettant de réduire les situations de non-recours, variable selon les prestations et publics concernés.

[45] Si l'on recense bien quelques autres travaux mesurant le non-recours, ceux-ci dépassent notre champ d'analyse, en s'intéressant par exemple au droit à la pension alimentaire (Schepers et al., 2020) ou à des allocations familiales majorées pour enfant en situation de handicap (Vinck et al., 2018).

**transversales du non-recours** (Noël, 2017 ; Noël, 2021) ou sur des **approches spécifiques**, à l'image de travaux portant sur le Revenu d'intégration (Stenssens et al., 2017), le minimum vieillesse GRAPA (Schols et al., 2018), les services publics d'emploi pour les jeunes non-diplômés (Van Parys et Struyven, 2013), les services d'enseignement et de formation (Chauveaud et al., 2016) ou plus récemment les aides en matière de précarité énergétique et hydrique (Delers et al., 2020).

Cette caractéristique belge, avec un grand nombre de travaux qualitatifs sur le non-recours, mais peu de données chiffrées, connaît un **important changement en 2022**. **Un projet de recherche sur le non-recours** est en effet déployé depuis 2016, connu sous le nom du projet « TAKE » (la réduction de la pauvreté via l'augmentation du recours aux services sociaux)[46]. Ce projet, financé par l'organisme en charge de la politique scientifique fédérale belge (BELSPO), est porté par un consortium d'acteurs (voir encart de présentation). Il s'agit d'une étude spécifique de grande ampleur (sans équivalent dans les 5 pays étudiés), qui **vise à répondre à trois questions : quelle est l'ampleur de la problématique du non-recours ; quels sont les facteurs à l'origine du phénomène ; comment revoir les politiques de lutte contre le non-recours**. Le projet adopte une analyse multi-prestations, en se centrant sur 7 allocations[47]. Une première partie du projet a permis la création d'une base de données analysant les conditions d'accès à ces prestations et allocations[48], les modes de calcul des ressources utilisés (de manière à aider la création ultérieure d'un modèle de microsimulation). Sur la base d'un **questionnaire** adressé aux parties prenantes, les auteurs y décrivent enfin les **mesures prises ou non pour réduire le non-recours** (Van Der Heyden, Van Mechelen, 2017). Cette partie du projet a également vu la publication d'une importante revue de littérature sur les facteurs explicatifs du non-recours (Janssens, Van Mechelen, 2017).

La seconde partie du projet s'appuie sur le constat qu'il manque en Belgique « des preuves tangibles de l'étendue du non-recours et de ses conséquences »[49], visant alors à produire une mesure du phénomène et à en comprendre ses raisons. Dans ce cadre, un premier **travail de synthèse des définitions du non-recours et de ses approches statistiques** (ainsi que des principales limites) a été réalisé récemment (Goedemé, Janssens, 2020). Dans la mise en œuvre de TAKE, la démarche vise à croiser deux sources de données, à savoir des données administratives concernant 10 000 personnes et des données d'enquête reposant sur des questionnaires approfondis auprès d'un sous-échantillon de 2 000 personnes. L'évaluation du non-recours est faite à partir du modèle de microsimulation MEFISTO, dont le développement avait généré la première enquête sur le sujet en Belgique, comme évoqué précédemment.

---

[46] Pour plus d'informations, voir le site internet du projet : https://takeprojet.wordpress.com/

[47] Allocation de remplacement de revenus pour personnes handicapées (ARR) ; Allocation d'intégration pour personnes handicapées (AI) ; Allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA) ; Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) ; Revenu d'intégration ; Statut d'allocation majorée des dépenses de santé ; Allocation de chauffage.

[48] Ce faisant, la base de donnée TAKE_ISSOC s'inspire de MISSOC (le Mutual Information System on Social Protection) et propose d'être plus complète et précise.

[49] Site internet de Take.

***Éléments de contexte***

Bien qu'il y ait peu d'études mesurant quantitativement le phénomène, pour le moment, **de nombreux travaux qualitatifs sont recensés** sur le non-recours aux prestations de solidarité (et à d'autres droits sociaux). On observe une actualité croissante sur le sujet dans ce pays. Cela nous permet de nuancer les propos du juriste Dumont, pour qui la question du non-recours se pose insuffisamment, contrairement à la fraude sociale. Il qualifie le non-recours comme « un non-objet en Belgique, politiquement autant que scientifiquement » (Dumont, 2020, 383). **La comparaison avec d'autres pays européens nous montre toutefois que l'attention sur le non-recours y est plus importante qu'ailleurs**, sur différents plans.

Cette histoire récente doit beaucoup à un acteur, **le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale** (appelé le « Service »). Ce service public interfédéral, initié dans les années 1990[50], était bien placé pour se saisir du non-recours puisqu'il a pour mission d'évaluer « l'effectivité des droits fondamentaux des personnes qui vivent dans des conditions socio-économiques défavorables », d'organiser la concertation autour des enjeux de pauvreté et de formuler « des recommandations destinées aux responsables politiques [du] pays, en vue de restaurer les conditions d'exercice des droits fondamentaux »[51]. Plusieurs initiatives ont été prises par le Service pour avancer le débat sur le non-recours[52], avec comme point de départ une **note sur l'automatisation de l'accès aux droits en 2013**[53] (De Boe, Van Hootegem, 2013) et l'organisation l'année suivante d'un **colloque sur la pauvreté et l'ineffectivité des droits**, réunissant les pouvoirs publics, des associations, des chercheurs (dont des chercheurs étrangers, ce qui montre la circulation des idées d'un pays à l'autre). Le Service a par la suite eu une **stratégie de diffusion de connaissances sur le non-recours** mobilisant différents canaux, que ce soit avec des vidéos destinées aux écoles de travailleurs sociaux, la création de matériel pédagogique sur le sujet. Le Service s'est saisi du non-recours comme une **grille d'analyse critique du système de protection sociale**, en suivant le sujet en continu[54], en initiant des projets ou en collaborant sur d'autres (le rapport Eurofund, le projet Take, le rapport bruxellois sur le non-recours…). Son rôle important se comprend également par sa **capacité à formuler des recommandations dans ses différents rapports** ou directement auprès du SPF Sécurité sociale pour que la lutte contre le non-recours soit intégrée dans ses plans d'action. Il préconise notamment davantage de données sur le sujet.

---

[50] Le Service a un cadre légal et est issu d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

[51] Voir son site internet (sur lequel un onglet « non-take-up » regroupe l'essentiel des ressources produites par ou avec le Service) : https://www.luttepauvrete.be/

[52] Entretien avec des acteurs belges.

[53] Cette note a été commanditée par le « comité de gestion » du Service, où sont représentés les différents gouvernements. Elle a posé les éléments de définition de l'automatisation et de ses différents degrés. Elle fait le point sur les différentes formes d'automatisation des droits en Belgique. Elle a été réactualisée en 2020

[54] Voir notamment la note produite sur les effets de la Covid.

L'autre élément important pour comprendre l'actualité du non-recours en Belgique est la publication en 2017 d'un **rapport sur la « sous-protection sociale »** par l'Observatoire bruxellois de la santé et du social. Inspiré par le colloque organisé par le Service, ce rapport aborde la pauvreté sous l'angle du non-recours, dans une perspective transversale (analysant plusieurs prestations sociales) et dynamique (en pointant le non-recours temporaire). La méthodologie est essentiellement **qualitative** (en reprenant et en élargissant la typologie du non-recours de l'Odenore). La diffusion du rapport a été très large, avec des auditions et des présentations auprès du Parlement bruxellois, d'administrations, de groupes de travail statistiques du SPF Sécurité sociale ou, entre autres, d'associations et de communes. L'Observatoire étant un service faisant partie de l'administration et ayant une mission scientifique, **ses rapports étant faits pour alimenter les responsables politiques, celui sur le non-recours a eu un impact dans le débat public sur le non-recours**. L'Observatoire et le Service ont collaboré fréquemment, notamment en organisant un en 2019 un évènement au Parlement francophone bruxellois sur « la lutte contre la pauvreté : le non-recours aux droits ».

A l'issue du travail mené par le Service et l'Observatoire, d'autres acteurs se sont mobilisés sur le non-recours, à l'image du Forum bruxellois contre les inégalités, qui a élaboré de nombreuses recommandations sur le non-recours[55], ou le réseau wallon de lutte contre la pauvreté. Cet ensemble de contributions, avec d'autres, a progressivement permis la **mise à l'agenda du non-recours en Belgique, sur le plan scientifique, institutionnel et politique**. Sur le plan scientifique, le projet TAKE est l'un de ces exemples, mais d'autres peuvent être pris[56].

Sur le plan institutionnel, la thématique du non-recours apparaît dans plusieurs documents réglementaires. Les centres publics d'action sociale (CPAS), qui instruisent et versent notamment le Revenu d'intégration sociale, ont vu leurs missions modifiées par une ordonnance en mars 2019. Celle-ci stipule dorénavant que les coordinations sociales des CPAS ont comme mission première « de veiller à lutter contre la sous protection sociale et le non-recours aux droits »[57]. A ce titre, les CPAS doivent établir des diagnostics locaux sur le non-recours, sans que pour le moment cela n'ait semblé aboutir sur une mesure statistique locale du phénomène. Au niveau ministériel, celui des services publics fédéraux, le non-recours est également de plus en plus mentionné. En témoignent le forum fédéral pour les 75 ans de la Sécurité sociale, qui a été l'occasion d'interventions sur le non-recours[58], ou plus récemment la restitution du groupe de travail commun entre le SPF Intégration sociale et le SPF Sécurité sociale, qui a proposé un plan d'action de lutte contre le non-recours[59]. Celui-ci sera intégré dans le 4ème plan fédéral de lutte contre la pauvreté.

---

[55] https://www.le-forum.org/uploads/Hors%20circuits%20rapport-web.pdf

[56] A l'image du centre de recherche de Bruxelles sur les inégalités sociales (CREBIS), qui a organisé récemment un webinaire sur les enjeux de recherche dans le secteur sanitaire et social, dont le non-recours. https://www.le-forum.org/uploads/Programme%20-%20webinaire%20-%20version%20Ml.pdf

[57] http://pouvoirs-locaux.brussels/legislation/doclegis/ordonnance-du-14-03-2019-modifiant-la-loi-du-08-07-1976-organique-des-centres-publics-de-laction-sociale

[58] A cette occasion, W. Van Oorschot revient notamment sur des taux de non-recours différents selon les types de prestations, universelles ou ciblées : https://www.youtube.com/watch?v=rxt7PV77MWs

[59] Voir le webinaire de mai 2021 « Lutte contre le non-recours aux droits : proposition de plan d'action et partage d'expériences » : https://www.mi-is.be/fr/agenda/webinaire-lutte-contre-le-non-recours-aux-droits-proposition-de-plan-daction-et-partage. Pour une

Enfin, la mise à l'agenda du non-recours est politique. Les différents accords de gouvernement mentionnent le non-recours : au niveau fédéral, l'accord de gouvernement de 2020 rappelle que « le gouvernement mettra fin autant que faire se peut au non-recours aux droits et poursuivra ses efforts pour automatiser les droits sociaux »[60]. La ministre fédérale en charge des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté, **Karine Lalieux, fait ainsi explicitement du non-recours un des trois axes de sa stratégie de lutte contre la pauvreté**[61]. Au niveau régional, dans l'accord de gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitales, le non-recours est également mentionné autour des enjeux d'automatisation des droits[62]. Suite au colloque de 2019, le Parlement francophone bruxellois s'est saisi du non-recours dans la Commission des affaires sociales, en menant une série d'auditions sur « la lutte contre la pauvreté sous l'angle du non-recours aux droits », ce qui a abouti en 2021 sur un ensemble de recommandations d'actions sur le sujet[63].
Ainsi, sans être exhaustif, retenons que **l'actualité de la question du non-recours bien que récente est croissante en Belgique**, avec une mise à l'agenda sur différentes scènes. Le pays se distingue également par son **orientation opérationnelle**, avec une réflexion à **plusieurs niveaux de responsabilité** sur les différents moyens de lutter contre le non-recours, en misant en particulier sur **les perspectives ouvertes par le numérique, que ce soit l'automatisation des prestations ou les applications participant à calculer l'éligibilité aux prestations sociales**[64].

### *Cartographie des acteurs producteurs : En Belgique, un modèle diversifié, à dominante scientifique (universitaire)*

La **caractérisation du système d'acteurs** concernant les producteurs de mesures du non-recours en Belgique[65] **est difficile à établir**, étant donné qu'il n'y a pas d'initiatives identifiées comme en Angleterre de production d'indicateurs « en routine » sur le non-recours ni d'acteurs ayant des modèles de microsimulations et bases de données permettant de le faire, comme en Allemagne. De plus**, le paysage évolue actuellement** avec le développement du projet TAKE, qui mobilise une diversité d'acteurs et s'appuie sur des réseaux de recherche extérieurs à la Belgique[66]. Ce paysage se compose de **chercheurs universitaires travaillant sans lien avec les décideurs publics** et, plus

---

présentation des objectifs de ce groupe de travail et le rapport final : https://www.mi-is.be/fr/themes/pauvrete/lutter-contre-le-non-recours-aux-droits

[60] https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf

[61] https://plus.lesoir.be/375768/article/2021-06-02/pauvrete-karine-lalieux-ps-veut-mobiliser-tout-le-gouvernement-dans-la-lutte

[62] http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2019/07/07-20-D%C3%A9claration-gouvernementale-parlement-bruxellois-2019.pdf

[63] https://www.parlementfrancophone.brussels/documents/rapport-auditions-relatives-a-la-lutte-contre-la-pauvrete-sous-l2019angle-du-non-recours-aux-droits/document

[64] L'application MyBenefits.

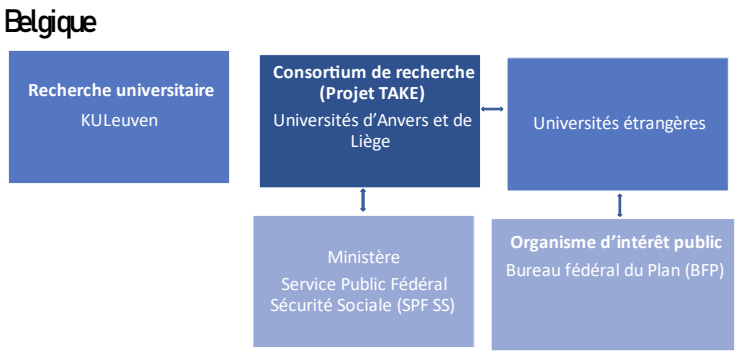
[65] Rappelons que cette cartographie ne prend pas en compte la multitude de rapports et études abordant le phénomène sous l'angle qualitatif ou avec des méthodes mixtes.

[66] Voir l'initiative de réunir un réseau d'expert sur le non-recours à Bruxelles (mars 2020), inscrite dans le cadre du projet TAKE. https://www.inclusivegrowth.eu/expert-workshops/call-28-expert-workshop-ua

récemment, d'un **consortium de recherche associant chercheurs et administrations**. Ce type de fonctionnement en consortium est traditionnellement favorisé par la manière dont la recherche est financée en Belgique.

**L'approche statistique du phénomène est scientifique**, les mesures du non-recours dans le domaine des prestations sociales étant produites uniquement par des acteurs du champ universitaire. A ce titre, le rôle de deux universités ressort particulièrement, la KU Leuven (voir ci-dessous) et le Centre de recherche Herman Deleeck sur les politiques sociales (auquel est rattaché le coordinateur de TAKE, Tim Goedemé). Les travaux du sociologue néerlandais W. Van Oorschot ont particulièrement inspiré plusieurs de ces travaux universitaires.

Malgré l'intérêt des acteurs associatifs par exemple pour le non-recours, ils ne portent ainsi pas de démarche de mesures du phénomène.




***Présentation des principaux producteurs de données sur le non-recours***

**La KU Leuven**

La KU Leuven, basée en Flandres, a été fondée en 1425 et se définit comme « la plus grande université et la mieux classée en Belgique ». Elle est membre fondateur de la Ligue européenne des universités de recherche (LERU) et dispose une tradition de recherche pluridisciplinaire, notamment dans le domaine des sciences médicales. Deux équipes de recherche spécialisées sur les politiques publiques, et les politiques sociales en particulier, se distinguent sur le non-recours, HIVA (Research Institute for Work and Society) et l'équipe de recherche sur les politiques sociales et le travail social. Parmi ce dernier, on retrouve Win Van Oorschot, le chercheur qui a influencé de nombreux travaux internationaux sur le non-recours (dont ceux initiés en France).

A la KU Leuven, de nombreux projets sur le non-recours ont ainsi été réalisés, avec des méthodes quantitatives, qualitatives ou « mixtes », parfois en collaboration avec d'autres universités. Citons les premières estimations du non-recours par Ides Nicaise (Nicaise et al., 2004) puis par Bouckaert et Schokkaert (2011), les travaux sur les pensions alimentaires (Pacolet, et Dewispe-laere, 2012 ; Schepers, De Wispelaere, et Pacolet, 2020), l'approche qualitative du non-recours au Revenu d'intégration (Steenssens, 2017) ou à la GRAPA (Schols et al., 2017) ou le supplément d'allocation familiale pour enfants ayant un handicap (Vinck, 2019). D'autres travaux abordent le rôle du travail social (Boost, 2020 ; Dewanckel, 2021) ou d'actions d'aller vers dans la réduction du non-recours (Van Lancker, 2020). Enfin, des études portent sur des publics spécifiques, comme les personnes sans-domicile ou les jeunes (Van Parys, Struyven, 2013).

**Le projet TAKE**

Le projet TAKE est un consortium associant des universités, un organisme indépendant et une administration. Parmi les premières, on retrouve le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, de l'Université d'Anvers. Ce centre de recherche, fondé en 1972, est spécialisé sur l'analyse des inégalités sociales et les politiques sociales. Les méthodes employées par les chercheurs reposent principalement sur des analyses statistiques d'enquête, de même que des outils de microsimulations développés par le centre et se penche sur l'usage des données administratives. La seconde université est l'Université de Liège.

TAKE associe ensuite le Bureau Fédéral du Plan, qui est un organisme indépendant d'intérêt public. Il a une mission d'expertise et d'aide à la décision dans les domaines de la prévision, de la recherche et de l'analyse des politiques publiques. La plupart des travaux réalisés par le BFP sont définis par des dispositions légales, et d'autres font suite à des demandes émanant du gouver-nement, des partenaires sociaux et du parlement, ou de sa propre initiative.

Le dernier acteur associé à TAKE est l'un des dix services publics fédéraux belges (SPF, des équivalents de ministères), celui en charge de la protection sociale (le Service Public Fédéral Sécurité Sociale). Ce SPF se présente à travers trois missions : coordination et support de la politique sociale, offre de services sociaux aux usagers et participation de la lutte contre la fraude sociale. Il collecte, retravaille et analyse également différentes données chiffrées sur la protection sociale en Belgique.

Le coordinateur de TAKE est le sociologue Tim Goedemé, auteur de nombreuses publications sur le sujet.

***Objectifs des mesures***

L'objectif initial du premier travail mesurant le non-recours au Revenu d'intégration, par Bouckaert et Schokkaert (2011), visait à dépasser les limites des modèles de microsimulation utilisés pour analyser la pauvreté et évaluer les politiques redistributives. Pointant certes rapidement le non-recours comme un « phénomène social important » (Bouckaert et Schokkaert, 2011), sans expliciter davantage leurs positions, les auteurs situent **l'intérêt de mesurer le non-recours comme un moyen d'améliorer la qualité des modèles de microsimulation** (qui seraient trop optimistes quant à leurs résultats, dès lors qu'ils n'intègrent pas le non-recours) et l'estimation des coûts financiers de réformes. Ils voient ainsi le phénomène comme « un défi pour l'évaluation des politiques » (Bouckaert et Schokkaert, 2011 : 4).

L'intérêt de regarder le non-recours pour évaluer une politique ou une action publique se retrouve dans l'étude sur **l'intervention majorée** (Lefevere et al., 2019). Elle vise à **évaluer l'effet de l'octroi automatique de droits sur la réduction du non-recours** à cette aide en matière de soins. Il est cependant difficile d'identifier, dans ce travail comme dans le précédent, leurs finalités opérationnelles, n'étant par exemple pas des études commanditées par un ministère ou une administration publique.

En lien avec l'histoire récente de la prise en compte du non-recours en Belgique, les objectifs principaux des études sont donc d'améliorer la connaissance de ce phénomène. Le projet TAKE le démontre bien, en poursuivant avant tout le but d'estimer l'ampleur et les ressorts du phénomène, ainsi que de documenter les stratégies permettant de le réduire.

***Modes de présentation et de diffusion des données chiffrées***

En Belgique, la mesure statistique du non-recours aux prestations de solidarité se déroule ainsi principalement sur la **scène universitaire**. En lien avec cette caractéristique, les études mesurant le non-recours, que ce soit sur le Revenu d'intégration et sur l'intervention majorée (ou sur d'autres prestations mais ayant une perspective qualitative), sont **publiées dans la Revue belge de sécurité sociale**. Il s'agit d'une revue qui vise à présenter des travaux de recherche et à les mettre en discussion auprès des acteurs du secteur de la protection sociale. Les articles ont la spécificité d'être traduits en français et en néerlandais, ainsi que d'être en accès libre sur le internet de la revue, favorisant ainsi la diffusion.

Les données tirées de l'étude initiale de Bouckaert et Schokkaert en 2011 sont celles qui sont les plus reprises. Elles font toutefois **l'objet de critiques sur la méthodologie utilisée,** dans la lignée des remarques faites par les auteurs eux-mêmes sur la faiblesse de l'échantillon et le calcul de l'éligibilité (Goedemé, Janssens, 2020), ou sur des aspects complémentaires. Partant de son point de vue de juriste, Dumont insiste ainsi sur l'absence de données centrales pour mesurer l'éligibilité (comme la condition d'être « disposé à travailler » ou de « faire valoir ses droits à l'égard de ses débiteurs d'aliments »), et critique l'accent mis sur le « pouvoir discrétionnaire des CPAS » dans l'examen des demandes, qui ne serait pas fondé (Dumont, 2020, 389).

Bien que les auteurs n'aient pas choisi de les diffuser largement, **ces chiffres continuent d'être repris** dès lors qu'il faut légitimer l'importance du phénomène de non-recours. Nous rejoignons ainsi pleinement Dumont lorsqu'il voit dans ses chiffres que « leur fonction est sans doute plus de nous alerter sur l'existence d'un problème, significatif, et éventuellement de parvenir à en donner une première estimation, que de nous donner une image chiffrée fiable de son amplitude précise » (Dumont, 2020, 390).

**FICHE PAYS BAS**

***Historique des mesures du non-recours***

Les premières études sur le non-recours (« niet-gebruik ») aux Pays-Bas datent de la **fin des années 1960-début 1970, dès la mise en place de l'aide sociale et des allocations logement**. C'est un pays précurseur sur ce sujet, avec la Grande-Bretagne et l'Allemagne, alors que jusqu'à la fin des années 1990 la question est globalement méconnue en Europe (Oorschot, 1991). Les études seront assez rares dans les années 1970, mais elles montrent un trait spécifique de ce pays, avec l'importance des financements publics de recherche portant sur l'accès aux prestations sous conditions de ressources. **Les deux ministères concernés par la mise en œuvre des nouvelles prestations sociales commanderont en effet plusieurs études à des universitaires** ayant connaissance des travaux anglo-saxons sur le non-recours, sur des prestations particulières comme **l'aide au logement**[67] **et le revenu d'insertion** (van der Haak, 1972 ; van Bilsterveldt, 1975).

Les **années 1980** seront un tournant dans les études sur le non-recours, dans un contexte de **réformes de la protection sociale** et de vifs débats accompagnant le ciblage croissant des prestations. Créée en 1977 pour conseiller le gouvernement et offrir un espace de discussion pluraliste sur les enjeux de protection sociale, la Commission de recherche sur la Sécurité sociale (COSZ)[68] a joué un rôle essentiel dans la matière. Elle a financé les principales études de grande ampleur sur le non-recours[69]. Une en particulier retient l'attention puisqu'il s'agit du **premier travail mené par le sociologue Oorschot**, au rôle central dans l'histoire du non-recours. Cette étude **compare, d'un point de vue international, les types de non-recours, les théories explicatives et les méthodologies pour estimer son ampleur** (Oorschot et Kolkhuis Tancke, 1987). L'autre étude financée par la Commission COSZ dans ces mêmes années, très citée, porte également sur le non-recours à plusieurs prestations sociales (Vrooman, Asselberghs, 1994). Elle estime entre 19% et 28% de non-recours au minimum social et elle insiste sur les risques d'augmentation du phénomène du fait des prestations sous conditions de ressources.

La COSZ contribuera ainsi à impulser des travaux de référence sur le thème, avant que ses activités ne soient arrêtées. Le relais de la première étude d'Oorschot sera pris par deux municipalités (Rotterdam et de Nijmegen) qui lui ont demandé **d'étudier le non-recours sur leur territoire**. Le chercheur estimera des taux de non-recours importants (entre 40% et 75% selon les villes) et une perte de revenus élevée pour les personnes concernées (Oorschot, 1995).

La thématique du non-recours retient d'autant plus l'attention que, dans **les années 1990, les Pays-Bas lancent un programme officiel de lutte contre la pauvreté**. Dès le milieu des années 1990,

---

[67] Citons l'étude Lucassen et Priemus estimant le non-recours aux aides au logement à 24% (Lucassen et Priemus, 1977, cité dans Finn et Goodship, 2014).

[68] COSZ : Commissie onderzoek sociale zekerheid.

[69] A la même époque, un acteur ayant participé à mettre à l'agenda la question du non-recours, le SCP (Sociaal en cultureel planbureau, Bureau de la planification sociale et culturelle des Pays-Bas,) financera également une étude le recours à l'allocation logement (Fulpen, 1985).

le Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) publiera un rapport annuel statistique sur la pauvreté, en lien avec le Bureau des statistiques nationales (Centraal bureau voor de statistiek, CBS). Le « Nederlandse armoede monitor » (Dutch poverty mirror) fera fréquemment mention du non-recours jusqu'au début des années 2000. Les estimations faites ces années-là feront l'objet de discussion méthodologique, notamment par Rouwendal (2002) qui revient sur les erreurs de simulation de l'éligibilité à l'allocation logement et les risques de surestimer le non-recours.

L'occasion de renouveler le regard sur l'ampleur du non-recours et ses causes intervient lorsque les données de registre complètes, compilées par Statistics Netherlands depuis les années 1990, seront exploitées dans cet objectif. Cela a permis de tester une méthode imaginée par Oorschot et Kolkhuis Tanke dès leur premier travail financé par le COSZ, en **combinant des données administratives et des données issues d'enquête**. Partant de cette source de données, Wildeboer Schut et Hoff proposeront ainsi une nouvelle estimation du non-recours pour le compte du Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) et en lien avec le Bureau des statistiques nationales (CBS). L'étude porte sur 5 prestations « en nature » et sur le minimum social. Elle montre que les taux de non-recours sont certes très variables mais à chaque fois substantiels, allant de 27% pour l'aide au logement à 54% pour le revenu minimum et 68% pour l'aide de longue durée. Cette **approche cumulative, assez rare dans les travaux sur le non-recours, permettait de conclure qu'il n'y avait pas de personnes en non-recours à l'ensemble des prestations et que les raisons différaient en fonction des prestations.** En insistant sur le manque d'informations et la complexité administrative, les auteurs recommandent l'octroi automatique des aides.

Le dernier moment important concernant le non-recours et sa mesure est le rapport commandité par le ministère des affaires sociales et de l'emploi, mené par le bureau d'études SEO entre 2006 et 2008 (Tempelman, Houkes, 2011). Cette étude confirme que le pourcentage de non-recours dépend fortement du dispositif en question, avec par exemple 18% de non-recours à l'aide au logement, 17% à l'aide au paiement de l'assurance maladie et 60% à l'aide de longue durée. Cette étude a également révélé un recours différencié en fonction du statut du demandeur, **le non-recours étant plus élevé parmi les travailleurs indépendants et les moins de 25 ans**. Plusieurs raisons du non-recours sont citées comme la méconnaissance des dispositifs, une mauvaise perception de son éligibilité ou, entre autres, la crainte des indus. Afin de lutter contre le non-recours, les auteurs recommandent de **simplifier les procédures**, par exemple en facilitant la demande de plusieurs aides différentes en même temps, de fusionner les fichiers, permettant de mieux identifier les ayants-droits, de mieux informer les populations cibles et de les aider dans les démarches de dossier administratif[70].

Ce rapport sera le dernier à mesurer et envisager le non-recours sous l'angle transversal[71]. **Il n'y a pas eu depuis (à notre connaissance) de travaux nationaux de grande ampleur ni de suivi systématique d'indicateurs sur le non-recours**. Dans le dernier rapport sur l'analyse des politiques

[70] Voir à ce sujet les « brigades » administratives mises en place à l'échelle communale et présentées dans l'étude de cas du rapport d'Eurofund (2015).

[71] Les deux auteurs du rapport, Tempelman, estimeront le non-recours aux allocations logement par la suite (Tempelman et Houkes 2016).

de lutte contre la pauvreté (Olsthoon et al., 2020), le Centraal Planbureau (CPB) et le Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) **abordent en profondeur le sujet du non-recours aux prestations** sociales. Ce rapport pointe **l'absence de données récentes sur le non-recours**, malgré leur intérêt pour mesurer l'effet des politiques d'activation et du débat sur la fraude sociale, ou pour analyser les coûts de transactions induits par le ciblage.

Les éléments de cette histoire de la mesure du non-recours concernent l'échelon national. **La situation est très différente au niveau local. Dans un contexte de décentralisation des politiques d'assistance sociale, des travaux sur le non-recours ont pu être initiés à la demande d'administrations locales**. Un acteur se distingue particulièrement, le KWIZ (cf. encart de présentation). Ce centre de recherche privé a développé dès la fin des années 1990 le logiciel SOCRATIS, destiné initialement à mesurer la pauvreté mais qui permet d'estimer le non-recours aux prestations sociales distribuées localement, en s'appuyant sur les registres municipaux et les données administratives fournies par les municipalités[72]. Les estimations du non-recours peuvent être faites à l'échelle d'un quartier et à tout moment, les données de registres municipaux étant actualisées fréquemment. L'analyse des profils des personnes exposées au non-recours est également permise par le logiciel et des questionnaires ou entretiens sont parfois réalisés en complément pour comprendre les raisons de ces situations. Partant de là, des diagnostics sociaux locaux peuvent être établis, de même qu'il est possible d'identifier les personnes en situation de non-recours.

### *Éléments de contexte*

L'intérêt pour le non-recours aux Pays-Bas a ainsi été plus précoce que la majorité des pays européens. Initialement, il prend un sens différent à ce qui s'est observé dans d'autres pays comme le Royaume-Uni. En effet, aux Pays-Bas, « l'accent mis sur le non-recours aux prestations sous condition de ressources ne doit pas être associé à un problème de limitation des prestations mais, au contraire, au **développement de nouvelles prestations sociales** » (Warin et al., 2005 : 8). La question est en effet apparue au moment de **l'introduction des prestations sociales ciblées, dont il fallait alors contrôler l'effectivité**. Elle sera toutefois surtout **mise à l'agenda à partir des années 1990**, au moment où l'Etat social hollandais s'est constitué[73]. La parution d'un rapport rédigé par le Ministère des affaires sociales et de l'emploi aura un impact important, en marquant la reconnaissance officielle de la pauvreté aux Pays-Bas, en particulier les situations de « pauvreté cachée » ou « silencieuse » (Tweede Kamer, 1995). **Les intérêts des chercheurs travaillant sur le non-recours rencontreront alors ceux des administrations** (Hamel, 2013). Par la suite, les politiques publiques de lutte contre la pauvreté se sont développées, avec un axe sur la réduction du non-recours inscrit dès le départ et qui continue d'être présent (Olsthoon et al., 2020).

---

[72] Entretien avec un acteur hollandais.

[73] En réponse aux baisse des aides dans le champ des politiques assurantielles.

Dans sa thèse consacrée à l'émergence de l'accès aux droits sociaux dans trois pays européens, Hamel retrace d'autres raisons de cet intérêt croissant pour le non-recours aux Pays-Bas (Hamel, 2013). Il est la conjonction de plusieurs facteurs. Le premier renvoie aux **caractéristiques de la vie politique hollandaise**, notamment la **tradition de compromis** qui a permis d'entendre les critiques de tout bord sur les risques liés à l'introduction du ciblage des prestations sociales. Comme autre élément de la vie politique, particulièrement fort dans les politiques sociales, **l'importance du niveau local** a été décisive. Les municipalités ont contribué à diagnostiquer la question sur leur territoire et les réformes administratives facilitant l'accès aux prestations se sont notamment surtout faites au local. Elles se sont appuyées sur la « coproduction de services », en faisant participer les citoyens, ce qui a permis de faire remonter des difficultés d'accès aux prestations sociales et d'ouvrir la voie à une réflexion sur les modalités d'accès et le contenu de l'offre sociale elle-même (Hamel, 2016). Plus généralement, le rôle croissant dans le domaine social des municipalités, et la nécessité de maîtriser les dépenses, ont favorisé l'émergence d'un intérêt pour les difficultés d'accès aux droits sociaux et des innovations dans ce sens.
Le second facteur qui a participé à la mise à l'agenda du non-recours est le **rôle « d'entrepreneur politique » joué par le sociologue Oorschot** (Hamel, 2013 : 245). Plus précisément, avec les travaux financés initialement par le COSZ, il a permis de faire connaître les travaux anglosaxons sur le non-recours aux Pays-Bas, afin d'alerter sur le fait que le ciblage des prestations sociales pourrait atténuer les objectifs d'intégration sociale et de lutte contre la pauvreté du système de protection sociale. Les liens qu'il aura par la suite avec les autorités administratives, ainsi que la médiatisation de ses travaux, permettront de mettre la focale sur le non-recours. Les différents travaux d'Oorschot « sont considérés comme le point de départ d'un véritable intérêt pour la question dans le pays » et de **l'inscription du référentiel de l'accès aux droits sociaux dans le système de protection sociale** (Hamel, 2013 : 244). Ses travaux permettront la production d'un modèle théorique d'analyse des formes et des causes de non-recours (Oorschot, 1995), de même que l'inscription de cette thématique dans une critique générale de l'inefficacité du système de protection sociale et des inégalités générées par le non-recours.
Le dernier facteur identifié par Hamel renvoie au **développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)**. En 1995, les Pays-Bas se dotent d'un système d'échange d'informations commun aux organisations en charge de la Sécurité sociale[74]. Mis en place pour lutter contre la fraude aux prestations sociales et pour faciliter les échanges entre administrations, ce système d'échange d'informations a également pu être utilisé pour **détecter les droits des personnes voire de développer des formes d'automatisation des versements des aides**. Au niveau local, l'exemple évoqué du KWIZ et de ses liens avec des municipalités confirme en quoi le développement des NTIC a favorisé la mise à l'agenda du non-recours. De manière transversale, quel que soit l'échelon, les NTIC ont été un outil participant à la prise en compte du non-recours aux Pays-Bas, bien plus que dans d'autres pays.

[74] RINIS : Routerings instituut (inter) nationale informatiestromen (L'Institut national de circulation des informations).

Ainsi, l'intérêt initial pour le non-recours tient à plusieurs facteurs et renvoie à une **appréciation différente du phénomène dans le pays**, la lutte contre ce dernier étant perçue comme un **moyen d'intégrer les populations pauvres, de favoriser l'équité dans le recours aux aides sociales mais aussi de réaliser des économies à moyen terme**. Le sujet a été remis à l'agenda à de nombreuses reprises, notamment lors de débats sur les réformes des prestations sociales des années 2010, ce qui a amené à commander le rapport réalisé par le SEO. Le sujet est revenu en 2018 avec la publication d'un **rapport de l'inspection des affaires sociales sur les barrières au recours aux prestations sociales** (Inspectie SZW, 2018). Ce rapport est basé sur une étude auprès des usagers qui se sont présentés au guichet emploi et revenu de leur municipalité. Il ne fournit pas de nouveaux chiffres sur le non-recours mais propose une analyse des raisons du phénomène, du côté des personnes concernées[75] et du côté de l'administration, notamment autour de la non-proposition[76].
Si **le thème du non-recours revient fréquemment dans le débat, il est cependant bien moins abordé que la fraude sociale**. Celle-ci reste dominante dans le débat public et a été au centre d'un évènement politique majeur avec la récente « affaires des allocations » qui a entraîné la démission du Premier ministre et de son gouvernement en 2021[77].

### *Cartographie des acteurs producteurs : Aux Pays-Bas, un modèle « délégué » et décentralisé*

Initialement, les études sur le non-recours étaient réalisées par des **chercheurs universitaires**, les « scientifiques étant à la fois des **témoins de l'émergence** du thème du non-recours et des **acteurs clés dans son développement** » (Warin, 2005 : 8). Les travaux plus récents qui estiment le non-recours aux Pays-Bas sont moins réalisés par des chercheurs universitaires. Leurs porteurs varient selon les échelles territoriales. Au niveau **national**, les travaux sont repartis de données qui couvrent l'ensemble du pays et qui s'intéressent **aux prestations en nature et au minima social** composant

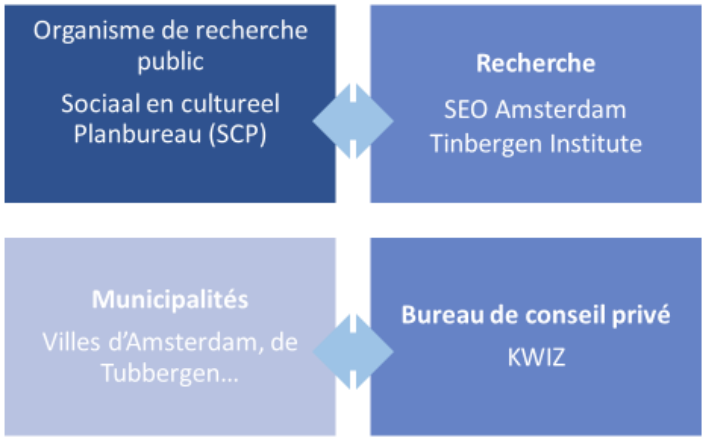
[75] Parmi les facteurs décourageant les citoyens à soumettre une demande, l'étude identifie une charge administrative trop lourde, en particulier pour ceux qui ne maitrisent pas toujours les compétences linguistiques, une honte de demander des aides, une nécessité de partager un trop grand nombre de données personnelles et un certain scepticisme sur la volonté ou la capacité de la municipalité d'honorer la demande.

[76] L'étude conclut que les agents de la municipalité ne sont pas toujours attentifs à la situation financière globale des demandeurs et ne les informent pas suffisamment des dispositifs auxquels ceux-ci ont droit. Certains fonctionnaires ne disposent pas non plus de suffisamment de connaissances sur la palette complète des dispositifs auxquels les personnes peuvent avoir droit. Enfin, une partie de ces fonctionnaires ne se sent pas suffisamment à l'aise pour aborder des sujets financiers qui vont au-delà de la demande spécifique pour laquelle le demandeur s'est rendu à la municipalité, et considèrent cela comme une atteinte à la vie privée. Parmi les autres facteurs empêchant les agents municipaux d'accorder suffisamment d'attention aux prestations sociales disponibles pour les citoyens, l'étude cite la délimitation des compétences des fonctionnaires, la trop grande confiance dans l'autonomie des citoyens, la charge de travail des fonctionnaires et la faible communication entre les différents guichets vers lesquels les demandeurs peuvent se tourner.

[77] Suite à une révélation de fraudes organisées à diverses prestations sociales en 2013, l'administration fiscale a mis en place une équipe anti-fraude, qui a pendant plusieurs années mis fin à des allocations familiales et réclamé des indus à des milliers de ménages hollandais. Un rapport parlementaire rendu public fin 2020 a toutefois révélé que les services fiscaux avaient accusé de fraudes sur des allocations pour la garde d'enfant à tort près de 26 000 familles, en se basant sur des données erronées et sur fond de profilage racial, causant d'importantes conséquences pour les familles. Les accusations ont ensuite porté sur le fait que l'administration fiscale avait refusé de fournir les informations aux personnes victimes de ces erreurs et au Parlement, de même que les hauts responsables politiques avaient minimisé l'affaire.

les principaux filets de sécurité hollandais. Les données utilisées appartiennent alors au CBS, le Bureau des statistiques nationales. Pour autant, ce bureau ne produit pas d'analyses du non-recours (mais les membres peuvent être associés à des études). Les travaux sont réalisés par des acteurs issus de deux champs différents, une agence de recherche appliquée en économie rattachée à l'Université d'Amsterdam (le SEO) et une agence gouvernementale (le SCP).

Au niveau **local**, un acteur principal qui produit des données sur le non-recours est le KWIZ, un centre de recherche privé qui a notamment pour client des municipalités. Il entretient des liens avec certaines universités, pour des besoins d'analyses d'entretiens avec des personnes en non-recours par exemple.




---

***Présentation des principaux producteurs de données sur le non-recours***

**SEO Economisch Onderzoek / SEO Amsterdam Economics**

SEO est l'une des plus anciennes agences de recherche économique des Pays-Bas. Créée en 1949 par la faculté d'économie de l'université d'Amsterdam, elle vise à encourager la recherche appliquée. Elle a ensuite été transformée en une fondation indépendante de l'Université dans les années 1980, bien qu'elle conserve des liens étroits avec la communauté universitaire. Il s'agit d'une organisation indépendante qui travaille pour des clients nombreux et variés : ministères, entreprises, institutions du secteur non marchand, tant au niveau national qu'international. SEO est composée principalement d'économistes ou d'économétriciens.

**SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) / Bureau de la planification sociale et culturelle des Pays-Bas**

Le SCP est une agence gouvernementale qui a été créée en 1973. Cet organisme est officiellement en charge de décrire la situation sociale et culturelle du pays et d'anticiper les évolutions sociales, de fournir aux dirigeants les informations nécessaires aux orientations politiques, et d'évaluer les politiques gouvernementales, en particulier les politiques intergouvernementales. Il fait partie du Ministère néerlandais de la santé, du bien-être et des sports.

**KWIZ (Kenniscentrum voor Werk en Inkomen en Zorg) / Centre d'expertise sur l'emploi, les revenus et les soins**

Le KWIZ, fondé en 1998, est une structure privée dont les missions portent sur la recherche, le conseil et la gestion de l'infor-mation dans le domaine sanitaire et social, en particulier sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Le KWIZ s'est spécialisé dans le traitement et l'analyse de données, l'élaboration de tableaux de bord statistiques, pour le compte de municipalités, d'établissements de santé ou d'organisations sociales. Il emploie une douzaine de personnes (data analyst, sociologues…).

Le KWIZ a développé le logiciel SOCRATIS, à partir duquel la mesure du non-recours et la détection des personnes dans ces situations peuvent être réalisées au niveau local.

***Objectifs des mesures***

L'analyse du non-recours et sa mesure s'inscrivaient initialement dans une **perspective critique**, qui portait notamment sur les **risques liés au développement du ciblage des prestations sociales** et qui interrogeait également – ce qui est rare dans les études internationales –la **conception même des prestations sociales**. L'intérêt précoce pour le non-recours, dès l'instauration des premières prestations de solidarité, oscillait ainsi entre des **considérations autant opérationnelles que politiques** : « malgré le caractère généreux de ces aides, il s'agissait de s'assurer qu'elles atteignaient bien les publics visés, et de contrer les critiques éventuelles relatives à la mise en place de prestations sous condition de ressources en intégrant les résultats de ces recherches dans les politiques de façon à en améliorer la mise en œuvre » (Hamel, 2013 : 241). Le **souci de l'effectivité de la mise en place de ce filet de sécurité** continuera à guider les plus récentes études sur le non-recours. Une autre partie d'entre elles s'inscrit plutôt dans un **objectif de comprendre les formes de pauvreté contemporaines**.

Au niveau local, les recherches sur le non-recours rejoignent ces volontés de **diagnostiquer les situations sociales des habitants**. L'objectif principal est très nettement davantage **opérationnel** que cognitif. Il s'agit de diminuer le phénomène de non-recours en le repérant dans les différentes bases de données disponibles. Les Pays-Bas se singularisent ainsi comme un modèle fondé sur la **recherche proactive de droits** (Hamel, 2016), à l'aide d'outils comme ceux créées par le KWIZ. Partant du repérage effectué via le logiciel Socratis, les municipalités ont accès aux données nominatives et peuvent choisir une **modalité d'action pour intervenir sur le non-recours** (informer les personnes de leurs droits, envoyer des formulaires pré-remplis, verser automatiquement la prestation…). La municipalité de la Haye ou celle d'Amsterdam travaillent avec le KWIZ dans ce sens depuis de nombreuses années (Hamel, 2006), en lien avec les politiques de lutte contre la pauvreté menées localement, dont celles visant les familles et enfants. Plusieurs raisons poussent certaines municipalités à agir dans ce sens : **adapter leurs politiques aux besoins des populations**, **rendre plus lisibles les prestations locales**, **évaluer l'efficacité des envois de courriers ciblés sur le recours/non-recours, mais également mieux cibler les prestations dans une optique de réduction budgétaire**[78].

[78] Entretien avec un acteur hollandais.

***Modes de présentation et de diffusion des données chiffrées***

Les travaux nationaux sur les dernièrs chiffres du non-recours sont **accessibles en ligne, en néerlandais**. Seule une dernière étude de Tempelman et Houkkes sur le non-recours aux aides au logement est publiée en anglais dans une revue universitaire (Review of Income and Wealth). Ce mode de diffusion confirme **l'orientation de ces travaux, destinés à alimenter le débat public et politique sur le système de protection sociale et à identifier des leviers pour réduire le non-recours**. Il tranche avec la manière dont les travaux d'Oorschot ont été diffusés par le passé. En publiant dans des revues ou des ouvrages en anglais, en collaborant avec des chercheurs étrangers comme Antoine Math en France, Oorschot a ainsi permis de développer l'intérêt pour la thématique du non-recours et de populariser sa grille de lecture bien au-delà des frontières nationales.
Au niveau local, les estimations du non-recours et diagnostics réalisés par le KWIZ sont publics et publiés en néerlandais par les municipalités.

**FICHE FINLANDE**

***Historique des mesures du non recours***

Comme pour la Belgique, les **données mesurant le non-recours en Finlande sont éparses et récentes**. Elles portent essentiellement sur deux prestations de solidarité, avec en premier lieu **« l'allocation sociale de base »** ou « assistance sociale » (*toimeentulotuki*) **puis les allocations logement (*yleinen asumistuki*).** Ces dernières ont un rôle substantiel dans le système de protection sociale finlandais. Sous condition de ressources, elles viennent **atténuer les coûts élevés du logement**, particulièrement dans les grandes villes. Elles couvrent ainsi un nombre plus important de foyers que l'allocation sociale de base[79].

Les premiers travaux recensés qui proposent des **estimations du non-recours** ont été publiés au début des **années 2000.** Partant d'une enquête postale menée sur un petit échantillon, l'économiste Virjo a estimé le premier un taux de non-recours à l'assistance sociale de 60% en 1995 (Virjo, 2000). Sur des données datant de la même année, mais issues du European Community Household Panel (ECHP)[80], l'économiste Jäntti propose une discussion sur les erreurs de mesure affectant les statistiques sur le non-recours et tente une estimation au sujet des allocations logement (Jäntti, 2006)[81]. La deuxième et seule étude recensée sur les allocations logement proposent un taux de non-recours situé entre 20% et 35% (Lyytikäinen, 2008), en utilisant les données de l'Income and Distribution Survey (IDS). A la même époque, la politiste Kuivalainen se saisit du non-recours pour interroger l'effectivité des politiques sociales. Elle mobilise une enquête par questionnaire[82] réalisée par l'Institut des politiques sociales de l'Université de Turku pour estimer le non-recours. Sans que ce soit une enquête spécifique sur le sujet, les données comprises dans le questionnaire permettent de **calculer une éligibilité à l'assistance sociale** (« éligibilité imputée ») et de **saisir le point de vue des personnes** (« éligibilité subjective » et pratiques de recours/non-recours). Kuivalainen estime ainsi que **deux fois plus de personnes seraient éligibles que le nombre de bénéficiaires réels** (Kuivalainen, 2007). Elle précisera ses calculs dans un deuxième article, où elle parvient à un taux de 55% de non-recours à l'assistance sociale (Kuivalainen, 2010, cité dans Eurofund, 2015).

La publication des **économistes Bargain, Immervoll et Viitamäki (2007) propose une estimation plus fiable** du non-recours, très citée. Ils estiment un taux de non-recours à l'assistance sociale compris entre 40% et 50% sur la période d'étude (1996-2003), en se basant sur les **données administratives issues de l'IDS** et en mobilisant un modèle de microsimulation utilisé par l'Institut

---

[79] Voir la partie consacrée aux prestations de solidarité dans cette fiche.

[80] Ces données sont par ailleurs la première année du panel Income Distribution Survey (IDS), utilisé par la suite dans plusieurs études sur le non-recours en Finlande.

[81] Jäntti comptabilise notamment les situations où les personnes ne déclarent pas toucher d'allocations logement, bien qu'elles sont présentes dans les fichiers administratifs des allocataires.

[82] Auprès d'un échantillon aléatoire représentatif de la population adulte âgée de 18 à 70 ans, tiré du registre central de la population finlandais.

économique VATT et le gouvernement finlandais[83]. Ils comparent ce taux par rapport au précédent travail de Virjo mais surtout par rapport aux études menées sur le non-recours en Angleterre, en Allemagne et aux Etats-Unis, principaux points de repère à cette époque. Ils montrent également que **le recours dépend du montant de la prestation pour l'allocation sociale de base et de la durée de la perception du droit** (moins on pense percevoir longtemps l'allocation, moins on recourt). Par ailleurs, entre autres constats, les **personnes qui perçoivent déjà d'autres prestations et qui ont par conséquent un contact régulier avec les agences de sécurité sociale recourent plus à l'allocation**.

Hormis une autre publication étrangère, dans laquelle Fuchs compare les taux de non-recours à l'assistance sociale de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Finlande (Fuchs, 2009)[84], aucun travail sur le sujet n'a été identifié avant la fin des années 2010. Par la suite, le travail le plus complet sur le non-recours a été produit par Paukkeri. La chercheuse s'est intéressée dans sa thèse d'économie public, inscrite au sein de l'Institut de recherche économique VATT et de l'Université d'Aalto, aux **politiques publiques destinées aux foyers à faibles revenus**. Deux publications qui composent sa thèse portent plus spécifiquement sur le recours aux prestations sociales : un s'intéressant au rôle de l'information sur le recours à l'allocation retraite minimum (dans lequel elle estime un faible taux de non-recours) et un orienté sur une approche statique et dynamique du phénomène du non-recours (Paukkeri, 2017)[85]. Elle étudie le recours à l'allocation sociale de base et aux allocations logement, en s'intéressant à leur effet sur la réduction de la pauvreté. Ses résultats viennent nuancer fortement l'importance du non-recours. Elle estime en effet des taux de non-recours entre 10% et 30% pour les deux prestations étudiées entre 2003-2011, partant de la même base de données que Bargain et al. (l'IDS) mais avec une méthode différente. Ce choix méthodologique est selon elle la principale explication de cet écart dans les résultats. Dans une perspective économique inspirée des travaux de Currie (2006), elle met en avant les coûts d'information, de transaction et la stigmatisation pour expliquer le phénomène de non-recours. De plus, abordant le non-recours sous l'angle dynamique, **Paukkeri montre que les personnes qui ne recourent pas aux allocations logement et dans une moindre mesure à l'assistance sociale ont connu des baisses de revenus temporaires, avant de retrouver le niveau de revenu l'année suivante.** Elle en conclut que le non-recours touche **principalement des personnes ayant des difficultés passagères**, alors que les **personnes en situation de pauvreté chronique seraient globalement bien couvertes**.

Les deux derniers travaux recensés s'inscrivent dans un contexte totalement différent, celui de la **réforme de l'assistance sociale qui a eue lieu en 2017.** Une chercheuse de l'institution en charge

---

[83] Voir la partie consacrée aux méthodes et sources de données dans cette fiche.

[84] Fuchs utilise EUROMOD pour établir un taux de non-recours à l'assistance sociale de 59% en 2002 en Finlande (Fuchs, 2009), situé entre celui de l'Autriche et celui de l'Allemagne.

[85] Cet article porte sur les effets de l'envoi de courriers aux personnes éligibles à une nouvelle prestation (minimum vieillesse) sur le taux de recours. Il montre que l'envoi de ce courrier, contenant une information sur la prestation sociale, un formulaire de demande et une lettre pré-postée, permet d'améliorer le recours au minimum vieillesse et de réduire le délai de demande (non-recours temporaire). A cette occasion, elle estime un taux de non-recours au minimum vieillesse de 7% à la fin de la première année de mise en place de la prestation, y compris de la part de personnes ayant reçues le courrier (Paukkeri et Matikka, 2019).

de gérer les prestations sociales et de produire des analyses sur le sujet (KELA) a initié une étude sur le non-recours à l'assistance sociale (Korpela, 2020). Cette étude s'inscrit dans un **ensemble de travaux à visée plutôt analytique**, initiés par l'unité de recherche de KELA, différente de l'unité en charge de l'évaluation des politiques sociales et déconnectée de l'évaluation officielle de la réforme[86]. Si cette dernière ne porte pas d'intérêt particulier au non-recours, Korpela a souhaité **mesurer les effets de la réforme sur les demandes d'assistance sociale**, en identifiant notamment le profil des demandeurs avant/après la réforme, et analyser si la durée des prestations délivrées a évolué. Elle s'est appuyée sur le partenariat existant de KELA avec Helsinski pour mener cette étude et accéder aux données municipales, complémentaires aux données issues des registres de KELA et à l'IDS. Ces données ne lui permettent pas de mesurer les évolutions de taux de non-recours directement, mais Korpela observe toutefois un **doublement du nombre de demandes refusées et un changement très fort du profil des allocataires**, avec des difficultés accrues d'accès aux droits pour certaines catégories de population (personnes âgées, Finnois, célibataires, personnes en difficulté avec le numérique…).

Les effets de la réforme de 2017 sont enfin abordés dans le dernier travail publié qui traite directement du non-recours dans deux pays, en **comparant la Finlande et la Suède** (Tervola et al. 2021). Les auteurs, chercheurs au THL (Institut finnois sur la santé et la protection sociale), se basent sur les données d'EU-SILC 2013-2018. Selon eux, 32% des personnes éligibles à l'assistance sociale ne la demandent pas en Finlande, contre 54% en Suède, sur la période 2016-2017[87]. Ils situent leur travail entre les estimations hautes de Bargain et al. et basses de Paukkeri. Par ailleurs, les chercheurs notent une légère baisse du non-recours suite à la mise en œuvre de la réforme de 2017. Dans ce travail exploratoire qui vise à évaluer l'impact de la réforme de 2017, ils font **l'hypothèse que la centralisation du traitement de la demande d'assistance sociale, jusque-là effectué au niveau local, a réduit le pouvoir discrétionnaire des agents et a homogénéisé les critères d'éligibilité**.

### *Éléments de contexte*

La question du non-recours est **concentrée sur un nombre relativement limité de prestations sociales**, à savoir l'assistance sociale, les allocations logement puis dans une moindre mesure l'allocation retraite minimum. La quasi-totalité des travaux concerne les prestations gérées par l'organisme de sécurité sociale KELA, alors que deux autres acteurs interviennent dans la protection sociale. Les aides financières et services délivrés par les **municipalités**, pourtant importantes, ne sont pas abordées dans la littérature, certainement à cause du manque de données rendant compte de ces actions locales (Saikkonen, Ylikännö, 2020). Par ailleurs, **l'absence de travaux sur d'autres**

[86] Entretien chercheuse finlandaise.

[87] Ils identifient comme principales raisons du non-recours le manque d'information et les coûts de transaction, en mettant l'accent sur le rôle de la stigmatisation.

**prestations** (allocations familiales, allocation chômage…) s'explique par l'idée partagée en Finlande que **les prestations hors du champ assistanciel touchent globalement leur public**[88]. Cette focalisation sur un pan de la protection sociale reflète plus généralement **l'organisation du système finlandais qui combine des mécanismes d'assurance sociale, des prestations universelles et des prestations assistancielles, ciblées sur les plus pauvres**. Ces dernières sont perçues comme des aides de derniers recours, provisoires, l'enjeu étant alors plutôt de réduire leur utilisation. Il s'agit d'un trait commun à plusieurs pays nordiques où « le bénéfice de l'aide sociale est considérée comme une situation à éviter qui s'accompagne d'un niveau élevé de bureaucratie, d'un taux élevé de perte de revenu et d'une stigmatisation » (Tervola et al., 2021 : 1). Paukkeri ajoute un autre point qui expliquerait le faible intérêt pour le non-recours. Selon elle, « en Finlande**, le discours commun suggère souvent que les foyers éligibles aux prestations sociales préfèrent surtout demander de l'aide aux proches** » en cas de difficultés sociales (Paukkeri, 2017, 9).

L'analyse de la littérature sur le non-recours en Finlande ne montre pas de rapports administratifs commandés par les pouvoirs publics par exemple, à la différence d'autres pays. Bien au contraire, les études repérées sont essentiellement initiées par des chercheurs eux-mêmes, **sans lien avec un agenda public** qui pousserait la question du non-recours. Celle-ci apparaît plutôt en **périphérie d'autres aspects du débat** sur la protection sociale en Finlande, dont **les principaux enjeux sont l'amélioration de son efficacité, la maîtrise des dépenses et la lutte contre la fraude aux prestations sociales**. La logique d'activation des prestations sociales et la volonté de réduire les « trappes à inactivité » dominent également le débat.

La question du non-recours est plutôt signalée dans trois débats. Le premier concerne **l'expérimentation du revenu de base** (ou revenu universel) en Finlande, en 2017-2018. Au-delà de l'objectif initial d'incitation à l'activité, le revenu de base devait participer à **réduire la bureaucratie et à simplifier le système d'octroi des prestations sociales**, par exemple en réduisant les conditions d'accès aux allocations de chômage telles que l'obligation de s'inscrire comme demandeur d'emploi au chômage ou en fusionnant plusieurs aides. De plus, le revenu de base devait **réduire le « non-recours temporaire » ou « frictionnel »,** lorsque par exemple les prestations sont demandées tardivement par l'allocataire. Mais surtout, il devait répondre à un frein connu dans le non-recours, celui des « coûts d'information », en **supprimant les échanges d'informations entre les allocataires et les administrations** pour évaluer l'éligibilité mensuelle à des prestations sociales. Sur ces aspects, l'évaluation montre que les personnes ayant reçu le revenu de base indiquent avoir moins expérimentées de bureaucratie au cours des deux dernières années que les personnes du groupe « contrôle » (même si une large majorité des allocataires considèrent toujours qu'il y a trop de bureaucratie dans la demande de prestations de sécurité sociale). Elles indiquent avoir une **meilleure confiance dans les institutions en général** (Kangas et al., 2019). Cette expérimentation du revenu

[88] Echanges avec un chercheur finlandais. De plus, une étude sur les assurances chômage gérées par l'un des fonds existants à l'époque (IAET-Kassa), citée dans le rapport d'Eurofund (2015), confirme cette hypothèse. Les cas de rejets de dossiers pour des raisons de délai dépassé de dépôt ou de mauvaises compréhensions des démarches, sont très faibles (un millier de cas sur plus d'une centaine de milliers de demandeurs).

de base, « s'il n'atteint pas l'objectif de retour à l'emploi qui était recherché, [a] pour effet induit une baisse de la complexité administrative ressentie par les bénéficiaires. C'est ainsi dans le champ des politiques de simplification et de lutte contre le non-recours au droit que les résultats de l'expérimentation finlandaise révèlent l'intérêt de ce type d'innovation » (Melloul, 2020[89]).

La question du non-recours aux prestations sociales est apparue implicitement dans la réforme de 2017. Là aussi, si celle-ci n'a pas pour but premier de réduire le non-recours, il était attendu que la clarification du système et la simplification des démarches aient un effet sur ce point. Korpela rappelle notamment que la réforme devait développer la dématérialisation des démarches administratives et le principe des « one-stop-shop », pouvant contribuer à réduire le non-recours (Korpela, 2020). Plus généralement, la **mesure phare de centralisation de la gestion de l'assistance sociale, transférée des communes vers KELA, devait renforcer l'égalité de traitement et ainsi tendre vers le principe d'universalité**. Les critères d'éligibilité sont dorénavant les mêmes et **la stigmatisation serait réduite par les démarches en ligne**. Surtout, le « pouvoir discrétionnaire » initialement observé dans les communes ne serait plus possible, alors qu'il entraînait des disparités dans le traitement des demandes (Parlement de Finlande, 2014 cité dans Saikkonen et Ylikännö, 2020). Pour autant, cette réforme continue de susciter de nombreuses **critiques** en termes d'accès aux droits, notamment pour les **personnes « éloignées du numérique »** ou qui n'ont pas de bureau de KELA à proximité, ainsi que l'invisibilisation des personnes qui ne seraient plus vues par les services sociaux[90] (Korpela, 2020). Les **délais d'obtention des droits sociaux ont également augmenté** selon la chercheuse[91], tandis que le baromètre social de KELA indiquait dès 2017 des problèmes techniques et des conflits entre KELA et les municipalités, entraînant des difficultés à l'assistance sociale comme aux aides locales complémentaires[92].

Enfin, ces **sujets de simplification et de clarification du système de protection sociale** (via une meilleure articulation entre les différentes prestations) sont **actuellement très présents dans le débat national**, en lien avec le projet de réforme de la sécurité sociale évoqué depuis plusieurs années. L'un des problèmes du système actuel, mis en avant dans les discussions sur le projet de réforme, est la **difficulté pour le citoyen d'apprécier les aides auxquelles il a le droit**. Sans s'appuyer sur des données chiffrées, plusieurs constats légitimant la réforme rejoignent ainsi la question du non-recours[93].

---

[89] https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/note-reactive-finlande-2020-5

[90] Ce faisant, le modèle historique qui reposait en Finlande sur une intervention combinant le « cash » (versement d'aide financière) et le « care » (accompagnement des travailleurs sociaux) est remis en cause par cette réforme.

[91] Entretien avec chercheuse finlandaise.

[92] https://sosiaalivakuutus.fi/kaikkia-toimeentulotuen-haasteita-ei-ole-ratkaistu/

[93] Par exemple lorsque le projet avance : « les gens ne reçoivent pas toujours l'aide dont ils ont le plus besoin, ou n'ont pas toujours accès aux services ou aux prestations dont ils ont besoin. Dans le pire des cas, ils ne reçoivent aucune aide » ; « Notre système de sécurité sociale actuel est compliqué et difficile à comprendre. Lorsque des personnes qui subissent des changements de vie et connaissent des situations de vie diverses et lorsque des frontières sectorielles sont franchies, la nature fragmentée et l'imprévisibilité du système sont mises en évidence ».

***Cartographie des acteurs producteurs : En Finlande, un modèle diversifié, à dominante scientifique***

L'essentiel des producteurs de mesure du non-recours en Finlande, qui rappelons-le sont **rares**, **appartiennent au milieu scientifique, universitaire ou non**. De l'histoire récente de ces statistiques, il ne se détache pas particulièrement une photographie claire, étant donné que les **porteurs de mesure ont progressivement changé** et qu'il n'y a pas de mesure régulière du non-recours. **L'Université de Turku** a joué un rôle essentiel en abritant les premiers travaux initiés sur le non-recours à l'assistance sociale (Virjo, 2000 ; Kuivalainen, 2007) et aux allocations logement (Jäntti, 2006). Cette université, la deuxième en taille en Finlande, **a un département de recherche sur la protection sociale**, qui s'intéresse particulièrement aux prestations sociales dans une **perspective comparative**. L'accès et le non-recours à ces prestations ont été étudiés par des chercheurs de ce département, avec des profils de politistes ou sociologues, mais sans que leurs travaux ne se soient poursuivis.

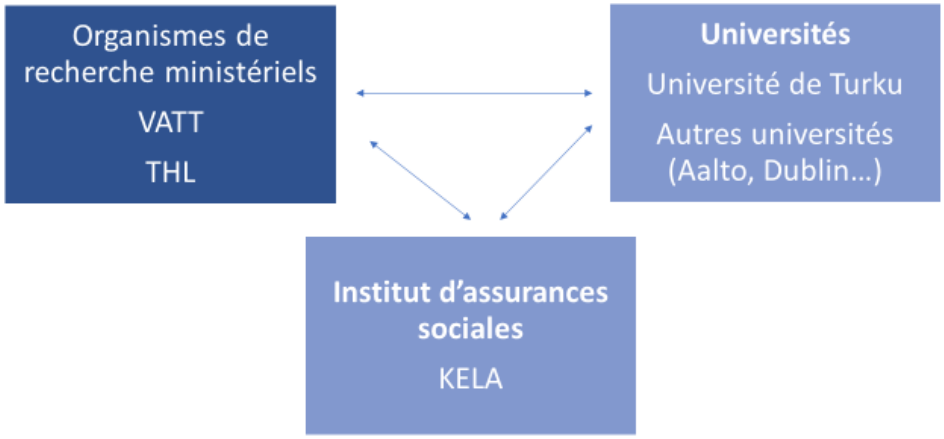
La Finlande a cette particularité qu'une partie des travaux, dont les plus connus, ont été initiés par des chercheurs étrangers et/ou en collaboration avec des chercheurs étrangers. C'est le cas du travail coordonné par l'économiste français Bargain (Bargain et al., 2007) et l'économiste autrichien Fuchs (Fuchs, 2007). Le cadre de leur travail était purement universitaire.

Ce faisant, les premiers travaux finlandais sont portés par des acteurs universitaires, sans lien apparent avec les pouvoirs publics. D'autres travaux, dont les plus récents, se distinguent sur ce plan, avec un organisme rattaché au Ministère des finances (VATT) et un autre rattaché au Ministère des affaires sociales et de la santé (THL). En effet, plusieurs chercheurs de l'Institut de recherche économique VATT ont étudié le non-recours (Lyytikäinen, 2008 ; Paukkeri, 2018 ; Paukkeri et Mattika, 2019) ou y ont participé (comme Viitamäki qui a contribué au travail coordonné par Bargain). VATT apparaît comme central dans cette cartographie des producteurs de mesure sur le non-recours en Finlande. Sa position n'est pas liée à sa nature d'organisme gouvernemental (qui aurait pu recevoir des demandes ou commander des études) mais elle tient au fait qu'il a développé un modèle de microsimulation (TUJA) utilisé pour les études sur le non-recours et qu'il fait de ce sujet un des axes de recherche. Quant à l'institut finnois sur la santé et la protection sociale (THL), les trois chercheurs auteurs de la dernière publication sur le non-recours en sont membres (Tervola et al. 2021). Rappelons que cet institut est également un contributeur clé de la réforme en cours de la sécurité sociale et le principal évaluateur de la précédente. Le travail de Tervola et al. est mené dans le cadre du projet INVEST (Inequalities, Interventions, and New Welfare State) de l'Académie de Finlande[94].

Cette cartographie montre en creux que ni Statistiques Finlande (*Tilastokeskus*), qui gère la principale base de données utilisées pour les études sur le non-recours (l'IDS), ni KELA (hormis le travail exploratoire de Korpela, 2020) ne mènent particulièrement d'études sur le non-recours. Cela peut tenir

[94] L'objectif du projet est de contribuer à améliorer le bien-être social en développant un nouveau modèle d'état plus anticipatif et durable et qui cible mieux les problèmes économiques et sociaux et qui contribue à améliorer l'efficacité des institutions publiques.

tant à une **tradition de la statistique publique qui « délègue » l'analyse des données à des organismes publics ou des chercheurs**, qu'à une **absence de mise à l'agenda du phénomène**.




***Présentation du principal producteur de données sur le non-recours***

**VATT (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus)**

VATT (Institut pour la recherche économique) a été fondé en 1990, en fusionnant deux organisations de planification écono-mique. Il s'agit d'une agence placée sous l'autorité du Ministère des finances, financée aux deux tiers par des fonds publics et le restant sur des contrats de recherche. VATT est spécialisé dans la recherche, indépendante et appliquée, en économie. L'agence a pour mission de promouvoir l'élaboration de politiques fondées sur des preuves ; d'évaluer les effets des politiques publiques ; d'apporter son expertise sur des problématiques d'action publique ; d'aider la décision. Elle s'appuie pour cela sur une spécialisation dans les outils économétriques et des recherches académiques, statistiques, basées sur des données de registres. Elle compte une cinquantaine de chercheurs et entretient des relations étroites avec plusieurs universités finlandaises.

Parmi les 5 thèmes de recherche de VATT, un axe concerne la sécurité sociale, la taxation et les inégalités sociales. La sous-utilisation et le recours aux prestations sociales font partie des domaines d'études cités dans cet axe.

***Objectifs des mesures***

Les objectifs des différentes études sur le non-recours, tels qu'ils sont présentés dans les documents, renvoient à une **approche cognitive** du phénomène. Elles visent à en **estimer l'ampleur et les principaux déterminants** ou, dit autrement, à « fournir une image complète du recours à l'aide sociale » (Paukkeri, 2017 : 2). Le fait qu'il y ait peu d'études sur ce plan, que celles-ci estiment des taux avec des écarts importants, en écho aux précautions méthodologiques avancées dans la littérature internationale, justifient la démarche d'expérimenter différentes méthodes pour mesurer le non-recours. Les études mesurant le non-recours en Finlande s'inscrivent dans une **volonté de venir discuter les travaux internationaux sur la question**, que ce soit en contribuant aux réflexions méthodologiques avec une méthode basée sur des données administratives (Bargain et al., 2007), en apportant un

**éclairage sur les dimensions dynamiques du phénomène** (Paukkeri, 2017) ou en démontrant l'effet de **l'information ciblée auprès d'une population particulière**, peu abordée dans les autres études (Paukkeri, Matikka, 2019). Les enjeux sociaux et politiques du non-recours ne sont pas systématiquement évoqués dans les études.

Cette approche axée sur la connaissance du phénomène et l'amélioration des modalités de mesure doit beaucoup au fait que les **estimations du non-recours sont produites principalement par des chercheurs**, académiques. Les études plus récentes affichent un **objectif davantage orienté vers l'évaluation**, bien que ces études ne s'inscrivent pas dans une commande précise dans ce sens. Cela se comprend par le contexte particulier, post-réforme de 2017. D'un leitmotiv affiché de **simplification des procédures et de réduction de la stigmatisation à une analyse critique de la réforme**, le sens donné à la question du non-recours se transforme en effet au fur et à mesure que cette réforme se met en œuvre et que ses effets sont documentés. Elle se cristallise dans les analyses des « gagnants » et des « perdants » proposées par plusieurs chercheurs (Korpela, 2020), notamment autour d'une **préoccupation des effets de la dématérialisation des démarches administratives**. Blomberg et Kroll en illustrent quelques aspects et affirment, comme d'autres, que les perdants sont les personnes les plus pauvres : « l'augmentation du nombre d'aides accordées pourrait être interprétée comme un signe de droits sociaux accrus, grâce à une diminution du non-recours. Toutefois, étant donné que l'une des nouveautés introduites dans le cadre de la réforme était la **possibilité de faire une demande numérique à l'échelle nationale** et qu'il n'existe pas de données comparables concernant le nombre de demandes rejetées avant la réforme, la réponse pourrait être plus complexe. […] Le nouveau système d'aide sociale a favorisé les demandeurs qui disposent de meilleures ressources et capacités pour naviguer dans le nouveau système de demande, en pratique plutôt **fortement numérisé et standardisé**. Les groupes qui bénéficient de l'aide sociale depuis plus longtemps et qui ont des situations de vie plus complexes ont à leur tour eu des difficultés à se débrouiller dans le nouveau système et la réforme de l'aide sociale a donc affaibli leurs droits sociaux » (Blomberg, Kroll, 2020 : 4).

### ***Modes de présentation et de diffusion des données chiffrées***

Les estimations du non-recours en Finlande ne font **pas l'objet d'une diffusion à un public large**. La plus connue des études sur le sujet, coordonnée par Bargain, a été publiée en anglais dans des Working paper puis dans une revue économique (Bargain et al., 2012). Elle est fréquemment référencée dans la littérature internationale sur le non-recours[95]. Elle l'est notamment pour sa contribution méthodologique, en soulevant les principaux enjeux et difficultés de la mesure du phénomène. Elle l'est également pour ses **résultats sur le taux élevé de non-recours à l'assistance sociale**. Elle sert notamment à appuyer le discours sur l'ampleur du non-recours et la nécessité de le prendre en compte ; ainsi des Anglais Finn et Goodship qui concluent de leur revue de littérature que « le non-recours aux

[95] Une analyse des citations de leur article montre qu'il est d'ailleurs davantage utilisé en dehors de la Finlande.

prestations de revenus sous conditions de ressources est un problème courant, même dans les pays où les prestations sociales sont comparativement généreuses, comme dans plusieurs pays nordiques » (Finn et Goodship, 2014 : 30).

Pour le reste, les études sont publiées dans des supports académiques, que ce soit dans des manuscrits de thèse (Paukkeri, 2017), des rapports de recherche (Lyytikäinen, 2008), des working paper (Paukkeri et Matikka, 2017 ; Tervola et al., 2021) ou des blogs[96]. Quant au travail de Korpela, il n'a été présenté que dans un séminaire d'experts du non-recours et non auprès de KELA, sa diffusion ayant été arrêtée par la pandémie[97]. Il est **ainsi difficile de voir dans quelle mesure les différents travaux estimant le non-recours en Finlande participent au débat public sur la protection sociale, même s'ils ont certainement contribué à maintenir l'intérêt pour la sous-utilisation des aides**, l'un des constats centraux légitimant la réforme actuelle de la sécurité sociale.

[96] THL anime un blog qui permet de vulgariser les travaux, dont celui récent sur le non-recours de Tervola et al. : https://blogi.thl.fi/suomalaista-sosiaaliturvaa-voidaan-yksinkertaistaa/

[97] Entretien chercheuse finlandaise.

**A propos de l'auteur**
Antoine Rode est chargé de recherche à l'ODENORE et chercheur associé au Laboratoire de Sciences sociales PACTE (UMR CNRS 5194).

*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*