

Conférence du 27 octobre 2015 à Genève,

co-organisée par la Haute Ecole de Travail Social et l'Institut d'études de la citoyenneté (Unige)
dans le cadre du 1^{er} séminaire régional sur le non-recours aux droits et prestations sociales.

Philippe Warin : Le non-recours aux droits

Le non-recours aux droits à des prestations financières ou non financières passe de moins en moins inaperçu. Ce phénomène d'ampleur se mesure à ses conséquences sociales et économiques. Lorsque son explication n'est pas individuelle, elle renvoie aux dispositifs eux-mêmes. L'accessibilité mais aussi l'acceptabilité des dispositifs entrent en ligne de compte.

Un phénomène massif, mais relativement peu connu.

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

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) propose quatre grandes formes de non-recours. Chacune a des raisons qui ont été répertoriées et expliquées.

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

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

L'importance du phénomène se mesure également au regard des non dépenses liées au non-recours. Celui-ci atteint des milliards. Des données financières peuvent être rapportées aux estimations de la

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

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

Un phénomène signalé ou traité dans différentes littératures scientifiques

Une prise en compte évidente de la question du non-recours apparaît dès les années 1960 dans plusieurs littératures scientifiques, qu'il s'agisse des travaux nord-américains sur le Welfare Stigma ou britanniques sur le ciblage de la protection sociale, ou français sur les inégalités sociales.

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

De la confrontation scientifique entre explications exogènes et endogènes de la stigmatisation va résulter une autre question, celle de l'exposition publique (*public exposure*) des bénéficiaires, à partir de laquelle la stigmatisation apparaît cette fois comme un mécanisme de dissuasion, notamment en période de chômage élevé et persistant. Cette thèse sera développée plus récemment en particulier dans des études menées en Italie par le Laboratorio Riccardo Revelli.

Par ailleurs, les travaux sur le ciblage des politiques sociales vont également rendre compte du phénomène de non-recours. La *social administration* anglaise qui se développe au sein de son

principal foyer – le département de *Social Science* créé en 1912 à la *London School of Economics* – autour de Marshall, Titmuss, Twonsend va dénoncer la carence des moyens dédiés aux programmes sociaux. On se rappelle de l’affirmation de Richard Titmuss : “*The programs for the poor are often of low quality*”, mais son constat est aussi que les prestations les plus sélectives présentent des taux de non-recours plus élevés que les prestations universelles.

Ainsi, un lien direct peut être établi entre le choix pour le ciblage (*targeting*) des prestations et la reconnaissance institutionnelle de la question en Grande-Bretagne puis en Europe continentale (Pays-Bas, Allemagne, France). On peut d’ailleurs remarquer que les premières typologies explicatives du non-recours (celles du psychosociologue écossais Scott Kerr puis du sociologue néerlandais Wim Van Oorschot) seront produites à partir de l’étude des processus dynamiques de demandes de prestations ciblées.

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

Le non-recours, un comportement à dimension politique

Le non-recours concerne une diversité de domaines d’intervention publique et donc une multiplicité d’actes concrets individualisés, ce que le spécialiste de l’analyse et du pilotage des politiques publiques, le professeur Peter Knoepfel (IDHEAP-UNIL), appelle les « outputs ». De fait, si les objets d’étude concernent une diversité de politiques (santé : droits assurance, services de soins..., logement, transport, justice...), l’observation et la mesure du phénomène ne peuvent se faire qu’au niveau des outputs. Cela ne signifie pas pour autant que le non-recours n’a pas des significations sociales et politiques générales. En l’espèce, l’analyse compréhensive du phénomène indique que les raisons dépassent parfois les seuls attributs de l’output et concernent les éléments substantiels de la politique publique qui le produit, soit les éléments opérationnels (les procédures et pratiques professionnelles... mais aussi les conditions réglementaires de l’accès aux outputs), les ressources des politiques (notamment financières) et les objectifs concrets visés. Dit autrement, la question du non-recours est une façon d’aborder la question plus générale de la réception des politiques par leurs publics.

Sous cet angle, la question est éminemment politique, comme nous le développons par ailleurs¹. Parmi les formes de non-recours, la non demande, en particulier quand il s’agit d’un « non-recours volontaire actif », amène une discussion sur sa signification en tant que comportement à dimension politique. Selon Van Oorschot, dont le modèle d’analyse a inspiré la typologie de l’Odenore, le non-recours volontaire est actif lorsqu’il est porté par des principes, valeurs, et/ou des prises de décision rationnellement construites. C’est par exemple le cas lorsque les personnes considèrent notamment les prestations sociales comme une forme d’assistantat, ou de charité et préfèrent se débrouiller seules, ou considèrent comme honteux d’aller demander leur dû. A l’inverse, le non-recours volontaire passif, concerne essentiellement des personnes rebutées par les démarches administratives.

Si l’on suit Van Oorschot, le non-recours volontaire actif procède de la capacité d’un output à inciter son utilisation, soit son « affordance » pour reprendre la notion du psychologue américain James-Jerome Gibson. Cette capacité est appréciée sur un registre soit utilitariste du type coût/bénéfice, soit identitaire lié au partage de valeurs communes. Dans un cas, le non-recours par non demande

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

volontaire active est lié à une trop faible valeur d'usage. Dans l'autre, il est dû à un désintérêt/désaccord avec la valeur d'échange de l'output, c'est-à-dire avec le type de rapport social imposé aux usagers par les principes d'action constitutif de l'output.

Dans l'un ou l'autre des cas, la pertinence de l'output n'est pas évaluée de la même façon par les destinataires potentiels. D'un côté, la pertinence est appréciée à partir de la satisfaction que les usagers, assurés, allocataires, etc. pensent pouvoir retirer de son utilisation pour répondre à leurs besoins (valeur d'usage). De l'autre, elle est jugée en fonction de la « propriété objective » générale attribuée à la prestation en termes de progrès social, de protection, de solidarité, d'assistance, etc., (valeur d'échange).

Le non-recours – et la non demande en particulier – apparaît comme politique dans la mesure où il exprime une appréciation portée sur l'offre publique. Il ne s'agit toutefois pas d'un comportement politique au sens où il ne s'inscrit dans les pratiques sociales qui formalisent habituellement les comportements politiques. C'est-à-dire dans l'ensemble des pratiques sociales liées à la vie politique, examinées sous l'angle des comportements électoraux, des engagements politiques dans des partis, des syndicats ou des associations, des participations à des manifestations ou mouvements sociaux, que ces pratiques soient conventionnelles ou non conventionnelles.

Dit autrement, le non-recours reste un phénomène méconnu mais en plus il ne peut pas être audible politiquement parlant du fait de l'absence de pratiques constituées pour recueillir ces expressions individuelles. Pourtant, dans l'abondante littérature sur les *policy feedbacks*, des travaux importants portent sur les conséquences de l'expérience individuelle des politiques publiques et des rapports avec les organisations prestataires sur la confiance dans les institutions et la participation politique en termes d'implication électorale ou d'engagement citoyen. Sous cet angle la reconnaissance institutionnelle du non-recours comme comportement politique dépend probablement des modes de construction des politiques publiques et de leurs fonctionnements démocratiques (participation, évaluation).