

Comprendre le phénomène du non-recours aux droits et aux services

30 juin 2021
CREAI Grand – Est

Louis Bourgois
Odenore / Chaire PPS

PARTIE 1

PREMIERE DÉFINITION DU PHÉNOMÈNE DU NON-RECOURS

Définition initiale :

- Il y a « *non-recours à une prestation sociale lorsqu'une personne ne perçoit pas tout ou partie d'une prestation à laquelle elle a droit* » (Math, Oorschot, 1996).
- Initialement, les travaux sur le non-recours, notamment à l'étranger, se sont intéressés aux prestations légales financières.

Le phénomène du non-recours

Définition de l'Odenore, retour sur les termes

Le non-recours renvoie à la situation de toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre (Warin, 2016).

- ✓ « *...toute personne...* » : **tout le monde est potentiellement en situation de NR et ce n'est pas nécessairement un problème** du point de vue des pouvoirs publics, des travailleurs sociaux, et des personnes concernées.
- ✓ « *...une offre publique de droits et de services...* » : l'objet du non-recours a été élargi au-delà des seules prestations légales financières ; **le phénomène se retrouve dans plusieurs champs d'action publique.**

Le phénomène du non-recours

Définition de l'Odenore, retour sur les termes

Le non-recours renvoie à la situation de toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre (Warin, 2016).

- ✓ « ...à laquelle elle pourrait prétendre... » : **les conditions d'éligibilité aux droits et aux services sont variables**, tendent à devenir de plus en plus complexes, peuvent dépendre de l'appréciation des directeurs de structures et des travailleurs sociaux.
- ✓ « ...la situation... » : **l'analyse du NR consiste à resituer le NR dans les parcours des individus**, en tenant compte des histoires de vie et des conditions de vie, en tenant compte des contextes institutionnels et des pratiques professionnelles, en tenant compte des contextes politiques, *etc.*

Le phénomène du non-recours

Ampleur du phénomène, quelques chiffres

- **4 milliards d'€ de fraudes** aux prestations sociales ; **5,3 milliards de non-dépenses** liées au RSA (Odenore, 2012)
- **Le taux de non-recours** se mesure par le rapport entre la population effectivement bénéficiaire et la population potentiellement éligible à un droit.
 - **RSA** : 50 % ; activité : 68% ; Socle : 35 % (DARES-CNAF, 2011)
 - **Cmu-C** : 26% ; **ACS** : 70% (Fonds CMU, 2011)
 - **DALO** : 90% (650 000 éligibles ; 206 000 recours ; 68 000 réponses favorables)
 - **115** : A Paris 25 % des demandes aboutissent à un hébergement sur une ou plusieurs nuits ; Dans les Bouches-du-Rhône 34 % des demandes aboutissent à un hébergement sur une ou plusieurs nuits (FNARS, novembre 2017).
 - **APA** (Allocation Personnalisée d'Autonomie) : 20% des heures facturées ne sont pas utilisées en l'Isère (Odenore, 2010).

Partie 2.

QUELLES CAUSES AU NON RECOURS ?

Les 4 types de non-recours

La typologie de l'Odenore

- Les 4 types de non-recours selon les travaux de l'Odenore :
 - **La non connaissance** : l'offre sociale n'est pas connue par ses destinataires.
 - **La non demande** : l'offre sociale est connue mais n'est pas demandée.
 - **La non proposition** : l'offre sociale n'est pas proposée par les professionnels.
 - **La non réception** : l'offre sociale est connue, demandée, mais n'est pas reçue.

- ⇒ Les 4 types de NR renvoient à **4 registres explicatifs du phénomène**.

- ⇒ Les situations de NR peuvent se situer à **l'articulation de deux types** et peuvent évoluer d'un type à l'autre.

- Différentes formes de non-recours (CNAF, 1996):
 - ✓ NR **partiel ou complet**
 - ✓ NR **ciblé ou cumulatif**
 - ✓ NR **frictionnel, temporaire, permanent**

Le non-recours par non-connaissance

Définition de la non-connaissance	Raisons associées à la non-connaissance
<p>L'offre sociale n'est pas connue par ses destinataires.</p> <p>La non-connaissance renvoie principalement à l'horizon informationnel et cognitif des destinataires.</p> <p><i>Voir les travaux d'Eddy Supeno sur la notion d'« horizon informationnel » et les travaux de Benjamin Vial sur la notion de « non-concernement ».</i></p>	<ul style="list-style-type: none">- Non-information : Les individus ne sont pas informés de l'existence des institutions, des droits, des services, des dispositifs.- Non-compréhension : Les individus ne comprennent pas certaines informations sur l'offre sociale, sur le fonctionnement des institutions, sur les démarches administratives. Ils ne sont pas préparés à la complexité du paysage institutionnel et des démarches administratives.- Non-concernement : Les individus ne se sentent pas concernés par les droits et les services auxquels ils peuvent prétendre. Ils ne prêtent pas ou plus attention aux informations qui circulent sur l'offre sociale.

Le non-recours par non-connaissance

Jérôme, 22 ans, sans diplôme, sans emploi : « [Les Missions Locales] j'ai été surpris que ça existe ! Je pensais pas en fait qu'il y avait ça, j'étais pas au courant. [...] Avant que Pôle Emploi me parle de la Mission Locale, je me disais qu'il y avait pas trop d'opportunités ou d'autres solutions. A part bon la seconde chance où j'avais eu un mauvais écho, voilà je me disais il y avait pas trop de solutions pour les jeunes qui ont décroché. [...] L'écho que j'ai eu sur la seconde chance [E2C] c'est que c'était plus pour des jeunes qui avaient des problèmes de comportement, des problèmes avec l'autorité, des problèmes au niveau des notes [...]. Après du coup je me suis pas spécialement renseigné sur ce qu'ils proposaient, quels types de formation [...]. Ca m'a un petit peu freiné ouais, je me suis dit en fait que c'était pas pour moi » (Jérôme, 22 ans, sans diplôme, sans emploi).

Le non-recours par non-connaissance

Fabien, 24 ans, sans diplôme, sans emploi : « Jusqu'au moment où j'ai pris rendez-vous à l'assistante sociale, j'étais informé de rien du tout moi de mes droits en tant que jeune actif tout ça [...] J'aurais aimé qu'on m'informe parce que c'est vrai qu'il y a beaucoup de jeunes dans l'ignorance. [...] Comme par exemple pour la mission locale, avant d'être allé prendre rendez-vous avec l'assistante sociale, je ne connaissais pas. Donc comme je ne connaissais pas je ne savais pas que ça existait, personne m'en avait parlé, donc j'étais pas au courant donc j'étais entre guillemets dans l'ignorance. Donc comme j'ignorais que ça existait bah ouais entre guillemets je ne me faisais pas de soucis dessus [...] Maintenant que je sais que ça existe, je vais essayer d'explorer cette piste [...]. Pour le moment je me dis bah si j'avais su j'aurais fait plus tôt, j'y serais allé plus tôt » (Fabien, 24 ans, sans diplôme, sans emploi).

Le non-recours par non-demande (1/2)

Définition de la non-demande

L'offre sociale est connue mais n'est pas demandée par ses destinataires.

La non-demande renvoie principalement aux dispositions psychosociales, aux représentations, aux valeurs, aux opinions des destinataires.

Voir l'ensemble des travaux sur les « jeunes en errance » et les travaux de Julien Lévy et Benjamin Vial sur le non-recours comme preuve d'autonomie.

Raisons associées à la non-demande

- **Protection de soi** : Les individus se mettent en retrait d'une partie de la vie sociale. Ils sont dans l'incapacité de rechercher un emploi ou une formation. Ils traversent une période de découragement. Ils ne trouvent pas l'énergie pour engager de nouvelles démarches. Ils ont peur d'être confrontés à de nouveaux échecs. Ils éprouvent un sentiment de honte. Ils appréhendent le regard des autres.
- **Affirmation de soi (1)** : Les individus affirment leur autonomie vis-à-vis des institutions. Ils valorisent leur capacité à se débrouiller par leurs propres moyens en se passant de l'aide publique. Ils cherchent à se distinguer des publics disqualifiés (« cas sociaux » ; « assistés » ; « clochards » ; etc.).

Le non-recours par non-demande (2/2)

Définition de la non-demande

L'offre sociale est connue mais n'est pas demandée par ses destinataires.

La non-demande renvoie principalement aux dispositions psychosociales, aux représentations, aux valeurs, aux opinions des destinataires.

Raisons associées à la non-demande

- **Affirmation de soi (2)** : Les individus affirment leur autonomie vis-à-vis des institutions. Ils s'autorisent une forme de pause ou de parenthèse au cours de laquelle ils préfèrent profiter de leur temps libre. Ils revendiquent le droit d'expérimenter un autre mode de vie et/ou affichent leur appartenance à un autre monde social.
- **Sentiment d'insatisfaction** : Les individus ne sont pas satisfaits par l'offre sociale et/ou par la relation d'accompagnement. Ils critiquent le temps d'attente entre chaque rendez-vous, l'absence de proposition, la vacuité des échanges avec les professionnels, l'inutilité des ateliers proposés, le manque d'engagement des professionnels. Ils se sentent disqualifiés par certains professionnels (expériences de disqualification liées à la demande, liées au parcours, liées à l'âge).

Le non-recours par non-demande

Aïssatou, 19 ans, sans diplôme, sans emploi : « Il faut savoir se débrouiller par soi-même hein ! [...] Et puis même pour plus tard quand on sera âgé aussi. Quand on est trop dépendant, qu'on sait pas se débrouiller par soi-même, qu'il faut toujours qu'il y ait quelqu'un pour avoir ce qu'on veut, qu'on peut pas aller le chercher par soi-même. [...] Autant essayer au maximum de se débrouiller par soi-même avant d'aller chercher de l'aide. [...] Si j'arrive au raisonnement de chercher les choses par moi-même, pour autre chose aussi ça va être le même raisonnement et au final je garderai un peu mon indépendance » (Aïssatou, 23 ans, sans diplôme, sans emploi).

Le non-recours par non-proposition (1/2)

Définition de la non-proposition

L'offre sociale n'est pas proposée par les professionnels.

La non-proposition renvoie principalement aux postures et pratiques professionnelles. Elle s'inscrit dans un contexte institutionnel. Elle est en lien avec les valeurs personnelles des professionnels.

Voir les travaux de Xavier Zunigo sur le travail d'insertion et les travaux de Léa Lima et Christophe Trombert sur le pouvoir de proposition et de décision des professionnels.

*Egalement David Laumet et Audrey Martin sur le non recours au DALO
Louis Bourgois sur Bidonvilles et protection de l'enfance*

Raisons associées à la non-proposition

- **Manque d'information** : Les pros ne connaissent pas l'offre sociale. Ils ne maîtrisent pas l'ensemble des démarches. Ils ne disposent pas des bons interlocuteurs dans leurs réseaux professionnels.
- **Manque de temps** : Les pros manquent de temps pour s'informer sur l'offre sociale et pour développer leurs réseaux professionnels. Ils manquent de temps pour informer les individus et pour les accompagner dans leurs démarches.

Le non-recours par non-proposition (2/2)

Définition de la non-proposition	Raisons associées à la non-proposition
<p>L'offre sociale n'est pas proposée par les professionnels.</p> <p>La non-proposition renvoie principalement aux postures et pratiques professionnelles. Elle s'inscrit dans un contexte institutionnel. Elle est en lien avec les valeurs personnelles des professionnels.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Manque de moyens : Les pros anticipent l'insuffisance du budget ou du nombre de places disponibles dans les dispositifs. Ils préfèrent éviter d'engager des démarches inutiles et/ou risquées.- Choix et jugements : Les pros jugent l'offre sociale inadaptée par rapport à la situation d'une personne. Ils estiment que c'est à l'utilisateur d'exprimer ses besoins et de formuler une demande. Ils jugent la demande de l'utilisateur prématurée (temporisation). Ils jugent la demande l'utilisateur illégitime (refus ou dissuasion).

Le non-recours par non-réception

Définition de la non-réception	Raisons associées à la non-réception
<p>L'offre sociale est connue et demandée mais n'est pas reçue.</p> <p>La non-réception renvoie à la lourdeur, à la lenteur et à la complexité des démarches et des procédures administratives, ainsi qu'aux limites quantitatives de l'offre.</p> <p><i>Voir le rapport de Célia Vérot et Antoine Dulin. Voir également les travaux de Benjamin Vial sur la surexposition des jeunes aux difficultés administratives pour le Défenseur des droits.</i></p>	<ul style="list-style-type: none">- Erreurs : Des erreurs sont commises au cours des démarches et/ou du traitement des demandes. Ces erreurs sont commises par les usagers, par les professionnels, par les administrations.- Délais de traitement : Le traitement des demandes prend du temps. Les demandeurs sont mis sur liste d'attente.- Manque de moyens : Les budgets ou les places disponibles sont insuffisants.- Abandons : Les individus abandonnent les démarches en cours de demande (complexité, délais, incertitudes, changements, etc.).- Discriminations : Les individus subissent des discriminations liées à l'âge, à l'origine, au territoire, au genre, etc.

Points principaux sur les raisons du non-recours

- Le phénomène du non-recours renvoie à **4 registres explicatifs : non-connaissance ; non-demande ; non-proposition ; non-réception.**
- La non-connaissance n'est **pas seulement liée à un manque d'information des destinataires.** La non-demande n'est **pas seulement liée à une forme de protection de soi.** La non-proposition n'est **pas seulement liée à un manque d'information des professionnels.** La non-réception n'est **pas seulement liée à la complexité des démarches administratives.**
- **Les postures et les pratiques professionnelles** participent à produire ou à réduire le phénomène du non-recours. Elles s'inscrivent dans un contexte institutionnel et sont également en lien avec les valeurs personnelles des professionnels.

CONCLUSION

**QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION
OUVERTES PAR LE NON-RECOURS**

Un non-recours par interdiction ?

- Cf. thèse sur les politiques locales des bidonvilles.
- Découverte de dispositifs interdisant l'accès à certains services de droit commun.
- Réflexion plus large sur la prise en charge de certains « publics », notamment en institution.

Intérêts d'une approche par le NR à l'échelle des territoires

- Non Recours: un objet, mais aussi une approche et une posture => Cf. sociologie de la réception (A. Revillard)
- Incite à mettre en lumière des situations souvent invisibles
- Permet d'interroger les **postures**, les **pratiques professionnelles** pour prévenir/réduire le non-recours ?
- Permet aussi d'interroger le fonctionnement des institutions et établissements, à la fois dans le repérage de situations, mais aussi dans la création de situations de NR
- Oblige à une réflexion collective, en réseau.

Pistes bibliographiques

- Bourgois, Louis. 2020. « Limiter l'accès aux services de droit commun pour mieux insérer ? Le « non-recours par interdiction temporaire » dans les politiques locales des bidonvilles », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 245-266.
- Défenseur des droits. 2017. « Enquête sur l'accès aux droits. Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque de non-recours ». *Sondage IPSOS*.
- Lévy, Julien, Laumet, David. « Le DALO : la « fraude morale » de l'Etat ». La découverte. *Chapitre ouvrage*.
- Muniglia, Virginie. 2017. « Comprendre les ruptures dans les parcours d'accompagnement. L'exemple des jeunes faisant l'expérience de la dépendance "contrainte" ». *Informations Sociales*, n°195.
- Odenore. 2013. *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. La découverte.
- Revil, Hélène. 2014. « Le « non-recours » à la couverture maladie universelle et sa mise à l'agenda de l'Assurance maladie : un phénomène qui travaille l'institution », *La Revue de l'Ires*, n° 81, p. 3-32.
- Revillard, Anne. 2017. « La réception des politiques du handicap : une approche par entretiens biographiques », *Revue française de sociologie*, Vol. 58, n° 1, p. 71-95.
- Vial, Benjamin. 2016. « Ne pas se sentir concerné par ses droits », *Agora débats/jeunesses*, N° 74, n° 3, p. 77-88.
- Warin, Philippe. 2020. *Petite introduction à la question du non-recours aux droits sociaux*, ESF Editeur.
- Warin, Philippe, Chauveaud, Catherine et Rode, Antoine. 2018. « Le non-recours par non-orientation. Un cas concernant le handicap psychique », *Les Working Papers de l'Odenore*, n° 24, p. 11.