



Le non-recours aux droits et aux services

Éléments de définition

Focus de la PFoss n°9
Septembre 2016

Dans son rapport sur la pauvreté en France de décembre 2012, le gouvernement reconnaît le non-recours aux droits comme un frein à l'efficacité des politiques de solidarité [1]. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 place alors l'amélioration de l'accès aux droits sociaux comme un objectif politique prioritaire et majeur du gouvernement pour lutter contre la pauvreté [2]. La circulaire préfectorale du 16 janvier 2014, relative à la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux, rappelle qu'il est crucial de se mobiliser autour de l'objectif prioritaire d'identifier les obstacles empêchant le recours aux droits et d'y apporter des réponses concertées et innovantes [3].

Dans ce contexte, les partenaires de la Plate-forme de l'observation sanitaire et sociale Auvergne-Rhône-Alpes ont souhaité mener une réflexion sur la question du non-recours aux droits et aux services. Ce Focus de la PFoss n°9 est le 1^{er} volet d'une série de publications synthétiques et pédagogiques destinées aux divers acteurs qui sont amenés à œuvrer, localement, contre le non-recours aux droits sociaux. Il apporte quelques éléments de contexte et de définition sur la notion de non-recours aux droits et aux services. D'autres Focus de la PFoss suivent et abordent le problème du non-recours à différents droits : le non-recours aux tarifs sociaux de l'énergie, le non-recours au revenu de solidarité active (RSA) et le non-recours à l'allocation pour adulte handicapé (AAH). L'ensemble des publications devrait permettre de sensibiliser les potentiels acteurs sociaux responsables des droits mais également les « porteurs » politiques et institutionnels dans l'éventualité de déployer, un baromètre de non-recours (voir encadré p. 2) sur des territoires à délimiter.

Sommaire

Focus de la PFoss n° 9 - Le non-recours aux droits et aux services - Éléments de définition.

Focus de la PFoss n° 10 - Le non-recours aux tarifs sociaux de l'énergie.

Focus de la PFoss n° 11 - Le non-recours au revenu de solidarité active (RSA) et à l'allocation pour adulte handicapé (AAH).

Définition du non-recours

L'étude du non-recours en France a d'abord porté sur les prestations sociales financières. Les conditions d'accessibilité aux prestations (ressources, âge, composition de la famille...) permettaient de définir une population potentiellement éligible [4]. Contrairement à d'autres droits et services émanant des politiques publiques pour lesquels les publics cibles sont plus difficiles à quantifier, les prestations sociales se prêtaient bien à cette approche.

La définition initiale renvoie donc le non-recours à « toute personne éligible à une prestation sociale [financière], qui – en tout état de cause – ne la perçoit pas. »

Aujourd'hui, l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services (Odenore), créé en 2003 suite au constat d'un manque d'outils de mesure et de connaissance sur cette question, préconise d'élargir l'objet du non-recours au-delà du domaine des prestations sociales financières, notamment à l'offre publique de droits et de services [4].

La mesure du non-recours

Le taux de non-recours à un droit est le rapport du nombre de personnes éligibles non bénéficiaires du droit sur le nombre total de personnes éligibles à ce droit. La difficulté de mesure du taux de non-recours réside dans la quantification de l'ensemble de la population éligible.

Deux méthodes sont utilisées pour estimer les population éligibles : l'utilisation de bases de données administratives et d'enquêtes existantes (utilisation de modèle de micro-simulation socio-fiscal par exemple) ou la mise en place d'enquêtes spécifiques, alternative plus onéreuse mais produisant des résultats plus fiables [1].

Importance du phénomène en France

Le non-recours aux prestations sociales fragilise les populations les plus modestes, les rendant plus vulnérables, voire plus pauvres. La lutte contre ce non-recours est un objectif essentiel de justice sociale et de préservation de la cohésion sociale, notamment pour les collectivités locales qui sont au plus près du quotidien des populations [5].

En France, une enquête menée par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) met en évidence un taux moyen de non-recours pour les trois types de revenu de solidarité active (RSA) de 50 % fin 2010. Ce taux est de 35 % pour le RSA socle et 68 % pour le RSA activité [6]. Ces résultats peuvent être nuancés par la nouveauté du dispositif qui nécessite un temps d'installation et de montée en charge.

Dans son rapport sur la pauvreté en France, le gouvernement propose un état des lieux sur le non-recours [1]. Le taux de non-recours à la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) en France métropolitaine en 2011 est estimé entre 10 et 24 % des éligibles. Concernant l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), le taux de non-recours est estimé par le Fond CMU entre 53 et 67 %. Par ailleurs, selon la Cour des comptes, le taux de non-recours à la prime pour l'emploi (PPE) concerne au moins 6 % des déclarants¹ mais reste inférieur à 10 % en 2009 [1].

Ces non-recours aux prestations atteignent des sommes non négligeables. Ainsi, 5,7 milliards d'euros au titre du RSA ne sont pas versés à celles et ceux qui pourraient y avoir droit et qui n'y recourent pas chaque année. Depuis la mise en place des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, 767 millions

¹ ceux ayant des revenus les rendant potentiellement éligibles à la prestation mais n'ayant pas renseigné le nombre d'heures travaillées sur l'année dans la déclaration des revenus (condition pour bénéficier de la PPE)



Partenaires de la PFoss Auvergne-Rhône-Alpes: services de l'État (DDCS, DDCSPP, Direccte, DRDJSCS, Dreal, Insee, Rectorats), établissements publics (ARS, Pôle emploi), collectivités territoriales (Conseil régional, conseils départementaux, mairies), organismes de protection sociale (Caf, Carsat, DRSM, MSA), associations (Creai, Fnars, Mrie, Odenore, ORS, Udaf, Uriopss...), agences d'urbanisme, CCAS, centres de ressources...

Les causes du non-recours

Les causes ou explications du non-recours sont multiples et peuvent être regroupées en quatre types [10] :

- l'accès à l'information sur l'existence de la prestation et ses conditions (éligibilité et procédure d'inscription) ;
- le besoin subjectif de la prestation (l'individu peut ne pas se sentir concerné) et le montant et la durée de celle-ci (plus la prestation attendue est élevée et perçue longtemps, plus le recours est élevé) ;
- la complexité des règles de droit, de l'organisation administrative et des procédures (coordination imparfaite entre institutions en contact avec le public-cible, fragmentation des institutions, versatilité de l'éligibilité...) ;
- les facteurs sociaux et psychologiques (crainte de la stigmatisation sociale, refus de dépendre de l'aide sociale...).

Certains déterminants liés aux caractéristiques individuelles (niveau d'éducation) et à l'environnement social (isolement, composition familiale) interagissent avec ces causes de non-recours.

Ainsi, trois niveaux d'analyse existent pour comprendre les raisons du non-recours : l'opérateur chargé d'administrer la prestation ou le droit, le dispositif lui-même et l'utilisateur.

Une expérimentation menée en Loire-Atlantique et Seine-et-Marne pour réduire le non-recours aux minima sociaux a permis d'identifier huit explications au non-recours : mauvaise image de la prestation, manque d'information sur celle-ci, absence de pro-activité de la part de l'utilisateur, éligibilité inconnue, déficit de médiation et d'accompagnement, complexité de la prestation, rupture de processus d'instruction et intérêt faible ou concurrence d'une autre prestation [11].

Références bibliographiques

- [1] Rapport du gouvernement sur la pauvreté en France, Décembre 2012.
- [2] Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Janvier 2013.
- [3] Circulaire N°DGCS/SD1B/2014/14 du 16 janvier 2014 relative à la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux.
- [4] Warin P, Le non-recours : définition et typologies, Document de travail n°1, Odenore, 2010.
- [7] L'envers de la « fraude sociale », le scandale du non-recours aux droits sociaux, Odenore, Éditions La Découverte, 2012.
- [5] La lutte contre le non-recours au local, Odenore, Rapport final, 31 mars 2015.
- [6] Comité national d'évaluation du RSA, Rapport final, Décembre 2011.
- [8] Math A, Oorschot (Van) W, La question du non-recours aux prestations sociales, Recherches et prévisions, n°43, Mars 1996.
- [9] Warin P, L'action sur le non-recours devant les résistances du travail social, Revue françaises des affaires sociales, Dossier thématique « Solidarités publiques et solidarités privées », n°s 1 et 2, Janv-Juin 2014.
- [10] L'accès aux droits et le non-recours de la branche Famille de la Sécurité Sociale, Dossier d'étude n°173, Cnaf, Novembre 2014.
- [11] Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, Guide méthodologique pour la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux, Juillet 2014.
- [12] Mazet P, Warin P, La lutte contre le non-recours : des enjeux pour la production des politiques sociales. Regards, n°46, septembre 2014.

d'euros n'ont pas été perçus par les ménages éligibles ou encore 700 millions d'euros de CMU-C n'ont pas été versés à des assurés sans complémentaire qui auraient pu en bénéficier et 378 millions d'euros d'ACS [7].

D'un point de vue comptable, la dépense sociale est considérée comme seul coût. Les non-dépenses liées aux non-recours représentent une opportunité d'économie budgétaire. Mais une vision positive de la dépense sociale lui confère une fonction économique vertueuse : les recettes fiscales et sociales servent à financer des services publics et le fonctionnement quotidien du système de prestations et d'aides sociales. En période de crise, la dépense sociale permet de compenser les pertes de revenus et de soutenir la demande sociale. Elle contribue à la création d'emplois dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Ce retour sur investissement de l'argent public a été explicité de diverses façons par des programmes européens et internationaux. Des outils méthodologiques existent pour évaluer les incidences des politiques sociales et leur réalité productive [7, 12].

Baromètre du non-recours

Dispositif local pour l'accès aux droits, il a pour objectifs [5] :

- de détecter et renseigner les situations de non-recours ;
- d'analyser ces situations pour en comprendre les raisons et imaginer des réponses ;
- d'interpeller les institutions afin d'agir globalement et durablement sur les causes.

Les typologies du non-recours

Plusieurs typologies du non-recours existent. Une première classification distingue [8] :

- le non-recours primaire : l'utilisateur n'a pas fait de demande ;
- le non-recours secondaire : l'utilisateur a fait une demande qui n'a pas abouti ;
- le non-recours partiel : la prestation est perçue à un montant inférieur à celui potentiellement dû ;
- le non-recours total : la demande est faite mais la prestation n'est pas servie.

Le non-recours peut également être classé selon la durée :

- le non-recours temporaire : délai entre le moment où l'utilisateur est éligible et le moment où il demande la prestation ;
- le non-recours permanent : délai entre le moment où l'utilisateur devient éligible et celui où il ne l'est plus, la demande n'ayant pas été faite ;
- le non-recours frictionnel : délai entre le moment où la demande est faite et où la prestation est effectivement perçue.

L'Odenore distingue, quant à lui, quatre types de non-recours [9] :

- la non-connaissance : l'offre n'est pas connue ;
- la non-demande : l'offre est connue mais pas demandée ;
- la non-réception : l'offre est connue, demandée, mais pas obtenue ;
- la non-proposition : l'offre n'est pas proposée par l'intermédiaire social parce qu'il l'estime inadaptée à la personne.

Pilotage de la PFoss Auvergne-Rhône-Alpes



Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale Auvergne-Rhône-Alpes

Siège : 245 rue Garibaldi - 69422 Lyon Cedex 03 / Tel. 04 78 60 40 40
Site Clermont : Cité administrative, 2 rue Pélissier 63034 Clermont-Ferrand Cedex 1 / Tel. 04 73 34 91 91
Site Rhône : 33 rue Moncey, 69421 Lyon Cedex 03
<http://auvergne-rhone-alpes.drjcs.gouv.fr/>

Animation de la PFoss Auvergne-Rhône-Alpes



Observatoire régional de la santé d'Auvergne

58 allée du pont de la Sarre - 63000 Clermont-Ferrand / Tel. 04 73 98 75 50
coordination.pfoss@orange.fr - www.ors-auvergne.org

Directeur de publication : Alain PARODI (DRDJSCS Auvergne-Rhône-Alpes)

Éditeur : Plate-forme de l'observation sanitaire et sociale Auvergne-Rhône-Alpes

Pilotage de l'étude : Marie-Bernadette BRIFFOND (Conseil départemental du Puy-de-Dôme) et Thibault MACIEJEWSKI (DRDJSCS)

Groupe de travail : Danièle ASPERT (Centre de référence sur l'illettrisme), David BARAGOIN (Conseil départemental de l'Allier), Gaëlle CAUVIN (Pôle emploi Auvergne), Sylvie MAQUINGHEN (ORS Auvergne), Corinne PRAZNOCY (ORS Auvergne), Françoise SENTENAC (Caf du Puy-de-Dôme), Laure VAISSADE (ORS Auvergne)

Réalisation et rédaction : Corinne PRAZNOCY et Laure VAISSADE (ORS Auvergne)

Remerciements : Pierre MAZET (Odenore)

Maquette : Laure VAISSADE (ORS Auvergne)

Document téléchargeable sur le site : www.pfoss-auvergne.fr

Contact : coordination.pfoss@orange.fr