



HAL
open science

LE NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX, ENTRE VULNÉRABILITÉ SOCIALE ET CITOYENNETÉ ACTIVE

Philippe Warin

► **To cite this version:**

Philippe Warin. LE NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX, ENTRE VULNÉRABILITÉ SOCIALE ET CITOYENNETÉ ACTIVE. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2016, 390, pp.54-59. hal-01418294

HAL Id: hal-01418294

<https://hal.science/hal-01418294>

Submitted on 27 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LE NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX, ENTRE VULNÉRABILITÉ SOCIALE ET CITOYENNETÉ ACTIVE

Philippe Warin

(Qualités à compléter)

Notre système de protection sociale offre une palette importante de prestations et d'aides pour les plus démunis. Le nombre de personnes vulnérables a augmenté au cours des dernières années, mais toutes ne bénéficient pas de ces prestations sociales alors même qu'elles y auraient droit et que cet appui s'avère parfois indispensable pour maintenir des conditions de vie décentes. Ce phénomène de non-recours aux droits sociaux peut résulter d'une méconnaissance de leurs droits par les personnes concernées, ou d'un retard de mise en œuvre par les organismes sociaux. Mais, comme le montre Philippe Warin, il peut aussi relever d'un choix raisonné de la part d'individus considérant notamment la prestation offerte comme illégitime ou encore stigmatisante. Derrière ce non-recours, il arrive en effet que se cachent une forme de citoyenneté active et une remise en cause de la politique publique adoptée.

C. F.

Les raisons pour lesquelles une personne ne recourt pas à une prestation, financière ou non financière, à laquelle elle a droit ont été étudiées très tôt au niveau des individus mais aussi des organisations chargées de mettre en œuvre les différentes aides. Selon les explications apportées dans les travaux précurseurs, essentiellement britanniques, le phénomène a été présenté comme étant subi ou bien volontaire, découlant de contraintes ou relevant plutôt d'une forme de rationalité. On peut dire cependant que c'est la représentation du non-recours comme cause et conséquence d'une vulnérabilité sociale qui l'a emporté. Et aujourd'hui en France – c'est le cas également en Europe et à l'étranger parfois depuis plus longtemps –, les actions de prévention contre le non-recours s'inscrivent systématiquement dans la lutte contre la pauvreté.

Des raisons objectives existent pour relier non-recours et vulnérabilité sociale (Warin, 2009). Pour

autant, le phénomène ne peut pas être appréhendé uniquement au travers de cette relation car cela conduirait à occulter d'autres significations sociales et enjeux pour l'action publique. Aussi, convient-il d'introduire également quelques observations sur le non-recours comme comportement de résistance, significatif de préférences et d'attentes à l'égard de l'offre de prestations sociales, et donc d'une citoyenneté active.

Un non-recours aux prestations et aux services explicable par la vulnérabilité sociale...

Les difficultés d'accès aux prestations et services sont analysées depuis longtemps comme une cause possible de la pauvreté. Pour les plus démunis, toute entrave de ce type a des conséquences économiques et sociales



lourdes. En France, le tout premier texte qui a parlé de non-recours (Catrice-Lorey, 1976) établissait une relation entre pauvreté culturelle et difficultés d'accès aux droits creusant la pauvreté socioéconomique. De nombreuses données permettent d'attester la relation ainsi mise en avant entre non-recours et vulnérabilité.

Diverses actions menées par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ou la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ont montré un décalage important entre les droits potentiels et ceux réellement ouverts. Elles ont permis des versements conséquents au titre des rappels de droits (soit des prestations en retard de versement). Ce non-recours « temporaire », ainsi corrigé, est donc loin d'être résiduel. Il n'est évidemment pas sans conséquence pour les familles les plus modestes. Alors que l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) estime à 900 000 le nombre de personnes supplémentaires sous le seuil de pauvreté monétaire entre 2008 et 2011, le non-recours aux prestations financières ne peut être ignoré dans la mesure où, toujours selon l'INSEE, ces prestations représentent en moyenne plus de 30 % du revenu brut disponible des ménages. Des études réalisées en 2002, confirmées plus tard par la direction « maîtrise des risques et lutte contre la fraude » de la CNAF, avaient indiqué que, pour 1 euro de prestations familiales trop versé (ce que l'on appelle les indus), il y a 3 euros de rappels de droits. Le coût de ce non-recours avait été estimé à 4,7 milliards d'euros pour un total de 51,6 milliards de prestations familiales et de logement versées pour cette année 2002. Ce non-recours temporaire reste d'autant plus préoccupant que les caisses ont des difficultés pour maîtriser les délais de traitement des demandes d'ouverture ou de renouvellement de droits. Ces délais étant par ailleurs à l'origine de demandes d'aides sociales facultatives adressées aux collectivités locales, le non-recours auprès

des organismes sociaux peut produire des transferts de charge sur l'action sociale locale.

Sur un autre plan, l'action sociale qui accompagne les personnes les moins autonomes dans l'accès aux prestations sociales et aux services part du constat selon lequel l'origine sociale, le statut professionnel, le niveau d'instruction, mais aussi le niveau de participation sociale de la famille pèsent sur les attitudes à l'égard des organismes prestataires et jouent sur les capacités des personnes à accéder à leurs droits. Des services sociaux municipaux ou des Centres communaux d'action sociale s'outillent de façon à repérer des situations de non-recours dans le but de faciliter l'accès aux prestations sociales et aux services. Partant de ce repérage, les acteurs s'efforcent ensuite de travailler avec des structures qui accueillent des populations qui leur échappent, en particulier des associations. L'idée est que les politiques sociales doivent aider les personnes pauvres et non les territoires pauvres, en proposant des dispositifs de participation inspirés du modèle d'action sociale et de participation politique.

Aujourd'hui encore, voire plus que jamais, « le non-recours des plus défavorisés à certains types de services renvoie à leurs modes de vie spécifiques, ainsi qu'aux modèles culturels qui façonnent leur existence » (Catrice-Lorey, p. 133). En revanche, il est difficile de s'arrêter au constat selon lequel le non-recours découle uniquement « d'attitude à l'égard du temps, de comportements de retrait quant aux relations sociales, de difficulté d'aborder des systèmes organisés, abstraits et anonymes, de l'ignorance des droits, des procédures, et des équipements existants [...] ». Toutes ces observations sont justes. Elles ne permettent cependant pas d'expliquer pourquoi le non-recours n'est pas simplement un phénomène subi, mais peut aussi être l'expression d'une citoyenneté active dans la relation aux prestataires. Ainsi, c'est bien ce refus d'aide qui fait du non-recours un objet d'étude principal pour l'analyse des politiques publiques, ouvrant directement une discussion sur leur pertinence et, par là même, sur leur légitimité du point de vue de leurs ayants droit.

... mais pouvant relever aussi d'une attitude volontaire

Aucune forme de non-recours (cf. l'encadré suivant) n'est résiduelle au regard des données quantitatives et qualitatives disponibles, et chacune renvoie à des enjeux

LES FORMES DE NON-RECOURS

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) a défini quatre formes différentes de non-recours :

- la **non-connaissance**, lorsque l'offre n'est pas connue ;
- la **non-proposition**, lorsque l'offre n'est pas activée malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre ;
- la **non-réception**, lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée ;
- la **non-demande**, quand l'offre est connue mais pas demandée, ou bien un droit ouvert mais la prestation non utilisée.

différents pour l'action publique. Parmi ces formes, la non-demande témoigne plus explicitement d'une résistance à l'offre publique ; ce que le chercheur néerlandais Wim Van Oorschot a nommé le « non-recours volontaire actif » (Van Oorschot, 1998). Cette forme pose directement la question de l'adéquation entre l'offre publique et les attentes des destinataires potentiels. Ses raisons sont diverses et dépendent d'explications de différentes natures.

Chacune des raisons de la non-demande (sachant que plusieurs peuvent interagir) renvoie à une appréciation différenciée de la pertinence des politiques. Le calcul coûts/avantages qui inclut aussi l'éventualité d'un calcul de risques (par exemple une demande de prestation peut obérer le maintien d'une autre) questionne la pertinence de l'offre pour chaque individu susceptible d'y prétendre. Ce calcul n'engage cependant pas nécessairement une appréciation de ses éléments institutionnels. En revanche, ce peut être le cas lorsque la non-demande est induite par un désaccord sur les principes, conditions, ou modalités de l'offre. Selon les situations, la pertinence d'une prestation n'est donc 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 retirent 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 ou au service en termes de progrès social, de protection, de solidarité, d'assistance, etc. (valeur d'échange). Au-delà de la valeur d'usage des prestations ou services, liée à leurs avantages réels ou supposés, la valeur d'échange qu'ils représentent, ou qu'on leur prête, n'est alors pas acceptée par tous.

Concrètement, l'analyse du non-recours au Revenu de solidarité active (RSA) « activité » a mis en avant ce processus. Parmi les 68 % des personnes éligibles (évaluation de 2011) qui n'ont jamais bénéficié de la prestation, tout en connaissant son existence et sans exclusion de pouvoir la percevoir, une majorité mentionne comme raisons de non-dépôt d'une demande, une certaine méconnaissance du dispositif. Mais un tiers aussi ne l'a pas demandé volontairement. La démarche paraît trop lourde et parfois trop coûteuse au regard de l'avantage financier, surtout lorsque les personnes pensent pouvoir améliorer à court terme leurs situations professionnelles. Le dispositif peut également les heurter quand elles perçoivent à travers lui l'instauration d'un dispositif d'intéressement permanent parce qu'il induirait une reconnaissance institutionnelle du travail précaire. Dans ce cas, les ayants droit potentiels peuvent attendre avant tout des pouvoirs publics une politique incitant à la hausse des salaires qui leur permettrait de vivre dignement de leur travail, au lieu d'être tributaires d'une aide publique. L'explication du manque de pertinence du RSA « activité » oscille entre faible utilité et désaccord. Selon l'interprétation retenue, le sens du non-recours à l'offre publique n'est pas le même. Il peut signifier un trop faible intéressement à sa valeur d'usage ou un manque d'adhésion à sa valeur d'échange.

D'autres exemples peuvent être discutés. Prenons-en un seul, celui de l'offre de « panier solidaire » proposée par des communes dans le cadre de leur politique d'aides alimentaires. Cette offre prend place dans un ensemble de dispositifs (des secours financiers d'urgence aux banques alimentaires, en passant par les épiceries solidaires...). Selon l'INSEE, l'alimentation et le logement sont les principaux postes de dépense des ménages : l'alimentation pèse 21 % du budget des ménages du premier quartile et 14 % pour le quatrième. L'alimentation est en même temps le premier poste de dépenses pour les aides sociales facultatives octroyées par les Centres communaux d'action sociale : il représente en moyenne 44 % du budget consacré à ces aides, dirigées aussi vers le logement, l'énergie, les transports... Or, on observe un non-recours non négligeable à ces dispositifs. Celui concernant le panier solidaire a pour raison principale le refus de la condition qui réserve l'attribution d'un panier à ceux qui contribuent à sa préparation. Les non-recourants n'ont pas envie de s'exposer en public, de crainte d'une stigmatisation, mais ils ne partagent pas non

plus la norme principale du dispositif qui considère qu'il est juste (et nécessaire) d'associer – pour « les pauvres » – l'assistance à un travail de socialisation.

Le manque d'adhésion aux éléments institutionnels de l'offre qui apparaît dans de nombreuses situations de non-recours doit à son tour être questionné. Les personnes qui refusent le RSA « activité » peuvent aussi bien exprimer un désaccord de principe (rejet de l'intéressement permanent qui à leurs yeux institue le travail précaire comme norme sociale) qu'une visée personnelle (préserver une image, une estime de soi, que le recours au dispositif pourrait dégrader). La non-demande par désaccord peut reposer sur une norme du « juste » pour tous dans laquelle se reconnaissent les non-recourants, et être dans ce cas la conséquence d'un conflit de normes. Mais elle peut reposer aussi sur une considération de ce qui est « bon » pour soi et apparaître plutôt comme la conséquence de choix personnels.

L'appréciation de la pertinence de l'offre publique ne présente pas le même enjeu politique selon qu'elle est de nature morale (le juste pour tous) ou éthique (le bon pour soi dans le respect des autres). Que des citoyens ne trouvent pas l'offre publique pertinente et s'abstiennent de l'utiliser pour des raisons qui leur semblent bonnes pour eux n'a en soi rien de problématique. Personne, en effet, ne peut être contraint et en conséquence obligé de recourir à une prestation sociale. C'est vrai même lorsque le public potentiel est captif. En revanche, lorsque l'appréciation engage un point de vue normatif sur la valeur d'échange d'un droit ou d'un service, la légitimité sociale de l'offre publique peut être mise en cause. Dans ce cas, et pour poursuivre l'exemple du RSA « activité », la propriété objective de solidarité qui lui est prêtée ne paraît pas juste aux non-recourants dès lors que le principe d'intéressement permanent ne fait pas sens pour eux. Cette situation est une illustration significative du fait que la légitimité des dispositifs sociaux en général, et de l'action publique contre les exclusions en particulier, est bien le résultat de tensions liées à la coexistence de plusieurs approches du juste (Thévenot, 1995).

... Le non-recours du fait d'alternatives jugées meilleures...

La non-demande par préférence pour des alternatives et celle par civisme (lorsque les personnes

considèrent qu'il y a plus prioritaires qu'elles) posent différemment la question de la pertinence de l'offre. Une nouvelle fois, le non-recours paraît choisi, mais pas pour les mêmes raisons. La préférence pour des alternatives concerne souvent des personnes qui souhaitent éviter de recourir à une offre qui leur paraît insuffisante, de mauvaise qualité ou stigmatisante. La faible valeur d'usage est alors directement en cause. L'éducation, le logement et la santé sont parmi les domaines où ce non-recours se remarque le plus. Les personnes préfèrent passer par des alternatives, pensant mieux répondre ainsi à leurs besoins, mais aussi protéger l'image qu'elles ont d'elles-mêmes. L'offre n'est pas pertinente parce qu'elle nivelle « par le bas ». La pertinence de l'offre est évaluée au regard d'appréciations individuelles relatives aux appartenances ou identités qu'il faut préserver. Toutefois, ces non-recourants appartiennent pour une part aux catégories sociales qui contribuent au financement des prestations sociales et des services collectifs. Contribuables mais aussi électeurs, ils peuvent être sensibles à l'idée du « moins de social », et leur non-demande peut également exprimer le rejet d'une offre publique qui leur paraît dévoyée du fait qu'elle ne serait plus en mesure d'assurer la propriété objective qu'ils lui prêtent, de progrès social : le collègue ou le lycée de secteur n'instruit plus et tire les bons élèves vers le bas, l'hôpital public soigne mal, les loisirs aidés ne correspondent plus aux attentes des enfants et des jeunes ou ne répondent plus à l'objectif de brassage social, etc. Au-delà de l'insatisfaction pour la valeur d'usage, c'est la valeur d'échange qui pose problème.

... ou à cause d'un sentiment d'illégitimité quant à l'accès aux prestations

Cette non-demande par préférence pour des alternatives a son inverse. Il s'agit de la non-demande par civisme lorsque des personnes préfèrent se restreindre ou faire autrement pour que d'autres aient la priorité. Ces non-recourants intègrent les discours sur la rareté des ressources publiques et souvent partagent une vision d'un usage raisonné ou non consumériste des dispositifs sociaux. Pour eux, il faut protéger ces biens rares par des demandes modérées afin d'en préserver la pertinence sociale. On retrouve ce type de situation par exemple en matière d'accès aux soins, de demandes d'aides sociales facultatives, ou de recours aux dis-

positifs de garde. La valeur d'échange des droits et services au lieu d'être contestée est ici au contraire défendue au travers de comportements volontaires de non-demande qui visent à protéger leur propriété objective de solidarité envers les plus démunis.

Parfois, des personnes ne demandent rien sans pour autant disposer d'alternatives. Elles ne se perçoivent pas suffisamment légitimes alors mêmes qu'elles sont éligibles et même prioritaires. On le voit par exemple en matière de santé ou de culture et de loisirs. Les appartenances et identités entrent là aussi en ligne de compte, mais cette fois la non-demande apparaît comme la conséquence d'une identité sociale – de classe – déficitaire. Généralement cette non-demande tient au manque de ressources individuelles qui pourraient être caractérisées aussi en termes de capital social et culturel. Pour ces personnes, l'offre n'est pas pertinente parce qu'elle nivelle « par le haut ».

Le non-recours par non-demande découle donc d'une évaluation individuelle de la pertinence de l'offre appréciée sous des angles multiples. Or, le manque de pertinence ainsi signifié ne porte pas sur les mêmes aspects de l'offre selon que les raisons de la non-demande renvoient à un calcul coûts/avantages, un désaccord sur les principes/conditions/modalités de l'offre, une préférence pour des alternatives, du civisme, ou à un manque de ressources. Aussi, il faut pouvoir sérier les conceptions de la pertinence qui sont en jeu. Ce travail est indispensable pour que les acteurs des politiques puissent décider des actions à mener pour accroître l'adhésion des citoyens et, *in fine*, la légitimité sociale des politiques publiques. Les enjeux ne sont pas les mêmes en effet, selon qu'il s'agit de maintenir une diversité de publics en évitant la défection de certaines catégories sociales, de maintenir dans leurs droits des personnes qui ne sont plus en mesure de les faire valoir, ou de convaincre de la justesse de la fonction sociale des dispositifs ceux qui refusent leur principe.



Le non-recours ne concerne pas exclusivement des populations précaires ou pauvres, et il n'est pas non plus uniquement subi. En particulier, le refus de l'offre qu'exprime la non-demande volontaire renvoie à une rationalité normative et pas seulement strictement utilitariste. Et chaque situation de non-recours est l'expression d'une citoyenneté active du fait de

la décision individuelle qu'elle représente mais aussi des effets collectifs qu'elle peut engendrer. Sur ce plan, Albert O. Hirschman, prenant l'exemple de la défection (à laquelle il n'accorde cependant pas de dimension politique) pour les écoles publiques ou les services de santé, s'inquiétait de ses effets sur la qualité du service public et du creusement des inégalités entre catégories sociales (Hirschman, 1995, p. 27-31). Dès lors, si la vulnérabilité est aujourd'hui construite en catégorie d'action publique pour traiter de différents publics cibles (Brodiez-Dolino, 2015), il semble important en questionnant la relation entre vulnérabilité et non-recours de percevoir cette expression d'une citoyenneté.

BIBLIOGRAPHIE

- **Brodiez-Dolino A.** (2015), « La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, n° 188, p. 12-18.
- **Van Oorschot W.** (1998), « Mailing Selectivity : On the Extent and Causes of Non-Take-Up of Social Security Benefits », in Andress H.-J. (ed.), *Empirical Poverty Research in a Comparative perspective*, Ashgate, Aldershot, p. 101-132.
- **Catrice-Lorey A.** (1976), « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », *Revue française des affaires sociales*, vol. 30, n° 4, p. 127-137.
- **Warin P.** (2009), « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », *Lien Social et Politiques*, n° 61, p. 137-146.
- **Hirschman A.O.** (1995), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.
- **Warin P.** (2016), *Le non-recours à l'offre publique. Éléments pour une approche sociopolitique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours » (à paraître).
- **Thévenot L.** (1995), « L'action publique contre l'exclusion dans des approches pluralistes du juste », in Affichard J., Foucauld J.-B. de (dir.), *Pluralisme et équité. La justice sociale dans les démocraties*, Paris, Éditions Esprit, p. 51-69.