

LIBRES COURS
POLITIQUE

Le non-recours aux politiques sociales

Philippe Warin

Postface d'Antoinette Catrice-Lorey



La question du non-recours aux prestations sociales figure sur de nombreux agendas politiques. En France, ce sont jusqu'à 60 % de personnes qui n'ont pas recours à certaines prestations sociales. Il en va de même dans d'autres pays. Peu connu, ce phénomène touche pourtant les politiques sociales et les autres composantes de la protection sociale (Sécurité sociale, assurances privées et organismes de prévoyance, aide et action sociale).

Dans cet ouvrage, l'auteur établit un état des lieux de la question, à la fois sur le plan scientifique et sur le plan des politiques publiques. Il développe une synthèse des modèles d'analyse, et met en lumière l'importance du chiffrage du non-recours pour l'évaluation des facteurs d'échec et de réussite de l'action publique. Il en propose des explications, et questionne les ressorts du phénomène.

Il interroge en particulier le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté et la précarité. Ce dernier, en entraînant une stigmatisation des personnes ciblées, pourrait-il conduire à un refus de recourir à l'aide publique ? Enfin, l'auteur explore une dernière piste, selon laquelle le non-recours manifesterait l'expression d'un désintérêt ou d'un désaccord pour l'offre publique.

Le non-recours, un comportement politique ?



PHILIPPE WARIN est docteur en science politique et directeur de recherche au CNRS. Il appartient à l'équipe Odenore, seule équipe en France à travailler sur le non-recours depuis bientôt 15 ans.



Presses universitaires de Grenoble
15, rue de l'Abbé-Vincent
38600 Fontaine

ISBN 978-2-7061-2572-0 [e-book PDF]

Le non-recours aux politiques sociales



Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

Création de couverture: Corinne Tourrasse
Relecture: Rose Mognard
Mise en page: Catherine Revil

© Presses universitaires de Grenoble, octobre 2016
15, rue de l'Abbé-Vincent – 38600 Fontaine
pug@pug.fr / www.pug.fr

ISBN 978-2-7061-2572-0 (*ebook PDF*)

L'ouvrage papier est paru sous la référence ISBN 978-2-7061-2571-3.

Philippe Warin

Le non-recours aux politiques sociales

Postface d'Antoinette Catrice-Lorey

Presses universitaires de Grenoble

DANS LA MÊME COLLECTION

Libres cours POLITIQUE

M. Arrignon, *Gouverner par les incitations. Les nouvelles politiques sociales en Europe*, 2016

A. Revillard, *La cause des femmes dans l'État. Une comparaison France-Québec*, 2016

A. François, R. Magni-Berton, *Que pensent les penseurs ? Les opinions des universitaires et scientifiques français*, 2015

Y. Deloye, O. Ihl, A. Joignant (dir.), *Gouverner par la science : perspectives comparées*, 2013

G. Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, 2013

M. Hollard, G. Saez (dir.), *Politique, science et action publique. La référence à Pierre Mendès France et les débats actuels*, 2010

C. Bidégaray, S. Cadiou et C. Pina, *L'élu local aujourd'hui*, 2009

M. Chauchat, *Vers un développement citoyen. Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie*, 2006

J.-L. Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, 2005

À Alban et Elio

« **Peser les choses selon leur juste valeur.**

Les fous ne périssent que faute de ne penser à rien.

Comme ils ne conçoivent pas les choses,

ils ne voient ni le dommage, ni le profit ;

et, par conséquent, ils ne s'en mettent point en peine. [...] »

Gracián Baltasar ([1647] 1994), *L'Art de la prudence*,
Paris, Éditions Payot et Rivages, p. 53.

Introduction

Une partie des destinataires des politiques publiques n'utilisent pas les prestations ou les services qui peuvent leur être rendus. Étant donné son importance, ce phénomène a été remarqué et nommé : il s'agit du « non-recours ». Les destinataires qui ne sont pas bénéficiaires de prestations ou de services, même pour un temps, sont des « non-recourants ».

Le terme de non-recours est la traduction retenue de *non-take up* ; le phénomène ayant été pris en compte en premier en Grande-Bretagne dès les années 1950. En France comme dans d'autres pays européens, il n'est pas passé inaperçu non plus, même si son émergence sur le plan politique et institutionnel est progressive et parfois loin d'être assurée. En tout cas, les chiffres sont là, souvent fiables, généralement massifs. Les mesures du non-recours à différentes *prestations sociales*^{*1} et *services non marchands*^{*} ont indiqué pour la France des taux toujours supérieurs à 10 %, parfois jusqu'à 50 % et même au-delà, comme pour d'autres pays européens. Pour ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des estimations ont indiqué des taux moyens de non-recours entre 20 et 40 % (Hernanz, Malherbet et Pellizzari, 2004). Le non-recours n'est donc pas un phénomène résiduel vu l'importance et la diversité des populations qu'il peut concerner, ni non plus au regard des sommes non dépensées. Identifié et mesuré, le phénomène de non-recours est apparu comme une préoccupation suffisamment forte pour faire l'objet de mises sur agenda. En Europe, la question prend place parmi les objectifs d'actions des programmes de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Partant de ces constats souvent répétés et suite à un ouvrage récent qui a présenté, faits et chiffres à l'appui, son ampleur (ODENORE, 2013), il a semblé important de s'intéresser à la nature politique du phénomène de non-recours. Tenant compte de plus de dix années d'études et de recherches

1. Les astérisques renvoient au glossaire.

qui pour certaines ont pu jouer un rôle dans sa renaissance institutionnelle en France et quelque peu en Europe, cet ouvrage est une synthèse des analyses développées et parfois publiées par l'auteur sur les significations du non-recours. Cette synthèse est à nouveaux frais même si elle contient par moments des extraits remaniés de certaines de ses publications. Ouvrage à facettes, il contribue à présenter et expliquer les dimensions politiques du non-recours.

Une approche sociopolitique du non-recours

Les raisons du non-recours sont diverses et chacune renvoie à différentes explications. Le phénomène est non seulement étendu, mais il est également varié. Il peut par conséquent s'ouvrir à des questionnements multiples selon le type d'analyse choisi. Des sociologues pourront, sans exclusive, rechercher des occurrences en termes d'inégalités sociales et expliquer le phénomène par les parcours sociaux et les trajectoires de vie ; les psychosociologues analyser les conséquences des souffrances engendrées par les injonctions faites aux publics, les difficultés à construire une demande à défaut de penser un projet... ; les économistes et politologues pourront discuter le non-recours en termes d'utilités et de rationalités multiples ; les juristes questionner l'effectivité et la justiciabilité des droits sociaux ; les géographes interroger l'accès aux ressources à partir de problématiques de déplacement, mobilité, motilité... L'ouvrage n'envisage pas d'aborder toutes ces approches. Il n'a pas la visée kaléidoscopique que l'on peut davantage attendre d'un ouvrage collectif pluridisciplinaire. Ici, l'intention est plus resserrée mais en même temps plus systématique. Il s'agit de discuter le constat principal selon lequel le non-recours est aussi le résultat d'une appréciation de l'offre publique par ses destinataires. C'est à partir de cette entrée que le non-recours peut être discuté comme une question politique. Dès lors que le non-recours exprime une critique de la pertinence des principes d'action, la légitimité même des politiques devient un objet de débat, et l'éventuelle prise en compte institutionnelle du non-recours peut se présenter comme une façon de défendre ou bien de renouveler les choix publics.

Pour développer cette approche sociopolitique du phénomène, l'ouvrage montre d'abord comment les principaux modèles d'analyse du non-recours depuis près de quarante ans ont progressivement mis l'accent sur ses raisons institutionnelles (chapitre 1). Alors que la question de l'accès aux droits sociaux a permis d'argumenter une critique assez systématique des programmes politico-administratifs des politiques publiques (chapitre 2),

l'étude du non-recours va alimenter plus directement celle du ciblage des politiques sociales sur des populations en particulier (chapitre 3). Toutefois, la critique des politiques publiques par le non-recours porte au-delà de l'ensemble des critères de sélection des publics et des modalités techniques de mise en œuvre des prestations, sur la légitimité des normes centrales, la complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire, et la logique comptable de la dépense publique (chapitre 4). Plus encore, il est montré que le non-recours par non-demande volontaire, qui – davantage que ses autres formes – questionne la pertinence de l'offre publique, peut être induit par certains facteurs d'échecs des politiques modélisés dans la littérature internationale (chapitre 5). Aussi, les actions entreprises pour prévenir le non-recours peuvent-elles paraître en dessous des enjeux posés par le phénomène lorsqu'elles cherchent principalement à améliorer les capacités des individus pour accéder aux prestations et services, ou bien les pratiques d'information et de recherche de droits potentiels des administrations (chapitre 6). Il faut dire que les rares actions qui tentent de tenir compte de la mise en cause de la pertinence de l'offre publique s'affrontent à la résistance de professionnels qui ne sont pas disposés à considérer que les publics, surtout quand ils sont « pauvres », peuvent avoir des raisons de ne pas avoir envie des aides et dispositifs, et d'exprimer un refus par conséquent (chapitre 7). Cette résistance est symptomatique de la difficulté générale, liée aux représentations anciennes de l'État-providence, de concevoir que les destinataires des politiques peuvent être attachés à des valeurs collectives qui leur semblent manquer, sinon être flouées. Car sur le fond, le non-recours apparaît en effet comme l'expression d'un « utilitarisme normatif » qui fait que les intérêts individuels immédiats sont tempérés par des motifs moraux suivant un jugement réflexif (chapitre 8). Aussi, l'ouvrage en vient-il à défendre l'hypothèse que le non-recours (en particulier par non-demande volontaire) est différent de la « défection » telle qu'elle a pu être définie par Albert Otto Hirschman au sens où l'on peut accorder, de ce point de vue, au non-recours une dimension politique que la défection n'a pas selon l'économiste américain (Hirschman, 1995). De nombreux individus vont préférer ne pas recourir plutôt que contester (*exit* plutôt que *voice*), alors même que les producteurs de prestations sociales et de services non marchands sont généralement en situation de quasi-monopole. Pourtant, à cause de raisons dues au fonctionnement démocratique consubstantiel à la construction même de l'État moderne, le non-recours n'est pas considéré comme un comportement politique ; la réception des politiques par leurs publics n'étant pas conçue comme une forme de participation à la vie politique.

L'approche sociopolitique du non-recours développée dans cet ouvrage situe l'origine du phénomène dans la formulation et la réalisation des politiques. Elle s'affranchit par conséquent de l'explication comportementaliste qui a nourri les travaux précurseurs. Alors que ceux-ci expliquaient le phénomène au travers de dimensions liées fortement aux ressources, parcours et trajectoires des individus, la recherche d'explications au niveau de la construction même des politiques a pour premier intérêt d'éviter de renvoyer la question aux personnes. Elle a aussi un second intérêt scientifique puisqu'elle permet de montrer en quoi, quelles que soient ses formes, le non-recours apparaît principalement comme la conséquence de défaillances dans la réalisation mais également dans la formulation des politiques. En l'espèce, le non-recours a ceci d'important et de particulier pour l'analyse des politiques publiques qu'il est parfois l'expression d'un refus par les destinataires des « valeurs d'échange » que portent les principes d'action. Le non-recours établit ainsi non seulement un lien entre la non-réalisation des politiques pour une partie de leurs publics et leur contenu, mais aussi une relation entre *policy* et *politics* dans la mesure où il s'explique par des conflits de normes qui questionnent la légitimité des politiques publiques. Ces constats portent l'idée que la réception des politiques par les publics est une séquence à part entière dans le cycle d'une politique publique, et que le non-recours est l'un de ses principaux objets d'étude.

Un regard différent sur les destinataires des politiques publiques

La question des destinataires est posée explicitement dans les travaux portant sur la transformation des régimes des politiques sociales (Warin, 1999). Ces travaux questionnent la pragmatique de l'État social confronté aux phénomènes de précarité et de pauvreté, et portent sur les modèles de justice sociale à mettre en œuvre. Le développement de stratégies incitatives, laissant aux destinataires des marges de liberté et reconnaissant aussi leurs capacités d'autodétermination (Morand, 1999), met au centre de l'intervention publique l'autonomisation des individus et propose d'ordonner l'offre publique à partir des préférences individuelles. Il peut parfois conduire à abandonner le mode professionnel (*top down*) de définition des besoins individuels, pour une approche individualisée qui s'efforce de stimuler les comportements de demandeurs et de tenir compte des « ordres individuels d'utilités » suivant les préconisations des théoriciens du choix social (Arrow, 1951 ; Sen, 1970, 1999, 2000 ; D'Aspremont, Gevers, 1977). Se coulant dans le moule des « politiques de l'individu » (Cantelli, Genard, 2007),

les stratégies incitatives érigent alors la responsabilité et la liberté individuelles au sommet des principes qui visent à favoriser l'égalité des chances dans l'accès aux dispositifs de politiques publiques (Diamond, Giddens, 2005). Le passage à des « politiques sociales actives » qui façonne partout en Europe, et au-delà, une « société de réciprocité » (*stakeholding society*) (White, 2000), est le vecteur principal de cette réévaluation de la place laissée aux publics. Ce mouvement trouve de nombreux développements. Par exemple, les « politiques du *care* » insistent sur la possibilité d'insérer les activités (formelles et informelles) de la prise en charge des soins aux personnes dans les modalités d'une action collective qui instituent les bénéficiaires et leurs « aidants naturels » comme des acteurs à part entière des dispositifs d'intervention (*Revue Française de Socio-Économie*, 2008). À la représentation déterministe des individus à laquelle répondait une recherche d'égalité de situations par des systèmes d'offres largement inconditionnels se superpose donc peu à peu, voire se substitue, une conception du « sujet autonome ». L'idée est qu'il faut intervenir en priorité sur les capacités d'agir des individus pour s'approcher d'une égalité des chances. La condition première est néanmoins que les destinataires acceptent le principe et ses modalités. Or ce n'est pas le cas lorsque les publics ne se perçoivent pas ou plus comme des demandeurs légitimes, ou ont du mal à trouver en eux-mêmes des raisons d'adhérer à l'offre proposée (Warin, 2009a).

Ces ensembles de travaux conduisent à redécouvrir le problème de l'adhésion des publics aux politiques menées, mais ils ne cherchent pas forcément à le comprendre. Quels que soient les termes utilisés pour le situer – incompréhension, indifférence, colère... vis-à-vis de l'action publique qui ne produit pas les résultats attendus –, l'attention de la plupart des chercheurs et des acteurs est très largement tournée sur la recherche de solutions. Les analyses comme les actions portent dans deux grandes directions. La première concerne les transformations à apporter dans la construction des politiques sociales et la conception des systèmes de protection pour proposer des réponses efficaces qui soient acceptées et suivies. En l'espèce, la recherche s'efforce notamment de comparer l'évolution des régimes nationaux, les rapprochements mais aussi les dépendances au passé qui expliquent des écarts et des résistances pour changer de modèle. La seconde direction est plus directement attentive aux modalités de l'individualisation des politiques d'aide et de protection sociale. Cela donne lieu à des réflexions nouvelles sur la transformation des modes d'intervention publique autour d'un renouveau de la participation ou du contrat. Sous cet angle plus que sous le premier, les travaux s'intéressent aux destinataires des politiques publiques. Mais ils ne tiennent pas compte de la réception des politiques par les publics comme

objet d'étude à part entière. Pourtant, cette séquence dans le cycle d'une politique constitue un espace-temps privilégié pour apprécier les possibilités de *feed-back* essentielles pour piloter les politiques et penser leurs évolutions entre recherche d'efficacité et justice sociale.

L'étude du non-recours se présente en revanche comme une entrée principale pour questionner la réception des politiques par les publics. Parce que dans ce cas les destinataires ne sont justement pas des bénéficiaires, l'approche de la réception des politiques par le non-recours permet de questionner, comme nulle autre, deux dimensions : d'une part l'absence d'une partie des publics du fait de la construction même des politiques et de leur réalisation ; d'autre part, l'attente de politiques publiques exprimée par les destinataires volontairement absents. L'une et l'autre de ces deux dimensions sont politiques. La première parce qu'elle interroge la capacité des politiques à atteindre leurs publics et à apporter des réponses suffisantes. La seconde du fait que, aussi paradoxal que cela paraît, le non-recours peut être dans certains cas l'expression d'une citoyenneté active sinon de préférence pour des alternatives à l'offre publique. En cherchant à expliquer et à articuler l'une et l'autre de ces deux dimensions, l'ouvrage montre que la légitimité des politiques, de leurs instruments mais aussi de leurs normes, est au final questionnée, que le non-recours soit perçu comme une « situation subie » ou comme un « comportement choisi ».

Un renouvellement de la question du non-recours

L'originalité de l'approche du non-recours proposée ici réside probablement dans son décalage avec la toute première analyse du non-recours aux systèmes de protection sociale développée en France au début des années 1970 par Antoinette Catrice-Lorey, spécialiste de la Sécurité sociale, alors chercheur au Centre de recherches en sciences sociales du travail (CRESST).

Dans un texte publié en 1976 et considéré comme étant le premier article scientifique en langue française sur le sujet, « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle² », Antoinette Catrice-Lorey introduit le terme et le thème du non-recours. Cela situe la première apparition de la question en France quarante ans en arrière, en tout cas pour

2. Cet article publié dans la *Revue Française des Affaires Sociales* repose sur des travaux menés par son auteur au début des années 1970 pour la Caisse nationale d'allocations familiales (Catrice-Lorey, 1973). Une première version de ce texte constitua l'un des chapitres du rapport français à la 18^e Conférence internationale de l'action sociale qui se tint à Porto Rico en juillet 1976 sur le thème « Lutte pour l'égalité des chances, stratégies pour l'action sociale ».

les prestations sociales qui constituent alors le principal objet de préoccupation, comme ce fut le cas plus tôt ou le sera plus tard dans d'autres pays. L'objet a toute son importance puisque l'offre culturelle, qui peut aussi être sujette à du non-recours, avait été questionnée sous cet angle dans les années 1960 au travers de débats contradictoires sur le « non-public » ; notion forgée par le philosophe Francis Jeanson (Fleury, 2004) pour signifier au plan individuel « la politisation de la personne » quand elle a la possibilité de choisir (Jeanson, 1972). Soit une définition que l'on retrouvera avec le non-recourant, mais qui ne ressort pas dans la conception du non-recours présentée par Antoinette Cartrice-Lorey. Aussi est-il intéressant d'expliquer cette différence pour préciser la perspective développée dans cet ouvrage.

De nombreux constats sur lesquels s'appuie la démonstration d'Antoinette Cartrice-Lorey restent totalement d'actualité, même si certains exemples ont pu vieillir. L'empilement et la complexité des dispositions législatives et réglementaires qui plongent et maintiennent des publics entiers dans « un état de sous-information » et d'« insécurité juridique » restent aujourd'hui la raison principale de ce que l'on appelle le non-recours par « non-connaissance ». De même, les fonctionnements bureaucratiques qui perdurent sont toujours parmi les causes principales d'une autre forme de non-recours qui sera définie plus loin, la « non-réception ». Sur le plan des actions nécessaires, il faut relever la clairvoyance d'Antoinette Cartrice-Lorey lorsqu'elle insiste sur le besoin d'information préventive et la nécessité dans certains cas d'échanges individualisés. Elle anticipe alors deux modalités principales d'action de prévention contre le non-recours qui sont aujourd'hui mises en avant : au-delà de l'accueil au guichet, des actions dites « sortantes » en direction de groupes vulnérables au non-recours, et des dispositifs d'accompagnement social des personnes les moins autonomes dans l'accès aux prestations sociales et aux services. Surtout, en constatant que « l'inégalité des chances englobe aussi l'inégalité face au bénéfice de la politique sociale » (p. 137), Antoinette Cartrice-Lorey introduit implicitement le débat qui se développera plus tard sur la nécessité ou pas de compenser les inégalités pour permettre aux destinataires de satisfaire au critère d'égalité d'accès à l'offre publique. C'est la question que se posent aujourd'hui les acteurs des politiques sociales lorsqu'ils s'interrogent sur l'intérêt et les conséquences de (re)donner à ceux qui ne recourent pas la capacité à être demandeurs de prestations ou de services qui peuvent leur échapper.

Dans ce texte précurseur, le non-recours apparaît comme la conséquence de facteurs socioculturels. Il est vrai, et quarante ans plus tard cela s'avère toujours juste, que 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 offres de l'État social et jouent sur les capacités des personnes à accéder à leurs droits. L'explication par les inégalités sociales, économiques et culturelles reste valable, à la condition toutefois qu'elle analyse autre chose que les inégalités (Dubet, 2011). C'est le cas ici puisque l'article de Catrice-Lorey traite des inégalités pour démontrer leurs effets barrière dans l'accès aux systèmes de protection sociale.

Toutefois, l'importance donnée à la « pauvreté culturelle » dans l'explication du non-recours fait prendre le risque signalé plus haut de considérer le non-recours seulement comme un comportement subi, lié à la place occupée dans une société hiérarchisée et foncièrement inégalitaire. On peut être d'accord aujourd'hui encore, voire plus que jamais, avec le constat que « le non-recours des plus défavorisés à certains types de services renvoie à leurs modes de vie spécifiques [nous parlerions plutôt de conditions d'existence, monétaires et subjectives], ainsi qu'aux modèles culturels qui façonnent leur existence. » (Catrice-Lorey, *ibid.*, p. 133). En revanche, il est difficile, en 2016, de s'arrêter au constat selon lequel le non-recours découlerait essentiellement « 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, à l'heure actuelle, d'expliquer pourquoi le non-recours peut ne plus être un phénomène subi, même chez « les pauvres » : en effet, il relève parfois de désaccords sur l'offre et *in fine* de la possibilité de choisir ; soit l'expression d'une citoyenneté active dans la relation aux organismes prestataires, forme parmi d'autres de la politisation de la personne pour reprendre l'expression de Jeanson. Ainsi, non seulement il nous est difficile de soutenir que « le non-recours des plus défavorisés à telle ou telle forme de service ne saurait être interprété comme un refus d'aide » (p. 135), mais nous pensons que c'est bien l'existence de 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 des destinataires. C'est ce que cet ouvrage essaie de montrer.

Étant donné l'importance de l'analyse d'Antoinette Catrice-Lorey et son caractère précurseur, il a semblé important de reproduire son article après la postface proposée par son auteur. Que celle-ci soit chaleureusement remerciée pour son accord et sa contribution, ainsi que la *Revue Française des Affaires Sociales* d'avoir accepté cette réédition. La mise en perspective

des conditions qui ont conduit au début des années 1970 à s'interroger en termes de non-recours est d'autant plus intéressante pour comprendre ce qu'il peut y avoir éventuellement de constant dans la reconnaissance et le traitement institutionnel de cette question. Les remerciements s'adressent aussi aux chercheurs de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, dont il sera question plus loin, pour leurs travaux, nos échanges et leur plaisir à faire de la recherche.

Modèles d'analyse et définition du non-recours

Les chercheurs anglo-saxons qui se sont intéressés les premiers au non-recours aux prestations sociales (*non-take up of social benefits*) l'ont considéré comme un phénomène individuel. De nombreuses explications ont alors été avancées sans véritablement être articulées, portant sur les besoins ressentis, la connaissance des dispositifs, les expériences de l'administration, la complexité et les difficultés de compréhension, etc. Au début des années 1980, un chercheur britannique, Scott Kerr, a mesuré l'importance relative de chacun de ces facteurs. Il a proposé un modèle d'analyse séquentiel de la décision de demande par l'utilisateur. Ce modèle a servi à l'époque de cadre d'analyse à la plupart des études empiriques sur le non-recours. Des critiques lui ont cependant été adressées. Elles ont débouché sur une proposition plus sophistiquée du processus de demande d'une prestation sociale. En particulier, le chercheur néerlandais Wim Van Oorshot, qui travaillait alors au département des études de la Sécurité sociale de l'université de Tilburg, a développé une approche du non-recours inspirée par les analyses d'Arthur Ringeling sur la passivité de l'administration (Ringeling, 1981). Cette approche s'est en effet appuyée sur le constat selon lequel une administration qui ne cherche pas à faciliter les démarches des usagers est confrontée à leur défection puisque ceux-ci sont loin de tous avoir une information complète et d'être en mesure de la traiter. Le principal résultat a été de montrer que le non-recours est loin de s'apparenter au comportement idéal-typique d'un usager parfaitement informé mais indifférent à la prestation proposée. Ainsi, Van Oorschot a-t-il insisté sur les difficultés rencontrées tout au long du processus de demande. À son tour, il a produit un modèle d'analyse dynamique. Celui-ci a connu un succès en France puisqu'il a été repris au milieu des années 1990 par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qui, la première, s'était saisie de la question du non-recours près de vingt ans plus

tôt avec les travaux d'Antoinette Catrice-Lorey. En travaillant étroitement avec Van Oorschot, le Bureau de la recherche de l'organisme a proposé une typologie descriptive et relancé des travaux sur le non-recours aux *prestations familiales**. Quelques années plus tard, une équipe de chercheurs a fait du non-recours son principal objet d'étude. Partant de l'ensemble des acquis, l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), lancé avec le soutien de la CNAF, du Médiateur de la République et de la Direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), a présenté une typologie explicative qui articule différents niveaux d'analyse. Ses travaux ont conduit à renouveler la notion de non-recours et à faire de son étude une entrée principale pour analyser la réception des politiques publiques par leurs destinataires. Ce chapitre introductif retrace cette histoire.

Le modèle séquentiel de la décision de demande par l'utilisateur

Pour ordonner les raisons individuelles du non-recours qui pointent au travers des premières études, Scott Kerr se situe dans le processus de décision qui peut conduire un *ouvrant droit** potentiel à ne pas demander une prestation sociale. Son travail s'inscrit à la suite d'études menées au sein de l'*Office of Population Censuses and Surveys* sur le non-recours aux retraites complémentaires. Les inquiétudes sont fortes en la matière. On estime à 610 000 le nombre de retraités qui ne bénéficient pas de leurs pensions. Apparemment, la situation est alors difficile à traiter puisque quelques années plus tard, un rapport parlementaire indique qu'en 1999-2000, entre 930 millions et 1,86 milliard de livres sterling ne sont pas versées aux deux millions de retraités britanniques vivant au-dessous du *seuil de pauvreté**, au titre des prestations sociales auxquelles ils ont droit (revenu minimum garanti, allocation logement, crédit d'impôt).

Ces premières études sur le non-recours aux retraites complémentaires insistent en premier lieu sur l'ignorance des dispositifs et la mauvaise perception par les personnes de leur propre éligibilité. D'autres barrières entrent en ligne de compte. Elles portent sur les procédures de demande et leurs implications sociales contraignantes, mais aussi sur le désintéret pour des pensions financièrement peu intéressantes.

Travaillant alors au département de psychologie de l'Université d'Édimbourg, Scott Kerr cherche à modéliser ces « facteurs cognitifs généraux ». Sa recherche est soutenue par le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale. L'objectif poursuivi est essentiellement méthodologique. Kerr constate en effet les limites explicatives des tout premiers travaux britanniques sur le non-recours

Conclusion	175
Postface. « Les Pauvres » de la Protection sociale – 1955-2016	181
Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle	191
Références bibliographiques	203
Glossaire	233

