

## Non-recours aux minima sociaux : une étude comparative avec 5 pays européens

Les services statistiques en santé et social de la Drees publient un dossier comparatif sur le non-recours aux minima sociaux dans cinq pays européens (Allemagne, Belgique, Finlande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Le dossier évoque les spécificités des systèmes de solidarité et les outils utilisés pour mesurer le non-recours aux droits sociaux. La simplification de l'accès aux prestations de solidarité et la dématérialisation des démarches administratives font parties des problématiques communes relevées expliquant le non recours aux prestations

### 1 - Une notion commune mais avec des systèmes de protection spécifiques

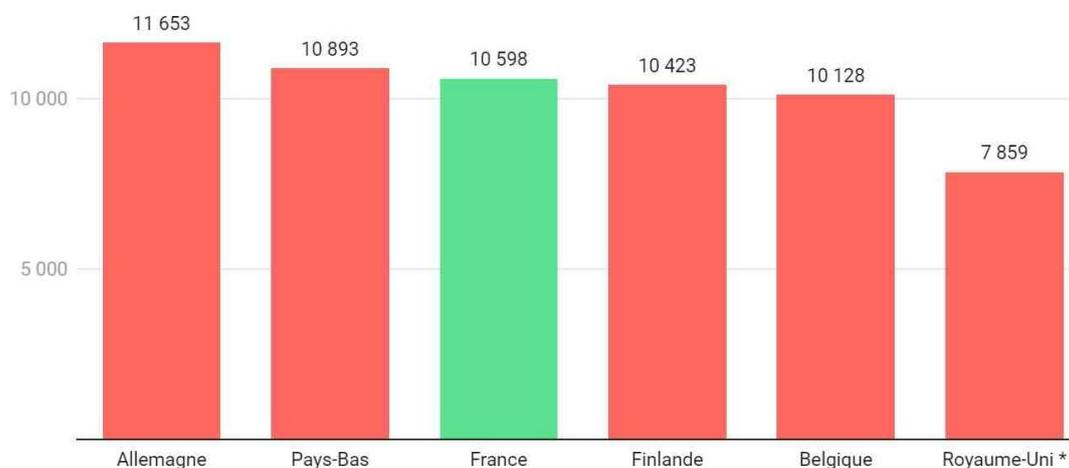
Le phénomène de **non-recours aux systèmes de solidarité** (minima sociaux, aides sociales diverses) n'est pas une spécificité française. Il s'observe également dans d'autres pays d'Europe qui disposent d'un système de solidarité répondant aux mêmes principes de solidarité, même si les modalités peuvent être différentes.

Si le **non-recours** reste **difficile à quantifier** dans chaque pays, certaines méthodes d'évaluation peuvent converger, note la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) dans une **étude sur le non-recours aux minima sociaux parue le 15 mars 2022**.

Revenu d'intégration sociale, allocation sociale de base, Income-based Jobseeker's Allowance... ces termes désignent les **minima sociaux** propres aux **cinq pays observés** dans l'étude de la Drees avec le concours de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

#### Prestations de protection sociale dans les pays de l'étude en 2019

En standard de pouvoir d'achat par habitant (SPA)



\* Les données pour le Royaume-Uni portent sur l'année 2018.

Graphique: Vie-publique.fr / DILA • Source: Eurostat, Sespros. • Récupérer les données • Créé avec Datawrapper

L'étude précise les **trois types de données** sur lesquelles repose l'estimation du non-recours :

- des données d'enquêtes spécifiques et ponctuelles (complexes et coûteuses à mettre en œuvre) ;
- des données d'enquête en population générale sur les revenus et conditions de vie (données les plus répandues dans les cinq pays) ;
- des données issues d'appariements de bases de données administratives (uniquement aux Pays-Bas).

Chaque pays appliquant, pour l'accès aux revenus de solidarité, des critères d'éligibilité spécifiques, l'estimation du non-recours n'est pas nécessairement comparable, signale l'étude. Par ailleurs, ces observations ne sont pas portées avec la même attention, ni la même urgence dans chacun des pays. Cependant, des problématiques communes ont émergé lors des débats sur la réforme des systèmes de protection sociale :

- simplification de l'accès aux prestations de solidarité ;
- dématérialisation des démarches administratives ;
- amélioration de la lisibilité du système de protection sociale (notamment avec la fusion des prestations).

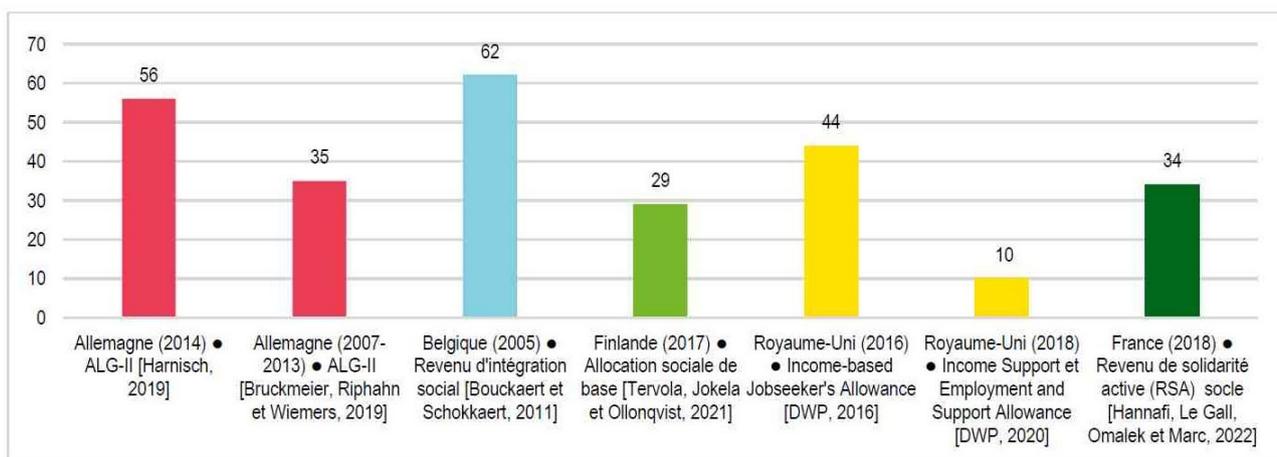
## 2 - Le constat d'un phénomène d'ampleur

Pour faciliter la comparaison entre les différents systèmes statistiques, l'estimation du non-recours a été cadrée essentiellement dans le **champ de la pauvreté** (accès au revenu minimum de solidarité).

Les études menées montrent un **phénomène à la fois d'ampleur et durable dans les cinq pays**, bien qu'il ne soit pas traité au même plan et suscite des réactions diverses selon les pays. Si les méthodes statistiques diffèrent et s'il est important de préciser les méthodologies adoptées, elles donnent un **ordre de grandeur du non-recours** à même d'orienter des politiques publiques.

### Graphique • Taux de non-recours au revenu minimum dans les différents pays : synthèse des estimations les plus récentes

En %



**Note** > Ce graphique synthétise les résultats des estimations les plus récentes des taux de non-recours correspondant au revenu minimum garanti dans chaque pays étudié. Les méthodes, les sources et les données sont détaillées dans ce *Dossier de la DREES*.

**Lecture** > En 2005, en Belgique, le taux de non-recours au revenu d'intégration sociale estimé par Bouckaert, Schokkaert (2011) atteignait 62 %.

**Source** > Les sources indiquées sur le graphique sont référencées dans la bibliographie.

## 3 – Les préconisations du rapport pour mener une politique publique efficace

Au-delà du recueil des statistiques par pays et par types de non-recours, l'étude préconise certaines mesures afin d'améliorer l'exercice de comparaison :

**1) Élargir le champ d'investigation des estimations du non-recours** en abordant certes son ampleur, mais également les masses financières non dépensées en raison du non-recours, le non-recours cumulatif (c'est-à-dire le non-recours à de multiples prestations), les dynamiques du non-recours, les variations locales, le profil des personnes concernées, les causes mais également les conséquences de ces situations, qui sur ce plan dépassent les dimensions financières le plus souvent étudiées.

**2) Développer des approches territoriales/locales du non-recours.** Les Pays-Bas offrent de ce point de vue une expérience éclairante, montrant des approches nationales et locales du non-recours. Ces dernières permettent de saisir les spécificités des situations de non-recours en fonction des territoires, mais également la diversité des pratiques des organisations et des intervenants sociaux susceptibles de contribuer au non-recours. L'approche du non-recours au niveau local apporte d'autres éléments de connaissance du phénomène et peut faciliter l'usage et l'appropriation des résultats, ainsi que le déploiement d'actions en la matière. Cela s'avère d'autant plus important dans des contextes de territorialisation de l'action publique, comme en France, et de demande sociale forte autour de l'action contre le non-recours au niveau local. La mise en place de démarches de type « baromètre » du non-recours dans plusieurs collectivités locales françaises ou organismes sociaux (Revil *et al.*, 2020) permet sur ce point d'alimenter la réflexion.

**3) Favoriser la complémentarité des estimations du non-recours issues d'acteurs multiples.** La complexité du non-recours invite à une complémentarité d'acteurs participant à produire des données sur le non-recours, par exemple pour repérer les publics « échappant » à la statistique publique en mobilisant des bases de données associatives et pour mettre en regard les résultats avec une pluralité de points de vue.

**4) Développer des approches quantitatives et qualitatives pour étudier le non-recours.** Sachant que les données « orientent les comportements des acteurs, encadrent et guident les choix et les actions en imposant des catégories de pensées et de jugement » (Moisdon dans Gilles, 2016), la pluralité des approches du non-recours semble essentielle. Sur ce point, en complément approches quantitatives (essentiellement économiques), l'approche socio-politique et qualitative du non-recours permet notamment d'analyser différemment ces situations, de s'en saisir comme d'une grille d'analyse pour interroger le rapport à l'offre publique, ou, entre autres, de formuler d'autres hypothèses explicatives, comme le non-recours par « non-proposition » (Warin, 2016) ou par « interdiction » (Bourgeois, 2021).

Pour finir, l'ensemble de ces enseignements conduit à poser la question de la place des publics concernés dans les différentes démarches de production de données (et de connaissance) sur le non-recours. Dans les expériences étrangères étudiées, ils apparaissent rarement mobilisés et impliqués, hormis là aussi au niveau local. Dans une optique des complémentarités d'approches du non-recours et de données produites sur le sujet, la prise en compte du point de vue des publics concernés et leur implication dans les démarches de production de données apparaît encore plus pertinente pour accéder au vécu des situations de non-recours et pour nourrir la compréhension de ce phénomène et de ses enjeux.

Sources : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/284704-non-recours-aux-minima-sociaux-etude-comparative-avec-5-pays-europeens>

Publié en avril 2022

+ Modifications apportées à partir de la source originale : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/quantifier-le-non-recours-aux-minima>

Publié en mars 2022