



Rapport thématique relatif au Réseau européen sur le revenu minimum

Le non-recours aux mécanismes de revenu minimum par les personnes sans-abri

Analyse et feuille de route pour des systèmes de revenu minimum adéquats et accessibles dans les États membres de l'UE

*Natalie Boccadoro
Octobre - 2014*

*Emploi,
Affaires
sociales et
Inclusion*

EMIN
EUROPEAN MINIMUM INCOME NETWORK

La Réseau européen sur le revenu minimum (EMIN) était un projet de deux ans (2013-2014) commandité par le Parlement européen, financé par la Commission européenne, dans le cadre de l'appel d'offres VT/2011/100 Projet pilote – La solidarité sociale pour l'intégration sociale, et promu par le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN).

<http://emin-eu.net/what-is-emin/>

Ce rapport a été rédigé par Natalie Boccadoro et a bénéficié de la participation de Mike Allen, Péter Bakos, Paolo Brusa, Michael Fothergill, Alexis Goursolas, Paweł Jaskulski, Johannes Rokus Loopik, Sabina Nicolae, Ian Perkins, Paolo Pezzana et Wayne Stanley par le biais des rapports nationaux, ainsi que de la contribution de Gwendolyne Orchard et Mauro Striano de la FEANTSA.



FEANTSA

Ce document a été rédigé pour la Commission européenne mais les avis exprimés ici ne représentent pas la position officielle de la Commission européenne.

Europe Direct est un service visant à vous aider à trouver les réponses à vos questions sur l'Union européenne.

Numéro de téléphone gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*). Les informations données sont gratuites, tout comme la plupart des appels (même si certains opérateurs ou hôtels peuvent vous facturer une certaine somme).

COMMISSION EUROPÉENNE

Direction-Générale pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Inclusion
Direction D — Europe 2020: Politiques sociales
Unité D.2 — Inclusion sociale et réduction de la pauvreté

E-mail: empl-d2-unit@ec.europa.eu

Commission européenne
B-1049 Bruxelles

Plus d'informations : <http://www.ec.europa.eu/social>

Table des matières

Introduction	4
I Définitions et problèmes à résoudre	5
I.1 Le non-recours et l'éligibilité	5
I.2 Les régimes de revenu minimum.....	6
I.3 Les personnes sans domicile.....	7
II Éléments de débat.....	8
II.1 Pourquoi le faible niveau de recours aux allocations sociales est-il un problème politique ?	8
II.2 Données	9
II.3 Lorsque les outils visant à suivre la fraude aux prestations sociales peuvent résoudre le problème du non-recours	11
III Typologies relatives au non-recours	12
III.1 La non-connaissance des droits et le manque de communication..	12
III.2 La non-demande des droits et la pertinence	13
III.3 La non-réception des droits et les obstacles administratifs.....	15
III.4 La confiscation des droits et l'avis des intermédiaires sociaux	16
IV Conclusions et Recommandations	24
V Suggestion de mesures politiques pour améliorer le taux de recours	26
Bibliographie.....	28

Introduction

Ce document est le rapport final de l'étude sur le « recours au revenu minimum par les groupes vulnérables, en particulier par les personnes sans-abri » réalisée dans le cadre du projet du Réseau européen sur un revenu minimum d'EAPN.

Le rapport compile la littérature existante ainsi que 8 rapports nationaux en France, en Hongrie, en Italie, en Irlande, aux Pays-Bas, en Pologne, en Roumanie et au Royaume-Uni présentés en janvier 2014.

Cette étude concernant le non-recours au revenu minimum par les personnes sans domicile est la première étape d'une plus grande recherche approfondie. Il n'existait pratiquement aucune donnée sur cette problématique. Dans la mesure du possible, les rapporteurs nationaux ont réalisé des entretiens qualitatifs avec des personnes sans domicile (9 personnes en Irlande, 280 personnes en Roumanie, 126 personnes en Pologne et 88 personnes en Hongrie ont répondu à un questionnaire afin de mieux comprendre l'étendue et les raisons de leur non-recours au revenu minimum).

Les rapports nationaux se sont dès lors concentrés sur le taux de non-recours au revenu minimum, qui s'avère être plus bas chez les personnes vivant dans des centres d'hébergement ou dans des hébergements temporaires fournissant des services adaptés pour permettre aux personnes d'accéder à leurs droits que chez les personnes sans-abri dormant dans la rue.

Les rapports nationaux ont également analysé les raisons pour lesquelles les personnes sans domicile n'avaient pas recours aux allocations de revenu minimum auxquelles elles avaient droit en vue de proposer des mesures concrètes pouvant améliorer la situation.

Cette étude démontre que le non-recours est faible lorsqu'il existe une véritable volonté politique de lutter contre le sans-abrisme (NL) ou des incitatifs pour les ONG chargées du sans-abrisme pour aider les personnes sans domicile dans leurs demandes d'allocations (FR, UK). *A contrario*, le taux de non-recours augmente lorsque les personnes vulnérables sont laissées pour compte (H, RO).

Dans nombre de pays, les outils qui existent pour détecter la fraude aux prestations sociales pourraient également être utilisés pour définir et réduire le non-recours par le biais de mécanismes d'activation.

Le rapport confirme que les stratégies d'activation en matière d'emploi ne sont pas toutes adaptées aux personnes sans domicile.

- I- Définitions et problèmes à résoudre
- II- Eléments de débat
- III- Typologies relatives au non-recours
- IV- Conclusions et recommandations

I- Définitions et problèmes à résoudre

Dans le cadre du présent rapport sur le *non-recours aux mécanismes de revenu minimum* parmi les *personnes sans domicile*, les rédacteurs des rapports thématiques nationaux se sont accordés sur les termes de référence suivants.

1- Le non-recours et l'éligibilité

Le non-recours concerne une personne ou un ménage qui est éligible pour des prestations sociales mais qui ne bénéficient pas de ces prestations (quelle qu'en soit la raison).

La question de l'éligibilité n'était pas l'objet de notre étude car elle a été abordée par les rapports nationaux sur l'EMIN, mais les difficultés liées à l'éligibilité et à la justification de l'éligibilité ont été évoquées lors des discussions. En outre, l'urgence de ces questions est exacerbée lorsqu'elle implique des personnes sans domicile.

Un sujet important de débat, qui a révélé des différences majeures parmi les rapporteurs nationaux, était l'éligibilité des jeunes, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des immigrants sans papiers. Tous les rapports soulignent la surreprésentation de ces personnes parmi la population sans domicile et mentionnent que ces personnes constituent un groupe à risque en matière de pauvreté mais ne sont pas couverts par les systèmes de revenu minimum.

Il a été décidé dans le cadre de ce rapport que chaque rapport national mentionne les critères nationaux officiels d'éligibilité même si ceux-ci devraient être vertement critiqués.

Si les critères d'éligibilité sont utilisés par les administrations publiques en tant que filtre pour évaluer le manque de finances ou en tant que moyen de gestion du manque de fonds, il n'est pas toujours évident de différencier les « critères d'éligibilité » de la « justification de l'éligibilité ».

Il a par conséquent été convenu que les rapports fassent une distinction entre les critères à proprement parler et les éléments de preuve exigés d'une personne qui fait une demande de revenu minimum. En Irlande par exemple, les critères d'éligibilité pour l'aide sociale (*Supplementary Welfare Allowance*) exigent que les personnes sans domicile apportent des éléments de preuve de leur statut de sans-abri en prouvant qu'elles dorment dans des centres d'hébergement pour sans-abri. Dès lors, les personnes dormant dans la rue ou chez des amis ou des proches ne peuvent pas prouver qu'elles sont sans-abri. Les requérants doivent également présenter des documents originaux (certificats de naissance, photos ou passeports) qui ne peuvent être obtenus qu'après de longues procédures coûteuses qui représentent souvent un obstacle insurmontable pour les personnes sans domicile.

Des exemples similaires peuvent être trouvés dans les documents fiscaux demandés en Roumanie, dans les justificatifs de domicile exigés en Pologne ou dans les preuves de connexion à la collectivité locale aux Pays-Bas.¹

Dans le cadre du présent rapport, ces exemples seront considérés comme des cas de non-recours aux mécanismes de rapport minimum à cause de contraintes administratives et non comme des cas de non-respect des critères d'éligibilité.

Le non-recours aux revenu minimum devant les tribunaux est un aspect différent mais néanmoins connexe du non-recours qui est rarement mentionné mais qui se présente

¹ Cette « connexion locale » faisait l'objet d'un débat et ce critère devrait être supprimé en 2014.

souvent dans la réalité. Très peu de personnes, notamment parmi les personnes sans domicile, accéderont à leurs droits devant les tribunaux lorsque l'administration ne fournit pas les services nécessaires. Cet aspect ne rentre pas dans la portée de notre étude mais est probablement la cause de certaines situations de sans-abrisme.

2- Les régimes de revenu minimum

Le Réseau d'experts nationaux indépendants de l'Union européenne sur l'inclusion sociale définit les régimes de revenu minimum comme des « *systèmes d'aide aux revenus qui offrent un filet de sécurité aux personnes qui ne peuvent pas travailler et qui n'ont pas droit aux prestations sociales. Ces systèmes doivent être considérés comme des systèmes de dernier recours garantissant un niveau de vie décent pour les personnes qui ne bénéficient d'aucune autre aide financière* ». ²

Les versements en espèces ne sont pas considérés comme un filet de sécurité dans tous les États membres de l'UE, et tous les États membres ne disposent pas d'un régime de revenu minimum à proprement parler. Étant donné que l'accent de cette étude est placé sur le non-recours, la définition des régimes de revenu minimum a été élargie pour inclure les services et/ou les versements en espèces.

Au Royaume-Uni par exemple, il n'existe pas de régime de revenu minimum *per se* mais il existe un régime local d'aide sociale depuis avril 2013, qui aide les personnes et les familles, quel que soit leur statut de logement, à accéder à un fonds d'urgence.

En Italie, il n'existe pas de régime de revenu minimum national à proprement parler. Les collectivités locales disposent en revanche d'un budget local de « *minimo vitale* » pouvant être utilisé pour les personnes dans le besoin, mais il s'agit d'une mesure temporaire et discrétionnaire qui dépend des fonds disponibles. Plusieurs projets pilotes de régimes régionaux de revenu minimum ont été introduits, mais nombre d'entre eux ont été abandonnés (par exemple dans la région de Basilicate de 2005 à 2007, dans la région de Frioul-Vénétie julienne de 2006 à 2008, dans la région du Latium de 2009 à 2010 et en Sicile en 2014). Dans des régions avec un statut administratif spécial, des expériences intéressantes sont en cours (en Vénétie, un projet de loi a été élaboré en 2014 et un test débutera en 2015 ; dans la province de Trente, un programme test a été introduit et les résultats sont prometteurs). À l'échelon national, un régime de revenu minimum a été expérimenté entre 1999 et 2001 avant d'être abandonné. En 2013, un projet de loi pour un revenu minimum contre la pauvreté a été adopté mais n'a pas encore été mis en œuvre.

Le rapport hongrois remet en outre en question *l'allocation sociale ordinaire* et *la prestation en remplacement de l'emploi* qui devaient être des allocations de revenu minimum pour les personnes en âge de travailler mais pour lesquelles les critères d'éligibilité les empêchent d'accéder aux prestations de dernier recours qui couvrent les besoins basiques des personnes qui ne bénéficient d'aucun autre revenu.

En 2008, la Commission européenne a recommandé que les États membres « reconnaissent le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine ». ³ Plusieurs rapports nationaux ont mentionné que le montant des prestations de revenu minimum est insuffisant pour sortir les personnes de la pauvreté voire simplement pour payer un loyer.

² Réseau européen d'experts indépendants nationaux sur l'inclusion sociale, rapport de synthèse par Hugh Frazer et Eric Marlier, Octobre 2009.

³ Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (notifiée sous le numéro de document C(2008) 5737) (2008/867/CE).

En Roumanie, le montant de revenu minimum disponible pour une personne célibataire est de 32 euros par mois ; en Irlande, les personnes de plus de 26 ans reçoivent 188 euros par semaine ; en Hongrie, il n'existe pas de régime de revenu minimum mais une allocation sociale normale et une prestation en remplacement de l'emploi qui varient de 68 euros pour une personne célibataire à 148 euros pour un couple avec enfants par mois. Au Royaume-Uni, l'aide au revenu varie de 57,35 £ (environ 70 euros) par semaine pour une personne célibataire âgée entre 18 et 24 ans à 72,40 £ (90 euros) pour une personne célibataire âgée entre 25 et 59 ans et à 113,70 £ (140 euros) pour un couple (ces montants augmentent chaque année en avril).

3- Les personnes sans domicile

Le problème du sans-abrisme concerne moins sa définition, dans la mesure où la typologie ETHOS de la FEANTSA offre une description précise de ce qu'englobe le terme « sans-abrisme », que son étendue.⁴

La présente étude couvre sans conteste la catégorie la catégorie « sans abri » (1- *Les personnes vivant dans la rue* et 2- *Les personnes en hébergement d'urgence*) et une partie de la catégorie « sans logement » (3- *Les personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile*).

Étant donnée la portée assez restreinte de l'étude, aucune information pertinente n'est disponible pour les catégories 4 à 7 (4 - *Les personnes en foyer d'hébergement pour femmes*, 5- *Les personnes en hébergement pour immigrés*, 6- *Les personnes sortant d'institutions*, 7- *Les bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme*).

Les catégories des personnes vivant dans des logements « précaires » et « inadéquats » ont généré davantage de débat, notamment par rapport aux personnes menacées d'expulsion à cause du non-recours au revenu minimum ou à d'autres droits qui pourraient les empêcher de se faire exclure. L'absence de données et la portée toute relative de l'étude ne permettaient pas de mieux étudier ces catégories.

En outre, bien qu'il soit probablement très difficile d'obtenir des informations, tout porte à croire que les personnes qui affichent les niveaux les plus élevés de non-recours sont celles qui sont *provisoirement hébergées dans la famille ou chez des amis* (8-1-). De fait, celles-ci sont complètement exclues du régime « normal » d'aide sociale.

II- Éléments de débat

1- Pourquoi le faible niveau de recours aux allocations sociales est-il un problème politique ?

Le problème du « non-recours » a été soulevé avec le développement de programmes d'évaluation des politiques publiques au Royaume-Uni et en Irlande (principalement au Royaume-Uni). D'un point de vue historique, la notion se base sur deux questions : une sur l'efficacité du ciblage des personnes en situation de pauvreté par les politiques sociales, dans le cadre d'un débat politique qui oppose les programmes universels et les programmes ciblés dans un contexte de réduction des fonds publics (Royaume-Uni) ; l'autre sur le fait que les familles pauvres restent dans des situations de pauvreté, sans

⁴ <http://feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>

demander l'aide des services dont elles pourraient bénéficier, ce qui nécessite une compréhension de la dimension culturelle de la pauvreté (Mazet, 2013).

Cette problématique est apparue en France dans les années 90, mise en lumière par le débat sur l'accès aux droits. Dans les années 2000, de nombreux acteurs institutionnels faisaient référence au non-recours pour justifier les politiques publiques, l'organisation administrative et les évaluations des politiques locales. L'efficacité des politiques publiques est mesurée par leur capacité à venir en aide aux publics visés.

Les études sur le non-recours aux services publics se sont développées au cours des dix dernières années grâce à une pression dans ce sens de la Commission européenne (Ph. Warin 2006, Frazer et Marlier 2011) et de l'OCDE (Hernanz, V., F. Malherbet et M. Pellizzari 2004), qui étaient particulièrement préoccupées par l'inefficacité des politiques d'inclusion sociale.

Lorsque l'on analyse l'efficacité, on remarque que le non-recours met en lumière les effets paradoxaux des programmes ciblés. Ces programmes sont souvent élaborés pour venir en aide à une catégorie spécifique de personnes présentant des besoins spécifiques. Toutefois, les études récentes démontrent que les programmes qui visent un public spécifique tendent à générer davantage de stigmatisation que les programmes universels (IAB, 2001). Il s'avère que le passage à des régimes d'allocations plus ciblés et l'introduction d'un « comportement requis » renforcent la possibilité de créer une distance ou une rupture avec les bénéficiaires potentiels (EXNOTA, 2006). Cela a été confirmé par la plupart des rapports nationaux.

Toutefois, la nature spécifique du non-recours au revenu minimum par les personnes les plus vulnérables et notamment par les personnes sans domicile n'est pas une préoccupation majeure pour le public. Bien qu'il existe des études universitaires sur la question au Royaume-Uni ou en France, cette problématique n'a pas encore été étudiée dans d'autres pays.

Le non-recours peut être considéré comme l'incapacité du système de protection sociale à fournir des ressources minimales aux personnes dans le besoin. Étant donné qu'ils ne viennent pas en aide aux personnes ciblées, les régimes de revenu minimum ne répondent pas à leur objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion. Lorsque le non-recours est la conséquence d'un manque de connaissance des allocations disponibles, il en ressort un déséquilibre des traitements entre les personnes conscientes de ces droits et les autres.

Il importe de mieux comprendre ce qui pousse les publics concernés à avoir recours ou non aux mécanismes de revenu minimum afin de mieux prédire les conséquences financières des changements politiques.

2- Données

Données sur le non-recours

La principale difficulté pour aborder le non-recours est le manque d'information sur l'étendue du problème. Très peu d'études se penchent sur cette problématique, excepté au Royaume-Uni. Les données sur le niveau de recours aux allocations sociales sont très limitées dans la plupart des pays de l'OCDE. Non seulement les données sont rares, mais elles sont en outre rarement comparables.

Un calcul précis du niveau de recours nécessite des stratégies complexes et des informations précises sur les revenus des ménages, les caractéristiques sociodémographiques et la participation aux différents programmes. La grande majorité des bases de données utilisées pour ce type d'étude reposent sur des informations fournies par les personnes concernées et qui ne sont pas toujours exactes (V. Hernanz, F. Malherbet et M. Pellizzari, 2004).

En France, le non-recours au revenu minimum (Revenu de Solidarité Active RSA) a été estimé à environ 35% des bénéficiaires potentiels, soit environ 750 000 personnes (ce qui représente plus de 3 milliards d'euros). Les données relatives au non-recours au revenu minimum complémentaire pour les travailleurs pauvres (RSA activité) atteignent les 68%.

Données sur le sans-abrisme

Si les données et les études sur le « non-recours » sont en progression étant donné l'intérêt accru pour ce problème, les statistiques sur le sans-abrisme sont toujours limitées. Hormis la Pologne qui semble mieux survivre à la crise que d'autres,⁵ tous les rapports nationaux mentionnent une hausse du sans-abrisme au cours des deux dernières années.

En Pologne, les tentatives de comptabilisation des personnes sans domicile ne sont pas fiables ; le dernier recensement a comptabilisé 24 000 personnes sans domicile, alors que les associations estiment que leur nombre se rapproche plutôt de 60 000 personnes. Dans la région poméranienne, qui possède une base de données et des rapports assez fiables, on constate une légère hausse du sans-abrisme au cours de ces dernières années, le nombre de personnes sans domicile passant de 2.211 en 2007 à 2.620 en 2009 et à 3.040 en 2011.⁶ Des résultats similaires peuvent être constatés dans les autres régions polonaises sur la base des estimations.

En Irlande, le sans-abrisme a sensiblement augmenté. Les études démontrent que le nombre de familles ayant perdu leur logement a récemment doublé, passant de 8 familles par mois à 16. Le comptage de décembre 2013 des personnes dormant dans la rue a révélé une hausse massive. Le rapport britannique indique une hausse constante du sans-abrisme. Quelques 2.100 vivaient dans des centres d'hébergement d'urgence et dans des foyers d'accueil en Angleterre à la fin septembre 2013, soit le nombre le plus élevé depuis dix ans. En septembre 2012, le nombre de personnes dormant dans la rue avait augmenté de 31 pour cent en deux ans.⁷

En Italie, la hausse du pourcentage des personnes sans domicile disposant d'un emploi, qui représente 28,3% des personnes sans domicile, est une source de préoccupation.

En outre, ces statistiques ne reflètent que les personnes qui peuvent être identifiées comme étant sans domicile. De fait, nombre de rapports mentionnent une hausse du sans-abrisme « caché », à savoir des personnes qui vivent provisoirement chez des proches et des personnes qui vivent dans des squats. On ne connaît pas le nombre de personnes concernées par ces situations, et tout porte à croire que ce nombre a augmenté au cours de ces dernières années.

Données sur le non-recours des personnes sans domicile

Les données sur le non-recours des personnes sans domicile sont tout simplement inexistantes. Dans le cadre de cette étude, les rapports nationaux ont réalisé des petites enquêtes ou se sont basées sur des informations fournies par des organisations nationales ou des ONG. Ces données ne prétendent pas refléter des situations nationales mais offrent des informations utiles.

⁵ Le nombre de personnes bénéficiant d'allocations permanentes est passé de 192 643 en 2011 à 197 767 en 2012 (rapport thématique national polonais, EMIN, 2014).

⁶ Résultat de l'étude sociodémographique dans la région poméranienne, 2011, *Pomeranian Forum in Aid in Getting Out of Homelessness*

⁷ <http://www.insidehousing.co.uk/care/rough-sleeping-rises-31-in-two-years/6525641.article>

À partir des données obtenues, il semble que le non-recours est plus élevé parmi les personnes dormant dans la rue ou séjournant provisoirement chez des proches que parmi les personnes qui séjournent dans des centres d'hébergement avec des travailleurs sociaux qui les aident à faire leurs demandes d'allocations. Cela est particulièrement vrai dans les pays tels que le Royaume-Uni ou la France dans lesquels il existe des incitations financières indirectes pour les associations dont les usagers accèdent au système de protection sociale.

Le non-recours est également plus faible, voire inexistant, lorsque les services ciblent les personnes sans domicile et proposent des services adaptés.

Le rapport thématique national néerlandais mentionne l'inexistence du non-recours aux Pays-Bas. Cela s'explique notamment par un grand réseau d'instituts coopérants, de travailleurs motivés et de maraudes spécifiquement formées. Un service spécial a été mis en place pour aider les personnes sans domicile à accéder aux régimes de revenu minimum et à gérer leur argent et leurs problèmes d'endettement. Les personnes sans domicile reçoivent un hébergement avant d'être redirigées vers un service spécifique selon leur profil (type et nature de leurs besoins). Les travailleurs de rue sont formés pour reconnaître et gérer les personnes souffrant de troubles psychiques, ainsi que pour gérer les comportements difficiles et l'agressivité potentielle. Tout le personnel en contact avec ces personnes est formé pour travailler avec des personnes souffrant de besoins complexes, et encourage les personnes dormant dans la rue à accéder à des services de santé mentale pour sans-abri, à des services de logement accompagné et/ou à des services de logement d'abord.

Un taux extrêmement bas de non-recours a également été constaté dans la région italienne de Trente où un programme pilote fournit des services flexibles.

Dans les pays où des associations sont présentes et offrent des services adaptés et ciblés, les taux de non-recours sont plus faibles.

Au Royaume-Uni, le recours des personnes sans domicile aux prestations sociales n'est pas défini comme un problème par le gouvernement. Dès lors il n'existe pas de données relatives à une éventuelle hausse du nombre de bénéficiaires. Toutefois, la tendance générale pour la population britannique est à la légère hausse, le gouvernement prenant des mesures très strictes pour réduire les dépenses. Les statistiques de l'association Crisis démontrent que 20% de ses clients sont concernés lorsqu'ils contactent leurs services pour la première fois.

En Irlande, l'échantillon de l'enquête était limité mais il démontre que lorsqu'une personne sans domicile reçoit une aide d'une association ou de services formés pour venir en aide aux personnes présentant des besoins spécifiques, le non-recours peut être réduit de façon significative. Parmi les 9 participants, 5 utilisaient des hébergements d'urgence, 2 dormaient dans la rue et 2 séjournaient dans des hébergements de plus longue durée. Tous les participants, à l'exception d'un, touchaient des prestations sociales.

En Pologne, une petite enquête a démontré que parmi les 126 personnes sans domicile qui y ont participé, seules 8 n'étaient pas au courant de la possibilité de bénéficier de prestations sociales, ce qui ne représente que 6,25% du total. Toutefois, toutes les personnes interrogées séjournaient dans des centres d'hébergement et recevaient de l'aide par rapport à leur situation administrative. En outre, les personnes qui ne connaissaient pas l'existence des prestations sociales étaient des « nouveaux » usagers, récemment sans domicile (et 5 sur 8 ont affirmé vouloir demander ces prestations).

Dans les pays où les personnes sans domicile doivent gérer leurs demandes d'allocations sociales seules, le taux de non-recours est plus élevé. Comme nous le verrons plus loin, il existe également d'autres causes pour cette hausse.

En Hongrie, une petite enquête a été organisée à la fin de l'année 2013 dans trois villes différentes, dont Budapest. Elle a révélé que sur les 88 personnes sans domicile

interrogées, 31% recevaient une des allocations accordées aux personnes en âge de travailler, alors que 69% ne touchaient aucune allocation.

En Roumanie, 280 personnes sans domicile qui utilisaient les services du centre psycho-socio-médical du Samu social entre août et décembre 2013 ont répondu à un questionnaire sur le revenu minimum garanti. Il en est ressorti que 271 répondants ne recevaient pas de prestations sociales. En d'autres termes, 96,79% des personnes sans domicile n'avaient pas recours au revenu minimum auquel elles avaient droit.

À partir de ce point de vue (la présence de travailleurs formés pour aider les personnes à surmonter les obstacles administratifs), le cas de la France est plutôt intéressant. En 2012, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) a réalisé une grande enquête qui a démontré que le taux de non-recours des personnes accédant à leurs services était plus faible que la moyenne nationale de 35% mentionnée plus haut.⁸ *A contrario*, les personnes qui vivent dans la rue sont rapidement découragées par la complexité administrative des procédures et affichent dès lors des taux de non-recours plus élevés.

Il convient de noter que lorsqu'il s'agit du revenu minimum complémentaire (RSA activité), le taux de non-recours passe à 68% pour les personnes qui travaillent mais qui ne gagnent pas suffisamment pour vivre décemment. Cela concerne les personnes qui se trouvent dans des situations d'emploi et de vie précaires mais qui ne se retrouvent pas encore dans la rue.

3- Lorsque les outils visant à suivre la fraude aux prestations sociales peuvent résoudre le problème du non-recours

En temps de crise et de restrictions budgétaires, certains pays tendent à se concentrer sur la détection de la fraude aux prestations sociales afin de faire des économies. La traque de la fraude est un problème important au Royaume-Uni et apparaît souvent dans le débat français. Ces pays ont développé des outils élaborés pour détecter la fraude comme le traitement des données, la comparaison des données de différents services et l'enquête active par un personnel qualifié.

Tant la fraude que le non-recours ont des implications importantes dans la mesure où ils limitent l'efficacité des politiques sociales. Ils créent des inégalités au niveau du traitement entre des personnes qui devraient être traitées de façon égale, et compliquent la prévision des résultats des changements politiques.

Les outils utilisés pour détecter la fraude pourraient être utilisés pour lutter contre le non-recours. De fait, la comparaison des données pourrait être utilisée pour identifier les personnes qui ont droit aux régimes de revenu minimum mais qui n'y accèdent pas. Le personnel en charge de la lutte contre la fraude pourrait également contacter individuellement les personnes qui n'accèdent pas à leurs droits (appels téléphoniques individuels).

Selon les rapports nationaux, d'autres pays tendent à prévenir la fraude en augmentant le nombre de preuves pour confirmer l'éligibilité comme une photo d'identité (Irlande), des documents fiscaux spécifiques prouvent qu'une personne ne possède pas de revenu (Roumanie), et des procédures administratives à rallonge en France ou en Hongrie.

Concernant le public très fragile des personnes sans domicile, une approche axée sur la fraude tend à « encourager » le non-recours car elle génère un climat de suspicion et

⁸ Les chiffres ne sont pas encore disponibles.

engendre généralement des restrictions au niveau des critères à satisfaire et des documents à présenter.

III- Typologies relatives au non-recours

Le non-recours a souvent été expliqué par deux grandes approches : une basée sur l'analyse des comportements individuels, liée à une compréhension sociologique de la pauvreté, et l'autre basée sur une approche institutionnelle, plaçant l'accent sur le dysfonctionnement des institutions chargées de mettre en œuvre les services, en vue de contrecarrer la tendance à « blâmer les victimes ».

En outre, convaincus que les personnes essaient toujours d'augmenter leurs profits, de nombreux économistes analysent le non-recours en termes de frais pour l'introduction de leur demande.

Les chercheurs de l'observatoire sur le non-recours aux droits et services (Odenore)⁹ a développé une typologie différente qui classe le non-recours en quatre catégories et qui inclut toutes les explications.

Selon cette typologie, les personnes n'ont pas accès à ces droits à cause de la non connaissance, la non demande ou la non réception par le bénéficiaire potentiel. Une dernière catégorie inclut les droits qui ont été « confisqués » par un intermédiaire (travailleur social ou autre).

1- La non-connaissance des droits et le manque de communication

Les personnes n'ont parfois pas accès à leurs droits car elles n'en connaissent pas l'existence, elles ne connaissent pas les régimes de revenu minimum.

Elles ne connaissent pas *l'existence* des régimes de revenu minimum ou leur *mode d'accès*.

Il s'agit d'une cause fréquente de non-recours en France et au Royaume-Uni, mais moins dans les autres pays. Cela est probablement lié au fait que les personnes interrogées utilisaient déjà des services qui les aidaient (Irlande, Pologne, Hongrie, 13,3% en Roumanie).

Le système britannique de protection sociale est très complexe. Il existe 51 types différents d'allocations, englobant toutes des règles différentes pour pouvoir y prétendre, et gérées par trois ministères différents. Les personnes ne comprennent pas souvent à quelles allocations elles peuvent prétendre.

De même, le système hongrois de protection sociale est en constante évolution, prétendument pour être plus ciblé et plus efficace. Le cadre législatif de l'aide sociale, de l'aide à l'enfance, des soins de santé, des pensions, de l'aide familiale, du chômage, de l'aide au logement et de l'aide aux personnes handicapées a été modifié à 321 reprises entre 2000 et 2010. Il en résulte un système complexe et opaque.

Ces résultats révèlent un problème au niveau de la diffusion des informations. La communication relative au système est soit insuffisante, soit inadéquate. Ce type de non-recours concerne non seulement la communication à proprement parler (type de

⁹ *Observatoire des non-recours aux droits et services, IEP Grenoble, France.*

communication, moyens, diffusion, etc.) mais également la prise en compte du bénéficiaire.

Dans certains pays, la loi et dès lors le gouvernement considèrent que ce sont aux bénéficiaires potentiels qu'il revient de trouver les informations relatives à leurs droits et en faire la demande. Ces personnes doivent être responsables et indépendantes. L'administration est passive et les bénéficiaires doivent être actifs. Le régime de revenu minimum est un processus « à prendre ou à laisser » (Wim Van Oorschot, 1991).

Cette approche semble générer davantage de non-recours que les systèmes dans lesquels l'administration est proactive et s'assure que les informations sont non seulement transmises aux futurs bénéficiaires, mais également comprises.

Reste à déterminer dans quelle mesure le service administratif doit être impliqué dans la détection de bénéficiaires potentiels. Des études (Mazet, 2013) ont démontré que les grandes campagnes n'avaient que très peu d'impact sur le non-recours du RSA en France, alors que les réunions et les appels téléphoniques individuels permettaient de rapidement diminuer le non-recours. La première méthode n'est pas efficace (campagnes coûteuses pour peu de résultats), alors que la deuxième méthode est plus coûteuse à mettre en œuvre mais garantit un recours plus élevé.

Les mêmes études (Mazet, 2013) ont également démontré que les méthodes impliquant les publics ciblés dans le développement de la communication, de l'information orale et des programmes d'éducation par les pairs pourraient également permettre de réduire considérablement les taux de non-recours.

2- La non-demande des droits et la pertinence

Ce deuxième type de non-recours fait référence aux situations où une personne éligible et informée est en non-recours car elle n'a pas introduit de demande de perception du revenu minimum. Le problème ne concerne plus l'efficacité des programmes de communication mais bien la pertinence de l'offre.

Il existe de nombreuses causes à la non-demande des droits : certaines sont imposées à la personne à cause des obstacles (administratifs), alors que d'autres sont la conséquence d'un choix, mais toutes indiquent que l'offre n'est pas adaptée aux besoins des personnes concernées.

- La non-demande des droits à cause des obstacles

Le non-recours au revenu minimum à cause des obstacles peut être analysé en termes d'estimations des coûts et des bénéfices (P. Mazet, 2013). Les bénéficiaires potentiels peuvent être considérés comme des personnes rationnelles participant à l'économie qui analysent une offre (avant de l'accepter ou non) en termes de coûts de la procédure et de bénéfices attendus.

Les coûts peuvent être financiers, lorsqu'une contribution aux coûts est exigée (comme dans les systèmes de santé complémentaires), ou lorsque le montant de l'allocation est trop faible pour en justifier la procédure de demande. Ils peuvent également être matériels et cognitifs, en référence aux démarches à suivre (compléter des formulaires, lire des lettres, se rendre à des rendez-vous, fournir les bons documents, etc.). Les coûts peuvent en outre être physiques ; les bénéficiaires potentiels peuvent être découragés devant la complexité de l'accès (distance, mobilité). Les coûts peuvent également être psychologiques, tels dénigrement de son éligibilité, de ses chances et des capacités, la difficulté à exprimer des besoins, la perte de l'idée d'avoir (droit à) des droits, voire la crainte des effets induits, de la stigmatisation et de la discrimination (France, Royaume-Uni, Irlande).

En Roumanie, le niveau de revenu est tellement bas (32 euros par mois) que le jeu en vaut difficilement la chandelle.

Le temps peut également être un facteur important, notamment lorsque le bénéficiaire introduit une demande d'allocations à un moment incompatible avec l'urgence de la situation (problèmes immédiats de logement et procédures judiciaires par exemple). On ne connaît pas toujours le résultat de la demande, le temps qu'elle prendra et le niveau et la durée du droit aux allocations (France).

Ces éléments démontrent que, même si les contraintes sont nombreuses et les régimes d'allocations sociales sont mis en œuvre de façon inadéquate, les personnes se retrouvant dans les situations les plus complexes peuvent bel et bien évaluer l'utilité de l'aide disponible.

La stigmatisation peut également être un motif de découragement pour avoir recours aux régimes d'allocations (Hongrie). L'expérience a démontré (Royaume-Uni)¹⁰ qu'un discours politique négatif, impliquant que les bénéficiaires d'allocations sont des fraudeurs qui ne veulent pas travailler, a largement contribué à la baisse de la demande. Le fait d'être trop fier pour introduire une demande a également été mentionné dans le rapport polonais.

Les allocations sociales liées aux systèmes d'activation doivent également être mises en cause dans la mesure où les bénéficiaires potentiels ne sont pas toujours en mesure d'introduire de demande (en termes d'estime de soi, de confiance en soi et de capacité à s'autogouverner). Cela est d'autant plus vrai pour les personnes sans domicile.

Ces explications pour le non-recours des bénéficiaires potentiels aux régimes de revenu minimum révèlent toutes une incompréhension coupable de la situation des personnes sans domicile de la part des organismes élaborant les règles de mise en œuvre de ces régimes.

Une simplification des procédures, une meilleure transparence (concernant l'éligibilité, les montants et la durée) et un meilleur accompagnement pour l'introduction des demandes permettraient sans aucun doute de réduire considérablement le taux de non-recours aux allocations sociales. En Hongrie, on a demandé aux personnes sans domicile ce qu'elles nécessiteraient pour introduire une demande d'allocations. Quelques 62% des répondants ont affirmé qu'ils auraient besoin d'aide.

Concernant les personnes sans domicile, la présence de travailleurs de rue plus qualifiés et de services adaptés à leurs besoins potentiellement complexes permettrait de faire une énorme différence, comme le démontre l'inexistence du non-recours aux Pays-Bas.

- La non-demande des droits par « choix forcé »

Une personne éligible et informée peut également « choisir » de ne pas prétendre à une allocation sociale.

Comme mentionné plus haut, les programmes d'activation peuvent également être « refusés » car ils sont incompatibles avec la situation de la personne. Dans le cadre de ces programmes, les bénéficiaires potentiels doivent avoir des plans pour leur vie, être autonomes et responsables, et être en mesure de justifier leur demande. Ces critères sont difficiles à satisfaire lorsque l'on a perdu toute estime de soi et lorsque l'introduction d'une demande d'allocation met en exergue l'incapacité de la personne à sortir de la situation dans laquelle elle se trouve. Le dernier ressort est souvent de refuser l'offre.

¹⁰ "Benefits stigma in Britain", Turn 2 us foundation, 2012.

Le non-recours peut également être considéré comme une expression ultime de liberté, un « dernier signe d'humanité ». En refusant les allocations sociales, ces personnes rejettent un système qui n'a pas été en mesure de les aider à temps. À défaut d'autre chose, ces personnes gardent leur estime de soi et leur dignité. Ce n'est pas parce qu'elles n'ont rien qu'elles acceptent n'importe quoi.

Même si cette catégorie de non-recours n'est pas la plus importante, il s'agit de celle qui remet le plus en cause la conception même des régimes d'allocations sociales et des politiques sociales en général. De fait, ces attitudes radicales envoient un signal fort que les services proposés n'intéressent pas leurs bénéficiaires potentiels. Plus important encore, elles démontrent que ces bénéficiaires ne veulent pas faire ce que leur imposent les régimes et qu'elles n'acceptent pas une telle image d'elles-mêmes.

Dès lors, le non-recours révèle que certaines personnes préfèrent refuser la protection sociale qu'accepter une image négative d'elles-mêmes. Cela en revient à refuser la protection sociale pour maintenir intacte son estime de soi. C'est ce que démontre le niveau élevé de non-recours en Roumanie où les régimes de revenu minimum sont liés à l'obligation de faire le service communautaire.

Le non-recours nous informe également que certaines personnes ne sont pas en mesure de comprendre les allocations disponibles car leur dernier signe d'humanité est de refuser l'offre proposée, parfois parce que celle-ci est proposée trop tard.

3- La non-réception des droits et les obstacles administratifs

Le troisième type de non-recours concerne les personnes éligibles qui introduisent une demande d'allocation mais qui ne la perçoivent pas (faible en France mais élevé en Hongrie et en Roumanie à cause du manque de budget pour payer le revenu). Une demande a été envoyée à l'administration mais le bénéficiaire n'a jamais reçu de réponse ou n'a reçu qu'une réponse incomplète. Les bénéficiaires potentiels abandonnent alors leur demande, fatigués de devoir envoyer plusieurs fois les mêmes documents et de devoir toujours prouver leur situation, énervés et perdus par la complexité du système et des formulaires à compléter. Parfois, la non-utilisation des procédures disponibles par les bénéficiaires potentiels est le résultat d'une non-demande, mais elle démontre également le dysfonctionnement des services (souvent lié au nombre insuffisant de travailleurs sociaux disponibles pour soutenir les procédures de demande d'allocation). A cela s'ajoutent l'attitude du personnel administratif, le manque d'accompagnement individuel, les heures d'ouverture limitées, la longueur des listes d'attente et des files, le manque de justification lorsqu'une demande est refusée, etc.

Certains auteurs (P. Mazet, 2013) ont mentionné le fait que les droits sont parfois accordés mais tellement longtemps après la demande que les usagers ont entre-temps recours à d'autres formes d'accompagnement, notamment des procédures qui causent des situations d'endettement.

En outre, les « obstacles administratifs » (P. Mazet, 2013), tels que la hausse du nombre de documents à présenter, les rendez-vous à respecter et les justificatifs à apporter, découragent de nombreux bénéficiaires potentiels à poursuivre leur demande. Il s'agit parfois d'un comportement délibéré des services sur demande de l'État.

Un autre effet secondaire a été constaté, à savoir que les procédures sont devenues plus complexes à cause de l'augmentation du nombre de conditions placées sur l'accès aux droits sociaux. En France par exemple, les « politiques d'activation » telles que le RSA engendrent une hausse de la sélectivité qui implique un examen plus approfondi des cas par les services (E. Chelle, 2012). Cela a été confirmé par les travailleurs sociaux qui ont de plus en plus de mal à évaluer l'éligibilité des personnes aux allocations sociales.

La non-réception des droits révèle non seulement une mauvaise mise en œuvre des droits sociaux et la complexité de la procédure d'accès, mais elle met également en exergue une contradiction au niveau de l'élaboration de ces droits. Ciblées en vue d'être plus efficaces, les régimes de revenu minimum sont devenus plus complexes et excluent davantage les personnes qui en ont le plus besoin. La sélectivité, mise en place pour économiser de l'argent, a engendré une charge de travail accrue et une hausse des coûts pour les services qui passent plus de temps à vérifier les demandes de leurs usagers. L'efficacité de ces politiques peut être remise en question.

Le non-recours aux régimes de revenu minimum à cause de la non-réception des droits peut être réduit s'il existe une réelle volonté politique, tant au niveau national qu'au niveau local, de lutter contre ce problème. Une transparence administrative, une simplification des procédures et un accompagnement adapté permettraient de résoudre la plupart de ces problèmes.

4- La confiscation des droits et l'avis des intermédiaires sociaux

Ce dernier type de non-recours ne concerne pas le lien direct entre les usagers et les services mais bien l'influence des intermédiaires. Les intermédiaires sont toutes les personnes qui interviennent entre les bénéficiaires potentiels et l'administration afin d'aider les personnes à accéder à leurs « droits ».

Pour différentes raisons, ces intermédiaires découragent les bénéficiaires potentiels à introduire une demande de leurs droits.

Souvent, c'est simplement à cause d'une connaissance insuffisante des droits sociaux que les intermédiaires ne proposent pas un certain type d'action. L'augmentation des règles, les changements fréquents de la législation et le nombre de programmes différents visant à inclure les personnes exclues ne simplifient pas le travail de ces intermédiaires. C'est moins vrai pour les régimes de revenu minimum qui relèvent du champ d'application traditionnel de l'action des travailleurs sociaux. Toutefois, ils peuvent ne pas connaître un programme financier temporaire spécifique et contestent rarement une décision négative ou encouragent rarement un appel judiciaire qui est limité dans le temps et qui nécessite une réaction rapide. Ce type de non-recours indique que le manque d'information concerne tant les intermédiaires que les bénéficiaires potentiels.

Le non-recours est également important lorsque les intermédiaires découragent les bénéficiaires potentiels à introduire une demande d'allocations car ils pensent que le jeu n'en vaut pas la chandelle ou envisagent un programme qui n'est pas adapté à la situation de l'utilisateur.

Dans ces cas-là, les informations relatives aux programmes existants sont parfaitement comprises mais les intermédiaires « filtrent » l'existence de ces programmes car ils pensent être mieux informés (une assignation en justice est trop longue et trop risquée pour un public vulnérable) ou anticipent la disponibilité du programme (plus de budget).

Dans ces deux situations, la « confiscation » des droits a un impact sur l'évaluation des politiques publiques : comme le droit n'a jamais été mentionné, aucune demande n'a été introduite et il est dès lors impossible de prendre en compte l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande réelle (l'offre ne peut pas être adaptée, les budgets ne peuvent pas être augmentés....).

La représentation professionnelle des travailleurs sociaux sur les objectifs et principes des services sociaux et de la solidarité sociale prévaut et certaines options ne sont dès lors pas proposées (c'est notamment vrai pour les poursuites judiciaires que les travailleurs sociaux encouragent très rarement) dans l'intérêt des bénéficiaires potentiels.

Ces comportements pourraient être changés en modifiant l'éducation des travailleurs sociaux et en développant une formation professionnelle axée sur d'autres moyens et comportements (incluant une approche plus proactive par rapport à la loi).

Bien sûr, aucune de ces causes de non-recours aux régimes de revenu minimum n'est la seule cause de non-recours aux allocations. Il s'agit d'une combinaison de facteurs qui font que le bénéficiaire potentiel ne prend pas la peine d'introduire de demande d'allocation.

ANALYSE DU NON-RECOURS AU REVENU MINIMUM

4 catégories	Causes du non-recours	Quel est le problème ?	Mesures correctives	Actions possibles	Commentaires
Non-connaissance des droits	<i>Non-connaissance du revenu minimum</i>	<i>Communication</i>	<i>Améliorer la communication/ changer le type et/ou la conception de la communication</i>		
	<i>Manque d'information sur l'existence du revenu minimum</i>	Communication insuffisante	Campagnes plus ciblées. Changer la perspective: d'une attitude passive de l'administration dans l'attente d'une demande à une attitude plus active où l'administration peut offrir son aide.	Mieux diffuser les informations Communication individuelle, personnalisée Attitude proactive	Expérience peu concluante. Problème de rentabilité
	<i>Manque d'information sur l'accès au revenu minimum</i>	Communication inefficace	Identifier les bénéficiaires potentiels Associer le public visé aux programmes de communication, plus d'informations orales, personnes de relais	Utiliser les progrès importants réalisés dans le domaine de la détection de la fraude pour lutter contre le non-recours Adapter le message au public ciblé	Les prestations soumises à des conditions de ressources seront moins perçues (demandées) que celles accordées sur la base de contributions.

4 catégories	Causes du non-recours	Quel est le problème ?	Mesures correctives	Actions possibles	Commentaires
<p>Non-demande des droits par « choix »</p>	<p>Non-demande du revenu minimum</p>	<p><i>Utilisation prévue des mesures</i></p>	<p><i>Changer l'élaboration et/ou la mise en œuvre des programmes</i></p>		
	<p>La personne a choisi de ne pas introduire de demande de revenu minimum</p>	<p>Les mesures ciblées engendrent une hausse du non-recours</p>	<p>Les politiques ciblées sont des solutions problématiques. Pour réduire au maximum les effets secondaires négatifs, les prestations soumises à des conditions de ressources doivent être élaborées et mises en œuvre plus efficacement</p>	<p>Impliquer les usagers dans l'élaboration des politiques</p>	<p>Moins de problèmes de non-recours lorsque le système est universel</p>
	<p><i>Désaccord avec le principe du revenu</i></p>		<p>Changer les procédures de demande Sensibiliser les travailleurs sociaux</p>	<p>Simplifier les demandes/ Choisir une approche plus proactive pour les services Améliorer la formation des prestataires de services</p>	
	<p><i>Manque d'intérêt pour le revenu (rapport coût/bénéfice). Le temps et les efforts nécessaires pour comprendre les règles et maîtriser les procédures de demande</i></p>				
	<p><i>Les bénéficiaires potentiels pensent qu'ils n'en ont pas besoin ou n'en ont besoin que pour une courte période et que les coûts administratifs sont trop élevés, faisant ainsi un calcul rationnel du rapport coût/bénéfice selon lequel le bénéfice est trop faible par rapport au temps et aux efforts demandés par les procédures de demande</i></p>				

4 catégories	Causes du non-recours	Quel est le problème ?	Mesures correctives	Actions possibles	Commentaires
	<i>Alternatives de revenus (famille, amis)</i>				

4 catégories	Causes du non-recours	Quel est le problème ?	Mesures correctives	Actions possibles
<p>La non-demande des droits à cause des obstacles</p>	<p>La personne est confrontée à des obstacles</p>	<p>Mise en œuvre des mesures</p>	<p>Simplifier les procédures de demande</p>	<p>Évaluation et modification des règles et de leur mise en œuvre</p>
	<p><i>Complexité des procédures</i></p> <p><i>Trop de justifications demandées</i></p> <p><i>Difficultés d'accessibilité (distance, mobilité)</i></p> <p><i>Pas d'adresse officielle (éligibilité)</i></p> <p><i>Dénigrement de ses propres chances</i></p> <p><i>Incertitude concernant le résultat de la demande</i></p> <p><i>Incertitude concernant le niveau et la durée du droit à l'allocation</i></p> <p><i>Nature discrétionnaire des prestations</i></p> <p><i>Causes financières</i></p> <p><i>Faible montant proposé (ne couvre pas les besoins)</i></p> <p><i>Peur des effets négatifs (sur les impôts, d'autres prestations)</i></p> <p><i>Difficultés à exprimer ses besoins</i></p> <p><i>Dénigrement de ses propres capacités (remplir des formulaires)</i></p> <p><i>Perte de l'idée d'avoir des droits</i></p> <p><i>Peur de la bureaucratie</i></p> <p><i>Peur de la stigmatisation ou de la discrimination</i></p>	<p>Complexité, manque de transparence</p>	<p>Simplifier et réduire les procédures</p> <p>Utiliser le traitement des données pour partager les informations entre les administrations</p> <p>Développer de nouvelles technologies et des agents administratifs mobiles</p> <p>Permettre aux ONG et/ou aux collectivités locales de fournir une adresse administrative</p> <p>Améliorer l'accompagnement Augmenter la transparence</p> <p>Améliorer les procédures</p> <p>Former des agents de proximité avec une attitude proactive</p>	<p>Évaluer la situation</p> <p>Impliquer les usagers dans le débat</p> <p>Simplifier les procédures de demande</p> <p>Adopter une approche plus proactive pour les prestataires de services</p> <p>Remplacer les mesures ciblées par des mesures générales</p> <p>Investir dans la formation des prestataires de services</p>

4 catégories	Causes du non-recours	Quel est le problème ?	Mesures correctives	Actions possibles
La non-réception des droits	La non-réception des prestations	Complexité des procédures administratives	Simplifier les procédures	Mieux mettre en œuvre les régimes de revenu minimum
	Une personne éligible introduit une demande mais ne perçoit pas de prestation ou uniquement une partie de celle-ci	Mauvaise gestion des programmes, manque de connaissance des droits Incapacité à informer correctement les usagers, trop de rigidité	Meilleur suivi	Modifier les pratiques administratives. Améliorer la formation du personnel
	<i>Abandon de la demande</i>			
	<i>Complexité du système</i>	Nombre insuffisant de travailleurs sociaux pour soutenir la procédure de demande		
	<i>Arrangée par le prestataire de service</i>	Application inadéquate des règlements juridiques		
	<i>Ignorance des procédures</i>	Dysfonctionnement du service		
<i>Discrimination</i>				
La confiscation des droits	La confiscation des droits	Avis des travailleurs sociaux	Développer la formation des travailleurs sociaux	Adapter les procédures Améliorer la formation
	Les bénéficiaires potentiels sont découragés à introduire une demande de prestation par l'administration ou les travailleurs sociaux			
	<i>Connaissance insuffisante des intermédiaires sociaux sur les droits sociaux</i>			

4 catégories	Causes du non-recours	Quel est le problème ?	Mesures correctives	Actions possibles
	<i>Un intermédiaire considère de façon discrétionnaire que le programme n'est pas adapté à certaines situations</i>			Modifier la méthodologie
	<i>Anticipation du travailleur social sur la disponibilité de l'offre (plus de budget)</i>			Augmenter le budget
	<i>La représentation professionnelle des travailleurs sociaux prévaut</i>			

IV- Conclusions et recommandations

Comme mentionné précédemment, le taux de non-recours aux prestations sociales et la typologie détaillée des différentes catégories de non-recours ne sont utiles que s'ils sont utilisés pour mieux comprendre le problème et permettre les changements nécessaires : les changements au niveau de l'élaboration des législations, de l'application des règles, de l'attitude des administrations et de la communication relative aux mesures existantes.

Étant donné que les obstacles administratifs et informationnels sont souvent les principaux facteurs empêchant les personnes à introduire des demandes de prestations sociales, quelques mesures pourraient être utiles.

Par exemple, une simplification générale des procédures de demande améliorerait probablement le niveau de recours dans de nombreux pays et pour de nombreux programmes. Si les travailleurs sociaux, ou toute autre personne officielle déjà en contact avec le bénéficiaire potentiel pour d'autres raisons (même l'administration fiscale), aident les bénéficiaires potentiels à compléter leurs formulaires de demande, tout porte à croire que l'on constaterait une hausse significative des niveaux de recours.

Quelques expériences locales très intéressantes ont été lancées en France, auxquelles l'Odenore a participé.¹¹ Un baromètre du non-recours a été mis en place, impliquant la plupart des organismes de prestation sociale dans la région de Grenoble ainsi que des ONG. L'idée était de détecter et de combattre le non-recours. Un questionnaire détaillé sur le non-recours a été rédigé, l'idée étant que chaque organisme puisse le compléter lorsqu'il suspecte un cas de non-recours. Le cas serait alors discuté lors de réunions rassemblant tous les participants (les différentes administrations, les collectivités locales, les ONG). Une solution serait trouvée pour le cas spécifique et les difficultés seraient analysées afin de prévenir les mêmes problèmes à l'avenir.¹²

Il importe de prendre en compte les interactions existantes entre les différents organismes de prestations sociales, et entre les organismes de prestations sociales et le système fiscal. La perception d'une prestation implique généralement que la même personne introduira des demandes pour d'autres programmes.

Une meilleure élaboration des règles relatives à l'éligibilité pour les programmes multiples pourrait améliorer les informations et le recours parmi les personnes éligibles, et réduire également les fraudes parmi les personnes non-éligibles. Par exemple les organismes centralisés introduits dans plusieurs pays de l'OCDE (où les personnes qui introduisent une demande pour une prestation sont automatiquement informées des autres programmes pour lesquels elles sont éligibles) pourraient permettre d'augmenter sensiblement les taux de recours (comme aux Pays-Bas). Il importe en outre de bien analyser les effets du

¹¹ *Observatoire du non recours aux droits et services, centre de recherche sur le non-recours.*

¹² *Projet UNIDAD « Université de l'accès aux droits sociaux » Référence n° 10 025887 TZ 029, Retour d'expérience sur le « Baromètre du non-recours », Rapport qualitatif final, Février 2013, C. Chauveaud, P. Mazet, Ph. Warin, http://odenore.msh-alpes.fr/documents/unidad_-_rapport_final_-_apres_restitution.pdf*

système fiscal sur les incitants à avoir recours aux prestations sociales, particulièrement en période de réformes (OCDE).

L'amélioration de la compréhension du phénomène du non-recours aux régimes de prestations sociales nécessitera de meilleures données empiriques et un travail théorique.

Il convient également d'encourager la publication d'estimations officielles des taux de non-recours à différentes prestations sociale, sur la base de procédures et de données comparables. Il faudrait dès lors suivre l'évolution des taux de recours au cours du temps. Ces estimations devraient se baser sur des informations provenant tant des données administratives (qui existent déjà dans les organismes qui gèrent les prestations sociales dans chaque pays) que d'enquêtes générales, et se fonder sur une procédure d'attribution standardisée.

Il ne faut pas oublier que le principal problème rencontré par les personnes sans domicile est de trouver un logement, même si un revenu supplémentaire est toujours le bienvenu. Toutefois, ce n'est que dans très peu de pays que le montant du revenu minimum permet de couvrir les frais de logement. Par conséquent, une éradication totale du non-recours des personnes sans domicile aux prestations sociales ne serait pas suffisante pour mettre un terme au sans-abrisme.

En outre et bien que ce point dépasse la portée de notre étude, il pourrait être intéressant de garder à l'esprit que le sans-abrisme est probablement le résultat de plusieurs non-recours cumulés (non-recours aux allocations de chômage, aux allocations de logement, au droit de poursuivre des collectivités en justice pour expulsion illégale ou toute autre prestation pouvant être demandée par une personne en situation de précarité).

V – Suggestion de mesures politiques pour augmenter les taux de recours

Améliorer les données empiriques et les études

1. Publier des études et des données empiriques de meilleure qualité et comparables.
2. Développer des estimations régulières sur les taux de non-recours, sur base de procédures standardisées.
3. Rendre les données administratives davantage disponibles pour les chercheurs.

Réviser et simplifier les règles des administrations

1. Développer des campagnes d'information par le biais de différents médias et formats (publier des articles dans des journaux locaux, donner des séances d'information dans des endroits comme des écoles, téléphoner à des personnes pour les informer directement de leurs droits à des revenus existants).
2. Développer une administration davantage proactive (en suivant le modèle de détection de la fraude (en incluant des travailleurs de rue spécifiquement formés)) qui cherchera des bénéficiaires potentiels.
3. Simplifier les procédures de demande et améliorer l'aide pour compléter les formulaires.
4. Augmenter la flexibilité par rapport à la nécessité de prouver son éligibilité (proposer des services tels que des photos d'identité, des cartes d'identité, des photocopies, des déclarations sur l'honneur). Les critères d'éligibilité devraient être élargis pour inclure toutes les personnes sans domicile conformément à la typologie ETHOS. Pour la mise en œuvre de ce système, il importe d'organiser une consultation du ministère de la Protection sociale avec les usagers, les services d'aide aux sans-abri et les services sociaux et les services de santé.
5. Développer des systèmes qui fournissent des adresses administratives/virtuelles aux personnes sans domicile afin de leur permettre d'accéder à leurs prestations.
6. Empêcher les collectivités locales d'utiliser les critères de connexion locale pour définir si un citoyen peut ou non accéder aux prestations.
7. Élaborer des règles davantage standardisées et transparentes pour réduire les incertitudes relatives à la procédure de demande de prestations.
8. Établir des procédures d'appels faciles d'accès devant les autorités administratives voire devant les tribunaux si nécessaire.

Faciliter l'accès aux prestations sociales

1. Renforcer les services de proximité et s'assurer que les maraudes connaissent les lois sociales et les conditions réglementant l'accès aux prestations sociales.
2. Faciliter la compréhension des informations (boîte à outils) sur les conditions juridiques réglementant l'accès aux prestations pour aider les personnes à introduire des demandes de prestations.
3. Les collectivités locales en charge des demandes de prestations devraient développer une approche proactive pour aider les personnes présentant des besoins spécifiques (analphabétisme par exemple) à gérer les procédures administratives.

Améliorer l'interaction avec d'autres composantes du système de protection sociale

1. Augmenter l'attention sur l'interaction entre différents programmes.
2. Développer un organe centralisé où tous les services sociaux sont disponibles dans un même lieu (pour améliorer les interactions entre différentes prestations sociales) et développer des approches intégrées entre les services fournis par différents ministères.

Analyser attentivement l'impact des réformes fiscales sur les incitants des personnes à avoir recours aux prestations sociales (pour améliorer les synergies avec le système fiscal).

BIBLIOGRAPHIE

Frazer H. et Marlier E., *Réseau européen d'experts indépendants nationaux sur l'inclusion sociales, Régimes de revenu minimum dans les États membres de l'UE*, Commission européenne - DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, 2009.

Hernanz, V., F. Malherbet et M. Pellizzari (2004), "Take- Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 17, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/525815265414>

Hernanz, V., F. Malherbet et M. Pellizzari (2004), "Take- Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 17, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/525815265414>

Rapport de la Mission Régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) et du réseau Personne dehors ! : « Les besoins en hébergement dans l'agglomération lyonnaise : le non recours. », janvier 2009.

« *Le non-recours aux droits et aux services* » : éléments pour une grille d'analyse, membres du Réseau « Exclusions et non-recours aux droits et services, Axe 1 du Programme 1 Exclusions, Territoires et Action Publique, du Cluster 12, septembre 2008.

« *Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary* », coord. Ph. Warin, EXNOTA, DG Recherche, Commission européenne, 2006, p. 54

Elisa Chelles, **Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite**, p 130, PUR, Res Publica, 2012.

Philippe Warin, « *Le non-recours aux droits* », *Sociologies* [En ligne], Théories et recherches, mis en ligne le 15 novembre 2012, consulté le 21 mai 2013. URL : <http://sociologies.revues.org/4103>

Centre d'analyses stratégiques, *Juste paiement*, nov. 2012.

