Smart | APMC

07 2024

© Aaron Burden (Unsplash)

Le non-recours aux droits : grand oublié des politiques sociales

Le « non-recours aux droits et services », aussi appelé « non take-up » (en anglais) peut se définir comme une situation dans laquelle une personne éligible ne bénéficie pas d'un ou plusieurs droit(s) au(x)quel(s) elle peut prétendre.

Dans cette analyse, nous tenterons d'esquisser le portrait-robot de cette notion afin d'aborder quelques initiatives inspirantes et perspectives pour aller à la rencontre de ce qui manque aux politiques sociales.

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

LE OU DES NON-RECOURS ?

C'est au sein de la revue *Recherches et Prévisions* et son numéro 43 de mars 1996, focalisé sur la question du non-recours, qu'un des premiers efforts d'étude d'envergure a été fait à ce sujet en Europe. A l'époque, seuls la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas en ont esquissé le portrait.

La définition donnée par Van Oorschot et Math explique qu'on parle de **non-recours à une prestation sociale lorsqu'une personne ne perçoit pas tout ou une partie d'une prestation** (financière ou de services) **à laquelle elle a droit**. Ils se gardent néanmoins d'en faire une faute individuelle.

Ce n'est donc pas le « *seul problème de personnes éligibles qui ne feraient pas valoir leurs droits volontairement* », mais bien « *une inefficacité dans la mise en œuvre des dispositifs de politique sociale* ». En d'autres termes, c'est donc bien d'abord à l'État de faire en sorte que ses dispositifs d'aide soient connus, compris et faciles d'accès pour toutes et tous, avant d'imputer la responsabilité du non-recours aux individus.

Au sein de la même revue, Anne Reinstadler propose une définition plus englobante du non-recours qui se délimite tant dans son **effectivité** que dans sa **temporalité** :

« *Phénomène selon lequel un individu ou un ménage ne perçoit pas tout ou partie du montant d'une prestation à laquelle il a légalement droit ; le non-recours peut donc être complet (toute la somme est perdue) ou partiel (seule l'est une partie de cette somme).*

Il est également possible de distinguer entre non-recours temporaire, c'est-à-dire lorsque l'individu éligible finit par faire valoir ses droits après un laps de temps relativement court, et non-recours durable, si ce laps de temps se prolonge.

Il convient enfin de faire la distinction entre les prestations qui prévoient que l'individu puisse percevoir, par rattrapage, toute la somme dont il devait bénéficier s'il avait fait valoir ses droits dès le début de son éligibilité (non-recours temporaire, mais non irréversible), et les prestations qui ne le permettent pas (non-recours irréversible) » (Reinstadler, 1996).

En 2010, l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services vient apporter une typologie reprenant ces différents éléments de définition.

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Figure 1 : Typologie du non-recours selon L'Odenore (l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services)[1]

– Le non-recours primaire : une personne éligible ne perçoit pas une prestation pour ne pas l'avoir demandée.

– Le non-recours secondaire : une personne éligible demande une prestation, mais ne la perçoit pas.

– Le non-recours partiel : une personne éligible demande une prestation et n'en reçoit qu'une partie.

– Le non-recours complet : une personne éligible demande une prestation et ne reçoit rien.

– Le non-recours cumulatif : une personne éligible à diverses prestations n'en perçoit pas plusieurs.

– Le non-recours temporaire : apparaît entre le moment où une personne devient éligible et le moment où elle demande une prestation.

– Le non-recours permanent : apparaît quand une personne ne demande pas une prestation entre le moment où elle devient éligible et le moment où elle ne l'est plus.

– Le non-recours frictionnel : dû au non-versement complet de prestations alors que des droits sont ouverts.

– Le quasi non-recours : une personne répond à toutes les conditions sauf à celle(s) liée(s) au comportement et qui, si elle avait eu une connaissance de la prestation et des conditions d'accès, aurait eu le comportement souhaité pour être éligible.

1 Celui-ci renvoie à toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre (Odenore 2010).

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

À L'ORIGINE DU NON-RECOURS : UNE NOTION PROTÉIFORME ET COMPLEXE

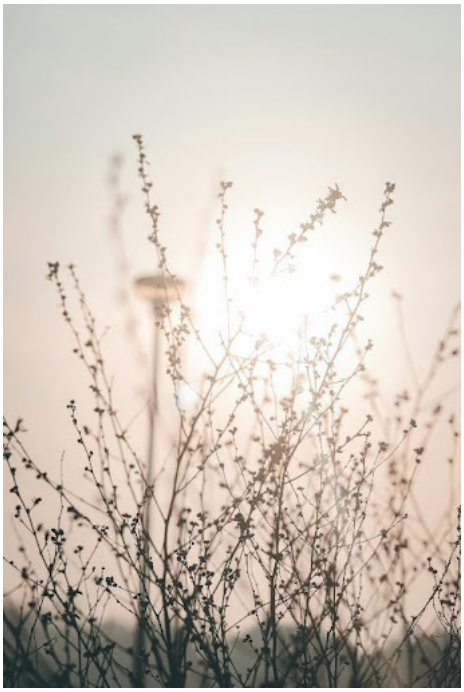
Comment un tel phénomène émerge-t-il ? En 1996, les économistes Van Oorschot et Math[2] expliquent que l'origine se trouve dans « *des problèmes d'organisation qui peuvent exister dans tout système de sécurité sociale* ». Plus précisément, le problème peut se trouver dans « *la **qualité** [ainsi que la publicité et l'efficacité] **des procédures administratives*** ».

D'un point de vue individuel, il peut également se trouver dans la non-connaissance du dispositif ; dans l'impossibilité de (faire) reconnaître leur éligibilité ; ou encore par rapport aux coûts (matériels, temporels, sociaux) identifiés par les individus comme étant trop élevés.

Dans le même article, ils abordent les **facteurs politiques et culturels** à la source de ce phénomène : « *Quelques auteurs ont noté dans les États-providence modernes une **tension** entre les buts de la **sécurité sociale**, formulés sur la base de principes de type **social-démocrate**, et la **mise en œuvre** de ces objectifs fondée sur une **conception libérale*** ».

Ainsi, il s'agirait là d'un « *exemple d'échec d'un système politique qui « produit » certaines mesures, mais qui ne se préoccupe pas vraiment de leur mise en place effective et de leurs effets, un phénomène politique particulièrement associé aux démocraties modernes de groupes d'intérêts* ».

Dans ce sens, les administrations demeurent bien souvent passives, bloquées au sein du paradigme libéral qui considère que les individus sont égaux, notamment en matière d'accès à l'information et donc logiquement à leurs droits et devoirs. Ici, on se retrouve donc dans le poncif éprouvé de la responsabilité de l'individu censé baser ses décisions sur des choix justes et éclairés.



© Yash Rai (Unsplash)

2 Wim VAN OORSCHOT et Antoine MATH, « La question du non-recours aux prestations sociales », in Recherches et Prévisions, n°43, mars 1996, pp. 5-17

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

À ces différents facteurs dits structurels viennent s'adjoindre d'autres explications plus spécifiques à des **États aussi fragmentés et mouvementés que la Belgique sur le plan des compétences institutionnelles**, notamment en ce qui concerne les différentes politiques sociales. À ces morcellements légaux dans l'octroi et le maintien de droits sociaux, on pourrait ajouter la **multiplication des critères et démarches à accomplir, les modalités d'accessibilité, la complexité et l'instabilité grandissante des statuts dans les parcours des personnes précarisées.**

Ainsi, on constate en Belgique que quatre mois après la mise en application de la mesure de suppression des allocations d'insertion en 2015, 72,2 % du public exclu du chômage et en droit de recevoir les allocations du Centre public d'action sociale (CPAS) ont tout simplement disparu des radars ! (Legrand, 2015). D'autres exemples consternants existent dans les secteurs de l'enseignement, la formation et l'insertion socioprofessionnelle (non-recours à la formation avant même le début du parcours de formation, non-recours par l'abandon) ou encore des soins de santé mentale et physique.

Et tout cela sans prendre en compte la forte **dématérialisation des services** (publics et privés), accélérée depuis le premier confinement suite au COVID-19, et concrétisée par l'ordonnance numérique du 12 janvier 2024. Ce texte porté par le ministre de l'emploi bruxellois Bernard Clerfayt (Défi) impose désormais à marche forcée la digitalisation des administrations bruxelloises, des communes et des CPAS. C'est une ordonnance délétère lorsqu'on sait que plus de 30 % de la population bruxelloise n'a pas accès à du matériel informatique et/ ou éprouve des difficultés à l'utiliser… (Fairon et Maisin 2022)[3].

Face à ces diverses difficultés, une part de plus en plus conséquente des ayants droit se décourage et certains intervenants professionnels ne s'estiment plus en mesure de vérifier ou faire valoir l'éligibilité au vu de cette complexité croissante. Si cet état de fait est problématique, davantage d'acteurs publics et privés tentent de mettre en place des initiatives afin d'enrayer les causes et les effets du non-recours.

3 Pour plus d'informations sur la dématérialisation des services et son implication sur le non-recours aux droits et aux services, voir l'analyse APMC-Smart de Thibault Scohier.

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

L'INNOVATION SOCIALE COMME REMÈDE AU NON-RECOURS ?

Les méthodes pour lutter ou du moins endiguer le non-recours ne datent pas d'hier. On pense ici au fait de **faciliter l'accès à l'information** concernant les nouvelles législations et réglementations, mais aussi à favoriser des démarches proactives en allant par exemple dans les lieux appropriés (maison des jeunes, maison médicale ...).

Une autre piste d'action est l'**évaluation – ex ante et ex post – des législations** pour éliminer les risques de non-recours, notamment en impliquant directement les personnes en situation de non-recours (ou présentant le profil socio-économique des personnes en situation de pauvreté) dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

© Yash Rai (Unsplash)

Enfin, en ce qui concerne les **réglementations et procédures**, leur **simplification** et **automatisation** par le maintien d'un guichet (de préférence unique) comblerait le fossé entre l'Etat et la personne administrée.

Au-delà de ces divers moyens traditionnels, on voit l'émergence progressive de plus en plus de projets et de mécanismes s'inscrivant dans l'**innovation sociale**. Elle propose, au travers d'initiatives innovantes, d'apporter une **réponse nouvelle aux besoins fondamentaux émergents ou insuffisamment satisfaits de la population**.

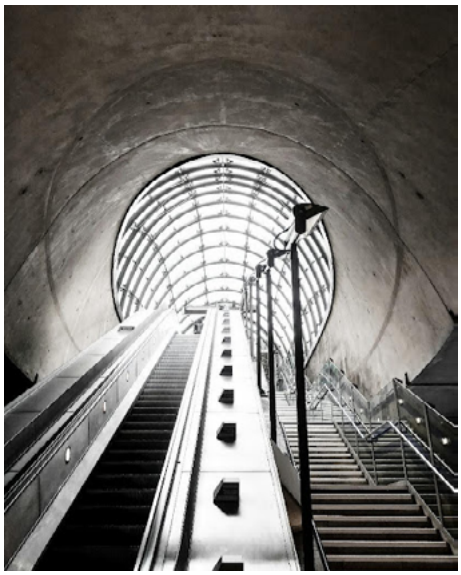
L'originalité de la démarche se retrouve aussi dans la mise en place de partenariats et de collaboration avec les **acteurs d'un même territoire** autour de thématiques d'éducation, d'action sociale, de santé, de culture et d'emploi. Enfin, elle se veut également transformatrice puisqu'elle a vocation à produire les changements de comportement nécessaires pour relever les grands défis sociaux[4].

4 Il s'agit en substance de la définition de l'innovation sociale de la confédération intersectorielle des employeurs du secteur à profit social en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Nous avions déjà traité plusieurs d'entre elles au sein d'analyses précédentes, notamment sur le mécanisme de fabrique d'initiative ; visant l'émergence de projets d'économie sociale répondant aux besoins des territoires et des populations ; ou encore les Territoires zéro chômeur de longue durée ; qui a pour objectif de renverser la logique d'offre et de demande concernant les politiques d'emploi, en créant des activités utiles au sein des territoires.

Pour cette analyse, nous aborderons deux de ces initiatives. Dans la veine de celles citées plus haut, la première se base sur une **territorialisation de la lutte contre le non-recours en Région Bruxelles-Capitale (RBC)**. La seconde quant à elle propose une **approche originale et holistique d'*outreach*** (développer à l'extérieur) en ce qui concerne un public particulièrement fragile, celui des ainé·es.



Anthony Tyrrell (Unsplash)

La territorialisation de la lutte contre le non-recours

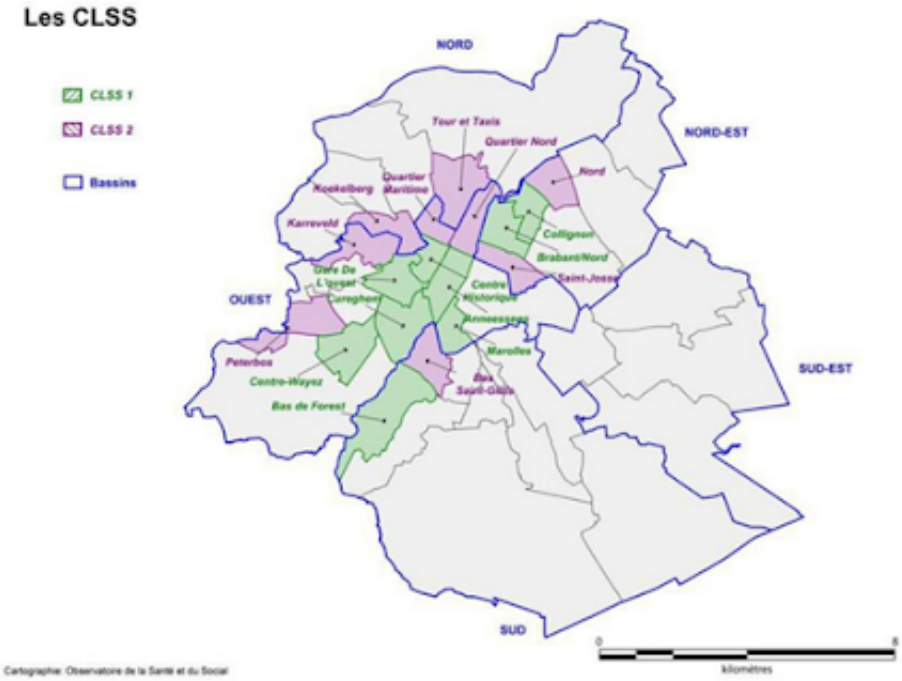
Récemment, la Région de Bruxelles-Capitale a mené son processus de restructuration territoriale des soins de premières lignes. Ainsi l'objectif du Plan social santé intégré (PSSI) est de dépasser les logiques de silos actuelles des différents secteurs du social et de la santé pour aller vers une logique plus fonctionnelle, notamment autour des **lieux de vie** et à partir des **objectifs de vie de la personne**.

De manière très schématique, ce modèle vise donc à répondre aux défis à venir en matière de santé globale : sociale, physique et environnementale au travers d'une **approche territorialisée de l'aide et du soin**. Ce découpage divise la région en 5 bassins et en 56 quartiers, avec des objectifs et des compétences complémentaires. Arrêtons-nous sur ce dernier échelon, et notamment sur les contrats locaux social-santé (CLSS).

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Figure 2 : Carte reprenant les différents quartiers social santé en RBC

Figure 3 : Carte reprenant les différents contrats locaux social santé en RBC



C'est dans ce cadre que 18 CLSS se sont développés avec des objectifs basés sur l'accessibilité, le développement d'un réseau intégré et d'un environnement favorable. Ce dispositif au cœur des quartiers, et déployé au sein des coordinations sociales des CPAS, en collaboration avec Vivalis[5], notamment par l'**élaboration d'un diagnostic social-santé** local et d'un **plan d'action** visant à améliorer globalement le bien être des habitants. L'un de ces objectifs principaux est donc **de favoriser l'accès aux services sociaux et sanitaires existants.**

Parmi les premières actions menées par les CLSS, on peut notamment souligner la mise en place d'une **équipe mobile** de 4 travailleurs sociaux par le CPAS de Forest. Il s'agit d'une équipe pluridisciplinaire qui accompagne les personnes les plus précarisées dans le bas de Forest pour faciliter leur accès aux droits et aux services. Ce projet se base sur les spécificités du quartier, ses acteurs et ses ressources (Solar et Ranaivoson 2022).

On pense aussi à des recherches-actions qui ont été menées sur des **publics dits « invisibles »** comme celle financée par le CPAS de Bruxelles et portée en autre par le Centre de recherche sur les inégalités sociales (CREBIS)[6] pour comprendre de manière plus approfondie la situation des mineurs étrangers non accompagnés (MENAS) du quartier de la Gare du Midi, afin de déployer des actions concrètes par la suite.

D'autres projets sont également en gestation, comme la création d'un mécanisme d'identification des profils et des besoins des publics ainés au sein du quartier Bosnie de Saint-Gilles qui compte en son sein l'un des plus grand taux d'ainé.es précarisé.es.

Ces différentes initiatives ont donc en commun de mettre en œuvre une nouvelle **méthodologie dite intersectorielle** (Centre Bruxellois de Promotion de la Santé, 2011) et s'inscrivent dans **une optique territoriale**. En effet, elles visent à contribuer au développement d'une nouvelle offre avec des stratégies concertées, autour d'objectifs partagés (négociés), amenant à une mise à disposition des ressources et une mise en place d'actions pertinente, notamment pour **lutter contre le non-recours aux droits et aux services**.

© Yash Rai (Unsplash)

5 Vivalis est l'administration bilingue de référence dans les secteurs de la Santé et de l'Aide aux Personnes en région bruxelloise.

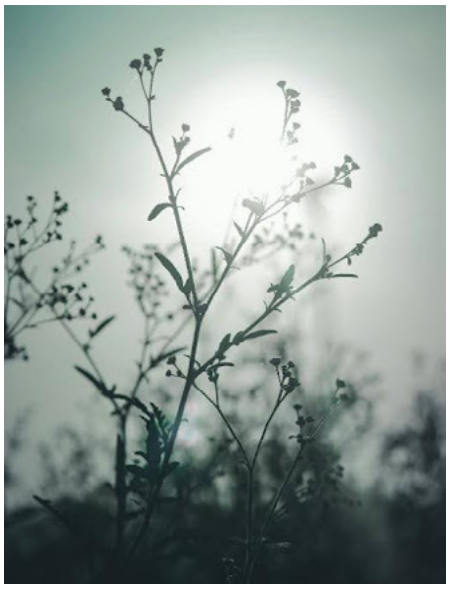
6 Pour plus d'informations, voir : https://cbcs.be/recherche-action-collaborative-les-menas-dans-le-quartier-de-la-gare-du-midi/

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Une approche territoriale de l'outreach avec le projet Citisen

La seconde initiative s'inscrit dans une **démarche d'*outreach***, c'est-à-dire d'aller vers les populations restées à l'écart des politiques sociales et de santé publique via, par exemple, un travail de rue (Baillergeau et Grymonprez 2020). Nous reviendrons ici sur l'un des trois projets pilotes financés par la COCOM – **CitiSen, Zoom Senior et Senior Solidarité**[7] – qui propose de mettre en place un modèle intégré d'aide et de soins de proximité visant le maintien à domicile des personnes âgées en Région de Bruxelles-Capitale avec pour objectifs :

- Faciliter la prise en charge précoce des personnes âgées en perte d'autonomie ;
- Développer le réseau d'aide et de soins et social de quartier ;
- Visibiliser l'offre d'aide et de soins du quartier ;
- Créer un cadre de vie favorable.



© Yash Rai (Unsplash)

En effet, situé dans le quartier Brabant (commune de Schaerbeek et Saint-Josse-ten-Noode) au cœur de Bruxelles, les **Ruches** du projet CitiSen sont conçues comme des lieux de rencontre entre les seniors et leurs aidants-proches et les acteurs social-santé du réseau. **L'objectif de ces ruches pensées comme des permanences dans des lieux fréquentés par les ainé·es** (Centre de jour, association de quartier, …) est de réorienter les personnes âgées et leurs proches vers les différents services formels et informels locaux afin de répondre à leurs besoins.

Ce qui est novateur avec ce type de projet est la mise en place de **dynamiques territoriales** pour se mettre en contact de l'ainé·e au niveau du quartier et de l'insérer dans des logiques de réseau au niveau communal. On peut aussi noter une meilleure collaboration entre acteurs de premières lignes de soins et de la santé pour **dépasser l'approche classique dite médicocentrée et aller vers un modèle plus intégratif et holistique des situations et besoins des ainé·es** (Amerijckx et Mathieu, 2023).

7 Pour plus d'informations, voir : https://cbcs.be/seneval-vieillir-chez-soi-a-bruxelles/

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

LE NON-RECOURS : UN CONTINENT ENCORE À EXPLORER

Nous avons ici dressé le portrait-robot du non-recours, ce qui n'est pas chose aisée, tant le phénomène est protéiforme et entrelacé dans ses causes et ses conséquences.

Depuis de nombreuses années, des acteurs s'affairent à proposer des pistes d'action pour endiguer le phénomène. Plus récemment, on voit de plus en plus d'initiatives s'inscrivant dans une démarche d'innovation sociale qui proposent une méthodologie plus territorialisée et intersectorielle. Si ces initiatives demeurent encourageantes, notamment via le financement institutionnel de mécanismes comme les contrats locaux social-santé et d'autres comme CitiSen, il est bon de rappeler que le non-recours tire sa source avant tout des politiques publiques incomplètes, considérant l'administré·e comme unique responsable de sa situation.

Donc à défaut d'avoir une intégration de cette composante dans l'ensemble des politiques publiques (logement, insertion socioprofessionnelle, santé mentale et physique, énergie ...) ou de pouvoir compter sur plan de lutte contre le non-recours ambitieux (comme pour les Territoires Zéro non-Recours (TZNR) en France[8]), il faudra continuer d'être innovant et de promouvoir l'expérimentation de nouvelle manière de faire pour aller à la rencontre de ce grand oublié.

Thibault Koten
Juillet 2024

8 Financés sur 39 territoire, l'expérimentation « Territoire zéro non-recours » prévu par la loi 3DS de février 2022, permettra de lancer des initiatives de lutte contre le non-recours aux droits sociaux en mobilisant une pluralité d'acteurs (collectivités, associations, caisses de sécurité sociale, bailleurs sociaux...). Pour plus d'information, voir : https://www.lagazettedescommunes.com/908290/tout-savoir-sur-lexperimentation-territoires-zero-non-recours/

Publié sous licence Creative Commons - APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

SOURCES ET RESSOURCES

Articles de revues et de presse

Gaëlle AMERIJCKX et Céline MATHIEU, « Intégration de l'aide et des soins aux personnes âgées vivant à domicile : évaluation de trois projets bruxellois », *Educationsanté*, mai 2023

Évelyne BAILLERGEAU et Hans GRYMONPREZ, « Aller-vers : les situations de grande marginalité sociale, les effets sociaux d'un champ de pratiques sociales », in *Revue française des affaires sociales*, N°2, 2020, pp. 117-136

Pauline FAIRON et Charlotte MAISIN (dir.), « Non-recours toujours ! Fermeture des guichets et dématérialisation des services aux usagèr.es, l'expérience du Numéro vert bruxellois «Allo ? Aide Sociale» », in *Pauvérité*, trimestriel du Forum bruxellois contre les inégalités, 2022

Manon LEGRAND, « Le non-recours aux droits : un chantier ouvert en Europe », in *Alter Echos*, n°403, juin 2015

Philippe WARIN, « Le non-recours : définition et typologies », in *Odenore : Working Paper*, n°1, 2010

Wim VAN OORSCHOT et Antoine MATH, « La question du non-recours aux prestations sociales », in *Recherches et Prévisions*, n°43, mars 1996, pp. 5-17

Références renvoyant à une publication officielle

Centre bruxellois de Promotion de la Santé, *L'Intersectorialité, on n'est pas tombé dedans quand on était petit*, 2011

Décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, *Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatives à la transition numérique des autorités publiques*, 21 février 2024

Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale, « Plan social santé intégré », 2022

Laurence NOËL (dir.), *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier Thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016. Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, 2016

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Sites internet

Site de la Confédération Intersectorielle des Employeurs du Secteur à Profil Social (non marchand) en Wallonie et Fédération Wallonie-Bruxelles : https://www.unipso.be/

Site du Centre de recherche sur les inégalités sociale : https://cbcs.be/centre-de-recherche-de-bruxelles-sur-les-inegalites-sociales-crebis/

Site de Citisen : https://www.citisen.be/

Site de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale : Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale | Vivalis

Site de l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services : https://odenore.msh-alpes.fr/

Site de Vivalis : https://www.vivalis.brussels/fr

Publié sous licence Creative Commons – APMC Smart. Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles