

LES DOSSIERS DE LA DREES

N° 94 • mars 2022

Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe

**Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter
le débat**

Céline Marc, Mickaël Portela (DREES), Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall (ERUDITE, université Paris-Est Créteil ; DREES), Antoine Rode (ODENORE/PACTE, université Grenoble Alpes) et Stéphanie Laguérodié (CES, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe

**Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter
le débat**

Céline Marc, Mickaël Portela (DREES), Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall (ERUDITE, université Paris-Est Créteil ; DREES), Antoine Rode (ODENORE/PACTE, université Grenoble Alpes) et Stéphanie Laguérodié (CES, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Remerciements : Jean-Luc Outin, Hélène Revil, Rania El Fahli, Anaïs Henneguelle, Julien Levy, Antoine Math, Delphine Neven, Pascale Novelli, Christine Olm et Gabriel Uribelarrea.

Retrouvez toutes nos publications sur : drees.solidarites-sante.gouv.fr

Retrouvez toutes nos données sur : data.drees.sante.gouv.fr

LES DOSSIERS DE LA DREES

N° 94 • mars 2022

Synthèse Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe

**Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter
le débat**

Céline Marc, Mickaël Portela (DREES), Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall (ERUDITE, université Paris-Est Créteil ; DREES), Antoine Rode (ODENORE/PACTE, université Grenoble Alpes) et Stéphanie Laguérodié (CES, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Retrouvez toutes nos publications sur : drees.solidarites-sante.gouv.fr

Retrouvez toutes nos données sur : data.drees.sante.gouv.fr

SYNTHÈSE

Le « non-recours », qui désigne la situation de « toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2016a), fait l'objet d'un intérêt croissant et commun dans des pays aux systèmes de protection sociale très différents. Les systèmes de solidarité ont eu tendance à se complexifier pour s'adapter à la pluralité de situations, qui sont de plus en plus marquées par leur instabilité. Lorsque des personnes ne bénéficient pas de prestations auxquelles elles auraient droit, il existe un risque accru de pauvreté et d'exclusion, en particulier lorsque les prestations concernées sont destinées aux plus démunis. Si la compréhension du phénomène et de ses causes a progressé grâce à une littérature dorénavant abondante, la mesure de son ampleur reste un enjeu majeur : elle doit répondre à la demande sociale de statistiques sur le sujet et elle est également susceptible d'affiner la connaissance des leviers pour lutter contre le non-recours.

Ce *Dossier de la DREES*, réalisé en collaboration avec l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), a pour objectif de rendre compte de démarches de quantification du non-recours aux revenus minima garantis dans cinq pays européens ayant des régimes de solidarité nationale différents mais dans lesquels la question du non-recours suscite un intérêt de longue date. L'étude porte ainsi sur l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, le Royaume-Uni¹ et les Pays-Bas. Plus précisément, ce dossier vise à présenter les principaux taux de non-recours au revenu minimum² dans les pays étudiés, ainsi que les méthodes et sources de données utilisées pour les estimer. Il décrit succinctement les différents systèmes de solidarité, puis les origines et le contexte des démarches de quantification du non-recours menées dans ces pays. Il s'attache enfin à repérer les principaux acteurs et espaces de production de données. Ce travail d'inventaire permet d'analyser si certaines productions de données ont contribué à la « mise à l'agenda » du phénomène et, le cas échéant, à le qualifier et à le problématiser.

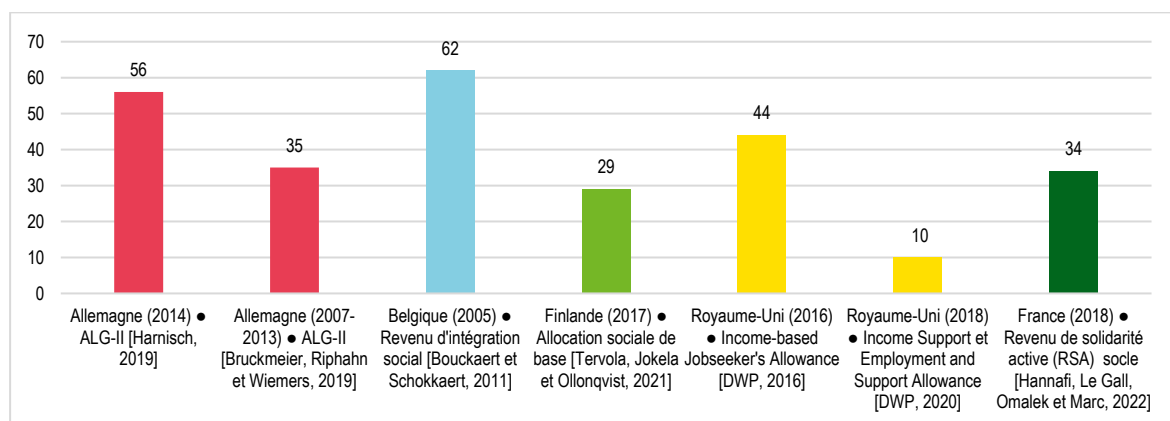
L'étude s'appuie sur un matériau composé d'une revue de littérature, d'échanges et d'entretiens avec des acteurs produisant des données et/ou ayant une expertise sur le sujet. Étant donné le nombre de travaux quantifiant le non-recours, la période concernée par l'étude couvre ceux produits principalement depuis dix ans.

Le non-recours un phénomène d'ampleur dans tous les pays observés

Malgré des systèmes de protection sociale et de solidarité différents entre les pays (mais généralement complexes dans l'ensemble des pays), **on constate que le non-recours au revenu minimum est un phénomène d'ampleur dans les pays observés : les mesures supérieures à 30 % sont fréquentes (graphique)**. Il existe une certaine convergence dans les méthodes permettant de mesurer le non-recours mais le phénomène reste toujours complexe à quantifier.

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.

¹ Pour le Royaume-Uni, la présentation du modèle de protection sociale porte sur l'ensemble du Royaume-Uni mais les estimations sur le non-recours portent, en général, uniquement sur la Grande-Bretagne, car le champ des enquêtes statistiques ne permet pas d'estimer le non-recours en Irlande du Nord. L'enquête sociologique s'est concentrée sur l'Angleterre. Tout au long de ce dossier, il sera précisé si l'analyse porte sur le Royaume-Uni, la Grande-Bretagne ou l'Angleterre.

² Proportion des personnes éligibles à ces minima de revenu mais ne les percevant pas.

Des estimations quantitatives du non-recours imparfaites

Trois sources de données statistiques pour quantifier le non-recours

La difficulté de quantifier le non-recours réside principalement dans l'accès à des sources de données représentatives de la population suffisamment riches pour pouvoir, d'une part, simuler avec précision la complexité des dispositifs sociaux et repérer ainsi les personnes éligibles et, d'autre part, observer les bénéficiaires des revenus minima garantis (Hannafi, Le Gall, Omalek et Marc, 2022).

Trois sources de données en population générale peuvent être mobilisées :

- des données d'enquête spécifique et ponctuelle ciblée sur le non-recours ;
- des données d'enquête en population générale sur les revenus et conditions de vie ;
- des données issues d'appariements de base de données administratives.

La première permet une mesure relativement fiable du non-recours en interrogeant une population cible pour récupérer les informations nécessaires à la reconstitution des critères d'éligibilité. Cependant, ce type d'enquête est complexe à mettre en œuvre, coûteux et ne peut être réalisé que de manière ponctuelle. Dans ce cas, la mesure est dépendante du ciblage de l'échantillon, de la précision des déclarations des enquêtés (notamment en matière de revenus) et de la simplification des critères retenus pour définir l'éligibilité à partir des données d'enquête. Deux enquêtes de ce type sont connues : une enquête réalisée en France sur le revenu de solidarité active (RSA) en 2010 et le projet TAKE en cours en Belgique.

Grâce à leur caractère généraliste sur les conditions de vie et les revenus, la deuxième source de données permet aussi de produire des indicateurs de non-recours aux prestations en simulant les règles d'éligibilité. Toutefois, quelle que soit la qualité des données disponibles dans les différents pays, ces données ne permettent jamais d'observer l'intégralité des informations nécessaires à définir l'éligibilité à une prestation selon les législations en vigueur dans les pays. **Néanmoins, la plupart des pays de l'étude ont utilisé ces sources de données pour produire des estimations du non-recours (Allemagne, Belgique, France, Finlande et Grande-Bretagne).**

La troisième source offre une possibilité d'exhaustivité et de fiabilité des informations. Cependant, il est extrêmement rare d'avoir des registres comprenant assez d'informations pour déterminer précisément l'éligibilité pour l'ensemble de la population. Seuls les Pays-Bas mesurent le non-recours au niveau local en appariant plusieurs sources de données administratives locales.

Une convergence des méthodes à partir de données d'enquête sur les revenus et conditions de vie des ménages en logement ordinaire

À l'exception des Pays-Bas, la quantification du non-recours aux prestations de solidarité se fonde pour l'essentiel sur des modèles de microsimulation du système socio-fiscal appliqués à des données d'enquête en population générale sur les revenus et conditions de vie. L'avantage principal est la disponibilité de ces données, qui sont généralement régulières et pérennes dans le temps. Leur qualité, donc celle de l'estimation du non-recours, est dépendante de la richesse des informations contenues, de la taille des échantillons et de la possibilité de les appairer avec des données administratives. En revanche, ces données portent, en général, uniquement sur des ménages résidant en logement ordinaire. En effet, les personnes non domiciliées ou en institution (résidences pour étudiants, pour personnes âgées, pour personnes handicapées, prisons) pourtant concernées par certaines prestations de solidarité ne sont pas interrogées.

Des estimations nécessairement approximatives

Les modèles et les données utilisés ne peuvent pas reproduire parfaitement la complexité de la législation de chaque pays, si bien que le rapprochement entre l'éligibilité et le recours fait apparaître des recourants qui ne sont pas simulés comme éligibles par le modèle de microsimulation (*beta error*). Cette marge d'erreur, révélatrice de la qualité de la simulation, est difficilement compressible compte tenu des données nécessairement incomplètes pour simuler de façon précise les règles de droit souvent complexes.

Des démarches de quantification anciennes au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne, mais qui demeurent parcellaires dans les cinq pays étudiés

La question du non-recours et sa mesure connaissent des histoires contrastées dans les pays étudiés. La notion est ancienne dans trois pays, en lien, notamment, avec la mise sous condition de ressources des prestations sociales en Angleterre et aux Pays-Bas et avec le débat sur la « pauvreté cachée » et le niveau des minima sociaux en Allemagne. À l'inverse, elle est arrivée plus récemment en Finlande et en Belgique. C'est d'ailleurs en Belgique que l'actualité scientifique et politique de la question du non-recours est la plus forte.

Pour autant, une préoccupation précoce pour le non-recours ne signifie pas que le sujet suscite un intérêt continu et que les démarches de quantification gardent la même portée. À ce titre, si le Royaume-Uni est souvent cité comme un « modèle » pour sa quantification du non-recours, il s'agit d'un modèle fragile. Les données sur le sujet sont moins riches qu'auparavant,

une partie des séries statistiques s'étant arrêtées depuis l'introduction de l'Universal Credit³, qui fusionne plusieurs prestations de solidarités. Globalement, il ressort que la quantification du non-recours reste parcellaire et inconstante dans le temps. Au cours des dix dernières années, le travail de recension des données quantitatives sur le non-recours a permis d'identifier la spécificité de la Grande-Bretagne (avec une donnée « officielle » mais en transformation avec l'introduction de l'Universal Credit) et de l'Allemagne (avec un nombre important de recherches publiées). Les travaux quantifiant le non-recours sont assez peu nombreux aux Pays-Bas (hormis au niveau local), en Finlande et en Belgique⁴.

Des réformes institutionnelles des systèmes de protection sociale qui favorisent l'intérêt pour la question du non-recours

La question du non-recours apparaît ponctuellement dans l'agenda public dans les cinq pays étudiés, essentiellement sous l'effet de réformes des systèmes de protection sociale et des débats les accompagnant. Les références au non-recours sont courantes dans les objectifs affichés des réformes récentes de ces différents pays, réformes caractérisées par des orientations convergentes : simplification de l'accès aux prestations de solidarité, dématérialisation des démarches administratives, amélioration de la lisibilité du système de protection sociale (avec la fusion de prestations sociales). Ces objectifs sont censés favoriser le recours aux prestations de solidarité et améliorer *in fine* l'efficacité de la protection sociale. Pour autant, si réduire le non-recours est présenté comme un objectif, les réformes évoquées poursuivent souvent d'autres finalités comme l'activation des prestations sociales.

Des démarches de quantification du non-recours « cadrées » dans le champ de la pauvreté

Il ressort également de ce panorama que les travaux quantifiant le non-recours portent essentiellement sur une faible partie des prestations existant dans ces différents pays. Il s'agit des prestations de solidarité qui forment, pour la plupart d'entre elles, le « dernier filet de sécurité ». S'il avait été question d'ouvrir davantage la focale, en l'étendant à l'ensemble des prestations de chaque pays, il aurait été très compliqué de trouver le moindre travail quantifiant le non-recours aux aides destinées aux personnes en situation de handicap ou aux prestations familiales, par exemple. Cela contribue à « cadrer » la question du non-recours dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté.

Au-delà de l'approche générale de la pauvreté, certains pays s'intéressent uniquement à des publics particuliers en situation de pauvreté, en fonction des enjeux sociaux présents dans le débat public, comme les familles avec enfants et les personnes âgées au Royaume-Uni et en Allemagne.

La statistique publique et la recherche universitaire sont les principaux acteurs de la quantification du non-recours...

Les démarches de quantification du non-recours par d'autres acteurs que ceux de la statistique publique ou de la recherche universitaire sont très minoritaires (bien que, par exemple, des acteurs associatifs contribuent à promouvoir la question du non-recours, à l'échelle européenne ou dans les cinq pays étudiés).

Différents modèles de productions de données ressortent néanmoins :

- des modèles « centralisés » au Royaume-Uni et en Allemagne, avec des différences dans le profil des acteurs concernés (les services statistiques ministériels britanniques, la recherche appliquée allemande) et dans les objectifs poursuivis (une fonction de « chiffrage » pour le premier et de « recherche » pour le second) ;
- un modèle « décentralisé » et « délégué » aux Pays-Bas, avec une quantification du non-recours majoritairement produite au niveau local. Cette particularité est liée à la configuration du système de protection sociale, qui confère aux municipalités un rôle important en matière de prestations et d'action sociale, ainsi qu'aux différentes sources de données existantes et de leur possible recoupement ;
- des modèles « évolutifs », avec des acteurs ayant progressivement changé dans le temps en Finlande et en Belgique, appartenant majoritairement au champ universitaire.

³ Annexe 2 et Gonthier, 2017 ; Bozio et Parraud, 2021.

⁴ En Belgique, ce constat pourra être modifié grâce à l'important travail en cours avec le projet TAKE, qui porte notamment sur la mesure du non-recours.

... en particulier la recherche en économie

La quantification du non-recours est essentiellement le fait d'acteurs du champ scientifique, avec l'importance de la recherche et de chercheurs « passeurs » (comme le sociologue néerlandais Wim Van Oorschot, qui a diffusé la question dans de nombreux pays). La majeure partie des chercheurs appartient à la discipline des sciences économiques, notamment à celle de l'économie publique, qui occupe une position centrale dans l'analyse des politiques publiques et mobilise, pour ce faire, des données chiffrées.

Des estimations du non-recours qui peinent parfois à être reprises dans le débat public, mais qui participent à cadrer le phénomène du non-recours (« outil de preuve »)

Les données analysées dans les dernières publications sur le non-recours aux prestations de solidarité dans les cinq pays étudiés montrent que le phénomène est durable et d'ampleur. Il en ressort toutefois un décalage entre ces résultats et la faible prise en compte de la question dans le débat public et dans les politiques publiques. C'est particulièrement manifeste en Allemagne, où les données anciennes et régulières sur le non-recours à des niveaux élevés ne font pas l'objet d'un traitement médiatique, pas plus qu'elles ne participent à entretenir le débat public sur la question.

Dans plusieurs pays, l'usage de la statistique relève davantage de « l'outil de preuve », comme en Belgique. La principale donnée sur le non-recours au revenu d'intégration sociale (RIS), malgré les limites méthodologiques de sa construction, reste très utilisée dans le débat public. Elle permet à des acteurs institutionnels, associatifs et politiques d'en faire un argument légitimant les différents plans d'action de lutte contre le non-recours, compte tenu de l'importance du phénomène.

La statistique sur le non-recours : un « outil de gouvernement » au Royaume-Uni et aux Pays-Bas

Ces statistiques peuvent aussi être mobilisées comme « outil de gouvernement » pour le pilotage des politiques publiques. C'est le cas au Royaume-Uni, seul pays où des données officielles sont produites par les services statistiques des deux principaux ministères en charge de la protection sociale. Elles font partie des indicateurs de suivi des politiques sociales, publiés chaque année pour rendre compte de l'efficacité des politiques publiques.

De manière plus opérationnelle, aux Pays-Bas, la construction locale de données, appuyée sur des registres de population exhaustifs et adossée à des pouvoirs accrus des municipalités, permet de diagnostiquer l'ampleur du phénomène et ses déterminants puis d'aider les municipalités à réfléchir aux modalités d'amélioration concrètes de l'accès aux droits. La statistique sur le non-recours aux Pays-Bas apparaît ainsi comme un « outil de gouvernement » opérationnel de pilotage politique, véritable support aux décisions et aux actions au niveau local.

Des démarches de quantification favorisent une représentation figée du phénomène de non-recours

Globalement, les différents travaux estimant le non-recours cadrent la perception du phénomène et interpellent sur l'enjeu de données uniques à l'égard du non-recours, qui figent une représentation sur une longue durée. En l'occurrence, l'essentiel des démarches de quantification du non-recours sont centrées sur le non-recours « primaire ». Celles-ci ne permettent pas de quantifier les personnes qui ne perçoivent pas intégralement leurs droits par exemple, en raison de rappels de droits ou de changement de situations dans un contexte où l'instabilité des situations familiales et d'emploi est de plus en plus forte.

De même, les approches statistiques du phénomène laissent peu de place aux dimensions temporelles, cumulatives du non-recours et à l'intensité de ces situations. Or l'interprétation du non-recours, de ses causes et conséquences, des réponses à y apporter, est très différente selon qu'il s'agit par exemple de situations passagères ou chroniques. En France, si un tiers des foyers éligibles un trimestre donné ne recourent pas au RSA, ce chiffre est de un cinquième pour le non-recours plus durable, pendant trois trimestres consécutifs (Hannafi *et al.*, 2022). Le non-recours « temporaire » et plus encore celui que l'on pourrait caractériser de « frictionnel » ouvrent à cet égard un point de discussion intéressant, sur ce que pourrait être un « bon » taux de non-recours. Cette réflexion permet de réintroduire les perspectives critiques du non-recours et les approches sociopolitiques du phénomène. Elles renvoient aussi à la question de l'adéquation de l'offre publique aux besoins et à la perception des destinataires (manque d'adhésion dans l'offre publique, à un refus de son contenu et des conditions assorties). Autant de dimensions qui décalent ainsi les enjeux du non-recours, passant d'une interrogation sur l'efficacité et l'efficience des politiques sociales à une interrogation sur leur pertinence, du point de vue de leurs destinataires.

SOMMAIRE

■ SOMMAIRE.....	1
■ INTRODUCTION.....	3
■ LES REVENUS MINIMA GARANTIS EN ALLEMAGNE, EN BELGIQUE, EN FINLANDE, AUX PAYS-BAS ET AU ROYAUME-UNI	5
Des régimes de solidarité nationale différents dans les pays étudiés.....	5
Une frontière floue entre allocation chômage et revenu minimum dans les pays étudiés.....	7
Des pays plus généreux que d'autres avec leurs revenus minima garantis.....	8
Quels liens entre les systèmes de protection sociale et le non-recours aux prestations ?.....	10
■ DES TAUX DE NON-RECOURS ÉLEVÉS ; TOUS LES PAYS SONT CONFRONTÉS AUX MÊMES DIFFICULTÉS DE QUANTIFICATION	12
Le non-recours, un phénomène d'ampleur	12
Des taux élevés de non-recours au revenu minimum dans tous les pays étudiés.....	12
Seul le Royaume-Uni a une tradition de mesure régulière du phénomène de non-recours.....	14
L'exception du modèle décentralisé des Pays-Bas, qui ne produit quasiment pas de statistiques nationales sur le non-recours.....	15
Le non-recours, difficile à quantifier	15
Des estimations à partir de trois sources de données	16
Une convergence vers l'usage de données d'enquête sur les revenus et conditions de vie des ménages nécessairement incomplètes	18
L'usage des modèles de microsimulation socio-fiscale pour déterminer l'éligibilité	19
Des estimations confrontées aux mêmes difficultés de cohérence entre le recours et l'éligibilité dans tous les pays.....	19
■ DYNAMIQUES DE LA QUANTIFICATION DU NON-RECOURS AUX PRESTATIONS.....	22
Quantifier le non-recours : une démarche ancienne au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne.....	22
Un intérêt initial commun lié à la mise sous condition de ressources des prestations sociales, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas	22
En Allemagne, un non-recours associé à la « pauvreté cachée » et à l'enjeu majeur de détermination du niveau des minima sociaux	23
Des préoccupations principalement passagères pour le phénomène.....	23
La « carrière » discontinuée de la notion de non-recours	23
Un intérêt exacerbé dans les périodes de réformes institutionnelles, lié à des orientations convergentes des systèmes de protection sociale.....	24
Un intérêt qui ne se traduit pas directement par des demandes de quantification du phénomène.....	25
Des démarches de quantification du non-recours rares et « cadrées » dans le champ de la pauvreté.....	26
De rares démarches de quantification.....	26
Le non-recours, un phénomène « cadré », centré sur les politiques de lutte contre la pauvreté	26
■ SCÈNES DE PRODUCTION : LES ACTEURS DE LA QUANTIFICATION DU NON-RECOURS AUX PRESTATIONS	28
Différents modèles de production de données.....	28
Le Royaume-Uni et l'Allemagne, des modèles centralisés	28
Les Pays-Bas, un modèle « délégué » et décentralisé	29
La Finlande et la Belgique, des modèles diversifiés, à dominante universitaire.....	30
Le rôle majeur de la recherche dans la quantification du non-recours	31
Des démarches favorisées par des contextes institutionnels	31

Une « circulation des idées » au sein de la communauté scientifique, soutenue par le rôle de chercheurs « passeurs »	31
La prédominance des économistes dans la quantification (et l'analyse) du non-recours.....	32
Des acteurs de la société civile actifs sur le non-recours, mais rarement dans sa quantification	33
■ USAGES ET EFFETS DE LA QUANTIFICATION DU NON-RECOURS AUX PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ	34
Des données qui montrent un phénomène d'ampleur... sans pour autant susciter nécessairement de débat	34
Des taux de non-recours élevés dans l'ensemble des pays	34
Des chiffres qui apparaissent de manière passagère dans le débat public et qui guident peu l'action publique, hormis aux Pays-Bas	34
En Belgique, une donnée sur le non-recours très mobilisée malgré ses limites méthodologiques.....	35
Quelles explications plurielles et cumulatives au faible usage social de la mesure du non-recours ?	36
Des démarches de quantification favorisant certaines représentations du phénomène	36
Une quantification centrée sur le non-recours primaire avec des publics invisibilisés (les ménages en logement non ordinaires)	36
Temporalité, intensité et cumulativité : trois dimensions du non-recours peu prises en compte dans les approches statistiques du phénomène	37
Les limites du chiffre unique sur le non-recours aux prestations	38
■ CONCLUSION	39
■ BIBLIOGRAPHIE	41
Annexe 1. Liste des personnes contactées	46
Annexe 2. Les prestations de solidarité dans les pays de l'étude	47
Annexe 3. Principales estimations du non-recours au « revenu minimum » en comparaison européenne.....	55
Annexe 4. Cartographie des principaux acteurs producteurs de données statistiques sur le non-recours	58

■ INTRODUCTION

La question du non-recours, défini comme la situation de « toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2016a), connaît un intérêt croissant et commun dans des pays aux systèmes de protection sociale très différents⁵. La compréhension du phénomène s'est affinée grâce à une littérature dorénavant abondante, en particulier sur les causes de ces situations. Malgré ces apports, les besoins de mesurer l'ampleur du non-recours, apparus dès les premiers travaux, sont encore fréquemment rappelés : des chiffres circulent, parfois contestés, et d'autres manquent ou sont datés. La Commission européenne reconnaît par exemple que le non-recours est « un sujet de préoccupation » et recommande de le suivre de près (*monitoring*), tout en constatant l'hétérogénéité des données et leur difficile comparabilité (Commission européenne, 2013 : 8). En France, dans son dernier avis, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) « encourage vivement la poursuite des travaux visant à repérer et caractériser les situations de non-recours, à en mesurer l'étendue afin d'analyser leur rôle dans la persistance des situations de fragilité sociale » (CNIS, 2019 : 12). Dans la continuité de cette demande, une synthèse des principaux résultats en France sur le sujet a été réalisée par la DREES (Gonzalez et Nauze-Fichet, 2020) et des travaux méthodologiques ont été entrepris afin d'actualiser la mesure du non-recours au revenu de solidarité active (RSA) et à la prime d'activité (PA) [Hannafi, Le Gall, Omalek et Marc, 2022].

Pour continuer d'alimenter la réflexion sur ce sujet en France, il est intéressant de faire un « pas de côté », en observant la manière dont d'autres pays construisent des données statistiques sur le non-recours et s'en saisissent. C'est l'objet de ce *Dossier de la DREES*, fruit d'une collaboration entre la DREES et l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Ode-nore). Il vient porter le regard sur les démarches de quantification du non-recours aux prestations de solidarité de cinq pays européens, dans lesquels la question suscite un intérêt de longue date. Parce qu'ils répondent à ce critère⁶, l'étude porte sur l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Plus précisément, ce *Dossier de la DREES* vise à présenter les origines et contextes des démarches de quantifications menées dans ces pays. Il s'attache également à repérer les principales « scènes »⁷ de production de données, ainsi qu'à restituer les méthodes et sources de données utilisées. Ce travail d'inventaire permet d'aborder si, et comment, certaines mesures ont contribué à la prise en compte de cette question et ont orienté la lecture du phénomène (ainsi que le type d'actions développées en réponse). Ce faisant, ce dossier croise deux approches. La première renvoie à la sociologie de la quantification, qui s'intéresse aux « activités sociales de construction, d'élaboration et d'utilisation des chiffres » (Henneguelle et Jatteau, 2021a : 5). Elle étudie en particulier la valeur sociale et politique de ces dernières. C'est en partant des apports de ce courant sociologique que le terme de « quantification » est préféré à celui de « mesure », pour insister sur l'importance des conventions d'équivalence et sur « la dimension socialement et cognitivement créatrice » de l'activité de quantification (Desrosières, 2008 : 3). La seconde approche, complémentaire, est celle de la sociologie de l'action publique. Celle-ci est pertinente pour identifier et caractériser les acteurs portant des démarches de quantification du non-recours et pour analyser leurs positionnements et leurs relations. Elle aide à comprendre comment leurs mobilisations et leurs travaux ont permis de « cadrer » (*framing*) la perception du phénomène, voire de contribuer au débat public. En l'occurrence, la notion de « convergence » proposée en sociologie de l'action publique est également utile pour saisir pourquoi la thématique est discutée dans les différents pays, parfois dans des termes analogues, malgré la diversité des contextes institutionnels. Elle correspond au « processus dynamique qui se traduit par le fait que, dans un même domaine et face au même type d'enjeu et de problème, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées adoptent progressivement les mêmes politiques publiques » et les mêmes cadres cognitifs (Hassenteufel, 2005).

L'analyse de la quantification du non-recours aux prestations s'appuie sur un matériau composé d'une revue de littérature, d'échanges et d'entretiens avec des acteurs produisant des données et/ou ayant une expertise sur le sujet (encadré 1 et annexe 1). L'analyse présentée ici n'a pas vocation à être exhaustive. En effet, la notion du non-recours est, dans les cinq pays choisis comme dans d'autres, appliquée à des champs de politiques publiques diversifiés (santé, emploi-formation, hébergement...) et à des objets différents, allant par exemple des services aux prestations légales ou facultatives (Warin, 2020). Afin de resserrer la focale, les documents sélectionnés portent sur les prestations dites de solidarité – destinées aux personnes sans emploi, aux personnes âgées, aux travailleurs ou familles à bas revenus – et plus particulièrement sur les revenus minima garantis.

La première partie de ce dossier a pour objectif de dresser un panorama concis des prestations étudiées pour identifier le niveau de comparabilité entre les pays. Ce *Dossier de la DREES* s'attache ensuite à présenter les estimations sur le non-

⁵ Voir les présentations d'études sur le non-recours (en Lituanie, en Autriche, aux États-Unis...) réalisées dans le cadre d'un workshop européen organisé à l'occasion du projet belge TAKE (encadré 6 présenté dans ce dossier), en mars 2020 : <https://www.inclusivegrowth.eu/expert-workshops/call-28-expert-workshop-ua>.

⁶ Il a été compliqué, par exemple, de trouver un pays représentant les systèmes de protection sociale du sud de l'Europe. Si la question du non-recours est parfois abordée, comme en Italie, elle ne fait pas l'objet de productions de données quantitatives, ou alors de manière très ponctuelle, quasi anecdotique.

⁷ Le choix du terme de « scènes » a été fait pour s'inscrire dans la continuité de l'analyse proposée par Warin qui identifiait des « scènes d'action » en matière de non-recours et avait vocation à décrypter les acteurs de ces scènes, leurs logiques et objectifs poursuivis (Warin, 2019).

recours aux prestations de solidarité dans les cinq pays d'étude, ainsi que les méthodes et sources de données utilisées (deuxième partie). Enfin, l'histoire des démarches de quantification menées dans les pays (troisième partie), la description des différents acteurs qui portent ces démarches (quatrième partie), et l'analyse de la manière dont ces données « cadrent » le phénomène de non-recours et leurs usages (cinquième partie) complètent le panorama comparatif de l'enjeu de la quantification du non-recours en Europe.

Encadré 1 • Méthodologie de l'étude

La méthodologie employée pour cette étude repose tout d'abord sur une revue de littérature des travaux quantifiant le non-recours aux prestations de solidarité. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour cette phase de repérage : l'exploitation de publications internationales ; des requêtes sur des bases de données (Jstor, SocINDEX, OpenEdition, BibCNRS principalement) ; des recherches sur les sites internet des principaux lieux de production de mesure du non-recours (le DWP [Department for Work and Pensions] au Royaume-Uni, le DIW [Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung] en Allemagne, Kela [Kansaneläkelaitos] en Finlande...) ; des recherches sur les sites internet d'organisations caritatives ou de fondations œuvrant dans le domaine de la pauvreté ; la sollicitation par la DREES d'interlocuteurs dans les pays (comme les conseillers pour les affaires sociales au sein des ambassades).

Le travail de recension bibliographique a permis d'identifier des documents de natures différentes : publications et documents de travail académiques (*working paper*), thèses, rapports administratifs ou associatifs... Il a abouti à plusieurs centaines de références, qui ont dû faire l'objet d'une sélection, fondée sur quatre critères principaux :

- un critère géographique (travaux portant sur des mesures du non-recours dans l'un des cinq pays de la recherche ou, s'ils ont une visée comparative, intégrant alors au moins un des pays) ;
- un critère chronologique (travaux produits principalement depuis 2010) ;
- les objets du non-recours étudiés dans les documents (les prestations de solidarité) ;
- l'approche du non-recours et le type de données produites (travaux proposant des données statistiques sur l'ampleur du non-recours, de manière originale, c'est-à-dire qui exposent des données produites par le ou les auteurs).

Parmi la littérature de chaque pays, le ou les principaux travaux sur la quantification du non-recours (les plus cités notamment) ont fait l'objet d'une étude approfondie et les principaux résultats issus de ces publications sont présentés dans la deuxième partie de ce *Dossier de la DREES*.

Par ailleurs, l'étude s'appuie sur des échanges avec plusieurs personnes, principalement des chercheurs, en France et dans les cinq pays de l'étude, pour recueillir leur regard sur l'actualité de la question du non-recours, leur demander d'indiquer la littérature pertinente sur leur pays et orienter vers d'autres acteurs pertinents vis-à-vis de la question. Ces acteurs ont été choisis pour leur connaissance du sujet de l'accès aux droits et du non-recours (auteurs de publications sur le non-recours, coordinateurs de projets de recherche...) ou pour leur connaissance des systèmes de protection sociale des pays cités. Enfin, des entretiens ont été réalisés avec les acteurs partie prenante de la mesure du non-recours dans chaque pays, principalement des statisticiens et des chercheurs (la liste des personnes contactées figure en annexe 1).

L'analyse du matériau recueilli a fait l'objet d'échanges collectifs entre les équipes de la DREES et de l'Odenore, ainsi que dans le cadre d'un séminaire élargi à des expert·e·s du sujet : Jean-Luc Outin, Hélène Revil, Anaïs Henneguelle, Julien Levy, Antoine Math, Delphine Neven, Pascale Novelli, Christine Olm et Gabriel Urbelarrea.

Limites méthodologiques

Compte tenu de la nature comparative de l'étude, la langue est la principale difficulté méthodologique rencontrée. Plusieurs pays ont une tradition de communication/publication en anglais (en Allemagne par exemple), qui reste cantonnée cependant à certains milieux professionnels comme la recherche. De ce fait, le repérage de la littérature et des acteurs impliqués dans la mesure sur le non-recours entraîne une potentielle surexposition de documents académiques en anglais (revues, *working papers*...), contrebalancée par la sollicitation d'acteurs de terrain ou producteurs de données dans chaque pays afin de repérer la littérature grise sur le sujet (publications des administrations et des associations, rapports techniques ou de recherche).

Au-delà de cet aspect, il existe une difficulté qui vient surtout de la traduction du terme de « non-recours » et de ses frontières avec d'autres notions. En Belgique, par exemple, le terme peut cohabiter avec ceux de « sous protection sociale » (Noël, 2017), de « non-octroi » (*non give-out*) ou de « non-couverture » (*niet-dekking*) [Dumont, 2020]. Cependant, la problématique de la traduction est relativement ancienne et partagée, avec une critique initiale encore d'actualité (le terme imputerait la seule responsabilité du phénomène aux individus, masquant les causes plus larges et complexes).

Enfin, une autre difficulté méthodologique tient à la temporalité des études et documents sélectionnés. Ils peuvent porter sur des prestations de solidarité qui n'existent plus et/ou qui ont été profondément remaniées, notamment dans les critères d'éligibilité.

■ LES REVENUS MINIMA GARANTIS EN ALLEMAGNE, EN BELGIQUE, EN FINLANDE, AUX PAYS-BAS ET AU ROYAUME-UNI

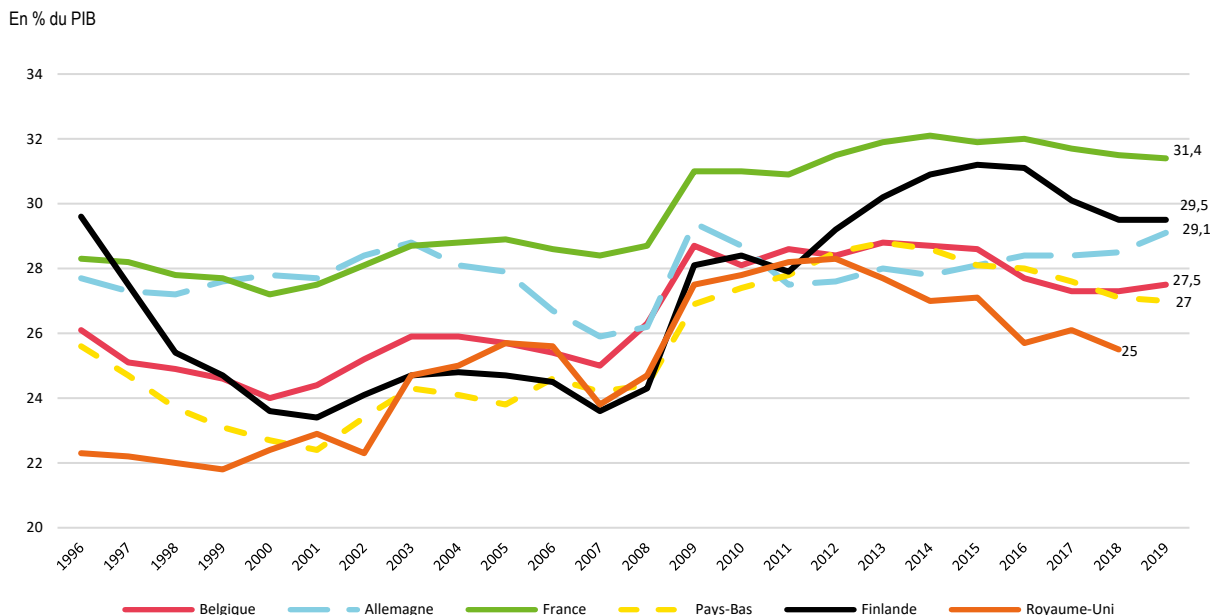
Des régimes de solidarité nationale différents dans les pays étudiés

Dans la classification d'Esping-Andersen des régimes d'États providence (Esping-Andersen, 1990), les pays de notre étude correspondent à : un pays « social-démocrate » (la Finlande), trois pays « corporatistes-conservateurs » (l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas), et un pays « libéral » (le Royaume-Uni). La France a aussi un modèle national de type « corporatistes-conservateurs ».

Chez Esping-Andersen, le modèle libéral repose sur des prestations universelles de faible montant, avec une « démarchandisation » réduite, c'est-à-dire des aides publiques de l'État limitées, en correspondance avec un rôle central de la participation au marché du travail. Les droits sont fondés sur la citoyenneté et l'État gère le système. Les prestations pour les personnes hors du marché du travail sont conditionnées à des critères de situation assez stricts connotant négativement ces prestations. Les modèles corporatistes-conservateurs sont structurés sur les assurances sociales liées aux professions et gérées par les représentants des salariés et des patrons. Les prestations y sont généreuses mais laissent de côté les non-salariés. Elles modifient peu les hiérarchies sociales. Les modèles socio-démocrates organisent l'accès à des droits élevés pour tous les citoyens, sans ciblage, avec un niveau de prélèvement élevé. Ils reposent sur la contribution d'une classe moyenne majoritaire concourant à un resserrement des niveaux de vie.

Quelle que soit leur classification, les pays étudiés dans ce *Dossier de la DREES* sont globalement des pays avec des systèmes de protection sociale généreux et proches en matière de niveau de protection sociale. En 2019, les prestations de protection sociale, en espèces ou en nature, aux ménages ou aux individus, tous risques confondus (hors éducation), atteignent environ 29 % du produit intérieur brut (PIB) en Allemagne et en Finlande, et 27 % en Belgique et aux Pays-Bas (graphique 1). Le Royaume-Uni consacre une moindre part de son PIB à la protection sociale (25,5 % en 2018, dernier point disponible) que ces pays et que la France, qui consacre 31,4 % de son PIB aux prestations de protection sociale.

Graphique 1 • Évolution de la part de PIB consacrée aux prestations de protection sociale dans les pays de l'étude



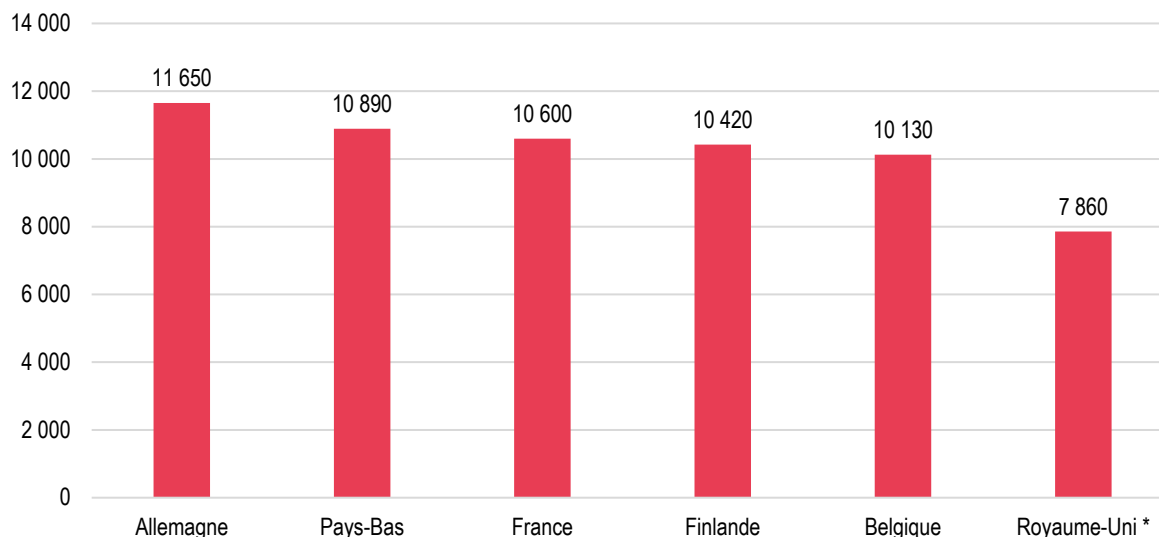
Lecture > En 2019, en Finlande, les prestations de protection sociale représentent en moyenne 29,5 % du PIB.

Source > Eurostat, Sespros.

Les dépenses de protection sociale rapportées aux individus sont assez similaires pour quatre pays de l'étude et la France, soit environ 10 000 « standard de pouvoir d'achat⁸ (SPA) » par habitant (Belgique, Allemagne, Pays-Bas et Finlande) [graphique 2]. Le Royaume-Uni se distingue avec une moindre générosité de son système de protection sociale, qui verse en moyenne 8 000 SPA par habitant. Hormis le Royaume-Uni, les quatre autres pays sont donc assez comparables du point de vue du niveau de protection sociale et comparables avec la France.

Graphique 2 • Niveaux de prestations de protection sociale dans les pays de l'étude en standard de pouvoir d'achat par habitant en 2019

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



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

Lecture > En Belgique, en 2019, les dépenses de protection sociale s'élevaient à 10 130 SPA par habitant.

Source > Eurostat, Sespros.

Dans presque tous ces pays, depuis 1990, la protection sociale et particulièrement les régimes d'indemnisation du chômage et les minima sociaux ont connu des transformations et ils continuent d'être soumis à des projets de réforme (projet de refonte des prestations sociales en Finlande, réforme toujours en cours de l'Universal Credit au Royaume-Uni, remise en question de Hartz IV en Allemagne). Une certaine tendance commune de ces transformations se dégage au niveau européen, vers une diminution de la « démarchandisation » par un renforcement du lien entre la prestation et la participation au marché du travail (on parle aussi d'activation des politiques publiques) et par une distinction plus grande entre les mécanismes assurantiels d'un côté et l'assistance de l'autre, comme l'illustre le cas français (Palier, 2002 ; Hassenteufel, 2005). Cependant, les évolutions que suivent les modèles nationaux correspondent également à des problématiques économiques, démographiques et politiques propres : lutte contre la pauvreté des enfants au Royaume-Uni, réforme du marché du travail en Allemagne dans le contexte du chômage des années 2000, etc.

⁸ Le standard de pouvoir d'achat (SPA) est une unité monétaire artificielle qui élimine les différences de niveaux de prix entre les pays. Ainsi, un SPA permet d'acheter le même volume de biens et de services dans tous les pays. Cette unité permet des comparaisons en volume significatives des indicateurs économiques entre les pays. Les agrégats exprimés en SPA sont calculés en divisant les agrégats à prix courants et en monnaie nationale par les parités de pouvoir d'achat (PPA) respectives. Le niveau d'incertitude caractérisant les prix et les données de comptabilité nationale de base ainsi que les méthodes utilisées pour calculer les PPA impliquent de ne pas surinterpréter les différences entre des pays ayant des indices d'une valeur proche.

Une frontière floue entre allocation chômage et revenu minimum dans les pays étudiés

Au sein des modèles de protection sociale, ce sont plus spécifiquement les prestations monétaires de solidarité et parmi elles les revenus garantis qui seront analysées dans ce dossier. Les dispositifs d'incitation à l'emploi (crédit d'impôt, mécanismes d'intéressement à l'activité temporaire ou pérenne) pour soutenir le revenu des travailleurs pauvres n'ont pas été inclus dans l'analyse, qui s'est concentrée sur les derniers filets de sécurité pour les personnes sans emploi. Pour analyser les revenus minima garantis dans les différents systèmes de solidarité de chaque pays, il faut au préalable identifier l'articulation entre les prestations chômage et les prestations de solidarité pour les personnes sans emploi. L'annexe 2 décrit succinctement l'ensemble des prestations de solidarité⁹ en Allemagne, en Belgique, en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Il ressort de l'analyse comparée des revenus de solidarité de ces cinq pays que la frontière entre les prestations chômage et le revenu minimum est floue dans nombre d'entre eux. Ainsi, les allocations chômage jouent le rôle de revenu minimum garanti dans trois pays de l'étude : l'Allemagne avec l'Arbeitslosengeld II (ALG-II), la Belgique avec son allocation chômage illimitée dans la durée et le Royaume-Uni avec la partie sous condition de ressource de l'allocation chômage. Dans ces pays, d'autres revenus minima garantis s'adressent néanmoins à des personnes plus éloignées du marché du travail et dispensées de recherche d'emploi. C'est le cas de l'Income Support au Royaume-Uni, ou du Hilfe zum Lebensunterhalt en Allemagne. Au jeu de la comparaison avec le système de protection sociale français, le parallèle est vite réalisé entre ces dernières prestations et le revenu de solidarité activité (RSA) ou l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Cependant, en France, les bénéficiaires du RSA, comme de l'ASS, ne sont pas dispensés de recherche d'emploi, ils ont des droits et devoirs¹⁰. Par ailleurs, les bénéficiaires du RSA ou de l'ASS peuvent être des chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits en France, mais qui en Belgique, en Allemagne et au Royaume-Uni seraient toujours bénéficiaires de l'assurance chômage.

La Finlande et les Pays-Bas articulent leurs prestations chômage et leurs revenus minima d'une façon plus similaire à la France. Il existe dans ces deux pays des allocations chômage dont la durée est plutôt longue, comme en France. Des dispositifs spécifiques sont réservés aux chômeurs de longue durée ou âgés, même s'ils tendent à se réduire. Il existe également un minimum social, dans lequel les individus ne sont pas dispensés de recherche d'emploi.

Sans être exhaustif, le tableau 1 permet d'identifier, avec la focale du système de protection sociale français, les prestations similaires ou proches des prestations françaises dans les pays étudiés dans ce dossier. On y constate également que, parmi les pays étudiés, tous disposent d'un grand nombre de prestations de solidarité sous condition de ressources : revenus minima garantis, minimum vieillesse, prestations liées au handicap, etc. La deuxième partie de ce *Dossier de la DREES* s'attache à présenter les estimations du non-recours aux prestations s'approchant le plus des critères de versement du RSA.

⁹ Les prestations ou revenus de solidarité se définissent comme les revenus sociaux qui concourent à la formation du revenu des personnes ou des ménages avec de faibles ressources ou des ressources jugées insuffisantes pour faire face à un certain nombre de charges. Ces revenus rassemblent donc divers transferts sociaux sous condition de ressources : en premier lieu les prestations en espèces sous condition de ressources visant explicitement à lutter contre le risque de pauvreté, mais aussi les prestations logement (bien que la comptabilité nationale les classe en prestation en nature) ou les prestations familiales monétaires et les autres revenus sous condition de ressources, comme les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur. Les prestations en nature (la majorité des prestations de santé) aussi bien que l'accès aux services publics (éducation, culture) sont exclus du champ des revenus de solidarité. Les prestations en nature soulèvent, en effet, d'autres enjeux pour la question du non-recours, comme la limitation du nombre de places (par exemple pour la garde des enfants ou l'accès aux soins dans certaines institutions).

¹⁰ Les allocataires du RSA orientés dans des parcours d'accompagnement professionnel ont une obligation d'insertion vers le marché du travail, tandis que les allocataires orientés dans des parcours d'accompagnement social n'ont pas cette obligation.

Tableau 1 • Comparaison des prestations chômage et des revenus minima garantis en France et dans les cinq pays étudiés

France	Allemagne	Belgique	Finlande	Royaume-Uni	Pays-Bas
Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	Arbeitslosengeld I	Allocation chômage (allocation illimitée - ONEM)	Allocations chômage	Contributed-based Jobseeker's Allowance	Allocation chômage
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Arbeitslosengeld II	Allocation chômage (allocation illimitée - ONEM)	Allocations chômage avec dispositions particulières pour les chômeurs âgés	- Income-based Jobseeker's Allowance - Universal Credit	Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) – dispositif pour les chômeurs de 60 ans ou plus
Revenu de solidarité active (RSA)	- Arbeitslosengeld II - Sozialgeld - Hilfe zum Lebensunterhalt	- Allocation chômage (allocation illimitée - ONEM) - Revenu d'intégration sociale (RIS)	Allocation sociale de base	- Income-based Jobseeker's Allowance Income Support - Employment and Support Allowance - Universal Credit	Revenu d'insertion (bijstand)
Les allocations du minimum vieillesse	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa)	Pension nationale	Pension Credit	Pension minimale forfaitaire de retraite
Allocation adultes handicapés (AAH)	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Prestation handicap	Prestation handicap	- Employment and Support Allowance - Universal Credit	Prestation d'invalidité

Source > Revue de littérature réalisée par les auteurs.

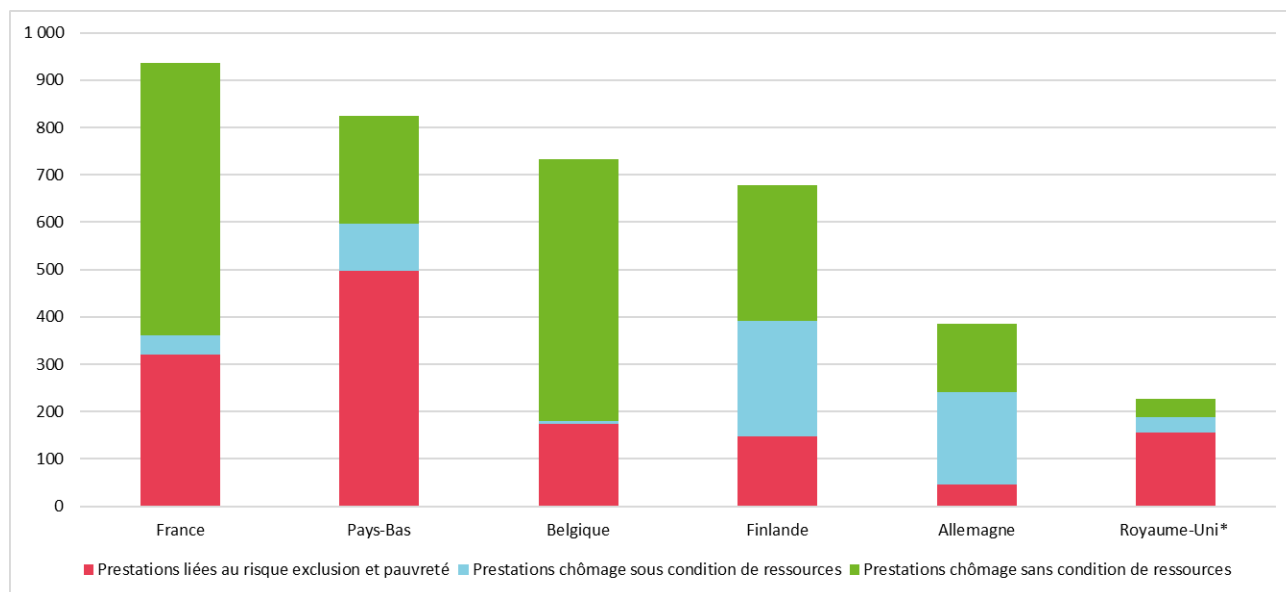
Des pays plus généreux que d'autres avec leurs revenus minima garantis

Parmi l'ensemble des prestations de solidarité, les revenus minima garantis, les prestations chômage et autres transferts représentent une part variable selon les pays. Le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (Sespros) permet de distinguer les prestations par risque et selon qu'elles sont sous condition de ressources ou non.

Les revenus minima garantis identifiés parmi les prestations du risque pauvreté et exclusion dans le Sespros représentent finalement une petite partie de l'ensemble des prestations de solidarité et sont variables selon les pays : 500 SPA par habitant aux Pays-Bas en moyenne contre 46 SPA par habitant en Allemagne (graphique 3). Mais pour bien identifier les dépenses au niveau national pour ce dernier « filet de sécurité », il faut ajouter les dépenses liées aux prestations du risque chômage sous condition de ressources, ainsi que les prestations chômage sans condition de ressources dans le cas de la Belgique. Ce faisant, il apparaît que les Pays-Bas dépensent près de 600 SPA par habitant pour ces derniers « filets de sécurité », suivent la Finlande et la France, avec respectivement 400 et 360 SPA par habitant. L'Allemagne et le Royaume-Uni sont moins généreux (environ 200 SPA par habitant). En Belgique, il est difficile d'identifier les dépenses consacrées à ce dernier filet de sécurité du fait de la spécificité nationale du système d'indemnisation du chômage.

Graphique 3 • Prestations du risque exclusion-pauvreté et prestations chômage dans les pays de l'étude en standard de pouvoir d'achat par habitant en 2019

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



* Données 2018.

Lecture > En France, en 2019, les dépenses de prestations liées au risque exclusion et pauvreté représentent 320 SPA par habitant. Celles du risque chômage sous condition de ressources 41 SPA par habitant et celles sans condition de ressources 575 SPA par habitant.

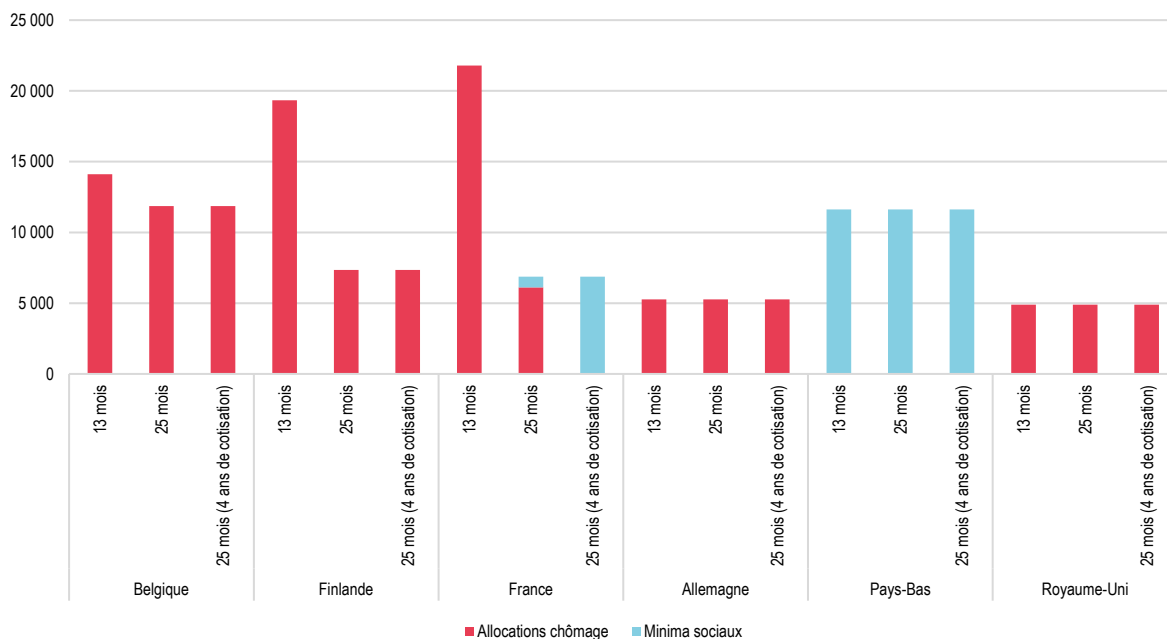
Source > Eurostat, Sespros.

Pour évaluer la générosité des systèmes de protection sociale et de leurs derniers filets de sécurité, l'approche par cas-type est également intéressante (et permet aussi de positionner la Belgique). Le modèle Tax-Benefit de l'OCDE est utilisé ici en identifiant les montants perçus en parité de pouvoir d'achat (PPA)¹¹ pour la configuration familiale la plus simple : un célibataire, sans enfant, de 30 ans, qui a travaillé entre quatre et cinq ans avant cette période de chômage au salaire moyen (graphique 4). Les montants des transferts sociaux sont observés un an après la perte d'emploi (moment de passage à l'Arbeitslosengeld II en Allemagne par exemple), puis 25 mois après la perte d'emploi (ce qui correspond à la fin des systèmes assurantiels de chômage dans la plupart des pays). Le classement des pays est assez similaire, à quelques exceptions près. Les Pays-Bas et la Belgique sont les plus généreux après 25 mois de chômage. La France et la Finlande sont assez proches une nouvelle fois, leurs systèmes d'indemnisation du chômage assurantiel sont assez généreux mais les bénéficiaires du revenu minimum garanti perçoivent environ 7 000 euros en PPA par an. Enfin, l'Allemagne comme le Royaume-Uni consacrent moins pour leurs revenus minima garantis : environ 5 000 euros en PPA par an pour un célibataire sans emploi après une année de chômage.

¹¹ La parité de pouvoir d'achat (PPA) est un taux de conversion monétaire qui permet d'exprimer dans une unité commune les pouvoirs d'achat des différentes monnaies. Ce taux exprime le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer le même « panier » de biens et de services. Ce taux de conversion peut être différent du « taux de change » ; en effet, le taux de change d'une monnaie par rapport à une autre reflète leurs valeurs réciproques sur les marchés financiers internationaux et non leur valeur intrinsèque pour un consommateur.

Graphique 4 • Montant des transferts pour un chômeur ayant cotisé 4 ou 5 ans, vivant seul, 13 mois ou 25 mois après sa perte d'emploi

En parité de pouvoir d'achat (base 1 pour la France)



Lecture > Un chômeur, vivant seul, de 30 ans, avec 50 mois de cotisation au salaire moyen belge, percevra 14 100 SPA en 2020 en moyenne annuelle au titre des allocations chômage 13 mois après sa perte d'emploi. Il percevra 11 900 SPA 25 mois après la perte de son emploi (également en moyenne annuelle).

Champ > Un individu de 30 ans, au chômage depuis 13 ou 25 mois, vivant seul et sans enfant, ayant cotisé 5 ans (4 ans pour la dernière colonne) au salaire moyen. Le salaire moyen est mesuré par l'OCDE (en France ce salaire est estimé à 38 200 euros annuels, en Allemagne ce salaire est de 51 000 euros annuels).

Source > OCDE, Tax-Benefit Web Calculator.

Quels liens entre les systèmes de protection sociale et le non-recours aux prestations ?

Les conceptions de la solidarité nichées au sein des systèmes d'État providence mettent en jeu les règles qui déterminent le niveau des prestations, leur caractère individuel ou familialisé, la facilité d'accès aux droits, les contreparties demandées aux allocataires ou le contrôle sur les ressources, et jusqu'à la dénomination des prestations (« aides ») et les représentations collectives qui se cristallisent dans les débats au moment de leur mise en place (« parcours d'insertion », etc.). Tous ces éléments interviennent plus ou moins directement et plus ou moins fortement selon les pays dans les causes du non-recours aux prestations sociales. Les études sur le non-recours font ressortir trois catégories de facteurs pouvant expliquer le phénomène, à des échelles différentes (Van Oorschot, 1991) :

- le système de prestations lui-même (le degré de ciblage contribuant à la stigmatisation, les contreparties exigées, la complexité des règles, le changement des critères d'accès, la procédure de demande, etc.) ;
- la mise en œuvre du système par l'administration (relation au public plus ou moins bienveillante, contrôle des bénéficiaires, gestion déficiente des dossiers, absence de communication entre services, etc.) ;
- la relation des potentiels bénéficiaires avec le système de prestations (méconnaissance des droits et des procédures ou difficulté à obtenir l'information, crainte de la stigmatisation, valeur morale de « non-dépendance » à l'égard de la société, etc.).

Si la présentation générale des prestations de solidarité et des revenus minima garantis (annexe 2) dans les différents pays ne permet pas d'entrer dans les éléments précis de mise en œuvre des dispositifs, dont dépend en grande partie l'effet de non-recours, **ce panorama général des prestations de solidarité et des revenus minima garantis permet néanmoins d'affirmer que pour s'adapter à la pluralité et à la spécificité de toutes les situations, il existe une grande variété de prestations avec des règles complexes dans tous les pays observés dans cette étude.** On identifie tout autant de prestations qu'en France, même parfois plus, avec une complexité dans les règles d'attribution forte dans tous les pays, autrement dit des situations susceptibles de générer du non-recours.

En **Allemagne**, les revenus minima garantis (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Hilfe zum Lebensunterhalt) sont des prestations familialisées, c'est-à-dire dont les montants varient selon la taille des familles (comme en France), ou bien des compléments

apportés pour les membres de la « communauté de besoin » (*Bedarfsgemeinschaft*)¹² qui ne sont pas en mesure de travailler (le Sozialgeld), d'un montant différentiel (comme en France). Tous les revenus sont pris en compte, y compris les revenus du patrimoine. Seul point de divergence avec la France, le minimum social lié à l'âge et à la situation de handicap est le même (alors que la France distingue AAH et l'Allocation de solidarité aux personnes âgées [ASPA]). Au **Royaume-Uni**, ces prestations sont également familialisées, variant en fonction de l'âge, de la situation familiale, avec des primes forfaitaires pour les groupes reconnus comme ayant des besoins particuliers, tels que les personnes handicapées et celles s'occupant de personnes handicapées. Par ailleurs, il est possible de cumuler certaines de ces prestations avec un emploi (Income Support). Tous les revenus sont pris en compte, y compris les biens immobiliers pour les résidences secondaires. L'évaluation des ressources est hebdomadaire pour certaines prestations au Royaume-Uni. En **Finlande**, le revenu minimum est un droit individuel, même si la situation du ménage est considérée dans son ensemble pour l'attribution de ce droit. Les revenus pris en compte sont multiples, l'existence de biens immobiliers est également incluse dans la base ressources. Aux **Pays-Bas**, le niveau de l'assistance sociale est déterminé en fonction de la situation du demandeur, de l'éventuel partenaire, de l'âge des membres composant le ménage et de la situation particulière des parents isolés. En **Belgique**, le revenu d'insertion sociale est également une prestation familialisée, qui varie selon la composition familiale et qui tient compte de l'ensemble des revenus. Pour l'assurance chômage dans sa dimension assistancielle (à partir d'une certaine durée), l'allocation est forfaitaire mais dépend toujours de la composition familiale.

La plupart des revenus minima s'inscrivent dans un système de « droits et devoirs » ou sont conditionnés à la recherche d'un emploi. C'est un élément important dans la problématique du non-recours : plus les droits sont soumis à des contreparties, plus le risque de non-recours pourrait être élevé.

Enfin, il faut rappeler que les mécanismes par lesquels se forme le non-recours ne peuvent mettre de côté la perspective sociologique de l'appréciation par les bénéficiaires de leur situation par rapport aux droits qui s'offrent à eux. Le tableau 2, issu de l'enquête Risks that matter de l'OCDE, nous indique que **plus d'un quart des Néerlandais, quatre Allemands et Belges sur dix et près de la moitié des Français et Finlandais pensent qu'ils ne pourraient pas facilement recevoir des aides publiques (prestations) s'ils en avaient besoin**. Pour la majorité, des personnes répondant oui à cette affirmation, la raison invoquée est le doute quant à leur éligibilité à ces prestations. Le caractère complexe des systèmes de protection sociale est ainsi renforcé par l'opinion des résidents de chacun des pays étudiés.

Tableau 2 • Opinions sur la facilité d'obtention d'aides publiques dans les cinq pays de l'étude en 2018 (en %)

Pays	Pas d'accord avec l'affirmation suivante : « Je pense que je pourrais facilement recevoir des aides publiques (prestations) si j'en avais besoin »	Si pas d'accord, pourquoi :			
		Vous n'êtes pas sûr(e) de pouvoir bénéficier des prestations	Vous ne savez pas comment faire pour demander des prestations	Vous pensez que la procédure de demande est difficile, longue et/ou fastidieuse	Vous n'êtes pas sûr(e) d'être traité(e) équitablement par le guichet qui traite votre demande
Belgique	38	65	32	56	38
France	49	65	11	39	28
Finlande	47	71	15	42	26
Allemagne	41	51	23	56	37
Pays-Bas	27	62	14	52	34

Source > OCDE, enquête Risks that matter 2018.

¹² Le terme juridique « communauté de besoin » (*Bedarfsgemeinschaft*) joue un rôle important lors de la perception des allocations de chômage II. Lorsqu'un demandeur vit avec d'autres personnes et qu'ils assument tous une responsabilité mutuelle les uns envers les autres, ils forment ensemble la communauté de besoins. Le terme juridique est donc généralement appliqué à des personnes en couple (mariées ou non). La communauté bénéficiaire comprend également les enfants qui vivent dans le logement et qui ont moins de 25 ans.

■ DES TAUX DE NON-RECOURS ÉLEVÉS ; TOUS LES PAYS SONT CONFRONTÉS AUX MÊMES DIFFICULTÉS DE QUANTIFICATION

À partir de l'analyse des sources de données et des méthodes de mesure du non-recours aux revenus minima garantis dans les cinq pays étudiés (Allemagne, Belgique, Finlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), cette partie met en perspective les convergences et différences dans les méthodes d'estimation du non-recours.

Les méthodes et les résultats d'estimation du non-recours analysés portent plus particulièrement sur les prestations se rapprochant le plus des conditions de versement du revenu de solidarité active (tableau 1, première partie). Le nombre de travaux publiés oblige à tenir compte d'un autre critère pour sélectionner les démarches de quantification du non-recours. Ce critère, chronologique, renvoie à la période de parution des documents portant sur ce sujet, et non à la période de couverture des données utilisées (celles-ci peuvent être, classiquement, bien plus datées). Ainsi, la période concernée par l'étude couvre les travaux produits principalement depuis dix ans. Ce repère ne fait pas référence à une année particulière dans les histoires du non-recours de ces cinq pays, bien qu'il coïncide avec la parution, en France, de la première étude quantifiant le non-recours au RSA (Domingo et Pucci, 2011). On observe par ailleurs de fortes disparités avec des pays très dynamiques vis-à-vis de la production de données sur le non-recours comme le Royaume-Uni et l'Allemagne. À l'inverse, la Belgique, la Finlande et les Pays-Bas ont des productions bien moins nombreuses, ce qui a amené à élargir cette borne temporelle. Ce cadrage sur les travaux réalisés depuis 2010 n'a pas empêché de signaler des travaux antérieurs, dès lors qu'ils sont apparus importants dans l'histoire du non-recours dans chaque pays.

Le non-recours, un phénomène d'ampleur

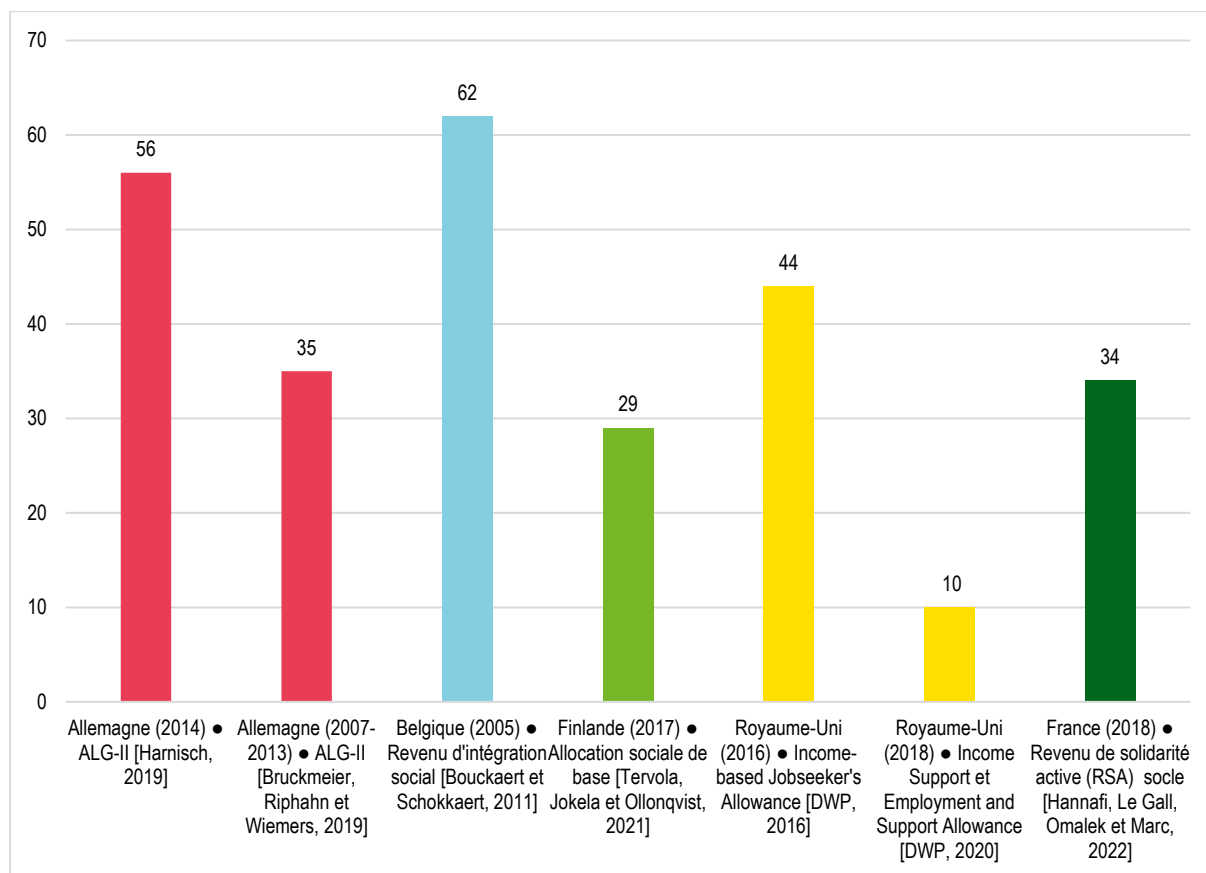
Des taux élevés de non-recours au revenu minimum dans tous les pays étudiés

Réaliser un travail de comparaison des estimations du non-recours doit se faire avec précaution. En effet, les sources de données sont différentes, les méthodes d'estimation du non-recours divergent d'une étude à l'autre et les choix réalisés par les producteurs sur l'échantillon d'observation peuvent également diverger, y compris pour l'étude d'une même prestation dans un même pays (annexe 3). De plus, si l'analyse se concentre sur des prestations correspondant au dernier filet de sécurité sociale dans chaque État, les disparités réglementaires et la manière dont sont conçues les prestations rendent difficile le rapprochement des résultats.

Une fois posés ces avertissements méthodologiques, le non-recours aux prestations observé dans les pays étudiés constitue un phénomène d'ampleur dans la plupart des pays étudiés (graphique 5). Parmi eux, les Pays-Bas n'ont pas d'études au niveau national mesurant le non-recours au revenu minimum (bijstand), probablement en raison de la configuration du système de protection sociale, qui confère aux municipalités un rôle important en matière de prestations et d'actions sociales.

Graphique 5 • Taux de non-recours au revenu minimum dans les différents pays : 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. L'annexe 3 précise les méthodes d'estimation des taux de non-recours aux revenus minima. Le cas des études allemandes illustre la difficulté des comparaisons internationales, dans la mesure où les résultats sont différents alors qu'il s'agit d'une même prestation (ALG-II) sur une temporalité identique (2007-2013).

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

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

En Allemagne, les estimations du non-recours au revenu minimum l'ALG-II¹³ sont élevées. L'ALG-II est la prestation la plus directement comparable au RSA. Le taux de non-recours de 2002 à 2014, mesuré à partir de l'enquête German socio-economic panel (G-SOEP), atteindrait un niveau élevé, de plus de 50 % en moyenne, même si ce résultat est potentiellement surestimé du fait d'imprécisions de simulation de l'éligibilité (2 recourants sur 10 seraient inéligibles au vu des simulations [Harnisch, 2019]). Une autre estimation à partir de données expérimentales croisant enquête et données administratives donne un taux de non-recours de l'ordre de 35 %, sans doute plus fiable compte tenu d'une erreur de simulation plus faible (4 %), sur une période comparable (Bruckmeier, Riphahn et Wiemers, 2019).

En Belgique, c'est le recours au revenu d'intégration sociale (RIS) qui a été étudié. Ce revenu garanti concerne les individus qui ne sont pas éligibles à l'assurance chômage d'une durée illimitée. 62 % des personnes éligibles à cette prestation seraient non-recourantes (Bouckaert et Schokkaert, 2011). Néanmoins, cette estimation est à prendre avec précaution dans la mesure où les effectifs permettant de cerner le non-recours sont extrêmement faibles dans l'enquête utilisée (dans l'enquête SILC-BE environ 100 personnes ont recours au RIS).

En Finlande, l'allocation sociale de base, qui concerne fin 2020 près de 150 000 ménages et environ 400 000 allocataires sur une année, fait également état d'un non-recours relativement important et durable. Bargain, Immervoll et Viitamäki (2007) estiment, sur la période 1996-2003, à partir de l'enquête finlandaise sur la distribution des revenus (IDS), des taux de non-

¹³ L'Arbeitslosengeld II couvrant les personnes en recherche d'emploi âgées de 15 à 65 ans est gérée par les agences du service public pour l'emploi. Le versement de la prestation est conditionné à la recherche active d'un emploi (en justifiant de la recherche ou en participant à des activités de formation). L'évaluation des droits, qui inclut le contrôle de la recherche d'emploi, est réalisée tous les six mois et à la fin de l'éligibilité à l'allocation ALG-II. La prestation est généralement versée pour 12 mois (ou 6 mois si les revenus fluctuent par exemple), et les ressources prises en compte sont celles de l'année précédant l'ouverture du droit.

recours qui varient en moyenne de 43 % à 51 % selon la méthode de calcul. Plus récemment, Tervola, Jokela et Ollonqvist (2021) mesurent des taux de non-recours à cette prestation qui oscillent de 35 % (en 2013) à 29 % (en 2017)¹⁴.

Le Royaume-Uni semble faire figure d'exception avec un taux de non-recours inférieur à 20 % en 2018 (Department for Work and Pensions, 2020). Les estimations portent sur l'Income Support et l'Employment and Support Allowance, deux prestations qui concernent les Britanniques dispensés de recherche d'emploi et qui couvrent, fin 2020, près de 2 millions de personnes. Le non-recours est plus élevé pour la partie assistancielle (Income-based Jobseeker's Allowance). Cette prestation chômage sous condition de ressources, à durée illimitée et associée à des démarches actives de recherche d'emploi, concernait avant le lancement de l'Universal Credit (UC) plus d'un million de Britanniques (trois quarts des bénéficiaires de Jobseeker's Allowance). Selon la dernière estimation publiée, le taux de non-recours à cette prestation était de 33 % en 2012-2013 avant la montée en charge de l'UC et de 44 % en 2015-2016, mais avec un nombre d'individus éligibles fortement réduit en raison de la montée en charge de l'UC (DWP, 2017). À ce jour, aucune estimation du non-recours à l'UC par le DWP n'est publiée.

À l'initiative de chercheurs, une des rares et récentes études du non-recours à l'UC estime pourtant qu'environ un demi-million de personnes seraient éligibles à la prestation depuis le début de la pandémie de Covid-19 mais ne la réclameraient pas (Baumberg Geiger *et al.*, 2021). Cette estimation est basée sur une enquête par panel, en ligne (YouGov), redressée pour être représentative de la population. Elle a permis de repérer des personnes éligibles non recourantes, en mobilisant le modèle de calcul de l'éligibilité de la fondation Resolution, puis de mener des entretiens avec une partie d'entre elles. Le rapport de recherche préconise que le DWP quantifie le non-recours à l'UC, pour que ces situations ne restent pas invisibles.

Pour la France, la mesure du non-recours au RSA est également importante. Selon l'estimation de Domingo et Pucci, à partir de l'enquête de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) fin 2010-début 2011, au dernier trimestre 2010, les taux de non-recours sont de 36 % des personnes éligibles pour le RSA socle seul, 33 % pour le RSA socle et activité et 68 % pour le RSA activité seul (Domingo et Pucci, 2011). L'estimation récente de la DREES propose un taux de non-recours assez similaire au RSA socle (Hannafi, Le Gall, Omalek et Marc, 2022) : en 2018, le taux de non-recours au RSA est ainsi estimé à 34 % en moyenne par trimestre et à 20 % de façon pérenne (trois trimestres consécutifs).

Seul le Royaume-Uni a une tradition de mesure régulière du phénomène de non-recours

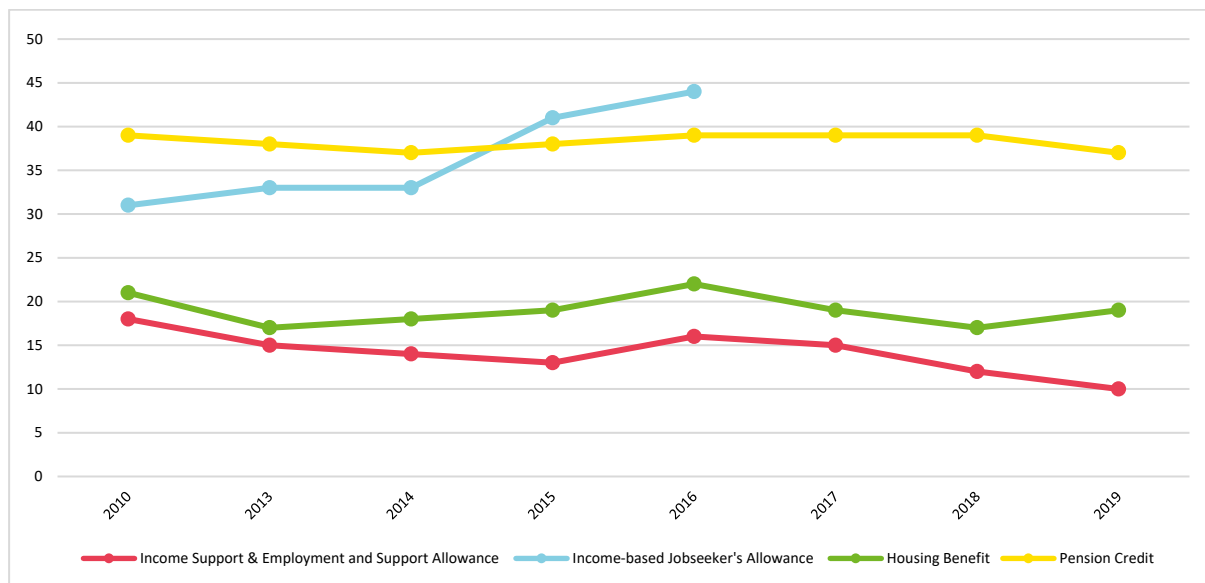
Même si les sources de données et les méthodes de simulation de l'éligibilité ont évolué au cours du temps, le Department for Work and Pensions (DWP) fournit annuellement une estimation du non-recours aux principales prestations sociales britanniques depuis 1990, faisant du Royaume-Uni, le seul des cinq pays étudiés à avoir une tradition de mesure régulière de ce phénomène. Ces évolutions sont, cependant, difficiles à interpréter ces dernières années, dans la mesure où une partie des bénéficiaires de ces prestations intègrent l'Universal Credit, dont la fin de la montée en charge est prévue à l'horizon 2025¹⁵. De ce fait, une partie des allocataires potentiels des prestations observées (Income Support [IS], Employment and Support Allowance [ESA], Income-based Jobseeker's Allowance, etc.) ne sont plus comptabilisés dans les mesures suivies par le DWP.

On constate ainsi, depuis une dizaine d'années, une tendance à la baisse du non-recours à l'Income Support et à l'Employment and Support Allowance, passant de 18 % en 2010 à 10 % en 2019 (graphique 6). En revanche, au cours de la période 2010-2016, le non-recours à l'allocation chômage sous condition de ressources (Income-based Jobseeker's Allowance) augmente de 30 % à 44 %. Les taux de non-recours au Pension Credit et au Housing Benefit sont stables et relativement élevés : environ 40 % pour le Pension Credit et 20 % pour le Housing Benefit. Ces tendances doivent toutefois être interprétées avec précaution, dans la mesure où le DWP a réalisé des changements de méthode en 2013 puis en 2017. Ces changements sont à l'origine des ruptures de séries statistiques et contribuent à expliquer les baisses observées dans le non-recours. Le DWP estime, par exemple, que ces changements ont affecté les deux taux de non-recours au Pension Credit d'environ 2 et 4 points de pourcentage (en diminution).

¹⁴ Au niveau local, un travail de recherche évalue l'effet de la centralisation de la gestion de l'assistance sociale, transférée des communes vers l'organisme de protection sociale finlandais Kela, en partant de plusieurs sources de données concernant la ville de Helsinki (Korpela, 2020). L'ampleur du non-recours resterait importante.

¹⁵ L'UC a d'abord été introduit dans un nombre restreint de territoires en avril 2013. Puis seules les nouvelles demandes, les plus simples, ont été orientées vers l'Universal Credit (les célibataires sans enfant recevant uniquement une allocation chômage), le stock restait dans l'ancien système le temps de la mise en place de la nouvelle prestation.

Graphique 6 • Évolution du taux de non-recours aux prestations de solidarité de 2010 à 2019



Lecture > En 2010, le taux de non-recours à l'Income Support et à l'Employment and Support Allowance atteignait 18 %.

Source > Family Resources Survey (enquête sur les ressources des familles) et Work and Pensions Longitudinal Survey (étude longitudinale sur le travail et les pensions) – Department for Work and Pensions, Royaume-Uni.

L'exception du modèle décentralisé des Pays-Bas, qui ne produit quasiment pas de statistiques nationales sur le non-recours

À notre connaissance, il n'existe pas d'études nationales mesurant le non-recours au bijstand, dernier filet de sécurité sociale au Pays-Bas. Le seul rapport commandité par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi au bureau d'études SEO qui abordait le non-recours au niveau national date de 2011, mais il n'intégrait pas le non-recours au bijstand. Ce rapport présentait des taux de non-recours à plusieurs autres prestations de solidarité : 18 % de non-recours à l'aide au logement, 17 % à l'aide au paiement de l'assurance maladie et 60 % à l'aide ponctuelle ciblée sur la grande pauvreté (Tempelman, Houkes, Prins, 2011).

Plus fondamentalement, **les Pays-Bas** se distinguent des autres pays par une quantification du non-recours produite au niveau local dans une optique opérationnelle de mise en œuvre du droit. Cette particularité est liée à la configuration du système de protection sociale, qui confère aux municipalités un rôle important en matière de prestations sociales et d'actions sociales avec des conditions locales d'accès variables pour les 355 communes (au 1^{er} janvier 2020). Au niveau local, les registres municipaux, auxquels l'inscription est obligatoire pour tout résident légal d'une municipalité (y compris les sans-domicile), permettent d'établir l'éligibilité aux prestations pour repérer nominativement les personnes qui sont dans ces situations, dans un esprit proche de la logique de « datamining » pour leur ouvrir leur droit.

Le non-recours, difficile à quantifier

La difficulté de mesurer le non-recours réside principalement dans l'accès à des sources de données représentatives de la population suffisamment riches pour pouvoir, d'une part, simuler avec précision la complexité des dispositifs sociaux afin de repérer les personnes éligibles et, d'autre part, observer les bénéficiaires de ces dispositifs.

La détection des personnes éligibles est toujours approximative dans la mesure où les informations nécessaires à l'application des règles de calcul du droit aux prestations (par exemple les revenus, la situation familiale, le statut de résidence, le statut d'activité) ne peuvent jamais être observées parfaitement, quelle que soit la source de données utilisée. Ces informations sont, de fait, imprécises dans les données d'enquête (Hannafi, Le Gall, Omalek, Marc, 2022) et manquantes pour les non-recourants dans les données des administrations qui gèrent les bénéficiaires de prestations.

Des estimations à partir de trois sources de données

Trois types de sources de données en population générale sont mobilisés dans les pays observés :

- des données d'enquête spécifique et ponctuelle ciblée sur la mesure du non-recours ;
- des données d'enquête en population générale sur les revenus et conditions de vie ;
- des données issues d'appariements de base de données administratives.

Les enquêtes statistiques ponctuelles dédiées à la mesure du non-recours aux prestations. Cette source de données permet une mesure relativement fiable du non-recours en interrogeant une population cible pour récupérer les informations nécessaires à la reconstitution des critères d'éligibilité. Le principe est de cibler, grâce à des données administratives, une population susceptible d'être éligible à une prestation, puis de l'interroger pour récupérer les informations nécessaires à la reconstitution des critères d'éligibilité et, enfin, de comparer cette éligibilité reconstituée au recours déclaré par la personne interrogée. Outre la mesure assez fiable du non-recours qu'elle permet de produire, elle fournit des éléments d'explication du phénomène. Pour autant, ces enquêtes dédiées sont coûteuses et nécessitent un temps important de mise en œuvre, ce qui les rend rares. À notre connaissance, seules la France et la Belgique ont mis en place ce type de mesure.

En France, cette méthode par enquête spécifique a été utilisée par la Dares pour mesurer le non-recours au RSA au dernier trimestre 2010 en interrogeant 15 000 foyers sociaux à bas revenus. Particulièrement onéreuse (800 000 euros hors coûts d'exploitation), elle n'a pas été reproduite. Par ailleurs, la mesure est dépendante du ciblage de l'échantillon, de la précision des déclarations des enquêtés (notamment en matière de revenus) et de la simplification des critères retenus pour définir l'éligibilité à partir des données d'enquête. Ces limites conduisent à une marge d'erreur non négligeable : 11 % des personnes déclarant bénéficier du RSA socle n'ont pas été simulées comme étant éligibles.

En Belgique, le projet TAKE (projet de recherche entre le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck [université d'Anvers], le Bureau fédéral du Plan, le Service public fédéral sécurité sociale et l'université de Liège) relève aussi de cette catégorie d'enquête spécifique. L'enquête TAKE consiste à interroger des personnes afin d'évaluer leur éligibilité (sur les revenus et la composition familiale) et de les questionner sur le recours à une prestation à étudier. Cette enquête peut être appariée à des données administratives pour vérifier les informations obtenues dans les questionnaires.

Les enquêtes en population générale sur les revenus et conditions de vie. Comparée à une enquête dédiée, cette méthode a l'avantage d'utiliser des données existantes et de pouvoir être reproduite régulièrement sur un certain nombre de prestations. En effet, la plupart des enquêtes sur les revenus et conditions de vie sont produites à des fins d'analyse annuelle des inégalités de richesses dans les pays étudiés. Cependant, leur utilisation est détournée pour l'étude du non-recours. Toute simulation dépend de la qualité des données sur lesquelles elle s'appuie et de la manière dont les règles d'attribution du droit à prestation sont modélisées. De fait, la complexité du droit social et la diversité des situations familiales obligent à formuler des hypothèses simplificatrices pour simuler l'éligibilité (Hannafi, Le Gall, Omalek, Marc 2022).

Les études allemandes ont utilisé le panel socio-économique général (ou General socio-economic panel [GSOEP]). L'étude belge a utilisé l'enquête Statistics on Income and Living Conditions (SILC). Le Department for Work and Pensions mobilise un appariement entre les données du Family Resource Survey (FRS) et le Work and Pensions Longitudinal Survey (WPLS). Les études finlandaises s'appuient sur l'Enquête finlandaise sur la distribution des revenus (IDS). En dehors des données allemandes, qui ne disposent que d'informations déclaratives sur les ressources, ces enquêtes combinent des informations déclaratives sur la situation des personnes et des données issues d'administrations, notamment pour collecter les ressources perçues. Par ailleurs, la Finlande se caractérise par l'importance des données issues d'information de registres de l'administration. Dans le cas de la France, l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) constitue depuis peu la source principale des études sur le non-recours. Celle-ci combine des informations de l'enquête Emploi et des données issues des fichiers fiscaux et sociaux (encadré 2).

La qualité de ces données, donc celle de l'estimation du non-recours, est dépendante de la richesse des informations contenues, de la taille des échantillons et de la possibilité de les appairer avec des données administratives (encadré 2).

Ces données permettent d'analyser au niveau des ménages une large palette d'indicateurs sociaux sur la répartition des revenus, la pauvreté, l'exclusion, le travail, le logement, l'éducation et la santé. Grâce à leur caractère généraliste sur les conditions de vie et les revenus, les données disponibles dans les différents pays permettent de produire relativement aisément des indicateurs de non-recours aux prestations. Autre avantage, la richesse des informations contenues dans ces enquêtes permet aussi de décrire le profil des non-recourants, offrant ainsi la possibilité de mieux cibler l'action à destination des personnes « à risque ». Par ailleurs, la majorité des enquêtes sont régulières et pérennes dans le temps, ce qui permet de fournir une mesure régulière du non-recours sur une assez longue période. Cependant, ces données qui ne sont pas conçues spécifiquement pour déterminer l'éligibilité aux droits livrent des résultats toujours approximatifs.

Les données issues intégralement de registres de l'administration. Cette source offre une possibilité d'exhaustivité et de fiabilité des informations pour tester l'éligibilité dans une simulation du droit. Cependant, il est extrêmement rare d'avoir des registres comprenant assez d'informations pour déterminer précisément l'éligibilité pour l'ensemble de la population. Des investigations sur les sources de données employées pour mesurer le phénomène, il s'avère que plusieurs études menées aux Pays-Bas mesurent le non-recours au niveau local en recourant à ce type de méthodologie.

C'est notamment la méthode employée par le centre d'évaluations sociales KWIZ (Kenniscentrum voor Werk en Inkomen en Zorg – Centre de recherche sur le travail, le revenu et le soin), qui mène à la demande des municipalités des estimations pour cibler les non-recourants. Pour l'évaluation conduite à Amsterdam (KWIZ, 2002) et reproduite dans d'autres agglomérations (Tubbergen – KWIZ, 2020a ; Haarlem – KWIZ, 2020b), le centre a utilisé plusieurs fichiers de données exhaustives (Warin, 2007 ; Hamel, 2006) pour estimer l'éligibilité et observer le recours de la manière la plus fiable possible (encadré 2).

Encadré 2 • Sources de données utilisées

Source de données	Pays	Données et taille de l'échantillon	Champ	Avantages	Limites
Enquête conditions de vie des ménages	Allemagne	GSOEP German socio-economic panel (15 000 ménages)	Logement ordinaire	Données régulières	Recours et variables de revenus déclarés (pas d'appariement administratif)
	Belgique	SILC-BE Survey on Income and Living Conditions (5 860 ménages)			Composition familiale imprécise Calendrier d'activités déclaré
Enquête conditions de vie des ménages (avec appariement des données administratives)	Finlande	IDS (SILC-FI) Enquête finlandaise sur la distribution de revenus (10 000 ménages)	Logement ordinaire	Données régulières Revenu et recours « réel »	Dépenses du ménage et calendrier d'activités déclaré
	Royaume-Uni	FRS (SILC-UK) Enquête sur les ressources des familles +WPLS (l'étude longitudinale sur le travail et les pensions) (20 000 ménages)			Information déclarative sur le recours pour les non appariés Absence d'informations nécessaires à la simulation de l'éligibilité (ex. handicap)
	France	ERFS Enquête Revenus fiscaux et sociaux (50 000 ménages)			Enquête niveau ménage et pas « foyer social » Absence d'informations nécessaires à la simulation de l'éligibilité (ex. allocation invalidité, situation administrative des étrangers) Calendrier d'activités déclaré
Enquête spécifique non-recours	Belgique	Projet TAKE (en cours)	Logement ordinaire	Variables ciblées pour mesurer et étudier le non-recours	Coûts de collecte importants et difficulté du ciblage
	France	Enquête Dares (2011) (15 000 foyers)			Ponctuelle
Appariement de registres exhaustifs au niveau local	Pays-Bas	Registres municipaux le fichier « personnalisé » (Gemeentelijke Basis Administratie) ; les statistiques de prestations sociales (Maatwerkbestand) (Bijstandsuitkeringenstatistiek) le fichier « intégral » du patrimoine et des revenus (Integraal Vermogensbestand)	Tous logements (registres municipaux dont l'inscription est obligatoire y compris les sans-domicile)	Exhaustivité des informations sur l'éligibilité et le recours	Productions d'indicateurs au niveau local

- GSOEP : Le German socio-economic panel est une enquête ménage annuelle, produite et diffusée par le DIW depuis 1984 dont l'objet premier est de recueillir un ensemble d'informations générales sur la population allemande vis-à-vis des conditions de vie, revenus, emploi, famille, santé, éducation, attitudes, satisfaction dans les différents domaines de la vie, intégration, etc.
- SILC-BE : Le Survey on Income and Living Conditions est une enquête commune à l'ensemble des pays de l'Union européenne, qui collecte des micro-données comparables sur la pauvreté monétaire et l'exclusion sociale harmonisées et compilées par Eurostat. La version belge a été utilisée pour mesurer le non-recours au revenu minimum. Les versions SILC britannique et finlandaise sont réalisées à partir de l'IDS pour la Finlande et du FRS pour le Royaume-Uni.
- IDS (SILC-FI) : L'Income and Distribution Survey est une enquête gérée par l'institut statistique (Statistics Finland). Ces données sont issues des informations basées sur des registres administratifs panélisées sur deux ans (informations sur les revenus, les impôts directs, les prestations, les caractéristiques socio-économiques des personnes vivant dans des ménages ordinaires, la perception effective de l'aide sociale [montant annuel, nombre de mois de réception]).
- FRS (SILC-UK) : Le Family Resources Survey est une enquête annuelle qui recueille des informations sur environ 20 000 ménages privés au Royaume-Uni, bien que seules les informations relatives à la Grande-Bretagne soient utilisées pour la mesure du non-recours. La FRS est l'équivalent britannique de l'enquête SRVC-SILC. Sa fonction première est de recueillir des informations sur les conditions de vie des ménages, en incluant des informations sur les revenus dont les salaires et traitements, les prestations de l'État, les crédits d'impôt à payer, les régimes de retraite et les investissements. Ces informations permettent une analyse au niveau individuel, au niveau des « unités de prestations » et au niveau des ménages.
- ERFS : L'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), produite par l'Insee, est la source de référence au niveau national pour la production de statistiques et d'études en matière de revenus, de niveau de vie ou de pauvreté monétaire, sur le champ des personnes résidant en France métropolitaine dans un logement dit ordinaire : sont exclues du champ les personnes vivant en collectivité (maison de retraite, communauté religieuse, cité universitaire, prison, foyer de travailleurs, etc.), dans un logement précaire (hébergement d'urgence, hôtel, habitation mobile, etc.) ou sans domicile. L'ERFS est constituée par un appariement entre l'enquête Emploi, les données fiscales et les données sociales.
- Enquête spécifique sur le RSA-Dares : Enquête dédiée au non-recours, réalisée fin 2010-début 2011 par la Dares, direction statistique ministérielle dépendant du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion. Ce type d'opération offre l'avantage d'assortir la mesure du non-recours d'une analyse de ses causes et des comportements sous-jacents.
- Registres des Pays-Bas : le fichier « personnalisé » (Maatwerkbestand) qui rassemble au niveau individuel les liens familiaux entre les personnes et des informations sur la provenance des revenus des personnes au sein d'un logement ; les statistiques de prestations sociales (Bijstandsuitkeringenstatistiek), qui identifient au niveau individuel le versement des allocations sociales ; les registres municipaux (Gemeentelijke Basis Administratie), qui agrègent tous les registres municipaux auxquels est inscrit tout Néerlandais résidant régulièrement sur le territoire et qui contiennent les informations sur le sexe, la date de naissance, la nationalité, la situation conjugale, le nombre et l'âge des enfants ; le fichier « intégral » du patrimoine et des revenus (Integraal Vermogensbestand), qui rassemble au niveau individuel la quasi-intégralité des revenus annuels (de travail, de remplacement, financier et non financier) des résidents aux Pays-Bas. Le fichier d'analyse final peut porter sur l'ensemble de la population néerlandaise, soit plus de 15 millions de personnes.

Une convergence vers l'usage de données d'enquête sur les revenus et conditions de vie des ménages nécessairement incomplètes

Dans les pays étudiés, la quantification du non-recours se fonde essentiellement sur des données d'enquête en population générale sur les revenus et conditions de vie. L'avantage principal est la disponibilité de ces données qui sont généralement régulières et pérennes dans le temps.

Bien qu'elles soient riches d'informations, ces enquêtes ne permettent jamais d'observer l'intégralité (ou avec imprécision) des informations nécessaires à définir l'éligibilité à une prestation dans des systèmes de prestations complexes (voir partie 1). Par exemple, les informations suivantes sont généralement manquantes :

- la variabilité infra-annuelle des revenus pour les prestations basées sur une évaluation trimestrielle ou mensuelle des revenus (Finlande, France) ;
- le patrimoine des ménages pris en compte pour l'accès aux prestations dans de nombreux pays (Belgique, Allemagne, Finlande, Royaume-Uni) ;
- la valeur du logement (Belgique) ou les dépenses réelles des ménages notamment en matière de logement (Allemagne, Finlande) ;
- la volonté de travailler (Belgique) ;
- la situation de handicap (Royaume-Uni) ;
- la situation administrative des personnes, comme le titre de séjour (France).

De surcroît, l'unité d'observation de ces enquêtes ménage n'est souvent pas la plus pertinente lorsqu'il s'agit de prestations familialisées. Plusieurs individus ou familles peuvent cohabiter au sein d'un même logement et bénéficier de prestations. C'est le cas en Allemagne pour le périmètre des « communautés de besoin » ou en Belgique pour le périmètre du foyer social qui n'est pas directement observable dans l'enquête. Ce défaut de périmètre peut générer des problèmes pour déterminer l'éligibilité du fait de l'agrégation des revenus du ménage si on considérait un périmètre plus ou moins large.

Ces limites peuvent conduire à sous-estimer ou surestimer le non-recours. Il faut souvent faire des hypothèses ou utiliser des variables « proxy » destinées à approcher les critères d'éligibilité propres à chaque aide sociale dans chaque pays et qui sont difficilement approchables statistiquement.

Les données recueillies dans ces enquêtes peuvent aussi être lacunaires. Elles peuvent ne pas refléter les évolutions infra-annuelles comme les évolutions de la situation conjugale, de la situation d'activité, du type de rémunération, qui sont pourtant déterminantes dans l'accès aux droits. De plus, le caractère « déclaré » à partir des réponses des individus interrogés ou « observé » du recours, c'est-à-dire à partir de données issues d'un appariement avec des données administratives, conduit également à produire des indicateurs, en partie, biaisés. Lorsque le recours aux prestations est déclaratif, on constate une sous-déclaration de la perception d'un droit social, quand les bénéficiaires considèrent qu'il s'agit d'une situation stigmatisante ou simplement en raison d'une mauvaise compréhension de la question ou encore d'une confusion entre les prestations. Les données administratives « observées » par les caisses de protection sociale ne sont pas dépourvues de lacunes statistiques, avec des défauts d'appariement fréquents. Les difficultés d'appariement sont généralement liées à des difficultés d'identification des individus interrogés dans une enquête (les clés d'identification sont généralement le nom, prénom, adresse, etc.). Ces défauts d'appariement peuvent aussi biaiser la mesure du recours et du non-recours.

Ces enquêtes sont également limitées par leur champ d'investigation, qui porte sur des ménages résidant en logement ordinaire. En effet, les personnes non domiciliées ou en institution (résidences pour étudiants, pour personnes âgées, pour personnes handicapées, prisons...), pourtant directement ciblées par certaines prestations considérées, ne sont pas interrogées.

Seules des données de registres très développés comme les registres municipaux au Pays-Bas, dont l'inscription est obligatoire (y compris pour les sans-domicile), permettent d'établir l'éligibilité aux prestations et de quantifier le non-recours assez précisément, y compris pour des ménages en dehors des logements ordinaires. Des enquêtes spécifiques et ponctuelles pourraient aussi intégrer des logements non-ordinaires en posant directement les questions nécessaires à la simulation de l'éligibilité. Mais ce type d'enquête reste très complexe et coûteux à mettre en œuvre si bien qu'à notre connaissance, il n'existe pas d'analyse du non-recours portant sur l'ensemble des ménages dans les pays estimant le non-recours au niveau national.

L'usage des modèles de microsimulation socio-fiscale pour déterminer l'éligibilité

Dans la littérature, la mesure du non-recours aux prestations de solidarité se fonde fréquemment sur des **modèles de microsimulation du système socio-fiscal** pour identifier l'éligibilité. Ce sont des outils d'analyse qui permettent généralement de simuler sur un échantillon d'individus les effets d'une réforme donnée de politique publique ayant des effets sur la redistribution socio-fiscale (Bourguignon et Sparado, 2003 ; Legendre, 2019), mais qui peuvent servir aussi pour la simulation de l'éligibilité afin de mesurer le non-recours aux prestations sociales.

Dans ce cadre, l'éligibilité est « approchée » en simulant le montant de prestation que le ménage obtiendrait, sous condition :

- d'une part que les informations sur les revenus, la composition familiale, l'âge, les dépenses soient correctes,
- d'autre part que la règle de calcul des prestations à partir des modèles de microsimulation soit suffisamment proche de celle appliquée par les agences qui versent les droits. Les enquêtes et les modèles ne disposent pas toujours des données suffisantes pour calculer l'éligibilité comme le ferait une l'agence qui verse les droits.

Une fois qu'un montant « estimé » de prestation est positif, le ménage apparaît éligible, et il est considéré comme non éligible si le montant estimé est nul (ou négatif pour les prestations dites différentielles, qui calculent la différence entre un montant forfaitaire et les revenus du foyer qui rentrent dans la base ressources).

Des estimations confrontées aux mêmes difficultés de cohérence entre le recours et l'éligibilité dans tous les pays

Sauf si les modèles et les données pouvaient permettre de reproduire parfaitement le droit, le rapprochement entre l'éligibilité et le recours fait apparaître une catégorie de recourants non éligibles (R.NE) révélatrice des défauts des méthodes utilisées (tableau 3 et encadré 3). En effet, les résultats de la simulation et l'observation effective du recours sont pour partie incompatibles : autrement dit, on compte parmi les bénéficiaires de prestations des foyers qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité. Cela questionne le mode de simulation du non-recours.

Dans la littérature économique, on rapporte généralement cette population à l'ensemble des recourants pour mesurer le **taux de « beta error »**, ou d'erreur de second ordre (tandis que le taux de non-recours serait qualifié d'erreur de premier ordre si le phénomène de non-recours était davantage lié à l'administration du droit social plutôt qu'un problème individuel). Quantifier cette erreur permet aux auteurs de donner une appréciation quantifiée de la qualité de la simulation. Par ailleurs, cet indicateur influence le choix de la mesure du non-recours (encadré 3 et annexe 3).

Tableau 3 • Rapprochement entre éligibilité et recours

	Non recourant (NR)	Recourant (R)	Ensemble
Non éligible (NE)	NR.NE	R.NE	NE
Éligible (E)	NR.E	R.E	E
Ensemble	NR	R	Ensemble

Le *beta error* peut s'expliquer, d'une part, à cause des biais sur le recours à la prestation :

- l'imperfection des appariements entre données d'enquête et données administratives (voir partie précédente) ;
- l'imprécision des réponses des répondants sur le recours aux prestations dans les données déclaratives ;
- des omissions ou erreurs de déclarations, dans les données d'enquête comme dans les informations communiquées aux administrations.

D'autre part, il peut s'expliquer à cause des défauts de la simulation de l'éligibilité, par nature imparfaite :

- l'imperfection des données caractérisant les conditions d'entrée dans le droit ;
- la temporalité d'évaluation du droit (incohérence entre le moment de la perception du droit et la période de référence servant à l'étude du droit).

D'après une étude menée en Allemagne (Harnisch, 2019), un *beta error* de moins de 20 % est considéré comme « acceptable » : compte tenu des données nécessairement imprécises ou incomplètes pour simuler les règles de droit, il semble difficile de réduire cette part incompressible.

Ce phénomène montrant l'imprécision de la simulation de l'éligibilité est pris en considération de deux façons par les auteurs : dans l'étude de Harnisch (2019) et dans celle de Bouckaert et Schokkaert (2011), le *beta error* (respectivement de 20 % en 2014 et de 11 % en 2011) est affiché (en nombre de bénéficiaires), mais n'est pas comptabilisé dans le calcul du taux de non-recours, c'est-à-dire que les recourants non éligibles ne sont pas pris en compte dans l'indicateur du taux de non-recours ; au Royaume-Uni et dans le premier chiffrage pour le revenu minimum finlandais (Bargain *et al.*, 2012), le *beta error* n'est pas affiché, mais le nombre de recourants non-éligibles est intégré dans le calcul du taux de non-recours.

Le non-recours est un phénomène complexe à quantifier, mais il existe finalement une certaine uniformité dans les méthodes permettant de mesurer le non-recours dans ces pays. La méthode la plus commune est celle à partir de la microsimulation des prestations sur des données d'enquêtes sur les ressources et les conditions de vie. Cette méthode ne peut pas reproduire parfaitement la complexité de la législation de chaque pays, si bien que les estimations ont toutes une marge d'erreur difficilement compressible compte tenu des données nécessairement imprécises ou incomplètes pour simuler les règles de droit. En définitive, à partir des principales mesures présentes dans la littérature, on peut conclure que le non-recours au « revenu minimum » est un phénomène d'ampleur dans la plupart des pays observés.

Encadré 3 • Des indicateurs de taux de non-recours variables d'une étude à l'autre

Il est possible de concevoir des mesures alternatives pour calculer le taux de non-recours, selon la façon de prendre en compte les recourants non éligibles. Les hypothèses sous-jacentes diffèrent selon la formule utilisée :

1. Si on se restreint au champ des éligibles sans tenir compte des recourants non éligibles (par exemple si on considère que leur présence relève uniquement de la fraude et qu'ils sont effectivement non éligibles au regard des critères applicables), on peut calculer le non-recours un trimestre donné de la manière suivante, en ne retenant que les recourants éligibles au numérateur :

$$TNR = \left(1 - \frac{R.E}{E}\right) \cdot 100$$

Cette formule suppose que tous les éligibles simulés le sont bien en réalité (parfaite simulation et absence de faux éligibles) et que les recourants non éligibles relèvent uniquement de cas de fraude, ce qui constitue deux hypothèses fortes. Dans le cas contraire, elle aboutirait à surestimer le nombre de foyers éligibles au regard des seuls recourants éligibles (ce qui aurait pour effet de surestimer le taux de non-recours). Cette méthode de calcul a été appliquée dans le cadre de l'étude du non-recours au revenu de solidarité belge (Bouckaert, Schokkaert, 2011), ainsi que dans celui de l'étude sur le non-recours au minimum social allemand (Harnisch, 2019).

2. Si on considère que, malgré des imperfections de simulation du droit, on simule globalement bien le nombre d'éligibles (c'est-à-dire que le nombre de faux éligibles et le nombre de faux non-éligibles sont comparables) et que le nombre de recourants est correct, on peut calculer le taux de non-recours un trimestre donné en rapportant l'ensemble des recourants observés à l'ensemble des éligibles simulés :

$$TNR = \left(1 - \frac{(R.E + R.NE)}{E}\right) \cdot 100$$

Dans ce cas, la présence de recourants non éligibles s'expliquerait par des approximations dans la simulation de l'éligibilité, sans forcément remettre en cause le nombre d'éligibles, ou encore par les imputations réalisées sur les foyers recourants (ne ciblant pas forcément les vrais recourants, mais d'autres qui leur ressemblent).

Cette formule peut aussi être privilégiée si on suppose que les éligibles et les recourants sont biaisés de la même manière (par exemple si l'enquête sous-représente de la même manière les recourants et les éligibles). Au vu de l'analyse des données, c'est la formule retenue dans le cas français sur la mesure du non-recours au RSA (Hannafi, Le Gall, Omalek, Marc, 2022).

Dans un article théorique, Duclos (1995) justifie l'utilisation de cette formule dans l'hypothèse où l'agence qui verse les prestations ne commet pas d'erreurs dans l'évaluation du droit. En revanche, ce sont les analystes (chercheurs ou autres) qui peuvent se tromper dans la simulation de l'éligibilité et ce à cause de l'imperfection de l'information sur laquelle ils se basent (données d'enquête, certaines informations déclaratives, les concepts de temps, de revenu, d'unité d'analyse [ménage, familles ou individus] et les aspects socio-économiques souvent mal compris, etc.). Il émet alors l'hypothèse que l'analyste estimerait globalement le bon nombre d'éligibles (entre les faux éligibles et les faux non-éligibles).

3. Si on considère que le nombre d'éligibles apparaît sous-estimé par rapport au nombre de recourants, une formule « intermédiaire » peut être utilisée. Elle inclut les recourants non éligibles dans le total des éligibles comme dans le total des recourants : on garde ainsi l'ensemble des recourants observés au numérateur tout en augmentant le nombre d'éligibles au dénominateur.

$$TNR = \left(1 - \frac{RE + RNE}{E + RNE}\right) \cdot 100$$

Cet indicateur est choisi dans l'étude de référence sur le non-recours au revenu de solidarité en Finlande (Bargain *et al.*, 2012). C'est également la formule retenue dans les publications du Department for Work and Pensions au Royaume-Uni, en étudiant le taux de recours plutôt qu'un taux de non-recours (DWP, 2020). On met le recours en avant dans cette mesure d'une part car le nombre de recourants est moins soumis à des biais et d'autre part car cet indicateur est plutôt vu comme un indicateur d'efficacité des politiques publiques par le gouvernement britannique. Le numérateur tient donc compte de l'ensemble des recourants, qu'ils soient éligibles ou non éligibles. Le nombre d'éligibles est augmenté du nombre de recourants non éligibles si l'imprécision de la simulation est trop importante. Ces taux sont systématiquement présentés en nombre de bénéficiaires.

$$TR = \frac{R}{E + NE.R}$$

Par construction, la première formule donne le taux de non-recours le plus élevé et la deuxième formule le taux de non-recours le plus faible. En l'absence de recourants non éligibles (*beta error* nul), les trois formules donnent le même résultat.

Par ailleurs, ces calculs sont assortis de tests de sensibilité des estimations en intégrant des variations du revenu (à plus ou moins 10 %), comme dans le cas de l'étude belge, afin de pallier les approximations des déclarations des personnes interrogées dans le cadre des enquêtes sur les conditions de vie. Dans les publications britanniques sur le non-recours, le DWP calcule également des intervalles de confiance (estimation statistique de la marge d'erreur du nombre d'éligibles non recourants estimé).

Enfin, les statistiques du Royaume-Uni réalisées par le DWP intègrent des taux de recours en masse financière, c'est-à-dire la proportion des sommes d'argent qui sont versées aux bénéficiaires dans le total du budget par rapport à celles qu'il faudrait allouer à l'ensemble des éligibles. Le DWP fournit également une estimation moyenne des prestations qui ne seraient pas réclamées au niveau individuel, ceci afin de saisir la perte de ressources des non-bénéficiaires.

■ DYNAMIQUES DE LA QUANTIFICATION DU NON-RECOURS AUX PRESTATIONS

Quantifier le non-recours : une démarche ancienne au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne

La prise en compte de la question du non-recours connaît des histoires contrastées dans les pays étudiés, elle s'avère relativement ancienne pour trois d'entre eux : le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne. Ils s'y sont intéressés bien avant que la question ne soit introduite en France par la Caisse nationale des affaires familiales (CNAF), au milieu des années 1990, dans la continuité des travaux néerlandais¹⁶. À l'inverse, la question du non-recours arrive tardivement en Finlande (pays où peu de travaux lui sont consacrés) et en Belgique, même si l'actualité du non-recours est croissante dans ce dernier pays depuis peu.

Retracer (rapidement) ces histoires, pour l'essentiel bien documentées dans la littérature consacrée au non-recours (Warin, 2007), est également une manière de comprendre la diversité des enjeux donnés au non-recours et des objectifs poursuivis.

Un intérêt initial commun lié à la mise sous condition de ressources des prestations sociales, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas

Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays (avec les États-Unis) à introduire la notion de non-recours, dès les années 1930 et plus encore 1960. À cette époque, le développement des prestations sous condition de ressources a été un facteur déclencheur d'un intérêt pour le sujet et d'une transformation du regard, passant d'une explication individuelle (le non-recours comme responsabilité d'individus informés, calculateurs) à une interrogation sur la construction même des prestations sociales (le non-recours comme effet du ciblage des prestations). Au Royaume-Uni, où ce ciblage s'est fait dans un objectif de réduction des dépenses publiques, l'introduction d'indicateurs de non-recours a fait l'objet d'un « consensus politique ambigu » (Hamel, 2006 : 61). Ces indicateurs permettaient de s'assurer que les prestations étaient réellement utilisées et ainsi de justifier de l'effectivité des réformes. Dès ce moment, une quantification régulière du recours aux principales prestations sociales ciblées a été réalisée par les services statistiques des ministères concernés, établissant dès le départ le caractère massif du phénomène. La quantification du non-recours se comprend également par le développement d'une logique d'évaluation des politiques publiques, commanditée par les pouvoirs publics, qui gagne en importance avec les réformes libérales de Margaret Thatcher. Le contrôle accru des dépenses sociales passe alors par la production d'indicateurs de performance, les administrations devant alors rendre des comptes sur l'utilisation des budgets.

Les Pays-Bas emboîtent le pas au Royaume-Uni avec des premiers travaux sur le non-recours entre les années 1960 et 1980, là aussi à l'occasion de vifs débats portant sur le ciblage croissant des prestations sociales. L'apparition de la notion de non-recours montre une « circulation » des idées d'un pays à l'autre. En effet, le financement des premières études sur le non-recours (dont celles fondatrices de Wim Van Oorschot) est lié au fait que des acteurs néerlandais¹⁷ avaient connaissance des travaux anglais et souhaitaient introduire la notion dans leur pays. Cela a permis d'importer les critiques du ciblage des prestations sociales, qui atténuerait les effets des politiques sociales sur l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté. La tradition de compromis forte dans la vie politique néerlandaise a facilité l'écoute de ces critiques (Hamel, 2013). Le contexte de ces travaux sur le non-recours était toutefois très différent de celui en vigueur au Royaume-Uni, puisqu'il s'agissait moins d'exercer un contrôle des dépenses publiques que d'améliorer la mise en œuvre des prestations ciblées et de favoriser l'équité du système de protection sociale.

Cet intérêt pour le non-recours et les moyens de le réduire a été renforcé par une particularité du système de protection sociale néerlandais, accordant un rôle prégnant aux municipalités. Plutôt que des indicateurs routiniers et nationaux sur le non-recours comme au Royaume-Uni¹⁸, l'histoire de la notion aux Pays-Bas fait état d'approches locales de la question, avec le partage par certaines municipalités de diagnostics et d'innovations permettant d'améliorer l'accès aux droits sociaux. Les réformes administratives facilitant l'accès aux prestations ont surtout eu lieu au niveau local. Elles se sont appuyées sur la « coproduction de services », en faisant participer les citoyens, ce qui a permis de faire remonter des difficultés d'accès aux prestations sociales et d'ouvrir la voie à une réflexion sur les modalités d'accès et le contenu de l'offre sociale elle-même (Hamel, 2013).

¹⁶ La question du non-recours, introduite en France en 1976 dans un texte précurseur d'Antoinette Catrice-Lorey, sera réellement prise en compte par la branche famille de la Sécurité sociale. La parution d'un dossier de *Recherches et prévisions* (la revue de la CNAF intitulée aujourd'hui *Revue des politiques sociales et familiales*) consacré au non-recours, en 1996, a joué un rôle majeur de diffusion de la notion et d'importation des travaux du Néerlandais Van Oorschot.

¹⁷ Dont la Commission de recherche sur la Sécurité sociale (COSZ), voir la fiche pays consacrée aux Pays-Bas.

¹⁸ Un indicateur de non-recours était toutefois suivi annuellement entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, dans le cadre du « Dutch Poverty Monitor », produit par Statistics Netherlands (CBS) et Social and Cultural Planning Office (SCP).

En Allemagne, un non-recours associé à la « pauvreté cachée » et à l'enjeu majeur de détermination du niveau des minima sociaux

Les études et recherches sur le non-recours aux prestations sociales en Allemagne sont également anciennes. Des premiers travaux sont publiés en Allemagne de l'Ouest dès les années 1960 et 1970, autour des prestations à destination des familles en situation de pauvreté et des personnes âgées. Concernant les minima sociaux (Sozialhilfe), la première enquête officielle qui a participé à lancer l'intérêt pour le non-recours a été publiée en 1981 par la Transfer-Enquête-Kommission, une commission d'enquête du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne chargée de déterminer l'influence des revenus de transferts publics sur le revenu disponible des ménages. Cette enquête mobilise finalement assez vite des données issues de la mise en place du Sozialhilfe en 1961 et de l'assistance sociale en 1962 (Bundessozialhilfegesetz).

L'intérêt initial pour le non-recours en Allemagne est très différent des deux pays précédents. La particularité allemande est de rattacher le non-recours à la notion de « pauvreté cachée » (verdeckte armut), parfois appelée la « pauvreté dans l'ombre » (dunkelziffer der armut). Les années 1980 ont vu l'augmentation de la pauvreté en Allemagne, avec une montée du chômage et de l'emploi précaire. Les principales données mobilisées pour mesurer la pauvreté et appréhender des disparités territoriales fortes¹⁹ s'appuyaient alors sur les registres des allocataires de l'aide sociale. Cela a ouvert la voie à la critique selon laquelle une partie de la pauvreté échapperait à ces statistiques, dès lors que des personnes ne recourent pas aux prestations sociales auxquelles elles sont éligibles. De fait, les deux notions de « non-recours » et de « pauvreté cachée » ont été étroitement associées par les différents acteurs (chercheurs, associations...) qui s'intéressaient à la pauvreté.

Améliorer la statistique sur la pauvreté et la connaissance de cette dernière n'est toutefois pas le principal enjeu de la quantification du non-recours en Allemagne. Elle s'intègre dans celui, plus général, du montant des prestations. En effet, le niveau des prestations sociales est calculé selon un mécanisme particulier, qui repose sur le niveau des ressources du quintile des personnes les plus modestes incluses dans l'enquête sur les revenus et la consommation (EVS)²⁰. Si le non-recours est élevé parmi ce quintile, le revenu jugé décent est sous-estimé, ce qui tire le montant de l'aide attribuée à la baisse.

Cette spécificité allemande est assez cruciale, car elle permet de lier la question du « juste » niveau des prestations sociales à celui de l'accessibilité de cette dernière, là où l'usage de la notion du non-recours peut, ailleurs, contribuer à les déconnecter.

Des préoccupations principalement passagères pour le phénomène

La « carrière » discontinuée de la notion de non-recours

Ce rappel historique montre un intérêt précoce pour la question du non-recours au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Allemagne. L'analyse des différentes productions des dix dernières années permet toutefois de nuancer l'image de pays particulièrement investis dans le phénomène de non-recours. En effet, cette préoccupation précoce ne signifie pas pour autant que cet intérêt a été soutenu dans la durée, de façon continue. C'est par exemple le cas des Pays-Bas, tout du moins au niveau national, où la production de données sur le non-recours est devenue rare, contrairement à la quantification qui existe au niveau local. Le cas du Royaume-Uni est encore plus frappant sur ce sujet. Bien que seul pays à avoir une quantification annuelle du non-recours, de longue date, ce sujet peine à s'imposer dans le débat public aujourd'hui²¹. En outre, une partie des données ne sont plus produites et celles portant sur la nouvelle prestation de solidarité (Universal Credit) ne sont pas disponibles. Enfin, si la volonté initiale était de contribuer à l'évaluation des politiques publiques, cette dimension est absente des attentes concernant la production actuelle de données sur le non-recours, d'après le service statistique du Department for Work and Pensions (DWP) concerné. Les statisticiens de ce service estiment, en effet, que le type de données produites ne permet pas d'analyser les effets éventuels d'actions menées contre le non-recours (ni le ciblage de territoires où déployer ces actions)²². La logique actuelle est ainsi davantage gestionnaire qu'évaluative ; les données produites aident en premier lieu le DWP à améliorer ses campagnes de communication sur les prestations sociales.

Finalement, la mise à l'agenda du non-recours n'est pas un processus figé, mais relève d'une « véritable "carrière", marquée de discontinuités temporelles et ponctuée de réémergence(s), de redéfinition(s) et de requalification(s) successives » (Garrud, 2004 : 54). L'évolution de la demande sociale de statistiques sur le non-recours en est un reflet.

¹⁹ Les valeurs plus conservatrices du sud de l'Allemagne, l'existence de mécanismes de solidarité informels (église, familles...) auraient, par exemple, une influence forte sur la non-demande d'aide sociale et participeraient ainsi à minimiser la pauvreté sur ces territoires (Klagge, 2001).

²⁰ Le niveau du revenu minimum est en effet calculé à partir d'un échantillon de référence (EVS, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe), une base de données très utilisée sur l'étude de la pauvreté. Concrètement, les données du dernier quintile de cet échantillon servent de base au calcul du montant du revenu minimum.

²¹ Entretien avec Donald Hirsch, Directeur du Centre for Research in Social Policy (CRSP), Université de Loughborough.

²² Échange avec Narayan Jayaram, statisticien dans l'équipe « Take-up » au Department for Work and Pensions (DWP).

Encadré 4 • Le Royaume-Uni, un « modèle » pour la quantification continue du non-recours... mais un modèle fragile

L'élaboration continue de données statistiques sur le non-recours, ou plus précisément sur le recours aux prestations, relève d'une longue tradition au Royaume-Uni. Chaque année, des données indiquant le nombre et le taux de personnes concernées, les sommes non dépensées, sont diffusées et facilement accessibles sur les sites internet des acteurs qui les produisent (le DWP et le HMRC). Pour ces raisons, le Royaume-Uni est fréquemment, et depuis longtemps, cité en exemple (Hernanz *et al.*, 2004 ; Matsaganis *et al.*, 2008).

Il est nécessaire d'actualiser ce regard puisque le Royaume-Uni connaît des changements importants dans la quantification du recours aux prestations. En 2012, le DWP a proposé d'arrêter la publication des données portant sur le recours aux prestations sous condition de ressources (DWP, 2012a). Il justifie l'arrêt de ces statistiques par des problématiques budgétaires et de ressources humaines (une économie de 2 équivalents temps plein). Mais il revient également sur les limites de ses propres statistiques, avec des intervalles de confiance importants ou des échantillons trop faibles, qui rendraient notamment difficile et incertaine l'analyse des évolutions dans le temps. À l'issue de la consultation liée à cette proposition (DWP, 2012b), le DWP a pris la décision de poursuivre la mesure du recours aux prestations sociales en se centrant sur quatre prestations (au lieu des cinq précédentes), avec une nouvelle méthode, améliorée en 2013 puis en 2017. Ces changements de méthode sont à l'origine des ruptures de séries statistiques et contribuent à expliquer les baisses observées dans le non-recours. Le DWP estime, par exemple, que ces changements ont affecté les deux taux de non-recours au Pension Credit d'environ 2 et 4 points de pourcentage (en diminution).

Le principal changement est surtout lié à la mise en place de l'Universal Credit (UC), qui a un impact sur la quantification du recours/non-recours. Certaines données sont encore produites sur des prestations fusionnées dans l'UC mais qui continuent d'avoir des allocataires (Housing Benefit, Income Support...), tandis que d'autres ont déjà été arrêtées (annexe 2). Pour le moment, le DWP ne produit que des données sur les effectifs des bénéficiaires de l'UC et non des taux de recours. La raison qu'il évoque tient à la difficulté dans le déploiement du nouveau système d'information nécessaire à la gestion de l'UC. Pour autant, le DWP est régulièrement interpellé par de nombreux acteurs sur la quantification du recours à l'UC (comme la fondation Resolution qui critique le *statu quo* dans ce domaine²³). Ils avancent que ces données sont nécessaires pour évaluer l'un des principaux arguments de l'UC, qui devait simplifier l'accès aux prestations sociales et ainsi améliorer le recours, notamment des plus pauvres. Une des rares et récentes approches du non-recours à l'UC estime pourtant qu'environ un demi-million de personnes seraient éligibles à la prestation depuis le début de la pandémie de Covid-19 mais ne la réclameraient pas (Baumberg Geiger *et al.*, 2021). Cette estimation est fondée sur une enquête par panel, en ligne (le plus grand panel britannique, YouGov), redressée pour être représentative de la population. Elle a permis de repérer des personnes éligibles non recourantes, en mobilisant le modèle de calcul de l'éligibilité de la fondation Resolution, puis de mener des entretiens avec une partie d'entre elles. Le rapport préconise que le DWP quantifie le non-recours, pour que ces situations ne restent pas invisibles, les difficultés méthodologiques n'étant pas la seule explication selon le principal auteur de cette étude²⁴.

Dans tous les cas, avec les difficultés de mise en place de l'UC, rien n'indique pour le moment que la spécificité britannique de produire des données annuelles sur le recours à plusieurs prestations de solidarité ne perdure dans le temps. Il s'agit ainsi d'un modèle fragile de quantification du non-recours, qui peut se comprendre. Cette fragilité s'explique par une transformation très forte du système de protection sociale mais également par un usage et un portage de la question très différents de ceux qui prévalaient à l'origine.

Un intérêt exacerbé dans les périodes de réformes institutionnelles, lié à des orientations convergentes des systèmes de protection sociale

La question du non-recours dans les cinq pays apparaît ponctuellement dans l'agenda public. Elle semble peu suscitée par des facteurs extérieurs. Néanmoins, différents acteurs s'en saisissent à l'échelle européenne. Parmi eux, le réseau européen de lutte contre la pauvreté EAPN (European Anti-Poverty Network) recommande régulièrement d'agir sur le non-recours aux prestations sociales, en l'intégrant comme un enjeu dans leur position en faveur d'un revenu minimum adéquat et d'un salaire minimum (EAPN, 2020). Leurs productions et propositions ont favorisé le soutien de la Commission européenne à l'étude d'Eurofound sur le non-recours (Dubois et Ludwinek, 2015), qui s'inscrit plus globalement dans le débat sur l'opportunité d'un revenu minimum au niveau européen. Le soutien de la Commission à cette étude s'explique également par son intérêt croissant en faveur de l'utilisation de l'intelligence artificielle comme moyen de réduire le non-recours²⁵. Cette étude a joué et continue de jouer un rôle de diffusion de la question dans les pays européens et au-delà, en donnant notamment des éléments de quantification du non-recours et en recommandant de poursuivre la production de données. Pour autant, bien que la lutte contre le non-recours et sa quantification fassent régulièrement et depuis plusieurs années l'objet de recommandations, l'effet de ces dernières dans les cinq pays étudiés est difficile à identifier²⁶. Il ressort que la mise à l'agenda de la question intervient surtout au sein de chaque pays lors de moments particuliers, liés aux réformes des systèmes de protection sociale et aux débats les accompagnant.

²³ <https://www.resolutionfoundation.org/comment/boosting-benefit-take-up-is-critical-to-the-success-of-universal-credit-but-we-might-not-be-able-to-measure-whether-its-working/>

²⁴ Entretien avec Ben Baumberg Geiger, maître de conférences, School of Social Policy, Sociology and Social Research (SSPSSR), université du Kent.

²⁵ Entretien avec Hans Dubois et Anna Ludwinek, directeurs de recherche, département de Politiques sociales, Eurofound.

²⁶ À la différence d'autres pays comme la Lituanie, voir le workshop européen organisé dans le cadre du projet belge TAKE, en mars 2020 (*op. cit.*).

Les références au non-recours sont en effet courantes dans les objectifs affichés des réformes ayant eu lieu récemment dans les différents pays. En filigrane, il est possible de repérer plusieurs orientations convergentes des systèmes de protection sociale, qui favorisent l'apparition ponctuelle de la question du non-recours. La simplification de l'accès aux prestations de solidarité s'appuie sur le développement croissant de la dématérialisation des démarches administratives, l'amélioration de la lisibilité du système de protection sociale, avec un nombre d'aides plus resserré et davantage de connexions entre elles, la réduction de la « bureaucratie », autant d'objectifs convergents, dont il est attendu qu'ils participent à favoriser le recours aux prestations de solidarité et à améliorer *in fine* l'efficacité de la protection sociale. La fusion des prestations au sein de l'Universal Credit au Royaume-Uni est justifiée de cette façon, de même que celle faite dans la réforme dite « Hartz IV » en Allemagne, ou encore l'expérience avortée en Finlande du revenu de base²⁷. Dans ces exemples, la réduction des « coûts de transaction²⁸ » (avec des démarches administratives simplifiées, voire automatisées) et des « coûts d'information » est annoncée, ces coûts étant connus pour être des freins au recours aux droits sociaux. L'important débat public dans ces moments de réforme est également perçu comme un moyen de mieux faire connaître l'existence des prestations sociales et de légitimer leur recours, comme en Allemagne (Bruckmeier et Wiemers, 2011). L'analyse de la mise à l'agenda de la question du non-recours vient ainsi éclairer sous un autre angle la dimension transnationale de la protection sociale (Spieser, 2021) et la circulation des idées en matière de politiques publiques et des références entre pays.

Toutefois, si réduire le non-recours est présenté comme un objectif, les finalités des réformes évoquées sont souvent autres. Il s'agit davantage de favoriser l'activation des prestations sociales (avec des « régimes d'activation » différents selon les pays [Barbier, 2002]) et de durcir les conditions d'accès aux prestations sociales comme en Allemagne²⁹ ou plus récemment en Finlande. C'est toute l'ambivalence dans laquelle la question du non-recours se retrouve prise (Rode, 2021) et qui explique qu'elle peut être tout à la fois objet d'actions et de critiques (sur la stigmatisation engendrée par ces réformes, sur les difficultés accrues liées à la dématérialisation, etc.) au sein d'un même pays.

Pour l'essentiel, la question du non-recours dans les pays étudiés a été inscrite à « l'agenda public » (en étant un sujet d'attention publique, voire médiatique) et plus rarement à « l'agenda formel » (en étant alors l'objet d'un traitement politique par des autorités compétentes). Seule la Belgique se retrouve dans ce dernier cas de figure, à l'instar de la France. Le non-recours fait l'objet d'une attention de la part d'acteurs œuvrant dans différents champs (scientifique, institutionnel, politique, associatif), comme le constate l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale³⁰. Sur le plan de l'agenda formel, du développement de la concertation entre acteurs et de la définition d'actions, l'actualité est riche, devant la production de données sur le phénomène. Par exemple, les différents accords de gouvernement mentionnent le non-recours aux différentes échelles territoriales belges. Au niveau fédéral, l'accord de gouvernement de 2020 rappelle que « le gouvernement mettra fin autant que faire se peut au non-recours aux droits et poursuivra ses efforts pour automatiser les droits sociaux ». Le non-recours est ainsi l'un des trois axes de la stratégie fédérale actuelle de lutte contre la pauvreté. Au niveau régional, dans l'accord de gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale, le non-recours est également mentionné autour des enjeux d'automatisation des droits. La Belgique mise ainsi sur les perspectives ouvertes par le numérique, que ce soit l'automatisation des prestations ou les applications participant à calculer l'éligibilité aux prestations sociales, comme leviers observés aussi dans d'autres pays.

Un intérêt qui ne se traduit pas directement par des demandes de quantification du phénomène

Pour autant, cet intérêt pour la question générale du non-recours au moment des réformes ne suscite pas nécessairement de demande, institutionnelle ou politique, de quantification du phénomène.

Il y a bien eu en Allemagne un rapport commandé dans le sillage de la réforme de grande ampleur du marché du travail et du système de protection sociale, les « lois Hartz », mais demandé pour d'autres raisons que le suivi de la réforme et de ses effets. Des plaintes déposées contre la loi Hartz IV ont amené, quelques années plus tard, la Cour constitutionnelle fédérale allemande à prendre un arrêté en faveur d'une réforme du dispositif, jugé inconstitutionnel en l'état puisqu'il contrevient au droit à un minimum décent. Pour traiter ce point, la Cour a donné l'ordre de montrer empiriquement l'étendue du non-recours et son impact sur le calcul du revenu minimum. Cette décision s'est traduite par la production d'une des principales études récentes sur le non-recours aux minima sociaux (Bruckmeier *et al.*, 2013). Les taux de non-recours élevés et les raisons

²⁷ En Finlande, le non-recours est également apparu dans les objectifs de la réforme de 2017, qui a développé la dématérialisation des démarches administratives, le principe des guichets uniques et qui a surtout amené à centraliser la gestion de l'assistance sociale. Ce dernier principe visait notamment à réduire le « pouvoir discrétionnaire » des agents dans les municipalités, source de traitement différent des demandes d'aides adressées par les habitants. Plus récemment, le projet de réforme de la sécurité sociale débattu actuellement mentionne le besoin de permettre à chacun d'accéder aux aides auxquelles il est éligible.

²⁸ En économie, on parle de « coûts de transaction » pour définir l'ensemble des coûts engendrés par la coordination entre les agents économiques et des coûts qui limitent la coordination entre les agents. Simplifier les démarches administratives permet de faciliter la coordination entre un demandeur et l'administration.

²⁹ La réforme Hartz IV, par exemple, en Allemagne a été critiquée dès le départ sur le fait qu'elle engendrait des obstacles supplémentaires à l'accès aux droits, avec un durcissement des règles d'attribution des prestations de solidarité et une stigmatisation plus forte de leurs allocataires, vis-à-vis desquels le contrôle et les sanctions ont été renforcés.

³⁰ Entretien avec Laurence Noël, collaboratrice scientifique à l'Observatoire de la santé et du social de la région Bruxelles-Capitale.

identifiées à ces situations ont donné lieu à de vifs débats au sein de la classe politique et des acteurs publics en Allemagne. L'étude de l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)³¹ concluait également que l'intégration des ménages « pauvres cachés » dans l'échantillon de référence augmenterait le montant maximum de l'aide Hartz IV. Pour autant, cette étude ne fut pas considérée comme suffisante par le législateur et la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe pour modifier la législation concernant l'échantillon de référence EVS qui sert de base au calcul du revenu minimum. Ses conclusions n'ont donc pas eu de conséquences jusqu'ici sur la législation.

Au Royaume-Uni et en Finlande, deux autres pays ayant connu des réformes d'ampleur, il n'y a pas eu d'études commanditées sur le non-recours, mais des démarches exploratoires et à l'initiative de chercheurs sensibilisés à la question. Une étude anglaise vise à produire une première estimation quantitative du non-recours à l'Universal Credit, dans un contexte de pandémie de Covid-19 (Baumberg *et al.*, 2021). Côté finlandais, l'étude cherche à évaluer l'effet de la centralisation de la gestion de l'assistance sociale, transférée des communes vers l'organisme de protection sociale finlandais Kela, en partant de plusieurs sources de données concernant la ville d'Helsinki (Korpela, 2020). Leurs enseignements sont toutefois très probants, pointant par exemple l'ampleur du phénomène, et décrivant les « gagnants » et les « perdants » de ces réformes. Ce sont des exemples – rares – de la manière dont la question du non-recours intervient comme une grille d'analyse des effets des réformes dont un objectif était de faciliter l'accessibilité aux prestations de solidarité.

Aux Pays-Bas, après un fort intérêt pour le non-recours dans les années 1990, la question a été peu suivie. Il faut attendre 2011 pour que le sujet soit remis à l'agenda, au cours de débats sur les réformes des prestations sociales des années 2010. Un rapport a ainsi été commandité par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi au bureau d'études SEO³² (Tempelman *et al.*, 2011). Malgré l'absence de quantification du non-recours au minimum social (bijstand), c'est le dernier à donner des estimations quantitatives du non-recours à plusieurs autres prestations de solidarité, au niveau national. Les acteurs associatifs impliqués critiquent depuis l'absence d'estimation du non-recours (Olsthoon *et al.*, 2020).

Des démarches de quantification du non-recours rares et « cadrées » dans le champ de la pauvreté

De rares démarches de quantification

Concernant cette inscription du non-recours davantage à l'agenda « public » que « formel », attestant de préoccupations surtout passagères, le nombre de démarches de quantification du phénomène est rare. Pourtant, les cinq pays avaient été sélectionnés au préalable pour leurs expériences en la matière et l'essor du « big data » et des évolutions technologiques qui soulevaient des perspectives nouvelles. Au cours des dix dernières années, le travail de recension des données quantitatives sur le non-recours³³ a permis d'identifier la spécificité du Royaume-Uni (avec des données annuelles produites quasi exclusivement par deux acteurs) et de l'Allemagne (avec un nombre important d'études publiées). Les démarches de quantification sont assez faibles aux Pays-Bas (hormis au niveau local), en Finlande et en Belgique. L'approche qualitative prédomine en Belgique avec un certain nombre de travaux abordant le non-recours, même si un important travail en cours (présenté plus loin) va modifier profondément ce paysage.

Le faible nombre de travaux quantifiant le non-recours était déjà relevé dans les rapports qui l'ont approché de manière comparative, par exemple dès le début des années 2000 dans le rapport rédigé par un consortium de recherche européen³⁴ ou par l'OCDE (Hernanz *et al.*, 2004). Leurs constats restent encore valables aujourd'hui, avec une quantification encore trop parcellaire et inconstante dans le temps.

Les difficultés méthodologiques, synthétisées dans ce dossier, sont souvent évoquées pour expliquer ce manque de données mais d'autres explications existent également.

Le non-recours, un phénomène « cadré », centré sur les politiques de lutte contre la pauvreté

L'analyse des différentes études et rapports produits récemment sur le non-recours dans les cinq pays étudiés permet d'avancer sur le cadre de la perception et de la problématisation du phénomène. Indépendamment de la méthodologie, il est frappant

³¹ Institut de recherche sur l'emploi.

³² Le SEO (Economisch Onderzoek) est une agence de recherche appliquée en économie rattachée à l'université d'Amsterdam.

³³ Rappelons que ce travail de recension couvre le champ des prestations de solidarité et des études quantifiant le non-recours, ce qui exclut les travaux de nature qualitative et portant sur des prestations autres. Le faible nombre de travaux a demandé d'élargir la période couverte pour la Belgique et la Finlande.

³⁴ Le projet EXNOTA (EXIT from and NON-Take-up of Public Services) a abordé la question du non-recours de manière comparative en France, en Grèce, en Espagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Hongrie (Warin *et al.*, 2007).

de voir que les travaux sur le non-recours portent essentiellement sur une faible partie des prestations existantes dans les différents pays. En l'occurrence, il s'agit des prestations de solidarité, qui forment pour la plupart le « dernier filet de sécurité » ou qui viennent apporter un soutien financier sur des dépenses comme le logement ou l'assurance santé. C'est le cas des démarches de quantification du revenu d'intégration social en Belgique, de l'Income Support au Royaume-Uni, des prestations assistancielles en Allemagne ou en Finlande.

Un pan entier des prestations sociales n'est pas abordé – ou beaucoup plus rarement – sous l'angle du non-recours et de sa quantification à l'image des aides destinées aux personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie. Ce constat est également valable pour la France. Bien qu'on assiste à l'augmentation du nombre de travaux sur le sujet dans des domaines tels que les droits en matière de retraite ou les droits à la formation professionnelle, l'essentiel des travaux de quantification du non-recours concerne l'offre publique destinée aux populations pauvres.

La question du non-recours est ainsi réservée, dans la majorité des pays, au champ de la pauvreté et des politiques destinées à lutter contre. Étant donné le rôle des prestations de solidarité sur le niveau de vie des ménages modestes, le fait de ne pas y recourir apparaît comme un facteur d'aggravation des situations de pauvreté et un signal d'une moindre efficacité de la protection sociale. Le cadrage dans ce champ de la pauvreté est particulièrement fort en Allemagne et aux Pays-Bas, où il existe une notion proche de la « pauvreté cachée », et où le non-recours est utilisé par les acteurs investis sur le sujet de la pauvreté pour porter un regard différent sur cette question sociale et sur les populations concernées. De même, en Belgique, le non-recours est cadré dans les politiques de lutte contre la pauvreté et le champ scientifique attenant. Ce processus de cadrage s'explique par le rôle d'un acteur central dans l'introduction de la notion, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale³⁵. Il intervient dans différentes « opérations », pour reprendre la typologie de Neveu (Neveu, 2015), à savoir dans l'identification du problème, son cadrage, sa justification et sa popularisation³⁶, en suivant le sujet en continu, en publiant des notes et en formulant des recommandations. Faisant figure d'« entrepreneur de cause », le Service influence le développement de travaux quantitatifs sur le non-recours en Belgique, à l'image du projet TAKE³⁷. Avec d'autres acteurs institutionnels ou associatifs, il participe plus généralement à problématiser la question du non-recours et à la faire émerger dans le débat public sur la pauvreté. Les données sur le non-recours permettent notamment de contrer le discours public sur la fraude sociale, tout comme a pu le faire en France l'ouvrage de l'Odenore *L'envers de la fraude sociale* (Odenore, 2012).

Au-delà de l'approche générale de la pauvreté, certains pays s'intéressent uniquement à des publics particuliers en situation de pauvreté. Le Royaume-Uni et l'Allemagne se distinguent sur ce plan. Plusieurs travaux quantifiant le non-recours au minimum vieillesse sont réalisés dans ces pays (Buslei *et al.*, 2019 ; Hirsch et Stone, 2020), insistant notamment sur la perte de revenus que cela représente pour les foyers concernés. Cette orientation du regard est liée à la forte hausse de la pauvreté des populations âgées, qui entraîne un débat public croissant sur ce sujet et sur celui du système de retraite, ainsi qu'à l'existence de groupes d'intérêt qui portent leur cause (comme Independent Age qui finance des études sur le non-recours au Royaume-Uni). Les aides destinées aux familles font également l'objet d'une attention accrue, notamment au Royaume-Uni, qui connaît une hausse de la pauvreté infantile et qui a de longue date fait de la petite enfance et du soutien aux familles une orientation centrale du système de protection sociale. En creux, Donad Hirsch pose la question de l'existence de publics « illégitimes » sur lesquels peu de travaux sur le non-recours sont réalisés, en particulier les personnes en âge de travailler, que l'opinion publique ne s'attend pas à retrouver dans l'aide sociale, ou alors temporairement³⁸.

Ainsi, le cadrage de la notion de non-recours dépend de la nature des enjeux sociaux et de leur mise à l'agenda par des acteurs organisés.

³⁵ Ce service public interfédéral, créé dans les années 1990, était bien placé pour se saisir du non-recours puisqu'il a pour mission d'évaluer « l'effectivité des droits fondamentaux des personnes qui vivent dans des conditions socio-économiques défavorables », d'organiser la concertation autour des enjeux de pauvreté et de formuler « des recommandations destinées aux responsables politiques du pays, en vue de restaurer les conditions d'exercice des droits fondamentaux ».

³⁶ Plusieurs initiatives ont été prises par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale pour faire avancer le débat sur le non-recours, avec comme point de départ une note sur l'automatisation de l'accès aux droits en 2013 (De Boe et van Hootegem, 2013) et l'organisation l'année suivante d'un colloque sur la pauvreté et l'ineffectivité des droits, réunissant les pouvoirs publics, des associations, des chercheurs (dont des chercheurs étrangers, ce qui montre la circulation des idées d'un pays à l'autre). Le Service a par la suite eu une stratégie de diffusion des connaissances sur le non-recours mobilisant différents canaux. Son rôle important se comprend également par sa capacité à formuler des recommandations dans ses différents rapports ou directement auprès du SPF Sécurité sociale pour que la lutte contre le non-recours soit intégrée dans ses plans d'action. Il préconise notamment de produire davantage de données sur le sujet.

³⁷ Entretien avec Julie Janssens, Herman Deleeck, Centre for Social Policy, université d'Anvers.

³⁸ Entretien avec Donald Hirsch.

■ SCÈNES DE PRODUCTION : LES ACTEURS DE LA QUANTIFICATION DU NON-RECOURS AUX PRESTATIONS

Cette partie s'intéresse aux « acteurs de la quantification » du non-recours, c'est-à-dire à « tous ceux qui produisent des données chiffrées, quelle qu'en soit la fin recherchée » (Henneguelle et Jatteau, 2021b : 1). Le travail de recension permet d'identifier un faible nombre d'acteurs, aux profils peu diversifiés. Ce constat est directement corrélé avec la partie précédente sur l'histoire de la quantification du non-recours dans les cinq pays de l'étude, qui montre des intérêts principalement passagers pour la question et une difficulté à mettre (ou maintenir) celle-ci à l'agenda public. Le faible nombre d'acteurs tient également à l'organisation de la production de données sur le non-recours, qui a lieu sur différentes « scènes »³⁹. À ce sujet, les configurations diffèrent entre pays⁴⁰, notamment pour des raisons historiques liées au rôle attribué à la statistique publique, à l'organisation de l'expertise et à la relation de cette dernière avec les gestionnaires et décideurs publics (annexe 4, cartographie des principaux acteurs).

Différents modèles de production de données

Le Royaume-Uni et l'Allemagne, des modèles centralisés

Bien qu'ils soient les plus prolifiques en matière de quantification du non-recours, le Royaume-Uni et l'Allemagne ne se distinguent pas par une multitude d'acteurs impliqués sur ce point (annexe 4). Tous deux se caractérisent par des modèles centralisés avec des données produites par quelques acteurs. Les objectifs poursuivis sont toutefois très différents. Ils viennent illustrer deux fonctions des services de statistique publique, celle de « chiffrage » ou celle de « recherche » (Pénissat, 2012 cité dans Henneguelle et Jatteau, 2021a).

Au Royaume-Uni, l'essentiel des productions sur le (non-)recours dépend de deux institutions publiques : le Department for Work and Pensions ou ministère du Travail et des Pensions (DWP) et, dans une moindre mesure, le Her Majesty Revenue and Customs (HMRC)⁴¹. Le DWP occupe une position centrale, publiant chaque année des estimations sur les taux de recours des prestations suivantes : Pension Credit, Housing Benefit, Income-based Jobseeker's Allowance, Income Support/Income-related Employment and Support Allowance (IS/ESA). Gérant ces prestations, le DWP peut produire les données sur le (non-)recours à l'aide de son propre système d'information.

Avec ce modèle centralisé autour des services statistiques ministériels (un modèle à dominante institutionnelle), le Royaume-Uni est le seul pays à avoir des chiffres officiels sur le non-recours. Il s'agit avant tout de quantifier le phénomène et d'indiquer si et dans quelle mesure les prestations sont utilisées par les personnes ciblées. Il n'y a pas d'exigence légale ou de commande politique et la production de ces données ne s'inscrit pas dans un plan de lutte contre la pauvreté⁴². Il est intéressant de noter que les données sur le non-recours aux prestations font l'objet de notes de lecture mais qu'elles sont peu commentées par le DWP, qui renvoie au rapport d'Eurofound (2015) pour l'explication des déterminants du non-recours.

L'Allemagne se caractérise également comme un modèle centralisé, mais cette fois-ci à dominante scientifique. La quantification du non-recours est réalisée quasi exclusivement par deux instituts de recherche indépendants, l'Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) et le Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), qui ont des liens avec les pouvoirs publics. Le premier correspond au centre de recherche de l'Agence fédérale pour l'emploi, tandis que le second est financé par des fonds publics. La place particulière de ces deux instituts tient au fait qu'ils ont développé des outils méthodologiques (le modèle de microsimulation STSM de l'IAB) et une base de données permettant de mesurer le non-recours (le SOEP, géré par le DIW). À l'intérieur, la thématique du non-recours apparaît comme un champ d'expertise propre à quelques chercheurs (Bruckmeier, Wiemers à l'IAB ; Frick, Geyer et Harnisch au DIW).

Les études statistiques sur le non-recours sont réalisées par le milieu académique en Allemagne. Une seule étude a été commanditée par les pouvoirs publics (celle évoquée de l'IAB, sollicitée par le ministère du Travail, faisant suite au jugement

³⁹ Le choix du terme de « scènes » a été fait pour s'inscrire dans la continuité de l'analyse proposée dans l'ouvrage collectif dirigé par Philippe Warin, qui identifiait des « scènes d'action » en matière de non-recours et avait vocation à décrypter les acteurs de ces scènes, leurs logiques et objectifs poursuivis (Warin, 2019).

⁴⁰ Des schémas synthétisant les principaux producteurs de données, par pays, sont disponibles dans l'annexe 4 de ce *Dossier de la DREES*.

⁴¹ Avec la mise en place de l'Universal Credit, le HMRC, qui correspond à l'administration fiscale et douanière, ne donne plus que des estimations statistiques sur l'allocation familiale (Child Benefit).

⁴² Échanges avec Narayan Jayaram, DWP.

de la Cour évoqué à propos des lois Hartz IV). Ces études affichent une « légitimité scientifique » plutôt que « bureaucratique » (Henneguelle et Jatteau, 2021b). Elle s'observe par la diffusion de leurs productions dans des supports académiques (*Working paper* ou revues scientifiques), en anglais, et par la forte orientation sur les enjeux méthodologiques de la quantification du non-recours.

De ce fait, il n'y a pas de statistique officielle du non-recours en Allemagne. Cette configuration peut s'expliquer en partie par un système statistique allemand fortement décentralisé au niveau des Länder et bâti autour d'un principe de concentration fonctionnelle, qui implique que les services ministériels n'ont pas de légitimité à disposer de leurs propres services statistiques (Alexandre et Cling, 2019).

Encadré 5 • En Allemagne, une forte réflexion méthodologique sur la quantification du non-recours

Il existe en Allemagne une abondante littérature sur le non-recours aux prestations de solidarité produite par des économistes. Une des spécificités de ces publications par rapport à celles des autres pays étudiés est leur forte teneur méthodologique. Cette spécificité est autant due à la présence de plusieurs outils de microsimulation et de bases de données permettant de quantifier le non-recours qu'aux enjeux de la « juste » mesure, liés à l'évaluation du niveau des prestations sociales. Dans leur travail réalisé en 2005, Becker et Hauser ont ainsi appliqué un modèle de microsimulation unique sur les trois principales sources de données pour mesurer le non-recours à l'assistance sociale et identifier les différences d'une source à l'autre (Becker et Hauser, 2005). Leur conclusion est sans appel puisqu'ils mesurent un taux de non-recours de 55 %, de 61 % et de 66 % en fonction des bases de données. Développant ensuite un modèle de microsimulation pour chaque base de données, ils aboutissent à des taux de non-recours plus resserrés entre les trois bases. Ce travail permet d'engager une réflexion sur la nécessité d'adapter les modèles de microsimulation aux particularités de chaque base de données (Frick et Groh-Samberg, 2007).

Plus tard, des travaux cherchent à avancer pas à pas sur les principales difficultés méthodologiques. Par exemple, Frick et Groh-Samberg démontrent l'importance des erreurs de mesure concernant l'éligibilité et l'évaluation du non-recours. Ils s'attellent au *beta error* (pp. 21-22), qu'ils estiment alors en 2007 comme « largement ignoré », bien que crucial pour évaluer la qualité des modèles de simulation (Frick et Groh-Samberg, 2007). Pour sa part, Bruckmeier a croisé récemment les données administratives et les données issues d'enquêtes pour pointer les décalages entre ce que déclarent les répondants et ce qu'ils perçoivent comme prestations sociales (Bruckmeier *et al.*, 2019).

La mesure du non-recours apparaît même parfois comme un objet secondaire dans les publications, dont l'objet aborde surtout les questions méthodologiques sur la qualité des modèles de microsimulation (Wiemers, 2015).

Les Pays-Bas, un modèle « délégué » et décentralisé

Parmi les productions récentes aux Pays-Bas, une seule étude sur le non-recours à différentes prestations sociales a été réalisée au niveau national (Tempelman *et al.*, 2011). Elle se fonde sur les données du Bureau des statistiques nationales (CBS), qui ne produit pas de quantification ni d'analyse du non-recours. Le travail a été réalisé par le SEO Economisch Onderzoek, une agence de recherche appliquée en économie rattachée à l'université d'Amsterdam. Bien qu'ayant produit une littérature scientifique conséquente sur le sujet, notamment par Van Oorschot, les approches quantitatives récentes du non-recours n'émanent ainsi pas directement de chercheurs universitaires néerlandais.

Comme déjà souligné, les Pays-Bas se focalisent sur le niveau local en raison du rôle prépondérant des municipalités en matière de prestations sociales et d'actions sociales. Les registres municipaux, auxquels l'inscription est obligatoire pour tout résident légal d'une municipalité (y compris les sans domicile), permettent d'établir l'éligibilité aux prestations et de cibler le non-recours dans une démarche opérationnelle d'accès aux droits. L'usage de ces registres permet surtout de repérer nominativement les personnes qui sont dans ces situations, dans un esprit proche de la logique de « datamining ». Il s'agit donc de diminuer les situations de non-recours en les repérant grâce aux différentes bases de données disponibles. Les Pays-Bas se singularisent (d'autres pays étant dorénavant dans la même approche) comme un modèle fondé sur la recherche active de droits (Hamel, 2013).

Un acteur s'est ainsi spécialisé dans la quantification du non-recours, pour alimenter des diagnostics sociaux locaux, mais surtout repérer des personnes dans ces situations. Le KWIZ (Kenniscentrum voor Werk en Inkomen en Zorg)⁴³ est une structure privée dont les missions portent sur la recherche, le conseil et la gestion de l'information dans le domaine sanitaire et social, en particulier sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Il a développé le logiciel informatique SOCRATIS⁴⁴, à partir duquel le calcul d'un taux de non-recours à diverses prestations (avec un taux d'erreur très faible), la caractérisation et la détection des personnes concernées par le non-recours (noms et adresses) peuvent être réalisés au niveau local et reproduits régulièrement. Les municipalités peuvent être autonomes dans la gestion du logiciel, mais d'autres comme La Haye ou Amsterdam travaillent avec le KWIZ sur le non-recours depuis de nombreuses années (Hamel, 2006), dans le cadre des politiques

⁴³ Centre d'expertise sur l'emploi, les revenus et les soins.

⁴⁴ Pour une présentation, voir Hamel, 2006. Le logiciel a évolué depuis mais son fonctionnement général reste similaire à ce qui a été décrit par Hamel.

de lutte contre la pauvreté menées localement, dont celles visant les familles et les enfants. Plusieurs raisons poussent certaines municipalités à agir dans ce sens : adapter leurs politiques aux besoins des populations, rendre plus lisibles les prestations locales, évaluer l'efficacité des envois de courriers ciblés sur le recours/non-recours, mais également mieux cibler les prestations dans une optique de contrôle des dépenses publiques⁴⁵.

La Finlande et la Belgique, des modèles diversifiés, à dominante universitaire

Les travaux mesurant le non-recours en Finlande et en Belgique sont irréguliers et récents, ce qui rend plus difficile l'élaboration d'un modèle de production de données. Les porteurs de mesure ont ainsi progressivement changé (annexe 4, cartographie des principaux acteurs). Dans ces deux pays, les acteurs fournissant les bases de données utilisées/utilisables ne sont pas en première ligne dans la quantification du phénomène. En Finlande par exemple, ni Statistiques Finlande (*Tilastokeskus*), qui gère la principale base de données utilisée pour les études sur le non-recours (l'IDS), ni l'organisme en charge des prestations sociales Kela (hormis le travail exploratoire de Korpela [2020]) ne mènent d'études sur le non-recours. Cela peut tenir à une tradition de la statistique publique qui « délègue » l'analyse des données à des organismes publics ou des chercheurs. Pour autant, Kela ayant des services de recherche et d'analyse, cette absence de travaux est plutôt l'effet d'une faible « mise à l'agenda » de la question du non-recours. En Belgique, la Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS)⁴⁶ ne produit pas non plus d'analyse des données qu'elle regroupe. Elle permet toutefois de fournir des données pour quantifier le non-recours, mais qui sont jugées trop imparfaites, datées pour certaines, et surtout difficiles d'accès pour les chercheurs. Malgré l'existence de la BCSS, la caractéristique du système de protection sociale belge, avec des niveaux de responsabilités différents selon les échelles et une pluralité d'acteurs intervenant autour des prestations sociales, n'aide pas à produire une quantification centralisée du non-recours comme au Royaume-Uni.

Dans ces deux pays, l'approche statistique du phénomène est essentiellement menée par des acteurs du champ universitaire. Ces travaux sont notamment réalisés à l'initiative de chercheurs appartenant à l'université KU Leuven, au Centre de recherche Herman Deleeck sur les politiques sociales en Belgique, ou à l'université de Turku en Finlande. Des chercheurs étrangers se sont aussi emparés des données finlandaises (Bargain *et al.*, 2007 ; Fuchs, 2009).

Les liens entre les chercheurs universitaires et les décideurs publics sont très variables. En Belgique, le premier travail était réalisé par des chercheurs sans lien avec les pouvoirs publics, tandis que le principal projet de quantification du non-recours actuel est organisé autour d'un consortium de recherche associant chercheurs et administrations (encadré 6).

En Finlande, les travaux les plus récents se font en lien avec un organisme de recherche rattaché au ministère des Finances (VATT) et un autre rattaché au ministère des Affaires sociales et de la Santé (THL). En effet, plusieurs chercheurs de l'Institut de recherche économique VATT ont étudié le non-recours (Lyytikäinen, 2008 ; Paukkeri, 2018 ; Mattika et Paukkeri, 2016) ou y ont participé. VATT apparaît comme central dans cette cartographie des producteurs de quantification du non-recours en Finlande (annexe 4). Sa position n'est pas liée à sa nature d'organisme gouvernemental (qui aurait pu recevoir des demandes ou commander des études) mais elle tient au fait qu'il a développé un modèle de microsimulation (TUJA) utilisé pour les études sur le non-recours et qu'il fait de ce sujet un de ses axes de recherche. Quant à l'institut finlandais sur la santé et la protection sociale (THL), les trois chercheurs auteurs de la dernière publication sur le non-recours en sont membres (Tervola *et al.* 2021). Cet institut est également un contributeur clé de la réforme en cours de la sécurité sociale et le principal évaluateur de la précédente.

⁴⁵ Entretien avec Bert Van Putten, directeur général du KWIZ.

⁴⁶ La Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS) est une organisation gouvernementale fédérale belge qui a développé un réseau électronique reliant 2 000 institutions différentes. Elle dispose d'une structure qui permet d'organiser l'échange automatisé et sécurisé de données à caractère personnel, sans avoir accès aux données elles-mêmes.

Encadré 6 • Le projet TAKE en Belgique, un consortium d'acteurs original pour produire de la connaissance sur le non-recours et les moyens de le réduire

Le projet TAKE, coordonné par le sociologue Tim Goedemé, est un consortium associant des universités, un organisme indépendant et une administration. On retrouve ainsi dans ce projet le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck de l'université d'Anvers et l'université de Liège. TAKE associe ensuite le Bureau fédéral du plan (BFP), organisme indépendant d'intérêt public ayant une mission d'expertise et d'aide à la décision dans les domaines de la prévision, de la recherche et de l'analyse des politiques publiques. Le dernier acteur associé à TAKE est le Service public fédéral (SPF) sécurité sociale (équivalents du ministère en charge des affaires sociales). Ce consortium présente l'avantage d'avoir une approche pluridisciplinaire du non-recours ou, entre autres, de faciliter l'accès aux données.

Le projet TAKE est une étude spécifique de grande ampleur (sans équivalent dans les autres pays étudiés), qui vise à répondre à trois questions : quelle est l'ampleur du non-recours ? ; quels sont les facteurs à l'origine du phénomène ? ; comment améliorer les politiques de lutte contre le non-recours ? Le projet adopte une analyse multi-prestations (assistance sociale, accès aux soins, précarité énergétique...), en se concentrant plus particulièrement sur quatre prestations : les allocations d'aide sociale pour la population active (revenu social d'intégration) et les personnes âgées (Grapa), intervention majorée dans l'assurance maladie, tarifs réduits pour le gaz et l'électricité (Social Assistance for Persons at Active Age, Social Assistance for Elderly, Increased Reimbursement in Health Care, Heating Allowance). Une première partie du projet a permis la création d'une base de données analysant les conditions d'accès à ces prestations et les modes de calcul des ressources utilisées, afin d'aider à la création ultérieure d'un modèle de microsimulation (Van Der Heyden et Van Mechelen, 2017). Sur la base d'un questionnaire adressé aux parties prenantes, les auteurs y décrivent également des mesures prises pour réduire le non-recours.

La seconde partie du projet s'appuie sur le constat selon lequel il manque en Belgique « des preuves tangibles de l'étendue du non-recours et de ses conséquences », visant à produire une mesure du phénomène pour plusieurs prestations et à en comprendre les raisons. Dans ce cadre, un premier travail de synthèse des définitions du non-recours et de ses approches statistiques (ainsi que des principales limites) a été réalisé récemment (Goedemé et Janssens, 2020). En complément, une revue de littérature sur les facteurs explicatifs du non-recours a été menée (Janssens et Van Mechelen, 2017). Pour estimer le non-recours, la démarche de TAKE croise deux sources de données, à savoir des données administratives concernant 10 000 personnes et des données d'enquête reposant sur des questionnaires approfondis auprès d'un sous-échantillon de 2 000 personnes. L'évaluation du non-recours sera faite à partir d'un nouvel outil de microsimulation (BELMOD), adapté aux différentes données recueillies et utilisées par les chercheurs du projet TAKE.

Le rôle majeur de la recherche dans la quantification du non-recours

Des démarches favorisées par des contextes institutionnels

La principale scène de production des démarches de quantification du non-recours est scientifique, avec l'importance de la recherche pour documenter l'ampleur du phénomène, mais également pour l'analyser et formuler des recommandations destinées à le réduire. Leur position centrale peut s'expliquer par l'histoire de la notion du non-recours au sein des pays, comme en Belgique où les attentes vis-à-vis des chercheurs pour mesurer le non-recours sont fortes.

Cela peut également tenir à l'organisation des expertises, avec l'existence d'acteurs du champ scientifique qui entretiennent des relations étroites avec des services ministériels. La frontière entre la recherche et les organismes publics, de gestion des prestations par exemple, est parfois floue (Henneguelle et Jatteau, 2021b). On retrouve ainsi dans plusieurs pays des démarches de quantification menées par des centres de recherche comme le SEO aux Pays-Bas ou le THL en Finlande. Indépendants, ils entretiennent néanmoins des liens avec les services de différents ministères et peuvent, à ce titre, recevoir des commandes de rapports sur des sujets comme le non-recours.

Pour les acteurs universitaires, le thème ressort des traditions de recherche de certaines universités et de leurs départements de recherche. Même si la question du non-recours est très rarement inscrite comme thématique à part entière, hormis à l'université de Turku, ces départements offrent un contexte institutionnel favorisant le développement de démarches de quantification du non-recours. L'organisation, parfois ancienne comme à l'université d'Anvers, de départements de recherche autour de la protection sociale et de l'analyse des dispositifs destinés à réduire les inégalités aide par exemple à l'inscription de la question du non-recours dans les études.

Une « circulation des idées » au sein de la communauté scientifique, soutenue par le rôle de chercheurs « passeurs »

Au-delà d'une approche par pays, il est intéressant d'observer la circulation des idées entre pays, avec des références communes de chercheurs. La scène scientifique se caractérise par des échanges avec les acteurs publics mais également entre chercheurs de pays différents. Plusieurs démarches de quantification du non-recours sont fréquemment citées dans l'ensemble des pays, comme le travail de Bargain sur la Finlande, de Riphahn et de Bruckmeier sur l'Allemagne. Ils participent à créer un référentiel scientifique commun sur le non-recours.

Sur ce plan, le travail précurseur du sociologue néerlandais Van Oorschot est à souligner. Financé pour étudier le non-recours aux Pays-Bas dès les années 1980, il a mené de nombreux travaux sur le sujet qui sont très souvent mobilisés. Son impact a été central dans la mise à l'agenda et la qualification du phénomène aux Pays-Bas. Il a notamment répondu au besoin de connaissances locales, en ayant enquêté sur le sujet dans plusieurs villes. Par ses inscriptions dans des réseaux de recherche internationaux et ses collaborations avec des chercheurs, par la publication de ses travaux en anglais (dont l'ouvrage fondateur *Realizing rights* [Van Oorschot, 1995]), il permet de diffuser et « d'exporter » la question dans de nombreux pays. Ses apports sont particulièrement évidents dès lors qu'il s'agit de cadrer les enjeux du non-recours, de le quantifier et de l'analyser. Van Oorschot va « agir comme un véritable entrepreneur politique, contribuant à médiatiser la question dans le pays, mais aussi comme passeur entre les recherches initiées au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en France » (Hamel, 2009 : 37). Ce constat est dorénavant généralisable à d'autres pays que ces trois-là, notamment en Belgique où son influence est citée⁴⁷.

Des espaces de partage ont également pu participer au transfert de la notion du non-recours dans plusieurs pays. À titre d'exemples, on observe des réseaux communs entre les chercheurs travaillant sur le sujet du non-recours en Belgique (dont les porteurs de TAKE⁴⁸), en Allemagne, en Finlande, entre autres, qui ont notamment coopéré à un projet de recherche financé par des fonds européens⁴⁹, dont l'un des axes portait sur les erreurs de mesure des revenus et intégrait la question du non-recours. Dans un autre contexte, le rapport d'Eurofound sur la question est ainsi issu d'un séminaire présentant les données sur le non-recours du DWP, dont l'ampleur a suscité l'intérêt de l'un des auteurs⁵⁰. Enfin, plus récemment, « l'expert workshop » organisé sur le non-recours aux prestations sociales dans le cadre du réseau de recherche européen InGRID-2⁵¹, en mars 2020, a offert un espace original de circulation des idées entre pays européens.

En cela, ces espaces participent à ce que Hassenteufel nomme la convergence « en douceur », c'est-à-dire « les processus non contraignants, souvent d'ordre cognitif, résultant de la diffusion d'orientations, de contenus et d'instruments de politiques publiques par des institutions internationales et par des experts transnationaux » (Hassenteufel, 2005 : 125).

La prédominance des économistes dans la quantification (et l'analyse) du non-recours

Parmi les acteurs quantifiant le non-recours, la majeure partie des chercheurs appartient à la discipline des sciences économiques. Cette prédominance de l'économie n'a pas toujours été aussi prononcée, l'émergence de la question du non-recours ayant pu se faire par des chercheurs d'autres disciplines, en sociologie ou en sciences politiques. Les travaux actuels de quantification du non-recours réalisés par des sociologues ou politistes sont rares désormais (hormis les études menées par exemple par Ben Baumberg ou Tim Goedemé), contrairement aux travaux de ces disciplines portant par exemple sur la compréhension (qualitative) des déterminants du phénomène ou les effets des actions mises en place contre le non-recours.

Cette caractéristique peut s'expliquer par la place occupée par l'économie dans l'analyse des politiques publiques. Elle peut aussi se comprendre par le contexte de productions de données sur le non-recours (favorisée par exemple par l'inscription de cette question dans des axes de recherche de certaines universités ou par l'existence de communautés de chercheurs). Il est également probable que le terme anglais de « *non-take-up* » fait davantage écho dans les recherches en économie, là où d'autres disciplines utiliseraient d'autres notions (comme celle de la « non-participation »).

Cette caractéristique reflète plus généralement le fait que les sciences économiques mobilisent essentiellement des données chiffrées pour asseoir leurs analyses et que les économistes sont les principaux usagers des modèles de microsimulation. D'ailleurs, plusieurs démarches de quantification ne visent pas tant à mesurer le phénomène pour en cerner l'ampleur et contribuer à la connaissance de celui-ci, qu'à entrer dans une discussion critique sur la qualité des modèles de microsimulation (Wiemers, 2015) ou à améliorer ces derniers (à l'image de l'étude de référence quantifiant le non-recours en Belgique). L'enjeu du non-recours est alors très différent de celui des premiers travaux sur la question, qui interrogeaient la dimension politique du non-recours et qui portaient une critique des systèmes de protection sociales, loin de ces préoccupations méthodologiques.

L'approche du non-recours par les économistes, au-delà de sa quantification, se traduit également par l'élaboration de modèles théoriques et de grilles d'analyse destinés à identifier les déterminants et à en comprendre les situations. Le modèle historiquement prédominant est issu de la théorie du choix rationnel, qui voit dans le non-recours l'effet d'une décision rationnelle d'agents qui pèsent les « coûts et bénéfices » du recours à une prestation de solidarité. L'autre modèle théorique se rapporte à l'économie comportementale, qui se diffuse dans tous les champs de l'analyse économique. Elle s'appuie sur les apports de la psychologie cognitive pour comprendre les motivations des individus et identifie, par exemple, les biais cognitifs sur lesquels ils peuvent se baser pour prendre leur décision⁵².

⁴⁷ Entretien Henk Van Hootegem, coordinateur du Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, et François Demonty, collaborateur au Service.

⁴⁸ Entretien avec Julie Janssens.

⁴⁹ Le projet Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies (AIMP-AP).

⁵⁰ Entretien avec Hans Dubois et Anna Ludwinek.

⁵¹ L'infrastructure de recherche InGRID-2 a reçu le financement du programme européen H2020-programme.

⁵² Quelques études en France s'inscrivent dans ce courant théorique (Chareyron, Gray, L'Horty, 2017).

Dans leur revue de littérature sur les déterminants du non-recours, Janssens et Van Mechelen (2017) constatent que l'essentiel des études s'inscrivent dans l'un ou l'autre de ces deux courants théoriques en économie. Leur conclusion fait écho aux productions étudiées dans les cinq pays qui mettent en avant des déterminants du non-recours très similaires, quels que soient le système de protection sociale et le contexte socio-politique de ces pays. Les principaux sont le montant des prestations de solidarité et le « besoin » tel que ressenti par les personnes, la stigmatisation sociale, et les coûts d'information et de transaction (comme le temps nécessaire pour faire les démarches administratives). Les analyses qui pourraient se rapprocher d'une approche socio-politique, telle que développée par Van Oorschot et par l'Odenore en France, sont plus rares. Celle-ci déplace le regard explicatif du non-recours des individus vers la construction des politiques (leur formulation et leur réalisation). Elle permet d'interroger le rapport que les destinataires entretiennent avec l'offre publique (Warin, 2016b).

L'attrait croissant pour certaines approches théoriques, notamment l'économie comportementale, peut ensuite influencer le type de réponses publiques à déployer face au non-recours. En Belgique, le projet BELMOD⁵³, qui vise à améliorer l'accès à la protection sociale en réduisant le non-recours, s'appuie particulièrement sur les sciences comportementales et le *nudging* pour identifier les leviers d'actions.

Des acteurs de la société civile actifs sur le non-recours, mais rarement dans sa quantification

Les démarches de quantification du non-recours par d'autres acteurs que ceux de la statistique publique ou de la recherche universitaire sont très minoritaires dans les pays de l'étude, à l'inverse de la France où le Défenseur des droits ou des associations caritatives telles que le Secours catholique estiment le non-recours. Le Secours catholique a même consacré un rapport spécifique sur le sujet (Secours catholique et Odenore, 2021).

Une des raisons de l'absence de ces démarches peut tenir à la difficulté méthodologique de construire des données sur le non-recours et de monter en généralité à partir de publics spécifiques s'adressant aux associations. Les sujets d'action ou d'interpellation peuvent également être différents, autour de la non-couverture de certaines populations (comme les migrants) par les prestations de solidarité ou les difficultés d'accès aux droits au sens plus général.

Pour autant, des acteurs associatifs contribuent à soulever la question du non-recours, à l'échelle européenne (le réseau EAPN⁵⁴ comme mentionné auparavant avec le projet sur le revenu européen minimum garanti EMIN⁵⁵) dans les cinq pays étudiés. Le recours aux données chiffrées sur le phénomène (et aux données plus qualitatives quand elles existent), produites par d'autres, est un des registres utilisés pour justifier ce combat. Ainsi, en Allemagne par exemple, la principale organisation para-associative dans le champ des politiques sociales (Der Paritätische Gesamtverband) voit dans le non-recours un « problème sérieux » et un motif de plaidoyer en faveur d'un système de protection sociale plus universel, qu'elle appuie *via* la mise en avant des données sur le non-recours produites par les experts universitaires (I. Becker, l'IAB et le DIW)⁵⁶.

La situation au Royaume-Uni est plus spécifique, en raison du rôle important des groupes d'intérêt et des fondations (*think tank*) qui, historiquement, ont introduit le référentiel de l'accès aux droits (Hamel, 2013). Ils illustrent les deux positions courantes des acteurs du champ associatif en matière de quantification, entre appropriation et contestation (Hennequelle et Jatteau, 2021b). Certains peuvent accompagner les données officielles du DWP et du HMRC pour appuyer leur plaidoyer et les compléter par d'autres productions de chiffres. Le cas d'Independent Age est intéressant à ce titre. Dans le cadre de sa campagne « Credit where it's due », destinée à pousser le gouvernement à agir pour améliorer le recours au minimum vieillesse (Pension Credit), Independent Age mobilise les données du DWP pour interpellier sur le nombre de personnes non-recourantes et la nécessité de conduire des études sur le sujet, tout en finançant des recherches universitaires quantifiant les causes et les conséquences financières du non-recours (Hirsch et Stone, 2020). D'autres acteurs anglais se positionnent davantage dans une perspective critique des données, à l'image de la fondation Resolution. Pour eux, le non-recours est sur-estimé et sa quantification est peu opérationnelle avec les données officielles du DWP et du HMRC (Bangham et Corlett, 2018).

⁵³ Pour une présentation de ce projet financé par la Commission européenne : <https://socialsecurity.belgium.be/fr/elaboration-de-la-politique-sociale/belmod-projet>

⁵⁴ Le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) réunit des experts, professionnels, universitaires, usagers et membres de 31 pays européens, il est financé par la Commission européenne.

⁵⁵ Le projet EMIN (European minimum income network) vise à construire un consensus autour de la mise en œuvre de revenus minima adaptés dans tous les États membres de l'Union européenne

⁵⁶ Échange avec Andreas Aust, référent politiques sociales, Der Paritätische Gesamtverband.

■ USAGES ET EFFETS DE LA QUANTIFICATION DU NON-RECOURS AUX PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ

Des données qui montrent un phénomène d'ampleur... sans pour autant susciter nécessairement de débat

Des taux de non-recours élevés dans l'ensemble des pays

Les données présentées dans ce *Dossier de la DREES* permettent de situer l'ampleur du phénomène (voir partie 2).

Le phénomène touche de nombreuses prestations, dans des proportions variables. Malgré l'absence notable de l'analyse du *bijstand* au Pays-Bas, prestation comparable au RSA, l'un des rares travaux qui aborde le non-recours de manière transversale est néerlandais. L'essentiel des productions portant sur une prestation spécifique (complémentaire au *bijstand*) versée ponctuellement pour cibler les ménages en grande pauvreté. Il montre que le pourcentage de non-recours dépend fortement du dispositif en question, avec par exemple 18 % de non-recours à l'aide au logement, 17 % à l'aide au paiement de l'assurance maladie et 60 % à l'aide ponctuelle ciblée sur la grande pauvreté⁵⁷ (Tempelman *et al.*, 2011).

Les données anglaises quantifiant les sommes non dépensées, associées au non-recours, donnent une autre image de l'ampleur du phénomène. Ainsi, le DWP estime que 1,8 milliard d'euros ne sont pas réclamés pour l'Income Support, 2,95 milliards pour le Pension Credit et 3,65 milliards pour le Housing Benefit. Cela représente un manque à gagner en moyenne de 4 800 euros annuels pour chaque foyer éligible à l'Income Support (DWP, 2020). Dans leur rapport pour Independent Age, Hirsch et Stone mobilisent les données du DWP sur les sommes non réclamées pour envisager les « coûts » du non-recours (Hirsch et Stone, 2020), en montrant les conséquences à la fois au niveau individuel (perte de ressources pour les personnes âgées concernées) et au niveau collectif (impact sur le système de santé, sur l'économie locale liée à la moindre consommation...). Les auteurs estiment que le non-recours au minimum vieillesse (Pension Credit) coûte en contrepartie à l'État 4,72 milliards d'euros annuellement, dus aux dépenses de santé et d'action sociale supplémentaires.

Quel que soit l'angle de vue, ces données indiquent l'ampleur mais également le caractère durable du phénomène de non-recours. Elles actualisent, en effet, les conclusions des rapports produits dans les années 2000 (OCDE) et 2010 (Exnota, Eurofound), qui pointaient l'ampleur du phénomène dans les pays qu'ils étudiaient. Les auteurs du rapport d'Eurofound qualifiaient ainsi le non-recours de « problème de magnitude considérable » (Dubois et Ludwinek, 2015 : 21). Les données produites dans les différents pays servent ainsi à justifier la nécessité de prendre en compte la question du non-recours, notamment lorsque les chiffres montrent qu'elle s'observe également dans des systèmes de protection sociale plus universels, censés être moins sujets au non-recours, et sur des prestations « généreuses ». Les Anglais Finn et Goodship concluent ainsi leur revue de littérature : « le non-recours aux prestations de revenus sous condition de ressources est un problème courant, même dans les pays où les prestations sociales sont importantes, comme dans plusieurs pays nordiques » (Finn et Goodship, 2014 : 30).

Des chiffres qui apparaissent de manière passagère dans le débat public et qui guident peu l'action publique, hormis aux Pays-Bas

La production de données sur le non-recours permet de faire avancer la prise en compte du sujet du non-recours – même si elle ne suffit pas –, comme cela a pu être observé en France pour le RSA ou pour l'accès aux soins et à la santé.

Pour autant, il en résulte une forme de décalage entre les résultats des estimations démontrant un phénomène massif et durable et la prise en compte de la question dans le débat public et dans les politiques publiques, qui demeure faible. Ce décalage est plus ou moins prononcé en fonction des pays.

Ils sont particulièrement notables dans les deux pays qui ont une longue tradition de quantification du non-recours, l'Allemagne et le Royaume-Uni. En Allemagne, la question du non-recours ne fait que des apparitions sur l'agenda public et est absente de l'agenda « institutionnel », alors même qu'il existe un nombre très élevé de publications sur le sujet et que les données s'accordent sur des taux de non-recours importants. Récemment, une des spécialistes du non-recours est revenue sur ce point en concluant que « dans le débat public, le problème du non-recours apparaît largement inconnu ou *a minima* négligé » (Harnisch, 2019 : 25). Elle poursuit en précisant que le non-recours n'est pas une priorité du gouvernement fédéral, qui a

⁵⁷ Cette aide ponctuelle (*langdurigheidstoelag*), transformée en 2015 en soutien individuel au revenu (*individuele inkomstenstoelag*) est destinée aux personnes de plus de 21 ans en âge de travailler, ayant durablement de très faibles revenus et ne pouvant pas espérer trouver rapidement un emploi. Pour l'année 2009, le SEO a estimé que 60 % des 90 000 ménages éligibles à l'allocation de longue durée n'y recouraient pas.

surtout été attentif à encadrer de manière plus stricte et restreinte les droits aux prestations de solidarité, ainsi qu'à lutter contre la fraude, dans un contexte d'augmentation du nombre de bénéficiaires de ces prestations. La question du non-recours n'a donc pas donné lieu à des initiatives d'ampleur en Allemagne ces dernières années pas plus qu'à des réformes de politique publique⁵⁸.

Au Royaume-Uni, l'existence de chiffres officiels, accessibles facilement, n'a pas permis de maintenir l'intérêt pour le non-recours, historiquement ancien. La parution annuelle des données ne fait pas l'objet d'un traitement médiatique. Elle entraîne quelques questions parlementaires, essentiellement sur le Pension Credit sur des aspects précis de disponibilités de données locales, par exemple, ou sur les mesures que le gouvernement prend ou prévoit de prendre pour augmenter le recours à cette prestation⁵⁹. Les données ont été reprises une fois par le National Audit Office (NAO), l'équivalent de la Cour des comptes, dans un rapport sur les prestations sociales (NAO, 2011). La situation est toutefois très différente en Écosse, où un plan de lutte contre le non-recours est débattu, à l'appui des données existantes. La « culture politique », moins conservatrice et plus ouverte à aborder les enjeux de pauvreté et de protection sociale, serait un facteur explicatif de cette différence⁶⁰. Partant de ce constat général au Royaume-Uni, Ben Baumberg Geiger, auteur d'une étude récente sur l'Universal Credit cherchait à produire de nouvelles données (y compris avec une méthode exploratoire) et à les diffuser dans la presse pour rappeler que le phénomène de non-recours était toujours présent et ainsi pousser le DWP à prospecter davantage⁶¹.

L'antériorité de la quantification du non-recours ne présuppose donc pas une diffusion plus importante et plus constante qu'auteurs de la thématique et de ses enjeux. Sur ce plan, les Pays-Bas se démarquent. La construction locale de données, appuyée sur des registres de population exhaustifs et adossée à des pouvoirs accrus des municipalités, a permis d'apporter des éléments de diagnostic sur l'ampleur du phénomène mais aussi de ses déterminants. Partant de là, les municipalités ont pu mener des réflexions sur les modalités d'amélioration concrètes de l'accès aux droits, dans une représentation du non-recours comme l'effet d'un manque d'information et d'une complexité des démarches pour certaines populations. Divers leviers ont été activés en ce sens comme « l'aller vers » ou l'envoi ciblé d'informations ou de formulaires. Pour reprendre la distinction classique entre « outil de preuve » et « outil de gouvernement » (Desrosières, 2008), la statistique sur le non-recours aux Pays-Bas renvoie ainsi plutôt à la seconde facette, comme support aux décisions et aux actions.

Parmi les pays dont l'histoire de la quantification du non-recours est la plus récente, la Finlande ne semble pas avoir eu de débat particulier à partir des données produites par les chercheurs, internationaux ou nationaux. La diffusion des travaux semble être restée principalement sur la scène scientifique, les études ayant été publiées dans des supports académiques, que ce soit dans des manuscrits de thèse (Paukkeri, 2017), des rapports de recherche (Lyytikäinen, 2008), des documents de travail (Matikka et Paukkeri, 2017 ; Tervola *et al.*, 2021). Quant au travail récent de Korpela, il n'a été présenté que dans un séminaire d'experts du non-recours et non auprès de Kela, sa diffusion ayant été arrêtée par la crise liée à l'épidémie de Covid-19 en 2020⁶². Il est ainsi difficile de se rendre compte dans quelle mesure les différents travaux estimant le non-recours en Finlande sont mobilisés dans le débat public sur la protection sociale, même s'ils ont certainement contribué à maintenir l'intérêt des décideurs pour la sous-utilisation des aides, l'un des constats centraux légitimant la réforme actuelle de la sécurité sociale.

En Belgique, une donnée sur le non-recours très mobilisée malgré ses limites méthodologiques

Le cas de la Belgique est particulier, puisqu'il s'agit du pays dans lequel la mise à l'agenda du non-recours est la plus forte actuellement. Le paysage évolue sans cesse et il est notamment trop tôt pour identifier les effets du projet TAKE, la parution des données sur le non-recours à plusieurs prestations étant attendue pour 2022. Comme évoqué, cette mise à l'agenda doit beaucoup à la mobilisation d'acteurs dont le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion et la parution d'un rapport sur la « sous-protection sociale » par l'Observatoire bruxellois de la santé et du social reposant principalement sur des méthodes qualitatives (Noël, 2017). Toutefois, les chiffres du non-recours produits par Bouckaert et Schokkaert (2011) ont été largement diffusés et restent encore utilisés. Ici, ils relèvent davantage de la statistique comme « outil de preuve », permettant à des acteurs institutionnels, associatifs et politiques de le présenter comme un argument justifiant toute l'importance du phénomène. Ils sont encore cités pour soutenir l'organisation des différents plans d'action de lutte contre le non-recours, en particulier au niveau fédéral.

Cet exemple belge est intéressant pour observer l'usage social du chiffre par des acteurs diversifiés, indépendamment des conditions de production de celui-ci. Les chercheurs à l'origine du principal chiffre sur le non-recours au RSI qualifient eux-mêmes leur travail d'exploratoire et d'incomplet, en pointant les nombreuses limites méthodologiques, à commencer par la

⁵⁸ Échange avec Felix Wilke et Leila Akremi, German Federal Pension Insurance.

⁵⁹ Échange avec Narayan Jayaram, DWP.

⁶⁰ Entretien avec Ben Baumberg.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Entretien avec Tuija Korpela, chercheuse, Kela.

faiblesse de l'échantillon sur lequel ils ont construit la donnée. Ces limites sont également soulevées par un ensemble de chercheurs (Goedemé et Janssens, 2020 ; Dumont, 2020), si bien que ce chiffre est loin de faire consensus. Pour autant, malgré ces réserves initiales, il est très repris. Or, « plus un chiffre est commenté, moins la manière dont il a été construit est évoquée » (Henneguelle et Jatteau, 2021a : 37). C'est tout l'enjeu de données uniques sur un phénomène, qui fige une représentation sur une longue durée et « tendent à devenir “la réalité” par un effet de cliquet irréversible » (Desrosières, 2008 : 3), tant qu'elles ne sont pas réactualisées.

Ainsi, la fonction des chiffres du non-recours au RSI « est sans doute plus de nous alerter sur l'existence d'un problème, significatif, et éventuellement de parvenir à en donner une première estimation, que de nous donner une image chiffrée fiable de son amplitude précise » (Dumont, 2020 : 390). Dans une certaine mesure, mais avec une méthodologie et une conception du projet très différentes, TAKE s'inscrit également dans ce versant de la statistique comme outil de preuve, l'un des enjeux de la quantification du non-recours étant selon ses contributeurs de continuer à mettre le sujet à l'agenda public et formel et de favoriser les recommandations d'actions en la matière⁶³.

Quelles explications plurielles et cumulatives au faible usage social de la mesure du non-recours ?

Ce contraste entre des démarches de quantification parfois anciennes, démontrant l'ampleur du non-recours, et le fait que la question peine à s'imposer à l'agenda public peut trouver différents registres d'explication, notamment liés aux modalités de production des données sur le non-recours, mais surtout dépendantes des contextes sociaux, institutionnels et politiques. Ils sont présentés ici séparément, mais ils peuvent se combiner :

- la place prise par la fraude sociale dans le débat public de l'ensemble des pays ;
- la conception budgétaire et gestionnaire du non-recours (les craintes occasionnées par les coûts supplémentaires induits par sa diminution) ;
- les caractéristiques du système de protection sociale (degré d'universalité ou de sélectivité, usage des mécanismes de type crédits d'impôts qui réduisent la portée de la question du non-recours...), et les enjeux qui le traversent (niveau des prestations sociales, étendue des populations dans le besoin qu'elles couvrent ou ne couvrent pas...) ;
- le regard de la société sur les populations bénéficiaires (critique de « l'assistanat », suspicion et stigmatisation) et sur le non-recours (des situations perçues sous l'angle des libertés individuelles, plus ou moins acceptées socialement telles que le mesurent les enquêtes d'opinion) ;
- les conditions de production et de diffusion des données (les liens entre expertise et décision publique, le rôle de la statistique publique, les traditions de recherche sur la protection sociale, les capacités à transférer les savoirs au-delà des scènes académiques...) ;
- le poids et les capacités des groupes d'intérêt à produire une expertise sur le sujet et à l'inscrire dans le débat public.

Des démarches de quantification favorisant certaines représentations du phénomène

Une quantification centrée sur le non-recours primaire avec des publics invisibilisés (les ménages en logement non ordinaires)

Si les effets des démarches de quantification du non-recours dans les processus de mise à l'agenda « officielle » sont difficiles à établir, on ne peut cependant pas en conclure leur absence totale d'effets. En l'occurrence, les différents travaux estimant le non-recours donnent un cadre de perception (*framing*) du phénomène. Ils contribuent à en construire des représentations, à le problématiser et à orienter le regard sur certaines dimensions plutôt que d'autres.

Malgré l'existence de typologies du non-recours soulignant la dimension multiforme du phénomène, la réflexion sur la quantification du phénomène reste souvent centrée sur l'estimation à un moment *t* de taux de non-recours « primaire ». Pour comprendre cela, il est intéressant de partir de la typologie descriptive proposée par Van Oorschot et « transférée » par la CNAF en France dans les années 1990 (Van Oorschot et Math, 1996). Elle insiste sur le caractère pluriel et complexe du non-recours. Elle distingue tout d'abord le non-recours « primaire », qui intervient lorsqu'une personne éligible ne perçoit pas une prestation pour ne pas l'avoir demandée, et le non-recours « secondaire ». Celui-ci renvoie à la situation d'une personne éligible qui

⁶³ Entretien avec Julie Janssens.

demande une prestation, mais qui ne la perçoit pas intégralement (délais ou difficultés de traitement de l'administration des changements de situation familiale et professionnelle).

Partant de ces premiers éléments, il apparaît que l'essentiel des démarches de quantification du non-recours permet d'appréhender le non-recours primaire mais ne capte pas l'ensemble des expressions du non-recours secondaire et plus globalement toutes les « discontinuités de droits » vécues par les personnes (Secours catholique et Odenore, 2021). C'est par exemple le cas lorsque les allocataires ne perçoivent pas en temps voulu les sommes auxquelles ils ont droit (rappels de droits). De manière générale, la focalisation sur le non-recours primaire, et donc sur la non-demande des personnes éligibles, dépasse les cinq pays étudiés. Elle est généralisable à la majeure partie de la littérature sur le phénomène (Goedemé et Janssens, 2020).

Cette orientation générale des travaux tend à rabattre l'enjeu du non-recours sur celui de l'accessibilité aux prestations sociales, sur le manque d'information et plus généralement sur leurs comportements. Or le non-recours secondaire ouvre aussi le regard (et la critique) sur la « mal-administration », en particulier sur les pratiques administratives lentes, inabouties, ainsi que sur les traitements des demandes par les agents.

Par ailleurs, les ménages en logement non ordinaire sont généralement invisibles dans les travaux de quantification du non-recours. Les personnes sans domicile, les personnes dans un logement précaire (hébergement d'urgence, hôtel, habitation mobile, etc.) ou dans une institution (résidence pour étudiants, pour personnes âgées, pour personnes handicapées, foyer de travailleurs, prison, etc.), pourtant concernées par un grand nombre de prestations de solidarité, ne sont pas interrogées dans les enquêtes en population générale sur les conditions de vie, qui reste la source de données principale pour les estimations du non-recours.

Seules des données de registres très développés comme les registres municipaux aux Pays-Bas, auxquels l'inscription est obligatoire (y compris pour les sans-domicile), pourraient permettre d'établir l'éligibilité aux prestations et de quantifier le non-recours assez précisément y compris pour des ménages en dehors des logements ordinaires. Des enquêtes spécifiques et ponctuelles pourraient aussi intégrer des logements non ordinaires en posant directement les questions nécessaires à la simulation de l'éligibilité. Mais ce type d'enquête reste très complexe et coûteux à mettre en œuvre.

Temporalité, intensité et cumulativité : trois dimensions du non-recours peu prises en compte dans les approches statistiques du phénomène

Les principales démarches de quantification recensées dans les pays mettent également de côté des éléments centraux dans la compréhension et la qualification du phénomène de non-recours. Le premier élément concerne la dimension temporelle du non-recours. Sur ce plan, les typologies descriptives du non-recours distinguent de nombreuses situations, tant la réalité est différente en fonction des configurations temporelles (Van Oorschot et Math, 1996) :

- le non-recours permanent : une personne n'effectue pas une demande entre le moment où elle devient éligible et le moment où elle ne l'est plus ;
- le non-recours temporaire (ou différé) : une personne éligible effectue une demande un certain temps après être devenue éligible ;
- le non-recours frictionnel : la situation qui résulte du temps nécessaire à la procédure de demande d'une prestation.

Les études intégrant la dimension temporelle et dynamique du non-recours sont rares, y compris en France (où l'analyse du non-recours frictionnel montre pourtant qu'il n'est ni anecdotique ni résiduel [Mazet et Revil, 2018] et où les derniers chiffres du RSA estiment qu'une personne sur cinq ne recourt pas à ses droits plusieurs trimestres consécutifs [Hannafi, Le Gall, Omalek et Marc, 2022]). Cela contraste avec les approches qualitatives du phénomène qui intègrent la dimension de « trajectoires » de recours/non-recours aux droits sociaux, ouvrant sur l'intérêt de la complémentarité des approches. Dans les études statistiques recensées, il s'agit pour l'essentiel de donner une photographie à un instant t des situations de non-recours. Or la dimension temporelle est centrale à bien des égards. Du côté des demandeurs, la durée entre le moment où une personne est éligible et le moment où elle fait une demande de prestations sociales peut être longue. La situation est d'autant plus complexe pour les personnes qui connaissent une forte instabilité et des changements de statuts fréquents (Noël, 2017), rendant également difficile l'identification de potentielles situations de non-recours. Du côté du fonctionnement administratif, les délais d'obtention des droits sociaux et la « lenteur administrative » sont devenus l'un des principaux enjeux des récentes réformes en Allemagne, en Finlande et au Royaume-Uni. Les deux dimensions peuvent se cumuler, l'étude sur le non-recours à l'Universal Credit estimant qu'il se passe un mois avant que les personnes fassent la demande de prestation, auquel s'ajoutent cinq semaines avant que le premier versement soit effectif⁶⁴.

Partant de ce constat d'absence de données sur ce sujet, la chercheuse finlandaise Paukkeri a souhaité aborder le non-recours sous l'angle dynamique (Paukkeri, 2017). Elle montre que les personnes qui ne recourent pas aux allocations logement

⁶⁴ Entretien avec Ben Baumberg Geiger.

et dans une moindre mesure à l'assistance sociale ont connu des baisses de revenus temporaires, avant de retrouver leur niveau de revenu l'année suivante (par la reprise d'un emploi essentiellement). Elle en conclut que le non-recours touche principalement des personnes ayant des difficultés passagères, alors que les personnes en situation de pauvreté chronique seraient globalement bien couvertes. Cela lui permet de relativiser l'importance du phénomène en Finlande, même si elle n'aborde pas les conséquences de ces périodes de non-recours pour les foyers éligibles.

Les principales démarches de quantification du non-recours contribuent à laisser dans l'ombre deux dimensions : l'intensité et la cumulativité du phénomène.

Sur le plan de l'intensité, les différents types de non-recours recouvrent (Van Oorschot et Math, 1996) :

- le non-recours complet : ne pas recevoir du tout la prestation ;
- le non-recours partiel : ne recevoir qu'une partie de la prestation.

Les études dont il est question dans ce *Dossier de la DREES* n'abordent pas ces catégories de non-recours, ni même sur le côté cumulatif (être en situation de non-recours à plusieurs prestations de solidarité en même temps). Sur le sujet du non-recours cumulatif, aux Pays-Bas, une étude portait sur le non-recours à cinq prestations « en nature » et sur le minimum social, par foyer (Wildeboer Schut, Backer, Hoff, 2007). Elle permettait de conclure qu'il n'y avait pas de personnes en non-recours à l'ensemble des prestations et que les raisons différaient en fonction des prestations, relativisant ainsi l'image de publics totalement « invisibles » des acteurs du champ social. Pour autant, le fonctionnement même de certaines prestations peut justifier l'intérêt de porter le regard sur le non-recours cumulatif, dès lors que l'accès à une prestation détermine l'accès à une autre prestation (logique de droits « dérivés » comme en Belgique) ou à des services (tarification sociale en matière de transport, de loisirs...). Enfin, les réformes de fusion des prestations sociales, qui s'observent dans plusieurs pays, posent avec acuité l'enjeu de ce type de non-recours cumulatif.

Les limites du chiffre unique sur le non-recours aux prestations

Cette présentation des différentes catégories de non-recours rappelle l'enjeu d'identifier les raisons qui amènent des acteurs à vouloir disposer d'indicateurs sur le non-recours. En l'occurrence, si l'objectif est de se donner les moyens d'intervenir sur le phénomène, alors la production unique d'un taux de non-recours ne suffit certainement pas. La réflexion sur les modalités d'action diffère, par exemple, selon qu'on dispose ou non de données sur les formes, l'intensité ou la durée du non-recours. Des éléments de compréhension de l'ampleur et des causes du non-recours temporaire orienteraient vers des réponses publiques consistant à ajuster des prestations aux changements de situation, à réduire les délais administratifs ou à déployer des actions « d'aller vers » les personnes pour éviter qu'elles ne tardent à connaître et solliciter leurs droits.

Les questions du non-recours temporaire et encore plus du non-recours frictionnel ouvrent également un point de discussion intéressant. Les prestations de solidarité étant quasiment toutes quérables dans ces pays, une part de non-recours est donc incompressible, le temps d'être informé de ses droits, d'effectuer les démarches et d'arriver à la fin de la procédure. En ce sens, le taux de non-recours ne pourra jamais descendre sous un certain niveau⁶⁵, ce qui permet de poser la question du « bon » taux de non-recours et des limites du chiffre unique. Seul Van Oorschot propose récemment quelques repères (Van Oorschot, 2019) :

- un non-recours faible correspond à un taux inférieur à 10 % (propres aux assurances et prestations sans condition de ressources, bien connues, bien dotées financièrement et dont l'accès est en partie réalisé par l'administration) ;
- un non-recours important correspond à un taux entre 10 % et 30 % (pour les prestations sociales sous conditions de ressources, dont l'accès est en partie réalisé par le citoyen, bien dotées financièrement) ;
- un non-recours très important, correspond à un taux au-delà de 30 % (des prestations occasionnelles et complémentaires, sous condition de ressources, dont l'accès est entièrement réalisé par le citoyen, faiblement dotées financièrement).

Pour finir, cette réflexion sur le « bon » taux de non-recours amène à réintroduire les perspectives critiques du non-recours, qui interrogent notamment le « caractère hégémonique de la positivité des droits sociaux » (Tabin et Leresche, 2019 : 4). Celle-ci présuppose que les politiques sociales sont, par essence, vertueuses et avantageuses pour les publics destinataires. Or les approches sociopolitiques du phénomène ont pu mettre à jour des formes de non-recours par non-demande volontaire (Warin, 2018) ou de « non-recours raisonné » (Tabin et Leresche, 2019). Elles renvoient à l'appréciation de l'offre publique et à sa critique par les destinataires, notamment à un manque d'adhésion dans l'offre publique, à un refus de son contenu et des conditions assorties. Autant de dimensions qui décalent ainsi les enjeux du non-recours, passant d'une interrogation sur l'efficacité et l'efficience des politiques sociales à une interrogation sur leur pertinence, du point de vue de leurs destinataires.

⁶⁵ Pensons aux expérimentations en cours en France de « Territoires zéro non-recours ».

■ CONCLUSION

Ce *Dossier de la DREES* montre un intérêt partagé pour la question du non-recours dans les cinq pays étudiés (et en France), d'ampleur variable selon les pays. Il établit également une prise de conscience plus marquée pour ce sujet dans les moments de réformes du système de protection sociale et plus encore depuis la crise sanitaire qui a mis la focale sur des populations peu ou mal couvertes par la protection sociale et sur l'effectivité des aides déployées en urgence (notamment en Belgique, au Royaume-Uni et en France).

Les données quantitatives comme qualitatives se cumulent, permettant de confirmer **que le non-recours aux prestations de solidarité est un phénomène d'ampleur dans tous les pays étudiés, qui dure depuis longtemps.**

L'analyse des méthodes et sources de données utilisées dans les cinq pays d'étude afin de calculer le non-recours nous indique **qu'aucune méthode identifiée pour quantifier le non-recours n'est plus cohérente qu'une autre et que la quantification aboutit principalement à des ordres de grandeur du phénomène plutôt à une mesure précise.** Certaines de ces limites méthodologiques ne sont pas propres aux statistiques sur le non-recours, mais elles sont exacerbées par des difficultés liées à la nature même du non-recours (les personnes concernées étant par définition « invisibles » de certaines bases de données) et à la simulation de l'éligibilité (rendue complexe par le fonctionnement même des prestations concernées). Ces constats démontrent toute l'importance de préciser les conditions de production des données et les limites méthodologiques rencontrées pour quantifier le non-recours (voir par exemple pour la France : Hannafi, Le Gall, Omalek et Marc, 2022).

Les difficultés de quantification du non-recours posent également la question des modes de diffusion des estimations produites, surtout après avoir observé des formes de « réification du chiffre », comme en Belgique, qui entrent en résonance avec la manière dont les taux de non-recours issus de l'évaluation du RSA en 2011 ont été mobilisés, puis repris, pendant de longues années en France. D'autres modalités de diffusion peuvent être imaginées, en présentant des bornes ou des plages de résultats, en classant les données les unes par rapport aux autres ou en commentant l'évolution des résultats (hausse, baisse) sans mettre l'accent sur des données précises (Biémouret et Costes, 2016).

Pour autant, **le défi méthodologique que représente la quantification du non-recours n'enlève rien à l'intérêt de procéder à l'exercice.** La quantification est un élément central dans les processus de mise à l'agenda des pouvoirs publics de la problématique. **Les données peuvent ainsi être utiles comme « outil de preuve » pour favoriser la prise de conscience du phénomène** et légitimer l'action de lutte contre le non-recours. Ces estimations de non-recours sont aussi un « outil de gouvernement », permettant le pilotage des politiques publiques.

Les expériences étrangères abordées dans ce dossier montrent qu'il n'est pas toujours aisé de retracer les raisons pour lesquelles les chiffres ont été produits et les usages qui en ont été faits. On retrouve ici un point soulevé par les travaux de la sociologie de la quantification, à savoir les possibles « conflits d'usages », les réappropriations et reprises des chiffres dans des volontés très différentes de celles recherchées par leurs concepteurs initiaux (Gilles, 2016). La question du non-recours n'y échappe pas. Cela rend plus nécessaire encore la clarification des objectifs poursuivis dans le cadre des démarches de quantification et la transparence sur les méthodologies mises en place pour construire les chiffres.

Quatre enseignements peuvent être déclinés pour nourrir les démarches, actuelles ou à venir, en France ou en Europe, sur la production d'estimations sur le non-recours et la compréhension du phénomène.

- 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 » (Bourgois, 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.

■ BIBLIOGRAPHIE

- Akreml, L., Wilke, F. (2020). **Attitudes towards means-tested social benefits and reasons for non-take-up in Germany. A new question module for the Innovative Sample of the German Socioeconomic Panel (SOEP-IS)**. Expert workshop Non-take-up and coverage of social benefits, Bruxelles, Belgique.
- Akreml, L., Wilke, F. (2021). **Attitudes towards means-tested social benefits and reasons for non-take-up in Germany. A new question module for the Innovation Sample of the German Socioeconomic Panel (SOEP-IS)**.
- Alexandre, V., Cling J.-P. (2019, décembre). **Le système statistique allemand. Une évolution facilitée par la réglementation européenne**. Insee, *Courrier des statistiques*, 3.
- Bangham, G., Corlett, A. (2018, décembre). **Boosting benefit take-up is critical to the success of Universal credit, but we might not be able to measure whether it's working**. [Billet de blog]. <https://resolutionfoundation.org/comment/boosting-benefit-take-up>
- Barbier, J.-C. (2002, avril-juin). **Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ?** Sciences Po, *Revue française de sociologie*, 43(2), pp. 307-332.
- Bargain, O., Immervoll, K., Viitamäki, H. (2012, septembre). **No Claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data**. *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), pp. 375-395.
- Baumberg Geiger, B., Scullion, L., Summers, K. et al. (2021). **Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic**. Project Report, University of Salford.
- Biémouret, G., Costes, J.-L. (2016). **Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux**. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.
- Boost, D., Raeymaeckers, P., Hermans, K., Elloukmani, S. (2020, août). **Overcoming non-take-up of rights: A realist evaluation of integrated rights-practices**. *Journal of Social Work*, 4, pp. 25-46.
- Bouckaert, N., Schokkaert E. (2011). **Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration**. *Revue belge de sécurité sociale*, 53(4), pp. 609-634.
- Bourgeois, L. (2020, avril-juin). **Limitier l'accès aux services de droit commun pour mieux insérer ? Le « non-recours par interdiction temporaire » dans les politiques locales des bidonvilles**. *Revue française des affaires sociales*, pp. 245-266.
- Bourguignon, F., Spadaro, A. (2003). **Les modèles de microsimulation dans l'analyse des politiques de redistribution : une brève présentation**. *Économie & prévision*, 160-161, pp. 231-238.
- Bozio, A., Sultan Parraud, J. (2021, juillet). **La réforme du Universal Credit au Royaume-Uni**. Rapport de l'Institut des politiques publiques, 34.
- Bruckmeier, K., Wiemers J. (2011). **A New Targeting - a new take-up ? : Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms**. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg [Institute for Employment Research, Nuremberg, Germany]. IAB, *Discussion Paper*. <https://ideas.repec.org/p/iab/iabdpa/201110.html>.
- Bruckmeier, K., Pauser, J., Walwei, U., Wiemers, J. (2013). **Simulationsrechnungen zum ausmaß der nicht-inanspruchnahme von leistung der grundsicherung : Studie im auftrag des bundesministeriums für arbeit und soziales zur abgrenzung und struktur von referenzgruppen für die ermittlung von regelbedarfen auf basis der einkommens - und verbrauchsstichprobe 2008**. IAB, *IAB-Forschungsbericht*, 05.
- Bruckmeier, K., Riphahn, R.T., Wiemers, J. (2019, avril). **Benefit underreporting in survey data and its consequences for measuring non-take-up : new evidence from linked administrative and survey data**. IAB, *Discussion Paper*, 41. <http://213.241.152.197/discussionpapers/2019/dp0619.pdf>
- Buslei, H., Geyer, J., Haan, P., et al. (2019). **Starke nichtinanspruchnahme von grundsicherung deutet auf hohe verdeckte altersarmut**. *DIW Wochenbericht*. http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.699957.de
- CNIS (2019, janvier). **Avis du moyen terme 2019-2023 du CNIS adoptés par l'Assemblée plénière du 31 janvier 2019**. Rapport, n° 8/H030. <https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2018/11/Avis-Moyen-Terme-2019-2023-du-Cnis-AP-valid%C3%A9s-1-1.pdf>.
- Commission européenne (2013, février). **Social investment package**. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0039&from=EN>
- De Boe, F., Van Hootegem, H. (2005, décembre). **Abolir la pauvreté**. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

- Desrosières, A.** (2008). **Chapitre 1 : La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve. Introduction.** Dans A. Desrosières. *Pour une sociologie historique de la quantification : L'Argument statistique I* (p.7-20). Paris : Presses des Mines.
- Dewanckel, L., Schiettecat, T., Hermans, K., Roose R., Van Lancker, W.** (2021, juin). **Researching the non-take-up of social rights: a social work perspective.** *British Journal of Social Economics*, 00, pp. 1-19.
- Domingo, P., Pucci, M.** (2011, décembre). **Annexe 1 : Le non-recours au RSA et ses motifs.** Rapport pour le Comité national d'évaluation du RSA [en ligne].
- Dubois, H., Ludwinek, A.** (2015). **Access to social benefits: Reducing non-take-up.** Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- Duclos, J.-Y.** (1995, novembre). **Modelling the Take-up of State Support.** *Journal of Public Economics*, 58(3), pp. 391-415.
- Dumont, D.** (2020). **Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique.** *L'effectivité du droit social/De effectiviteit van het sociaal recht*, la Charte, pp. 285-326.
- Duvoux, N.** (2012). **Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques.** Paris : Le Seuil.
- DWP** (2012). **Government consultation response to cessation of income related benefits, estimates of take-up.** https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/183947/formal_irbtu_response.pdf
- DWP** (2017). **Income-related benefits: estimates of take-up. Financial year 2015 to 2016.** <https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-201516>.
- DWP** (2020). **Income-related benefits: estimates of take-up. Financial year 2018 to 2019.** <https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2018-to-2019>.
- DWP** (2021). **DWP Benefits Statistics : November 2020.** <https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-november-2020>
- EAPN** (2020, mai). **EAPN Position paper on adequate income.** https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/09/EAPN-2020_EAPN-Position-Paper_Adequate-Minimum-Income-4630.pdf.
- Esping-Andersen, G.** (1990). **The Three Worlds of welfare capitalism.** Cambridge : Polity Press.
- Finn, D., Goodship, J.** (2014). **Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review.** JRF/CESI Report. https://www.researchgate.net/publication/272786560_Take-up_of_benefits_and_poverty_an_evidence_and_policy_review.
- Frick, J. R., Groh-Samberg, O.** (2007). **To claim or not to claim: Estimating non-take-up of social assistance in Germany and the role of measurement error.** *SOEP paper*, 53. Berlin, German Institute of Economic Research – German Socio-Economic Panel. <http://www.ssrn.com/abstract=1096449>.
- Fuchs, M.** (2009). **Social Assistance: no, thanks?: the non-take-up phenomenon and its patterns in Austria, Germany and Finland after 2000.** European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Garraud, P.** (2004). **Agenda/Emergence.** Dans Boussguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Gilles, M.** (2016). **Des chiffres pour quels usages : tensions autour des statistiques de santé au travail.** *Terrains & travaux*, 28, pp. 131-151.
- Goedemé, T., Janssens, J.** (2020). **The concept and measurement of non-take-up.** HIVA – Research Institute for Work and Society.
- Gonzalez, L., Nauze-Fichet, E.** (2020). **Le non-recours aux prestations sociales.** DREES, *Les Dossiers de la DRESS*, 57.
- Hamel, M.-P.** (2006). **Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux [L'exemple de la municipalité d'Amsterdam].** CNAF, *Revue des politiques sociales et familiales*, 86, pp. 55-63.
- Hamel, M.-P.** (2009). **Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté : une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni.** Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris.
- Hamel, M.-P.** (2013). **Politiques d'accès aux droits sociaux : une approche comparée dans trois pays européens.** *Informations sociales*, 178, pp. 24-32.
- Hannafi, C., Le Gall, R., Omalek, L., Marc, C.** (2022). **Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats.** DREES, *Les Dossiers de la DRESS*, 92.

- Harnisch, M.** (2019). **Non-take-up of means-tested social benefits in Germany**. DIW. Discussion Papers of DIW Berlin. https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.616590.de.
- Hassenteufel, P.** (2005, février). **De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques**. *Revue française de science politique*, 55, pp. 113-132.
- Henneguelle, A., Jatteau A.** (2021). **Sociologie de la quantification**. Paris : éditions La Découverte, coll. Repères.
- Hernandez, M., Pudney, S. E.** (2007, février). **Measurement error in models of welfare participation**. *Journal of Public Economics*, 91, pp. 327-341.
- Hernanz, V., Malherbet, F., Pellizzari, M.** (2004, mars). **Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence**. Paris : Éditions OCDE, Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, 17.
- Hirsch, D., Stone, J.** (2020, septembre). **The Cost of pensioner poverty and non-take-up of Pension Credit**. *Independent Age*, p. 30.
- Janssens, J., Van Mechelen, N.** (2017, mai). **Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights**. CSB Working paper, 17.08.
- Jäntti, M.** (2006). **Measurement error in non-take-up of social benefits: Housing allowance and earnings in Finland**. Rapport pour le projet AIMAP.
- Klagge, B.** (2001). **La pauvreté en Allemagne : évolution, structure et disparités régionales**. *Revue Géographique de l'Est*, 41(1-2),
- Korpela, T.** (2020). **Register-based study on benefit receipt before and after centralising the administration of social assistance in Finland**. Expert workshop non-take-up and coverage of social benefits, Bruxelles, Belgique.
- Kuivalainen, S.** (2007). **Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys**. *Yhteiskuntapolitiikka*, 72(1), pp. 49-56.
- KWIZ** (2002). **Armoede in Amsterdam : Over doelgroepen in het lokaal sociaal beleid, instrumenten voor inkomensondersteuning en participatiebevordering en het gebruik en niet-gebruik van deze voorzieningen**. (*Pauvreté à Amsterdam : à propos des groupes cibles dans la politique sociale locale, des instruments d'aide au revenu et de promotion de la participation et de l'utilisation et de la non-utilisation de ces dispositifs*).
- KWIZ** (2020). **Evaluatie armoedebeleid 2018 Gemeente Tubbergen** (*Évaluation de la politique de lutte contre la pauvreté 2018 Municipalité de Tubbergen*).
- KWIZ** (2020). **Minimamonitor en Inkomens Effectrapportage gemeente Haarlem 2018-2019** (*Minimamonitor et évaluation de l'impact sur les revenus municipalité de Haarlem 2018-2019*).
- Legendre, F.** (2019, décembre). **L'émergence et la consolidation des méthodes de microsimulation en France**. *Économie et statistique*, 510-511-512, pp. 201-207.
- Lyytikäinen, T.** (2008) **Studies on the effects of property taxation, rent control and housing allowances**. Rapport du VATT Institute for Economic Research. <https://ideas.repec.org/p/fer/resrep/140.html>.
- Machin, R.** (2020). **Take-up of Universal credit in the UK: the challenges created by a “digital by default” social security benefit**. Expert workshop non-take-up and coverage of social benefits, Bruxelles, Belgique.
- Matikka, T., Paukkeri, T.** (2016, décembre). **Does information increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program**. VATT Institute for Economic Research, Working Papers, 83.
- Matsaganis, M., Paulus, A., Sutherland, H.** (2008). **The take up of social benefits**. European Observatory on the Social Situation and Demography, Research Note, 2(2008).
- Mazet P., Revil, H.** (2018). **Vivre en situation de non-recours frictionnel. Une enquête menée dans trois Caf**. CNAF, *Revue des politiques sociales et familiales*, 128, pp. 51-58.
- National Audit Office** (2011). **Means testing**. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/09/10121464.pdf>.
- Neveu, É.** (2015). **Sociologie politique des problèmes publics**. Paris : éditions Armand Colin.
- Nicaise, I., Groenez, S., Adelman, L. et al.** (2004). **Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries**. *ESPAnet conference*, Oxford, Angleterre.
- Noël, L.** (2017). **Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise**. Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale. https://sites.uclouvain.be/reso/opac_css/doc_num.php?expl-num_id=3043.

- Odenore (2012). *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. Paris : La Découverte, coll. Cahiers libres.
- Olsthoon, M. (coord.) (2020). *Kansrijk armoedebeleid*. Rapport du CPB (Centraal Planbureau) et du SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau).
- Pacolet, J., Dewispelaere, F. (2012). *Budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen*. HIVA.
- Palier, B. (2002, avril-juin). *De la crise aux réformes de l'État-providence : Le cas français en perspective comparée*. *Revue française de sociologie*, 43(2), pp. 243-275.
- Paukkeri, T. (2017). *The Take-up of welfare benefits: Combining a static and dynamic perspective*. VATT Institute for Economic Research.
- Paukkeri, T. (2018). *Essays on public economy*. <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/31610>.
- Revil, H. (2015). *L'informatisation du non-recours aux droits maladie en France. Effets et limites de la construction des problèmes publics par l'informatique*. *Gouvernement et action publique*, 4(2), pp. 57-80.
- Revil, H., Warin, P., Richard, F., Blanchoz, J. M. (2020, octobre-décembre). *« Renoncement et accès aux soins. De la recherche à l'action ». Cinq années de collaboration entre l'Assurance maladie et l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)*. *Revue française des affaires sociales*, 2020(4), pp. 261-297.
- Rode, A. (2012). *La lutte contre le non-recours au cœur des ambivalences de l'État social*. *Nouvelles pratiques sociales*, 32(1), pp. 67-83.
- Rousselon, J., Viennot, M. (2020). *Inégalités primaires, redistribution : comment la France se situe en Europe*. *La note d'analyse*, 97(7), pp. 1-16.
- Schols, J., Peeters, H. (2017). *Non-take-up de la Garantie revenus aux personnes âgées : une étude qualitative sur les visions et expériences du personnel concerné par l'octroi et/ou la politique relative à la prestation*. *Revue belge de sécurité sociale*, 4, pp. 543-577.
- Schepers, W., De Wispelaere, F., Pacolet, J. (2020). *Actualisering van de studie over de budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de dienst voor alimentatievorderingen (DAVO)*. FOD Financiën, DAVO.
- Spieser, C. (2021). *La protection sociale au-delà de l'État-nation : objets, acteurs et logiques de la transnationalisation des politiques sociales*. *Informations sociales*, 203-204(2-3), pp. 16-25.
- Steenssens, K., Degrave, F., Sannen, L., et al. (2007), *Leven (z)onder leefloon*. HIVA.
- Secours Catholique, Odenore (2021). *Non-recours : une dette sociale qui nous oblige*. Étude.
- Tabin, J.-P., Leresche, F. (2019). *Une critique furtive de l'État social. Une perspective théorique pour comprendre le non-recours raisonné aux prestations sociales*. *Emulations – Revue de sciences sociales*, Varia.
- Tempelman, C., Houkes, A., Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen : eindrapport*. SEO.
- Tervola, J., Jokela, M., Ollonqvist, J. (2021). *Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes*.
- Van der Heyden, M., Van Mechelen, N. (2017). *La lutte contre le non-take-up : le développement de TAKE_ISSOC*. Rapport.
- Van Lancker, W., (2020). *Reducing non-take-up at the local level: results and lessons learned from a randomized controlled trial in a developed welfare state*. *Expert workshop non-take-up and coverage of social benefits*, Bruxelles, Belgique.
- Van Oorschot, W. (1991, février). *Non-take-up of social security benefits in Europe*. *Journal of European Social Policy*, 1, pp. 15-30.
- Van Oorschot, W. (1995). *Realizing rights. A multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits*. Aldershot : Avebury.
- Van Oorschot, W., Math A. (1996, mars). *La question du non-recours aux prestations sociales*. *Recherches et Prévisions*, 43, pp. 5-17.
- Van Oorschot, W. (2019). *Niet-gebruik van sociale rechten. Een algemene introductie ter inspiratie*. *Inspiratiedag Sociaal Werk en Sociaal Beleid*.

- Van Parys, L., Struyven, L.** (2013, septembre). **Withdrawal from the public employment service by young unemployed: A matter of non-take-up or of non-compliance ? How non-profit social work initiatives may inspire public services.** *European Journal of Social Work*, 16(4), pp.451-469.
- Vinck, J., Lebeer, J., Van Lancker, W.** (2018). **Non-take up of the supplemental child benefit for children with a disability in Belgium : A mixed-method approach.** Working paper du Herman Deleeck Centre for Social Policy, université d'Anvers, 1806.
- Virjo, I.** (2000). **Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja syyt.** *Janus*, 8(1), pp. 28-44.
- Warin, P.** (coord.) (2007). **Exit from and non-take-up of public services : A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary.** EXNOTA. European Commission.
http://publications.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_KINA23141ENN.
- Warin, P.** (2016a). **Le non-recours. Définitions et typologie.** *Working paper de l'Odenore*, 1.
- Warin, P.** (2016b). **Le non-recours aux politiques sociales.** Fontaine : Presses universitaires de Grenoble.
- Warin, P.** (2019). **Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques.** Fontaine : Presses universitaires de Grenoble.
- Warin, P.** (2018). **Ce que demande la non-demande. Autour du non-recours aux aides sociales.** *La Vie des idées*.
- Warin, P.** (2020). **Petite introduction à la question du non-recours aux droits sociaux.** Montrouge : ESF éditeur.
- Wiemers, J.** (2015). **Endogenizing take-up of social assistance in a microsimulation model. A case study for Germany.** *International Journal of Microsimulation*, 8(2), pp. 4-27
- Wildeboer Schut, J., Backer, B., Hoff, S.** (2009). **Geld op de plank : Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.** Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.

Annexe 1. Liste des personnes contactées

Nous adressons nos remerciements à toutes les personnes qui ont bien voulu consacrer de leur temps, nous orienter vers les travaux nationaux et répondre à nos questions.

Entretiens :

- Olivier Bargain, professeur des universités en sciences économiques (Laboratoire d'analyse et de recherche en économie et finances internationales, université de Bordeaux)
- Ben Baumberg Geiger, maître de conférences en sociologie (School of Social Policy, Sociology and Social Research, université du Kent)
- Nicolas Bouckaert, économiste, membre du Belgian Health Care Knowledge et Erik Schokkaert, professeur en sciences économiques (département d'économie, université catholique de Louvain)
- Catherine Collombet, sous-directrice, Mission des relations européennes, internationales et de la coopération, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
- Hans Dubois et Anna Ludwinek, directeurs de recherche, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)
- Johannes Geyer, économiste, directeur adjoint du département adjoint d'économie publique (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW, Berlin)
- Donald Hirsch, professeur de politiques sociales, directeur du Centre for Research in Social Policy (CRSP, université de Loughborough)
- Julie Janssens, doctorante en sociologie (Herman Deleeck Centre for Social Policy, université d'Anvers) et chercheuse dans le projet TAKE
- Tuija Korpela, chercheuse (Direction de la recherche, agence de sécurité sociale de Finlande [Kela])
- Laurence Noël, collaboratrice scientifique, Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale
- Nikola Tietze, chercheuse en sociologie, centre Marc Bloch (CMB, Berlin) et à la fondation hambourgeoise pour l'avancement des sciences et de la culture (WiKu, Hambourg)
- Henk Van Hoetegem, coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Belgique) et François Demonty, collaborateur, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale
- Bert Van Putten, directeur général du Kenniscentrum voor Werk en Inkomen en Zorg (KWIZ)

Échanges par courriel :

- Andreas Aust, chargé de la politique sociale (Der Paritätische Gesamtverband)
- Peter Haan, professeur en économie publique (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW, Berlin)
- Oliver Hümbelin, professeur en sociologie, département du travail social, Haute École spécialisée bernoise)
- Barbara Lucas, professeure de politiques sociales (Haute École de travail social, Genève)
- Caren Tempelman, économiste (SEO Amsterdam economics)
- Jussi Tervola, directeur de recherche (Terveysten ja hyvinvoinnin laitot [THL])
- Felix Wilke, chercheur (département du travail social, EAH Jena) et Leïla Akremi, chercheuse (Réseau de recherche sur l'assurance vieillesse, assurance pension allemande, Deutsche Rentenversicherung Bund)
- Équipe « Take-up » en charge des statistiques sur le recours aux prestations sociales (Department for Work and Pensions [DWP])

Annexe 2. Les prestations de solidarité dans les pays de l'étude

Les données mobilisées dans cette partie sont collectées à partir du système d'information mutuelle sur la protection sociale (Missoc) de la Commission européenne, ainsi que des fiches descriptives des modèles sociaux-fiscaux mises en place par l'OCDE afin de réaliser le modèle TaxBEN. Ces deux dispositifs rassemblent des informations à jour sur la législation de la protection sociale dans tous les pays de l'Union européenne. Cette analyse a été complétée par des notes produites par les conseillers sociaux du ministère des Solidarité et de la Santé, les travaux du sous-groupe des indicateurs du Comité de la protection sociale (Conseil de l'Europe), ainsi qu'une revue de littérature.

Allemagne

Le système de protection sociale allemande a conservé, en dépit d'évolutions, sa structure originelle bismarckienne des assurances sociales professionnelles. Outre le régime de sécurité sociale lié au travail, la protection sociale en Allemagne prévoit également diverses prestations familiales dont des allocations familiales universelles, de montants plus élevés qu'en France, et des allocations logement. L'assistance sociale proprement dite est constituée d'un revenu de base (aide sociale ou Sozial-Hilfe). Depuis la réforme de l'assurance chômage dans le cadre des lois Hartz⁶⁶, le régime d'indemnisation des chômeurs de longue durée a été aligné sur celui du revenu de base. En effet, la loi Hartz IV, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005, a fusionné avec l'ancienne allocation chômage pour les chômeurs ayant épuisé leur droit, prise en charge par l'État fédéral, et l'aide sociale, prise en charge par les communes.

Pour la population sans emploi, c'est le système d'assurance chômage (Arbeitslosenversicherung) qui prévaut avec une prestation d'assurance (Arbeitslosengeld I) et deux prestations d'assistance sous condition de ressources : Arbeitslosengeld II (ALG-II) et Sozialgeld. En 2020, l'indemnisation du chômage par l'Arbeitslosengeld I est versée à 1,1 million de bénéficiaires. L'Arbeitslosengeld II est un minimum individuel pour les chômeurs qui n'ont pas le droit aux prestations d'assurance chômage (Arbeitslosengeld I) ou qui ont épuisé ces droits au regard de cette assurance, sous condition de ressources (soit 3,8 millions de bénéficiaires en 2020). Les personnes à charge incapables de travailler peuvent faire la demande d'une allocation sociale (Sozialgeld) qui est versée à 1,5 million de bénéficiaires en 2020. Ces deux prestations sont d'un montant identique et varient selon la composition familiale. L'ALG-II vient donc remplacer l'allocation chômage (Arbeitslosengeld I) assurantielle et proportionnelle au revenu antérieur, qui n'excède pas en théorie 12 mois. Par ailleurs, elle tient compte des ressources du ménage (l'allocation d'un chômeur dont le conjoint a des revenus peut donc être réduite). De fait, l'ALG-II constitue un revenu minimal en cas d'absence de droit à l'indemnisation ou d'épuisement des droits ; l'allocation est également ouverte aux personnes en emploi selon le principe d'une allocation différentielle.

Les autres minima sociaux (SozialHilfe) jouent un rôle plus modeste en Allemagne. Ils sont versés aux personnes de plus de 18 ans qui ne sont pas disponibles sur le marché du travail soit pour des raisons de vieillesse ou d'invalidité (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), soit pour des raisons d'éloignement temporaire du marché du travail (Hilfe zum Lebensunterhalt). Un dernier minimum, l'Asylbewerberleistungen est à destination des demandeurs d'asile en Allemagne. En 2015, au moment de la crise libyenne, cette prestation était versée à près d'un million de personnes. Le tableau A.1 décrit l'évolution du nombre de bénéficiaires des minima sociaux selon l'institut statistique (INS) allemand.

⁶⁶ Les réformes Hartz sont les réformes du marché du travail qui ont eu lieu en Allemagne, entre 2003 et 2005, sous le mandat du chancelier Gerhard Schröder.

Tableau A.1 • Évolution du nombre de bénéficiaires des minima sociaux selon l'INS allemand de 2006-2020 (au 31 décembre de l'année)

	Allocation chômage assurantiel - Arbeitslosengeld I	Total des bénéficiaires des minima sociaux	Assurance de base des demandeurs d'emploi			Hilfe zum Lebensunterhalt	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Asylbewerberleistungen	Population (1 ^{er} janvier de l'année n+1)
			Total	Dont :					
				Arbeitslosengeld II	Sozialgeld				
2006	1 203 874	8 071 454	7 114 083	5 268 407	1 845 676	81 818	681 991	193 562	82 314 906
2007	946 307	7 847 350	6 872 989	5 059 671	1 813 318	88 459	732 602	153 300	82 217 837
2008	907 403	7 434 329	6 446 462	4 758 141	1 688 321	92 320	767 682	127 865	82 002 356
2009	1 121 551	7 507 741	6 529 892	4 860 326	1 669 566	92 750	763 864	121 235	81 802 257
2010	879 685	7 175 641	6 150 344	4 641 468	1 508 876	98 354	796 646	130 297	80 222 065
2011	770 508	6 960 400	5 864 468	4 374 948	1 489 520	108 215	844 030	143 687	80 327 900
2012	879 477	7 000 223	5 822 548	4 318 039	1 504 509	112 585	899 846	165 244	80 523 746
2013	880 678	7 168 457	5 858 901	4 314 634	1 544 267	122 376	962 187	224 993	80 767 463
2014	842 028	7 356 964	5 858 797	4 282 241	1 576 556	132 770	1 002 547	362 850	81 197 537
2015	785 753	7 986 994	5 837 290	4 243 707	1 593 583	137 145	1 038 008	974 551	82 175 684
2016	751 764	7 860 420	5 972 889	4 322 837	1 650 052	133 389	1 025 903	728 239	82 521 653
2017	705 315	7 587 542	5 933 234	4 246 799	1 686 435	126 873	1 058 827	468 608	82 792 351
2018	708 040	7 203 717	5 592 474	3 979 908	1 612 566	121 511	1 078 521	411 211	83 019 213
2019	766 568	6 872 435	5 280 242	3 739 301	1 540 941	113 314	1 085 043	393 836	83 166 711
2020	1 059 558	6 917 315	5 316 845	3 812 212	1 504 633	119 860	1 098 625	381 985	83 155 031

Source > Statistik der Bundesagentur für Arbeit et Statistische Ämter des Bundes und der Länder (INS).

Belgique

Le système de protection sociale belge est fondé sur le principe bismarckien de l'assurance professionnelle. La protection sociale belge se distingue par une gestion par l'État fédéral pour certaines prestations et par les régions pour d'autres. Les compétences de l'État fédéral tendent néanmoins à être transférées vers les régions ; c'est le cas de l'accompagnement des chômeurs, mais aussi de l'administration de prestations monétaires comme les allocations familiales et les aides aux personnes âgées.

En Belgique, pour les personnes affiliées à un régime professionnel, l'indemnisation du chômage joue un rôle central dans le système de protection sociale et la couverture du risque exclusion sociale. En effet, la durée d'indemnisation du chômage est illimitée ; du fait de la dégressivité de l'allocation, celle-ci est ramenée au bout de 4 ans au niveau proche du revenu minimum mais c'est le système d'assurance chômage qui continue de la verser. Pour bénéficier des prestations de chômage, le demandeur doit justifier d'un certain nombre de jours de travail ou assimilés au cours d'une période de référence antérieure. Ces conditions sont parmi les plus strictes de l'UE, ce qui correspond au fait que la durée d'indemnisation est importante. Le demandeur doit également chercher activement un emploi et collaborer aux actions d'accompagnement et de formation proposées par le service de l'emploi. Des entretiens individuels évaluent les efforts du chômeur pour se réinsérer sur le marché du travail. En cas d'efforts jugés insuffisants, le paiement des allocations peut être suspendu. Le montant de l'allocation dépend du dernier salaire mensuel brut plafonné, de la situation familiale (charge d'enfants, cohabitant ou non) à partir de la 2^e année d'indemnisation et de la durée de l'activité professionnelle antérieure. À compter du 13^e mois, le montant de l'allocation diminue en plusieurs phases plus ou moins longues en fonction de la durée de l'activité professionnelle antérieure à la situation de chômage, pour atteindre une allocation forfaitaire. Le début de la dégressivité de l'allocation est repoussé de 2 mois par année de passé professionnel. Il existe également une allocation d'attente ou d'insertion pour les jeunes chômeurs à la sortie des études (sous condition). Le régime d'assurance chômage est confié à l'Office national de l'emploi (Onem) et ses bureaux du chômage, ainsi qu'à des organismes de paiement. Certaines missions assurées par l'Onem ont été transférées aux régions (accompagnement des chômeurs).

Les personnes sans assurance sociale car non affiliée à un régime socio-professionnel, soit parce qu'elles n'ont jamais travaillé soit parce qu'elles n'ont pas suffisamment travaillé pour ouvrir leurs droits à l'assurance chômage, peuvent bénéficier d'un revenu de base (le revenu d'intégration sociale [RIS]) et d'un complément familial associé (ainsi que d'un supplément logement mais très faible). Le revenu d'intégration sociale est versé à partir de 18 ans (jusqu'à l'âge de la retraite où le minimum vieillesse prend le relai), il s'agit d'une prestation sous condition de ressources. Le montant du revenu d'intégration est de 985 euros par

mois en 2021 pour une personne isolée et 1 331 euros par mois pour une personne vivant avec au moins un enfant mineur à sa charge. Pour une personne qui cohabite le montant est de 656 euros par mois. Il faut ajouter à ce minimum, un minimum vieillesse en Belgique (Garantie de revenus aux personnes âgées [Grapa]). Le RIS et la Grapa sont substitués par des prestations aux personnes handicapées en cas de handicap. Depuis 2014, la compétence en matière d'allocation pour l'aide aux personnes âgées a été transférée aux différentes Communautés.

Depuis 1971, les prestations familiales sont universelles comme dans de nombreux pays, précédemment elles n'étaient octroyées qu'aux personnes affiliées à un régime professionnel. Il n'existe pas d'allocations directes d'aide au logement. Toutefois, il existe des aides pour l'accès à la propriété, ainsi que des mesures de mise à disposition de logements dits « sociaux », avec des loyers réduits en fonction des revenus des locataires. Le tableau A.2 décrit l'évolution du nombre de bénéficiaires des minima sociaux selon le Service public fédéral de sécurité sociale (SPF).

Tableau A.2 • Évolution du nombre de bénéficiaires de prestation chômage et de revenu minimum en Belgique de 2006-2020 (au 31 décembre de l'année)

	Prestation chômage	Revenus minima			Population (1 ^{er} janvier de l'année n+1)
		Revenu d'intégration sociale (RIS)	Garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) [au 1 ^{er} janvier n+1]	Prestations liées au handicap	
2006	704 467	79 654	68 406	233 755	10 584 534
2007	665 326	81 145	79 152	243 877	10 666 866
2008	634 922	85 796	86 199	250 705	10 753 080
2009	660 971	94 801	88 225	264 668	10 839 905
2010	647 158	95 299	92 999	278 071	11 000 638
2011	632 467	94 892	96 249	289 814	11 075 889
2012	635 483	96 638	101 413	304 452	11 137 974
2013	638 072	100 787	105 514	320 823	11 180 840
2014	590 664	104 004	108 290	343 926	11 237 274
2015	524 661	121 398	107 856	370 408	11 311 117
2016	489 990	136 181	106 222	390 765	11 351 727
2017	452 602	141 568	104 265	404 657	11 398 589
2018	406 825	146 291	nd	426 607	11 455 519
2019	363 910	145 700	nd	447 867	11 522 440
2020	346 347	156 653	nd	471 040	11 566 041

nd : non disponible.

Source > Office national de l'emploi (Onem) ; Service public fédéral de sécurité sociale. Certaines de ces données sont issues de la collecte sur les bénéficiaires de prestations réalisées par le sous-groupe « indicateurs » du comité de la protection sociale (Conseil de l'Europe).

Finlande

Le système de protection sociale finlandais a une orientation universaliste, avec un certain nombre de prestations non soumises à condition de revenu comme l'allocation chômage de base, l'allocation d'études ou encore les prestations familiales. Le système est géré par l'État et financé majoritairement par l'impôt.

Depuis les réformes des années 1990, la tendance est cependant à un ciblage des prestations sur des catégories de populations à l'image de l'assistance sociale ou de l'allocation logement. La protection sociale est gérée par un organisme national public, l'institut d'assurances sociales appelé Kela, placé sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et de la Santé. Le Kela assure les remboursements et indemnités journalières de maladie, l'allocation chômage de base (qui est forfaitaire), les aides au logement, les allocations familiales et les aides sociales telles que les minima sociaux, les bourses étudiantes, etc. Son action est complétée par celle des municipalités qui jouent un rôle important dans la fourniture de certains services comme la santé ou les services sociaux (hôpitaux, aides d'urgence). Le secteur privé intervient pour les retraites, qui relèvent d'un régime par capitalisation et sont gérées par des fonds de pension (à l'exception de la pension de base versée par Kela) dont l'activité est encadrée par l'État, et pour l'assurance chômage, gérée par les syndicats et pour laquelle l'adhésion des salariés n'est pas obligatoire (comme en Suède).

Le régime d'indemnisation du chômage se décompose en une allocation de base et une allocation volontaire proportionnelle au revenu. Avant les réformes de 1994 consécutives à la récession du début des années 1990, l'allocation de base pouvait être versée sans limite de durée. Depuis, ce principe a été abandonné et les conditions d'éligibilité durcies. En 2021, l'allocation de base est versée à tout chômeur âgé de plus de 17 ans, ayant cumulé au moins 6 mois de travail sur les 28 derniers mois, inscrit comme demandeur d'emploi et sans critère de ressources (un cumul entre prestation chômage et emploi est possible, mais la prestation est alors ajustée). L'indemnité est de 34 euros par jour (726 euros par mois), 39 euros si elle participe à un accompagnement vers l'emploi. L'allocation fonction du revenu (même conditions que l'allocation de base) correspond à une indemnité calculée proportionnellement aux salaires antérieurs (45 % de la différence entre le salaire journalier et l'indemnité de base) et qui s'ajoute à l'allocation de base. Elle est versée par les fonds de chômage gérés par les syndicats. La durée maximale du chômage est généralement de 400 jours. La durée d'indemnisation du chômage a été réduite à 300 jours pour les chômeurs n'ayant travaillé que 3 années consécutives et augmentée à 500 jours pour les personnes de plus de 58 ans.

Les ménages avec de faibles ressources peuvent bénéficier de « l'allocation sociale de base ». Elle est cumulable avec l'allocation logement. Elle dépend du revenu du ménage et elle est sans condition d'activité. Son montant est de 504 euros par mois pour une personne seule. En décembre 2020, plus de 153 000 ménages en ont bénéficié (tableau A.3). Sur une année, près de 311 000 ménages et 464 000 personnes, soit 8,4 % de la population finlandaise ont bénéficié de cette aide. Jusqu'en 2016, ce revenu minimum était géré par les municipalités. La responsabilité a été transférée à Kela le 1^{er} janvier 2017, dans un souci de faciliter l'accès, d'uniformiser les conditions d'octroi et le montant de cette prestation au niveau national. Une hausse des bénéficiaires a été observée à la suite de ce transfert de compétence (+22 % de ménages bénéficiaires entre 2016-2020). Les municipalités ne gardent que la possibilité d'attribuer des aides d'urgence (logement) et des prêts aux personnes en difficulté. Une expérimentation de revenu universel (ou plutôt inconditionnel, car il était réservé aux chômeurs en fin de droits de 17 à 58 ans, et non pas universel) a été lancée entre 2017 et 2018 auprès de 2 000 chômeurs. Elle n'a pas été poursuivie depuis.

Pour les personnes de plus de 65 ans, le système de retraite finlandais est construit autour de deux systèmes : un système d'assurance financé par les cotisations et un système de couverture universelle et de pension de garantie (pension nationale), garantissant une pension minimum. Ce second système fonctionne comme un minimum vieillesse dans la mesure où au-delà d'un certain montant de pension du système d'assurance cette seconde pension n'est pas versée. En 2020, environ 100 000 Finlandais percevaient exclusivement cette pension nationale, soit 6 % des retraités.

L'allocation logement est fonction des revenus du ménage. En décembre 2020, 858 600 personnes (régime général, retraités et étudiants) bénéficiaient d'une aide au logement versée par Kela pour un montant d'environ d'1,5 milliard d'euros. Les familles bénéficient d'allocations familiales versées dès le premier enfant, sans condition de revenu, et jusqu'à ses 17 ans. Des aides supplémentaires sont destinées aux familles dans des situations particulières (familles monoparentales, notamment).

Tableau A.3 • Évolution du nombre de bénéficiaires de prestation chômage et de revenu minimum en Finlande de 2006-2020 (au 31 décembre de l'année)

Année	Prestation chômage	Revenus minima			Population (1 ^{er} janvier de l'année n+1)
		Allocation sociale de base (ménage)	Prestations liées au handicap	Pension nationale ¹ (minimum vieillesse)	
2006	247 807	94 855	216 577	103 437	5 276 955
2007	217 321	92 648	219 598	102 894	5 300 484
2008	228 045	99 782	219 327	104 302	5 326 314
2009	299 124	112 000	216 930	105 061	5 351 427
2010	284 970	112 000	211 000	105 415	5 375 276
2011	275 245	108 000	203 000	105 900	5 401 267
2012	303 559	106 000	193 000	104 351	5 426 674
2013	346 000	110 000	183 000	104 241	5 451 270
2014	394 450	120 000	173 000	103 275	5 471 753
2015	423 114	122 000	161 000	102 994	5 487 308
2016	410 561	125 000	153 000	102 153	5 503 297
2017	366 858	134 000	145 000	100 972	5 513 130
2018	333 909	130 000	139 000	99 903	5 517 919
2019	328 171	142 000	134 000	100 265	5 525 292
2020	439 000	153 000	130 000	100 516	5 533 793

1. Exclusivement bénéficiaires de la pension nationale.

Source > Social Insurance Institution and the Financial Supervisory Authority (FIN-FSA) ; National Institute for Health and Welfare (THL) ; Finnish Centre for Pensions.

Royaume-Uni

Le système de protection sociale britannique, bien qu'ayant connu des évolutions contrastées selon les périodes, a conservé une forte empreinte beverdigienne, du fait de la prédominance des prestations universelles forfaitaires formant un filet de sécurité en cas de perte de revenu et d'une référence au marché du travail qui reste centrale. Les prestations de remplacement liées au travail comme la retraite, l'invalidité et le chômage sont ainsi forfaitaires. Pour la retraite, la majorité des Britanniques bénéficient toutefois, en sus de la pension d'État (State Pension), de pensions complémentaires versées par des organismes publics ou privés (fonds de pension). À côté de ce cadre d'assurance, des minimas sociaux et des allocations sous forme de crédits d'impôts (Tax Credit) pour les travailleurs à faible revenu ont été créés. La plupart de ces prestations sont peu à peu remplacées par le crédit universel (Universal Credit) créé en 2012 (encadré A1).

Au Royaume-Uni, trois prestations jouent le rôle de minimum social pour les personnes en âge de travailler ; elles sont alignées s'agissant du montant mais les conditions d'accès varient.

D'abord, il existe une partie assistancielle dans le dispositif d'allocation chômage (Income-based Jobseeker's Allowance). Cette allocation chômage est versée sous condition de revenu aux personnes n'ayant pas assez cotisé ou ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage. Les allocations chômage non soumises à un critère de revenu (Contribution-based Jobseeker's Allowance) ne durent que 6 mois ; ensuite, les chômeurs basculent dans l'allocation d'assistance d'une durée illimitée tant que les conditions d'accès sont remplies (ne pas avoir d'épargne au-delà de 18 000 euros, le conjoint ne doit pas travailler plus de 24 heures par semaine, résider légalement dans le pays). Le montant de la prestation varie selon l'âge et la situation familiale : de 65 à 128 euros par semaine. Les bénéficiaires de ces prestations doivent être dans une démarche active de recherche d'emploi. Dans le cadre de l'Income Support, ce n'est pas le cas. L'Income Support est un revenu minimum pour les personnes aptes au travail mais sans ressources ou avec de faibles revenus. Pour percevoir l'Income Support, il faut travailler moins de 16 heures par semaine et se trouver dans certaines situations considérées comme empêchant la recherche d'un emploi (aider un proche dépendant, être isolé avec un enfant en bas âge, être enceinte, avoir moins de 20 ans et être en formation à temps plein, être en arrêt maladie, autres cas : certains étudiants, réfugiés apprenant l'anglais, etc.). Le montant de la prestation dépend de la situation familiale (nombre de personnes dans le foyer et leur âge) et est conditionné au revenu ; le montant est minoré si le bénéficiaire a moins de 25 ans. L'Income Support n'est pas cumulable avec l'assurance chômage, mais il l'est avec l'allocation logement. Enfin, l'Employment and Support Allowance (ESA) concerne les individus reconnus comme ayant une maladie longue durée ou un handicap physique ou mental et de ce fait inaptes temporairement au travail. L'ESA peut être

attribué sans condition de revenu si le bénéficiaire a suffisamment cotisé au système d'assurance national ou sous condition de revenu lorsque ce n'est pas le cas. Dans le premier cas, on parle de ESA-contributif et dans le second de ESA lié au revenu. L'ESA est cumulable avec les allocations logement, les allocations familiales et le Child Tax Credit (voir plus bas). Pour les retraités, il existe un minimum vieillesse, le Pension Credit, qui complète la pension de retraite jusqu'à un certain montant. Il existe également le Over 80 Pension, qui est versé à partir de 80 ans aux personnes ne recevant pas de pension de base ou en percevant une dont le montant est faible. Toutes ces prestations proposent des montants similaires, qui varient selon l'âge et la situation familiale et peuvent être complétés par des primes en fonction de la situation de handicap ou de dépendance, le degré de dépendance ou de handicap, etc.

Au Royaume-Uni, le soutien aux revenus repose également de manière plus large sur les allocations logement (Housing Benefit), dans un contexte de forts coûts du logement. Leur montant est beaucoup plus élevé qu'en France (par exemple, pour une région standard, 710 livres par mois pour une personne seule) et elles sont cumulables avec certaines prestations précédemment citées et les crédits d'impôts.

Le Royaume-Uni se distingue en Europe par l'importance des dispositifs de crédits d'impôt, mis en place dès la fin des années 1970 et dont l'importance a eu tendance à s'accroître avec le temps. Leur introduction a répondu à deux objectifs, celui de la lutte contre les trappes à inactivité et celui de la lutte contre la pauvreté, notamment des familles. Les « crédits d'impôt » soutiennent le revenu des ménages actifs à bas revenus (Working Tax Credit) et des ménages avec des enfants à charge, sans condition d'activité (Child Tax Credit). Les crédits d'impôt jouent un rôle important depuis le programme « Welfare to work » de la fin des années 1990. L'objectif de ce programme était de passer d'allocations faibles et généralisées à des aides ciblées et plus élevées accompagnées d'une incitation au travail. Le Working Tax Credit (WTC) est une prestation monétaire dégressive des revenus d'activité perçus. Le taux de réduction de l'allocation est de 41 % à partir d'un seuil de revenus de 6 500 livres par an. En deçà, l'allocation est perçue complètement. À titre d'ordre de grandeur, un couple ou une personne seule avec enfant à charge peut percevoir jusqu'à 2 000 livres par an ; des suppléments s'ajoutent pour les frais de garde. Le Child Tax Credit (CTC) est versé aux parents, sans condition d'activité, pour charge d'enfants jusqu'à 16 ans ou 20 ans si l'enfant est en étude. Il s'ajoute au WTC dans le cas où le ménage est éligible au WTC. Le montant dépend du nombre d'enfants et il existe un supplément pour enfant handicapé. L'ordre de grandeur est 2 800 livres par an et par enfant jusqu'à 2 enfants (3 300 livres pour un enfant handicapé) ; au-delà de 2 enfants, un supplément est possible sous condition. Le taux de réduction de l'allocation est de 41 % à partir d'un seuil de revenu qui varie selon le nombre d'enfants. En matière de politique familiale, le Royaume-Uni possède également d'autres prestations familiales dont la plus importante est le Child Benefit (encadré A1).

Le suivi des bénéficiaires de prestations de solidarité est à ce jour complexe au Royaume-Uni, du fait de la mise en œuvre progressive de l'Universal Credit. Néanmoins, on peut dire que 5 800 000 personnes bénéficient de l'Universal Credit en novembre 2020, ce qui atteste désormais de sa montée en puissance effective, et que près de 4 millions de personnes perçoivent un revenu minimum encore en place (tableau A.4). Selon, le DWP, fin 2020, près de 23 millions de Britanniques ont demandé une prestation et presque 10 millions avaient l'âge de travailler (DWP, 2021) ;

Tableau A.4 • Évolution du nombre de bénéficiaires de prestation chômage et de revenu minimum au Royaume-Uni de 2006-2020 (mois de novembre de l'année)

Année	Prestation chômage	Universal Credit	Revenus minima			Housing Benefit	Population (1 ^{er} janvier de l'année n+1)
	Contribution and Income		Income Support	Employment and Support Allowance	Pension Credit		
2006	860 147	-	2 142 101	-	2 738 618	-	61 073 279
2007	741 102	-	2 107 223	-	2 734 460	-	61 571 647
2008	1 036 377	-	2 090 139	53 756	2 731 341	4 171 943	62 042 343
2009	1 469 801	-	1 910 310	425 836	2 739 799	4 579 179	62 510 197
2010	1 328 842	-	1 787 687	593 875	2 717 222	4 798 321	63 022 532
2011	1 478 385	-	1 586 824	857 839	2 644 330	4 935 919	63 495 088
2012	1 443 519	-	1 189 177	1 447 892	2 497 369	5 050 400	63 905 342
2013	1 132 754	nd	907 681	1 987 000	2 370 552	4 985 508	64 351 203
2014	761 702	nd	784 393	2 274 459	2 218 923	4 883 485	64 853 393
2015	581 155	147 275	693 611	2 361 730	2 043 153	4 739 427	65 379 044
2016	460 666	411 180	625 519	2 389 840	1 891 232	4 550 616	65 844 142
2017	408 531	650 283	573 755	2 317 227	1 766 120	4 331 095	66 273 576

2018	299 077	1 389 187	485 333	2 139 536	1 642 874	3 927 728	66 647 112
2019	165 918	2 655 220	340 416	1 936 451	1 555 647	3 307 298	67 025 542
2020	297 847	5 789 314	262 383	1 869 183	1 476 266	2 966 172	

Source > Department for Work and Pensions, benefit statistics (Stat-Xplore).

Encadré A.1 • La réforme de l'Universal Credit

Les prestations de base sont fusionnées dans la nouvelle allocation universelle, l'Universal Credit (UC), instauré par la réforme (Welfare Reform Act) de 2012. La réforme conçoit l'UC comme un soutien temporaire le temps de percevoir un revenu de son travail suffisant. Le retour à l'emploi et l'augmentation des heures travaillées sont une priorité. Concrètement, la nouvelle allocation fusionne les minima sociaux, les crédits d'impôt WTC et CTC et l'allocation logement. Les crédits d'impôt représentent près de la moitié de l'enveloppe de l'UC, les minima sociaux 20 % et l'aide au logement 35 %. L'allocation est familialisée et est différentielle des revenus du travail.

Les prestations suivantes (marquées d'une croix) ont vocation à être fusionnées, une fois la mise en œuvre effective de l'Universal Credit :

Risque	Nom	Nature de la prestation	Caractéristiques de la prestation	Champ de l'UC
Chômage	Contribution-based Jobseeker's Allowance	Assurance (contributive)	Forfaitaire, 6 mois maximum	
	Income-based Jobseeker's Allowance	Assistance (sous condition de revenu) après 6 mois, ou dès le début si pas droit à la première	Forfaitaire, familialisée	x
Pauvreté	Income Support (IS)	Assistance, condition de revenu, dispense de recherche d'emploi	Forfaitaire, familialisée	x
	Council Tax Benefit	Réduction de la taxe foncière, condition de revenu	Variations locales	x
	Working Tax Credit (WTC)	Monétaire, liée à l'emploi	Fonction du revenu, familialisée	x
Handicap	Employment and Support Allowance (ESA)	Assistance, personnes dans l'incapacité temporaire de travailler	Forfaitaire	x
Famille	Child Benefit (CB)	Universelle	Forfait/enfant (sauf dégressivité au-delà d'un seuil de revenu)	
	Child Tax Credit (CTC)	Monétaire, aide pour enfants à charge, non liée à l'emploi	Fonction du nombre d'enfants et du revenu	x
	One-Parent Family Payment (OFP)	Sous condition de revenu, soutien pour parent isolé (enfant ≤ 7 ans)	Forfaitaire	
	Jobseeker's Transitional Payment	Soutien pour parent isolé et en recherche d'emploi, enfants entre 7 et 13 ans (sortis du droit à l'OFP)	Fonction du revenu	
	Back to Work Family Dividend	Soutien pour parent isolé qui reprend un emploi	Taux plein pendant 1 an après la reprise d'emploi, ½ taux pour la 2 ^e année	
Logement	Guardian Allowance	Prestation d'accueil des orphelins	Forfaitaire, sans condition de revenu	
	Housing Benefit (HB)	Sous condition de revenu et épargne < 16 000 livres	Fonction de la taille du logement	x

La mise en place de cette réforme, lancée officiellement au début des années 2010, a divisé l'administration et le gouvernement britanniques. Après avoir été décalée à plusieurs reprises, la montée en charge totale du dispositif est désormais prévue selon le Department for Work and Pensions pour 2024-2025. De l'avis général, la mise en œuvre de cette réforme a été véritablement chaotique (Bozio et Sultan Parraud, 2021). Selon les auteurs, les premiers effets de la réforme sont les suivants :

- les ménages sans revenu d'activité ne sont pas impactés par la réforme car le montant socle correspond au montant des prestations remplacées ;
- la réforme entraîne d'importants transferts entre ménages, au profit des couples avec enfants et des ménages actifs. Les familles monoparentales sont majoritairement perdantes ;
- la réforme réduit de manière relativement importante les cas de forte désincitation à l'emploi ;
- les résultats d'une expérimentation sur la fin du tiers-payant des allocations logement montrent que les taux d'impayés augmentent à court terme de 5,5 % dans les localités où le versement direct de l'allocation aux locataires a été mis en place, mais l'effet se réduit au bout de 6 mois à une hausse de 2 % des taux d'impayés.

Les Pays-Bas

Le système de protection sociale néerlandais correspond à un modèle d'assurances sociales de type bismarckien dont le financement repose principalement sur les cotisations sociales. Néanmoins, l'impôt finance aux Pays-Bas les prestations de « l'assistance sociale », les allocations familiales et l'allocation aux jeunes handicapés. Les assurances sociales sont gérées par deux organismes différents, placés l'un comme l'autre sous la tutelle de l'État. Les municipalités ont un rôle important à jouer dans certains programmes de l'assistance sociale, dans la mesure où elles ont la charge de la lutte contre la pauvreté. Les fonds pour le paiement du revenu minimum sont ainsi versés par le gouvernement central aux municipalités.

Le régime d'assurance chômage est une première couverture contre le risque de pauvreté. Comme dans de nombreux pays, le système d'assurance chômage a plusieurs niveaux : d'abord une prestation de 3 mois concerne tous les Néerlandais qui

ont travaillé pendant au moins 26 semaines des 36 semaines précédant le 1^{er} jour de chômage (critère de la semaine). Une allocation chômage plus longue est servie pour les personnes ayant perçu un salaire pendant au moins 208 heures au cours de 4 des 5 années civiles (critère des années). Dans ce cas, la personne a le droit à une prestation payable pour un nombre de mois égal au nombre d'années d'emploi dans la limite de 24 mois. Il s'ajoute à ces dispositifs des mesures spécifiques pour les chômeurs âgés : 60 ans ou plus ; 50 ans quand ils sont atteints d'une incapacité de travail partielle. L'octroi d'un revenu aux chômeurs âgés est assuré jusqu'à l'âge légal de la retraite. L'Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) et l'Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) sont progressivement supprimés (fin de l'IOW au 1^{er} janvier 2024). Le niveau de l'allocation chômage est déterminé à partir du salaire perçu l'année précédant la période de chômage et s'établit entre 75 % et 70 % de celui-ci. Lorsque les droits au chômage sont épuisés s'ouvrent alors les droits au revenu minimum (bijstand).

Le principal minimum social est le bijstand, revenu de base similaire au RSA en France, il est aussi appelé revenu d'insertion. Pour être bénéficiaire du bijstand, il faut avoir plus de 18 ans, être établi légalement aux Pays-Bas, disposer de revenus insuffisants pour subvenir à ses propres besoins et ne pas être éligible à d'autres aides (à l'exception des aides aux revenus « toeslagen » détaillées ci-dessous). Le niveau de revenu minimum garanti est fixé en fonction du salaire minimum (minimumloon). Ainsi, un couple sans enfant devrait disposer *a minima* pour vivre d'un salaire minimum, tandis qu'une personne seule devrait disposer de 70 % de celui-ci. En 2020, cela correspond respectivement à environ 18 000 euros et 12 600 euros par an. Le bijstand complète le revenu des allocataires jusqu'à ce montant. Les revenus du capital sont pris en compte et des dispositions spécifiques concernent les jeunes de 18 à 21 ans.

Il existe un complément de prestation sous condition de ressources lié au logement cumulable avec le bijstand ou les allocations chômage. Il fonctionne comme le revenu d'insertion, il s'agit donc d'une prestation différentielle entre le loyer payé et un loyer fixé par l'État.

Enfin, pour finir ce panorama, il faut noter qu'il existe aux Pays-Bas un minimum vieillesse (une pension minimale forfaitaire de retraite), une prestation liée à l'invalidité et des allocations familiales universelles. L'évolution du nombre de bénéficiaires aux Pays-Bas est présentée dans le tableau A.5.

Tableau A.5 • Évolution du nombre de bénéficiaires de prestation chômage et de revenu minimum au Pays-Bas de 2006 à 2020 (au 31 décembre de l'année)

Année	Prestation chômage	Dont : Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW)	Revenu d'insertion (bijstand)			Prestation d'invalidité	Population (1 ^{er} janvier de l'année n+1)
			Total	Avant l'âge de la retraite	Après l'âge de la retraite		
2006	249 100	-	329 400	300 900	28 400	863 400	16 357 992
2007	192 000	-	304 700	273 900	30 700	846 600	16 405 399
2008	170 800	-	292 300	258 800	33 600	837 500	16 485 787
2009	269 900	-	316 600	280 800	35 800	834 100	16 574 989
2010	263 700	400	345 200	307 000	38 300	831 900	16 655 799
2011	269 900	700	359 100	318 600	40 500	824 500	16 730 348
2012	340 200	1 200	370 200	330 200	40 000	816 900	16 779 575
2013	437 700	1 900	398 800	358 800	40 000	817 800	16 829 289
2014	440 800	2 800	417 500	376 800	40 700	820 300	16 900 726
2015	445 900	3 700	428 200	387 000	41 100	808 600	16 979 120
2016	412 000	5 000	442 400	399 500	42 800	806 900	17 081 507
2017	330 000	6 000	434 500	389 500	44 900	807 500	17 181 084
2018	262 700	6 800	414 100	367 200	46 800	812 000	17 282 163
2019	223 500	9 700	400 500	352 300	48 200	818 400	17 407 585
2020	285 700	9 800	415 300	365 000	50 300	815 600	17 475 415

Source > Statistics Netherlands (CBS-INS) ; Institute for Employee Benefit Schemes (Uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen - UWV).

Annexe 3. Principales estimations du non-recours au « revenu minimum » en comparaison européenne

Les estimations du taux de non-recours aux « revenus minima » ne sont pas uniformes en fonction des pays étudiés, c'est-à-dire qu'en fonction du type de données et des performances de la simulation de l'éligibilité, le mode de calcul servant à mesurer le phénomène est différent. De surcroît, pour une même prestation étudiée au sein d'un même pays, les choix méthodologiques des auteurs sont différents, ce qui rend d'autant plus délicat l'exercice de comparaison des résultats.

Le tableau A.6 synthétise les modes de calcul du taux de non-recours des pays étudiés à partir des principales publications identifiées dans la littérature internationale. Dans ce tableau, la part des recourants qui ne sont pas simulés comme éligibles par le modèle de microsimulation parmi l'ensemble des recourants (*beta error*) est indiquée lorsqu'il est affiché dans les publications. Cet indicateur (*beta error*) est un critère de la qualité de l'estimation de l'éligibilité. Enfin, les résultats en matière de masses financières non versées liées au non-recours sont présentés lorsqu'ils existent.

En dehors de deux études finlandaises (Paukkeri, 2017 ; Tervola, Jokela, Ollonqvist, 2021), les principales publications mentionnent la manière dont a été calculé le taux de non-recours. Trois méthodes sont employées dans la littérature (encadré 3, partie 2), elles dépendent de la qualité de l'estimation et des hypothèses sous-jacentes sur la fiabilité de la quantification du nombre total d'éligibles (par nature imprécis) :

- rapporter l'ensemble des non-recourants éligibles à l'ensemble des éligibles ($TNR_1 = \frac{NR.E}{E}$), dans le cas où le nombre de non-recourants éligibles et le nombre d'éligibles sont considérés comme parfaitement identifiés (cette formule suppose que tous les éligibles simulés le sont bien en réalité [parfaite simulation et absence de faux éligibles] et que les recourants non éligibles relèvent uniquement de cas de fraude, ce qui constitue deux hypothèses fortes) ;
- rapporter l'ensemble des non-recourants éligibles à l'ensemble des éligibles augmenté du nombre de recourants simulés non éligibles ($TNR_2 = \frac{NR.E}{E+R.NE}$), dans le cas où le nombre de non-recourants éligibles est considéré comme bien identifié, mais où le nombre d'éligibles est imprécis ;
- rapporter l'ensemble des éligibles diminué du nombre de recourants (qu'ils soient simulés éligibles ou non) à l'ensemble des éligibles ($TNR_3 = \frac{E-R}{E}$), dans le cas où, même si les éligibles sont identifiés de façon imprécise, le nombre global d'éligibles est lui considéré comme correct (ce qui revient à dire que le nombre de faux éligibles est du même ordre de grandeur que le nombre de faux non-éligibles), de même que le nombre de recourants si l'on y inclut les recourants non éligibles (assimilés donc à des faux non-éligibles).

La proportion de recourants non éligibles parmi l'ensemble des recourants (*beta error*) n'est pas systématiquement affichée et, la plupart du temps, le nombre de recourants non éligibles n'est pas mentionné, ce qui ne permet pas de recalculer *a posteriori* cet indicateur. Néanmoins, dans la principale étude belge (Bouckaert, Schokkaert, 2009), le *beta error* concerne 11 % des recourants. Dans l'étude de Harnish (2019) pour l'équivalent allemand du RSA de 2005 à 2014, le *beta error* oscille entre 15 et 20 %. *A contrario*, les productions annuelles de mesure du non-recours aux principales prestations de solidarité britanniques ne donnent aucune information sur l'erreur de simulation.

De l'ensemble de ces résultats, il est important de retenir que malgré les différents choix méthodologiques pour apprécier la situation des non-recourants, le phénomène n'est pas négligeable, dans tous les pays considérés. Dans le cadre des études allemandes, le passage d'un taux de non-recours moyen de 55 % (Harnisch, 2019) à 35 % (Bruckmeier, Riphahn, Wiemers, 2019), au cours de la période 2007-2013, s'explique en grande partie par l'utilisation de données différentes dans les deux études⁶⁷. Au Royaume-Uni, le taux de non-recours au Jobseeker's Allowance est plus important (35 %) que le taux de non-recours à l'Income Support (15 %), en moyenne au cours de la période 2010-2016. Le cas finlandais est plus difficile à analyser dans la mesure où les méthodes de mesure ne sont pas toujours clairement identifiées, ce qui implique que les estimations moyennes à la hausse (de 35 % [Tervola, Jokela, Ollonqvist, 2021] à 53 % [Bargain, Immervoll, Viitamäki, 2012]) ou à la baisse (15 % [Paukkeri, 2011]) du taux de non-recours à l'allocation sociale de base ne sont pas directement interprétables.

Enfin, plus rares sont les analyses qui produisent un indicateur de non-recours en masse financière, c'est-à-dire l'estimation des montants de droits non versés. Techniquement, cela revient à agréger les montants de droits estimés au niveau de chaque foyer à l'issue du test d'éligibilité et d'y appliquer les pondérations de l'enquête le cas échéant. Pour la Grande-Bretagne, le

⁶⁷ Harnisch (2019) utilise le German Socio-Economic Panel (GSOEP), enquête nationale sur les conditions de vie. Bruckmeier, Riphahn, Wiemers (2019) exploitent une base de données issue d'un appariement entre des données administratives de l'Agence fédérale pour l'emploi (Leistungshistorik Grundsicherung – LHG) qui recense l'historique des personnes au chômage concernant le paiement de leurs droits avec un panel ménage sur le marché du travail et la sécurité sociale (Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung, PASS)

Department for Work and Pensions publie l'estimation annuelle du taux de non-recours en nombre en la complétant d'une estimation en pourcentage des masses financières non versées : 14 % des droits à l'Income Support estimés n'ont pas été versés chaque année en moyenne entre 2010 et 2019. L'étude belge sur le non-recours au revenu d'intégration (Bouckaert, Schokkaert, 2009) estime que 45 % des droits n'auraient pas été versés aux non-recourants en 2005. Enfin, le taux de non-recours en masses financières au RSA (Hannafi *et al.*, 2022) atteint 32 % en moyenne en 2018 (chaque trimestre). Si les taux de non-recours en masse sont importants, ils sont néanmoins plus faibles que les taux de non-recours en nombre : ceci indique la plupart du temps qu'en moyenne les droits potentiels des non-recourants sont plus petits que ceux des bénéficiaires effectifs.

Tableau A.6 • Indicateurs de taux de non-recours aux prestations de solidarité en Allemagne, en Belgique, en Finlande, au Royaume-Uni et en France

Pays	Prestation	Référence	Formule de calcul du TNR	Année	Résultats (en nombre)		Résultats (en masse financière)		
					Taux de non-recours (en %)	Beta error (en %)	Taux de non-recours (en %)	Beta error (en %)	
Allemagne	Allocation chômage II (Arbeitslosengeld II)	Frick, Groh Samberg (2007)	$TNR_1 = \frac{NR.E}{E}$	2002	67 (63 - 73)	3 (10 - 15)	n.c.	n.c.	
		Harnisch (2019)		2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014	56 56 54 56 54 58 56 56 54 56	15 18 19 16 14 17 19 18 19 20	n.c.	n.c.	
		Bruckmeier, Riphahn, Wiemers (2019)		2007 à 2013	35 (en moyenne)	4 (en moyenne)	n.c.	n.c.	
Belgique	Revenu d'intégration	Bouckaert, Schokkaert (2011)	$TNR_1 = \frac{NR.E}{E}$	2005	62 (56 - 73)	11 (13 - 11)	45 (42 - 50)	n.c.	
Finlande	Allocation sociale de base (SA)	Bargain, Immervoll, Viitamäki, (2012).	$TNR_1 = \frac{NR.E}{E}$ $TNR_2 = \frac{NR.E}{E + R.NE}$	1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003	45 40 45 43 46 51 53 51	37 32 37 35 38 43 45 43	n.c. n.c. n.c. n.c. n.c. n.c. n.c. n.c.	n.c.	n.c.
		Paukkeri, (2017)	n.c.	2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011	25 15 30 15 20 20 20 15 16	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
		Tervola, Jokela, Ollonqvist, 2021	n.c.	2013 2014 2015 2016 2017	35 37 35 35 29	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Pays	Prestation	Référence	Formule de calcul du TNR	Année	Résultats (en nombre)		Résultats (en masse financière)			
					Taux de non-recours (en %)	Beta error (en %)	Taux de non-recours (en %)	Beta error (en %)		
Grande-Bretagne	Aide au revenu (Income Support [IS]) et Allocation d'emploi et de soutien (Employment and Support Allowance [ESA])	Department for Work and Pensions	$TNR_2 = \frac{NR.E}{E + R.NE}$	2009/10	18 (17 - 20)	n.c.	10 (8 - 12)	n.c.		
				2012/13	15 (13 - 17)		12 (10 - 15)			
				2013/14	14 (13 - 16)		13 (11 - 15)			
				2014/15	13 (11 - 15)		11 (9 - 13)			
				2015/16	16 (14 - 18)		14 (12 - 16)			
				2016/17	15 (13 - 17)		12 (10 - 14)			
				2017/18	12 (10 - 13)		8 (6 - 10)			
				2018/19	10 (8 - 11)		6 (5 - 8)			
	Allocation de retour à l'emploi (Jobseeker's Allowance)			2009/10	31 (28 - 33)		n.c.		27 (24 - 30)	n.c.
				2012/13	33 (30 - 36)				29 (25 - 33)	
				2013/14	33 (30 - 36)				29 (26 - 32)	
				2014/15	41 (37 - 44)				36 (32 - 40)	
				2015/16	44 (40 - 48)				41 (36 - 44)	
France	Revenu de solidarité active (RSA) (socle)	Domingo, Pucci, 2011	$TNR_{1b} = \frac{NR.E - DEM}{E}$	2010	36	10	n.c.	n.c.		
		Hannafi <i>et al.</i> , 2022	$TNR_3 = 1 - \frac{R}{E}$	2018	34	14	32	12		

n.c. : non communiqué.

Note > Les chiffres entre parenthèses sont des intervalles de confiance des résultats communiqués dans les publications. Dans l'étude de Frick et Groh Samberg (2007), le haut et le bas de l'intervalle de confiance sont calculés à partir de spécifications différentes de la simulation de l'éligibilité, qui conduit à de « bas » taux de non-recours ou à de « hauts » taux de non-recours. Bouckaert et Schokkaert (2009) publient un intervalle de confiance à partir d'une variation des ressources prises en compte dans le test d'éligibilité à plus ou moins 10 %. Le Department for Work and Pensions publie des intervalles de confiance autour de l'estimation centrale de la participation pour montrer, avec une probabilité de 95 %, la fourchette dans laquelle se situe la véritable valeur du non-recours, en supposant qu'il n'y ait pas d'erreur due à l'échantillonnage comme la déclaration incorrecte des montants ou la sous-représentation du nombre de bénéficiaires.

TNR : taux de non-recours ; E : éligibles ; R : recourants ; NRE : non-recourants éligibles ; RNE : recourants non éligibles ; DEM : demandeurs ; n.c. : résultat non communiqué.
TNR_{1b} : Dans le cadre de l'évaluation du non-recours au RSA en 2010, l'enquête spécifique a permis de cibler les foyers en situation d'attente de droits, les « demandeurs », et ainsi d'affiner davantage la mesure en les enlevant des non-recourants éligibles au numérateur et de les rapporter à l'ensemble des éligibles.

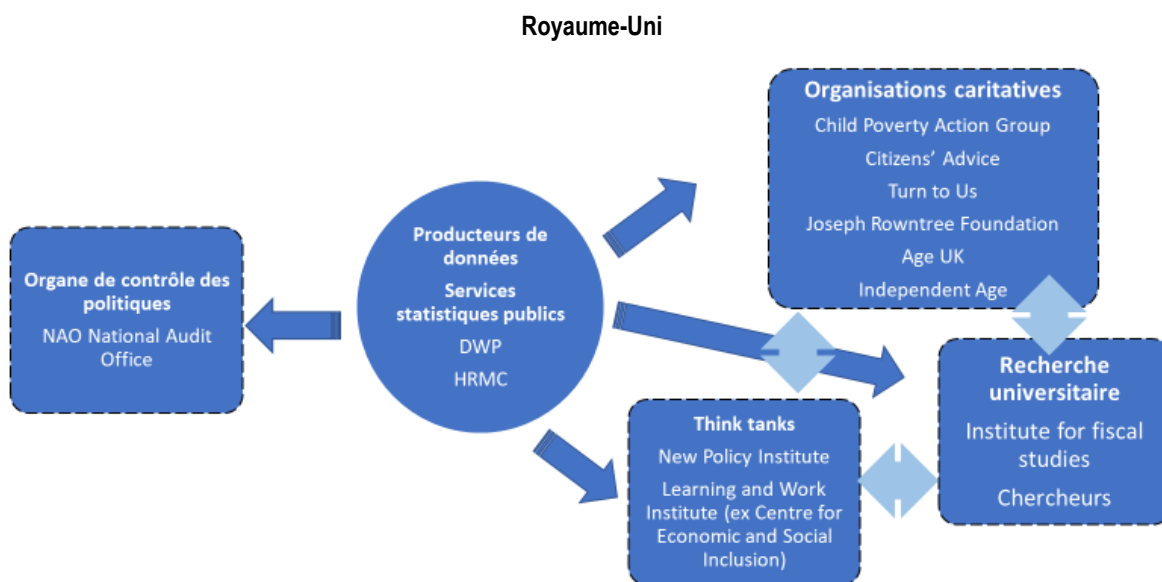
Annexe 4. Cartographie des principaux acteurs producteurs de données statistiques sur le non-recours

1. Le Royaume-Uni, un modèle « centralisé »

Les acteurs produisant des données sur le (non-)recours aux prestations sociales, tels qu'identifiés, sont principalement au nombre de deux : le DWP (Department for Work and Pensions) et, dans une moindre mesure, le HMRC (Her Majesty Revenue and Customs). Les exceptions recensées sont rares. Il convient de noter le travail de Ben Baumberg Geiger (2022), un chercheur de l'université du Kent⁶⁸, ainsi que les études menées sur l'Universal Credit par divers acteurs comme l'Armée du Salut ou l'organisme Citizens' Advice⁶⁹. Ce dernier cherche à quantifier les difficultés rencontrées par les demandeurs de l'UC. Il identifie qu'un quart des personnes assistées par leurs services ont mis plus d'une semaine pour compléter leur dossier (Machin, 2020), ce qui renvoie à des formes de non-recours « frictionnel » qui résultent « du temps nécessaire à la procédure de demande d'une prestation » (Van Oorschot, Math, 1996 : 7).

Ainsi, pour l'essentiel, le Royaume-Uni apparaît comme un modèle « centralisé » de production, par la statistique publique, de données sur le non-recours. Celles mentionnées dans la littérature sur le sujet (rapports administratifs, recherche universitaire, rapports de fondations caritatives...) proviennent quasi exclusivement du DWP et du HMRC. Les relations entre ces derniers et les « utilisateurs » des données ne sont toutefois pas unilatérales. Du fait de sa position centrale, le DWP reçoit, par exemple, des demandes de la part d'acteurs qui les poussent à inscrire certains sujets dans leur programme d'activités. C'est le cas, par exemple, du All-Party Parliamentary Group, qui incite le DWP à analyser pourquoi 20 % des demandes d'UC ne sont pas finalisées (ce qui rejoint une mesure du non-recours, sans totalement le recouvrir puisque l'éligibilité des demandeurs n'est pas renseignée pour ce chiffre).

De plus, dans cette cartographie, il faut noter que les relations sont fortes entre les « utilisateurs » de données, en particulier entre les chercheurs et les organisations caritatives, ainsi que les *think tanks*. Les rapports sur le non-recours pour ces deux types d'organisations sont souvent rédigés par des chercheurs appartenant à des laboratoires universitaires. Le dernier rapport d'Independent Age, un organisme œuvrant pour améliorer le bien-être des personnes âgées, sur le non-recours au Pension Credit a ainsi été produit par le Centre for Research in Social Policy de l'université de Loughborough (Hirsch, Stone, 2020).



⁶⁸ Ben Baumberg Geiger est, par ailleurs, auteur de plusieurs publications sur le lien entre le non-recours et les processus de stigmatisation liés aux prestations sociales (Baumberg Geiger, Bell et Gaffney, 2012 ; Baumberg Geiger, 2016).

⁶⁹ En partenariat et avec le soutien financier des autorités publiques, ce réseau procure conseils et informations à leurs « clients » afin de leur permettre de faire valoir leurs droits. Citizens' Advice intervient ainsi en matière de logement (droit des locataires, marché immobilier, allocations logement), d'impôts et d'autres aides sociales...

Présentation des principaux producteurs de données sur le non-recours

Le DWP (Department for Work and Pensions)

Le ministère du Travail et des Pensions a sous sa tutelle les pensions et certaines prestations en espèces de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Il s'agit d'un des ministères les plus importants au Royaume-Uni, à la fois par son budget et par son large champ d'intervention (handicap, enfance, personnes en âge de travailler, retraite...). Il regroupe 15 agences et organismes publics, dont le JobCenter plus (l'agence nationale pour l'emploi). Il possède également un département dédié à la statistique et à la recherche.

Le DWP publie chaque année des estimations sur les taux de recours des prestations sous condition de revenus suivantes : Pension Credit, Housing Benefit, Income Support/Income-related Employment and Support Allowance (IS/ESA).

Le HMRC (Her Majesty Revenue and Customs)

Le HMRC est un département (non ministériel) qui couvre l'administration fiscale et douanière. Il a la responsabilité de la gestion des cotisations sociales, du paiement des crédits d'impôt accordés aux familles avec enfants à charge et aux travailleurs à faibles revenus, et de l'allocation pour enfant (Child Benefit), et supervise les indemnités de maladie, maternité, paternité ou adoption (versées par les employeurs).

Le HMRC publie des estimations statistiques sur l'allocation pour enfant (Child Benefit) et, avant la mise en place de l'Universal Credit, sur les crédits d'impôt (Child Tax Credit, Working Tax Credit).

2. En Allemagne, un modèle « centralisé » à dominante scientifique

La majeure partie des travaux recensés en Allemagne, qui mesurent le non-recours aux prestations de solidarité, est réalisée par deux instituts, l'IAB et le DIW, à part presque égale. Ce sont deux instituts indépendants (voir présentation ci-dessous), qui n'ont pas de commande particulière sur le non-recours, à l'exception du travail mentionné auparavant de l'IAB pour le compte du ministère du Travail. Bien que non universitaires tous les deux, ils affichent une dimension scientifique forte, en économie principalement. Au sein de ces instituts, la thématique du non-recours apparaît comme un champ d'expertise propre à quelques chercheurs, comme Kerstin Bruckmeier et Jürgen Wiemers à l'IAB (auteurs des principales publications méthodologiques et analytiques sur le non-recours), Joachim Frick, Johannes Geyer et Michelle Harnisch au DIW. La place particulière de ces deux instituts tient au fait qu'ils ont développé des outils méthodologiques (le modèle de microsimulation STSM de l'IAB) et bases de données permettant de mesurer le non-recours (le SOEP, géré par le DIW). Les connexions entre les deux instituts existent sur ce plan, le modèle de microsimulation de l'IAB, calculant l'éligibilité aux prestations sociales, étant relié au SOEP ; partant de là, le dernier rapport publié par le DIW et réalisé par Michelle Harnisch permet d'estimer le non-recours à l'assistance sociale (Harnisch, 2019). Dans les publications, les travaux des deux instituts sont également discutés, dans un souci de cumulativité des résultats. On repère également des coopérations entre experts, Kerstin Bruckmeier et Irene Becker étant, par exemple, associées à la création d'un module sur les causes du non-recours qui sera intégré au SOEP⁷⁰, porté par l'Assurance retraite fédérale (Akremi et Wilke, 2020).

Quelques travaux sont produits par des acteurs extérieurs à l'IAB et au DIW. Sur le plan international, il convient de citer le travail de Fuchs, qui mesure le non-recours en Autriche, en Allemagne et en Finlande en utilisant le modèle d'Euromod (Fuchs, 2009). En Allemagne, on doit de nombreuses publications à Irene Becker, consultante indépendante proche de fondations caritatives, comme la fondation Hans Böckler (affiliée à la confédération allemande des syndicats), et référencée comme l'une des experts du sujet sur le plan national.

Les associations centrales sur les questions de pauvreté comme Caritas peuvent certes aborder le non-recours, mais sans produire par elles-mêmes des mesures du non-recours.

Ainsi, le cas de l'Allemagne se caractérise par un modèle centralisé comme en Angleterre, non pas autour des instituts statistiques ministériels comme le Department for Work and Pensions (DWP), mais d'instituts de recherche. De ce fait, il n'y a pas de statistique officielle du non-recours. Cette configuration peut s'expliquer, en partie, par un système statistique allemand fortement décentralisé au niveau des Länder et bâti autour d'un principe de concentration fonctionnelle, selon lequel les services ministériels n'ont pas la légitimité à disposer de leurs propres services statistiques. L'exploitation des données administratives est, par ailleurs, très encadrée, notamment concernant l'appariement de ces données avec d'autres (Alexandre, Cling, 2019).

⁷⁰ L'introduction de nouvelles questions dans le SOEP (le SOEP-Core) est longue, mais il existe un module permettant d'accueillir des enquêtes ponctuelles ou expérimentales (le SOEP-IS, Innovation Sample). C'est dans celui-ci que le questionnaire sur les causes du non-recours sera d'abord testé.

Allemagne



Présentation des principaux producteurs de données sur le non-recours

L'IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)

L'Institut de recherche sur l'emploi, IAB, a été créé en 1967 en tant que centre de recherche de l'Agence fédérale pour l'emploi. Son siège est à Nuremberg, mais l'IAB est présent sur dix sites en Allemagne. Il est composé de chercheurs interdisciplinaires (économistes, sociologues...), universitaires ou non, qui bénéficient d'une liberté de recherche et de publication. L'IAB mène des recherches sur le marché du travail, initialement dans une perspective macro-économique, dans l'objectif de conseiller les acteurs publics et politiques. Les thèmes de recherches de l'IAB portent sur la structure et les évolutions du marché du travail, les demandes de main-d'œuvre, les politiques d'emploi et, entre autres, l'insertion professionnelle des allocataires des minima sociaux. Pour cela, l'IAB s'appuie sur ses propres enquêtes ainsi que sur les données de l'Agence fédérale pour l'emploi.

L'IAB a publié plusieurs travaux sur le non-recours (et les enjeux de sa mesure), en mobilisant son modèle de microsimulation (STSM). Il a notamment été chargé par le ministère du Travail d'une des principales études sur le non-recours, en 2013.

Le DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)

L'Institut allemand pour la recherche économique est un institut indépendant, non universitaire, fondé en 1925, à Berlin. Il s'agit d'un des grands centres de recherche appliquée et de conseil en matière de politique économique et sociale. Le DIW est financé par des fonds publics, le Land de Berlin et le gouvernement fédéral, ainsi que des fonds et contrats de recherche. Il se présente comme étant à la croisée de la politique, de l'économie et de la science, en prônant la liberté académique. Il mène des recherches sur des questions économiques, sociales et environnementales, dans une approche multidisciplinaire, dont les résultats ont vocation à contribuer au débat public et politique. Le DIW gère notamment le SOEP.

Partant du SOEP, de nombreux travaux ont été publiés par le DIW sur le non-recours à l'assistance sociale ou, entre autres, à l'allocation vieillesse.

3. En Belgique, un modèle diversifié, à dominante scientifique (universitaire)

La caractérisation du système d'acteurs concernant les producteurs de mesures du non-recours en Belgique⁷¹ est difficile à établir, étant donné qu'il n'y a pas d'initiatives identifiées comme en Angleterre de production d'indicateurs « en routine » sur le non-recours ni d'acteurs ayant des modèles de microsimulation et bases de données permettant de le faire, comme en Allemagne. De plus, le paysage évolue actuellement avec le développement du projet TAKE, qui mobilise une diversité d'acteurs et s'appuie sur des réseaux de recherche extérieurs à la Belgique⁷². Ce paysage se compose de chercheurs universitaires travaillant sans lien avec les décideurs publics et, plus récemment, d'un consortium de recherche associant chercheurs et administrations. Ce type de fonctionnement en consortium est favorisé traditionnellement par la manière dont la recherche est financée en Belgique.

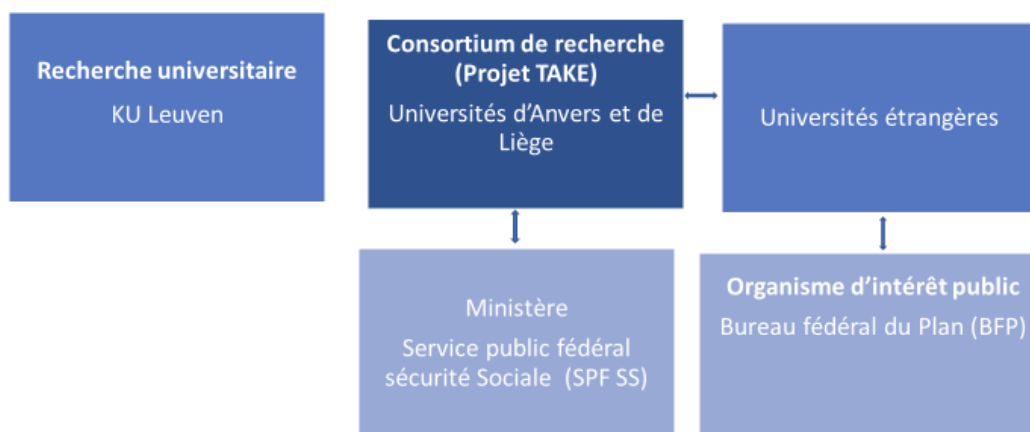
⁷¹ Rappelons que cette cartographie ne prend pas en compte la multitude de rapports et études abordant le phénomène sous l'angle qualitatif ou avec des méthodes mixtes.

⁷² Voir l'initiative de réunir un réseau d'experts sur le non-recours à Bruxelles (mars 2020), inscrite dans le cadre du projet TAKE. <https://www.inclusivegrowth.eu/expert-workshops/call-28-expert-workshop-ua>

L'approche statistique du phénomène est scientifique, les mesures du non-recours dans le domaine des prestations sociales étant produites uniquement par des acteurs du champ universitaire. À ce titre, le rôle de deux universités ressort particulièrement, la KU Leuven ou université catholique de Louvain (voir ci-dessous) et le Centre de recherche Herman Deleeck sur les politiques sociales (auquel est rattaché le coordinateur de TAKE, Tim Goedemé). Les travaux du sociologue néerlandais Wim Van Oorschot ont particulièrement inspiré plusieurs de ces travaux universitaires.

Malgré l'intérêt d'acteurs associatifs ou d'autres organismes (comme l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale) pour le non-recours, ils ne portent pas de démarche de quantification du phénomène.

Belgique



Présentation des principaux producteurs de données sur le non-recours

La KU Leuven

La KU Leuven (université catholique de Louvain), basée en Flandres, a été fondée en 1425 et se définit comme « la plus grande université et la mieux classée en Belgique ». Elle est membre fondateur de la Ligue européenne des universités de recherche (LERU) et dispose d'une tradition de recherche pluridisciplinaire, notamment dans le domaine des sciences médicales. Deux équipes de recherche spécialisées sur les politiques publiques, et les politiques sociales en particulier, se distinguent sur le non-recours, HIVA (Research Institute for Work and Society) et l'équipe de recherche sur les politiques sociales et le travail social. Parmi cette dernière, on retrouve Wim Van Oorschot, le chercheur qui a influencé de nombreux travaux internationaux sur le non-recours (dont ceux initiés en France).

À la KU Leuven, de nombreux projets sur le non-recours ont ainsi été réalisés, avec des méthodes quantitatives, qualitatives ou « mixtes », parfois en collaboration avec d'autres universités. Citons les premières estimations du non-recours par Ides Nicaise (Nicaise *et al.*, 2004) puis par Bouckaert et Schokkaert (2011), les travaux sur les pensions alimentaires (Pacolet, et Dewispelaere, 2012 ; Schepers, De Wispelaere, et Pacolet, 2020), l'approche qualitative du non-recours au revenu d'intégration (Steenkens, 2017) ou à la Grapa (Schols *et al.*, 2017) ou le supplément d'allocation familiale pour enfants ayant un handicap (Vinck, 2019). D'autres travaux abordent le rôle du travail social (Boost, 2020 ; Dewanckel, 2021) ou d'actions « d'aller vers » dans la réduction du non-recours (Van Lancker, 2020). Enfin, des études portent sur des publics spécifiques, comme les personnes sans-domicile⁷³ ou les jeunes (Van Parys, Struyven, 2013).

Le projet TAKE

Le projet TAKE est un consortium associant des universités, un organisme indépendant et une administration. Parmi les premières, on retrouve le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, de l'université d'Anvers. Ce centre de recherche, fondé en 1972, est spécialisé dans l'analyse des inégalités sociales et les politiques sociales. Les méthodes employées par les chercheurs reposent principalement sur des analyses statistiques d'enquête, de même que des outils de microsimulations développés par le centre, et se penchent sur l'usage des données administratives. La seconde université est l'université de Liège.

TAKE associe ensuite le Bureau fédéral du Plan, qui est un organisme indépendant d'intérêt public. Il a une mission d'expertise et d'aide à la décision dans les domaines de la prévision, de la recherche et de l'analyse des politiques publiques. La plupart

⁷³ Le projet TRAHOME (Homelessness trajectories and non-take-up of social rights from a dynamic perspective).

des travaux réalisés par le BFP sont définis par des dispositions légales, et d'autres font suite à des demandes émanant du gouvernement, des partenaires sociaux et du parlement, ou de sa propre initiative.

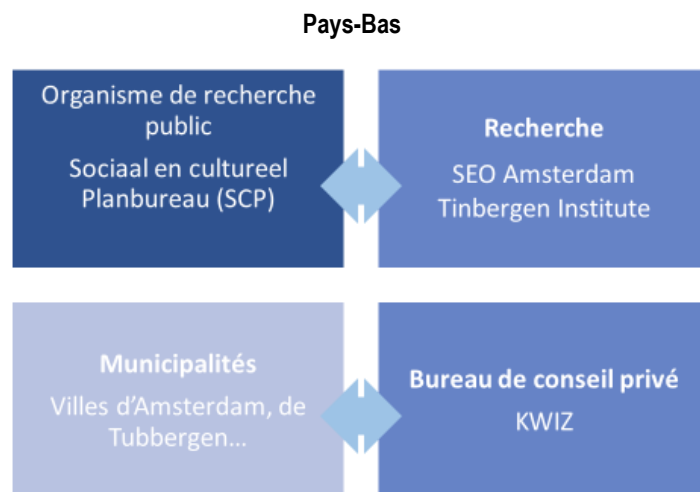
Le dernier acteur associé à TAKE est l'un des dix services publics fédéraux belges (SPF, des équivalents de ministères), celui en charge de la protection sociale (le Service Public Fédéral Sécurité Sociale). Ce SPF se présente à travers trois missions : coordination et support de la politique sociale, offre de services sociaux aux usagers et participation de la lutte contre la fraude sociale. Il collecte, retravaille et analyse également différentes données chiffrées sur la protection sociale en Belgique.

Le coordinateur de TAKE est le sociologue Tim Goedemé, auteur de nombreuses publications sur le sujet.

4. Aux Pays-Bas, un modèle « délégué » et décentralisé

Initialement, les études sur le non-recours étaient réalisées par des chercheurs universitaires, les « scientifiques étant à la fois des témoins de l'émergence du thème du non-recours et des acteurs clés dans son développement » (Warin, 2007 : 8). Les travaux les plus récents estimant le non-recours aux prestations de solidarité aux Pays-Bas diffèrent en étant moins réalisés par des chercheurs universitaires. Leurs porteurs varient selon les échelles territoriales. Au niveau national, les travaux sont repartis de données qui couvrent l'ensemble du pays et qui s'intéressent aux prestations en nature et aux minima sociaux composant les principaux filets de sécurité néerlandais. Les données utilisées appartiennent alors au CBS, le Bureau des statistiques nationales. Pour autant, ce bureau ne produit pas d'analyses du non-recours (mais les membres peuvent être associés à des études). Les travaux sont réalisés par des acteurs issus de deux champs différents, une agence de recherche appliquée en économie rattachée à l'université d'Amsterdam (le SEO) et une agence gouvernementale (le SCP).

Au niveau local, le seul acteur qui produit des données sur le non-recours est le KWIZ, un centre de recherche privé, qui a notamment pour client des municipalités. Il entretient des liens avec certaines universités, pour des besoins d'analyses d'entretiens avec des personnes en non-recours par exemple.



Présentation des principaux producteurs de données sur le non-recours

SEO Economisch Onderzoek / SEO Amsterdam Economics

SEO est l'une des plus anciennes agences de recherche économique des Pays-Bas. Créée en 1949 par la faculté d'économie de l'université d'Amsterdam, elle vise à encourager la recherche appliquée. Elle a ensuite été transformée en une fondation indépendante de l'université dans les années 1980, bien qu'elle conserve des liens étroits avec la communauté universitaire. Il s'agit d'une organisation indépendante qui travaille pour des clients nombreux et variés : ministères, entreprises, institutions du secteur non marchand, tant au niveau national qu'international. SEO est composée principalement d'économistes ou d'économétriciens.

SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) / Bureau de la planification sociale et culturelle des Pays-Bas

Le SCP est une agence gouvernementale créée en 1973. Cet organisme est officiellement en charge de décrire la situation sociale et culturelle du pays et d'anticiper les évolutions sociales, de fournir aux dirigeants les informations nécessaires aux orientations politiques, et d'évaluer les politiques gouvernementales, en particulier les politiques intergouvernementales. Il fait partie du ministère néerlandais de la Santé, du Bien-être et des Sports.

KWIZ (Kenniscentrum voor Werk en Inkomen en Zorg) / Centre d'expertise sur l'emploi, les revenus et les soins

Le KWIZ, fondé en 1998, est une structure privée dont les missions portent sur la recherche, le conseil et la gestion de l'information dans le domaine sanitaire et social, en particulier sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Le KWIZ s'est spécialisé dans le traitement et l'analyse de données, l'élaboration de tableaux de bord statistiques, pour le compte de municipalités, d'établissements de santé ou d'organisations sociales. Il emploie une douzaine de personnes (data analysts, sociologues...).

Le KWIZ a développé le logiciel Socratis, à partir duquel la mesure du non-recours et la détection des personnes dans ces situations peuvent être réalisées au niveau local.

5. En Finlande, un modèle diversifié, à dominante scientifique

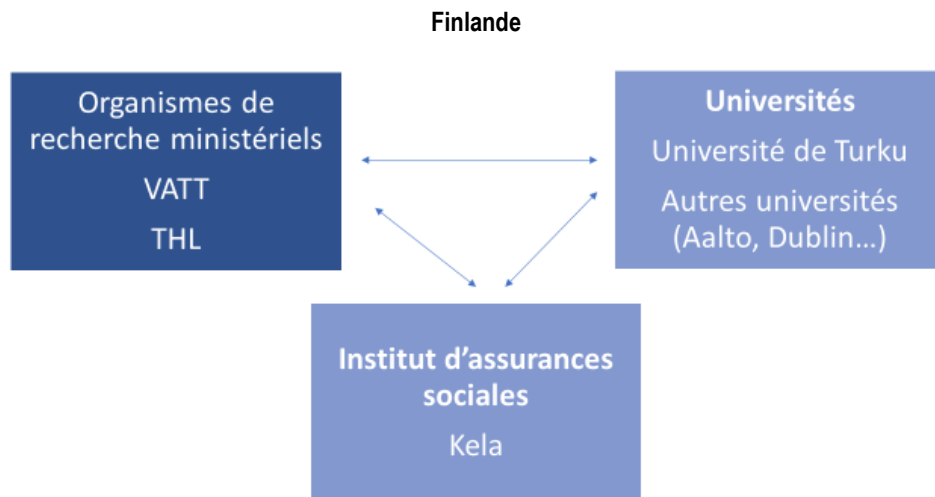
L'essentiel des producteurs de mesure du non-recours en Finlande, rappelons-le peu nombreux, appartiennent au milieu scientifique, universitaire ou non. De l'histoire récente de ces statistiques, il ne se détache pas particulièrement une « photographie » claire, étant donné que les porteurs de mesure ont progressivement changé et qu'il n'y a pas de mesure régulière du non-recours. L'université de Turku a joué un rôle essentiel en abritant les premiers travaux sur le non-recours à l'assistance sociale (Virjo, 2000 ; Kuivalainen, 2007) et aux allocations logement (Jäntti, 2006). Cette université, la deuxième en taille en Finlande, a un département de recherche sur la protection sociale, qui s'intéresse particulièrement aux prestations sociales dans une perspective comparative. L'accès et le non-recours à ces prestations ont été étudiés par des chercheurs de ce département, avec des profils de politistes ou sociologues, mais sans que leurs travaux ne se soient poursuivis.

La Finlande a cette particularité qu'une partie de ses travaux, dont les plus connus, ont été initiés par des chercheurs étrangers et/ou en collaboration avec des chercheurs étrangers. C'est le cas du travail coordonné par l'économiste français Bargain (Bargain *et al.*, 2007) et l'économiste autrichien Fuchs (Fuchs, 2007). Le cadre de leur travail était purement universitaire. Il s'intégrait au projet AIM-AP (Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies), le même que celui de Jäntti (2006) et auquel a participé Tim Goedemé (qui pilote le projet TAKE en Belgique).

Ce faisant, les premiers travaux finlandais sont portés par des acteurs universitaires, sans lien apparent avec les pouvoirs publics. D'autres travaux, dont les plus récents, se distinguent sur ce plan, avec un organisme rattaché au ministère des Finances (VATT) et un autre rattaché au ministère des Affaires sociales et de la Santé (THL). En effet, plusieurs chercheurs de l'Institut de recherche économique VATT ont étudié le non-recours (Lyytikäinen, 2008 ; Paukkeri, 2018 ; Paukkeri et Mattika, 2019) ou y ont participé (comme Viitamäki qui a contribué au travail coordonné par Bargain). VATT apparaît comme central dans cette cartographie des producteurs de mesure sur le non-recours en Finlande. Sa position n'est pas liée à sa nature d'organisme gouvernemental (qui aurait pu recevoir des demandes ou commander des études), mais elle tient au fait qu'il a développé un modèle de microsimulation (TUJA) utilisé pour les études sur le non-recours et qu'il fait de ce sujet un des axes de recherche. Quant à l'institut finlandais sur la santé et la protection sociale (THL), les trois chercheurs auteurs de la dernière publication sur le non-recours en sont membres (Tervola *et al.*, 2021). Cet institut est également un contributeur clé de la réforme en cours de la sécurité sociale et le principal évaluateur de la précédente. Le travail de Tervola *et al.* est mené dans le cadre du projet INVEST (Inequalities, Interventions, and New Welfare State) de l'Académie de Finlande⁷⁴.

Cette cartographie montre en creux que ni Statistiques Finlande (Tilastokeskus), qui gère la principale base de données utilisée pour les études sur le non-recours (l'IDS), ni Kela (hormis le travail exploratoire de Korpela, 2020) ne mènent particulièrement d'études sur le non-recours. Cela peut tenir tant à une tradition de la statistique publique qui « délègue » l'analyse des données à des organismes publics ou des chercheurs, qu'à une absence de mise à l'agenda du phénomène.

⁷⁴ L'objectif du projet est de contribuer à améliorer le bien-être social en développant un nouveau modèle d'état plus anticipatif et durable, qui cible mieux les problèmes économiques et sociaux, et contribue à améliorer l'efficacité des institutions publiques.



Présentation du principal producteur de données sur le non-recours

VATT (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus)

VATT (Institut pour la recherche économique) a été fondé en 1990, en fusionnant deux organisations de planification économique. Il s'agit d'une agence placée sous l'autorité du ministère des Finances, financée aux deux tiers par des fonds publics et le restant sur des contrats de recherche. VATT est spécialisé dans la recherche, indépendante et appliquée, en économie. L'agence a pour mission de promouvoir l'élaboration de politiques fondées sur des preuves ; d'évaluer les effets des politiques publiques ; d'apporter son expertise sur des problématiques d'action publique ; d'aider à la décision. Elle s'appuie pour cela sur une spécialisation dans les outils économétriques et des recherches académiques, statistiques, basées sur des données de registres. Elle compte une cinquantaine de chercheurs et entretient des relations étroites avec plusieurs universités finlandaises.

Parmi les 5 thèmes de recherche de VATT, un axe concerne la sécurité sociale, la taxation et les inégalités sociales. La sous-utilisation et le recours aux prestations sociales font partie des domaines d'études cités dans cet axe.

Les dossiers de la DREES

N° 94 • mars 2022

**Quantifier le non-recours aux minima sociaux
en Europe**

Directeur de la publication
Fabrice Lengart

Responsable d'édition
Valérie Bauer-Eubriet

ISSN
2495-120X

Ministère des Solidarités et de la Santé
Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

14 avenue Duquesne - 75 350 paris 07 SP
Retrouvez toutes nos publications sur drees.solidarites-sante.gouv.fr et nos données sur www.data.drees.sante.fr
