

# Accessibilité et non-recours, aux services publics. Présentation

**René Knüsel \* et Annamaria Colombo \*\***

\* Professeur, Faculté des sciences sociales et politiques, Université de Lausanne (Suisse)

\*\* Professeure, Haute École de travail social de Fribourg (Suisse)

À l'origine de ce numéro, figure un faisceau de réflexions autour de l'offre en prestations et services dans les domaines du social et de la santé et son adéquation ou non aux attentes, demandes, besoins des bénéficiaires potentiels.

Plusieurs débats ont thématiqué, au moins indirectement, certains des aspects de ces questions. Sans surprise, toutefois, c'est l'envers de cette pratique qui marque les représentations sociales, à savoir les abus dans le recours aux différents services offerts. Les fraudes dans les prestations sociales font l'objet de dénonciations constantes au niveau des discours politiques (1). Le défaut de recours aux prestations alimente nettement moins les débats sociaux et politiques. Dans ces circonstances, inviter plusieurs chercheuses/eurs, à réfléchir sur le non-recours aux prestations sociales, pourrait être perçu comme une provocation. Il n'en est rien.

Si la réalité des abus n'est pas contestable, tout en demeurant complexe à mesurer et à calibrer, le non-recours aux prestations constitue une autre partie de la quotidienneté des politiques sociales sur laquelle il est indispensable de mobiliser énergie et attention pour en comprendre les contours, l'importance, les mécanismes et les conséquences.

La question du non-recours aux prestations, même si elle a été discutée dans certains pays comme la Grande-Bretagne suite à l'introduction de l'*Institution d'assistance publique* (1930), n'a plus fait l'objet que de discussions sporadiques. Ces deux dernières décennies pourtant, le nombre de sollicitations de certaines prestations, en dessous des prévisions, tout comme le refus déclaré de bénéficiaires

potentiels de demander de l'aide, est un phénomène qui a fait l'objet d'une attention plus systématique, en particulier sur le continent européen.

L'accès aux prestations et services, et l'accès aux droits sociaux de façon plus générale, interpellent les milieux politiques, les milieux académiques, comme les professionnels confrontés à ces questions. Cet intérêt repose sur plusieurs motivations. Les préoccupations relatives à la non-accessibilité ont d'abord été liées à la volonté des autorités politiques de savoir si les mesures publiques bénéficiaient bien aux populations concernées ou visées. Il s'agissait d'un souci politique visant d'abord à vérifier l'efficacité du dispositif mis en place. Son origine remonte autant à la volonté d'utiliser rationnellement et judicieusement le denier public par des mécanismes de contrôle qu'à une volonté de dissuasion appliquant le principe de *less eligibility*, qui veut que les prestations disponibles soient moins attractives que les gains minimaux offerts par le marché du travail.

Les recherches, essentiellement économétriques et statistiques, ont ensuite mis en évidence des taux de non-recours pour certains dispositifs suffisamment alarmants pour interroger la relation entre l'offre et la demande de prestations. Ces études, issues de l'évaluation des politiques sociales ciblées au sein des pays anglo-saxons (Van Oorschot, 1991), ont relevé des taux considérables de non-recours à l'offre publique de la part des personnes qui pourraient bénéficier de certaines prestations du système de protection. Ainsi, les publications de l'OCDE notent des taux de recours aux prestations d'aide et de soutien oscillant entre 35 % et 80 % selon les pays et le type d'offre (Hernanz *et al.*, 2004). En d'autres termes, entre 20 % et 65 % des bénéficiaires potentiels ne feraient pas valoir leurs droits ; pour certaines prestations ciblées, sous condition de ressources, ces taux s'élèvent parfois jusqu'à près de 80 % (Duvoux, 2010).

Plusieurs études ont ainsi cherché à comprendre l'origine de cette désaffection, notamment en observant l'impact de certaines mesures de régulation sur les régimes de prestations, par exemple au travers de la tendance au ciblage (Borgetto, 2003), de la mise sous condition de ressources des prestations (Damon, 2008) ou encore de la généralisation des principes d'activation et d'implication (Hamzaoui, 2009). Les dysfonctionnements ou pesanteurs institutionnels ont aussi été dénoncés parce que l'organisation, comme les configurations com-

plexes des systèmes de protection sociale, entraverait l'accès aux prestations: en cause, la fragmentation des services, l'absence de coordination, les impératifs de contrôle et la suspicion systématique d'abus. Par ailleurs, le cloisonnement entre prestataires empêcherait parfois de répondre adéquatement aux problématiques décelées chez les bénéficiaires (Berrat, 2008). Enfin, la circulation de l'information semblerait également problématique, tant pour les bénéficiaires que, de façon quelque peu paradoxale, pour les travailleurs sociaux.

Quelques démarches de recherche ont également porté sur les bénéficiaires eux-mêmes et leurs relations avec le système de protection sociale. L'inadéquation de l'information (Kubicek, Hagen, 2001), qui n'épouserait pas la perspective de l'utilisateur, l'incompréhension face à la complexité des rouages des dispositifs de protection sociale, le sentiment d'humiliation ressenti, une confrontation à l'administration vécue comme dégradante, les craintes devant la stigmatisation (Despres, 2008), comme la faible attractivité de certains programmes, constitueraient autant de facteurs susceptibles d'amener au renoncement à solliciter des prestations ou des services. L'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), fondé dans les années 2002 et 2003, a traduit institutionnellement ces préoccupations académiques. Un important travail d'analyse et de clarification conceptuelle y a été effectué (Warin, 2010).

Le non-recours aux prestations ne constitue pas seulement un problème politique ou philosophique par le non-exercice de certains droits, ou déontologique pour les professionnels qui y sont confrontés. Des interventions différées dans le temps peuvent entraîner une dégradation de la situation individuelle, voire une aggravation préjudiciable pour la société tout entière. Ce sont les conclusions auxquelles parviennent plusieurs recherches menées en France (Hamel, 2006), mais aussi dans d'autres pays en Europe (Hernanz *et al.*, 2004). Si des économies peuvent être réalisées du fait que de nombreuses personnes ne font pas valoir leurs droits aux prestations, il s'agit d'une vision à court terme. En effet, les recherches montrent que cette non-dépense se traduit finalement par un report de charges dans le temps, et finalement par un coût bien supérieur pour la collectivité, car les problématiques qui ne sont pas prises en charge de façon précoce ont de grandes probabilités de s'aggraver et de complexifier leur prise en charge.

Plusieurs pistes ont été élaborées pour tenter d'apporter des réponses à ces problèmes. En Amérique du Nord, c'est le modèle du *One-stop-government* (OSG) qui a été développé afin de faciliter l'accès à des services publics intégrés. Directement inspiré de la Nouvelle gestion publique, le système OSG propose une rationalisation et une intégration poussée des diverses prestations en concentrant sur un même lieu l'ensemble des services. Un tel dispositif permet au bénéficiaire de dépasser les obstacles que représentent les cloisonnements juridiques et administratifs. L'idée conceptrice vise à faire en sorte que le citoyen fournisse un effort minimal pour atteindre ses objectifs, les procédures et les règles constituant, dans cette perspective, autant d'entraves pénibles aux démarches à entreprendre (Kubicek, Hagen, 2001). La proximité avec le dispositif imaginé dans les supermarchés, qui offrent une large gamme de produits concentrés sur un espace réduit, n'est pas fortuite puisque ce type de prestation est destiné à satisfaire sur le champ un citoyen consommateur de services publics. Or, les limites d'un tel modèle résident dans le facteur temps nécessaire à la résolution des problèmes d'ordre social. Elles figurent également dans les difficultés pratiques de mettre en œuvre la volonté politique qui impose d'impliquer les bénéficiaires dans les démarches pour les faire gagner en autonomie (Hamzaoui, 2009 ; Rode, 2009).

Parmi les autres solutions élaborées, figure le projet de guichet unique ou guichet social, qui entend également rapprocher fournisseurs et destinataires de l'aide. Un des principes de base est de chercher à faciliter l'accès aux prestations. Pour ce faire, de tels dispositifs visent à faciliter le passage vers l'offre publique au travers d'un point centralisé d'information, éventuellement d'enregistrement et d'octroi de prestations. L'objectif est de créer des passerelles entre les services administratifs, pour réduire le temps et l'énergie que doit dépenser un citoyen pour bénéficier du service dont il a besoin (Bent *et al.*, 1999).

Lever les obstacles juridico-administratifs, d'une part et faciliter l'accès aux services, de l'autre, ne permettent toutefois pas de répondre à l'ensemble des problèmes relevés. Le déficit d'information, la crainte de la stigmatisation, la préservation de la sphère privée des contrôles ressentis comme intrusifs, la perte d'autonomie ou l'incrédulité face aux mesures proposées constituent autant d'obs-

tacles persistants et que ne permet pas de résoudre une simple centralisation géographique. Une réflexion sur les modalités d'accueil pour pallier les effets de marquage négatifs souvent induits par les relations de guichet dans le secteur social doit aussi être menée.

En regroupant des contributions provenant de différents contextes sociopolitiques et en abordant la question selon différents angles, ce numéro vise à contribuer à cette réflexion sur trois plans. Trois articles abordent, tout d'abord la question de l'accessibilité du point de vue des politiques sociales actuelles en Europe. Ensuite, les obstacles et limites à l'obtention des aides et prestations font l'objet d'une identification et d'une analyse. Le numéro se conclut par deux expériences d'intervention innovatrice visant à améliorer l'accès aux prestations.

Les récentes évolutions des politiques sociales et de santé en Europe ne sont pas sans effet sur le recours aux prestations. C'est ce que révèlent les contributions de Alex Robertson, à partir de l'exemple britannique, de Giovanni Bertin sur le cas italien et de Aude Lejeune en France. Le premier montre comment le principe d'accès universel aux prestations sociales et de santé qui fondait, à son origine, le système de sécurité sociale et de santé britannique, est fondamentalement remis en question par les réformes libérales apportées aux politiques de sécurité sociale, d'une part, et au système de santé national d'autre part.

À partir de l'exemple du cas italien, qui présente plusieurs similarités avec d'autres pays européens, Giovanni Bertin montre pour sa part comment les changements apportés aux politiques de la santé, couplés à la crise économique, ont pour effet de diminuer l'utilisation des services de santé et d'augmenter les inégalités dans ce domaine. De son côté, Aude Lejeune questionne le postulat selon lequel l'allocation des droits doit être pensée en termes d'accessibilité. En effet, la mise en place de politiques d'accès aux droits en France se fonde sur l'idée que le non-recours s'explique principalement par un déficit d'information et d'orientation des citoyens. Elle relève la difficulté de mise en œuvre et d'articulation entre une politique d'accès au droit, par une information juridique complète, et une politique d'accès aux droits, garantissant l'effectivité du recours aux prestations sociales par les bénéficiaires potentiels.

Les embûches qui parsèment le chemin d'accès aux prestations et

services sont nombreuses et variées. Ce numéro n'a pas la prétention d'en faire une présentation et une analyse exhaustives. L'idée est de proposer une démarche critique et d'interroger certaines des causes habituellement évoquées, de tenter d'éclairer certains mécanismes subtils à l'origine de ce phénomène sociétal. Ainsi, l'idée que le ciblage dans les politiques sociales pourrait être à l'origine du non-recours est peu discutée dans la littérature. Par ailleurs, les mécanismes, parfois subtilement « désincitateurs » au recours comme l'image projetée de soi ou de son rôle en société, méritaient un travail d'approfondissement. Philippe Warin, responsable scientifique de l'Observatoire français du non-recours aux droits et services (ODENORE), remet en question la thèse selon laquelle le non-recours aux prestations sociales s'expliquerait par un ciblage excessif qui pourrait découler des évolutions politiques mentionnées par les deux premiers auteurs, P.Warin et G.Bertin. Selon lui, le ciblage n'est qu'un ensemble de modalités techniques de mise en œuvre de prestations. Or, le non-recours s'explique plutôt par une remise en question de la légitimité même des normes centrales qui sous-tendent les politiques sociales, d'une part, et, d'autre part, par la complexité de l'environnement institutionnel et réglementaire.

Brigitte Berrat ne conteste pas ces obstacles normatifs et structurels, mais elle soutient que les politiques de ciblage sont plus que des modalités techniques. Elles produisent une logique de reconnaissance par la catégorisation, qui peut entrer en contradiction avec les attentes de reconnaissance des individus. C'est ce qui peut expliquer que certaines personnes en situation de handicap renoncent à leurs droits, notamment en France, car elles refusent d'être assignées à une certaine identité (par exemple, celle de « handicapé »), refusent de reconnaître les limites de leur autonomie, ou encore, préfèrent la solidarité informelle à l'aide institutionnelle.

Gilles Tremblay et Jean-Martin Deslauriers identifient eux aussi des obstacles d'ordre identitaire à l'accès aux services sociosanitaires, en particulier chez les hommes. Ils constatent en effet que les hommes, en tous les cas au Québec, sont statistiquement surreprésentés dans les groupes de population touchés par des problèmes de santé. Ils expliquent ces chiffres par une socialisation masculine axée sur des valeurs comme l'indépendance, l'autonomie et l'autosuffisance, qui peuvent entrer en contradiction avec une logique de sollicitation d'aide. Les auteurs concluent en proposant d'adapter les services propo-

sés aux logiques identitaires des individus, de manière à rendre le recours à l'aide plus acceptable.

Des initiatives pour dépasser ces obstacles et favoriser l'accès à l'aide existent. Ce numéro se conclut sur la présentation de deux exemples d'initiatives, l'une citoyenne et l'autre institutionnelle, respectivement au Québec et en Suisse. Élisabeth Greissler rend compte de l'expérience du Rassemblement de la jeunesse citoyenne (RAJE), mouvement citoyen mis en place à Montréal dans le but d'améliorer les conditions d'accès à l'aide sociale de jeunes adultes en situation de précarité. Elle montre comment cette mobilisation a permis d'interpeller les pouvoirs publics sur les limites des dispositifs d'aide sociale et de proposer des alternatives, tout en restant tributaire, notamment, d'un engagement aléatoire des jeunes et d'un rôle ambigu des intervenants.

La deuxième expérience relatée relève d'une logique plus institutionnelle, associée à la volonté politique suisse d'instaurer des mesures favorisant l'accès de la population aux différentes prestations sociosanitaires. Dans ce contexte, le canton de Fribourg avait mandaté une étude de faisabilité d'un « guichet social », dont rendent compte René Knüsel et Annamaria Colombo. Cette étude a donné lieu à la mise en place, à travers une démarche participative, d'un dispositif à visée d'information universelle et de prévention, basé sur un principe de non-ciblage de la population, offrant une gradation de prestations allant du simple renseignement au conseil plus personnalisé (sans toutefois offrir de prise en charge) et combinant plusieurs modalités d'accès à l'information (lieux d'accueil, permanence téléphonique, messagerie électronique).

La mise en place de dispositifs d'intervention permettant de faciliter l'accès à l'aide nécessite au préalable de bien comprendre pourquoi certaines personnes ne recourent pas aux prestations auxquelles elles auraient droit. À une époque où la question du non-recours aux droits et/ou aux prestations sociales et sanitaires prend une place de plus en plus (re) marquée dans les agendas politiques de différents pays, ce numéro ne vise pas à rendre compte de manière exhaustive de tous les travaux et interventions qui existent, il s'en faut de beaucoup. Il entend bien plutôt ouvrir la discussion sur quelques enjeux politiques, institutionnels, sociaux et identitaires qui rendent compte de la complexité de cette problématique.

## Notes

- (1) Voir en particulier le numéro de *Sécurité sociale* pour la situation prévalant en Suisse (OFAS, 2/2013).

## Bibliographie

- BENT S., KERNAGHAN K., MARSON B., 1999, *Innovation and Good Practices in Window Service*, Candian Center for Management Development,
- BERRAT B., 2008, « Ceux qui ne demandent rien : hors jeu, résignés ou résistants ? », *Vie Sociale*, 1, pp.5-8.
- BORGETTO M., 2003, « Identification, problèmes et enjeux du ciblage », *Informations sociales*, 108, pp.4-17.
- DAMON J., 2008, « La mise sous condition de ressources des allocations familiales : une discrimination positive ? », *Revue de droit sanitaire et social*, Vol. 44, 2, pp.336-352.
- DESPRES C., 2008, « Le non-recours aux droits : l'exemple de la sécurité sociale », *Vie Sociale*, 1, pp.21-36.
- DUVOUX N., 2010, « Le RSA et le non-recours », *lavedesidees.fr*
- HAMEL M.-P., 2006, « Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux. L'exemple de la municipalité d'Amsterdam », *Recherche et Prévisions*, 86, pp.55- 63.
- HAMZAOUI M., 2009, *Le social à l'épreuve de la politique transversale*, Bruxelles, Service social dans le monde.
- HERNANZ V., MALHERVERT F., PELLIZARI M., 2004, *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, OECD Social, Employment and migration working papers n°17.
- KUBICEK H., HAGEN M., 2001, « Integrating E-Commerce and E-Government: The Case of Bremen Online Services », in Prins J.E.J. (éd.), *Designing E-Government*, Bruxelles, Kluwer, pp.177-196.
- OFAS, 2013, *Sécurité sociale*, 2, Berne, Office fédéral des assurances sociales.
- RODE A., 2009, « L'émergence du non-recours aux soins des populations précaires : entre droit aux soins et devoirs de soins », *Lien social et Politiques*, 61, pp.149-158.
- VAN OORSCHOT W., 1991, « Non-take-up of social security benefits in Europe », *Journal of European Social Policy*, 1, pp.15-30.
- WARIN P., 2010, *Le non-recours : définition et théorie*, Document de travail/Working paper 1, Grenoble, ODENORE.