Tilburg University

Les causes du non-recours

van Oorschot, W.J.H.

Published in:
Recherches et Previsions

Publication date:
1996

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Oorschot, W. J. H. (1996). Les causes du non-recours: Des responsabilités largement partagées. *Recherches et Previsions*, (43), 33-49.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Les causes du non-recours

Des responsabilités largement partagées

Wim van Oorschot*

Pour améliorer l'accès aux droits et l'effectivité d'une mesure de politique sociale, il est important de comprendre le processus de non-recours à une prestation. On ne peut expliquer de manière satisfaisante le non-recours en limitant l'analyse au seul niveau des citoyens. D'autres facteurs interviennent, tant au niveau du dispositif lui-même, ses règles, ses moyens, qu'à celui de l'administration concernée. Ceci charge d'une part de responsabilité du non-recours les décideurs politiques dans leur définition du cadre législatif et organisationnel, et les agents et responsables des organismes administratifs chargés de verser les prestations. Cet article montre l'importante réflexion théorique et pratique menée aux Pays-Bas sur le problème du non-recours (van Oorschot, 1995). Ce travail, développé à partir de la situation néerlandaise, n'est peut-être pas intégralement transposable au cas français. Il demanderait certainement à être testé et prolongé par de futurs développements.

Quelles sont les raisons pour lesquelles des personnes ou des ménages ne bénéficient pas d'une prestation pour laquelle elles remplissent toutes les conditions d'éligibilité ? En d'autres termes, comment expliquer le non-recours ?

Les personnes concernées sont-elles irrationnelles puisqu'elles ne font pas valoir leurs droits ? Au contraire, le non-recours n'est-il pas le résultat d'une décision parfaitement rationnelle de leur part, prise en parfaite connaissance de cause, lorsqu'ont été arbitrés les coûts et les avantages liés au recours aux prestations ? Le non-recours ne provient-il pas plutôt d'un manque de connaissance, par exemple parce que les personnes éligibles ne sont pas informées de l'existence d'un dispositif ou parce qu'elles ont une mauvaise

perception de leur propre éligibilité ? Le non-recours est-il dû au fait que les personnes n'éprouvent pas un besoin suffisamment important pour demander la prestation ou, en dépit d'un réel besoin ressenti, est-ce parce qu'elles sont découragées de la demander par crainte d'être stigmatisées ? Pensent-elles que leur situation de besoin est transitoire, que leur situation va rapidement s'améliorer, par exemple qu'elles vont trouver un emploi et qu'elles ne doivent pas se tracasser outre mesure ou, en dépit de l'anticipation d'une situation de besoin persistant, sont-elles devenues plus ou moins indifférentes ou réticentes pour entreprendre toute démarche auprès d'un organisme bureaucratique ?

Ces questions suggèrent que plusieurs facteurs peuvent jouer un rôle dans le comportement

* Département des Etudes sur la Sécurité sociale, Université de Tilburg, Pays-Bas.

Article traduit par Antoine Math, CNAF - bureau de la Recherche.

des personnes au regard de la demande des prestations pour lesquelles elles sont éligibles.

Plusieurs niveaux d'explication

Mais doit-on limiter la recherche des causes du non-recours au seul niveau des personnes éligibles elles-mêmes ? Ne peut-on pas aussi envisager le non-recours comme la conséquence d'une législation trop complexe et vague, difficile à comprendre et à administrer ? Le non-recours ne provient-il pas des procédures spécifiquement mises en oeuvre pour les prestations soumises à condition de ressources ? Les procédures administratives ne sont-elles pas trop complexes, les formulaires de demande trop compliqués ou la quantité et la qualité de l'information et des conseils insuffisantes ? L'Etat-providence n'est-il pas administré par un trop grand nombre de services et d'autorités différents, mal ou non coordonnés ?

Les raisons du non-recours sont d'autant moins simples qu'on peut en repérer à trois niveaux différents : l'utilisateur, l'organisme chargé d'administrer les prestations et le dispositif lui-même (sa structure, ses règles).

Les synthèses des travaux sur le non-recours montrent toutefois que les causes du non-recours aux prestations sociales ont été étudiées presque exclusivement au niveau de l'utilisateur (Corden, 1981, Falkingham, 1985, Van Oorschot and Kolkhuis Tanke 1989, Craig, 1991). L'attention a surtout été portée sur la connaissance, les perceptions, les attitudes, les motivations, les expériences et les situations des personnes éligibles. Les facteurs susceptibles d'opérer au niveau du dispositif ou de l'administration chargée de verser la prestation ont été largement ignorés (Whyley and Huby, 1993, Corden, 1995). De plus, le principal modèle théorique sur le processus de recours auquel font référence les études empiriques (le modèle de Kerr) a été développé exclusivement au niveau de l'utilisateur. Il s'est d'autre part révélé contenir de nombreuses lacunes (Ritchie, 1988, Buckland and Dawson, 1989, Craig, 1991, van Oorschot, 1991, Vincent et al. 1991).

Les nouvelles approches proposées pour déterminer les causes du non-recours doivent

surmonter les deux principaux défauts des modèles existants : leur confinement dans l'analyse du non-recours au seul niveau de l'utilisateur d'une part, et les limites de ces modèles pour l'analyse au niveau de l'utilisateur d'autre part.

Le rôle des administrations en charge des prestations

Très tôt, les travaux ont relevé l'idée que les facteurs explicatifs du non-recours sont situés à différents niveaux, et pas seulement au niveau de l'utilisateur, mais ils l'ont surtout relevée de façon implicite. Ils contiennent effectivement de nombreux indices montrant l'importance des facteurs situés au niveau du dispositif lui-même ou de l'administration en charge de la prestation, mais très peu d'analyses de ces facteurs et, par conséquent, très peu d'éléments concluants sur leurs influences sur le non-recours.

Il est communément reconnu que la façon d'administrer les services et les prestations sociales peut avoir une grande influence sur ce que les citoyens perçoivent effectivement (Blau, 1955, Handler and Hollingsworth, 1971, Kramer Gordon, 1975, Catrice-Lorey, 1976, Leibfried, 1976, Ringeling, 1978, Lipsky, 1980, Mashaw, 1983, Walker, 1985). On connaît encore très peu de choses sur le rôle des administrations dans le non-recours, en particulier dans le cas d'influences directes. Celles-ci adviennent quand des agents ou responsables administratifs rejettent à tort une demande ou quand ils attribuent un montant inférieur à ce qui est réellement dû. Des exemples de telles erreurs peuvent être trouvés dans Berthoud (1983, 1984) et Vos (1991). D'autres études ont montré que les agents ou les responsables d'administration en charge de dispositifs de protection sociale soumis à condition de ressources ont tendance à prendre des décisions sur la base d'une information biaisée ou insuffisante (Howe, 1985, Vos, 1991, Beltram, 1984, Knecht, 1986), ce qui conduit très probablement à des rejets erronés, au moins dans certains cas.

On connaît davantage les influences indirectes de l'administration sur le recours à un dispositif. De telles influences indirectes proviennent des dispositions pratiques et organisationnelles prises par les organismes

administratifs et de l'attitude des agents de ces organismes qui peuvent constituer, de fait, des contraintes supplémentaires voire des entraves décisives à l'accès des usagers à leurs droits (Briggs and Rees, 1980, Corden, 1983, 1987, Graham, 1984, Richardson and Naidoo, 1978, Davies and Ritchie, 1988).

Les études montrent que des pratiques administratives accroissent la probabilité du non-recours ; ce sont principalement : un traitement des demandes et des demandeurs vécu par ces derniers comme humiliant ou dégradant ; la combinaison d'une fonction de «service» (accueil, information) et d'une fonction de «contrôle» ou de «lutte contre la fraude» ; une mauvaise qualité de la communication avec les usagers, aboutissant à une insuffisance de l'information et des conseils ; l'utilisation de formulaires compliqués ; une mauvaise qualité de la prise de décision, par exemple des décisions prises sur la base d'une information insuffisante ou en catégorisant les usagers au moyen de stéréotypes ; une mauvaise qualité des outils techniques utilisés dans les procédures administratives ; et, enfin, une mauvaise interprétation par les agents des règles du dispositif.

Récemment, Corden (1995) a complété cette liste des principaux facteurs explicatifs du non-recours au niveau des organismes administratifs à partir de résultats d'enquêtes menées au Royaume-Uni : les caractéristiques touchant à l'offre d'information, à la disponibilité des services et au processus de traitement des demandes jouent également un rôle sur l'ampleur du non-recours.

L'influence des particularités du dispositif

Les facteurs concernant la structure du dispositif - c'est-à-dire l'ensemble des règles et des moyens déterminés par le législateur ou le décideur politique - ne jouent pas de manière directe sur le non-recours. Indirectement, ils ont néanmoins un rôle majeur parce qu'ils façonnent dans une large mesure le contexte dans lequel prend place le comportement des agents et responsables administratifs d'une part, et celui des usagers d'autre part. Ce contexte peut, par là même, contraindre le comportement de ces acteurs ou, au contraire,

leur offrir davantage de possibilités. A partir de l'information disponible, nous avons conclu d'études menées aux Pays-Bas que la probabilité du non-recours est plus forte dans les dispositifs : qui comportent un grand nombre de règles et de procédures, contiennent des règles compliquées, peu compréhensibles, des critères d'attribution vagues, c'est-à-dire imprécis et/ou laissant place à une part de discrétion, qu'ils sont soumis à une condition de ressource ou complètent d'autres sources de revenu, sont destinés à certains groupes de la population qui bénéficient d'une mauvaise image, procurent seulement de faibles montants, laissent l'entière initiative du déclenchement du processus de demande au bénéficiaire potentiel, couvrent des dépenses variées, couvrent des dépenses exceptionnelles (ou accidentelles) plutôt que des dépenses régulières et offrent une éligibilité provisoire ou instable.

Cette liste de facteurs explicatifs du non-recours a également été validée par des études empiriques menées sur le système de sécurité sociale britannique (Corden, 1995). Il s'avère que d'autres caractéristiques du dispositif peuvent aussi influencer sur le non-recours. D'abord, si la déclaration et le contrôle des revenus pour les prestations sous condition de ressources peuvent avoir un effet dissuasif pour les personnes éligibles, principalement en raison du sentiment de honte causé par l'obligation de dévoiler ses difficultés matérielles, il en irait de même pour les prestations liées au handicap à cause du contrôle des conditions d'incapacité mentale ou physique (Corden, 1995, Bradshaw and Lawton, 1982, Blunn and Small, 1984, Corden, 1987). Ensuite, des causes du non-recours au niveau du dispositif devraient également être recherchées dans l'enchevêtrement et les interactions entre les différentes prestations au regard des critères d'éligibilité, dans les normes culturelles pouvant aller à l'encontre des règles des prestations et dans la dimension temporelle du non-recours (Corden, 1995).

La condition de ressource

Il semble en définitive que la présence d'une condition de ressources soit le facteur le plus largement reconnu comme étant associé de façon inhérente au non-recours (1). En fait, les

(1) Dans le plupart des études britanniques sur le non-recours, le lien entre non-recours et condition de ressource est considéré comme allant de soi.

Ailleurs, on ne trouve guère de points de vue différents. Voir par exemple Bendick (1980) pour le cas américain, Leibfried (1976) et Hartmann (1985) pour la situation en Allemagne, et van Oorschot (1995) pour les Pays-Bas.

facteurs renforçant la probabilité du non-recours tendent à se combiner dans le cas d'une prestation soumise à condition de ressources. Ces prestations sont souvent complexes, c'est-à-dire qu'elles contiennent un grand nombre de règles concernant notamment la notion de ressource : ce que l'on doit considérer comme une ressource, quelles ressources on doit prendre en compte dans le calcul de la prestation, etc. De plus, la plupart des calculs ne sont pas basés sur les ressources individuelles mais sur celles du ménage. Or, ce qui constitue un ménage, au sens d'un dispositif social, est souvent défini de façon vague, par exemple en se référant à la notion de cohabitation, ce qui est source d'ambiguïté. Cette imprécision tend à renforcer le pouvoir de discrétion, intentionnellement ou non, et par là même la complexité.

En ce qui concerne l'administration en charge de la prestation, la complexité et l'imprécision renforcent probablement le nombre des erreurs, les mauvaises interprétations des règles, une collecte insuffisante de l'information à partir de laquelle les décisions doivent être prises, un étiquetage des usagers au moyen de stéréotypes destinés à aider ou simplifier la prise de décision et l'utilisation de formulaires de demande compliqués. Pour l'utilisateur, la complexité induit probablement une mauvaise perception de sa propre éligibilité ou du montant de la prestation dû, elle rend peu transparent le processus de demande et les procédures administratives d'attribution de la prestation, et pose des problèmes de rassemblement de l'information exigée (1).

Une prestation soumise à condition de ressources est généralement destinée au « pauvre », c'est-à-dire à la catégorie sociale qui est probablement la plus mal considérée. Demander une prestation d'assistance induit certainement une peur de stigmatisation et un sentiment d'avilissement. Et ce sentiment est probablement renforcé par la combinaison au sein de l'administration de fonctions de « service aux pauvres » et de « contrôle de la fraude potentielle », une combinaison très fréquente dans la mise en œuvre des prestations et services soumis à condition de ressources (Knegt, 1986, Howe, 1985).

Pour de nombreux auteurs, c'est précisément

l'association entre stigmatisation et mise sous condition de ressources qui distingue fondamentalement prestations sous condition de ressources et prestations sans condition de ressources (2). Cependant, la portée réelle du stigmate associé à une prestation sous condition de ressources peut fortement différer selon les prestations.

Relier les différents niveaux

Les recherches montrent qu'en pratique les facteurs explicatifs du non-recours forment un ensemble complexe. On peut considérer le non-recours comme le résultat d'un ensemble de facteurs reliés et la combinaison de ces facteurs peut différer, et généralement diffère effectivement, selon les situations, à savoir selon les dispositifs, les administrations chargées de ces dispositifs, les usagers, le temps et le lieu.

Observer les causes du non-recours de cette manière permet de comprendre comment les différents travaux portant sur les causes du non-recours au niveau de l'utilisateur ont pu aboutir à des conclusions assez différentes, voire contradictoires, en ce qui concerne l'influence relative de facteurs séparés, comme la « connaissance », la « stigmatisation », la « perception de sa propre éligibilité » et le « besoin » (Craig, 1991). Ces études concernent effectivement des dispositifs et des groupes de bénéficiaires différents (retraités, parents isolés, actifs ayant des faibles revenus et pauvres). Elles ont été menées à des moments, dans des lieux et dans des contextes administratifs différents.

Par ailleurs, considérer l'origine du non-recours comme le résultat d'une combinaison de facteurs jouant à plusieurs niveaux conduit à reconnaître que la responsabilité du problème du non-recours n'incombe pas seulement aux citoyens concernés. Par exemple, qui est responsable pour le non-recours résultant d'un manque de connaissance suffisant d'un dispositif par les personnes éligibles ? Est-ce l'utilisateur, comme on l'assume couramment, ou bien l'administration, pour ne pas être suffisamment active dans la diffusion de l'information et des conseils, ou encore les décideurs politiques, pour avoir osé concevoir un dispositif contenant un grand nombre de règles complexes, vagues et, de ce fait, incompréhensibles ? Les décideurs poli-

(1) Notons qu'une relation entre le non-recours et son pendant, la mauvaise utilisation des prestations, trouve son origine dans ces aspects liés aux dispositifs soumis à condition de ressources : des règles nombreuses et détaillées, couplées avec un fort contrôle exercé par l'administration, ensembles destinés à minimiser un mauvais usage de ces prestations, ont pour conséquence d'augmenter en même temps les difficultés d'accès aux prestations et le non-recours.

(2) Cf. entre autres, Taylor-Goby (1974), Rainwater (1982), Jones (1985).

Schéma 1 - L'explication du non-recours à plusieurs niveaux : un modèle interactif

tiques et les responsables administratifs ont aussi leur part de responsabilité. Le nier reviendrait finalement à «accuser la victime».

Une explication complète du non-recours exige une prise en compte des facteurs opérant à trois niveaux, ainsi que des comportements de trois groupes d'acteurs présents sur ces niveaux (schéma 1). Les niveaux sont le dispositif et ses règles, l'administration chargée de verser la prestation et l'utilisateur. Les acteurs concernés sont les décideurs politiques, les agents administratifs et les utilisateurs. Le non-recours est représenté comme le résultat direct du comportement des deux catégories d'acteurs directement impliqués dans le processus de recours à une prestation : les agents et responsables administratifs qui peuvent prendre de mauvaises décisions, d'une part, et les utilisateurs qui peuvent omettre de faire une demande, l'abandonner en cours ou la retirer, d'autre part. Les décideurs politiques constituent la troisième catégorie d'acteurs. Leur rôle est majeur au niveau du dispositif, dans la mise en place des règles, dans les moyens attribués et dans la configuration des principales caractéristiques du dispositif. Les

responsables politiques définissent ainsi le contexte légal et organisationnel dans lequel les agents administratifs et les utilisateurs évoluent. Les utilisateurs évoluent aussi à l'intérieur d'un contexte administratif spécifique. Leurs connaissances, perceptions, attitudes, expériences et comportement sont tous influencés par les caractéristiques du niveau administratif, comme par exemple l'organisation des services, l'importance et la qualité de l'information et des conseils donnés, les obstacles dressés par les procédures propres à l'administration, la localisation et l'accessibilité des guichets et des services, et la façon de traiter les utilisateurs et les demandes par les agents administratifs.

Un modèle de seuil au niveau de l'utilisateur...

Au début des années 1980, Kerr (1982, 1983) présente un modèle de seuils pour expliquer la décision de demande d'une prestation par des personnes éligibles. Ce modèle constitue une avancée importante face à la confusion conceptuelle qui caractérise les recherches sur le non-recours (Craig, 1991). Auparavant, dif-

férents concepts, tels que le «besoin ressenti», les «facteurs liés à la connaissance», l'«utilité perçue», les «précédentes expériences de demande», la «complexité administrative», semblaient tous jouer un rôle et chaque nouvelle étude apportait un nouveau concept important dans l'explication du non-recours. Ce méli-mélo non structuré de concepts ne permettait pas d'évaluer l'importance relative sur le non-recours de facteurs pris isolément, ni de comprendre les interactions entre ces facteurs.

Le modèle de Kerr constitue un progrès face à ce problème. Selon ce modèle, une personne décide de demander une prestation seulement si elle satisfait à six conditions ordonnées ou, selon les termes de Kerr, si elle franchit six obstacles ou seuils successifs (schéma 2). D'abord, la personne doit ressentir des difficultés pour joindre les deux bouts et donc ressentir le besoin d'être aidée par une prestation. Si ce premier seuil est franchi, elle doit

être consciente de l'existence de la prestation. Ensuite, elle doit percevoir sa propre éligibilité à cette prestation. Elle doit considérer que cette prestation aura une certaine utilité, sera suffisante pour lui permettre de satisfaire à ses besoins. Son opinion et son attitude jouent alors également un rôle, puisqu'en pesant le pour et le contre, elle doit finalement considérer la décision de demander la prestation comme globalement positive. Finalement, elle doit se trouver dans une situation suffisamment stable, notamment au regard des conditions d'éligibilité (Kerr, 1983).

La solution au problème de l'évaluation de l'importance relative de ces facteurs est assez simple : en raison des séquences postulées, on considère le premier seuil non franchi par une personne comme l'explication unique du non-recours par cette personne. En conséquence, le facteur explicatif le plus important est celui qui constitue un obstacle pour le plus grand nombre de personnes ne réclamant pas la prestation.

Schéma 2 - Modèle séquentiel de la décision de demande par l'utilisateur (modèle de Kerr)

Le modèle de Kerr a été appliqué comme cadre d'analyse dans la plupart des études empiriques sur le non-recours qui ont été menées dans les années suivant son introduction (1).

... qui présente des lacunes

Les résultats de toutes ces études n'ont pas laissé le modèle de Kerr exempt de critiques (Craig, 1991, van Oorschot, 1991 et 1995). D'abord, le modèle de Kerr n'est pas valide au regard des mécanismes fondamentaux à l'oeuvre. La logique de seuils ordonnés de façon séquentielle n'est pas pertinente, plusieurs études ont montré que de nombreuses personnes avaient rencontré des obstacles importants malgré une demande de la prestation (Davies and Ritchie, 1988), que des situations où certains seuils ou facteurs n'auraient pas été franchis dans le modèle de Kerr pouvaient finalement l'être en raison d'autres facteurs contrebalançant fortement ces premiers facteurs (Graham, 1984), et qu'il existe des corrélations entre les facteurs explicatifs du modèle, ce que Kerr a aussi admis dans sa principale étude (Kerr, 1983).

Plusieurs auteurs ont proposé une alternative exprimée en terme d'arbitrage opéré par l'utilisateur, pesant le pour et le contre. Cet arbitrage constituerait la logique fondamentale sous-jacente à toute décision de demander ou non une prestation. Cette alternative constitue non seulement une critique à un modèle exprimé en terme de seuils, mais aussi une critique sur l'ordre d'apparition de ces seuils postulé par le modèle de Kerr (voir par exemple, Ritchie, 1988).

Par ailleurs, le modèle de Kerr ne contient pas certains facteurs fondamentaux pour expliquer le non-recours :

- les facteurs «déclencheurs», qui sont les événements soudains et disruptifs qui ont le pouvoir de provoquer une demande rapide, telle l'information reçue d'un proche ou la rencontre avec un travailleur social (Corden, 1983) ;
- les attitudes fortement négatives vis-à-vis des prestations sociales, qui dépendent en général du contexte socio-culturel et qui aboutissent à bloquer, dès le début du processus, les considérations et le comportement de l'utilisateur au regard de la demande (Graham, 1984).

Ce facteur se distingue du cinquième seuil de Kerr, les attitudes et opinions de l'utilisateur, qui sont supposées jouer un rôle beaucoup plus tard dans le processus de décision ;

- l'information : bien que la connaissance de base du dispositif, c'est-à-dire la conscience de l'existence d'une prestation, constitue bien un prérequis à la demande, le rôle général joué par différentes caractéristiques de l'information dans le processus de décision a été négligé par Kerr (van Oorschot, 1991). Des aspects comme le contenu de l'information et le moment auquel elle a été reçue, la source et la forme de cette information, l'attitude de la personne éligible face à l'information, jouent un rôle important dans les perceptions de sa propre éligibilité et de l'utilité de la prestation et, dans la formation des attitudes, vis-à-vis de la prestation ;

- le temps : le modèle de Kerr est statique en ce sens qu'il semble concevoir le non-recours comme un état permanent, atteint une fois pour toute dès qu'un seuil n'a pu être franchi. De nombreux travaux ont toutefois trouvé un nombre relativement important de demandes différées, des non demandeurs initiaux qui sont entrés à nouveau dans le processus de décision et qui ont effectué leur demande après un certain temps. De plus, le modèle de Kerr ne prend en compte ni la durée des différentes étapes dans le processus de décision, ni la possibilité d'une certaine période de non-recours entre la décision de demande et la perception effective de la prestation (Vincent et al., 1991).

Enfin, la portée du modèle de Kerr est limitée, même au seul niveau de l'utilisateur, parce qu'il confine la décision à demander ou non la prestation. Il exclut donc tous les facteurs du processus de recours pour lesquels on a trouvé un rôle déterminant, avant et après la décision. Manque notamment l'étape qui suit la décision de demande (Buckland and Dawson, 1989, Corden, 1983).

Un nouveau modèle de recours à une prestation

Face à ces critiques, il est apparu nécessaire de proposer un autre modèle dans lequel les facteurs manquants seraient incorporés, ainsi que les processus à l'oeuvre avant et après la décision de l'utilisateur, et dans lequel on accorderait une moindre importance

(1) Par exemple, Corden (1983 et 1987), Corden and Craig (1991), Graham (1984), Ritchie and England (1984), Millar and Cooke (1984), Davies and Ritchie (1988), van Oorschot (1992b), et van Oorschot and Smolenaars (1993a, b, c).

Schéma 3 - Modèle dynamique de la perception d'une prestation

* PE = perception d'éligibilité.

AB = absence ou présence de réticence à demander une prestation.

B = besoin ressenti pour la prestation.

S = stabilité de la situation.

aux mécanismes de seuil et une plus grande attention aux mécanismes d'arbitrage et aux mécanismes «déclencheurs». Un tel modèle dynamique de la perception d'une prestation (schéma 3) est largement développé dans van Oorschot (1995).

Le processus de demande distingue à tout moment deux populations, celle qui ne perçoit pas (encore) la prestation concernée, et celle qui la perçoit (1). A cet égard, le fait que les personnes soient ou non éligibles présente peu d'importance. Ainsi, le modèle vaut également pour les demandes émanant de personnes non éligibles, un phénomène relativement fréquent (Corden, 1995, Vincent et al., 1991).

Le coeur du modèle, le processus de demande, est constitué de trois étapes. On a conçu la première étape comme une étape de seuils. Ces seuils doivent nécessairement être franchis avant la seconde étape où la décision individuelle sera prise. Dans cette première étape, il est nécessaire au début d'avoir connaissance de l'existence de la prestation, c'est-à-dire au moins d'en avoir entendu parler. Une fois cette connaissance minimale de base atteinte, les personnes peuvent toutefois encore ne pas demander la prestation si elles estiment ne pas être éligibles (PE), si elles éprouvent une réticence totale à l'idée de demander une prestation (AB), si elles ne ressentent aucun besoin pour la prestation (B), ou si elles sont dans une situation très instable (S).

Les personnes qui ont franchi cette première étape de seuils se trouvent alors dans une étape d'arbitrage, c'est-à-dire qu'avant de décider de faire une demande, les personnes arbitreront, pèseront le pour et le contre, plus ou moins consciemment et de façon plus ou moins élaborée, entre des facteurs inhibant et des facteurs stimulant la demande de la prestation. Les facteurs en jeu sont le besoin ressenti, la perception de sa propre éligibilité (et donc l'incertitude liée à la demande) et de l'utilité de la prestation, les attitudes vis-à-vis du résultat attendu d'une demande et l'instabilité ressentie de sa propre situation. Si le bilan de cet arbitrage est positif, la personne voudra demander la prestation et entrera alors dans la troisième étape. Cette étape de la demande aboutit à la perception de la prestation, à moins que les personnes ne retirent leur

demande au cours de la procédure ou bien que l'administration ne la rejette.

Recours et non-recours ne sont pas permanents

Le temps est intégré dans le modèle (de la gauche vers la droite sur le schéma 3). Le passage à travers le processus de demande, qui exige toujours du temps, est représenté par les décalages entre les étapes, et l'existence d'un non-recours frictionnel est prise en compte. Le modèle reflète un autre élément temporel : les personnes peuvent quitter le processus de demande et y rentrer ultérieurement, et ceci, plusieurs fois. Les personnes quittent le processus pour plusieurs raisons. Elles peuvent ne pas passer l'étape de seuils et en conséquence ne pas envisager de demander la prestation. Sans même rencontrer un obstacle, les personnes peuvent quitter le processus parce que les facteurs inhibants ou les inconvénients ne sont pas contrebalancés par les facteurs stimulant la demande dans la deuxième étape d'arbitrage. Les personnes qui décident de demander peuvent aussi quitter le processus si elles retirent leur demande ou si l'administration la rejette. Après avoir quitté le processus, les personnes retrouvent leur statut de non demandeurs (inactifs).

Une nouvelle entrée dans le processus peut être induite par deux mécanismes principaux. Le premier mécanisme est graduel. Lorsque le contexte et la situation de la personne se modifient graduellement, une perception de ces changements peut conduire à une prise de conscience de son éligibilité, ou lorsque les besoins ressentis augmentent peu à peu, les personnes peuvent se retrouver dans une situation financière à laquelle elles ne peuvent plus faire face.

Le second mécanisme agit comme un «déclencheur». Ce sont les événements soudains qui ont le pouvoir de provoquer la décision de demande. D'après les travaux connus, nous pouvons ranger les événements déclencheurs en deux grandes catégories : les événements liés aux besoins ressentis par la personne comme, par exemple, un incident provoquant de subites difficultés financières, et les événements liés à l'information, telle une rencontre ou une discussion décisive (avec un proche, avec un travailleur social, etc.) informant la

(1) Le modèle suppose que le passage de la population «non-demandeuse» à la population bénéficiaire ne peut s'opérer qu'en passant par le processus schématisé dans le schéma 3. Pour les cas où l'initiative de la demande est plus ou moins prise par une autre personne, par exemple par l'administration qui sert la prestation ou bien par une organisation caritative, cette hypothèse n'est pas valide. Nous nous intéressons ici à des prestations pour lesquelles l'essentiel de l'initiative de la décision est généralement laissé à l'utilisateur.

personne de l'existence d'une prestation et/ou l'encourageant à y recourir.

L'effet de ces changements graduels et de ces événements déclencheurs peut être de trois ordres : soit ils diminuent ou rendent insignifiants des obstacles rencontrés précédemment, soit ils induisent un changement dans le bilan effectué entre les facteurs inhibant et stimulant la demande, soit ils provoquent une nouvelle entrée dans le processus de demande.

Le problème du facteur information

Le modèle assume toujours que la première entrée dans le processus de demande a lieu si les personnes ont entendu parler de l'existence de la prestation (1).

La partie *environnement lié à l'information* correspond à tout ce qui concerne le facteur «information» (schéma 3). Des aspects de l'information tels que le contenu, les caractéristiques, les origines, les vecteurs utilisés, le moment et le lieu où cette information est reçue et utilisée, et la vigueur avec laquelle elle est recherchée, sont tous des facteurs qui peuvent jouer un rôle important durant les différentes étapes de la procédure de demande. Ce facteur «information» mériterait d'être davantage approfondi (van Oorschot, 1991). Il recouvre des aspects encore trop peu connus. Si l'environnement lié à l'information est intégré dans le modèle comme une sorte de boîte noire, c'est avant tout pour refléter la complexité du facteur information d'une part, et l'extrême importance de ce facteur sur le non-recours d'autre part.

Le modèle dynamique du schéma 3 peut être intégré dans le modèle interactif du schéma 1 au niveau de l'utilisateur. Ainsi placé, ce modèle dynamique du comportement des usagers peut être directement relié au comportement des agents et responsables administratifs, notamment pour tenir compte des cas de demandes rejetées à tort. Une telle représentation reprend les idées discutées précédemment, à savoir que le comportement des usagers, et en conséquence toutes les étapes du processus de demande, prennent place dans un contexte administratif et structurel spécifique et qu'il est influencé, directement ou indirectement, par les caracté-

ristiques de l'administration en charge de la prestation et par celles du dispositif.

Le modèle dynamique peut être testé dans des recherches empiriques, ce qui n'est pas toutefois sans soulever une difficulté d'ordre pratique : il nécessite de pouvoir suivre des personnes non bénéficiaires à travers le temps, ce qui implique une enquête de type longitudinal. La limite fondamentale ici réside dans le fait que les premières enquêtes auprès des personnes auront une influence sur le comportement de demande des personnes concernées, et donc sur le phénomène étudié lui-même, les processus de demande et le non-recours (2). Cette difficulté méthodologique n'enlève pas à ce modèle sa valeur heuristique pour de futures recherches. Il peut servir de cadre commun aux études sur la demande et sur la perception de prestations sous condition de ressources puisqu'il indique les groupes, les facteurs et les étapes les plus importants, et leur connections (chrono)logiques. A cet égard, le modèle montre que le recours comme le non-recours sont des états qui peuvent être atteints par des «voies» différentes.

La voie la plus directe pour le recours adviendrait quand les personnes ont déjà connaissance de l'existence de la prestation au moment où elles deviennent éligibles et quand elles ne rencontrent aucun obstacle jusqu'à ce point ; quand elles évaluent le pour et le contre presque immédiatement en décidant de demander rapidement la prestation et en le faisant effectivement ; quand elles maintiennent leur demande par la suite, et quand finalement la prestation est servie par l'administration dans les plus brefs délais. Sur le schéma 3, un tel processus pourrait être indiqué par une flèche allant verticalement de la population non bénéficiaire à la population bénéficiaire. En pratique, il s'agit probablement du chemin emprunté de façon routinière par les personnes ayant déjà perçu auparavant la prestation.

A l'autre extrême, le chemin le plus direct vers le non-recours pourrait être représenté par une flèche horizontale. Ce serait la situation de personnes remplissant à partir d'une certaine date toutes les conditions d'éligibilité sans avoir entendu parler de la prestation, et continuant à l'ignorer jusqu'à ce qu'elles ne remplissent plus les conditions d'éligibilité. Entre ces deux extrêmes, il existe de nombreuses autres voies possibles vers le recours ou le

(1) Reconnaissons que dans les cas d'inéligibilité évidente, il peut paraître étrange de parler d'un processus de demande démarrant dès le moment où l'on a connaissance d'une prestation, par exemple, dans le cas d'une personne propriétaire de son logement et entendant parler d'un dispositif en faveur des locataires. De tels cas ne remettent toutefois pas en cause la validité générale du modèle : le propriétaire, en apprenant l'existence du dispositif, mais également les conditions nécessaires (être locataire), se heurtera à un autre seuil du modèle et bloquera alors sa demande en raison de sa perception de son inéligibilité.

(2) Note du traducteur. Cet inconvénient a été signalé dans l'enquête réalisée par le CERC sur les veuves de moins de 60 ans qui étaient interrogées six à sept mois après le décès de leur époux, puis de nouveau un an plus tard. ...

non-recours. Cette diversité des voies possibles n'est pas seulement liée à l'existence de différentes catégories de (non-)recours, mais aussi au fait que des cas de (non-)recours, y compris de la même catégorie, peuvent avoir de nombreuses causes différentes.

Les résultats d'une recherche menée aux Pays-Bas

Les idées théoriques exprimées par les schémas 1 et 3 ont été appliquées à une étude du non-recours menée auprès de personnes âgées et auprès de personnes percevant un revenu minimum dans deux grandes villes des Pays-Bas (Rotterdam et Nimègue). Les principaux dispositifs nationaux inclus dans l'étude concernaient les aides au logement et une aide spéciale ; les principaux dispositifs locaux : les exemptions d'impôts locaux et de taxes concernant les ordures, et un fonds particulier de la commune de Nimègue. Seuls quelques uns des principaux résultats seront discutés de manière détaillée (1).

On peut dire généralement que le niveau du dispositif et de ses règles est le plus important dans le processus de réalisation des droits, parce que le non-recours est fortement inhérent aux conditions de ressources. Supprimer les conditions de ressources résoudrait une grande part du problème d'ineffectivité du versement des prestations (2). Cette option n'est toutefois pas réaliste car la subordination du versement de certaines prestations à des conditions de ressources est un instrument de politique sociale, notamment quand les considérations d'efficacité économique sont dominantes et/ou quand la solidarité est limitée. A côté des conditions de ressources, les autres caractéristiques d'un dispositif jouent aussi un rôle important sur le non-recours. Ils peuvent rendre l'administration de la prestation plus facile, principalement en fournissant les conditions et les moyens d'une information suffisante et bien ciblée. Ils peuvent aussi rendre la demande par l'utilisateur plus facile, par exemple en faisant une promotion positive du dispositif ou en fixant des conditions et des caractéristiques valorisant la prestation.

Le niveau de l'utilisateur est sans aucun doute crucial dans l'explication du non-recours. Les décisions de demander ou non une prestation

ont lieu (ou non, auquel cas, le non-recours est le résultat d'une «non décision») à ce niveau. Les facteurs liés à l'information s'avèrent jouer un rôle majeur au niveau de l'utilisateur, en ce sens que dans la plupart des cas examinés dans l'étude menée aux Pays-Bas, le non-recours provient d'une ignorance de l'existence du dispositif suivi pour ceux qui en ont entendu parler, d'une mauvaise perception de leur propre éligibilité.

Finalement, le niveau administratif s'avère également d'une grande importance. D'une part, la quantité et la qualité des activités de renseignement et de conseil des organismes administratifs influencent fortement les facteurs liés à l'information au niveau de l'utilisateur, et donc le recours, ou non, à la prestation. D'autre part, les caractéristiques d'un dispositif favorables au recours sont seulement effectives lorsqu'elles sont mises en oeuvre par l'administration. Les faibles taux de non-recours, présents dans quelques cas exceptionnels, s'expliquent dans les études effectuées aux Pays-Bas par des campagnes d'information intensives et bien ciblées de la part des administrations concernées, ce qui a conduit à un niveau élevé de connaissance de base du dispositif par les personnes éligibles. Créer un contexte d'information englobant plusieurs prestations à la fois (par exemple au moyen de publicités regroupées) permet de stimuler davantage le recours aux prestations. Les études empiriques ont montré que le pourcentage des personnes ayant accédé à tous leurs droits était accru dans un tel contexte. Une administration peut encourager le recours à toute une gamme de prestations encore plus efficacement si elle établit des relations spécifiques ou privilégiées avec un groupe de ménages à faibles revenus, et si elle est rendue responsable du recours à tous les types de dispositifs sociaux.

Le dernier point concerne le problème le plus fondamental de l'ineffectivité de la mise en oeuvre des dispositifs sociaux sous condition de ressources. Il apparaît que les administrations, tout du moins aux Pays-Bas, se préoccupent généralement trop peu du problème du non-recours : leurs ambitions et leurs sentiments de responsabilité se limitent à assurer une présence (une «permanence») pour informer et aider les demandeurs. La décision de demande est certes, au final, du seul ressort de l'utilisateur. Mais, si la relation avec un usager

... Le premier entretien ne pouvait pas ne pas avoir un impact sur les veuves, notamment pour celles qui n'avaient jamais entendu parler de l'allocation d'orphelin, de la pension de réversion, des pensions des régimes complémentaires ou de l'assurance veuvage (cf. «La question du non-recours aux prestations sociales», A. Math et W. Van Oorschot, dans ce même numéro).

(1) Pour une présentation des dispositifs et des résultats détaillés, voir van Oorschot (1995).

(2) Soumettre à condition de ressources implique que les personnes doivent justifier d'une certaine incapacité financière. Des conditions sur l'incapacité mentale ou physique peuvent aussi constituer un obstacle similaire au recours, comme nous l'avons mentionné précédemment.

non demandeur est du genre «...à prendre ou à laisser...», alors il en résultera probablement un fort non-recours. Il s'agit d'une situation très fréquente.

Les principaux facteurs

Parmi tous les principaux facteurs qui s'avèrent pertinents pour une compréhension du non-recours, les résultats empiriques montrent que la connaissance de base de la prestation est d'une importance critique. Dans une large mesure, le résultat du processus de réalisation des droits implique que les usagers réalisent leurs droits, en ce sens qu'ils doivent prendre conscience de l'existence du dispositif et de leur propre éligibilité.

Le facteur connaissance joue un rôle majeur par principe, quelles que soient les prestations, la pratique administrative ou la population ciblée, parce qu'il constitue un seuil à franchir : atteindre une connaissance de base et percevoir sa (possible) propre éligibilité sont des conditions absolument nécessaires au recours.

Dans notre étude nous avons quantifié l'importance jouée par le facteur connaissance sur le non-recours. Dans les analyses des facteurs opérant au niveau de l'utilisateur, et selon les dispositifs ou les groupes de personnes étudiés, 50 % à 80 % du non-recours s'expliquent directement par le fait que les personnes éligibles et non bénéficiaires n'étaient pas au courant de l'existence du dispositif ou bien, s'ils l'étaient, pensaient à tort ne pas remplir les conditions d'éligibilité. Dans le cas général, celui d'un environnement administratif relativement passif, l'insuffisance de connaissance de base est de loin le facteur explicatif dominant.

De plus, le fait qu'une personne éligible connaisse une prestation, ou bien perçoive sa (possible) propre éligibilité, se trouve lui-même dépendre de caractéristiques personnelles liées à l'information, à savoir le besoin d'information sur les prestations ressentie par cette personne, son «ouverture» face à une telle information, l'énergie consacrée à chercher et à contrôler l'information, son aptitude à la comprendre, et le type de sources d'information dont elle dispose et dont elle use. Ces caractéristiques influent sur l'utilisation complète ou au contraire sur la non utilisation d'un dispositif social par la personne.

Les niveaux de connaissance parmi un groupe de personnes éligibles ne dépendent pas seulement de la distribution de ces caractéristiques personnelles, mais aussi très largement du contexte encadrant le comportement de l'utilisateur. Ce contexte peut tendre à promouvoir la connaissance de base ou non. Nous avons trouvé des situations où les niveaux de connaissance sont relativement très élevés et où les taux de non-recours sont relativement faibles, lorsque les administrations concernées procuraient aux usagers une information intensive et bien ciblée. Nous avons aussi trouvé des situations opposées.

La passivité, explication principale

Divers auteurs ont déjà observé que les corps gouvernementaux et administratifs pouvaient être très passifs lorsqu'il s'agit d'adopter un comportement et des mesures pratiques qui pourraient encourager les citoyens à réclamer leurs droits (Schuyt, 1976, De Lange and Lehning, 1976, Leibfried, 1976, Ringeling, 1981). Dans notre étude nous avons trouvé que la passivité administrative, c'est-à-dire l'approche que nous avons qualifiée «à prendre ou à laisser» dans la diffusion de conseils et d'information aux usagers, était au coeur du problème du non-recours aux Pays-Bas. Nos résultats sur le plein accès aux prestations sous condition de ressources rejoignent les observations plus générales effectuées précédemment sur d'autres types de droits.

La littérature a toutefois plus fortement et explicitement insisté sur la passivité de l'utilisateur. Cette discussion du concept de passivité n'est pas destinée à placer le poids de la responsabilité du non-recours sur les seules épaules des usagers mais, au contraire, à montrer la responsabilité des décideurs politiques et des agents et responsables d'administration de Sécurité sociale sur cette passivité même de l'utilisateur. Leurs programmes et leurs mesures devraient toujours se fonder sur l'hypothèse que les ménages à bas revenu tendent à être plus passifs et réservés pour faire valoir leurs droits, et ne disposent pas forcément du dynamisme et de l'assurance de personnes cherchant à défendre leurs intérêts. La passivité des usagers dans le processus de réalisation des droits se manifeste principalement de deux manières. D'abord, le plus

souvent, un certain nombre de personnes éligibles ne décident pas fermement de réclamer ou non leur droit, et parmi celles qui effectuent une demande, beaucoup prennent cette décision après un certain délai. Ensuite, les personnes ne recherchent généralement pas activement l'information et ne la vérifient pas, ce qui conduit souvent à des décisions prises sur la base d'une information relativement réduite.

Des non décideurs passifs

Le premier aspect de la passivité concerne l'absence de prise de décision. Kerr, qui a développé le modèle le plus influent, a conclu explicitement que la plupart des non demandeurs n'étaient pas le résultat d'une décision claire, consciente et bien considérée pour laquelle un bilan entre avantages et inconvénients avait été effectué par les personnes concernées. La question de demander ou non ne s'était pas posée pour les non demandeurs, soit en raison de certaines de leurs perceptions, ou simplement parce qu'ils n'étaient pas au courant de l'existence de la prestation. Dans de tels cas, le non-recours ne peut être considéré comme le résultat d'une décision consciente et réfléchie, ce qui incita Kerr à distinguer non décideurs passifs et décideurs actifs (Kerr, 1982). Il a trouvé un grand nombre de non décideurs passifs dans ses recherches empiriques et il en a conclu que le non-recours ne pouvait s'expliquer par des modèles de choix rationnels. Nous sommes parvenus à la même conclusion dans nos études aux Pays-Bas. Seule une minorité, de 20 % à 35 %, des personnes éligibles et non bénéficiaires ont effectué un certain arbitrage ou bilan entre facteurs inhibant et facteurs encourageant la demande, pour finalement se décider à refuser de demander cette prestation. La grande majorité des non bénéficiaires ne sont pas conscients de l'existence du dispositif et peuvent de ce fait être reconnus comme des non décideurs passifs. Bien que la perception d'une prestation soit une preuve d'un minimum d'activité manifestée pour faire valoir ses droits, la passivité n'est pas uniquement limitée aux non bénéficiaires. De nombreux bénéficiaires se sont montrés passifs dans une phase passée du processus de demande, en ce sens qu'ils ont commencé les démarches un certain temps après être devenus éligibles.

Cette situation correspondait à environ 25 % des cas dans nos travaux.

Les bénéficiaires sont également peu actifs

Le second aspect de la passivité concerne le degré d'activité des personnes éligibles dans la recherche et l'utilisation effective de l'information. Graham (1984) a porté son attention sur cette question et a conclu que les personnes éligibles recherchent et se servent d'une quantité très réduite d'information durant l'ensemble du processus de demande, même si les bénéficiaires apparaissent logiquement plus actifs que les autres dans ce domaine. Graham suggère que le non-recours serait généralement dû, pour une large part, à la passivité des usagers en ce qui concerne la recherche d'information.

Dans notre étude, nous avons trouvé que seule une minorité de 5 % à 25 % des non bénéficiaires affirmaient avoir activement recherché davantage d'information après avoir entendu parler de la prestation. En général, les bénéficiaires se révèlent avoir été plus actifs que les non bénéficiaires, mais de nouveau, seulement dans une minorité des cas, de 15 % à 50 %. Cette passivité générale dans la recherche de l'information se reflète dans le fait que généralement moins d'un tiers des bénéficiaires, et moins d'un cinquième des non bénéficiaires, disent qu'ils avaient bien compris les critères d'éligibilité des dispositifs. Il n'était donc pas surprenant de trouver de larges proportions de bénéficiaires, variant de 34 % à 75 %, ayant fait une demande alors qu'ils étaient incertains de leur propre éligibilité, mais pensant qu'ils avaient des chances de remplir les conditions. Et parmi les non bénéficiaires éligibles qui étaient au courant de l'existence de la prestation, de fortes proportions variant de 24 % à 69 % s'étaient trompées sur l'évaluation de leur propre éligibilité.

En définitive, dans de nombreux cas, les personnes éligibles ne décident pas explicitement de demander ou de ne pas demander une prestation, ou de la demander après un certain délai. Les données disponibles suggèrent que beaucoup ne recherchent pas ou ne vérifient pas activement l'information, et même après avoir entendu parler d'une prestation

pour la première fois, ne s'informent pas davantage. Bien que les bénéficiaires semblent plus actifs en moyenne, la plupart d'entre eux effectuent également leur demande sur la base d'une information très réduite.

Les personnes disposant de faibles revenus, qui forment la population destinataire de la plupart des prestations sous condition de ressources, s'avèrent clairement ne pas être des «citoyens calculateurs et parfaitement informés» qui scruteraient activement toutes les possibilités offertes par la protection sociale et choisiraient rationnellement les «articles» pour lesquels ils pensent être éligibles. A cet égard, les décisions relatives à la conception des dispositifs, à la mise en oeuvre des modalités administratives et à l'amélioration de l'effectivité de toute mesure de politique sociale devraient être élaborées en fonction de ce problème de passivité des individus.

Améliorer la réalisation des droits

La réalisation des droits aux prestations est un long processus, qui commence à partir du moment où le dispositif est défini, à savoir quand les critères d'éligibilité sont déterminés par les décideurs politiques. Ces critères établissent, pour une large part, dans quelle mesure les agents et responsables des organismes administratifs et les usagers connaîtront des difficultés dans la suite du processus. De façon analytique et au niveau d'un individu, le processus se termine quand la prestation est effectivement reçue par la personne qui y a droit. En pratique et au niveau global, le processus ne prend toutefois pas fin parce qu'à tout moment il restera toujours des personnes éligibles et non bénéficiaires, généralement un nombre marginal dans le cas de prestation sans condition de ressources, mais beaucoup plus important dans le cas de prestations soumises à condition de ressources.

Entre la mise au point d'un dispositif et la perception de la prestation, les corps administratifs et les agents de service public jouent un rôle important. Ils doivent mettre en oeuvre le dispositif, avec pour but premier de s'assurer que la prestation atteint bien la population éligible. L'accomplissement de cette tâche ne dépend pas seulement des contraintes imposées par les pouvoirs publics et sur lesquelles ils

n'ont aucune influence (les règles du dispositif, le budget et le temps attribués, les procédures prescrites), mais aussi des efforts et de l'activité qu'ils déploient face à ces contraintes. L'attribution des droits peut dépendre des critères administratifs élevés ou non, ainsi que des degrés variables de conviction et d'engagement des organismes administratifs et de leur personnel vis-à-vis des besoins des usagers.

Les usagers d'une administration, les personnes qui sont ou pourraient être éligibles à la prestation, ont aussi une responsabilité dans le processus administratif. Ils sont d'ailleurs supposés chercher autant que nécessaire des solutions à leurs problèmes, par exemple en s'informant (davantage) sur les dispositifs et en réclamant les prestations disponibles. Mais, cela ne signifie pas qu'on doive assigner à ces usagers l'essentiel de la responsabilité du non-recours, à moins de les considérer comme des individus forcément pleins d'assurance, rationnels, actifs et compétents pour faire face au langage et aux procédures bureaucratiques.

Le processus de réalisation des droits aux prestations est sans aucun doute complexe. Que les personnes éligibles à une prestation la reçoivent réellement ne dépend pas d'un seul facteur, ni même d'un petit nombre de facteurs identifiés et isolables, mais de diverses combinaisons de facteurs interagissant à divers niveaux. Ces facteurs peuvent différer selon les dispositifs, la pratique administrative et les groupes d'usagers. Nous avons tenté de déchiffrer la complexité des processus à l'oeuvre, au moins en partie, en appliquant un nouveau cadre théorique à des données d'enquêtes. Ce cadre théorique est présenté au moyen de deux modèles complémentaires du non-recours.

Le premier modèle, appelé modèle interactif des facteurs explicatifs à plusieurs niveaux, permet de distinguer clairement trois niveaux essentiels, à savoir le dispositif lui-même, l'organisme chargé d'administrer le dispositif et les usagers. Il permet en outre de comprendre les relations entre les facteurs opérant à ces différents niveaux.

Le second modèle, appelé modèle dynamique de perception de prestation, permet d'analyser le recours et le non-recours au niveau de

l'usager. Il approfondit la compréhension des facteurs et des processus opérant spécifiquement à ce niveau.

L'application de ces deux modèles montre qu'il est possible de mieux saisir le processus de demande en dépit de sa complexité. L'opinion commune selon laquelle le problème du non-recours aux prestations sociales ne serait qu'une question de personnes «ne deman-

dant» ou «ne prenant» pas leur droit est manifestement une vision trop étroite. Elle est en outre injustifiée pour qui est responsable, même partiellement, du problème. Elle revient à «accuser les victimes», en l'occurrence les personnes ne percevant pas les prestations auxquelles elles ont droit. Les décideurs politiques et les responsables d'administrations chargées du versement des prestations partagent la responsabilité du non-recours.

Références bibliographiques

- Adler, M., *Research priorities for improving the take-up of benefits*, Social Security Research Policy Committee, Edinburgh, 1977.
- Beltram, G., *Testing the safety net, an enquiry into the reformed supplementary benefit scheme*, Bedford Square Press, London, 1984.
- Bendick, M., *Failure to enrol in public assistance programs*, **Social Work**, 1980, 25, 4.
- Berthoud, R., *Study of the Reformed Supplementary Benefit Scheme*, Working Paper D, Welfare Rights Advice Experiment, Policy Studies Institute, London, 1983.
- Berthoud, R., *The Reform of Supplementary Benefit*, Working Paper E, Analysis of DHSS records of single payment decisions, Policy Studies Institute, London, 1984.
- Blau, P.M., *The dynamics of bureaucracy*, Chicago, 1955.
- Blunn, C. and M. Small, *The anomalies of Attendance Allowance*, *Community Care*, n° 16, 1984, p. 18-20.
- Bradshaw, J. and D. Lawton, *Utilisation of the Family Fund*, *Child: care, health and development*, n° 8, 1982, p. 227-237.
- Briggs, E. and A. M. Rees, *Supplementary Benefits and the consumer*, Bedford Square Press, London, 1980.
- Buckland, S. and P. Dawson, *Household Claiming Behaviour*, **Social Policy and Administration** 23, n° 1, 1989, p. 60-71.
- Catrice-Lorey, A., *Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle*, **Revue Française des Affaires Sociales**, 4, 1976, p. 127-137.
- Corden, A., *The process of claiming FIS: background paper II - review of previous studies on the take-up of means-tested benefits and their relevance to a study of FIS-take-up*, SPRU, University of York, York, 1981.
- Corden, A., *Taking up a means-tested benefit: The process of claiming Family Income Supplement*, Department of Health and Social Security, HMSO, London, 1983.
- Corden, A., *Disappointed Applicants. A study of unsuccessful claims for Family Income Supplement*, Avebury, Aldershot, 1987.
- Corden, A. *New perspectives on take-up: a literature review*, HMSO, London, 1995.
- Corden, A. and P. Craig, *Perceptions of Family Credit*, HMSO, London, 1991.
- Craig, P., *Costs and benefits: a review of research on take-up of income-related benefits*, **Journal of Social Policy**, Vol. 20 n° 4, 1991, p. 537-565.
- Davies, C. and J. Ritchie, *Tipping the balance: a study of non-take-up of benefits in an inner city area*, DHSS Research Report n° 16, HMSO, London, 1988.
- Falkingham, F., *Take-up of benefits: a literature review. Benefits*, Research Unit Review Paper 1 : 85, Department of Social Administration, University of Nottingham, Nottingham, 1985.
- Graham, J., *Take-up of FIS: knowledge, attitudes and experience, claimants and non-claimants*, Social Research Division, PPRU, Department of Finance and Personnel, Stormont, 1984.
- Handler, J. and E.J. Hollingsworth, *The deserving poor: a study of welfare administration*, Markham Publ. Company, Chicago, 1971.
- Hartmann, H., *Armut trotz Sozialhilfe. Zur nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik*, in Leibfried, S. and F. Tennstedt, «Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats», Frankfurt am Main, 1985, p. 169-189.
- Howe, L.E.A., *The «Deserving» and the «Undeserving» : practice in an urban local security office*, **Journal of Social Policy**, 1985, 14 (1), p. 49-72.
- Jones, C., *Patterns of Social Policy*, Tavistock, London, 1985.
- Kerr, S., *Deciding about supplementary pension : a provisional model*, **Journal of Social Policy**, Vol. 11, n° 4, 1982, p. 505-517.
- Kerr, S., *Making ends meet: an investigation into the non-claiming of Supplementary Pensions*, Bedford Square Press, London, 1983.
- Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening: participerende observatie bij een Sociale Dienst*, Proefschrift. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1986.

- Kramer Gordon, L., *Bureaucratic competence and success in dealing with public bureaucracies*, **Social Problems**, 23, 1975, p. 197-208.
- Lange, J. de and Percy B. Lehning, *Le client roi, c'est moi: krijgt de burger wat hem toekomt ?*, **Beleid en Maatschappij**, Vol. 3, 1976, p. 270-280.
- Leibfried, S., *Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik: zum Prozess des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe*, *Kritische Justiz*, 1976, p. 376-393.
- Lipsky, M., *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.
- Mashaw, J.L., *Bureaucratic Justice: managing social security disability claims*, Yale University Press, New Haven.
- Millar, J. and K. Cooke, *A study of the take-up of one-parent benefit in Hackney*, Department of Health and Social Security, London, 1984.
- Oorschot, W. van and P. Kolkhuis Tancke, *Niet-gebruik van sociale zekerheid: feiten, theorieën, onderzoeksmethoden*, COSZ-series, 16, La Haye, 1989.
- Oorschot, W. van, *Non take-up of social security benefits in Europe*, **Journal of European Social Policy**, 1 (1), 1991, p. 15-30.
- Oorschot, W. van, *Onbenutte Rechten I: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Rotterdamse bijstandsontvangers*, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam, 1992.
- Oorschot, W. van and E. Smolenaars (1993a), *Onbenutte Rechten II: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Rotterdamse ouderen (65-plus)*, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam, 1993.
- Oorschot, W. van and E. Smolenaars, *Onbenutte Rechten III: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Nijmeegse bijstandsontvangers*, Dienst Sociale Zaken, Nijmegen.
- Oorschot, W. van and E. Smolenaars (1993c), *Onbenutte Rechten IV: het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Nijmeegse ouderen (65-plus)*, Dienst Sociale Zaken, Nijmegen, 1993.
- Oorschot, W. van and E. Smolenaars (1993d), *Local Income Assistance Policies: the Dutch case and a European impression*, paper presented to the conference of the British Social Policy Association «Social Policy and the City», Liverpool, July 1993, 13-15.
- Oorschot, W. van, *Take it or leave it: a study of non-take-up of social security benefits*, PhD-thesis, Tilburg University, 1995.
- Rainwater, L., *Stigma in income-tested programs*, Institute for Research on Poverty Monograph Series / Academic Press, 1992.
- Richardson, A. and J. Naidoo, *The take-up of supplementary benefits: a report on a survey of claimants*, Chelsea College, University of London, London, 1978.
- Ringeling, A., *The passivity of the administration*, **Policy and Politics**, Vol. 9, 3, 1981, p. 295-309.
- Ritchie, J. and J. England, *Unclaimed benefits in Hackney*, Paper ESRC Workshop, ESRC, 1984.
- Ritchie, J., *Income related benefits: the causes of non take-up. A review of recent research evidence*, Social and Community Planning Research, London, 1988.
- Schuyt, C.J.M., *De sociale toekomst van de verzorgingsstaat*, **Beleid en Maatschappij**, Vol. III, n° 7, p. 190-201.
- Taylor-Gooby, P., *Means-tests and social policy*, M.Phil. thesis. University of York, York, 1974.
- Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*, Penguin Books, Middlesex, 1979.
- Vincent, J., K. Ashworth and R. Walker, *Taking account of time in the targeting and administration of benefits*, Centre for Research in Social Policy (CRSP), Loughborough University of Technology, 1991.
- Vos, J.G., *Recht hebben en recht krijgen: een studie over beleidsvrijheid, niet-gebruik van rechten en verantwoord ambtelijk handelen*, Vermande, Lelystad, 1991.
- Walker, R. (with A. Hedges), *Housing Benefit: the experience of implementation*, Housing Centre Trust, London, 1985.
- Whyley, C. and M. Huby, *Take-up and the Social Fund: applying the concept of take-up to a discretionary benefit*, SPRU, University of York, York, 1993.