

Premières Journées Scientifiques

ODENORE

24-25 juin 2010

Grenoble

**Le non-recours à l'offre publique : analyse des
phénomènes et réponses institutionnelles**

Un état de la question

OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES

LABORATOIRE PACTE (UMR CNRS 5194)

MAISON DES SCIENCES DE L'HOMME – ALPES

Odenore

Observatoire **des non-recours** aux droits et services

En mémoire d'Emmanuelle BONERANDI

Les 1^{ères} Journées Scientifiques de l'ODENORE ont pu se tenir grâce au soutien du Médiateur de la République, du Laboratoire PACTE, de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, de l'Université Pierre Mendès France, du Cluster 12 de la Région Rhône-Alpes, et du Réseau thématique 6 « Politiques sociales, protection sociale, solidarités » de l'Association Française de Sociologie. Nous remercions l'ensemble de ces partenaires.

La préparation de ce document a été coordonnée par Yves SAILLARD.

SOMMAIRE

Sommaire	i
Liste des participants	iii
Sigles utilisés	vi
Propos introductifs.....	1
Du bon usage des non-usagers. La question du non-public dans l'action culturelle publique (Guy Saez, Directeur du Laboratoire PACTE).....	1
La démocratisation comme expérience de la déception	1
Des problématiques contradictoires du non-public	2
Intervention pour le Médiateur de la République	6
(Bernard Dreyfus, Directeur Général)	6
Première Partie : Contributions d'ODENORE à l'analyse du non-recours.....	9
Introduction aux Journées : Le non-recours à l'offre publique : analyse des phénomènes et réponses institutionnelles (Philippe Warin)	9
Les inégalités sociales.....	9
L'évaluation des politiques publiques	11
Le non-recours à l'offre publique : analyse et réponses institutionnelles (Hélène Revil et Antoine Rode).....	13
Invisibilité du non-recours et besoin de connaissances.....	13
Des outils de connaissance du non-recours	14
Mise en visibilité et premiers « traitements » du non-recours.....	15
Percevoir dans le non-recours l'expression d'une critique de l'offre	16
La non demande sociale : reconnaître l'enjeu de la reconnaissance (Pierre Mazet).....	18
Reconnaître les pratiques de médiation (Philippe Warin)	21
Prévenir le non-recours par des actions d'explication (Catherine Chauveaud).....	25
L'émergence d'aides financières destinées à « remettre en mouvement » leurs bénéficiaires (Nathalie Blanchet)	28
La veille sociale, une prévention du non-recours (Elisabeth Maurel).....	31
Faisabilité d'un système de veille sociale au moyen d'indicateurs d'alerte : une expérimentation de l'ONPES.....	32

Accès aux droits et lutte contre le non-recours	32
La co-construction de la connaissance dans l'expérimentation d'un système de veille sociale par l'ONPES	33
Deuxième Partie : échanges et débats sur le non-recours.....	35
Le non-recours et les inégalités sociales	36
Les inégalités sociales favorisent le non-recours	36
Non recours et segmentations sociales	37
Des populations du non-recours ?	38
Offre publique, inégalités et discriminations	39
La dimension individuelle du non-recours	42
Le risque d'une psychologisation de la question du non-recours.....	42
La reconnaissance comme préalable	45
Non-recours à l'offre publique et évaluation des politiques publiques.....	49
L'intérêt de la question du non-recours pour l'évaluation ne se limite pas à une mesure de l'utilité/non utilité de l'offre publique pour les destinataires.....	49
Une approche de l'évaluation des politiques par le non-recours	50
est nécessairement compréhensive.....	50
Une évaluation par le non-recours exige l'affirmation d'une volonté politique.....	51
Une évaluation par le non-recours nécessite des transformations organisationnelles.....	52
Une évaluation par le non-recours passe par l'organisation d'une « expertise d'usage ».....	52
Organisation de l'action sociale et non – recours.....	54
L'action sociale et la construction d'un « aller-vers ».....	55
L'action sociale et la construction d'une information du public.....	57

LISTE DES PARTICIPANTS

André Poyaud Isabelle, PACTE, Ingénieure d'études

Baguet Patrick, Grenoble Alpes Métropole, Chargé de mission santé

Baillergeau Evelyne, CREMIS-Université de Montréal, Chercheur

Balet Aymeric, Espace santé Fontaine (38), Coordinateur Santé

Barcik Bart, PACTE, Doctorant

Barnoin Paul, ARC EN CIEL, Grenoble, Militant associatif

Baudet Valérie, PACTE, Secrétaire

Béal Arnaud, GREPS-Université Lyon 2, Doctorant

Bérut Nicolas, Conseil Général Loire, Conseiller Technique

Blanchet Nathalie, PACTE, Doctorante

Bogalska Martin Ewa, PACTE, Professeur de sociologie

Bonerandi Richard Emmanuelle, ENS LYON, Maître de conférences en géographie

Borelle Céline, PACTE, Doctorante

Bresson Maryse, Laboratoire Printemps-Université Versailles St Quentin-en-Yvelines, Professeur de sociologie

Brian Oriana, CCHS Saint-Martin d'Hères (38), Coordinatrice Atelier Santé Ville

Caen Simon, Grenoble Alpes Métropole, Chargé de développement rénovation urbaine

Chardonnel Sonia, PACTE, Chercheur

Charleux Laure, PACTE, Maître de conférences de géographie

Chauveaud Catherine, ODENORE, Chargée d'Etudes

Clauss Nadège, IEP Grenoble, Etudiante

Colombet Hélène, CERCRID, Université de Saint-Etienne, Doctorante

Dreyfus Bernard, Médiateur de la République, Directeur Général

Du Cheyron Patrick, DREES, Chargé de mission

Duvoux Nicolas, Université René Descartes, Paris, Maître de conférences de sociologie

Féré Cécile, EVS-Université Lyon 2, Doctorante

Garnier de Falletans Anne, Grenoble Alpes Métropole, Animatrice du Contrat Territorial Emploi Formation

Ihl Olivier, IEP Grenoble, Directeur

Jegues Nathalie, Service social CARSAT Rhône-Alpes, Assistante sociale

Loury Iris, CPAM Alpes de Haute-Provence, Directrice adjointe

Magord Claire, CERCRID, Université de Saint-Etienne, Doctorante

Mariam Chadli, Direction Générale Médiateur République, Chargée de Mission

Maurel Elisabeth, PACTE, Chercheur

Mansanti Dominique, IEP Grenoble, Maître de conférences de science politique

Mazet Pierre, ODENORE, Chargé d'Etudes

McAll Christopher, CREMIS-Université de Montréal, Directeur

Micheletti Pierre, IEP Grenoble, Professeur associé

Miroglio Isabelle, Grenoble Alpes Métropole, Chef de projet de la Politique de la ville

Motte Marie-France, Union Régionale CIDFF, Grenoble, Militante associative

Nivou Lucile, IEP Grenoble, Etudiante

Noblecourt Olivier, Adjoint au Maire de Grenoble, chargé de l'Action sociale et familiale, Vice-Président du CCAS

Obkani Nadia, CAF de la Gironde, Chargée de mission

Pauliac Florence, PACTE, Maître de conférences de géographie

Perez Jaime-Alberto, Ethnologue

Prévert Aline, PACTE, Ingénieure d'études

Ralay-Ranaivo Audrey, PACTE, Doctorante

Réocreux Bernard, CNAMTS, Chargé de mission

Revil Héléna, PACTE, Doctorante

Rio Cédric, Observatoire des inégalités, Chargé de mission Europe

Rode Antoine, PACTE, Chercheur associé

Rodier Pascal, Secours Populaire Français, Secrétaire national

Runfola Stéphane, Fonds CMU, Conseiller Technique

Saez Guy, PACTE, Directeur

Saillard Yves, PACTE, Chercheur

Sayn Isabelle, CERCRIID, Université de Saint-Etienne, Chercheur

Staniek Véronique, Cancéropôle Rhône-Alpes, Chargée de mission

Vail Emmanuelle, CCAS Nantes, Stagiaire

Vanoye Jean, Région Rhône-Alpes, Premier Vice-Président du Conseil Economique et social

Vanson Claire, UNI-EST, Chargée de mission

Veyrat Durebex Catherine, Ville de Nantes, Chargée d'études

Vial Benjamin, ODENORE, Stagiaire

Verniolle Raphaëlle, Fonds CMU, Directrice Adjointe

Viollet Mailys, IEP Grenoble, étudiante

Warin Philippe, PACTE, Chercheur

Wuyam Myriam, Grenoble Alpes Métropole, Agence mobilité

SIGLES UTILISES

AAH Allocation aux adultes handicapés
ACS Aide complémentaire santé
AER Allocation équivalent retraite
ALS Allocation de logement sociale
API Allocation de parent isolé
APL Aide personnalisée au logement
ARS Allocation de rentrée scolaire
ARS. Agence régionale de santé
ASPA Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS Allocation de solidarité spécifique
CAF Caisse des allocations familiales
CARSAT Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CCAS Centre communal d'action sociale
CERFA Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CETAF Centre technique d'appui et de formation des centres d'examens de santé
CHRS Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIDFF Centre d'information sur les droits des femmes et des familles
CMU Couverture maladie universelle
CMU-C Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CPAM Caisse primaire d'assurance maladie
CRAM Caisse régionale d'assurance maladie
CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CREMIS Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales et les discriminations
DRASS Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DSS Direction de la sécurité sociale
EHPAD Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPICES Evaluation de la précarité individuelle dans les centres d'examens de santé
Fonds CMU Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie
HCSA Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté
IGAS Inspection générale des affaires sociales
MRIE Mission régionale d'information sur l'exclusion
NOSAP Non-recours aux soins des actifs précaires
ODENORE Observatoire des non-recours aux droits et aux services
ONPES Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PIMMS Point information médiation multi-services
PLIE Plan local pour l'insertion et l'emploi
RMI Revenu minimum d'insertion
RSA Revenu de solidarité active
SPF Secours populaire français
ZUS Zone urbaine sensible

PROPOS INTRODUCTIFS

DU BON USAGE DES NON-USAGERS. LA QUESTION DU NON-PUBLIC DANS L'ACTION CULTURELLE PUBLIQUE (GUY SAEZ, DIRECTEUR DU LABORATOIRE PACTE)

Complètement à rebours de tous les usages, j'ai souhaité, en accord avec Philippe Warin, que ce mot d'introduction, d'habitude intensément institutionnel et un peu convenu, soit ici beaucoup plus léger mais, je l'espère, pas tout à fait dénué de contenu « scientifique ». Plus léger, et en même temps un peu décalé par rapport à votre thématique principale puisque j'aborderai à travers le domaine culturel, la question du manque, qui est aussi la question sociale dans l'art. Mon mot d'accueil consistera donc, en ouverture d'un colloque sur le non-recours aux droits sociaux à vous entretenir du non-recours au droit à la culture, du « non-public » de la culture.

LA DEMOCRATISATION COMME EXPERIENCE DE LA DECEPTION

La question que pose toute démocratie est, continûment, celle de son échec. Dès lors qu'elle est constituée et que sa phase épique est derrière elle, au mieux comme un élément de sa mémoire collective, la démocratie est sans cesse en procès : pourquoi les promesses de la démocratisation ne sont-elles pas atteintes ? Que faire pour les atteindre ? Faut-il se résigner à ne jamais les atteindre ? Si la démocratie se définit autrement que par des critères formels (des élections libres, une diversité de préférences institutionnalisées, etc.), ou par des principes constitutionnellement garantis (liberté, propriété sûreté, égalité...) mais aussi par une ontologie, alors son critère devrait être la possibilité donnée à chacun de réaliser la plénitude de ses facultés. Les principes en question sont censés aider à y parvenir. Mais il y a tant d'obstacles sur ce chemin de la démocratisation. Les systèmes démocratiques parce qu'ils définissent les moyens et les critères (les droits et leur accès) pour parvenir à cet idéal de démocratisation doivent aussi être pensés à travers leurs échecs à atteindre cet idéal.

Ainsi en va-t-il dans le domaine culturel marqué, sur le plan des mentalités, par une « structure de la déception » qui lui donne sa principale caractéristique. Les révolutionnaires de 1792 ceux de 1848, d'autres encore à d'autres époques ont cherché à établir une véritable démocratie qui à leurs yeux ne pourrait être complète que si tous les citoyens avaient le même accès aux bénéfices de la culture. Ouvrir les droits à la culture pour démocratiser le régime et participer à l'épanouissement du citoyen, voilà le programme ! Tout mettre en œuvre pour faire participer le plus grand nombre au festin culturel, non seulement pour les sortir de leur faim ou pour le plaisir de festoyer ensemble, mais parce que c'est ensemble qu'on invente le monde nouveau. Hélas, nos révolutionnaires pensaient, en même temps, que la démocratie ne pourrait advenir qu'à la condition que les citoyens soient *déjà* éclairés, cultivés, rassasiés en somme. Ce dilemme des rapports entre démocratie et culture n'a pas été dépassé durant deux siècles.

Pourtant il n'a pas manqué d'expérimentations politiques pour y mettre fin. Par exemple, on cherche à faire venir le public qui ne vient pas, ou on va le chercher pour lui apporter des bénéfices (l'élévation de l'âme, la connaissance, l'émotion esthétique) qu'il n'a pas demandés. Devant ces

efforts, ce public « qui n'est pas là » renâcle : ce n'est pas tant qu'il méprise l'offre qui lui est faite mais il ne comprend pas « pratiquement » ce que c'est ni « à quoi ça sert ». Il ne comprend surtout pas, par exemple, les allégories, les métaphores, les codes, bref le langage dans lequel cette offre est faite car il ne le connaît pas et il ne parle donc pas. Devant ce premier échec de l'art pour *aller au peuple*, les révolutionnaires ont demandé à l'art de *se faire peuple*, c'est-à-dire tenter de se mettre « à son niveau » et créer des produits culturels où il va « se reconnaître ». Il peut s'y reconnaître, en riant beaucoup ou en frémissant d'horreur aux spectacles faits pour lui, mais il sait alors que ce n'est pas sérieux, c'est sans conséquence même si ce n'est pas sans condescendance, voire mépris.

C'est donc bien difficile d'atteindre le public. Quoiqu'on fasse il se dérobe, ou il ricane. Il faut donc approfondir encore la question : personne n'ignore que les produits culturels sont coûteux. Si on veut les répandre dans le peuple, ne faut-il pas qu'ils soient gratuits ? La gratuité est le sésame qui attirera les foules. Voilà ce que dit un écotier, commentant une « politique publique de la demande » en 1848 : « Il y avait représentation gratuite hier soir à l'Opéra Comique. Des places gratuites avaient été distribuées au petit peuple de Paris. Le soir au théâtre on s'attendait à voir des femmes en cheveux et des ouvriers en blouse, mais au balcon et au parterre ce n'était que dames en crinolines et messieurs en haut de forme et gants beurre frais ».

Permettez-moi d'avoir une tendresse particulière pour ce journaliste qui est le véritable inventeur de la sociologie de la culture ! Ne dit-il pas, en termes moins choisis que nos modernes savants, que lorsqu'on cible un public, c'est un autre qu'on obtient ? Ne dit-il pas que le bénéfice de la culture devient une ressource qui sert à se distinguer les uns des autres ? Ne dit-il pas encore que la participation au spectacle sert à se donner en spectacle ? Ne voit-il pas enfin que ce bénéfice va conduire à l'hégémonie : ce qu'on a, on le thésaurise et on le transmet, ce qui permet de renvoyer « structurellement » le non-public à sa non-existence ? En effet, 1848, marque le triomphe de la bourgeoisie, et même ici de la petite-bourgeoisie qui entame son règne hégémonique sur la culture.

DES PROBLEMATISATIONS CONTRADICTOIRES DU NON-PUBLIC

La pensée des échecs de la démocratisation est pourtant elle-même féconde. Puisqu'elle a donné naissance à la grande école de sociologie de la culture d'où émerge bien sûr l'œuvre de Bourdieu. On pourrait ainsi, en première approximation, croire que la question du non-public de la culture est l'effet, l'effet émergent, plus que l'objet, du développement d'une sociologie de la culture qui, s'attachant à mettre en relief les fréquentations, les préférences, les attitudes, comportements et représentations des publics de la culture tend à la démocratie un miroir où elle voit, en creux ou par défaut, l'image cruelle de ces non-publics. Image qui signale son inachèvement, qui montre à la démocratie qu'elle est un effort plus ou moins réel et assidu pour être une *vraie démocratie* et, tout autant une *non-démocratie*.

La notion de non-public apparaît précisément dans l'effervescence politico-culturelle de mai 68¹. S'il est vrai que la notion de non-public a à voir avec le développement de la sociologie des années

¹ L. Fleury, « L'invention de la notion de « non-public » in P. Ancel, A. Pessin (dir.), *Les non-publics. Les arts en réception*, T1, Paris, L'Harmattan, 2004.

60 et qu'elle a été inventée par Francis Jeanson en mai 68, il n'en reste pas moins qu'elle est d'abord, à mes yeux en tout cas, une interrogation politique. « Une immensité humaine composée de tous ceux qui n'ont encore aucun accès ni aucune chance d'accéder prochainement au phénomène culturel sous les formes qu'il persiste à revêtir dans la presque totalité des cas ».

Dans l'idée de non-public, telle que se la représentait Francis Jeanson, une action en faveur du non-public ne s'arrête pas à trouver les moyens d'une meilleure, plus forte, participation, elle cherche à introduire la préoccupation du partage : Il appelait « politisation de l'action culturelle » le mouvement collectif qui permet de prendre conscience et de cet écart et de la nécessité du partage. Pour lui, au plan individuel, la politisation de la personne signifie la possibilité d'un choix : se choisir librement par delà le sentiment d'impuissance et d'absurdité que ne cesse de susciter en lui un système social où les hommes ne sont jamais en mesure d'inventer ensemble leur propre humanité².

En effet, le grand danger de créer une catégorie sociologique de non-public, ou d'en faire une cible de l'action, c'est de fixer à tout jamais l'individu dans le statut statistique qui a un jour été le sien. Y a-t-il un non-public absolu ? Etre non-public de la musique empêche-t-il d'être public de la peinture, ou de la poésie ? Etre non-public de la musique classique empêche-t-il d'être public de la fanfare, etc. L'être un jour, ce serait l'être toujours, ainsi en va-t-il des statistiques trop rapides ou des interprétations sociologiques sans nuances. Bourdieu aurait montré que la pratique culturelle est cumulative : la propension à aimer et fréquenter le théâtre s'ajoute à celle de la musique, lesquelles s'ajoutent à celle de la peinture, etc. On le voit ici, on ne naît pas non-public, on le devient : il s'agit d'un processus et non d'un état, d'une ascription identitaire.

Dans l'analyse du processus de rencontre entre une production et une personne ou un groupe, des critères objectifs sont nécessaires. Par exemple les deux critères de la disponibilité et de l'accessibilité. On peut désirer un bien culturel, encore faut-il qu'il soit disponible, qu'il ait une existence, qu'il y ait une infrastructure pour le délivrer ou le distribuer, qu'il y ait un guichet en somme. Oui, mais si ce guichet ne m'est pas accessible parce que trop loin ou parce que je ne sais pas qu'il existe, il m'importe peu qu'il soit disponible.

Le critère de l'information, on le voit ici, est important. Mais il n'est pas essentiel : pour qu'un produit culturel soit reçu, encore faut-il qu'il soit attendu. La théorie de la réception, depuis Hans Jaus, insiste sur cette notion d'un horizon d'attente qui permet de percevoir ce qui advient, et même d'anticiper ce qui va advenir³. Elle joue un grand rôle dans l'analyse de l'action publique culturelle parce qu'elle permet aussi de reporter sur une indéfinissable ontologie les ratés technico-pratiques des politiques publiques.

Après que Jeanson ait inventé cette catégorie, diverses manières de l'opérationnaliser ou de la décliner ont été proposées. B. Péquignot voit trois classes différentes : a) le non public absolu, les « non cultivés », ceux qui n'ont pas les moyens « d'accéder à » parce qu'ils manquent des équipements de base (l'instruction), et sont exclus des ressources politiques ou de profit. Ce sont en somme les « non-citoyens ». b) le non public « consumériste », celui qui cède aux appels

² F. Jeanson, *L'action culturelle dans la cité*, Paris Seuil, 1972. Voir aussi M. Denizot, « 1968, 1998, 2008 : le théâtre et ses fractures générationnelles », *Métaphores*, 2009, (<http://www.sens-public.org/spip.php?article637>).

³ Voir sur ce point Pascale Ancel et Alain Pessin (op. cit., 2004).

trafiqués du commerce culturel, qui se laisse étourdir par des produits changeants, mais fugaces, qui se fixe sur rien et que rien ne fixe. c) le non-public « contestataire » qui voit un piège dans toute sollicitation culturelle, qui perçoit derrière tel bien ou tel bénéfice un système hostile à l'œuvre, celui qui précisément exclut les personnes de la catégorie a) ou aliène ceux de la catégorie b).

Dans une perspective militante, cette dernière catégorie de public est investie de cette capacité de politisation dont je parlais plus haut. F. Jeanson évoque alors une action culturelle qui fournirait « les moyens de se politiser ou si l'on préfère de se civiliser ». Mais Jeanson et tous ceux qui rêvaient d'atteindre enfin le non-public, s'ils étaient bien sûr des démocrates, passent, aux yeux des post-modernistes, pour des humanistes un peu attardés.

Bourdieu mort, ou presque, on s'est enfin attaché à sortir le non-public de son indifférenciation. On a cherché à l'objectiver, selon deux registres bien différents. Le premier a consisté à décomposer cette immensité humaine, s'intéresser à cette masse du non-public, mais qui avait quand même des « pratiques »⁴. On l'a appelé les « amateurs ». L'amateur, c'est le premier remords du sociologue. Pendant des décennies, les sociologues ne les avaient pas vus, les amateurs, ils n'avaient pas vu que les pratiquants amateurs de danse ou de théâtre ne vont pas beaucoup voir de spectacles de danse ou de théâtre, parce que pour les amateurs, ce non-public paradoxal, ces spectacles sont précisément des non-spectacles. Autrement dit, ils ne sentent pas du tout exclus, c'est eux qui auraient plutôt tendance à exclure ce qui ne leur plaît pas. On ajoutera, au passage, que si les sociologies n'ont pas vu les amateurs, c'est aussi parce qu'ils n'étaient pas payés pour les voir par ceux qui ne veulent voir que le public⁵. Le second a consisté à « changer les formes que le phénomène culturel persistait à revêtir dans la presque totalité des cas », pour reprendre la formule de Jeanson, à coopter toutes sortes de pratiques et de conduites, qu'on les achète ou pas, qu'on en soit le bénéficiaire gratuit ou fortuit, comme « culturelles » et à suspendre tout jugement de goût à leur égard. Au passage, on peut se demander si les sociologues n'ont pas été payés pour aller voir ce que cette libération des conduites et des pratiques pourrait rapporter.

On peut toutefois rencontrer des usages intelligents des non-usagers. Ce professionnel en témoigne éloquemment à propos des bibliothèques : « Je pars de l'idée que la fréquentation ne se comprend que par l'analyse de la non fréquentation. Ce qui m'intéresse c'est tout ce qui produit le résultat qui sépare la population desservie entre ceux qui viennent à la bibliothèque et les autres. On peut certes penser le public (c'est-à-dire ceux qui viennent) en lui-même mais on le comprend mieux par comparaison avec le non public. Cette thématique des non usagers n'est donc pas pour moi une façon de montrer du doigt les bibliothécaires mais une façon de comprendre des processus sociaux susceptibles d'intéresser des professionnels dont l'activité de l'institution les intéresse, ainsi d'ailleurs que ceux qui les financent⁶ ». Le public n'existe qu'à travers des formes institutionnelles construites dans le temps. Il en conserve l'empreinte longtemps après que le contexte dans lequel se

⁴ Olivier Donnat, *Les pratiques culturelles des Français*, enquête 1997, Paris, Ministère de la culture-DEP, La Documentation française, 1998.

⁵ Guy Saez, « Les politiques culturelles des villes. Du triomphe du public à son effacement » in Olivier Donnat, Paul Tolila (dir.), *Le(s) public(s) de la culture. Politiques publiques et équipements culturels*, Paris, Presses de sciences po, 2003, p. 197-225.

⁶ Claude Poissenot, *Non publics des bibliothèques et missions des BDP. Réflexions à partir du cas de la Meuse*. IUT Nancy 2 et ENSIB Lyon, 25 août 2005. <http://www.adbdp.asso.fr/spip.php?article450>

sont élaborées certaines règles qui régissent sa relation à l'art a changé. Sans cette hypothèse de l'empreinte institutionnelle, on échouerait à comprendre la lenteur du passage d'une formule à une autre, les résurgences, les retours en arrière.

D'autres professionnels adoptent une vision *réaliste* « L'art est toujours destiné à des spectateurs, des auditeurs ou des lecteurs. L'art n'existe pas sans le public mais cela ne veut pas dire que l'art existe pour le public. Le public est là pour l'art. Il est important que l'art obtienne le public dont il a besoin mais vouloir que tout le monde s'occupe d'art est un *souhait irréalisable* »⁷. Une sorte de résignation atteint donc certains professionnels qui se consolent en pensant que « l'art reconnaîtra toujours les siens ». Mais si à ce renoncement moral se mêle l'écueil de la paresse sociologique, alors guette les classements stigmatisants entre bon et mauvais publics⁸.

Je dois arrêter là ce petit exercice introductif au colloque. A la fois parce qu'il faut maintenant en venir à son véritable objet et aussi parce que certaines limites de mon raisonnement sont atteintes : le rapport que j'établis entre expansion de la démocratie et expansion du droit à la culture accuse ses limites parce que le public n'est pas le peuple, que les spectateurs eux-mêmes ne forment pas nécessairement un public, et qu'un individu n'est pas forcément un spectateur même en présence d'un spectacle. Il peut décider de l'être, de « prendre » le droit ou le bénéfice qui s'offre à lui ou s'en absenter. En tout cas il aura une propension d'autant plus forte à l'absence ou à la défection qu'il sent qu'on ne s'adresse pas à lui, mais à ce qui en lui « fait catégorie », éventuellement à une part de lui-même (une part de cerveau disponible !). Une prestation publique, culturelle ou autre, doit être une *adresse* à quelqu'un et non l'effet d'une catégorisation.

⁷ Cité par Pierre Jamar, *Les publics de l'art lyrique. Voyage au cœur de la galaxie démocratisation*, DEA Muséologie, Université d'Avignon et des pays de Vaucluse, 2004.

⁸ Patrick Perez, Fabienne Soldini, Philippe Vitale, « Non publics et légitimité des pratiques : l'exemple des bibliothèques publiques », in Pascale Ancel et Alain Pessin (dir.), *Les non publics, les arts en réception*, Paris, L'Harmattan, tome 2, 2004.

INTERVENTION POUR LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE
(BERNARD DREYFUS, DIRECTEUR GENERAL)

Je regrette vivement de ne pas être des vôtres, mais il me paraissait important de vous expliquer en quoi le service du Médiateur de la République était plus qu'intéressé au déroulement de vos travaux. Même si à première vue, notre présence, notre participation ne paraît pas évidente, il me semble que lorsque je vous aurai présenté un certain nombre d'exemples, vous comprendrez mieux notre intérêt et notre souci partagé de pouvoir répondre aux interrogations qui sont les vôtres.

Premier exemple, je pose récemment à mon secteur social la question suivante : hormis les jeunes de moins de 25 ans, pourquoi y-a-t-il des chômeurs en fin de droit qui ne basculent pas automatiquement en RSA socle ? La réponse écrite par mail qui m'est transmise est la suivante et je vous la lis telle que : d'abord parce qu'il faut le demander. Ce n'est pas automatique. Ensuite, parce que certains sont en couple, c'est le revenu du ménage qui compte. Ensuite, parce qu'il faut remplir les conditions. Enfin, parce qu'il faut accepter le suivi social. Suivent le descriptif des conditions d'attribution et sur deux d'entre-elles, je porte des annotations puisqu'on m'indique avoir fait valoir ses droits aux autres prestations, ce sur quoi j'ajoute : c'est-à-dire concrètement ? Ou bien avoir fait valoir ses droits à créance alimentaire et je rajoute également : c'est-à-dire concrètement ? Là-dessus, on m'adresse une deuxième note avec les réponses aux précisions demandées. 1 – avoir fait valoir ses droits aux autres prestations. Si la personne peut prétendre aux minimas de solidarité, servis par Pôle Emploi, ASS, AER... ou à l'AAH ou à une pension de vieillesse ou d'invalidité, elle doit d'abord tenter de faire liquider ses droits... Le RSA socle est subsidiaire. Deuxième élément de la réponse. Avoir fait valoir ses droits à créance alimentaire : si la personne a des parents ou des enfants ou d'autres obligés au titre des articles du Code Civil, le principe est que ces obligés doivent être sollicités préalablement. Voir d'ailleurs au bas des documents CERFA.

Vous comprenez bien qu'au vu de telles réponses, à la suite d'interrogations basiques, on peut se demander si nombre de partenaires autres que les travailleurs sociaux spécialisés peuvent être à même de répondre d'eux-mêmes à toutes ces interrogations et on comprend bien devant la difficulté des procédures et le vocabulaire technique employé qu'un certain nombre de personnes ne peuvent faire valoir ou renoncent à faire valoir des droits auxquels elles peuvent prétendre.

Deuxième exemple que je voudrais utiliser devant vous, c'est celui de la question que nous nous sommes posée sur les tarifs de première nécessité et le tarif spécial de solidarité. Déjà, il faut savoir que l'un concerne l'électricité. L'autre concerne le gaz. Je ne suis pas certain que beaucoup de travailleurs sociaux aient perçu cette différence d'intitulé et de thème dans l'attribution des secours en matière d'énergie. Et à la suite de ces constats, j'ai récemment demandé à des responsables politiques de la ville, des grands fournisseurs d'énergie, de venir me parler de ce type de prestation ou de ce type de tarif. Lors de mes questionnements, ils m'ont présenté deux études qui ont été menées sur le retour des demandeurs pouvant bénéficier de ce type de prestation. Et il apparaît ceci : sur une étude quantitative réalisée en mars 2009, sur une base de 1 200 000 ayants droit, je répète 1 200 000 ayants droit au tarif de première nécessité ou au tarif spécial de solidarité, 242 000 sont considérés comme hors-cible, car mineurs ou bien hébergés chez un tiers, ou bien hébergés en foyer, ou bien hébergés en maison de retraite, ou encore en prison. 75 000 sont des mauvaises

adresses donc considérés comme NPAI (n'habitant pas à l'adresse indiquée). Et on aboutit donc à ce que plus de 26% sont considérés comme hors-cible. A la suite de cela, on pourrait donc se dire : 1 200 000 ayants droit moins 26%, cela représente environ 900 000 bénéficiaires de la prestation. Et bien non, car un certain nombre d'ayants droit, 22%, ne se souviennent pas d'avoir reçu l'attestation. 16% disent seulement l'avoir retournée récemment. Et parmi les 21%, d'autres motifs sont invoqués : attestation difficile à remplir, manque de temps 5%, logé chez un tiers 3%.

Voilà donc un certain nombre d'observations qui nous amènent, vous le voyez, à être intéressés par le contenu de vos travaux. Pourquoi ? Et bien parce que lorsqu'un certain nombre de personnes se trouvent en difficulté, que ces personnes viennent rencontrer l'un de nos 300 délégués répartis bénévolement sur le territoire pour tenir des permanences et que ceux-ci, dans un premier réflexe, font pour la moitié du temps de leur permanence, d'abord de l'information avant de traiter ce que l'on peut éventuellement considérer comme un dysfonctionnement du service public.

En dehors même de ces exemples, je crois aussi devoir vous rappeler que nous avons été très concernés par une modification du rythme des courriers qui nous sont adressés. La césure s'est faite chez nous la troisième semaine d'août 2009 et nous avons pu constater avec un certain nombre de CCAS qui sont nos partenaires que si chez eux la césure ne s'était pas faite fin août, elle s'était faite chez eux également début septembre avec des progressions du nombre de courriers reçus variant de +20 à +35, voire 40%. Or, tous les CCAS nous ont indiqué qu'un tiers des personnes écrivant n'étaient jusque là pas connues de leurs services. Ce troisième exemple, cette troisième interrogation me conduit là aussi à porter des éléments à votre connaissance car ils me paraissent démontrer que le défaut d'information, le défaut de proximité, restent encore des éléments prégnants de la problématique qui nous intéresse. Si l'on ajoute à cela nos réunions de travail avec Pôle Emploi, avec la CNAF, avec les caisses d'assurance de sécurité sociale ou avec les mutuelles, toutes nous amènent à penser que, outre l'augmentation de courriers, nombre de ces partenaires se plaignent, voire entretiennent, car il y a un peu des deux dans le processus, de la complexité des procédures pour obtenir certaines prestations.

Donc, comme je le disais au début de mon intervention, nos chemins ne pouvaient que se croiser. A vous, par vos études, il convient que vous indiquiez aux pouvoirs publics l'ampleur du phénomène mais également que vous fassiez des propositions concrètes dans ce domaine important. Premièrement, pourquoi et en quoi l'accès aux aides est jugé trop compliqué ? Deuxièmement, pourquoi certains résultats restent modestes voire aléatoires. Troisièmement, je vais peut-être vous demander également de porter un regard et de faire part de vos observations sur le rôle de l'environnement social des personnes concernées et je ne suis pas certain que seuls l'isolement ou le manque de soutien soient des réponses suffisantes puisqu'encore une fois, je pense que la complexité de notre système y est aussi pour beaucoup.

En conséquence, j'ai le souhait de vous demander pendant ces journées de travail d'encore mieux et davantage évaluer, d'encore mieux et davantage tirer des enseignements, d'encore et davantage proposer des remises en cause. Mais je me dois également d'attirer votre attention en n'hésitant pas à mettre les pieds dans le plat et de m'interroger publiquement sur un constat que nous faisons depuis de très nombreuses années dans les services du Médiateur de la République où nous considérons qu'un certain nombre de courriers qui nous parviennent ne devraient pas nous parvenir. Et je mets là en cause sans doute une lassitude, sans doute une trop grande charge de travail mais

aussi et surtout un manque de formation de travailleurs sociaux à un certain nombre de phénomènes. Je vais le dire un peu crûment, je préférerais qu'à la place d'avoir des cours où on leur apprend à s'interroger sur le vécu, ils aient des cours leur explicitant la différence entre une APL et une ALS, ou entre un tarif de première nécessité ou un tarif spécial de solidarité car pour avoir fait le test moi-même en école d'assistante sociale, j'ai rencontré des élèves qui regardaient le bout de leurs chaussures plutôt que de lever le doigt pour répondre à mes interrogations. Deuxième élément, je crois qu'il ne faut pas que vous oubliiez d'évoquer, voire de tenter de chiffrer, le coût marginal de la recherche d'une couverture maximale. C'est un élément important et il conviendrait sans doute un jour de chiffrer, si on peut le chiffrer. Enfin, vous pourrez également nous indiquer si, comme certains nous le proposent, par exemple les associations Crésus, vous pensez que des cours de formation financière pour les ménages ou les personnes en difficulté, voire des séances dites de retour à un certain nombre de fondamentaux ne pourraient pas être utiles pour un certain nombre de nos concitoyens.

Quoi qu'il en soit, les enjeux du non-recours, les enjeux de l'accès aux droits sont de véritables questions et c'est la raison pour laquelle les services du Médiateur de la République ont apporté un soutien financier à ce programme mené par Odenore et les équipes de M. Warin que je remercie et que je félicite, tout en lui indiquant que nos attentes sont grandes, peut-être sans doute trop importantes, mais que nous comptons également vraiment sur vous et votre soutien.

A toutes, à tous, merci d'avoir bravé, à la différence de moi-même, les aléas des grèves de transport et très bons travaux à vous tous.

INTRODUCTION AUX JOURNEES : LE NON-RECOURS A L'OFFRE PUBLIQUE : ANALYSE DES PHENOMENES ET REPNSES INSTITUTIONNELLES (PHILIPPE WARIN)

Le fait que des individus ou des groupes ne recourent pas à l'offre publique n'a rien de nouveau. De nombreux débats, scientifiques et politiques, ont usé de ce constat, qu'ils aient porté, notamment, sur les inégalités sociales et leur réduction, les ratés de l'administration et sa réforme « par les usagers », la « nouvelle pauvreté » et la lutte contre les exclusions, etc. Pourtant, le terme paraît nouveau et le thème émerge. Aussi, la question est moins de savoir si le sujet est neuf ou pas, que de dire s'il renouvelle des questionnements et lesquels. L'exercice mérite d'être tenté en introduction de ces Journées, même s'il reste nécessairement incomplet. Le but n'est pas ici de dresser l'histoire en cours d'une question à laquelle l'ODENORE contribue modestement mais certainement. Il est d'indiquer ce que le thème du non-recours soulève comme enjeux.

La grille de lecture que nous continuons de fabriquer conduit à distinguer aujourd'hui plusieurs types de non-recours. Leur rappel est nécessaire de façon à partager des éléments de définition communs.

- La *non connaissance*, lorsque l'offre n'est pas connue,
- La *non demande*, quand elle est connue mais pas demandée,
- La *non réception*, lorsqu'elle est connue, demandée mais pas obtenue.

Partant de ces types, plusieurs questionnements sont remis sur le métier, en particulier les deux suivants, me semble-t-il :

LES INEGALITES SOCIALES

Premier auteur à parler de non-recours en France, Antoinette Catrice-Lorey, spécialiste de la Sécurité sociale, s'est saisie explicitement de la notion de non-recours pour expliquer les inégalités sociales (problématique alors dominante dans les années 1970) par les inégalités d'accès aux politiques sociales. Cette idée a fait son chemin, comme en attestent les travaux les plus récents sur les indicateurs explicatifs des inégalités sociales. Or si les inégalités d'accès aux politiques – ou à l'offre publique plus largement – permettent d'éclairer la question des inégalités sociales, il nous semble également possible et nécessaire de retourner la perspective. En effet, nous constatons que le non-recours, quel que soit son type, n'est pas seulement une explication possible des inégalités sociales, mais aussi un de leurs effets.

Sans dire pour autant que le non-recours ne touche que celles et ceux qui sont les moins avantagé(e)s, il est clair que le non-recours concerne d'abord celles et ceux qui sont le moins inclus dans un environnement social leur permettant de se considérer et d'agir comme des demandeurs légitimes. Ainsi par exemple, avons-nous montré en matière d'accès aux soins primaires – où les inégalités sociales sont grandes – que le non-recours était plus fort chez des actifs précaires que chez des actifs non précaires, moins à cause du statut des individus par rapport à l'emploi et au travail, ou de leurs ressources financières, qu'à cause d'inégalités sur le plan des supports relationnels, des

responsabilités vis-à-vis d'autrui (vivre isolé, seul, ou en solitaire), voire des discriminations subies dans la diversité des rôles sociaux.

A travers ce type d'observation, nous ouvrons une discussion méthodologique importante sur le repérage du non-recours. En relevant les caractéristiques récurrentes des non-recourants, nous apportons des indications sur les populations qui seraient plus particulièrement vulnérables au non-recours ; cette connaissance peut faciliter une action visant à prévenir le phénomène. Mais en même temps, nous mettons l'accent sur des dimensions peu ou pas prises en compte dans les représentations statistiques ou administratives habituelles ; ce qui pose la question difficile des connaissances *ad hoc* que les acteurs sociaux devraient construire pour identifier et anticiper les situations de non-recours.

Cela va être l'objet de la première session portant sur les catégorisations administratives et professionnelles du non-recours.

Mais revenons au constat du non-recours comme effet des inégalités sociales.

Au vu des caractéristiques des non-recourants mises en avant pour l'instant, l'analyse du non-recours conduit à intégrer dans la problématique générale des inégalités sociales des facteurs d'inégale inclusion sociale, en plus des facteurs d'inégalités socioéconomiques plus couramment pris en compte. Si non-recours il y a, ce ne serait pas uniquement à cause d'inégalités socioéconomiques, mais aussi – peut-être d'abord – à cause d'inégalités de ressources relationnelles, de différences de responsabilités familiales (avec tout ce que cela suppose comme affects), voire de discriminations vécues ou perçues. Ainsi, la question des inégalités sociales glisserait de raisons renvoyant au « status social » (ensemble des positions d'un individu qui le situe dans la hiérarchie sociale) à des raisons relevant davantage des motifs sociaux et des possibilités psychologiques des individus à se percevoir et à se comporter comme des demandeurs légitimes.

Si le thème du non-recours remet de cette façon sur le métier la question centrale des inégalités sociales, il faut prendre conscience de ses significations et de ses conséquences.

En effet, si nos explications du non-recours nous tirent sur un « déficit d'inclusion sociale » (défaut de capital social, absence d'utilité vis-à-vis d'autrui, sentiment de discrimination), elles nous amènent à considérer que le non-recours est à traiter – aussi ou d'abord – dans le cadre des relations sociales (à commencer dans le cadre des relations de service). Or à travers cette problématisation, la conséquence directe de l'émergence du thème du non-recours pourrait être de reléguer au second rang la lutte contre les inégalités socioéconomiques. Sous cet angle, le thème du non-recours court le risque d'un procès en dépolitisation⁹.

Nous retrouverons probablement cette question dans la première partie de la session 2 consacrée au travail préalable de reconnaissance sociale.

⁹ Sans aller trop loin dans cette discussion, on peut alors se demander si, par cette construction du thème du non-recours, on n'en viendrait pas à retrouver en France les termes du débat britannique sur la *Good society* qu'incarnerait la « société cohésive », dans laquelle l'essentiel serait de privilégier la « position absolue » des plus faibles (ici les capacités des individus à être des demandeurs) avant ou au détriment de leur « position » relative (leurs conditions matérielles d'existence et leur capital culturel).

Le thème du non-recours a un double sens pour les politiques publiques puisqu'il interroge directement leur « effectivité » (les politiques atteignent-elles effectivement leurs destinataires ?) et leur « pertinence » (les politiques ont-elles du sens pour leurs destinataires si ceux-ci ne demandent pas ce à quoi ils peuvent prétendre ?). Dit comme cela, le thème du non-recours peut aider à poser les termes d'une évaluation par les non destinataires, qui jusque-là n'a pas été pratiquée.

D'une façon générale, l'évaluation par les destinataires n'existe d'ailleurs pas ou peu en France, malgré plusieurs tentatives et les paroles fortes de Michel Crozier à la fin des années 1980 lorsque le gouvernement d'alors a institué un dispositif national d'évaluation en pleine période du « Renouveau du service public ».

Avec le thème du non-recours, des objectifs principaux de l'évaluation, ceux de l'effectivité et de la pertinence des politiques (ou de l'offre publique), deviennent possibles. Ce serait l'apport principal de l'observation et de l'analyse du non-recours à l'évaluation des politiques que de pouvoir mettre en œuvre méthodologiquement ces deux objectifs. Un saut qualitatif majeur semblerait possible puisqu'il ne s'agirait plus de mesurer la satisfaction des destinataires (ce que l'on fait tout au plus lorsqu'une évaluation par les usagers est pratiquée), mais de mesurer en partie l'impact des politiques sur les populations qu'elles sont censées aider, sous forme de questions qui restent à mieux travailler :

- Quel peut être l'impact de l'offre publique sur la résorption du problème visé par une offre publique donnée, lorsqu'en moyenne 10 à 20 % des publics visés ne recourent pas à l'offre, quelle qu'elle soit ? Les taux de non-recours pouvant parfois grimper fortement, souvent à cause d'une non connaissance.
- Quel peut être l'impact d'un dispositif particulier sur le bien être de destinataires qui, connaissant l'offre, craignent ses effets indirects même s'il peut leur être utile ?
- Quel peut être l'impact recherché d'un dispositif sur les comportements des destinataires si une partie de ceux-ci n'adhèrent pas aux principes ou aux normes qu'il contient, et y recourent ou pas pour cette raison ?
- Quel peut être l'impact d'une reterritorialisation de l'offre publique sur les conditions d'accessibilité sachant l'importance des inégalités sociales en termes de déplacement et de mobilité ? etc.

La potentialité ou la nouveauté du thème du non-recours pour l'évaluation des politiques conduit cependant à se questionner sur les conditions de son usage dans un exercice évaluatif. Car si, comme le montrent nos observations, la présentation, le contenu et la réalisation de l'offre sont des éléments actifs des trois types de non-recours, le piège serait d'en faire principalement un étalon de mesure de l'utilité de l'offre publique¹⁰.

¹⁰ C'est ainsi que les Britanniques en firent par moment usage dans le but de procéder à des coupes budgétaires, notamment sous le gouvernement de Margaret Thatcher de 1979 à 1990. L'explication en termes de choix rationnels fût d'ailleurs présente dès le départ dans le débat sur le non-recours. C'est effectivement en termes d'utilité ou de non utilité des prestations ciblées pour les destinataires potentiels que la question du *non take-up* (dont la traduction littérale est celle de non-usage, non participation) a été posée au Royaume-Uni dans un débat politique majeur entre Travailleurs et Conservateurs sur : *quel modèle de protection sociale*, à la sortie de la seconde guerre mondiale. Cela orienta durablement le thème du non-recours dans un questionnement politiquement centré sur l'intérêt des usagers pour l'offre publique.

L'enjeu est donc de penser l'évaluation par le non-recours autrement qu'en termes d'inutilités immédiates, mais de *jugements* portés sur la présentation, le contenu et la réalisation de l'offre.

Cette évaluation fait appel à la raison pratique des individus. Il faut alors préciser le modèle que l'on s'en donne. Sur ce plan, faisons attention à comment analyser les jugements individuels qui expliquent ou justifient les comportements de non-recours. Si le non-recours peut être considéré dans certains cas comme un incident (non connaissance, parfois non réception), dans d'autres cas (non demande, parfois non réception) on peut parler du non-recours comme d'un acte dépendant d'une diversité de facteurs liés aux individus et de paramètres liés au contenu de l'offre et au processus de mise en œuvre.

La logique rationaliste de l'évaluation qui demanderait de définir un critère simple et général permettant de juger du démerite de l'offre publique au regard des actes de non-recours se trouvera très probablement embarrassée par cette proposition : s'il existe autant de rationalités individuelles que de contextes sociaux, que peut-on tirer comme conclusion générale à partir d'une collection d'actes de non-recours ? Dit autrement : que nous dit l'évaluation par le non-recours de la non pertinence de l'offre publique ? Il y a là une question forte qui nous oblige à énoncer ce que le non-recours *est*. L'hypothèse qui est la nôtre à l'ODENORE – à vérifier – est que l'acte de non-recours *est* un type de comportement (*défection*) qui exprime un désintérêt pour le contenu de l'offre, un refus de ses coûts, et/ou un désaccord sur ses principes ou ses normes.

Ce classement ternaire des motifs des actes de non-recours indique sur quoi la pertinence de l'offre est contestée. Il peut guider une évaluation pouvant prendre appui sur une diversité de techniques d'enquête.

Dans la seconde partie de la session 2 relative à la réorganisation de l'intervention sociale, nous verrons que, d'une certaine façon, ces contestations de l'offre publique sont perçues et conduisent déjà à bouger les lignes.

Sources :

Chauveaud C., Rode A., Warin P. « Le non-recours aux soins des actifs précaires (NOSAP) », Working-Paper n°2, ODENORE, Grenoble, 2010.

Revil H. « Le non-recours à la protection complémentaire santé gratuite ou aidée », Working-Paper n°5, ODENORE, Grenoble, 2010.

Revil H. *La construction d'une politique de lutte contre le non-recours aux droits. Le cas de l'accès à la protection complémentaire santé gratuite ou aidée*. Préparation de la thèse de doctorat de science politique. Université Pierre Mendès France, IEP Grenoble, en cours.

Rode A. *Le non-recours aux soins des populations précaires. Constructions et réceptions de normes*. Thèse de doctorat de science politique. Université Pierre Mendès France, IEP Grenoble, 2010.

INVISIBILITE DU NON-RECOURS ET BESOIN DE CONNAISSANCES

Par définition, lorsque nous parlons de non-recours, nous aurions affaire à des populations « invisibles » puisque ne fréquentant pas les institutions sanitaires et sociales pour faire valoir leurs droits. Les premiers travaux réalisés sur le non-recours par des chercheurs ou des institutionnels reviennent tous sans exception sur ce point et s'accordent pour faire de l'invisibilité du phénomène un obstacle important à sa prise en compte¹¹. Avec le non-recours se pose ainsi la question du repérage des individus ou des populations concernés et, par la même, de la production d'informations sur le phénomène.

« Informer le non-recours pour le connaître et asseoir ainsi les bases d'une intervention » : c'est en ces termes que B. Fragonard, l'un des acteurs interrogés dans le cadre de nos thèses, abordait la question de la nécessaire connaissance du phénomène. La connaissance viserait ainsi à relier différentes informations – quantitatives et qualitatives – sur le non-recours et à les interpréter pour penser les termes d'une action publique. De manière unanime, les acteurs institutionnels insistent sur ce besoin d'informations et de connaissances.

Cela se constate particulièrement dans le champ qui concerne nos deux thèses, celui de la santé. Plus précisément, nous travaillons sur le non-recours aux droits en matière de complémentaire santé gratuite ou aidée (Couverture maladie universelle complémentaire CMU C et Aide complémentaire santé ACS) et sur le non-recours aux soins. En France, plusieurs acteurs institutionnels nationaux et locaux – Assurance maladie, CETAF, Fonds CMU, organismes locaux de Sécurité sociale – ont progressivement porté de l'intérêt à ces formes de non-recours¹². Il ne s'agit pas de revenir ici sur les raisons de cet intérêt mais de dire que ces acteurs ont voulu connaître ce qu'ils ont, peu à peu,

¹¹ Nous pensons aux travaux de la CNAF, de J.L. Outin, d'A. Math, de D. Bouget, d'A. Reinstadler, de P. Warin ou de M.O. Simon. Nous présenterons ces travaux dans nos développements sur la question de l'invisibilité.

¹² Ce ne sont certes pas les seuls acteurs à s'intéresser au non-recours et à tenter de le rendre visible ; pensons par exemple à Médecins du monde ou à l'ONPES.

considéré comme *un problème nécessitant une réponse publique*. Dans ce cadre, ils ont construit, en partenariat avec l'ODENORE, des outils ou des protocoles d'enquête particuliers pour informer le non-recours.

Cette communication vise à déterminer ce qui, dans le non-recours aux soins et aux droits en matière de complémentaire santé, a été rendu visible, les informations qui ont été mobilisées par les acteurs institutionnels et celles qui ont été « invisibilisées ». Car il apparaît, et c'est là notre constat principal, que si les outils construits pour mettre en visibilité le non-recours « donnent à voir » certains de ces aspects, ils laissent également dans l'ombre une part du phénomène. L'outillage du non-recours, en incorporant certaines informations plutôt que d'autres, en obligeant à des choix techniques, participe nécessairement à la constitution d'un spectre de visibilité [Blanc, 2008].

DES OUTILS DE CONNAISSANCE DU NON-RECOURS

Nous souhaitons revenir sur deux exemples d'outils/ protocoles d'enquêtes construits pour mettre en visibilité le non-recours, d'une part, aux soins et, d'autre part, à la CMU C/ ACS. A l'heure actuelle, dans la mesure où les systèmes d'informations et les bases de données des organismes agissant dans le secteur de la santé ne sont pas préparés à des opérations de repérage du non-recours, la production de connaissances relève de « l'artisanat » [Warin, 2007] ou du « bricolage » [Revil, 2008].

L'exploitation secondaire d'une base de données pour approcher le non-recours aux soins

Le premier exemple est celui du CETAF qui a collaboré avec l'ODENORE dans le cadre de l'étude « NOSAP » où étaient analysées les relations entre non-recours aux soins et cumul de précarités d'emploi, de revenus et de protection sociale.

Les variables approchant le non-recours aux soins, sur lesquelles la connaissance du phénomène est assise, ne proviennent pas d'une création *ad hoc*, mais sont une retraduction de variables déjà existantes. En effet, le CETAF est parti de trois variables¹³ présentes dans la base de données qu'il gère, alors que nous avons fait l'hypothèse que cet acteur de l'Assurance maladie aurait défini le non-recours en s'appuyant sur des recommandations médicales, du même type que celle préconisant la consultation annuelle d'un dentiste.

Nous observons ainsi un certain « bricolage » dans la constitution de données statistiques et épidémiologiques sur le non-recours aux soins : les variables sélectionnées l'ont été dans un cadre contraint et ce bien qu'elles aient plusieurs limites, reconnues par le CETAF.

Un outil de quantification et de repérage du non-recours à la CMU C/ ACS

Le second outil évoqué ici a été construit dans le cadre d'une expérimentation locale dans le département de l'Isère. Plusieurs acteurs y ont participé : CPAM, CAF, CRAM Rhône-Alpes et ODENORE. Une première phase de test sur les bases de données de la CPAM de Grenoble avait démontré qu'il était difficile de réaliser des opérations de repérage du non-recours à partir des seules bases des Caisses primaires.

¹³ Ces trois variables sont les suivantes : absence de consultation, au cours des deux dernières années, d'un médecin (généraliste ou spécialiste) ; absence de consultation, au cours des deux dernières années, d'un dentiste ; absence de suivi régulier, une fois par an, sur le plan gynécologique.

L'outil consiste donc en un partage d'informations entre organismes locaux de Sécurité sociale : la CAF effectue à partir des informations qu'elle détient sur ses publics (allocataires du RMI, de l'AAH et de l'API notamment) un ciblage de l'éligibilité potentielle à la CMU C et à l'ACS, puis fournit les données à la Caisse primaire qui effectue, dans un second temps, le repérage du non-recours par un recoupement avec ses propres informations.

A partir des fichiers de bénéficiaires potentiels fournis par la CAF, résultant d'un calcul de ressources pour chaque allocataire¹⁴, la CPAM peut regarder si ces bénéficiaires ont ou non la CMU C, une autre complémentaire ou une absence de contrat¹⁵. Par ailleurs, par un recoupement spécifique avec sa « Base ressources », la Caisse primaire est en mesure de dire si les bénéficiaires potentiels détectés par la CAF ont ou non demandé l'ACS et obtenu un accord pour cette aide.

MISE EN VISIBILITE ET PREMIERS « TRAITEMENTS » DU NON-RECOURS

Avec cet outillage, quelles informations ont été produites sur le non-recours ? En l'occurrence et d'une manière générale, ce sont des informations quantitatives qui ont été construites. Parallèlement, les outils ont permis de détecter des individus se trouvant en situation de non-recours et auprès desquels il était alors possible d'agir, par exemple par l'envoi de courriers d'information sur l'ACS. Enfin, avec un outil tel que celui mobilisé par le CETAF, des cibles, des populations davantage exposées au risque de non-recours, ont été identifiées, cibles vers lesquelles les acteurs concentrent les efforts de l'action publique. Concrètement, sur cette base, le CETAF propose des pistes de partenariats locaux entre les centres d'examen de santé et différents services (la médecine du travail pour cibler les « travailleurs pauvres », les services universitaires pour les « étudiants en difficultés socio-économiques »...) de manière à « recruter » (selon le terme indigène) les populations en marge du système de soins et à leur proposer un examen de santé.

La production de ces différentes informations a permis aux acteurs de démontrer la réalité du non-recours et d'apporter ainsi la preuve que l'accès au système de protection – ici en matière de santé – n'est pas universel. Cela a contribué à faire du non-recours aux soins et aux droits en matière de complémentaire santé des *problèmes sur lesquels agir*. Parallèlement, dans un système d'Etat-Providence de plus en plus axé sur la performance et davantage attentif au suivi des résultats, les acteurs ont pu voir dans l'évaluation quantitative du non-recours un indicateur d'effectivité et de résultat de l'action publique. Enfin, dans un contexte de restriction budgétaire, l'identification de cibles a contribué à resserrer progressivement les interventions sur « ceux qui en ont le plus besoin ». En l'occurrence, nous remarquons que le problème ainsi constitué et sur lequel les interventions portent est celui des populations dites précaires ou vulnérables. Nous pouvons dire que les interventions relèvent d'une logique curative visant à traiter les situations de non-recours sur un mode principalement administratif.

Aujourd'hui, il n'est donc plus possible de dire que le phénomène de non-recours n'est pas outillé et qu'il serait symptomatique d'une « myopie » des institutions, contrairement à ce que relevaient à

¹⁴ Exceptés pour les allocataires du RMI qui ont du fait de leur statut droit à la CMU C. Aucun calcul de ressources n'est donc nécessaire pour leur ouvrir ce droit, ils doivent uniquement en faire la demande auprès de la CPAM.

¹⁵ Pour les allocataires sans contrat, il est possible que ceux-ci soient effectivement en non-recours mais il est également envisageable qu'ils aient souscrit une complémentaire auprès d'un organisme non équipé du système Noémie. Pour ces allocataires, la CPAM n'a donc pas connaissance par voie informatique de cette complémentaire.

juste titre les premiers travaux sur le non-recours [Warin, 2004]. La vision que nous en avons s'est améliorée mais elle demeure encore partielle et restrictive. La période qui s'ouvre va vraisemblablement voir cette connaissance et cette visibilité s'accroître.

PERCEVOIR DANS LE NON-RECOURS L'EXPRESSION D'UNE CRITIQUE DE L'OFFRE

Il est important de revenir sur ce que les outils n'ont, pour l'instant, par permis de rendre visible ou alors que de manière superficielle. En l'état, ils ne permettent pas de percevoir la complexité des explications du phénomène ni de comprendre le sens des situations de non-recours. Nos enquêtes de terrain démontrent que les informations relatives au non-recours peuvent également être compréhensives et porter sur les explications apportées par les non-recourants sur leurs situations. Revenons sur chacune de ces deux dimensions.

Si l'outil de repérage du non-recours à la CMU C et à l'ACS a été construit et mobilisé d'une certaine manière par les organismes de Sécurité sociale, il nous a également permis dans le cadre de nos travaux de déployer des enquêtes par questionnaires et par entretiens auprès des non-recourants. Les acteurs institutionnels locaux et nationaux quant à eux ont, pour l'instant, présumé des explications du non-recours ; c'est le cas de l'une des raisons qui apparaît centrale dans le non-recours à la CMU C et à l'ACS : celle *du manque d'information* sur les droits. Si cette explication ressort bien de nos travaux, ceux-ci démontrent également la complexité des problèmes liés à l'information concernant les droits à la complémentaire santé et tout l'intérêt d'observer de plus près l'influence de ce facteur informationnel afin d'affiner le non-recours par *non-connaissance*¹⁶.

Parallèlement, les données chiffrées produites sur le non-recours dans le domaine de la santé ont laissé échapper la signification que prennent les situations de non-recours pour les personnes concernées. Il ne s'agit pas de dire que tous les outils statistiques ne sont pas adaptés à une démarche compréhensive [Martuccelli et de Singly, 2009], mais ceux qui ont, pour l'instant, été pensés autour du non-recours ne l'ont pas été dans cet objectif. L'exemple le plus significatif est celui du non-recours aux soins. Les entretiens qualitatifs démontrent bien en quoi ces situations ne sont pas toujours vécues comme un « problème » pour les individus concernés, contrairement à ce que laissent entendre les outils de connaissance du phénomène, qui mobilisent le paradigme épidémiologique et la notion de « risque » [Peretti-Watel, 2004]. Le non-recours aux soins apparaît en effet dans plusieurs entretiens comme le reflet de préférences ou de formes d'action inscrites dans un contexte social donné. Ce décalage s'explique par exemple par la référence à des normes telles que l'autonomie dans la prise en charge de la santé et à d'autres « bonnes raisons », du point de vue des personnes, de ne pas solliciter les professionnels de santé lorsqu'un besoin de soin se fait ressentir.

Ces rapides exemples cristallisent bien le résultat commun à nos deux travaux et que nous souhaitons soulever ici : la construction d'outils ou de protocoles assis sur des bases de données accroît la possibilité de rendre visible le non-recours mais ne permet pas de prendre suffisamment en compte les différentes dimensions du phénomène, sa complexité et la part de sens qu'il revêt pour

¹⁶ Nous utilisons ici la typologie du non-recours produite par l'ODENORE. Pour davantage de précisions, nous renvoyons le lecteur vers le Working-paper de l'ODENORE n° 1.

les personnes concernées. Cela induit des conséquences sur la manière de percevoir le phénomène et donc, au-delà, de le traiter.

Il nous semble que la connaissance produite sur le non-recours à partir de systèmes d'informations ou de bases de données préexistantes ne permet pas d'envisager en quoi ce phénomène peut être l'expression d'une critique à l'égard de l'offre publique et de sa pertinence. Cette critique est pourtant contenue, comme le démontrent nos enquêtes de terrain, dans la complexité des explications apportées par les individus, ainsi que dans l'expression des significations qu'ils donnent au non-recours.

Pour finir, illustrons ce décalage avec l'ACS, pour laquelle des taux de non-recours varient entre 80 % et 90 %¹⁷. La mise en visibilité du non-recours a amené la Direction de la sécurité sociale (DSS) et l'ensemble des acteurs impliqués dans le pilotage et le dispositif, à traiter le problème par des actions d'informations ou la mise en place d'aides locales pour limiter le reste à charge financier. Il s'agit dans ce cadre de maintenir l'offre, d'améliorer son effectivité et de diminuer les taux de non-recours. Pour l'instant, la pertinence de ce dispositif, entendue comme le rapport entre les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour répondre à un problème et les besoins d'une population, est peu réinterrogée. La connaissance du non-recours par l'accumulation de l'ensemble des informations quantitatives, qualitatives et compréhensives, au-delà d'un traitement curatif déjà innovant pour les acteurs institutionnels, permettrait alors de mener des réformes législatives de l'offre en matière de complémentaire santé gratuite ou aidée en s'enracinant sur les situations concrètes et sur les besoins des bénéficiaires potentiels.

Références :

Le Blanc G. *L'invisibilité sociale*, Paris, 2008, Broché.

Martuccelli D. et F. de Singly. *Les sociologies de l'individu*, Paris, 2009, Armand Colin.

Peretti-Watel P. « Du recours au paradigme épidémiologique pour l'étude des conduites à risque », *Revue française de sociologie*, 2004, vol. 45, 1 : 103-132.

Revil H. « Identifier des populations en non-recours aux dispositifs de l'Assurance maladie : proposition de méthode ». *Recherches et Prévisions*, 2008, n° 93 : 102-109.

Warin P. « La myopie des politiques publiques. L'exemple de la mesure de l'accès aux droits sociaux en Europe », dans A. SEDJARI (dir.). *Administration, gouvernance et décision publique*, 2004, Paris, L'Harmattan : 347-470.

Warin P. « Pas de politique d'accès aux droits sociaux sans information sur les publics vulnérables. Un défi pour les administrations ». *Recherches et Prévisions*, 2007, n° 87 : 16-7.

¹⁷ Ces taux sont ceux produits en Isère grâce à l'utilisation de l'outil présenté dans ce papier. Pour davantage d'informations sur les taux de non-recours à la CMU C et à l'ACS, nous renvoyons le lecteur au Working-paper de l'ODENORE n° 5.

LA NON DEMANDE SOCIALE : RECONNAITRE L'ENJEU DE LA RECONNAISSANCE (PIERRE MAZET)

Sources :

Chauveaud C., Mazet P., Warin P. : « L'accès au droit pour accéder aux droits », Recherche PACTE/Odenore pour le programme « Droit et pauvreté », Drees/ Onpes /Mission Recherche Droit et Justice. En cours.

Mazet P. « La non demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible », *La vie des idées*, 1er juin 2010. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/La-non-demande-de-droits-pretons-l.html>

Les enquêtes réalisées dans le cadre de notre observatoire montrent qu'un certain nombre de personnes, tout en ayant connaissance de leur éligibilité potentielle à des droits, des services, ou des dispositifs, ne formulent pourtant pas de demandes. A la différence du manque d'informations, motif explicatif courant dans les problématiques d'accès aux droits, ou des problèmes intervenant après que la demande a été formulée, au cours du traitement administratif des dossiers notamment, ce type de non-recours par non demande indique que des individus informés de l'existence d'une offre publique choisissent de ne pas la solliciter, et restent en retrait de dispositifs qui leur sont proposés.

Si l'on considère l'offre publique de droits comme l'un des facteurs, à bien des égards déterminants, du processus de reconnaissance sociale [Honneth, 2006]¹⁸, tel qu'il se joue notamment dans les sphères relatives au droit et à la solidarité (conditionnant respect et estime sociale de soi), ce comportement atteste d'une soustraction des processus de reconnaissance portés et produits par les politiques sociales : il apparaît en effet souhaitable, pour un certain nombre d'individus, de se dégager du rapport social de reconnaissance proposé par l'offre publique.

Ce type de comportement renvoie à plusieurs registres d'explication, souvent mêlés - et supposant d'alterner entre différentes approches (économiques, psychosociales, sociologiques et anthropologiques) - mais qui donnent une portée et une signification différentes à ces retraits. Deux angles d'analyse ressortent.

Pour une part, la non demande renvoie à un raisonnement de type coût /avantage. Elle résulte du jeu des préférences individuelles des bénéficiaires potentiels : l'offre n'intéresse pas les individus, parce que le coût d'entrée (financier, matériel, cognitif, psychologique, physique, symbolique) dans le dispositif de demande apparaît plus élevé que les bénéfices que les individus peuvent en attendre.

Pour une autre part, la non demande apparaît directement liée à un rejet de ce que l'offre fait de ses bénéficiaires, c'est-à-dire à un refus de la reconnaissance sociale produite par l'offre publique.

¹⁸ On se réfère ici à la théorie de la reconnaissance (Axel Honneth, 2002), notamment telle qu'elle est lue et interrogée par Emmanuel Renault (2004), qui met l'accent sur la dimension institutionnelle de la reconnaissance, absente chez Honneth.

C'est notamment le cas lorsqu'à l'offre est attachée une image négative entraînant un sentiment de stigmatisation. Que ce soit sur une base sociale (pauvre), ethnique (discrimination) ou territoriale (quartier), le sentiment de stigmatisation renvoie simultanément à la manière dont les politiques sociales se produisent en tant qu'image et produisent une image de leurs bénéficiaires. Le passage obligé par un travailleur social, le fait de se rendre au centre social du quartier ou au guichet de la Caf, de devoir se « mettre à nu » par un récit de sa vie passée et des projets envisagés, ont des effets rédhibitoires sur l'engagement de certaines personnes dans les dispositifs d'aide et dans l'accès à certains droits.

Mais c'est aussi le cas, lorsque la conception que les individus ont d'eux-mêmes ou les modèles culturels auxquels ils sont attachés (autonomie et indépendance) impliquent de ne pas demander à autrui, et font par conséquent obstacle à la constitution de soi comme sujet « qui demande » - phénomène que nous avons pu repérer chez les personnes âgées et par ailleurs régulièrement signalé dans les travaux portant sur la précarité en milieu rural¹⁹. Pour ces personnes - là, la honte qu'il y a à demander ne peut compenser le bénéfice attendu d'une quelconque aide. Autrement dit, la non demande résulte ici d'un choix, celui de conserver une image positive de soi - en appui sur la « bonne honte » dont parle Jean Furtos - et par conséquent de ne pas recourir à l'offre existante : ne pas demander c'est alors rester « digne ».

Enfin, dans un certain nombre de cas, ce sont les normes portées par l'offre qui empêchent de fait les individus d'entrer dans le processus de reconnaissance de l'offre. L'augmentation des contraintes et conditionnalités imposant un espace d'obligations et devoirs, tels qu'ils se développent de plus en plus dans les politiques d'individualisation, d'incitation ou d'activation, illustrent de manière marquante l'incompatibilité des normes entre l'offre et ses destinataires. Les normes de responsabilisation et d'autonomie individuelle, l'exhortation à formuler un projet ou à prononcer un engagement, sont de fait irrecevables lorsqu'elles s'adressent à des individus marqués par des difficultés à agir par eux mêmes ou dont la situation de précarité se caractérise justement par une incapacité à se projeter positivement dans le temps [Fieulaine, 2006]. Elles génèrent souvent un repli ou un abandon et accentuent un sentiment de soi négatif face au modèle promu de l'accomplissement individuel.

Si l'on considère que les politiques sociales ont pour but de produire de la reconnaissance, l'analyse des comportements de non demande apporte un éclairage surprenant : elle montre des individus qui préfèrent *ne pas être reconnus* parce qu'ils ne s'y retrouvent pas dans le « respect » et « l'estime de soi » proposés par l'offre publique. Ils se détournent alors de l'offre de protection parce que les dispositifs institutionnels qui s'adressent à eux leur renvoient de fait une forme de mépris - une reconnaissance *négative* - ou ne les reconnaissent pas dans la réalité de leur situation - déni de reconnaissance.

Ce rapide examen des situations de non demande ouvre par conséquent sur un constat : on ne peut faire l'économie d'une compréhension du *rapport social de reconnaissance que constitue l'offre publique* si l'on veut saisir ce qui se joue dans le phénomène du non-recours, et dans la problématique de l'accès aux droits.

¹⁹ Voir le dernier rapport IGAS (Septembre 2009) « Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural », qui met notamment en évidence un fort non-recours au Rmi, ou les travaux d'Alexandre Pajès, notamment « Pauvreté et exclusion en milieu rural français », *Études rurales* 2001/3-4, N° 159-160, p. 97-110.

Mais il pose aussi une question aux politiques de solidarité : comment redonner de la dignité aux individus si les dispositifs d'aide poussent les gens à se replier, se protéger et se soustraire des processus de reconnaissance institutionnelle justement pour conserver une image digne d'eux mêmes ?

A cet endroit, il y a sans doute un enjeu à entendre ce que les individus destinataires des politiques publiques de solidarité disent des carences du processus de reconnaissance sociale institutionnelle, lorsque, par leur comportement de refus, ils montrent le coût, notamment symbolique, qu'il y a aujourd'hui à être protégés – éclairant par là-même sous un autre jour la question récurrente du coût de la protection sociale.

Ils expriment de fait une autre demande sociale de protection, qui ne passe pas nécessairement par plus de protections, afin de lutter contre la « montée des incertitudes » et des insécurités [Castel, 2009], mais par une plus grande, voire une autre, reconnaissance.

Références :

Castel R. *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut des individus*, Paris, éd. du Seuil, Coll. « La couleur des idées », 2009.

Fieulaine N. Apostolidis, T., & Olivetto, F. « Précarité et troubles psychologiques : l'effet médiateur de la perspective temporelle », *Les Cahiers internationaux de psychologie sociale*, 2006, n°72 : 51-64.

Furtos J, *De la précarité à l'auto-exclusion*, Paris, Editions Rue d'Ulm, 2009.

Honneth A. *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, coll. « Passages », 2002.

Renault E. *L'expérience de l'injustice. Reconnaissance et clinique de l'injustice*, Paris, La Découverte, 2004.

Sources :

Chauveaud C. « L'accès aux droits, un souci relatif. Entretiens collectifs avec des résidents d'une structure d'accueil ("La Boussole") », ODENORE, *Etudes et recherches*, n° 10, décembre 2004.

Chauveaud C., Warin P. « Des personnes âgées hors leurs droits. Non-recours subi ou volontaire. Rencontres avec des assistantes sociales », ODENORE, *Etudes et recherches*, n° 11, mars 2005. <http://odenore.msh-alpes.fr/fr/personnes-agees-hors-leurs-droits-non-recours-subi-ou-volontaire-rencontres-avec-assistantes-sociale>

Chauveaud C. « Le non-recours des publics accueillis par une structure d'accompagnement social. Requêtes statistiques sur les données sociales du Service d'accompagnement temporaire vers l'insertion sociale (SATIS) », ODENORE, *Etudes et recherches*, n° 17, avril 2005.

<http://odenore.msh-alpes.fr/fr/non-recours-publics-accueillis-structure-d%E2%80%98accompagnement-social-requetes-statistiques-sur-donnees-s>

Chauveaud C., Warin P. « Des fabriques de citoyenneté », Rapport de recherche pour le PUCA, ODENORE, *Etudes et recherches*, n° 31, octobre 2009. <http://odenore.msh-alpes.fr/fr/fabriques-citoyennete>

Saint-Sernin C. « Face à la non demande de droits : une politique de reconnaissance ? Etude à partir d'entretiens, à Grenoble, auprès de non demandeurs du SATIS et de partenaires associatifs », Mémoire Master 2 « Villes, Territoires et Solidarité » IEP Grenoble, septembre 2009.

Les relations observées entre « reconnaissance sociale » et « non demande » sont confirmées par certains acteurs locaux (des professionnels de l'intervention sociale) partenaires de l'Observatoire. Ces acteurs interviennent auprès de populations en grande précarité ou en situation d'exclusion (sans ressources, sans logement stable, sans supports relationnels actifs, etc.).

Ces acteurs vont cependant au-delà du seul constat. Ils affirment surtout que produire une reconnaissance sociale est dans bien des cas un préalable indispensable à toute action visant à faciliter l'accès aux droits de ces publics. Cette production leur apparaît indispensable dès lors que les personnes sont manifestement dans des comportements de repli, avec tout ce que cela suppose comme dénis de soi ou de ses capacités et possibilités.

Cette affirmation s'appuie sur leur expérience de terrain. Leur pratique montre que tant que les personnes n'ont pas une idée suffisante d'elles-mêmes, l'accès aux droits – comme d'autres épreuves du quotidien – ne fait bien souvent qu'aviver cette souffrance perçue en termes de manque de reconnaissance sociale ; si bien que ce qui est une possibilité (l'offre) devient une impossibilité (la non demande).

Dit autrement, ces acteurs de terrain n'en restent pas à l'hypothèse causale dégagée par la recherche (l'offre publique peut créer de la non demande quand elle met en tension le psychisme des

individus) ; ils posent en plus les termes d'une hypothèse d'intervention : l'accès aux droits doit d'abord être pensé comme un travail de reconstruction de la confiance en soi et dans l'offre.

Ceci nous conduit à un résultat général, qu'il nous faut questionner.

Ce résultat est que l'accès aux droits est loin d'être direct pour toutes les populations ; il y a parfois besoin d'un travail de « médiation » consistant à (re)mettre les personnes les plus éloignées de leurs droits dans des dispositions psychologiques favorables.

Ce résultat n'a rien de surprenant puisque bon nombre de travaux ont établi le lien entre grande précarité, exclusions et raisons psychologiques. Les travaux portant sur les rapports entre santé mentale et précarité insistent sur le fait que la pathologie de la précarité consiste en une réduction du fonctionnement psychique. Ainsi Jean Furtos définit le syndrome de la précarité comme une « *disparition de soi-même, une congélation du moi* » [Furtos, 2009 : 34], c'est-à-dire une auto-exclusion sinon une rupture avec le monde, qui se mue en rupture avec soi.

En revanche, ce résultat indique que le travail de médiation en question est différent du travail habituel de « l'accompagnement social » puisqu'il se situe à un niveau essentiellement psychologique, donc dans un rapport social spécifique avec les personnes où habituellement l'accompagnement social ne s'aventure pas. Dans le domaine du social, la notion d'accompagnement qui s'est d'abord développée dans le champ du handicap vise avant tout à tenir compte de la parole des individus pour reconnaître leur autonomie ; dans le champ de la prévention spécialisée – l'autre source – l'accompagnement ne correspond pas à une tâche précise mais à une posture de l'intervenant consistant à partir des capacités des personnes à conduire leur vie [Mégevand, 2005]. A la différence de l'accompagnement social, le travail de médiation dont il est question ici est une activité précise d'écoute des individus afin qu'ils se perçoivent dignes d'intérêt. Se percevoir digne d'intérêt est la première marche du processus de reconnaissance.

Ce travail de médiation pourrait s'approcher – semble-t-il – du travail de remise en capacité que développent certains intervenants sociaux à l'étranger (Québec, Pays-Bas) dès lors que celui-ci touche des dimensions personnelles plus intimes. En revanche, il paraît bien différent d'un travail de remise en capacité fondé sur la simple transmission de possibilités visant à rétablir une équité des chances dans l'accès à l'offre publique.

La principale question qui se pose dès lors que l'on essaie de discuter ce résultat pour l'action publique, est celle de la reconnaissance institutionnelle de telles pratiques de médiation.

Si l'invisibilité est du côté de la non demande et du non-recours en général, elle concerne aussi les réponses professionnelles ou collectives qui sont apportées. Certes le travail d'accueil, d'écoute et de reconnaissance prend une place particulière dans la recherche d'autonomie des individus, qu'il soit porté par des services publics ou des organisations communautaires. Il illustre la tendance actuelle consistant à fonder l'intervention sociale sur une « éthique du proche » [Astier, 2007] et à l'ouvrir aux techniques d'autonomisation pour (re)donner aux personnes estime de soi, confiance en soi, responsabilité et sens du réalisme [Ion, Laval, Ravon, 2007]. Cela étant, il n'est pas certain que le message selon lequel il est prioritaire de (re)constituer les psychologies des personnes exclues ou vulnérables afin qu'elles se perçoivent comme des demandeurs légitimes soit largement diffusé autant en France qu'au Québec notamment [Baillergeau, Bellot, 2007]. Ici, la reconnaissance

institutionnelle de ce travail de médiation – et donc sa validation comme façon d’agir pour réduire *in fine* la non demande – reste assez largement en friche du fait même que ce travail pose des questions en partie perçues par les tutelles et *a fortiori* non totalement réglées.

Dire que ce type de travail de médiation reste totalement inaperçu serait faux. Il suffit de suivre un peu les discours des instances représentatives des professionnels de l’intervention sociale pour voir que l’individualisation accrue, au sens d’une psychologisation des relations aux publics, n’échappe pas aux débats sur l’évolution des pratiques voire des métiers. Plus localement – et l’exemple est significatif – il est intéressant de noter que le CCAS de Grenoble dissocie l’accès à des dispositifs d’accompagnement de celui à l’aide sociale à l’hébergement. Jusque-là, l’accès des plus démunis à un accompagnement social visant à (ré)ouvrir des droits potentiels était conditionné par la demande d’un hébergement (sauf en cas d’urgence dans des centres d’accueil de courte durée). Tenant compte du non-recours créé par la rigidité de ce type de circuit, cette institution a choisi de passer à « une logique des portes d’entrée ». La nouvelle norme est celle d’un traitement indépendant de l’accès aux droits, parce que le passage obligé par les dispositifs de l’hébergement temporaire provoque des comportements de non demande. La priorité donnée à l’accès aux droits sociaux vise aussi à tenir compte des besoins spécifiques de ceux qui préfèrent rester à l’écart du circuit organisé autour de l’hébergement. Mais plus que cela, sans forcer les individus à recourir immédiatement aux droits qui sont les leurs, la logique mise en œuvre cherche à élaborer les conditions de relations préalables – par un travail de médiation – qui créent la possibilité d’un accompagnement social vers les droits sociaux, accompagnement effectif au sens où il fait participer l’individu [Castel, 2009]. Le renforcement de l’autonomie des individus en situation de grande précarité ou d’exclusion est ici considéré comme un préalable indispensable à tout processus d’accompagnement, dès lors que les personnes devenues insensibles à la privation de droits et de services n’éprouvent plus de sentiment d’indignité.

Cependant, le travail de médiation discuté ici (comme les pratiques professionnelles d’une façon générale) ne donne pas lieu – ou fort peu – à des apprentissages collectifs ou à des évaluations (non pas de contrôle mais « endoformatives »). Ce qui est fait ne remonte pas et reste donc largement méconnu. Pourtant, cette activité précise de médiation prend une place de plus en plus importante dans certaines structures pour répondre aux besoins d’accueil et d’écoute des publics. Aussi leurs professionnels sont-ils de plus en plus aux prises avec une injonction de résultats en termes d’accompagnement vers des dispositifs ou des droits (le financement des postes peut en dépendre), alors que leur travail – qui s’écarte en partie de l’accompagnement social – exige avant tout du temps pour essayer de rebâtir des individus dont l’accès aux droits n’est pas ou plus un souci.

Ces professionnels sont confrontés à une réalité pour laquelle ils n’ont pas nécessairement les réponses et pour laquelle non plus ils n’ont pas été forcément préparés. Autrement dit, on retrouve exactement le constat de « la solitude des professionnels » face aux réalités qui les débordent, qui avait été posé dans les années 1990, partant non pas de la problématique du non-recours mais de l’afflux de demandes aux guichets (voir les travaux de sociologie des relations de service).

La reconnaissance des pratiques professionnelles induites par les situations de non demande est donc un choix institutionnel. La question posée aux institutions ou tutelles est de savoir ce qu’elles veulent faire de ces pratiques. Si leur souhait est de s’attaquer aux phénomènes de non-recours, il serait logique qu’elles pensent différemment leurs demandes aux professionnels et s’interrogent sur

les moyens et soutiens à leur apporter : question classique de la régulation des pratiques professionnelles, mais de plus en plus prégnante dans le champ de l'action contre la grande précarité et les exclusions. Si ces pratiques continuent à leur échapper, et avec les phénomènes de non-recours, le risque est grand d'une détérioration des relations professionnelles.

Nous mettons par conséquent en discussion le constat suivant lequel le non-recours est aussi une affaire de changement pour les professionnels et de choix pour les organisations, comme ici engagés dans la lutte contre la précarité et les exclusions.

Références :

- Astier I. *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Le lien social », 2007.
- Baillergeau E., Bellot C. (eds.) 2007. *Les transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?* Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Castel R. « Les ambiguïtés de l'intervention sociale face à la montée des incertitudes », *Informations sociales*, n° 152, 2009.
- Furtos J. *De la précarité à l'auto-exclusion*, Paris, Editions Rue d'Ulm, 2009.
- Ion J., Laval C., Ravon B. « Politiques de l'individu et psychologies d'intervention : transformation des cadres d'action dans le travail social », in Cantelli F, Genard J.-L.(dirs.), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, 2007.
- Mégevand F. « L'accompagnement, nouveau paradigme de l'intervention sociale », in Ballain R, Glasman D, Raymond R., *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUG, coll. « Symposium », 2005.

PREVENIR LE NON-RECOURS PAR DES ACTIONS D'EXPLICATION (CATHERINE CHAUVEAUD)

Source :

Chauveaud C. Warin P. « Favoriser l'accès aux soins des bénéficiaires des minima sociaux. Expliquer la CMU C et l'ACS aux populations potentiellement éligibles. », ODENORE, *Etudes et recherches*, n° 32, novembre 2009.

Une expérimentation sociale menée en 2009 pour le HCSA sur l'amélioration de l'accès aux dispositifs de la CMU C et de l'ACS (Couverture maladie universelle complémentaire ; Aide complémentaire santé) a montré que le développement d'actions d'explication ciblées et individualisées représente une modalité d'intervention probante pour faciliter l'accès à une complémentaire santé gratuite ou aidée, et ainsi pour prévenir un possible non-recours.

Ces actions sont différentes de l'information administrative courante adressée en masse et de façon impersonnelle. Sans dire qu'elles ne se pratiquent pas déjà, leur logique est différente sur deux plans :

- Ce sont des actions « sortantes » : elles s'appuient sur d'autres techniques que celle du courrier administratif impersonnel, notamment en mobilisant les services sociaux (CRAM) qui se dirigent vers des populations préalablement repérées (courriers pour prévenir, puis appels téléphoniques ou rencontres à domicile ou dans les antennes des services sociaux) pour diagnostiquer la situation par rapport aux droits et pour expliquer CMU C et ACS, de façon à ce que les personnes connaissent leurs possibilités, les échéances et les démarches
- Ce sont des actions « préventives » : elles sont ciblées sur des groupes d'assurés sociaux potentiellement éligibles à ces dispositifs. Ces actions ne partent pas d'une identification de populations en non-recours (sans complémentaire santé), mais du repérage de groupes qui pourront être bénéficiaires des dispositifs.

Les résultats de l'expérimentation attestent de l'efficacité des actions d'explication, sortantes et préventives : l'exemple de « l'offre de service » du Service social de l'Isère de la CRAM Rhône-Alpes (janvier/mars 2009) auprès de nouveaux bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité aux Personnes Agées (ASPA).

- L'offre de service a été communiquée à 142 allocataires de l'ASPA. Plus de 40% (57 sur 142) ont répondu favorablement en donnant suite au courrier, en acceptant l'action d'explication au moment de l'appel téléphonique ou au moment de l'accueil à domicile.
- Les entretiens d'ODENORE auprès de 24 personnes (celles qui ont accepté l'entretien parmi les 57) indiquent que :
 - o + d'1 sur 2 est précaire ou très précaire selon score EPICES.
 - o + de 2 sur 3 vivent seules.
 - o 1 sur 5 déclare vivre totalement isolée.
 - o 1 sur 4 dit avoir besoin d'une aide financière.

- 9 sur 10 disent avoir des problèmes de santé chronique.

Avant l'intervention du Service social : 21 personnes sur 24 connaissaient la CMU-C et 10 seulement l'ACS ; 10 ont une mutuelle complémentaire privée, dont 6 entièrement à leur charge.

Toutes les personnes plébiscitent l'intérêt de cette action autour de 4 raisons :

- Démarche en direction des assurés sociaux (et non l'inverse).
 - Ecoute attentive des situations.
 - Qualité des réponses (précision, répétition des éléments essentiels, prise en compte de toutes les questions).
 - Possibilité d'un contact direct avec une assistante sociale (idée du référent).
- L'action est persuasive :

Au moment de l'entretien par ODENORE : 1 personne sur 5 a constitué le dossier de demande et l'a remis à la CPAM ; plus d'1 sur 2 déclare qu'elle constituera un dossier de demande d'ACS le moment venu (lorsqu'elle aura à renouveler sa complémentaire) ; 1 sur 12 déclare, à l'inverse, qu'elle ne fera aucune démarche.

La vérification par la CRAM 3 mois après la réalisation de l'offre de service indique que :

7 personnes ont eu un accord ACS (mais n'ont pas forcément souscrit une mutuelle).
7 ont reçu un refus du fait de revenus supérieurs au plafond de ressources.
6 ont leur dossier en cours d'instruction.
22 ont une CMU-C en cours et réexamineront leur situation plus tard.
15 n'ont pas déposé de dossiers de demande d'ACS et déclarent qu'elles le feront plus tard.

- L'action a nécessité en moyenne 4 à 5 contacts directs avec les personnes. Le temps de réalisation de cette action d'explication par personne a varié entre 2 à 8 heures.
- L'expérimentation a été jugée probante par la tutelle : poursuite de cette action d'explication, sortante et préventive.

Le résultat général de cette expérimentation est que *les actions d'explication de ce type ont apparemment plus d'impact en termes d'accès aux droits ou dispositifs que les actions d'information de masse*, dont les résultats sont globalement assez médiocres :

- Le bilan provisoire de la généralisation opérée par la CNAMTS de l'action d'information de masse expérimentée à Grenoble en 2007, cette fois en direction de bénéficiaires potentiels de l'ACS détectés sans aucune complémentaire santé, indique que 13% des courriers adressés par 77 Caisses (sur 126 CPAM) ont fait l'objet de retours (soit 62 195 demandes d'ACS sur 469 781 courriers envoyés) [Fonds CMU, 2009]. Parmi les demandes reçues, 54% (soit 33 751) ont fait l'objet d'une remise d'attestation de droits. Autrement dit, 7% de la population visée se voit proposer la possibilité d'une ACS à l'issue de cette campagne d'information ; ce qui ne signifie pas que les bénéficiaires de l'attestation vont l'utiliser et donc profiter effectivement de l'aide financière à l'acquisition d'une mutuelle.

Si l'on se tourne vers l'action publique, la principale question est de savoir quelles peuvent être les conditions nécessaires à ce type d'action.

➤ En interne de l'institution :

- une volonté de la hiérarchie d'afficher ce type d'action comme objectif, avec ce que cela peut avoir comme conséquences en termes d'organisation du travail voire plus en amont de formation (connaissance des réglementations, techniques de communication/persuasion).
- une motivation des professionnel(le)s de terrain pour adapter leurs pratiques à ce type d'action qui exige une gestion particulière du temps (intervenir de multiples fois pour des durées indéterminées) et une bonne connaissance de la réglementation non spécifique à l'Assurance maladie : expliquer l'ACS implique dans notre exemple de connaître l'ASPA.

➤ En interinstitutionnel :

- une coordination entre CPAM et CRAM pour apporter aux services sociaux les informations nécessaires pour cibler le public visé par l'offre de service sortante et préventive.
- au-delà, la question de la coordination interinstitutionnelle se pose. D'autres intervenants sociaux informent sur la CMU C ou l'ACS : voir du côté des services sociaux des conseils généraux, de structures associatives mêmes comme les centres de santé.

Or l'expérimentation montre très clairement la nécessité de mutualiser le travail de veille et de synthèse de la réglementation, nécessaire aux multiples professionnels pour expliquer au mieux les dispositifs aux bénéficiaires potentiels. Des initiatives sont déjà prises dans ce sens. Mais il faut insister sur la nécessité d'un outil commun généralisé.

La réalisation d'un tel objectif pose la question de la coordination, c'est-à-dire de l'acteur chargé de la préparation et de la diffusion de cette information synthétique. On peut imaginer qu'un Conseil général pourrait le faire (comme il s'en occupe en Isère pour l'insertion professionnelle), mais en matière de santé cela soulève la question des compétences attribuées à l'acteur départemental. La question est donc institutionnelle.

Nous mettons par conséquent en discussion le constat suivant : le non-recours est aussi une affaire de prévention, mais que dans ce cas il y a nécessité de garantir des conditions organisationnelles et institutionnelles, qui ne vont pas nécessairement de soi au regard des pratiques habituelles (professionnelles, organisationnelles, partenariales).

Références :

Fonds CMU, *Références – Lettre du Fonds CMU*, n° 35, avril 2009 : 3-4.

L'EMERGENCE D'AIDES FINANCIERES DESTINEES A « REMETTRE EN MOUVEMENT »
LEURS BENEFICIAIRES (NATHALIE BLANCHET)

Source :

Blanchet N., *Responsabilisation individuelle et non-recours aux dispositifs. Le cas de l'insertion socioprofessionnelle*, thèse en cours.

Ces derniers mois, des projets d'aides financières dont l'usage serait laissé à la responsabilité de leurs bénéficiaires ont été élaborés. C'est le cas, par exemple, au sein du CCAS de la ville de Grenoble, d'un projet d'allocation spécifique pour les jeunes. Il prévoyait de délivrer une aide de 300€ aux jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas accès au RSA, ayant besoin d'un soutien financier pour faire face aux difficultés qu'ils rencontrent et ne pouvant compter sur la solidarité familiale pour ce faire. Cette aide aurait été renouvelable trois fois au maximum, au vu de l'utilisation de la première somme.

La logique soutenant ce projet s'apparente à celle des politiques de dotations en capital [Damon, 2009], qui ont pour objectif de rétablir une forme d'égalité des chances à l'entrée dans l'âge adulte, en mettant une somme d'argent à disposition des jeunes. Cette idée alimente les débats notamment depuis la fin des années 90, lorsque Ackerman et Alstott dans *The Stakeholder Society* [Ackerman, Alstott, 1999], proposaient de doter chaque citoyen d'une somme de 80 000\$ à sa majorité sans condition de ressources et sans restriction d'usage. L'objectif était que chacun ait quelque chose à « miser » et puisse donc être partie prenante de la société. Cette proposition n'a jamais été appliquée aux Etats-Unis mais les idées qui la sous-tendent se sont diffusées dans d'autres pays.

Ces politiques de dotation ont déjà des déclinaisons concrètes dans des pays comme le Royaume Uni ou le Canada, et sont encore à l'étude aux Etats-Unis par exemple. Au Royaume Uni, elles s'incarnent dans le *Child Trust Fund* depuis 2005. Chaque enfant né après septembre 2002 perçoit 250£ ou 500£, en fonction du revenu de ses parents, qui sont placés sur un compte bloqué jusqu'à sa majorité. Une nouvelle dotation du même montant lui est allouée à l'âge de 7 ans. Sa famille est également incitée à alimenter ce compte. Chaque enfant peut utiliser librement le capital ainsi constitué à sa majorité. Dans ce cas précis, l'objectif est d'aider les individus à se constituer un patrimoine en allouant des dotations et en incitant les ménages à épargner. Un système similaire fondé sur un mécanisme de bonification d'épargne accompagné de dotations a été développé au Canada pour financer spécifiquement les études supérieures.

En France, cette idée était déjà évoquée dans les orientations d'action proposées au sein du rapport *Au possible, nous sommes tenus* rendu par Martin Hirsch au gouvernement en 2005, au terme des travaux de la commission Famille, Vulnérabilité, Pauvreté. Les politiques de dotation en capital ont ensuite fait l'objet d'un rapport du Centre d'Analyse Stratégique en 2007 qui proposait trois scénarios d'adaptation au cas français. Enfin, en 2009, la commission sur la politique de la jeunesse proposait d'expérimenter une formule de dotation s'apparentant à un système de « droits de tirage ». Dans le même temps, localement, des projets de ce type s'élaboraient.

Dans le cas du projet élaboré par le CCAS de Grenoble, il ne s'agit pas d'aider toute une classe d'âge mais seulement ceux qui sont très précaires (sans revenus, sans soutiens de la famille). De plus, les sommes engagées sont modestes. Pour autant l'idée est bien de responsabiliser ceux qui en bénéficient en leur confiant une somme d'argent afin de restaurer leur confiance dans leur avenir et, ainsi, réamorcer ou soutenir une dynamique d'insertion.

Les aides financières aujourd'hui délivrées par les CCAS, le sont sur examen de l'objet précis de la demande. Le montant accordé correspond à la somme exacte permettant au demandeur de satisfaire cette demande. Dans ce projet, en laissant le soin au bénéficiaire, en accord avec le travailleur social qui l'accompagne dans cette démarche, de déterminer ce qu'il souhaite faire de cette somme d'argent, il s'agissait d'intégrer la diversité des préférences individuelles au fonctionnement de cette aide (dans la mesure où ces préférences étaient centrées sur l'objectif d'insertion dans la société).

Le mouvement d'individualisation de l'action a été un moyen d'amener les dispositifs à tenir compte de la diversité des situations vécues par les usagers. Il a aussi ouvert la voie à la responsabilisation des individus. Jusqu'ici, le principe de responsabilisation des usagers a principalement été mis en œuvre afin de conditionner l'accès et le bénéfice de certains services sociaux, remettant en cause le caractère automatique qu'on leur avait connu jusque-là.

Ici, il s'agissait de tenir compte de la diversité des situations rencontrées mais aussi de la diversité des préférences individuelles. Ce faisant, l'usage de cette aide financière relève également de la responsabilité de chacun. Il revient à celui qui en bénéficie de choisir l'usage qu'il en fera et donc d'assumer la responsabilité de l'impact de cette aide sur sa situation, qu'elle s'en trouve améliorée ou non.

Dans cette perspective, l'aide se veut plus inclusive que celles dont l'usage est pré-déterminé. Ce type de mesures ne vise pas à prendre en compte des phénomènes de non-recours. Il n'est pas destiné à les amoindrir. Mais le principe qui les sous-tend, tenir compte de la diversité des utilités individuelles, devrait prévenir les non demandes par désintérêt notamment.

Dans le cadre de mes travaux de thèse, je réalise une évaluation ex-ante de ce projet. Les quelques entretiens qui ont déjà été effectués montrent que les bénéficiaires potentiels de cette aide ne perçoivent pas le changement de logique à l'œuvre. Il semble que 300€ soit une somme d'un montant insuffisant pour constituer un levier de changement des comportements. Dans cette configuration, les personnes interrogées ne se projettent pas comme devenant davantage acteurs de l'offre.

De plus, ce projet ne prévoyant pas d'allouer une aide de manière universelle, mais de la cibler sur les jeunes les plus en difficultés, elle n'est accessible que sur orientation des travailleurs sociaux. Le risque est alors que la spécificité du principe de cette aide se « perde » dans les circuits d'orientation. Pour qu'elle demeure une aide dont l'usage relève de la responsabilité de son bénéficiaire, il faut qu'elle ait été sollicitée dans cette logique-là. Il faut donc également qu'elle trouve une utilité pour les travailleurs sociaux, qu'elle puisse devenir un outil d'aide dans leurs pratiques.

Les efforts réalisés pour faire évoluer les principes d'action et intégrer la diversité des utilités individuelles pourraient donc être vains s'ils ne suscitent pas l'intérêt de ses destinataires. D'autant

que la logique de dotation ne se détache pas clairement du principe de prescription, ce qui pourrait brouiller sa lisibilité. Ces actions, qui tiennent compte de la pluralité des préférences individuelles, pourraient alors rencontrer leur propre non-demande.

Références :

Ackerman B, Alstott A. *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Damon J. *Questions sociales: analyses anglo-saxonnes. Socialement incorrect ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

Rapport de la Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté, *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, Paris, La Documentation française, 2005.

Sources :

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale : « Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise » - Rapport 2009-2010.

Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - 2009/2010, Paris, La documentation Française :

- Christine OLM, CREDOC : « Indicateurs d'alerte sur la pauvreté et l'exclusion », p. 121-134.
- RGM, Etudes et Conseils, Les Traversiers et Oxalis : « Enquêtes auprès des personnes en situation de pauvreté – Etude de faisabilité d'un système de veille sociale au moyen d'indicateurs d'alerte » p. 167-186.

L'observation sociale s'enrichit, à différents niveaux, d'expérimentations relatives à des dispositifs dits d'alerte ou de veille sociale. Ces dispositifs permettent de construire, dans le champ de la pauvreté et de l'exclusion, des systèmes d'information plus réactifs qui s'apparenteraient aux dispositifs sentinelles fonctionnant dans le domaine sanitaire.

Ces dispositifs ne sont pas tous centrés directement sur l'observation ou la mesure du non-recours aux droits, mais ils entretiennent un lien étroit avec cette thématique dans la mesure où ils concourent à une connaissance des processus qui peuvent y conduire.

L'intérêt porté à ces systèmes de veille provient des limites imposées à la connaissance des phénomènes de pauvreté par les méthodes statistiques usuelles et par l'usage trop exclusif d'indicateurs statistiques :

- d'une part, les sources utilisées dans l'approche statistique, qu'elles soient issues d'enquêtes ou de données administratives, prennent difficilement en compte des phénomènes émergents, justement parce que ces phénomènes, en raison de leur dispersion et de leur faible visibilité, échappent aux outils statistiques en place.
- d'autre part, le délai de production et de traitement de ces données induit un décalage constant entre le moment où elles sont disponibles et l'évolution en temps réel des situations sociales.

C'est ainsi, par exemple, que l'écart entre les effets statistiquement mesurables de la crise sur les situations de pauvreté et la perception qu'en ont les associations en contact direct avec les personnes est apparu comme particulièrement préoccupant, mettant en jeu la capacité de l'action publique à intervenir avec efficacité et crédibilité aux problèmes nouveaux, ou la contraignant à des ajustements ponctuels « à l'aveugle ».

Les dispositifs de veille sociale tentent de tester, au-delà des approches statistiques, deux modes de production de données : l'un s'appuie sur la connaissance des acteurs en contact direct avec les

situations des personnes, ces acteurs pouvant être soit des professionnels, soit des bénévoles associatifs, l'autre s'appuie sur des groupes de personnes en situation de pauvreté, elles-mêmes acteurs de recherche et de production de connaissance.

Nous illustrerons ces approches à partir de deux exemples d'expérimentations menées l'une au niveau national, dans le cadre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'autre au niveau local, dans le cadre du CCAS de Grenoble avec ses partenaires.

FAISABILITE D'UN SYSTEME DE VEILLE SOCIALE AU MOYEN D'INDICATEURS D'ALERTE : UNE EXPERIMENTATION DE L'ONPES

Conscient de l'insuffisance actuelle des données relatives à la pauvreté, et sur la demande du Haut Commissariat aux solidarités actives, l'ONPES a engagé un travail de mise au point d'indicateurs d'alerte qui devrait permettre de saisir des phénomènes émergents ou peu visibles, en s'appuyant sur la connaissance des acteurs de l'insertion.

Deux approches ont été utilisées : une approche de type baromètre d'acteurs, et une approche participative issue de groupes de personnes en situation de pauvreté, que nous présenterons plus loin.

L'enquête auprès des acteurs a été réalisée au printemps 2009 par le CREDOC.

Un panel de 1000 acteurs répartis dans 30 départements et couvrant les principaux champs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été constitué, comportant des professionnels en contact direct avec le public (84%) et des bénévoles associatifs (16%). Ce panel d'acteurs a été interrogé en face à face dans des entretiens de 45 minutes comportant des questions très ouvertes.

L'un des résultats majeurs mis en évidence par cette enquête a été de donner à voir la désespérance accrue des publics aidés, qui se traduit par deux phénomènes : d'un côté un découragement, un manque de motivation, une dépendance accrue aux structures d'aide, une perte d'autonomie, parfois un enfermement chez soi, et d'un autre côté, des exigences accrues à l'égard des professionnels et de l'intervention publique.

Selon les personnes interrogées, ces réactions engendrent des phénomènes de non-recours, en raison d'une perte de confiance dans la légitimité et l'efficacité des institutions chargées de mettre en œuvre la solidarité collective.

Les publics les plus vulnérables à ce découragement, et au non-recours potentiel, seraient les jeunes en rupture, les actifs pauvres, les migrants en difficulté et les personnes en souffrance psychique.

ACCES AUX DROITS ET LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS

La démarche expérimentale portée par le CCAS de Grenoble sur un secteur de la ville s'apparente à celle du CREDOC dans l'objectif de construire un baromètre d'acteurs, c'est-à-dire de s'appuyer sur la connaissance des acteurs de terrain, professionnels de diverses institutions et bénévoles associatifs, dans un processus périodique de recueil de données offrant la possibilité d'une lecture évolutive des phénomènes observés.

Elle s'en distingue cependant sur trois points importants :

Tout d'abord, il s'agit d'une démarche directement centrée sur la question du non-recours aux droits. Cela nécessite une appropriation par les différents acteurs de cette notion, d'en faire une question partagée, de créer une culture commune sur le sujet, dépassant un simple cadre d'enquête.

Ensuite, la dimension collective est à la base même de la méthode de travail. Contrairement à la démarche précédente qui ne s'appuyait que sur des entretiens individuels d'acteurs, le travail conduit par le CCAS avec la collaboration active de ses partenaires (et notamment des professionnels du conseil général, des services de santé ainsi que des principales associations du secteur) s'organise sur la base de rencontres par groupes inter professionnels et interinstitutionnels. Cette dimension collective, beaucoup revendiquée, paraît particulièrement pertinente pour confronter les perceptions et les représentations des uns et des autres, et pour ouvrir sur une intervention mieux coordonnée. Seule l'implication de l'ensemble des acteurs d'un territoire permet de mener une lutte efficace contre le non-recours.

Enfin, cette dimension de l'action est considérée comme le seul fondement légitime de la démarche par les acteurs de terrain participant à l'expérimentation, contrairement à la démarche de l'ONPES, plus centrée sur la connaissance et l'analyse.

Un « baromètre » doit permettre non seulement de connaître et évaluer le non-recours, mais aussi de favoriser un dialogue et l'émergence d'actions spécifiques.

Dans le dispositif expérimental qui se profile, la mise en place de groupes de veille et d'alerte doit permettre d'informer les autres acteurs sur le repérage des situations individuelles comme collectives, et de suivre de manière coordonnée leur évolution. Ces groupes seraient complémentaires à la mise en place d'outils de recueil de l'information auprès des acteurs, soit en continu, soit sur des périodes données.

L'hypothèse d'une plateforme commune d'accès aux droits est une piste déjà ouverte.

Toutefois, à ce stade du travail, le baromètre en préfiguration au CCAS de Grenoble n'inclut pas encore une co-construction de connaissance avec les personnes concernées.

LA CO-CONSTRUCTION DE LA CONNAISSANCE DANS L'EXPERIMENTATION D'UN SYSTEME DE VEILLE SOCIALE PAR L'ONPES

Sans méconnaître les difficultés de méthode liées à l'engagement de démarches participatives, l'ONPES a néanmoins choisi d'inclure dans la mise au point de son système de veille sociale l'apport d'une connaissance vécue de la pauvreté, par l'organisation de groupes de parole de personnes en situation.

Deux démarches différentes ont été conduites par deux prestataires, l'une d'entre elles ayant choisi de s'appuyer sur une approche par les capacités, inspirée des théories d'Amartya Sen.

Cette approche considère la pauvreté d'abord sous l'angle des pertes ou des gains de capacités des individus dans les différentes dimensions du bien-être social.

Perte ou gain des individus dans la capacité à maîtriser eux-mêmes chacune de ces dimensions, dans leur liberté à peser sur elles, dans leur autonomie, capacité à déterminer par soi-même ce qui est gain et ce qui est perte dans chaque situation, ... : c'est ce que les méthodes et outils utilisés dans cette expérience ont tenté de mesurer. Malgré sa complexité, cette méthode a très vite fait sens pour les participants.

Ce positionnement des personnes non comme usagers « agis » par l'action publique, mais comme acteurs évaluant l'action publique sur le critère des pertes ou gains de capacités qu'elle engendre pour lui, a permis, entre autres, d'éclairer la logique de contre-conduites assimilables à un rejet de l'offre publique, irréductibles au simple refus des devoirs liés à l'aide. Ce rejet, ou non-recours, s'explique alors lorsque l'offre publique est ressentie comme porteuse d'éléments aggravant la perte des capacités, notamment par ses dimensions cachées de normativité, de contrôle, voire de discrimination.

Cela a permis également de mettre en évidence que le cloisonnement des compétences, ainsi que l'aspect très séquencé des prises en charge, dans la discontinuité, étaient des facteurs très forts de l'appauvrissement en capacités des personnes.

Autres facteurs également déterminants de l'éloignement de l'offre publique : l'isolement, et la dépréciation de soi-même par manque de reconnaissance sociale.

Bien que non centrée directement sur le non-recours, cette approche compréhensive de la pauvreté a ainsi permis de saisir un des ressorts du positionnement des personnes dans leur rapport aux droits et aux offres d'accompagnement et de confirmer très largement les facteurs de non-recours mis à jour dans des études d'autres natures.

A travers des démarches ouvertes et qualitatives de veille sociale peuvent ainsi se dessiner des lignes forces de ce que pourrait être une action de prévention du non-recours, bien au-delà d'un nécessaire mais insuffisant discours sur l'information.

L'ensemble des échanges et débats auxquels ont donné lieu les Premières Journées Scientifiques d'ODENORE, a fait l'objet d'une transcription écrite réalisée par Jean-Luc Pinel. Ces textes rendent compte des interventions de l'ensemble des participants qui se sont exprimés. La présentation qui suit a ordonné les contributions selon 4 grands thèmes :

1. Le non-recours et les inégalités sociales ;
2. La place de l'individu et les rapports sociaux dans l'approche du non-recours ;
3. Le non-recours et l'évaluation des politiques publiques ;
4. Le non-recours et l'organisation des dispositifs d'aide sociale.

La rédaction de cette synthèse a été réalisée par Ewa Bogalska-Martin, Catherine Chauveaud, Pierre Mazet, Hélène Revil, Yves Saillard, et Philippe Warin.

LE NON-RECOURS ET LES INEGALITES SOCIALES

La relation du non-recours aux inégalités sociales a été signalée d'emblée. Au milieu des années 70, lorsqu'Antoinette Catrice Lorey aborde, sans doute la première, la question du non-recours, elle le fait en lien avec la question des inégalités sociales. Pour elle, le non-recours à des dispositifs d'offre publique signifie un accroissement des inégalités sociales. Les indicateurs de non-recours produits depuis par les enquêtes menées par exemple à l'Observatoire des inégalités ou à l'ONPES, contribuent à la représentation des inégalités sociales. Mais la compréhension du non-recours oblige aussi à renouveler l'analyse des inégalités sociales et à la lier à l'évaluation des politiques publiques. Les enquêtes menées à ODENORE montrent que le non-recours n'est pas seulement une source d'inégalités sociales, mais aussi une conséquence de ces inégalités. La compréhension du phénomène de non-recours incite à expliciter ces dynamiques de renforcement des inégalités. Les caractéristiques socio-économiques des populations indiquent des facteurs de vulnérabilité au non-recours. Mais le non-recours apparaît aussi largement lié aux conditions inégales d'inclusion et d'intégration sociale. Inégalités socio-économiques et inégalités d'inclusion sociale se conjuguent comme sources de non-recours. Enfin, l'organisation et les pratiques des acteurs de l'offre publique produisent leurs propres effets de discrimination et de non-recours.

La complexité des phénomènes de non-recours rend cependant difficile l'analyse de leur relation avec les inégalités. Pour Cédric Rio, la question de la mesure du non-recours reste importante et expliciter ses différentes raisons pose problème. Les inégalités de revenu et de conditions de vie ne peuvent pas expliquer à elles seules les différences de recours (par exemple à une mutuelle complémentaire) et il paraît même très difficile d'isoler telle ou telle raison à ce non-recours parmi toutes les explications possibles : la méconnaissance de ses droits, une prise de risque délibérée et en toute connaissance de cause (par exemple de ne pas prendre de mutuelle), la pression du jugement d'autrui et de ce que l'on peut penser de soi-même.

LES INEGALITES SOCIALES FAVORISENT LE NON-RECOURS

Les diverses formes d'inégalité sociale contribuent au non-recours : les plus immédiatement quantifiables mais aussi celles qui tiennent à la relation des personnes avec leur environnement social.

Pour Cédric Rio²⁰, les inégalités sociales ne peuvent pas être réduites aux seules inégalités de revenu et de conditions de vie. Les inégalités sociales comprennent aussi les inégalités d'« inclusion sociale ». Elles peuvent tenir à l'absence d'aide localisée portée par des institutions spécialisées et des associations, ou au manque de liens sociaux au sens large (famille, amis, collègues de travail, etc.). « Des individus moins socialement intégrés ne seraient plus à même de faire l'acquisition de leurs droits légitimes ».

Mais la précarité est aussi, en elle-même, la source d'un accès insuffisant à l'information, et constitue encore actuellement une cause importante de non-recours qui ne peut être dissociée des effets de

²⁰ L'appartenance de chacun des intervenants figure dans la liste des participants.

l'exclusion sociale. Ainsi, « par manque de repères, de soutien, les individus peuvent avoir plus de difficultés pour obtenir les informations nécessaires à une demande d'aide sociale par exemple, voire pour apprendre l'existence même d'une telle aide. Mais l'absence ou le manque d'information peut aussi tenir à des difficultés d'accès au support même d'une information ». Des personnes peuvent avoir des difficultés à lire des informations et à les comprendre. De nombreuses informations sont disponibles sur internet, alors que tout le monde n'a pas accès à cet outil, n'a pas la possibilité matérielle de se connecter, n'a pas de connexion chez lui, ou ne l'utilise pas efficacement. Ces difficultés d'accès à l'information montrent que les disparités entre classes sociales subsistent toujours.

Insister sur le déficit d'inclusion sociale comme source de non-recours ne conduit pas selon Cédric Rio à minimiser l'importance politique de la lutte contre les inégalités socio-économiques. Ces deux problématiques sont complémentaires. Déficit d'inclusion sociale et précarité vont souvent de pair : l'exclusion sociale résulte aussi des inégalités socio-économiques.

Pour Philippe Warin, faire la sociologie du non-recours ne doit donc pas nous faire oublier qu'il y a des conditions globales et générales qui produisent du non-recours. Les conditions de vie, les conditions de distance à l'offre, de mobilité, etc., sont des variables fortes et mesurables qui nous permettent de repérer ceux qui sont plus vulnérables que d'autres. On ne peut pas s'en tenir à des analyses où l'on individualiserait voire « psychologiserait » les relations sociales (voir section suivante, la dimension individuelle du non-recours).

NON RECOURS ET SEGMENTATIONS SOCIALES

Une façon d'éviter la psychologisation des relations sociales consiste à replacer la question des liens entre le non-recours et les inégalités sociales dans des rapports macro-sociaux et institutionnels. On l'a fait au cours de ces journées, en replaçant le non-recours dans le contexte de l'organisation de la protection sociale et du rapport à l'emploi.

Arnaud Béal puis Olivier Noblecourt soulignent que l'exclusion en France sévit principalement par rapport à l'emploi. C'est l'emploi qui détermine l'inclusion ou l'exclusion et notamment l'accès à un certain nombre de droits. Patrick Baguet rappelle que lorsqu'on n'a pas de travail, on n'a pas de stabilité, et l'on a par conséquent des droits qui ne sont pas stables. Les phénomènes d'exclusion sont donc totalement dépendants du contexte économique. Les politiques publiques développent des protections sociales sur ce fond d'exclusion.

Selon Olivier Noblecourt, une autre caractéristique du système français est qu'il est très protecteur pour les inclus et extrêmement peu incluant, extrêmement peu ouvert pour les exclus. La mobilité sociale vers l'exclusion est relativement faible, de même que la mobilité sociale des exclus vers l'inclusion. Il est donc assez naturel que par un souci de solidarité « réelle » plutôt que « théorique », on puisse être tenté de fragiliser, c'est-à-dire aussi de précariser, un certain nombre de situations pour recréer une égalité d'accès sur un marché du travail devenu trop rigide. C'est ce que proposent les tenants de la flexibilité ou de la « flexi-sécurité ». Le non-recours, s'il émerge dans le débat public et citoyen, conduira à se poser ce type de questions.

Nicolas Duvoux rappelle qu'il existe en France un consensus sur une autre segmentation : entre l'organisation de la protection sociale d'une part et l'activité économique et le marché du travail, d'autre part. L'insertion par l'activité économique relève de l'incantation : tout est fait, y compris au niveau institutionnel, pour que le monde de l'activité économique de l'entreprise et le monde des protections sociales, notamment celui de l'assistance, soient séparés. L'organisation administrative des politiques de développement économique ou de formation et celle des politiques d'insertion ne s'adressent pas aux mêmes personnes. Ces clivages sont institutionnalisés. Par ailleurs, notre protection sociale est de moins en moins universelle. Par une forme de dénégation rhétorique, on parle d'insertion pour ne pas parler d'assistance et on parle d'universalité pour la couverture maladie pour ne pas parler de ciblage. On dérive de fait, sans l'assumer, vers un modèle de protection sociale de type anglo-saxon. En même temps, « monde économique » et « monde du droit social » ne peuvent être dissociés. Les mécanismes marchands et les mécanismes économiques sont présents dans l'organisation du droit social et les services publics. Des Conseils Généraux font appel à des prestataires du secteur marchand pour organiser le placement des allocataires du RSA sur le marché du travail. Il en est de même pour le Pôle Emploi. Quelles que soient les évaluations qui sont faites de ces montages, on ne peut que constater que les frontières entre les deux mondes ne sont pas étanches.

DES POPULATIONS DU NON-RECOURS ?

Une segmentation de la population peut aussi être produite par l'expertise en termes de population repérée *ex ante* comme soumise au risque de non-recours ou « vulnérable », et par le ciblage et la spécialisation des dispositifs mis en œuvre en termes de « publics ».

Un lien entre les formes d'inégalités sociales s'établit par les dispositifs de protection sociale très particuliers qui sont étudiés pour le non-recours. Il s'agit de politiques d'assistance qui se différencient des politiques générales de protection sociale, en tout cas dans un pays comme la France, précise Nicolas Duvoux.

La référence aux modes de protection sociale et à leur spécificité est importante pour éviter le risque de psychologisation de l'analyse du non-recours ; mais, en même temps, ainsi que l'estime Philippe Warin, cela ne doit pas conduire à se focaliser uniquement sur certaines populations définies sur des critères *a priori*. Le non-recours ne peut pas être limité à des populations particulières, repérées comme vulnérables et précaires. C'est un phénomène plus général qui renvoie à la question de la pertinence ou de la non pertinence de l'offre publique. Les terrains d'étude devraient d'ailleurs être diversifiés et il faudrait examiner par exemple si les comportements de non-recours diffèrent entre riches et pauvres, et comment.

Sur le plan des pratiques, Olivier Noblecourt rappelle que les politiques sociales, distinguent des « publics », segmentent les populations, et produisent de la discrimination. François Dubet²¹ démontre ce paradoxe des politiques dites d'égalité des chances. Ces politiques supposent des ciblagés qui assignent des identités. Il faut démontrer une discrimination et revendiquer une identité discriminée pour bénéficier de ces politiques. Ainsi, l'idéologie de la mise à égalité qui dit lutter

²¹ François Dubet, *Les places et les chances : repenser la justice sociale*, Paris, Seuil, La République des idées, 2010.

contre les discriminations, enferme les personnes dans des carcans identitaires, et peut les installer dans un rapport victimaire à la société.

Plus généralement, l'entrée par les publics, même très générale comme c'est le cas au CCAS, a montré ses effets pervers. « Le CCAS de Grenoble a une spécificité remarquable qui est de gérer le service social personnes âgées ; non pas par délégation du département, ce qui signifierait que le département finance le service, mais à la place du département. Cela a un impact très important. Grenoble est le seul territoire en Isère où une personne âgée, quand elle va voir une assistante sociale, se voit intégralement prise en charge : l'aide pour le logement, le plan d'aide pour la dépendance, la fiscalité, les prestations de retraite, etc. Partout ailleurs, la personne serait renvoyée à des référents multiples. Par ailleurs, il existe des lieux de proximité pour les habitants, des espaces pour les personnes âgées. Mais lorsque vous avez 65 ans et des problèmes sociaux, vous n'avez pas envie d'aller dans un espace personnes âgées dont vous avez une image de club pour grabataires. De même pour les centres sociaux. Une réorganisation devrait être votée qui fera disparaître les directions par publics. En particulier, on n'aura plus de direction « Personnes âgées ». On aura une direction territorialisée avec des directeurs des territoires qui dirigeront l'ensemble des équipements de proximité. On aura une direction des établissements médico-sociaux au CHRS, EHPAD, etc. Et puis on aura une direction qui chapeautera les grands services publics qui agissent à l'échelle de la ville et qui n'ont pas de rapports, en tout cas immédiats, avec des enjeux territoriaux ».

OFFRE PUBLIQUE, INEGALITES ET DISCRIMINATIONS

De manière générale, on peut estimer avec Cédric Rio que le rôle des institutions publiques n'est pas seulement d'offrir des droits et des services, mais aussi de réduire l'impact des conditions de vie précaires ou de revenus insuffisants pour avoir accès à des biens jugés fondamentaux par la société. Ainsi, le non-recours, lorsqu'il résulte de circonstances qui empêchent les individus d'avoir accès à l'information et à des droits sociaux légitimes, signifie que l'action publique est insuffisante et inefficace. Mieux déterminer les raisons d'un non-recours associé à ces circonstances et faciliter ainsi l'accès au service public est donc utile pour lutter contre les conséquences des inégalités socioéconomiques. En réduisant ces problèmes d'accessibilité à l'offre publique, on agit de fait en faveur d'une réduction des inégalités socioéconomiques.

Pour Isabelle Sayn, la question du lien entre exclusion sociale et offre publique doit aussi être considérée plus largement en termes de relation citoyenneté / exclusion. L'institution, les services, qui mettent en œuvre l'offre publique ont une existence, une logique et des intérêts propres. Ils tendent de plus à être évalués selon des règles de management, de productivité et d'efficacité, selon des indicateurs comme le nombre de dossiers traités. On a donc ici des conflits d'intérêts possibles entre les usagers qui demandent qu'on leur consacre du temps et de pouvoir bénéficier de compétences, et des services contraints par des règles d'économie des deniers publics.

Les différences qualitatives des services publics selon les territoires sont une autre source d'inégalité selon Cédric Rio. Un exemple illustratif de ces disparités est donné par la Caisse d'Allocations Familiales de la Seine Saint-Denis qui doit régulièrement fermer ses guichets pour pouvoir traiter les dossiers en souffrance. Ces fermetures engendrent ensuite des files d'attente décourageantes. C'est une source de renoncement, au moins temporaire, pour des personnes à faire valoir leurs droits. De

même, l'aide juridique gratuite, qui est censée être disponible à tous, n'est souvent pas demandée parce qu'elle est considérée comme insuffisante ou inefficace. De plus, comme rappelé précédemment, les difficultés d'accès à l'information sur les droits sociaux contribuent au non-recours. Une réflexion sur les inégalités d'accès aux nouvelles technologies, mais également sur les disparités en termes de qualité de service public, apparaît alors capitale.

Mais les inégalités économiques et sociales sont aussi une affaire de représentation, et les dispositifs d'aide sociale doivent aussi être appréciés dans leur contribution aux représentations sociales.

Christopher McAll rappelle que des groupes s'appauvrissent, perdent leur emploi et quittent pour différentes raisons le marché du travail, sans pouvoir le réintégrer. Ils sont soumis à une assistance sociale qui les stigmatise. Ils sont déclassés, mis en marge de la société, et finissent éventuellement dans la rue comme SDF. Un rapport social s'institue alors sur les bases des représentations de la richesse, de la pauvreté et d'un système de légitimation des inégalités. Les représentations méritocratiques tendent ainsi à justifier les inégalités en fonction des incompétences, de l'oisiveté, de tous ceux qui se trouvent en bas de l'échelle. Ce mécanisme d'exclusion et de légitimation, bien analysé par la sociologie, indique que toute intervention sur cette population a tendance à être stigmatisante, à porter des jugements, à être pénalisante et même, « criminalisante ». C'est une logique de système inégalitaire qui est à l'œuvre. Comme l'a souligné Habermas²², ce système doit se légitimer pour se défendre, expliquer comment les écarts s'accroissent en Occident depuis quinze ou vingt ans ; il doit se protéger et il le fait principalement par la stigmatisation des populations les plus démunies.

Il est aussi important de considérer que la connaissance et la reconnaissance des rapports sociaux s'inscrivent elles-mêmes dans des rapports sociaux, et qu'elles sont en soi des sources d'inégalité. Un des aspects de la question tient à la prétention des universitaires à détenir un monopole sur la production de savoirs sur la société, alors même qu'elle est l'affaire d'une multiplicité d'acteurs, les populations concernées elles-mêmes, des professionnels, etc. Il est nécessaire de créer des lieux où des connaissances diverses peuvent se rejoindre. Reconnaître qu'il existe des rapports sociaux inégalitaires complexes et historiquement ancrés. La stigmatisation, la honte et le mépris s'expliquent en relation avec ces rapports sociaux là. L'organisation des sciences sociales n'est pas neutre sur ces questions. On a la chance au Québec, que l'on n'a pas en Angleterre, de disposer d'un réseau multidisciplinaire ancré sur les acteurs sociaux et dont certains des établissements bénéficient d'un statut universitaire. Des finalités communes, qui comme l'indique Weber ne doivent pas être déterminées par les seules sciences sociales, peuvent alors être partagées. Il est possible d'expérimenter d'autres façons de faire, et de sortir des façons classiques de produire des connaissances.

Un autre aspect de la production d'inégalités par l'offre publique, ajoute Christopher McAll, tient à ce que chaque personne, y compris les acteurs de l'offre publique, sont porteurs, peut-être même inconsciemment, de rapports sociaux d'exclusion. C'est une façon d'expliquer les pratiques d'exclusion culturelle et de « surdité active » : il ne s'agit pas seulement de problèmes d'incompréhension culturelle et de manque d'information (Rajendra Singh)²³. Un traitement

²² Jürgen Habermas, *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot, 1978.

²³ Rajendra Singh, *Lectures against sociolinguistics*. New York: Peter Lang, 1996.

discriminatoire peut mener vers le non-recours. C'est le cas, à Montréal, dans les rapports entre la police et les jeunes des minorités. Il y a un traitement différencié fondé aussi sur l'origine perçue par le policier. Des discriminations ont aussi été démontrées pour le logement et par rapport à la condition sociale. Ces formes de discrimination, leur impact sur le non-recours et sur l'accès aux services à différents niveaux sont des questions de recherche sur lesquelles nous devons travailler.

LA DIMENSION INDIVIDUELLE DU NON-RECOURS

Au cours de ces journées, la dimension individuelle du non-recours s'est développée principalement autour de deux grands axes de discussion : le risque d'une psychologisation du phénomène et l'importance de la reconnaissance des individus pour contrer les phénomènes de non-recours.

LE RISQUE D'UNE PSYCHOLOGISATION DE LA QUESTION DU NON-RECOURS

Le débat sur l'individualisation ou la psychologisation a été introduit à l'occasion d'une première discussion sur la relation entre non-recours et inégalités sociales. Rappelant la corrélation forte existant entre les problèmes d'inclusion sociale et le non-recours, Philippe Warin a indiqué les dangers d'un glissement sur la question générale des inégalités sociales : des éléments objectifs des inégalités socioéconomiques vers des éléments beaucoup plus individualisés, psychologisés voire psychologisant, avec pour effet de rabattre l'explication principale vers des caractéristiques individuelles beaucoup plus difficiles à saisir alors que des conditions générales et globales expliquent également le non-recours. Les problèmes d'accès, l'importance des conditions de vie, la mobilité, la faiblesse des ressources sont des variables fortes, mesurables, dont il faut nécessairement tenir compte, notamment pour avoir une idée de la « vulnérabilité objective ou matérielle » des personnes, sans en rester à des analyses où l'on ne fait qu'individualiser ou psychologiser les relations.

En ce sens, les chercheurs d'Odenore ont insisté sur le fait de ne pas tirer les travaux trop loin dans le sens d'une explication par les individus, par leur inscription sociale, leur déficit d'inclusion sociale en obérant les situations sociales et les conditions matérielles d'existence des individus. Dit autrement, attention de ne pas dépolitiser la question des inégalités sociales. En écho, de nombreuses interventions ont tantôt alimenté la réflexion méthodologique sur les risques d'une psychologisation de l'analyse, tantôt critiqué le mouvement d'individualisation et de moralisation à l'œuvre dans les politiques sociales au sens large.

Pour Maryse Bresson, cette tendance à adopter un raisonnement individualisant dans l'analyse du non-recours est en fait induite par le terme même de non-recours et par la typologie proposée par l'observatoire : non-connaissance, non-demande et non-réception sont toujours envisagées depuis l'individu bénéficiaire. L'inconvénient de cette typologie est de ne pas faire leur place à des questions portant sur l'offre ou sur ces intermédiaires que sont les travailleurs sociaux. Le non-recours serait plutôt à situer à l'intérieur d'un triangle entre institution, travailleur social et bénéficiaire.

En réponse à ces remarques, Philippe Warin a rappelé la nécessité de resituer la typologie évoquée sur le non-recours dans des propositions de typologie plus anciennes résultant des débats dans la littérature internationale sur la question du « non-take up » : entre une approche très comportementaliste qui a notamment prévalu lors de l'émergence du thème et une approche plus institutionnaliste, mettant à l'inverse l'accent sur les explications à rechercher du côté des institutions. Cette typologie actuelle s'inspire de ces débats, mais elle est promise à modifications, corrections, précisions : elle est en travail. Qui plus est, s'il est vrai qu'elle se situe plutôt du côté du destinataire potentiel pour tenir compte des explications apportées par les individus eux-mêmes (le

besoin d'une approche compréhensive présenté plus loin dans la synthèse relative à l'évaluation), on voit bien que sont mis en évidence des motifs ou régimes d'explications qui dépassent largement les individus et se trouvent plutôt du côté des institutions. Autrement dit, cette typologie rapproche de l'individu mais en même temps, en se rapprochant de l'individu, elle essaie de mettre le regard sur des raisons institutionnelles effectives, inscrites dans des interactions ou au-delà, et qui viennent peser fortement sur le non-recours.

De ce point de vue, Philippe Warin pense que cette typologie participe assez peu au risque d'une individualisation-psychologisation du thème du non-recours. Si risque il y a, en tout cas à partir des travaux de l'observatoire, c'est plutôt dans l'observation que nous faisons des variables qui semblent être les plus corrélées à ces situations (isolement, charge de famille ou non, etc.). Cela dit, ces variables apparaissent dans les explications qui sont largement liées au contenu de l'offre. Mais il y a aussi un risque, à un autre niveau, dans le fait d'enfermer l'analyse, en ne la focalisant que sur certaines populations - les précaires - alors qu'on sait que le non-recours est une question générale, qui concerne a priori tout le monde. Certains chercheurs de l'Odenore, en particulier Catherine Chauveaud, en appellent ainsi à une plus grande diversification des terrains d'étude afin de questionner et d'évaluer si, entre individus précaires et riches ou moins précaires, il y a réellement des différences de points de vue et de comportements.

Nicolas Duvoux est quant à lui revenu sur le risque que la sociologie du non-recours n'entraîne une forme de dépolitisation ou de naturalisation des phénomènes et conduise à regarder toutes ces questions à l'aune de la psychologie individuelle ou des relations identitaires en face-à-face. Selon lui, il y a un chaînon manquant entre ce risque et l'articulation au niveau objectif entre inégalités socioéconomiques et phénomènes de non-recours (comme l'a bien montré Cédric Rio), dans l'accès aux droits ou à l'information par exemple. Les problématiques du non-recours sont en effet étudiées à partir de dispositifs de protection sociale qui sont très particuliers. Les politiques d'assistance ne sont pas les politiques générales dans lesquelles la protection sociale se situe, en tout cas dans un pays comme la France (voir la section précédente). Ce qui veut dire qu'on a un certain type de dispositif, un certain type de politiques qui ont un effet propre. Et de fait, le lien n'est pas facile à faire entre les grandes inégalités socioéconomiques d'un côté et ces phénomènes-là qui se jouent à un niveau très fin. Par conséquent, il est très important de prendre en compte ce chaînon intermédiaire, du type de protection sociale ou du type de dispositif à l'intérieur duquel on se situe, pour pallier ce risque de psychologisation.

En prolongement de cette intervention, Pierre Mazet a rappelé que les études menées par l'Observatoire portent effectivement, en majeure partie, sur des aides ou prestations qui sont soumises à conditions de ressources. Par conséquent, un ciblage est effectué, qui nous situe au niveau des personnes les plus pauvres. De ce point de vue, on peut effectivement se dire que des gens plus riches accèderaient plus facilement ou différemment à cette offre, mais dans les faits, ils ne sont pas éligibles. Par conséquent, on a intérêt, comme le montre l'intervention d'Antoine Rode, à regarder de manière fine comment ça marche pour ces publics dits précaires, à les interroger dans leur diversité, et cela d'autant plus que parmi ces populations précaires, certains accèdent ou s'engagent dans un processus d'accès à leurs droits, et d'autres non. A cet endroit, ce qui paraît intéressant, c'est de comprendre pourquoi des personnes qui possèdent a priori les mêmes caractéristiques en termes de catégories socio-économiques et de niveau d'éducation agissent

différemment : certains y vont et d'autres pas. Autrement dit, il peut y avoir un risque de dépolitisation, dans la mesure où l'on est conduit à mettre en évidence des caractéristiques individuelles, qui renvoient aux trajectoires des individus notamment ; mais en même temps, très souvent, si on veut chercher à comprendre ce qui se déroule réellement au sein de ces populations, il faut aller au-delà des seules catégories statistiques, parce que par nature elles ne font pas la différence entre deux individus, entre celui qui demande l'offre et celui qui ne la demande pas.

Ewa Martin a poursuivi la réflexion en évoquant les effets de l'individualisation de l'offre elle-même, à partir du domaine des luttes contre les discriminations et de l'exemple de la HALDE : compte tenu de l'organisation de l'offre, il n'est possible de déposer un recours que sur un mode individuel. A cet endroit, l'offre structure par conséquent l'individualisation. Elle a tenu par ailleurs à souligner l'importance des effets d'apprentissage dans les rapports des individus aux institutions ou dispositifs publics : il y a une sorte d'effet cumulatif dans l'inadéquation de la réponse à la demande qui est formulée aux institutions et aux dispositifs sociaux et qui produit finalement un effet de non-recours. Si les individus ne sont pas toujours en mesure de formuler quel type d'offre il leur faut, ils sont en revanche tout à fait capables d'évaluer que l'offre qui leur est adressée n'est pas adéquate par rapport à leur demande.

Oliver Noblecourt a inscrit la question de l'articulation entre individu et non-recours sur un plan plus politique : selon lui, tout est fait aujourd'hui pour que la question du non-recours soit posée à l'individu et non à la société. Les mécanismes à l'œuvre dans les politiques sociales, (individualisation, responsabilisation, activation) participent de fait à une conception de la pauvreté qui tient l'individu pour responsable de sa situation. Il n'est que de voir l'évolution de la perception des bénéficiaires du RMI entre la fin des années 80 et aujourd'hui ou le développement du thème de l'assistantat depuis près de 20 ans : cela revient à considérer qu'une personne qui perçoit une allocation vit aux crochets de la société, et que la société ne lui devrait pas ce qu'elle lui donne. On fait ainsi retour à une figure que les grandes lois sociales républicaines avaient justement pour objectif de dépasser : celle du pauvre méritant bénéficiant de la charité privée. Selon Olivier Noblecourt, on procède ainsi à une remise en cause totale de la philosophie dans laquelle fut conçu notre système de sécurité sociale : on moralise la question sociale au lieu de la traiter d'un point de vue politique, sur le plan des droits et de la solidarité. Il rejoint sur ce point une méfiance exprimée par Guy Saez « à l'égard de cette éthique de responsabilité individuelle et de cette façon de psychologiser les conduites sociales qui conduit très vite à des formes de moralisation qui doivent être évitées ».

Sous et par la diversité des termes employés (individualisation, psychologisation, responsabilisation, moralisation), ces dernières interventions rendent bien compte des éléments en présence dans ce débat. S'ils renvoient de fait à des couples d'oppositions et des enjeux problématiques différents, (enjeu méthodologique d'une analyse qualitative centrée sur les individus/risque d'une psychologisation de l'analyse, mouvement d'individualisation des droits et des politiques sociales/risque de moralisation), ils sont néanmoins toujours emboîtés, et disent toujours l'articulation entre l'ordre de l'individuel et l'ordre du collectif.

Véritable fil rouge de ces journées, ce débat s'est poursuivi à travers le deuxième grand thème traitant de la question de l'individu : celui de la reconnaissance sociale produite par l'offre publique.

LA RECONNAISSANCE COMME PREALABLE

Pierre Mazet et Philippe Warin ont insisté sur le nécessaire préalable de la reconnaissance sociale dans la lutte contre les phénomènes de non-recours. La notion de reconnaissance revient très régulièrement dans les enquêtes menées par l'observatoire, tant au niveau des individus rencontrés qu'au niveau d'un certain nombre de structures intermédiaires (associations ou collectifs) travaillant auprès des individus, en dehors des guichets du social institué. Cette attente ou demande de reconnaissance s'inscrit pleinement dans les théories de la Reconnaissance développées par Axel Honneth et Emmanuel Renault.

A partir des travaux menés récemment à l'observatoire, Pierre Mazet a posé la question du coût de la protection sociale. Si l'on admet que les politiques publiques en général et les politiques sociales en particulier produisent une reconnaissance institutionnelle des individus (E. Renault), comment est-il possible de donner respect et estime de soi à des individus, alors que ces individus sont parfois obligés de se soustraire du processus de reconnaissance produit par l'offre publique pour conserver une image digne d'eux-mêmes ?

En se situant du côté des intervenants sociaux, Philippe Warin a remarqué que la question de la reconnaissance était de fait au cœur de leurs pratiques. Confrontés à ce besoin de reconnaissance sociale préalable de la part de leurs publics, ils répondent par un travail d'écoute active : il s'agit de saisir la personne là où elle est, de se dégager au mieux des contingences de temps pour pouvoir vraiment accueillir, écouter, de façon à remettre en confiance, et réinstaller progressivement des éléments qui peuvent ramener dans des registres de confiance, qui sont indispensables pour se projeter comme éligible à un certain nombre de prestations, pour avoir « envie d'avoir accès » comme disait Guy Saez.

A travers ce travail d'écoute, on n'est pas véritablement dans l'ordre du travail traditionnel ou habituel, au sens d'un accompagnement social comme intermédiation entre des services prestataires, qui viserait à aider les personnes à recourir, à leur donner la bonne information, dans une logique d'ouverture de droits. Là, c'est plutôt un travail de médiation, de l'individu avec lui-même : ce qui est visé, c'est que l'individu reprenne sens à ses propres yeux.

Cela étant, différents participants ont précisé que ce n'est pas parce que les personnes entreprennent ce travail sur elles-mêmes, de changement de regard, de reprise de confiance qu'elles vont nécessairement se tourner vers leurs droits. Les choses sont plus compliquées et plus incertaines. L'accès aux droits en ce qui concerne des populations en grande difficulté est loin d'être direct. Il y a tout un travail de préparation de l'individu lui-même. Lorsqu'on essaie d'aborder la question de la prévention ou de la lutte contre le non-recours, il faut par conséquent se préserver de l'idée que cette prévention, cette lutte serait immédiate : il suffirait de rabouter les demandeurs potentiels avec les prestataires. Dans nombre de cas, les personnes sont trop loin de l'idée de droits pour engager quelque démarche d'accès que ce soit. Il y a justement tout un travail qui relève de l'intervention sociale, au sens où on l'a évoqué juste avant.

Or, si ce type de travail d'écoute active qui vise à impulser un travail de médiation des individus avec eux-mêmes est déjà reconnu et s'inscrit dans des pratiques instituées de l'intervention sociale au Québec, aux Pays-Bas ou en Espagne (voir les travaux qui peuvent être menés à l'étranger, au

CREMIS autour de Christopher McAll, mais aussi par Evelyne Baillergeau d'un point de vue comparatif), il n'est pas sûr qu'il soit totalement reconnu en France. Selon Philippe Warin, il n'est pas certain que cette épaisseur de l'intervention sociale, discutée voire revendiquée parmi les professionnels, soit véritablement reconnue par les donneurs d'ordre ou les décideurs. Se pose alors la question d'une réelle reconnaissance de cet aspect-là de l'intervention sociale, dès lors que les décideurs veulent véritablement lutter ou prévenir la question du non-recours.

La présentation de ce travail d'écoute a à son tour entraîné un certain nombre de réactions en lien avec le débat sur la psychologisation du non-recours.

Céline Borelle s'est en effet interrogée sur le fondement de ce travail d'écoute censé préparer l'individu, et le remettre en capacité : peut-on vraiment changer le rapport qu'a l'individu à lui-même sans changer auparavant ses conditions matérielles d'existence ? Est-ce qu'on peut agir sur la médiation de l'individu avec lui-même avant de changer vraiment sa situation ? N'y a-t-il pas un risque, autrement dit, de déplacer le sens de l'intervention, si l'on intervient sur l'individu lui-même sans intervenir sur sa situation ? Céline Borelle a, à l'inverse, préconisé une approche plus « matérialiste », postulant qu'il faut en premier lieu agir sur les conditions d'existence, afin de donner la possibilité à l'individu d'engager un rapport différent à lui-même. Philippe Warin a répondu à cette question en rappelant que, compte tenu de l'appauvrissement des systèmes de redistribution, les travailleurs sociaux n'avaient le plus souvent rien d'autre à proposer que leur écoute ou leur compassion. De ce point de vue, travailler sur la reconnaissance des individus, c'est effectivement une façon de ne pas se poser la question d'autres réponses à apporter en termes de renforcement des politiques publiques substantielles. Pour lui, c'est donc à la fois un effet de l'appauvrissement du système de solidarité, qui provoque des difficultés sociales d'existence et des problèmes de reconnaissance chez les individus, mais aussi une crise des moyens d'action des travailleurs sociaux qui n'ont pas d'autres possibilités de réponse que cette écoute.

Nicolas Duvoux a abordé le thème surplombant ces échanges, de la psychologisation du social, en rappelant deux des principaux résultats d'une enquête réalisée par Didier Fassin sur les dispositifs d'écoute mis à disposition des allocataires du RMI en région parisienne²⁴ ; au sein d'un système général de gestion de la précarité sociale, ces dispositifs constituaient une manière de cellules d'appui psychologique aux personnes, visant à promouvoir la reconnaissance que l'on a évoquée. Or il est d'abord apparu que ces dispositifs créés à destination des allocataires ou des personnes en situation de vulnérabilité étaient d'abord utilisés par des intervenants sociaux comme un endroit où il y avait une possibilité de faire le point, sur un certain nombre de questions liées à leur activité professionnelle notamment. Et, deuxième conclusion, beaucoup plus intéressante selon Nicolas Duvoux, la promotion de métiers psychologiques ou d'acteurs psychologues dans le champ social n'avait finalement pas conduit à une gestion psychologique ou psychologisante du social, mais au contraire à une forme de dé-psychologisation du travail de ces acteurs là : en fait, ils étaient transformés en travailleurs sociaux, ils étaient socialisés au travail des procédures et à la gestion administrative et ils perdaient, du coup, presque systématiquement leur professionnalité première qui était centrée sur l'écoute. Dans ce cas de figure, il y avait donc une double illusion à parler d'une psychologisation du social.

²⁴ Didier Fassin, *Des maux indicibles. Sociologie des lieux d'écoute*, Paris, La Découverte, 2006.

Deux interventions ont par ailleurs permis d'apporter de nouveaux éléments de discussion sur les notions de reconnaissance et de remise en capacité des individus.

Dans le cadre de ses travaux de thèse, Nathalie Blanchet a réalisé une évaluation ex-ante d'un projet d'aide financière adressé à des jeunes en grande précarité et rencontré un certain nombre de jeunes potentiellement destinataires. Il s'agissait en particulier de les interroger sur le principe de cette aide et leur volonté de la solliciter. L'une des hypothèses de ces entretiens résidait dans la possibilité d'un refus de s'engager (non demande) dans ce dispositif en raison de la contrainte exercée par le travailleur social, plaçant les jeunes dans une forme de dépendance. Or, il est apparu que, pour la majorité d'entre eux, c'est à l'inverse la possibilité de choisir qui était embarrassante. Le fait d'avoir affaire à « quelqu'un qui sait pour nous » était au contraire rassurant. Pour Nathalie Blanchet, cela montre que l'idée que tout individu aspire à devenir autonome, à être réflexif et à prendre en main son destin, est en fait un peu plus compliquée que ça. C'est parfois au contraire une sécurité de pouvoir confier à quelqu'un cette autonomie. L'hypothèse de départ de cette allocation, de dire qu'en intégrant dans leur fonctionnement propre la diversité des utilités ou des préférences individuelles, les individus se sentiraient davantage responsables et en tout cas investis dans leur insertion, est donc loin d'être automatique. De ce point de vue, il n'est pas assuré que cette aide, différente pourtant dans son mode d'attribution et ses principes de fonctionnement, répondra réellement à des attentes, et ne se heurtera pas à un non-recours par non-demande.

Elizabeth Maurel a pour sa part évoqué les résultats d'un dispositif de veille sociale avec des personnes en situation de pauvreté, dans le cadre d'un travail réalisé à l'Observatoire National sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (ONPES). Basé sur la notion de capacités d'Amartya Sen, ce dispositif proposait aux personnes un outil d'auto-positionnement dans différents domaines du bien-être social, pour savoir quels sont les pertes ou les gains de capacité dans ces différents domaines, à chaque étape de sa situation, avant mais aussi après l'intervention. La question était : est ce que l'intervention publique a permis un gain de capacité ou pas ? Est ce que les personnes peuvent convertir les ressources qu'on leur apporte (en droits, en prestations, en services, en accompagnement) en liberté réelle ou en conduites qui leur permettent d'augmenter leur maîtrise sur tel ou tel domaine de leur vie, de leur situation sociale ? Parce que, à l'inverse, il peut y avoir des interventions sociales, par leur côté normatif, par leur côté discriminant, par leur côté de contrôle, par leur côté appropriation d'autrui dans sa capacité décisionnelle, comme l'a dit Christopher McAll, qui représentent en fait des pertes de capacité pour les personnes. Tout cela conduit à des comportements de non-recours parce que les personnes ne considèrent pas que cette offre leur apporte un gain de capacité.

Sans évacuer le risque d'une telle démarche, d'une réduction du non-recours et de l'accès aux droits à des comportements individuels et à une psychologisation, Elizabeth Maurel a trouvé particulièrement intéressant de s'interroger de cette manière là. D'autant plus qu'il s'agit d'un outil d'auto-positionnement par les personnes : ce sont elles qui jugent si telle ou telle intervention publique leur amène un gain ou une perte de capacité et est donc susceptible de susciter une demande ou de susciter du non-recours. Au final, ces expériences montrent comment des dispositifs de veille sociale peuvent concourir à la prévention du non-recours.

Dans son intervention finale, Nicolas Duvoux a repris l'exposé d'Elizabeth Maurel pour poser le constat, largement établi au long de ces deux journées, d'une ambivalence des relations entre action

publique et institutions d'une part, capacité des individus et des groupes d'autre part. Spontanément, on a en effet tendance à postuler que l'action publique, le recours à l'action publique, va aider les individus. Or, les discussions ont bien montré qu'il n'y avait rien d'évident dans ce constat là, et que c'était plutôt un postulat dont il fallait se défaire. Il y a effectivement une tension entre le contact avec les institutions et le mieux-être des individus ou leur mise en capacité, comme l'a dit Elizabeth Maurel. Cela dit, il faut selon Nicolas Duvoux, se garder des partages binaires : on voit en même temps de la désespérance et de la critique très forte des institutions chez les usagers. Ce n'est pas ou l'un ou l'autre, c'est les deux en même temps : désespérance et critique envers les institutions.

Sur la base de ce constat, Nicolas Duvoux a invité à réfléchir en amont sur le développement de stratégies de prévention. Qu'est-ce que ça veut dire aller vers les usagers, les bénéficiaires, franchir leur porte quand on part de ce constat d'une ambivalence ou de réactions identitaires potentiellement problématiques chez les acteurs quand ils ont recours aux services ou quand ils sont en relation avec les institutions ? N'y aurait-il pas intérêt à prendre au sérieux le fait que les personnes souhaitent ne pas avoir recours et en tirer toutes les conséquences ?

Il est par ailleurs revenu sur les politiques d'activation et le sens du contrat social établi entre l'individu et la société. Depuis vingt à trente ans, les politiques sociales dans tous les pays occidentaux connaissent une forte tendance à ce qu'on appelle l'activation, c'est-à-dire la responsabilisation des individus qui doivent non pas rendre des comptes mais être en action et non pas simplement en réception des politiques sociales. Le problème, c'est qu'on a défini un niveau tellement général de ce qui équilibre le contrat social entre la société et les individus, qu'au fond c'est à chaque acteur de remplir le contenu de ce contrat social. Ce qui fait que la plupart du temps, il est très difficile de trouver un équilibre entre droits et devoirs dans notre société. Cette tension est reportée sur les acteurs de terrain parce que les acteurs politiques ne définissent pas ce que la société est en droit d'attendre ou en devoir d'attendre vis-à-vis des citoyens. Il faut dire qu'avec une offre d'insertion structurellement déficitaire et un chômage de très longue durée, cette tâche est extrêmement difficile.

Mais cette dynamique d'activation, qui dépasse largement la France et le RSA – qui est quand même un dispositif qui vient graver dans le marbre de nos politiques cette dynamique d'activation – on peut se demander : pour le non-recours finalement quel est enjeu ?

Pour Nicolas Duvoux, il y a en effet un nœud sur la question de la relation entre responsabilisation et non-recours. Tout se passe comme s'il fallait être aidé, soutenu par la collectivité pour être en capacité d'avoir un projet, de se projeter dans l'avenir, de devenir maître de son destin. A cet endroit, il y a selon lui un cercle paradoxal : il faut être aidé pour pouvoir se projeter dans l'avenir, mais il faut en même temps déjà être en capacité de se projeter dans l'avenir, et avoir un projet, pour bénéficier de l'aide. Là, on voit que les dynamiques d'activation de la protection sociale, les dynamiques de responsabilisation peuvent finalement aussi être génératrices de formes de non-recours, mais sur un mode assez particulier : dans la mesure où elles s'appuient sur la capacité des individus à être en avance sur eux-mêmes, à être en projection y compris quand ils ont de faibles ressources.

NON-RECOURS A L'OFFRE PUBLIQUE ET EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.

A de nombreuses reprises au cours des Journées, l'intérêt de la question du non-recours pour l'évaluation des politiques publiques a été signalé et débattu. Cette ouverture est évidente sur deux plans au moins. D'une part, le différentiel entre population potentiellement éligible et population réellement bénéficiaire signale que l'offre publique en question n'atteint pas systématiquement ni totalement les populations qu'elle vise. Autrement dit, la mesure de taux de non-recours rend compte de l'effectivité partielle des politiques. D'autre part, la question du non-recours fait apparaître la possibilité de désaccords sur le contenu et les modalités de l'offre elle-même mais aussi sur la manière dont elle est mise en œuvre. L'étude du phénomène donne ainsi la possibilité d'examiner la pertinence de l'offre publique pour ses destinataires, en tenant compte de la parole de ces derniers. En abordant ces sujets de l'effectivité et de la pertinence, la question du non-recours conduit directement à une réflexion évaluative. Parallèlement et comme le souligne Philippe Warin, « la question du non-recours semble être, si l'on arrive à la constituer méthodologiquement, un levier fort pour enfin introduire une approche d'évaluation par les destinataires ou les non-destinataires, les publics ou les non-publics, les usagers ou les non-usagers ». Les Journées ont fait apparaître un très large accord pour considérer que la question du non-recours s'inscrivait naturellement dans une analyse évaluative des politiques publiques.

Cela étant, les participants ont cherché à clarifier l'intérêt de développer une *évaluation par le non-recours* et les conditions nécessaires pour la déployer. En effet, la question du non-recours a des spécificités qui peuvent caractériser fortement l'approche de l'évaluation, mais qui, de facto, rendent délicate sa prise en compte dans une démarche évaluative. Comme pour les autres sujets abordés aux cours des Journées, les échanges ont permis de faire progresser la réflexion commune.

L'INTERET DE LA QUESTION DU NON-RECOURS POUR L'EVALUATION NE SE LIMITE PAS A UNE MESURE DE L'UTILITE/NON UTILITE DE L'OFFRE PUBLIQUE POUR LES DESTINATAIRES.

L'évocation de la prise en compte du non-recours comme critère d'évaluation au cours des années 1980 en Grande-Bretagne rappelle si besoin est le danger qu'il y aurait à réduire le non-recours à l'expression du choix rationnel des consommateurs. Ramener la mesure du non-recours à une seule explication de la non utilité de l'offre publique a en effet conduit à justifier le désengagement de l'Etat, au travers de coupes budgétaires et de suppressions ou de privatisations de services publics. Les offres « non consommées » ont été supprimées sans analyse aucune des raisons du non-recours. Cet usage de la question du non-recours dans une pratique politique de l'évaluation/sanction serait possible en France également ; on ne sait pas à l'avance ce que l'institutionnalisation en cours du thème du non-recours peut produire comme instrumentalisation de la question. C'est pourquoi, il est essentiel de retenir le constat, à plusieurs reprises martelé au cours des Journées, de la grande diversité des explications du non-recours. Ainsi, Cédric Rio a montré comment et pourquoi « le non-recours peut être le résultat de choix délibérés ou de circonstances », alors que Pierre Micheletti a

insisté sur le fait que « les explications du non-recours n'étaient jamais mono-factorielles ». Ces rappels et mises en garde auxquels de nombreux autres participants ont contribué conduisent par conséquent à considérer que chaque mesure du non-recours devait être assortie d'une analyse compréhensive des situations repérées, afin de rendre compte du fait que le non-recours peut être d'amplitude variable et avoir de multiples significations. En insistant sur la nécessité de comprendre la complexité des situations de non-recours, les participants ont clairement indiqué qu'une approche de l'évaluation par le non-recours exige qu'elle se préserve du risque de syncrétisme qui guette souvent l'évaluation lorsqu'elle tend à confondre la mesure des choses avec leur explication. En clair, ce n'est pas parce que des individus ne recourent pas à une offre donnée que cette offre est par déduction inutile ou inintéressante pour eux. Si la mesure du non-recours est nécessaire pour objectiver l'effectivité des politiques publiques, elle gagne à être complétée d'un travail compréhensif visant à mettre à jour les explications et significations du non-recours apportées par les personnes se trouvant dans ces situations.

UNE APPROCHE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PAR LE NON-RECOURS EST NECESSAIREMENT COMPREHENSIVE.

Les débats sont allés au-delà de l'idée maintes fois répétée de la nécessité de fonder l'évaluation des politiques sur les points de vue des destinataires. Après avoir constaté les difficultés de l'évaluation en général à tenir compte des publics des politiques et noté qu'une approche par le non-recours serait une façon tout à fait opérationnelle de les résoudre, plusieurs participants ont expliqué l'intérêt pour l'évaluation de tenir compte des explications données par les personnes aux situations de non-recours.

Sur ce plan, il convient de retenir des échanges deux observations faites par Antoine Rode. D'une part, celui-ci appelle à aborder *intégralement* la question du non-recours, c'est-à-dire à identifier et expliquer les situations individuelles de non-recours en tenant compte, en même temps, de la manière dont les personnes peuvent prendre en charge leurs besoins. Nonobstant le non-recours, les personnes le plus souvent agissent ; comment et pourquoi dans une imbrication de non-recours et de recours ? Ce n'est qu'en comprenant comment des non-recours et des recours s'intègrent qu'il est possible de donner une valeur à l'offre publique. Et, ajoute Pierre Mazet, en comprenant aussi pourquoi des personnes ayant les mêmes caractéristiques sociales – au vu des critères habituellement pris en compte – agissent différemment. D'autre part, par cette approche intégrale du non-recours – ou des non-recours et recours intégrés – il devient possible de fonder l'évaluation des politiques publiques sur des catégories qui d'habitude lui échappent totalement. De cette manière, on en vient également à évaluer l'effectivité et la pertinence de l'offre notamment au regard de capacités et de ressources – cognitives, relationnelles, psychologiques, etc. – individuelles inégalement distribuées et évolutives, qui n'entrent pour l'instant dans aucune catégorisation générale des publics des politiques alors même qu'elles déterminent largement leurs usages et non usages. Cela a été montré dans plusieurs travaux de recherche.

Au travers de ces observations, les débats indiquent qu'évaluer par le non-recours c'est donner la possibilité aux acteurs institutionnels des politiques publiques de comprendre en quoi l'offre ne s'impose pas en tant que telle – quelle qu'elle soit – mais entre dans *le champ des possibles* d'individus non-captifs. L'évaluation par le non-recours, en analysant la manière dont l'offre entre

dans ce champ des possibles (ndlr : qui va donc au-delà de *l'espace des possibles* comprimé entre des violences structurales, cher à Pierre Bourdieu), permet aux acteurs institutionnels d'ajuster en retour leur offre pour que celle-ci fasse davantage sens pour les destinataires. Comment, par exemple, atteindre des objectifs de santé publique au travers d'offres particulières de santé (prévention, soins, éducation) si l'on ne comprend pas quand les personnes estiment avoir des problèmes de santé et comment elles décident de les prendre en charge ou pas ?

Les enjeux de la question du non-recours pour l'évaluation des politiques étant ainsi posés, la mise en œuvre d'une évaluation par le non-recours n'a pas échappé à la discussion. Il en ressort qu'une telle approche de l'évaluation exige probablement des conditions particulières ou nouvelles au regard des fonctionnements institutionnels connus.

UNE EVALUATION PAR LE NON-RECOURS EXIGE L’AFFIRMATION D’UNE VOLONTE POLITIQUE.

Sans minimiser l'intérêt d'une évaluation par le non-recours, il est rappelé à juste titre que ce thème, aussi important soit-il, reste encore largement à découvrir pour les acteurs institutionnels, dont dépend le plus souvent la commande d'évaluation. L'effort à produire est d'autant plus important, précisent notamment Cédric Rio et Hélène Revil, que les outils de connaissance statistique ou administrative sur les publics des politiques ainsi que la plupart des fichiers et répertoires de gestion ont laissé à l'écart la question du non-recours, voire ont contribué à la rendre invisible. Se donner pour objectif de mesurer le non-recours revient par conséquent à ne plus spéculer l'existence du phénomène mais à le considérer comme vrai et à le chiffrer. Il s'agit de « donner à voir le non-recours » au delà des difficultés méthodologiques. Le chiffrage du non-recours implique que les acteurs reconnaissent explicitement les limites de leurs politiques et acceptent d'en donner une grandeur. C'est reconnaître la possibilité, comme l'illustre l'exemple débattu de l'assurance maladie complémentaire gratuite ou aidée, que « le système de protection n'est pas universel dans les faits ». En ce sens, plusieurs participants aux Journées parlent de « la volonté politique » nécessaire pour accepter de voir le non-recours et permettre ainsi une évaluation critique des politiques. Or, il n'est pas simple d'accéder à cette volonté comme le montrent, par exemple, les rapports annuels de Médecins du Monde qui apportent des données chiffrées sur le non-recours à la santé des plus précaires.

Prenant appui sur leur expérience du Comité national d'évaluation du Revenu de solidarité active, Elisabeth Maurel et Nicolas Duvoux affirment à la suite que « dans les instances nationales la question du non-recours est un chantier à ouvrir totalement ». Cela paraît d'autant plus vrai que, d'une manière générale, la préoccupation actuelle porte à l'inverse sur la lutte contre la fraude aux prestations sociales. C'est particulièrement le cas dans les branches Famille et Maladie de la Sécurité sociale. Même si l'évaluation en cours du RSA repose sur une enquête nationale qui pour la première fois intègre un module de question sur le non-recours, force est de constater que l'introduction de cette question dans l'approche évaluative est complexe : « le manque [actuel] de questionnement sur le non-recours renvoie aussi à la structure des acteurs en place ». En clair, puisqu'il s'agit de la mise sur agenda de la question du non-recours, celle-ci doit pour être reconnue paraître opportune aux acteurs politico-administratifs centraux concernés, malgré le portage qui peut en être fait par des

acteurs associatifs même puissants ou par des acteurs institutionnels locaux confrontés directement aux difficultés d'accès aux droits de certaines populations.

UNE EVALUATION PAR LE NON-RECOURS NECESSITE DES TRANSFORMATIONS ORGANISATIONNELLES

L'intervention d'Hélène Revil expliquant comment – au local – des organismes de la Sécurité sociale ont pu s'entendre pour construire un outil d'identification du non-recours a donné lieu à des échanges riches sur plusieurs plans. Il en ressort en particulier que, pour les institutions, se positionner sur la question du non-recours relève fortement d'une volonté de transpercer les cloisonnements structurels habituels. Un véritable changement d'habitudes est nécessaire pour procéder à des échanges d'informations dématérialisées afin de mesurer des taux de non-recours et d'identifier les populations concernées vers lesquelles agir. Cela exige de savoir et de pouvoir faire preuve d'initiatives pour construire des outils *ad hoc* de mesure à partir de systèmes d'information conçus sans rapport aucun avec la question du non-recours. De ce fait, Raphaëlle Verniolle, souligne que le non-recours constitue un levier pour d'importants changements organisationnels visant à aller davantage dans des fonctionnements interinstitutionnels. Ces changements interviennent au moment de la construction d'outils pour identifier et mesurer le non-recours mais également lorsque l'institution se met en action pour résoudre ou améliorer les situations des non-recourants.

Les conditions du changement pour inscrire la question du non-recours dans des démarches pérennes d'évaluation suppose aussi de contourner d'autres obstacles et de construire des stratégies en conséquence. L'expérience relatée par Hélène Revil indique bien comment la recherche peut être un acteur de ces changements. Parallèlement, Marie-Odile Novelli, insiste sur la difficulté collective – qui concerne donc aussi la recherche sur le non-recours – à rendre visible la question. Très explicite sur les raisons en particulier budgétaires qui peuvent inciter les acteurs des politiques, comme les collectivités territoriales, à ne pas bouger sur la question du non-recours dès lors que sa réduction se traduit par de nouvelles dépenses, la vice-présidente indique la nécessité d'une approche politique du sujet. Cette approche serait capable d'amener ces acteurs à considérer autrement les choses (passer d'une logique de la dépense publique à une logique de l'investissement social). Aussi appelle-t-elle à porter la question du non-recours comme critère de l'évaluation à partir d'arènes comme la Mission Régionale d'Information sur les Exclusions (MRIE) et à construire ainsi des stratégies d'intéressement.

Au-delà de ces questions politiques et organisationnelles, les débats ont également porté sur l'organisation pratique d'une évaluation par le non-recours à partir des points de vue des destinataires recourants et non-recourants.

UNE EVALUATION PAR LE NON-RECOURS PASSE PAR L'ORGANISATION D'UNE « EXPERTISE D'USAGE ».

Dès l'introduction des Journées, Marie-Odile Novelli a renvoyé la production d'une évaluation par le non-recours à la possibilité de produire et d'entendre une « expertise d'usage ». Si, du point de vue des outils de la recherche, des méthodes existent pour tenir compte des points de vue des

recourants et des non-recourants, beaucoup reste à faire pour passer notamment à l'expression de jugements sur l'offre publique.

Le débat porte ici sur la participation des recourants/non-recourants aux dispositifs même d'évaluation. Aussitôt, Christopher McAll, élargit la discussion en considérant à l'appui d'expériences québécoises que la question de la participation porte tout autant sur les intervenants sociaux et divers agents de terrain directement concernés par les situations de non-recours. Pour lui, la connaissance et la reconnaissance du non-recours passent aussi par la prise en compte des savoirs des acteurs de la mise en œuvre. C'est donc dans le sens d'une production de « paroles collectives » – au sein d'une évaluation pluraliste et contradictoire – qu'il s'agit de travailler. Cela pose à nouveau, selon d'autres intervenants, la question des apprentissages collectifs du bas vers le haut. Sur ce plan, la discussion permet aux chercheurs de l'Odenore de mentionner rapidement plusieurs actions expérimentales en cours visant à permettre l'expression et le portage de ces expertises d'usage. Celles-ci apparaissent d'autant plus importantes que, comme le rappelle Isabelle Miroglio, la culture de la participation des usagers, appliquée aux politiques sociales, rencontre encore des résistances fortes de la part des professionnels, qui pensent toujours connaître les besoins de leurs publics. Philippe Warin note en particulier que l'intérêt et la force de ces expérimentations sont de reposer sur « une culture du conflit, c'est-à-dire sur la possibilité de confronter des points de vue dans le but de faire apparaître au-delà des désaccords irréductibles la proximité des analyses sur les raisons du non-recours ». Ces retours d'expériences sont complétés par Emmanuelle Bonerandi et Florence Paulhiac qui font part de leurs travaux de recherche sur les politiques de transport : elles insistent sur le fait que l'organisation et la prise en compte d'une telle expertise nécessite une véritable stratégie pour éviter l'usage, même à peu de frais, d'enquêtes de satisfaction en lieu et place de dispositifs de participation résolument tournés sur le partage et la prise en compte des expériences vécues.

Prenant appui sur ses travaux au Québec et aux Pays-Bas, Evelyne Baillergeau remarque que l'opérationnalisation de cette parole collective pour rendre compte de l'expertise d'usage ne colle pas avec « les modèles canoniques de l'évaluation ». Pourtant poursuit-elle, « le citoyen, à la fois sous sa forme d'expert, sous sa forme de bénéficiaire et sous sa forme d'institution, [quand] on essaie de le mettre au cœur des politiques publiques, il a envie d'y être ». Cependant, les citoyens mais également les intervenants sociaux ne sont généralement pas sollicités pour faire part de leurs savoirs sur l'offre ou sur les publics et les non publics. Quand l'évaluation des pratiques existe, elle porte sur les actes produits (les « outputs ») et sur les moyens utilisés, rarement sinon jamais sur les actions réalisées et a fortiori sur les actions interpersonnelles avec chaque usager. L'évaluation des pratiques et des activités est très normée rappelle Catherine Chauveaud. Or, ajoute Pierre Mazet, reprenant des travaux récents de l'Observatoire, cette exigence accrue de *reporting*, visant par exemple à indiquer le nombre de droits ouverts, ne cherche absolument pas à tenir compte de tout le travail social réalisé en profondeur pour que les personnes s'approprient ces droits et, pour commencer, se réinscrivent dans l'idée qu'ils ont des droits.

Les constats et points de vue échangés sur les liens entre le non-recours et l'organisation de l'action sociale peuvent être ordonnés selon l'intervention, lors de la dernière session des Journées, d'Olivier Noblecourt et sur son expérience d'adjoint au Maire de Grenoble et de vice-président du CCAS. Cette intervention rassemble en effet les lignes force des discussions sur l'organisation et le rôle des acteurs institutionnels ou associatifs, salariés ou bénévoles, confrontés au non-recours. Elle propose le cadre d'analyse suivant.

Faisant siennes les analyses de François Dubet²⁵ sur le paradigme de l'égalité des chances qui renvoie chacun à sa responsabilité, Olivier Noblecourt interroge les conséquences de ce choix politique général quant à la manière d'aborder la question sociale du non-recours aux droits et services. Faudrait-il pour cette raison poser cette question aux seuls individus ? Pour l'élu ce serait une erreur grave qui conduirait à faire perdre sa raison d'être à l'action sociale. Alors que le thème de la fraude (« qui supplante la question du non-recours ») et celui de l'assistanat (« qui n'est rien autre qu'un jugement moral ») conduisent à exclusion, l'action sociale est selon lui sommée de se saisir du thème du non-recours pour ne pas faillir à sa mission première de production de la cohésion sociale [ndlr : pour ne pas se précipiter dans ce « social de compétition » dont parle Jacques Donzelot²⁶, qui fait écho au social comme espace de compétition décrit par Dubet]. Parce que l'action sociale est soumise à des contraintes de gestion particulièrement fortes, notamment financières, elle doit savoir et pouvoir se réorganiser à partir de choix clairs et solides qui la rappellent à ses responsabilités. Or, pour l'élu, la question du non-recours se pose à la société – et à l'intervention publique – pour garantir sa cohésion. L'accès de tous aux droits et services est donc un choix politique ; c'est en tout cas celui que le CCAS a retenu pour guider l'ensemble de son action au cours de la période 2009-2014.

D'un point de vue organisationnel, ce choix s'est traduit notamment par le recours immédiat accordé aux professionnels à un certain nombre de dispositifs. Ainsi les assistantes sociales peuvent aujourd'hui mobiliser l'aide sociale de façon plus directe qu'auparavant, suivant des procédures simplifiées. La collectivité a fait le choix politique d'assumer le coût financier d'une telle mesure, alors que, comme le rappelle Nicolas Duvoux, laisser filer le non-recours peut également servir de variable d'ajustement quand les collectivités supportent le désengagement financier croissant de l'Etat. Ce choix a conduit également cette institution à expérimenter sur un secteur de la Ville, dont la plupart des quartiers sont en ZUS, une autre façon d'organiser les centres sociaux pour qu'ils deviennent des espaces ouverts à tous, au sens où ils seraient « des lieux de vie, des lieux de brassage et des lieux de disponibilité de l'action sociale et des services ». Malgré son ambition, cette expérimentation est avant tout pragmatique : « Lorsque vous avez des mères, des mères célibataires qui ont une trouille bleue des assistantes sociales et qui jamais n'iront dans un centre social de peur de devoir les croiser, de devoir se justifier, lorsque vous proposez d'autres services dans un centre social et lorsque vous créez une fréquentation naturelle de ces espaces, vous devez créer un rapport de confiance, un climat de compréhension mutuelle qui aujourd'hui n'existe plus. Il faut que les personnes, lorsqu'elles sont dans la salle d'attente d'un rendez-vous pour une assistante sociale cessent d'avoir peur ». De ce point de vue, la non accessibilité des services sociaux se présente comme une cause fondamentale du non-recours puisqu'elle cristallise de nombreuses difficultés, sociales, psychologiques, qui ne peuvent être assumées (et déjà nommées) si les personnes sont aussitôt mises sous contrôle, obligation, injonction. Aussi, les solutions envisagées portent-elles – au

²⁵ François Dubet, *Les places et les chances : repenser la justice sociale*, Paris, Seuil, La République des idées, 2010.

²⁶ Jacques Donzelot, « Le social de compétition », *Esprit*, 2008, n° 11, p. 51-77.

vu de ces exemples – aussi bien sur l’élargissement des marges de manœuvre laissées aux assistantes sociales que sur la redéfinition en profondeur de ce qu’est un centre social de quartier pour le rendre à nouveau attractif parce que débarrassé de l’étiquette de lieu pour les pauvres et assistés.

Ces solutions tirent vers un même objectif qui est, selon Olivier Noblecourt de « réaffirmer le fait que le CCAS peut être un outil de redistribution, y compris de redistribution non-ciblée le cas échéant, en tout cas, à vocation universelle ». On le voit, la prise en compte de la question du non-recours a ici pour enjeu de remettre la structure CCAS et ses centres sociaux au cœur d’une offre sociale renouvelée, pour reconquérir des publics en repli, mais néanmoins sollicités et parfois attirés par des offres concurrentielles de différents types, dont on peut craindre qu’elles n’accentuent des phénomènes déjà très sensibles d’inégalités sociales et de ségrégation. Il y a un enjeu de légitimité de l’intervention publique : « Parce que quand je vois, par exemple, pour être non plus réellement dans le champ associatif mais dans un champ parapublic, qu’à Grenoble on a un centre social mais on a un PIMMS²⁷ à la Villeneuve qui dit que demain il va faire des permanences juridiques et qu’il va faire de l’accès aux droits de la même façon qu’un centre social qui est à quelques centaines de mètres, on arrive dans une situation qui décrédibilise l’intervention publique. Donc il faut redonner du crédit à l’intervention publique, lui redonner une légitimité forte ». Le risque perçu est celui d’une *wal-martisation* de l’offre de biens publics à destination de populations précaires, au sens d’une dispense d’obligations sociales du côté du prestataire.

Cette intervention établit le lien avec différentes prises de parole plus tôt dans les Journées, ayant également abordé les enjeux organisationnels d’une prise en compte du non-recours par l’action sociale (élargie aux associations).

L’ACTION SOCIALE ET LA CONSTRUCTION D’UN « ALLER-VERS »

L’idée de rétablir dans les quartiers des lieux de vie collectifs à partir des centres sociaux pose immédiatement la question de l’implication des autres acteurs des quartiers et de leur articulation. Les échanges avec Evelyne Baillergeau ou bien Christopher McAll montrent sur ce plan l’importance du rôle « supplétif » des structures associatives ou des organisations communautaires aux Pays-Bas ou au Québec. Le rôle de relai qu’elles peuvent jouer consiste, pour leurs acteurs de terrain, à « aller-vers » les populations en repli, dans la plus grande proximité et continuité (*outreach*). C’est à partir de ce travail au plus près des personnes que des processus de retours dans des programmes, des dispositifs ou des droits, devient possible lorsque ces personnes sont dans cette « pauvreté cachée » qui fait, comme le dit Olivier Noblecourt, que n’importe quel service social devient impossible d’accès.

Les échanges ouvrent ici une interrogation sur le chaînage des compétences et interventions à opérer entre acteurs et, partant, de leurs relations propres avec les populations. Car l’innovation organisationnelle est bien là, déjà, dans la réflexion sur la spécificité d’un partenariat territorialisé dans l’approche du non-recours. Sans être dans la présentation de recettes à appliquer, le débat indique l’importance d’un fonctionnement collectif au diapason d’une approche compréhensive du non-recours, comme le souligne notamment Evelyne Baillergeau. Cela suppose que, dans le chaînage des interventions appuyées sur une démarche d’« aller-vers » pour ramener des publics dans des processus plus administratifs d’accès aux droits, chaque intervenant soit dans une attitude compréhensive vis-à-vis de l’action de ses partenaires ; ce qui exige au départ une interconnaissance suffisante.

²⁷ Points d’information, médiation, multiservices : les PIMMS se développent rapidement à l’échelle nationale comme nouveau modèle de « service public de proximité ». Ils sont créés à condition qu’une collectivité territoriale s’engage aux côtés d’enseignes privées sous franchise (sociétés de transport, distributeurs d’énergie, etc.).

De ce point de vue, les retours d'expériences du Secours Populaire Français en matière d'accès aux vacances de familles précaires, présentés par Pascal Rodier, s'avèrent particulièrement importants pour comprendre comment se gagne un partenariat entre acteurs associatifs ou publics placés pour une part dans un rapport de concurrence. Ce responsable souligne que le partenariat doit être effectif au sens où il ne doit pas consister [ndlr : même à une échelle micro-territoriale] à financer des associations – considérées alors comme des subalternes de l'action sociale – pour qu'elles s'occupent dans leur coin d'un public estimé comme définitivement trop éloigné des services sociaux. Dit autrement, la prise en compte de la question du non-recours implique de proposer des modes d'organisation de l'action publique/collective qui visent à faire de l'objectif de l'accès de tous aux droits un principe de « mobilité sociale », au sens où il ne s'agit pas de se répartir des publics entre acteurs – à nouveau selon une ligne de démarcation entre *insiders* et *outsiders*, de l'action sociale cette fois – mais de les faire circuler vers une offre publique débarrassée de toute image péjorative d'assistance. Cette logique n'échappe pas au CCAS ni aux structures associatives de la ZUS évoquée, comme Arc-en-Ciel représentée lors des Journées par Paul Barnoin. Mais encore faut-il, souligne Philippe Warin, reconnaître l'action sociale qui est réalisée « en profondeur » au sein des structures associatives ou des collectifs d'habitants, le plus souvent dans la plus grande discrétion. Il y a sur ce plan à mettre en avant ce qui se fait concrètement afin de tenir compte des relations ainsi établies avec des personnes ou des familles afin de raccommoier – quand nécessaire et souhaité – leurs relations avec les services sociaux.

En même temps, la démarche de l'aller-vers n'est pas propre aux structures associatives. Comme le montre l'intervention de Catherine Chauveaud sur les démarches « sortantes » expérimentées par des services sociaux des Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), la prise en compte de façon préventive des situations de non-recours à des dispositifs particuliers conduit également les services sociaux à développer les relations aux publics au-delà des guichets, à partir d'actions d'information et d'explication clairement distinctes des opérations de contrôles habituelles. Ce changement dans les pratiques institutionnelles visant à « prévenir le non-recours par des actions sortantes pour expliquer les dispositifs aux publics potentiels », et confirmé par Nathalie Jègue qui en est une actrice directe au sein d'un service social de la CARSAT, fait néanmoins débat.

Sans contester le bien fondé et la nécessité de « l'aller-vers », Olivier Noblecourt tient à indiquer que les services sociaux ne peuvent démultiplier les formes de leur intervention. Pour lui, « les assistantes sociales aujourd'hui n'ont pas le temps de faire de l'action collective et l'aller-vers, ça reste des démarches extrêmement ponctuelles qui ont montré leur pertinence dans le cas de l'ACS mais, en l'espèce, la vie quotidienne d'un service d'action sociale dans un quartier ne peut pas être fondée sur l'aller-vers ». Partant de son exposé sur le projet – suspendu – d'une allocation spécifique jeunes imaginée par le CCAS de Grenoble et surtout de sa recherche doctorale en cours, menée pour une part au sein de Plans locaux d'insertion par l'économique en Rhône-Alpes, Nathalie Blanchet tient à rappeler que les travailleurs sociaux sont de plus en plus sollicités pour être ces intermédiaires chargés de la recherche des publics mais aussi de l'ouverture de droits, et qu'ils ne sont pas, dans les conditions présentes, forcément les mieux placés. Comme elle le dit justement, le travail individualisé conduit nécessairement à agir dans le registre de « l'écoute active », mais celui-ci n'a pas les mêmes intentions ni les mêmes résultats selon que les acteurs ont ou pas des objectifs de résultats assignés, qu'ils se trouvent ou pas dans un champ concurrentiel, etc. Aussi faut-il distinguer, selon N. Blanchet « les travailleurs sociaux d'associations militantes avec un certain nombre d'engagements et le travail social d'une profession qui se retrouve dans la polyvalence ». D'autant que ces derniers « passent d'une gestion de stocks à celle de flux, et qu'ils n'ont justement plus suffisamment ce temps de l'écoute », ajoute Pierre Mazet pour souligner que « l'intervention sociale a pris le pas sur le travail social ».

Reste donc à savoir de quel professionnel ou de quelle structure on parle. Car, le fait remarquer Catherine Chauveaud, il y a des professionnels et des structures de l'action sociale, largement

financés par les collectivités locales pour aider l'accès aux dispositifs d'accompagnement et droits sociaux, qui entrent de plain-pied, du fait de l'évolution de leur public, dans des actions très fines « d'aller-vers ». Ces acteurs tissent des relations de confiance suffisantes pour produire le minimum de reconnaissance sociale ou de dignité, à partir duquel l'accès à l'offre publique (re)devient possible et même (re)prend sens pour les personnes. Selon où l'on se situe, « l'aller-vers » peut être très largement intégré dans les fonctionnements organisationnels et les pratiques professionnelles de l'action sociale, si bien qu'il faut aussi s'interroger sur leurs raisons et leurs conditions. A fortiori dans des contextes tendus de financement de l'action sociale, on ne peut pas dire que les services sociaux n'ont jamais à entrer dans des pratiques de « l'aller-vers » alors même que par endroits les publics les y contraignent. Aussi, ces pratiques peuvent-elles être, doivent-elles être, organisées de façon variable et avec souplesse, selon ce qui est attendu par les publics et les institutions, en jouant notamment sur le curseur de l'écoute active dans un but immédiat de recours à une offre et/ou dans un objectif à plus long terme de reconstruction des individualités.

Au final, ces débats en viennent à confronter deux modèles d'organisation d'une action sociale tournée sur la question du non-recours : le premier, « vertical », articulerait « l'aller-vers » et l'accès aux droits dans des lieux collectifs associant différents acteurs complémentaires, qui rappellent selon certains intervenants des expériences passées de « guichets uniques » ; le second, « horizontal », impliquerait différents acteurs dans des rôles partagés « d'aller-vers » les publics fragiles et d'accompagnement de ceux-ci vers les droits. La discussion montre que les solutions à imaginer n'ont pas à choisir l'un plutôt que l'autre, mais à savoir jouer sur les deux plans selon les contextes et les moments.

Pour autant, il n'en reste pas moins que l'action publique ou collective sur le non-recours passe aussi et pour certains, comme Bernard Dreyfus, d'abord par une formation solide des acteurs et en particulier des travailleurs sociaux sur ce que sont les droits sociaux et leurs réglementations : « Je vais le dire un peu crûment, je préférerais qu'à la place d'avoir des cours où on apprenne aux futurs travailleurs sociaux à s'interroger sur le vécu, ils aient des cours leur explicitant la différence entre une APL et une ALS, ou entre un tarif de première nécessité ou un tarif spécial de solidarité ». Ce rappel à la formation et au-delà à la veille juridique sur l'évolution des réglementations est d'autant plus entendu que bon nombre de participants lient les situations de non-recours à la difficulté d'informer correctement (avec fiabilité et simplicité) les publics du fait de la multiplication et de la complexification des dispositifs et de leurs conditions d'accès.

L'ACTION SOCIALE ET LA CONSTRUCTION D'UNE INFORMATION DU PUBLIC

Raisonné en termes de réseaux d'acteurs conduit aussitôt à penser autrement la production et la circulation de l'information. Les débats introduits par Héléna Revil et Antoine Rode autour des actions en matière de réduction et de prévention du non-recours aux compléments santé gratuite ou aidée, telles la Couverture maladie universelle complémentaire ou l'Aide complémentaire santé, montrent en l'occurrence que « les échanges de bases de données entre organismes sont fondamentaux », comme le souligne Raphaëlle Verniolle. Outre l'évocation du besoin d'échanger des informations administratives afin d'établir avec plus de systématisme l'état des droits potentiels des assurés sociaux, les points de vue convergent pour imaginer qu'une nouvelle organisation de l'information administrative facilite aussi des partenariats dont l'objectif serait d'identifier au plus tôt les publics en situation ou risque de non-recours afin d'agir vers eux au travers d'actions d'information et d'explication ciblées.

Néanmoins, l'information sur les publics, nécessaire pour améliorer ensuite l'information auprès des publics particulièrement vulnérables, ne va pas sans difficultés. Sur ce plan, une distinction est faite entre les publics déjà connus (celui des allocataires ou assurés sociaux des Caisses de Sécurité

Sociale) et ceux qui le sont moins ou plus difficilement, parfois pas. Ainsi, l'une des difficultés est celle que pose l'absence d'adresse connue. C'est donc toute la question de la domiciliation largement évoquée au cours de certains échanges. Car, par exemple, si l'accès à la CMU-C est conditionné par un critère de résidence sur le territoire national, son effectivité – d'autant plus lorsqu'il s'agit de repérer et d'informer de populations potentiellement éligibles – est subordonnée à la connaissance d'une domiciliation. Et que dire, rappelle Raphaëlle Verniolle, de l'accès à d'autres dispositifs, comme l'Aide Médicale d'Etat pour les personnes en situation irrégulière.

La discussion amène les uns et les autres à penser que l'information des publics est un objectif à atteindre à différents niveaux, non seulement à partir des bases de données administratives mais aussi au local, à des échelles territoriales parfois très fines (le secteur, voire le quartier) par le croisement des informations sur les personnes ou les familles en situation ou risque de non-recours. Les échanges en reviennent à souligner la nécessité d'organiser de réseaux d'acteurs. C'est ce qu'explique Elisabeth Maurel lors de son intervention qui lie l'enjeu de la détection et de l'action sur le non-recours au développement de l'observation sociale. Elisabeth Maurel fait état de la possibilité de connaître, sur des territoires circonscrits, les situations de non-recours et d'organiser en conséquence les coproducteurs de cette connaissance comme des acteurs pouvant intervenir dessus à différents niveaux : « l'observation sociale qui s'est beaucoup développée depuis dix ou quinze ans est en train de s'enrichir actuellement de ce que certains appellent des dispositifs de veille ou d'alerte, des systèmes d'information plus réactifs. L'ONPES a engagé un travail de mise au point d'indicateurs d'alertes qui doit répondre aux questions que je viens de poser. Et deux approches ont été utilisées. Une première approche de type baromètre d'acteurs (CREDOC) ; et une deuxième approche participative avec des groupes de personnes en situation de pauvreté. La démarche expérimentale portée par le CCAS de Grenoble sur un secteur de la ville s'apparente à celle du CREDOC dans la mesure où il s'agit de construire aussi un baromètre d'acteurs et de s'appuyer sur la connaissance des acteurs de terrain ». Partant de cette intervention, une définition apparaît de l'organisation en réseau d'acteurs locaux intervenant sur le non-recours, autour de trois termes complémentaires : la production d'une connaissance collective des situations à partir des expériences de chacun (mesure et analyse), l'alerte sur les situations pour que les acteurs du réseau les plus concernés/compétents cherchent sans délai avec les personnes une solution au non-recours (intervention auprès des personnes), l'interpellation des organismes producteurs de l'offre publique afin d'agir sur les causes ou les conditions institutionnelles du non-recours (action en direction des institutions).

Toutefois, il ne faudrait pas oublier pour autant que le non-recours peut être aussi le fait d'acteurs organisés en réseaux. Ainsi, la rétention d'information est parfois une stratégie de la part de certains acteurs institutionnels ou associatifs lorsqu'ils considèrent que l'issue d'une démarche ou demande sera défavorable sinon parfois risquée pour les personnes. Cela est vrai pour les travailleurs sociaux, selon Nicolas Bérut, mais également pour les associations, ajoute Pierre Mazet : « Cette non-proposition, elle est parfois due effectivement à des contingentements, elle est parfois due aussi à une anticipation de ces intermédiaires en raison d'une inadaptation, selon eux, préjugée ou pas, de la catégorie d'équipement ou d'offre prévue, notamment dans les dispositifs d'hébergement d'urgence, dans la mesure où elles sont de plus en plus spécialisées, souvent en fonction des catégories de publics. Parfois, les intermédiaires qui permettent par le biais du 115 ou autres de diffuser l'information et de faire accéder à une offre, font censure en se disant que ça ne va pas marcher ; parfois ils ne connaissent pas ces offres ».

Au-delà de ces questions relatives aux rôles et pratiques des différents acteurs, ou à la circulation des informations et de l'information/explication à apporter aux personnes, les débats sur les liens entre les dimensions organisationnelles de l'action sociale et le non-recours pointent d'autres difficultés sur lesquelles des réponses sont attendues.

Ainsi, Pierre Micheletti demande de ne pas oublier la question également essentielle de la langue et du besoin de traduction : s'organiser pour agir sur le non-recours demande d'entrée de jeu d'être compris par tous, y compris par les populations qui ne maîtrisent pas ou peu le français. Et de souligner ainsi les effets désastreux de certains choix commandés par des raisons financières : « Quand, à Lyon, la DRASS, maintenant transformée en ARS, supprime à Médecins du Monde les budgets de traduction pour Inter Services Migrants, c'est une difficulté supplémentaire pour la médecine somatique mais aussi et surtout pour la psychiatrie dès lors que la partie traduction revêt une importance particulière en matière de santé mentale ». De son côté, pour le SPF, Pascal Rodier parle de travail à faire en direction des populations migrantes, mais pas seulement, pour faciliter « l'acquisition des savoirs de base » : « C'est vrai qu'on a une partie du public, pas tout le public, qui n'a pas les moyens de s'intégrer dans un accompagnement social. Donc, de plus en plus on se retrouve à mettre en place des ateliers d'alphabétisation ». Dit autrement, le « nul n'est censé ignorer le droit » est source de profondes inégalités si l'on ne considère pas que le rapport à l'idée même d'avoir des droits est extrêmement différent selon les individus ou les groupes sociaux, du fait des situations et des trajectoires de chacun. L'action contre le non-recours appelle par conséquent à donner aussi les moyens pour que les obstacles liés à la communication n'entravent pas l'accès aux droits. Là aussi, des prises de parole, comme celle de Marie-France Motte, indiquent que nous serions bien inspirés de regarder ce qui se passe parfois à l'étranger.