

L'analyse du non-recours : au-delà du modèle de la relation de service

Philippe Warin

LE MODÈLE de la « relation de service » aide à rendre compte des interactions entre agents prestataires et usagers. On pourrait s'attendre à ce qu'il permette de comprendre pourquoi la prestation ou le service parfois ne se réalise pas. Ce n'est pourtant pas le cas et la raison se trouve dans la construction même du modèle. Prendre en compte le non-recours, c'est-à-dire le fait qu'une personne ne reçoit pas, tout ou partie, d'une prestation financière ou non financière à laquelle elle a droit, conduit par conséquent à penser un modèle d'analyse distinct. Dès lors, c'est plutôt le concept de « rapport social de service » qui semble pouvoir permettre de modéliser – pour partie – le non-recours comme grille d'analyse du rapport des destinataires à l'offre publique.

49

■ | BRÈVE PRÉSENTATION DU MODÈLE DE LA RELATION DE SERVICE

La notion de relation de service a été théorisée par Erving Goffman dans son étude des interactions à l'hôpital¹, après qu'un autre professeur de sociologie de l'université de Chicago, Everett Hughes, l'a en

Philippe Warin est directeur de recherche au CNRS (université Grenoble-Alpes), cofondateur de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).

1. Erving Goffman, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, Minuit, 1968.

premier introduite dans les années 1950 pour souligner l'intérêt sociologique des métiers de service². Reprenant ces travaux précurseurs, Goffman envisage la relation de service comme une opération de transformation : une relation de service vise à produire par un prestataire (A), à la demande et souvent en relation avec un usager (B), une modification d'une réalité (C) qui concerne ce dernier. L'innovation de Goffman consiste à « introduire une dimension relationnelle dans le cours même de la prestation, là où on peut rendre compte de la production de biens en en faisant abstraction³ ». Partant de cette définition, la relation de service va être modélisée en France par des économistes, au rang desquels Jean Gadrey et d'autres à la suite de Peter Hill⁴, qui la présentent comme une triangulation entre le prestataire, l'usager et les besoins qui les font se rencontrer⁵. Ce schéma d'analyse indique que le prestataire doit faire face à deux dimensions : les besoins de l'usager et la relation de l'usager à ses besoins. Ainsi, la relation de service est-elle pour l'agent prestataire à la fois un « rapport technique », de définition des besoins et de mobilisation de ressources, et un « rapport personnel », d'implication de l'usager dans la production de la réponse à ses besoins.

Le graphique suivant applique ce modèle à l'intervention d'auteurs professionnels au domicile de personnes âgées dépendantes⁶. Il montre que ce type de relation n'est pas simplement une relation de prestation (mesurable en heures de services rendus) qui vise à répondre aux besoins quotidiens de la personne âgée (de A sur C), mais est aussi une relation sociale entre l'intervenant et la personne âgée (de A avec B et souvent des proches) pour agir sur ses représentations et ses manières d'agir de façon à activer, sans déni de sa part, ses capacités d'autonomie (de B sur C).

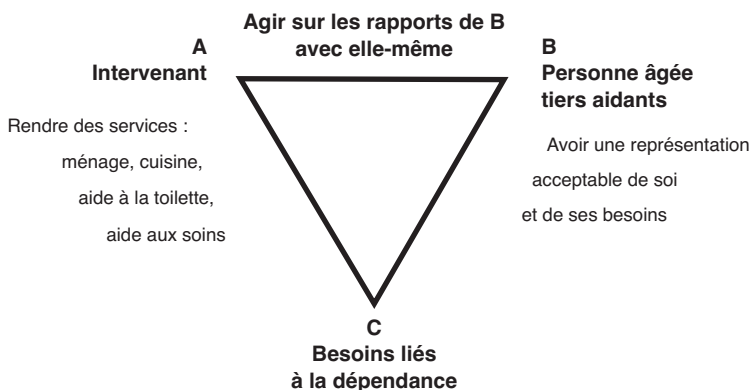
2. Marie Cartier, « Perspectives sociologiques sur le travail dans les services : les apports de Hughes, Becker et Gold », *Le mouvement social*, n° 211, 2005, p. 37-49.

3. Pascal Ughetto, « L'enjeu paradigmatique de la relation de service au sein de la sociologie du travail », *La Nouvelle Revue du travail*, vol. 1, n° 2, 2013, <https://nrt.revues.org/726>.

4. Peter Hill, « On Goods and Services », *The Review of Income and Wealth*, vol. 23, n° 4, 1977, p. 315-338.

5. Jean Gadrey, *Économie des services*, Paris, La Découverte, 1992 ; *id.*, « The Characterization of Goods and Services: an Alternative Approach », *The Review of Income and Wealth*, vol. 46, n° 3, 2000, p. 369-387.

6. Dans le cadre de la recherche « Qualité de l'aide au domicile des personnes fragiles » réalisée par Catherine Gucher (sous la direction de), Stéphane Alvarez, Catherine Chauveaud, Marie-Ange Gallet, Denis Laforgue, Benjamin Vial, Philippe Warin pour la CNSA-DREES-MIRE, 2011.



La prise en compte dans les travaux de recherche sur les services publics de la notion de relation de service et du modèle d'analyse qui en découle a permis de rendre compte de la nature technique et relationnelle des interactions entre agents prestataires et usagers dans un objectif d'amélioration de la qualité des services rendus. Ce champ d'étude se développe en France dans les années 1990 dans le cadre d'un important programme de recherche sur « Les relations de service dans le secteur public » soutenu par plusieurs organisations publiques, ministères et entreprises publiques. Il se donne pour objectif d'analyser les situations d'interactions entre agents prestataires et usagers afin de rendre compte des compétences et des pouvoirs exercés dans la mise en œuvre concrète des services au public. Il s'agit de répondre aux besoins d'efficacité des procédures et d'efficience des ressources mises en œuvre dans le but de moderniser les fonctionnements administratifs, c'est-à-dire de les rendre à la fois plus performants et économes. L'offre proposée aux usagers sous forme d'actes concrets et individualisés (les *outputs*) n'étant pas nécessairement adaptée pour apporter systématiquement les réponses nécessaires aux besoins, l'étude des relations de service offre le cadre d'analyse mais aussi les méthodes d'analyse sociologique nécessaires à cette praxéologie. Inspirée par ailleurs par les travaux anglo-saxons sur la *Street-Level Bureaucracy* (SLB) qui ont pris leur place dans l'analyse des politiques publiques en cherchant à comprendre le rôle des administrations au niveau même de la distribution des biens publics, cette sociologie questionne d'abord les dysfonctionnements des appareils gestionnaires et le rôle réparateur des agents, la rationalisation des relations de service par le formatage des langages administratifs et la standardisation des procédures de communication. Elle est explicitement au service de la réforme administrative⁷. Les

7. Philippe Warin, « Les relations de service, objet de recherches en sciences sociales », *Pyramides*, n° 7, 2003, p. 19-32.

travaux de recherche vont produire une présentation générale des « activités au guichet » qui rend compte de la possibilité d'une modernisation des structures publiques à partir des pratiques quotidiennes des agents⁸. Ils contribuent pour une part au renouvellement de la sociologie du travail⁹. Ce renouvellement paraît singulier à la France alors même que les sociologies britannique et américaine ont analysé le travail dans les services sans la relation de service¹⁰.

UN ÉLARGISSEMENT À LA QUESTION DE L'ADHÉSION DES USAGERS À L'OFFRE PUBLIQUE

Du fait de la transformation des politiques publiques induite par l'inclusion progressive d'autres acteurs que les administrations publiques, notamment des acteurs associatifs mais aussi des entreprises privées, les travaux vont également porter, au-delà de la SLB, sur les *Street Level Organizations* (SLO). L'élargissement de l'objet d'étude vise à considérer l'impact des formes de gouvernance et d'intervention induites par ces arrangements mixtes publics-privés sur les services rendus aux publics. Ces travaux développés plus récemment, notamment à partir de la School of Social Service Administration de l'université de Chicago, s'intéressent concrètement aux effets de la contractualisation sur les organisations et les pratiques professionnelles¹¹.

52

En étudiant sous cet angle la mise en œuvre des politiques ainsi portées, les tensions engendrées par la rationalisation des objectifs et des moyens induite par ces arrangements institutionnels sont au cœur de l'analyse qui se poursuit au plan international sur la thématique des relations de service. Dans les travaux français, ces réalités sont notamment abordées dans le secteur social et problématisées en tant que conséquence d'un processus général de « chalandisation » qui à la fois modifie l'ordonnancement du champ ainsi que son mode de financement, mais tente également de renverser le sens que les acteurs de terrain donnent à leur travail¹². En tenant compte d'une diversité de secteurs d'intervention, des auteurs insistent sur la responsabilité laissée aux agents prestataires chargés de conformer les attentes et de plus

8. Jean-Marc Weller, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, vol. XL, n° 3, 1998, p. 365-392.

9. Isaac Joseph, Gilles Jeannot (sous la direction de), *Métiers du public*, Paris, CNRS éditions, 1995.

10. Pascal Ughetto, *op. cit.*

11. Evelyn Z. Brodtkin, « Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Research », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, n° 2, 2011, p. i199-i201.

12. Michel Chauvière, « Qu'est-ce que la "chalandisation" », *Informations sociales*, n° 152, 2009, p. 128-134.

en plus les conduites des usagers. Ainsi, « le pouvoir discrétionnaire » des agents au contact direct des publics mis en exergue par Michael Lipsky dans ses travaux sur la SLB¹³ se trouve-t-il renforcé¹⁴. Leur action n'apparaît plus simplement comme un travail de réparation/a daptation en vue de rendre un service, mais d'appréciation, le plus souvent sans critères et repères préalables suffisants, de la conduite des usagers dès lors que leurs comportements, et plus seulement leurs conditions et/ou statuts, déterminent l'ouverture et le renouvellement de droits à des prestations financières ou non financières. C'est pourquoi Vincent Dubois a eu raison d'insister sur le travail d'interprétation et de mise en œuvre des contraintes laissé aux agents de première ligne, puisque ce travail est au cœur du « gouvernement individualisé des conduites¹⁵ ». Plus largement, l'importance de ce travail est remarquée dans une diversité de travaux portant aussi bien sur la protection sociale¹⁶, le *care*¹⁷, que la e-administration¹⁸.

Tout en continuant à s'intéresser en priorité au travail des agents prestataires, les travaux sur les relations de service démontrent que l'acte de prestation consiste – vu le rôle croissant des conditions de comportements qui subordonnent l'accès à l'offre – à amener les usagers à se placer dans les rôles et places qui leur sont assignés. Aussi, le modèle initial d'analyse de la relation de service est-il appelé à tenir compte du fait que les agents prestataires ont également à gagner l'adhésion des usagers pour que l'offre publique soit mise en œuvre car acceptée sinon suivie.

13. Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

14. Ian Taylor, Josie Kelly, « Professionals, discretion and public sector reform in the UK: Re-visiting Lipsky », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 19, n° 7, 2006, p. 649-642.

15. Vincent Dubois, « Politiques au guichet, politique du guichet », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (sous la direction de), *Politiques publiques. 2, Changer la société*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2010, p. 282.

16. Lael R. Keiser, « Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program », *Public Administration Review*, vol. 70, n° 2, 2010, p. 247-257 ; Mike Rowe, « Discretion and inconsistency. Implementing the social fund », *Public Money and Management*, vol. 22, n° 4, 2002, p. 19-24.

17. Tony Evans, *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-level Bureaucracy*, Farnham, Ashgate, 2010 ; Roland Petchey, Jacky Williams, Yvonne H. Carter, « From street-level bureaucrats to street-level policy entrepreneurs? Central policy and local action in lottery-funded community cancer care », *Social Policy and Administration*, vol. 42, n° 1, 2008, p. 59-76.

18. David Landsbergen, « Screen level bureaucracy: Databases as public records », *Government Information Quarterly*, n° 21, 2004, p. 25-50 ; Greg Marston, « Employment services in an age of e-government », *Information, Communication and Society*, vol. 9, n° 1, 2006, p. 83-103.

LE NON-RECOURS, UN IMPENSÉ

La sociologie des relations de service ne va pas s'intéresser aux usagers autrement qu'en rendant compte du « faire des agents ». L'usager reste par conséquent une sorte de « faire valoir ». L'approche ouverte en analyse des politiques publiques¹⁹ de la relation de service comme régulation d'intérêts mettant à l'œuvre les représentations plus larges dans lesquelles les usagers projettent leurs attentes vis-à-vis de l'administration, des politiques, voire du politique reste isolée. La sociologie des relations de service ne prend pas en compte cette dimension politique dans la mesure où elle ne cherche pas à considérer le fait que le rapport relationnel entre l'agent prestataire et l'usager ne consiste pas simplement à impliquer ce dernier dans la production de la réponse à ses besoins, mais aussi à créer l'assentiment dans les règles du jeu social institué par les politiques publiques.

Comme le rappelle justement Pascal Ughetto, cette sociologie est une microsociologie dont le principal souci est de constituer des corpus détaillés d'interactions dans le but de voir comment les acteurs de la relation construisent *in situ* le résultat. La conséquence est que cette sociologie n'a pas pour objectif de remarquer et d'étudier les significations des interactions en termes de rapport social, c'est-à-dire d'affrontement à un enjeu de signification sociale de l'offre publique, à partir duquel les protagonistes (notamment les usagers) affirment leur individualité (en particulier d'acteur et de citoyen). Dans le débat sociologique, il y a une différence essentielle entre « la relation » et « le rapport », et donc entre leurs études respectives. La relation porte sur des éléments qui préexisteraient et entreraient donc en relation, alors que le concept de rapport considère que « c'est dans le rapport que les protagonistes se produisent et s'engendrent ». Dans un rapport, « ce n'est pas d'un rôle, fonctionnellement défini dans une société globale hypothétiquement intégrée, qu'il s'agit. On ne participe pas d'un rapport social à la manière dont on assume un rôle ou une fonction sociale [comme dans une relation]. On y participe comme protagoniste, c'est-à-dire comme quelqu'un qui va concourir à l'existence même et au développement du rapport²⁰ ».

Dans la sociologie de la relation de service, le « non-recourant volontaire actif » (pour reprendre la notion d'un chercheur qui a joué un rôle central dans l'importation du thème du non-recours en Europe

19. Philippe Warin, « Les “ressortissants” dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1, 1999, p. 103-121.

20. Philippe Zarifian, « Rapport social de service, client et valeur », *La Nouvelle Revue du travail*, n° 2, 2013, <https://nrt.revues.org/737>.

continentale, Wim Van Oorschot²¹), c'est-à-dire l'utilisateur qui ne fait pas valoir son droit pour des raisons entendues, est par conséquent largement un impensé. Car ce non-recours qui procède d'un affrontement sur la signification de l'offre publique relève pour le coup d'un rapport social et non simplement d'une relation à l'agent prestataire. L'existence même de ce rapport social échappe au regard habituel. Dans notre conception du système administratif, les citoyens sont en effet censés se satisfaire des services et des prestations sociales qui leur sont proposés, et les agents prestataires sont censés les mettre en œuvre systématiquement.

Beaucoup d'acteurs des politiques ne perçoivent pas le phénomène du non-recours, ou alors simplement comme un problème d'information ou de traitement des demandes, alors même que le phénomène renvoie parfois – dans des proportions significatives –, du côté des usagers, à une non-demande assumée, et du côté des agents prestataires, à une non-proposition motivée par différentes raisons²². Les raisons de cette cécité sont nombreuses. Concernant les agents prestataires, il est important de souligner que l'individualisation croissante des politiques sociales ne leur permet pas de se référer à une approche différenciée des publics du fait de l'accumulation de critères et de procédures qu'elle impose. Celle-ci pousse la différenciation selon des normes administratives, mais ne tient aucunement compte de la possibilité d'une « non-envie » comme critère de différenciation des publics. En l'espèce, les agents prestataires ne sont pas en mesure de concevoir que le non-recours pose aussi la question de la pertinence de l'offre publique. Ils persistent d'une certaine façon dans une culture de la domination bureaucratique fondée sur la négation même de toute différenciation des individus/publics au niveau de leurs attentes vis-à-vis de l'offre publique.

21. Selon Van Oorschot, le non-recours volontaire est actif lorsqu'il est porté par des principes, valeurs, et/ou des prises de décision rationnellement construites. C'est par exemple le cas lorsque les personnes considèrent notamment les prestations sociales comme une forme d'assistantat ou de charité et préfèrent se débrouiller seules, ou considèrent comme honteux d'aller demander leur dû. Le non-recours volontaire passif concerne essentiellement des personnes rebutées par les démarches administratives (Wim Van Oorschot, *Realizing Rights. A Multi-level Approach to Non-Take Up of Means-Tested Benefits*, Aldershot, Avebury, 1995). Si l'on suit Van Oorschot, le non-recours volontaire actif procède de la capacité d'un output à inciter son utilisation, soit son « affordance » pour reprendre la notion du psychologue américain James-Jerome Gibson (« The Theory of Affordances », dans Robert E. Shaw, John Bransford (sous la direction de), *Perceiving, Acting, and Knowing. Toward an Ecological Psychology*, Hillsdale, Lawrence Erlbaum Associates, 1977, p. 56-60).

22. On retrouve deux des principales formes de non-recours définies par l'ODENORE : la *non-connaissance*, lorsque l'offre n'est pas connue ; la *non-proposition*, lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre ; la *non-réception*, lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée ; la *non-demande*, quand l'offre est connue mais pas demandée, abandonnée, ou bien un droit ouvert mais la prestation non utilisée, un service accessible mais non sollicité.

L'usager est largement un faire-valoir dans les politiques de réforme administrative. C'est vrai avec la politique du « renouveau du service public » des années 1990²³, ou plus tard avec d'autres grandes étapes de la réforme de l'État, comme la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 1^{er} août 2001 et la décision de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) prise en juillet 2007²⁴. Il faut attendre que la Modernisation de l'action publique (MAP) succède à la RGPP en décembre 2012 pour que l'usage/non-usage des politiques par les publics apparaisse explicitement comme un critère d'évaluation. Le Secrétariat général à la Modernisation de l'action publique (SGMAP) capte l'intérêt pour la conduite des politiques sociales de la question du non-recours à l'offre publique – relancée au début des années 2000 par les travaux de l'Observatoire du non-recours aux droits et services (ODENORE) – au moment même où le gouvernement place l'action contre le non-recours parmi les axes prioritaires du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale présenté par le Premier ministre en janvier 2013. Jusqu'à ce Plan qui signifie la mise sur l'agenda gouvernemental de la question du non-recours, le fait est que l'usager, tout en n'étant plus confiné à la figure de l'assujéti, est loin d'être perçu comme pouvant ne pas recourir et surtout ne pas avoir envie de l'offre publique.

Or c'est bien ce que montrent les travaux sur le non-recours dès lors que leur objectif est d'expliquer pourquoi les bénéficiaires potentiels peuvent résister à l'offre et en quoi leur refus (qui se traduit par du non-recours, par la non-demande ou par abandon) a une signification politique quand il s'explique par des désaccords avec les principes, normes et valeurs qui organisent le contenu de l'offre publique et ses conditions de mise en œuvre. Alors que la sociologie des relations de service partant des SLB ou des SLO ne remarque pas cette dimension politique, les travaux sur le non-recours, et en particulier sur la non-demande volontaire active, s'y intéressent fortement. Ils montrent pourquoi et comment, parfois, le refus de l'offre publique ne relève pas d'un (seul) calcul d'intérêts mais de désaccords sur le sens prêté aux objectifs centraux de l'offre publique ou/et à ses éléments de mise en œuvre (règles, procédures, pratiques).

23. Philippe Warin (sous la direction de), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997.

24. Philippe Warin, « L'hégémonie des "argentiers" sur les politiques substantielles. L'exemple de la LOLF et de la RGPP », dans Peter Knoepfel (sous la direction de), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009, p. 31-50.

Sans entrer dans une explication générale de la dimension politique du phénomène de non-recours présentée par ailleurs²⁵, il s'agit ici de dire en quoi l'analyse du non-recours ne peut pas être contenue dans le modèle de la relation de service. Pour cela, repartons du cas empirique introduit plus haut.

■ | L'IMPASSE DU MODÈLE DE LA RELATION DE SERVICE

Les résultats de la recherche qui sert d'appui ici ont notamment porté sur l'adhésion des personnes âgées (et de leurs proches) aux services d'aide à domicile. En prenant à raison un domaine d'intervention de type SLO largement imprégné du paradigme de la relation de service avant même que son modèle ne diffuse en France²⁶, on peut montrer que celui-ci ne suffit pas pour contenir toutes les dimensions de l'adhésion à l'offre.

Les constats sont les suivants. D'une part, il apparaît que l'adhésion porte sur deux dimensions conjointes : les services rendus et les relations des personnes âgées à elles-mêmes. Sur ce plan, le modèle de la relation de service est manifestement utile. Toutefois, l'adhésion aux services d'aide à domicile ne se construit pas suivant les mêmes attentes selon que la personne âgée est (ou s'estime être) fragile ou bien dépendante. De nombreux entretiens témoignent d'une volonté de « maîtriser l'aléa biologique » dont parle Dominique Memmi²⁷, puisque les personnes âgées continuent de se projeter dans une trajectoire de vie (même si c'est le quotidien répétitif d'une fin de vie) parce

25. Philippe Warin, *Le non-recours aux prestations sociales*, Grenoble, PUG, à paraître en 2016.

26. À reprendre les textes officiels, la compétence professionnelle des intervenants à domicile se situe ici dans leur capacité à agir sur les relations de la personne âgée avec elle-même, son état et ses besoins, au travers d'une attention soutenue, affectueuse et prévenante (sollicitude), mais sans partage des sentiments et des émotions (sympathie). Cette compétence est attendue des « travailleuses familiales », définies comme des « travailleurs sociaux qui assurent à domicile des activités ménagères et familiales », dans l'article 1 du décret n° 74-146 du 15 février 1974, *Journal officiel* du 25 février, cité par Jeannine Verdès-Leroux (*Le travail social*, Paris, Minit, 1978, p. 127). L'auteure indiquait il y a trente-cinq ans dans son étude sur le travail social comment des documents semi-officiels du ministère de la Santé de l'époque signifient les compétences des travailleuses à domicile en termes de : « attrait et aptitudes pour les relations avec autrui : relations sécurisantes, détendues, chaleureuses », « capacité d'adaptation », « motivation sociale éprouvée ». Le but étant de disposer de cette façon de « l'autorité naturelle » pour mener à bien, c'est-à-dire selon des critères de temps et de bon sens (« qualité non moins modeste »), les activités qui sont programmées.

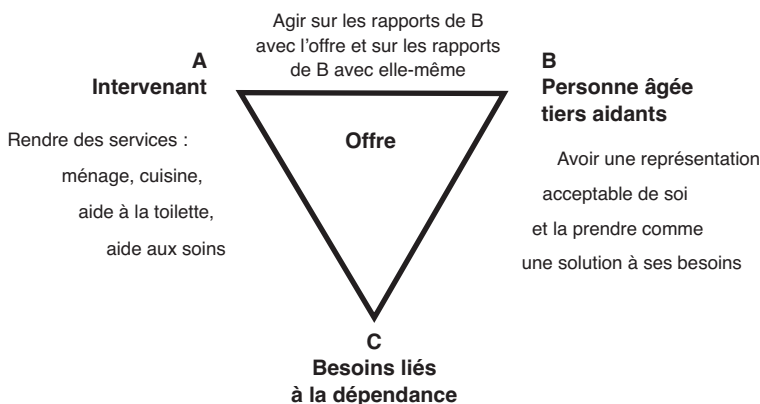
27. Dominique Memmi, « Vers une confession laïque ? La nouvelle administration étatique des corps », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 1, 2000, p. 3-20.

que c'est la seule façon d'exprimer des souhaits ou des exigences à travers lesquels elles peuvent continuer à (se) gouverner ou en tout cas en avoir le sentiment. Or selon que la personne âgée est fragile ou dépendante, les souhaits ou les exigences par rapport auxquels se construit l'adhésion aux services d'aide à domicile ne sont pas les mêmes. À écouter les personnes âgées, il apparaît que sur fond de souhaits et d'exigences, les fragiles ont besoin d'être rassurés sur leur vieillissement, alors que les dépendants ont besoin d'être respectés dans leur état. Les personnes âgées fragiles adhèrent aux services d'aide à domicile quand ceux-ci garantissent leur corporéité et valorisent leur sociabilité. Les personnes âgées dépendantes adhèrent aux services d'aide à domicile quand ceux-ci respectent leurs incapacités.

Dans l'un et l'autre cas, les personnes âgées espèrent ne pas être disqualifiées, mais soit reconnues comme personnes que seule la fragilité physique empêche de pouvoir réaliser le travail délégué aux intervenants, soit respectées malgré leur état de dépendance. L'évitement de cette disqualification est à la fois l'enjeu de la relation de service et le cœur du savoir-faire des intervenants, mais également le critère à partir duquel les personnes âgées adhèrent ou pas aux services d'aide à domicile (aux aides définies en termes d'actions et de volumes horaires). En effet, les personnes âgées évaluent les services d'aide à domicile au travers d'échelles de valeurs très variées, même si leur appréciation de l'offre tourne en général autour de quelques attentes principales porteuses de normes : la corporéité, la sociabilité, le respect. Aussi peuvent-elles ne pas recourir à l'intégralité des heures proposées dans les plans d'aide²⁸ si leur contenu, au-delà même des possibles inconvénients liés à leur réalisation (notamment le *turnover* des intervenants), leur disconvient, c'est-à-dire les heurte dans leurs perceptions de leurs propres besoins ainsi que dans leurs représentations du traitement de la vieillesse et de la dépendance tel que perçu au travers des services proposés. Dans ce cas, la non-utilisation de la totalité des services proposés s'explique par des conflits de représentations et de normes partant du sens à accorder à l'aide à l'autonomie. Le non-recours relève explicitement d'un affrontement à un enjeu de signification. C'est un acte de signification et donc, par référence à Roland Barthes, un acte profondément social.

28. Une étude préparant cette recherche, réalisée par l'ODENORE à l'échelle d'un département en 2005, indique que l'écart entre les heures facturées et les heures accordées des plans d'aide s'élève à 170 000 heures, ce qui représente 2,7 millions d'euros de non-dépenses. La recherche menée ensuite dans trois départements constate que plus de la moitié des bénéficiaires de l'APA à domicile consomment moins de 50 % des heures préconisées. Pourtant les besoins demeurent, massivement, et des budgets ont été votés.

Cet exemple démontre que l'acte de la prestation n'a rien d'évident ni de systématique. Sa réalisation se confronte parfois à des résistances de la part des usagers. C'est pour cela, rappelons-le, que les interactions entre agents prestataires et usagers induisent nécessairement des régulations de normes et de principes²⁹. Dès lors, le modèle de la relation de service devrait être écrit autrement si l'on veut tenir compte des résistances qui produisent du non-recours. En particulier, le travail de l'agent prestataire (l'intervenant à domicile, mais aussi l'équipe médico-sociale) ne consiste pas seulement à agir sur les rapports de l'usager avec lui-même (ses besoins) mais également avec l'offre proposée :



L'exemple débouche sur une observation générale. Dès lors que l'on tient compte du fait que le service n'est pas nécessairement rendu, le modèle initial de la relation de service ne fonctionne plus, tout simplement parce qu'il est impuissant à intégrer une telle hypothèse dans les rapports, et technique et relationnel, qui le composent. En particulier, le non-recours volontaire actif conduit à considérer que la question n'est pas seulement, ni principalement, celle du rapport de l'usager à ses besoins, mais celle du rapport de l'usager à l'offre proposée. Le cas pris pour exemple – mais bien d'autres permettraient d'aboutir à la même démonstration – indique surtout que le rapport de l'usager à ses besoins est lié à son appréciation de l'offre.

Habituellement, on considère que le rapport à l'offre dépend des besoins. Cette perception indique la prégnance encore forte du paradigme du consommateur. Or, l'analyse du non-recours permet d'observer les choses autrement. Alors que l'usager a des besoins, il peut

29. Philippe Warin, « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 1, 1993, p. 69-95 ; *id.*, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002.

refuser l'offre du fait de son appréciation de celle-ci. Cette appréciation peut concerner la satisfaction que le bénéficiaire potentiel pense pouvoir retirer de l'utilisation de l'offre pour répondre à ses besoins (sa « valeur d'usage »). Elle peut aussi porter sur la « propriété objective » générale qu'il attribue à l'offre en termes de progrès social, de protection, de solidarité, d'assistance, etc. (sa « valeur d'échange »). Or l'intérêt de l'offre en termes de valeur d'usage (utilité) n'est pas toujours suffisant si sa valeur d'échange (signification sociale) ne lui paraît pas acceptable.

Ce processus d'appréciation de l'offre est au cœur de « la réception des politiques par leurs publics » que les travaux sur le non-recours contribuent à introduire comme objet central de recherche dans le champ de l'analyse des politiques publiques. Cet objet de recherche renouvelle l'étude de la mise en œuvre des politiques sous l'angle de la pertinence de l'offre pour ses destinataires. Il ouvre aussi une possibilité intéressante pour l'analyse des *policy feedbacks* (étude des conséquences de l'expérience individuelle des politiques publiques et des rapports avec les organisations prestataires sur la confiance dans les institutions) dès lors que l'on se donne pour objectif de vérifier l'existence de relations entre non-recours subi/volontaire, formation de jugements politiques et comportements politiques.

■ UN ENCOMBRANT POSTULAT

Le modèle de la relation de service n'est pas conçu pour décrire les cas de non-recours volontaire actif et surtout il n'explique pas comment les agents peuvent y remédier. Il se cantonne à l'intervention de l'agent sur le besoin de l'utilisateur et à la relation de l'utilisateur avec son besoin. Et laisse de côté la perception par l'utilisateur du contenu de l'offre au-delà de l'acte de la prestation (l'utilisateur n'est que le faire valoir). Pour intégrer ce type de situation qui est loin d'être orpheline (le non-recours en général est un phénomène massif et la non-demande volontaire n'est pas résiduelle), le modèle devrait introduire ce qu'il laisse donc de côté : l'offre publique et ses significations sociales pour l'utilisateur, quand bien même la sociologie de la relation de service vise à montrer comment les agents prestataires ont la capacité de soutenir les interactions par le triple registre du relationnel (des civilités), du technique, mais aussi du contractuel (des droits et devoirs préétablis pour chacun des protagonistes)³⁰.

Pour la même raison, les autres formes du phénomène échappent tout autant au modèle. La non-connaissance par manque d'information

30. Isaac Joseph, *Erving Goffman et la microsociologie*, Paris, Puf, 1998.

ou par difficulté à la maîtriser, qui est statistiquement la forme la plus courante, est *de facto* absente du modèle car celui-ci se situe au niveau d'interactions engagées. L'idée même que pour ces raisons la relation de service n'ait pas lieu n'est pas prise en compte (le service sera rendu). Pour sa part, la non-réception serait au plus un accident puisque le modèle a pour but principal d'éclairer les compétences pratiques des agents prestataires. Et la non-proposition, quelles que soient ses raisons, est incasable dans le modèle de la relation de service, qui ne voit que les agents en train de rendre le service à/avec l'utilisateur. Avec cette focale, la sociologie des relations de service (en France) a contribué à promouvoir le concept de « servuction » pour signifier l'organisation systématique et cohérente de tous les éléments matériels et immatériels de l'interaction agent-utilisateur nécessaire à la réalisation d'une prestation de service³¹. Or l'organisation systématique et cohérente, c'est-à-dire ici formatée sinon industrialisée, est loin d'être assurée. Par conséquent, on ne peut guère douter que les inégalités dans l'accès aux outputs se retrouvent aussi dans les relations de services lorsque les agents sont amenés, notamment, à réguler la demande par le rationnement voire la pénurie de l'offre³².

L'offre publique n'entre pas en ligne de compte dans le modèle de la relation de service car celui-ci repose sur un postulat : l'offre est nécessairement réalisée. Considérant donc que le service sera rendu, la seule question est de savoir comment il le sera et comment améliorer le processus de production (une sociologie au service de réformes). Le problème est que c'est loin d'être toujours le cas. Le service n'est pas systématiquement rendu pour de multiples raisons, liées pour commencer aux conditions de l'offre elle-même.

Michael Lipsky a parfaitement perçu cette situation alors qu'il ne s'intéressait pas à proprement parler au modèle sociologique de la relation de service. Toute son analyse des *street-level bureaucrats* a en effet consisté à étudier les manières de faire des agents prestataires face aux différentes contraintes qui pèsent sur leur travail en direction des populations. N'oublions pas que ses terrains d'observation étaient en particulier les grandes villes nord-américaines qui dans les années 1970, comme New York, sont en situation de quasi-faillite sinon de banqueroute. Aussi l'analyse de Lipsky est-elle placée, comme le rappelle fort justement Mike Rowe³³, sous le sceau d'un « rationnement des

31. Pierre Eiglier, Éric Langeard, *Servuction. Le marketing des services*, Paris, McGraw Hill, 1987.

32. Alexis Baron, *Innover dans les politiques sociales. Pratiques du changement*, Grenoble, PUG, 2013.

33. Mike Rowe, « Going Back to the Street. Revisiting Lipsky's Street-level Bureaucracy », *Teaching Public Administration*, vol. 30, n° 1, 2012, p. 10-18.

ressources » à distribuer et des moyens d'action pour les réaliser. Plutôt que de modéliser ou de théoriser la relation de service, Lipsky observe et commente l'action des agents prestataires en situation de fortes contraintes budgétaires. Son analyse pionnière porte alors sur la manière de mettre en œuvre des prestations règlementées pour répondre aux demandes des usagers en tenant compte des contraintes financières (de ressources), mais aussi légales (d'objectifs et de réglementations de politiques publiques) et managériales (de performance des systèmes organisés). Elle montre que le pouvoir discrétionnaire des agents prestataires procède à une orchestration permanente de règles, contraintes et demandes.

Aussi, l'importation du modèle de la relation de service en France qui se fait à l'époque grâce à la traduction des œuvres d'Erving Goffman a-t-elle pu paraître curieuse à certains des chercheurs participant au programme de recherche signalé plus haut, au sens où elle associait dans de mêmes présentations, au risque de les confondre, le travail de réparation décrit par Goffman et l'exercice du pouvoir discrétionnaire mis en avant par Michael Lipsky. Pourtant les deux n'ont ni les mêmes origines disciplinaires ni les mêmes objets scientifiques, entre analyse microsociologique des interactions et analyse sociopolitique du travail administratif.

CONCLUSION

La cécité du modèle de la relation de service face au non-recours est symptomatique de la difficulté à considérer pour le moins que les usagers (mêmes fragiles et dépendants) peuvent décider par eux-mêmes de l'emploi ou non de l'offre proposée en fonction de sa valeur d'usage (l'utilité) et de sa valeur d'échange (le type de rapport social imposé aux usagers). La sociologie de la relation de service ne perçoit pas du coup la dimension politique du non-recours volontaire actif au travers des désaccords signifiés avec les principes et normes de l'offre publique. En accompagnant pour un temps des réformes administratives, elle s'est installée contre l'État, « tout contre » ; comme ce fut le cas de la sociologie urbaine³⁴ avec laquelle elle a du reste quelques filiations, à la fois par les chercheurs et les acteurs institutionnels qui ont largement porté l'une et l'autre dans les années 1990. Partant de là, il ne s'agit pas de critiquer cette sociologie et encore moins de chercher une polémique. Simplement, on peut observer sa difficulté à concevoir la possibilité d'un non-recours volontaire actif quand bien même les autres formes du phénomène révéleraient son existence.

34. Michel Amiot, *Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1986.

Aussi l'impensé dont il est question est-il largement partagé. Parmi les chercheurs et les décideurs, mais également parmi les agents prestataires eux-mêmes, comme le montrent les résistances du travail social face aux actions de prévention contre le non-recours³⁵.

Au final, la question n'est pas que le phénomène de non-recours grille le modèle de la relation de service, mais que celui-ci étant incapable de le saisir, le non-recours devient à part entière l'objet d'un autre modèle d'analyse. C'est ce qui est en train de se passer avec la construction du non-recours comme catégorie d'analyse et d'action, à son tour portée par des mises sur agendas gouvernemental et institutionnels : la mise en œuvre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et sa déclinaison dans les nouvelles conventions d'objectifs et de gestion contractualisées entre l'État et les organismes sociaux ; la prise en compte progressive mais volontaire du non-recours comme axe des politiques locales de lutte contre les exclusions. Aujourd'hui les travaux sur le non-recours portent essentiellement sur les politiques sociales au sens large et questionnent directement, en passant par une lecture de leurs facteurs de réussite et d'échec³⁶, la recherche d'efficacité et de justice sociale en situation de crise. Surtout, on peut considérer que l'approche du non-recours a besoin d'un modèle d'analyse distinct, pour la simple raison que celui de la relation de service démontre qu'il n'y a pas de définition possible du professionnel sans faire intervenir l'utilisateur (ou le client) alors que l'analyse du non-recours conduit à considérer qu'il n'y a pas d'utilisateur sans tenir compte de son rapport à l'offre, à son contenu normatif, au-delà même de l'acte de la prestation.

Dans la mesure où l'analyse du non-recours montre ce que le modèle de la relation de service ne peut intégrer, il faudrait examiner comment l'un et l'autre, au-delà de leurs objectifs et orientations propres, peuvent s'articuler. Si comme nous l'avons suggéré le point nodal se trouve dans une problématisation des rapports conjoints des agents prestataires et des usagers à l'offre, nous aurions probablement intérêt à revenir au concept de « rapport social de service ». Comme l'a expliqué l'un de ses principaux instigateurs, Philippe Zarifian, ce concept cherche à rendre compte de l'aspect structurant et pour partie structuré des rapports sociaux de production des prestations et services³⁷. Plus précisément, il indique que le rapport social de service

35. Philippe Warin, « L'action sur le non-recours devant les résistances du travail social », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2014, p. 65-78.

36. Philippe Warin, « Le non-recours comme conséquence de l'échec des politiques sociales », Aix-en-Provence, Congrès de l'Association française de science politique, session thématique 37, 2015.

37. Philippe Zarifian, *op. cit.*

procède à la fois de l'affrontement des agents prestataires, face aux demandes à traiter, aux contraintes financières, légales et managériales de l'offre (ce qu'a pointé Lipsky), et de l'affrontement des usagers au contenu normatif de l'offre (ce que montre l'analyse du non-recours). Partant des deux, il s'agit d'un affrontement général des prestataires et des destinataires à un enjeu (qui peut être en partie commun) de signification sociale de l'offre publique (de ses contraintes et de son contenu normatif). Le concept de rapport social de service semble avoir tout son sens pour modéliser le non-recours comme grille d'analyse, puisqu'il conçoit que les publics ont leur mot à dire sur la pertinence de l'offre publique³⁸ au regard de ses valeurs d'échange, relativement à leurs besoins sociaux et à leurs conceptions (morales) du « juste pour tous » ou (éthiques) du « bon pour soi³⁹ ».

38. *Ibid.*

39. Philippe Warin, *Le non-recours aux politiques sociales. Éléments pour une approche sociopolitique*, *op. cit.*