

COLLOQUE INTERNATIONAL

« Les parcours sociaux entre nouvelles contraintes et affirmation du sujet »

17 au 19 novembre 2010 – Université du Maine

Séance plénière « Complexité et diversité des parcours sociaux ».

Parcours sociaux et offre publique

Philippe Warin, directeur de recherche CNRS/PACTE – Observatoire des non-recours aux droits et services (ERT ODENORE - <http://odenore.msh-alpes.fr/>) – Grenoble. philippe.warin@iep-grenoble.fr

Les parcours sociaux sont en partie construits par l'offre publique qui, dans de multiples domaines, prépare et oriente plus ou moins largement les possibilités des individus, des groupes sociaux ou des populations. Sans verser dans une lecture déterministe qui viserait à s'affranchir de toute trace de contingence, d'événement, d'imprévisibilité, et qui ferait siens les vieux tabous de la sociologie, on peut admettre que la notion de parcours (individuel ou social) comme catégorie de l'action publique contient une idée de *guidage social* imposé aux individus¹. Ce point de vue est notamment conforté par « la sociologie de l'imprévisibilité » dans les parcours sociaux : dans bien des cas que l'imprévisibilité peut être anticipée, organisée, prise en compte à partir de solutions instituées préétablies [Grossetti, 2004].

Pourtant, la représentation de *l'individu autonome et responsable* qui submerge aujourd'hui bon nombre de politiques publiques (sociales et de santé, éducatives et de formation, etc. [Cantelli, Genard, 2007]) pourrait laisser croire l'inverse. Ces normes envahissantes, sinon dominantes, de l'autonomie et la responsabilité individuelles scellent en quelque sorte la liberté de choix des destinataires comme principe premier de l'action publique. On sortirait ainsi du registre de l'imposition qui, dans l'action sociale en général, s'est largement fondue dans la logique de la prescription que des pratiques d'accompagnement individuel, tant promues ces temps derniers, seraient venues assouplir [Mégevand, 2005].

¹ Durkheim évoquait l'utilité, voire la nécessité d'un « guidage social » des individus, à travers notamment un système de valeurs partagé.

En fait, les institutions ne relâchent pas leur emprise sur le guidage des parcours sociaux en changeant d'état d'esprit dans la manière de considérer leurs publics. L'essaimage de multiples dispositifs de subjectivation au sein de l'action publique (ou de reconnaissance de la centralité de l'individu, de sa singularité, de son profil biographique) impose des processus de sélection des publics ciblés et des techniques de mise en œuvre conditionnelle de l'offre publique. Si l'on reconnaît la centralité de l'individu, sa singularité, son profil biographique, c'est encore et toujours pour inscrire les parcours individuels dans les normes et les calendriers institutionnels, comme l'avait signalé Jean-Claude Passeron en s'intéressant à « *l'institution biographique* » [1990].

A partir de là, on peut s'interroger sur le sens des ruptures individuelles avec ce social institué, organisé autour des normes de l'autonomie et de la responsabilité individuelles, mais aussi sur le sens et les conséquences des réponses institutionnelles qui tentent de remettre dans des parcours contrôlés – toujours sous le sceau de ces normes – les individus éloignés de cette offre.

Notre propos reprend certains de nos travaux récents et articule donc brièvement trois observations et quelques remarques et questions en conclusion :

1 – Avant même que de façon comparative Alain Ehrenberg [2010], à la suite d'autres auteurs (notamment : [Vrancken, 2007]), ne vienne discuter de la singularité (bien française) de l'explication du problème de la cohésion sociale par l'avènement de l'autonomie comme condition (du fait de la prévalence des liens d'interdépendance sur ceux d'indépendance dans les sociétés holistes, en opposition aux sociétés individualistes), des travaux s'intéressant à la mise en œuvre des politiques publiques ont indiqué que ces normes de l'autonomie et de la responsabilité individuelles provoquent parfois des fuites : ce que nous appelons « *la non-demande sociale* » dans nos études des phénomènes de non-recours à l'offre publique [Warin, 2010a].

La non-demande ne peut pas être assimilée au modèle de la « *défection* » chère aux théories du consommateur informé et rationnel qui décide de ne pas prendre (ou acheter) et de reporter/retarder sa demande. D'autres explications entrent en jeu. En particulier, les situations de non-demande découlent souvent de conflits de normes et de pratiques. Ces conflits renvoient aux désaccords entre, d'une part, les règles qui déterminent le contenu de l'offre et ses conditions d'accès, et, d'autre part, les valeurs, représentations, expériences, situations et attentes à travers lesquelles les destinataires les perçoivent. Une non-demande surgit notamment lorsque l'offre impose des conditions qui paraissent irréalisables ou inacceptables.

En particulier, une conditionnalité qui demande aux destinataires de démontrer leur autonomie et responsabilité, véhicule des modèles de *l'accomplissement de soi*. Ces modèles sont difficilement accessibles pour certains, tant pour des raisons sociales, économiques et psychologiques, que pour des raisons morales ou politiques. En particulier, la technique de l'activation, avec ce qu'elle suppose comme procédures à respecter, peut susciter : une non-demande par dénigrement de ses propres capacités, une non-demande par découragement devant la complexité de l'accès, ou encore une non-demande par non adhésion aux principes de l'offre [Warin, 2010b]. La non-demande indique alors une non-adhésion aux normes de l'autonomie et de la responsabilité individuelles mises en œuvre au travers de cette technique de l'activation et d'autres (sélectivité dans l'accès à une ressource, différenciation tarifaire et reste à charge, modulation du niveau d'une prestation financière en fonction de critères particuliers, etc.). Elle s'explique comme *impossibilité* (question de capacités) ou comme *incompatibilité* (question de valeurs). Dans l'un et l'autre cas, l'offre publique censée organiser les parcours à partir de l'implication des individus produit l'inverse de l'effet normalement recherché, en provoquant du non-recours subi ou choisi, ou une « *bifurcation* » pour reprendre ce terme à la sociologie des parcours sociaux [Grossetti, 2006].

Le fameux Revenu de solidarité active peut être pris pour exemple (voir encadré) :

Pour le moment nous disposons de très peu d'éléments pour qualifier en termes de non-recours la faible/ou lente montée en charge du RSA activité. Le Rapport intermédiaire 2009 du Comité d'évaluation du RSA rendu à partir des résultats de l'expérimentation indique cependant la faible attractivité financière du RSA activité : « *Près d'un quart des bénéficiaires du RSA activité seul devraient percevoir moins de 50 € par mois d'après le modèle de micro-simulation, alors qu'ils ne représentent que 13% des effectifs observés au 30 septembre 2009* » (p. 27). Cela signifie la possibilité d'un désaccord avec le but du mécanisme d'intéressement du RSA qui est de soutenir durablement un revenu d'activité défaillant.

Outre la faible effectivité du RSA activité due à sa faible attraction financière, on peut au regard de travaux sur le non-recours « par non demande » indiquer d'autres aspects sur lesquels la pertinence même du dispositif peut encore être mise en cause. Les remarques portent cette fois sur le RSA socle :

Le deuxième objectif central du RSA, rappelé dans les motifs de la Loi est d'« *Offrir à chacun un accompagnement social et professionnel performant et adapté à ses besoins* ». Là aussi il faut se retenir de critiquer avant d'avoir les résultats de l'enquête évaluative 2011. Cela étant, on peut d'ores et déjà remarquer que cet accompagnement des allocataires du RSA socle est assorti d'un régime de devoirs et obligations pouvant être dissuasif.

Des commentateurs avertis soulignent que l'individualisation de l'obligation de suivi, pour tout membre d'un ménage bénéficiaire du RSA socle dont les revenus professionnels ne dépassent pas un certain seuil (500 €), fait que certains se voient désormais imposer un accompagnement (par exemple, les signataires de contrats d'insertion), alors que d'autres s'en voient libérés (par exemple, les titulaires d'un contrat aidé) [Angotti, 2010]. Le contrôle des efforts faits pour retrouver un emploi porte non plus seulement sur le bénéficiaire du RSA mais également sur les autres actifs hors emploi du ménage. D'une façon générale, l'ensemble des contrôles s'organise sur un rythme plus fréquent et au travers des modalités contraignantes du fait de leur caractère impersonnel et à distance, impératif et sans recours.

Un tel régime de devoirs et d'obligations peut rebuter pour des raisons d'inaccessibilité et/ou d'inacceptabilité des normes imposées. Même dans sa partie la moins innovante (RSA socle), le dispositif peut faire l'objet de refus qui mettraient en cause sa pertinence sociale et à partir de là sa légitimité politique.

Source : [Warin, 2010c].

2 - Dit autrement, les normes de l'autonomie et de la responsabilité individuelles peuvent produire une déperdition parmi les publics visés, en étant irréalisables (car impossibilité) ou bien inacceptables (car incompatibles).

Lorsqu'à travers leurs techniques d'application ces normes sont perçues comme irréalisables, les situations de non-demande sont contraintes et renvoient aux inégalités sociales, c'est-à-dire ici aux handicaps liés à l'appartenance sociale, au manque de capacités, au statut imposé que l'offre avive². L'impossibilité pour les

² Le tout premier texte français parlant de non-recours s'inscrivait dans la problématique alors dominante des inégalités sociales (aujourd'hui submergée par celle de l'exclusion) pour expliquer celles-ci par les inégalités d'accès aux politiques sociales [Catrice-Lorey, 1976].

individus de répondre/satisfaire aux conditions imposées par les normes de l'autonomie et de la responsabilité, que ce soit au travers de la technique de l'activation ou d'autres, peut avoir pour conséquence de mettre à mal le *respect de soi* quand les individus ne se perçoivent plus à égalité des autres. Ne pas pouvoir assumer les normes qui conditionnent l'accès à la solidarité disperse le sentiment d'égalité [Dubet, 2004] et dilue même l'idée de sa propre citoyenneté [Warin, 2008]. Aussi, l'expérience de ces normes peut être source de souffrance : elle cristallise l'expérience d'un échec devant l'injonction qui est faite à l'individu d'être sujet et auteur de sa vie.

En revanche, la citoyenneté ressurgit quand la non-demande est choisie et non plus subie, c'est-à-dire quand les normes en question sont perçues comme inacceptables. L'Etat qui assurait jusque-là l'autonomie des individus par une « égalité de protection », maintenant la leur renvoie. A eux de montrer qu'ils sont autonomes et responsables : c'est la nouvelle condition pour être aidé, la nouvelle logique de la solidarité. Face à une offre qui change sur le fond, ne pas recourir peut être aussi un signe de désaccord : la non-demande choisie exprime alors une contestation, un refus (ne pas accepter ce régime d'autonomie et de responsabilité).

Les politistes auront du mal à considérer cela comme un comportement politique : le non-recours ne donne pas lieu à une expression collective. On peut cependant objecter que la non-demande, comme comportement volontaire, signale une *abstention politique*, au sens où elle exprime un désintérêt et/ou un désaccord avec l'offre publique proposée. La pertinence de l'offre publique est mise en cause ; et de cette façon la légitimité du politique qui en est responsable.

3. Des réponses collectives sont recherchées pour répondre à ces situations de replis subis ou volontaires devant l'offre publique organisée autour de l'autonomie et de la responsabilité du destinataire.

Les phénomènes de non-recours n'échappent pas (ou de moins en moins) aux acteurs des politiques, malgré la nouveauté du thème et du terme, en France en tout cas. Parmi les réponses qui émergent, certaines cherchent à prévenir et à réduire la

non-demande et les autres formes de non-recours [Warin 2010a]. Le paradoxe – au moins en apparence – est que les réponses tentées s'évertuent à renforcer l'autonomie des individus alors même qu'ils ont décroché de parcours institués (parcours de personnes à qualifier, à soigner, à éduquer, à ramener dans des droits, etc.) à cause notamment des conditions (impossibles ou inacceptables) imposées par les normes de l'autonomie et de la responsabilité. Avec d'autres pratiques de l'intervention sociale, consistant souvent à agir plus avant sur la psychologie ou le psychisme des individus, l'objectif est encore et toujours d'appliquer le même type de normes pour accompagner les personnes. Il suffit de voir l'insistance avec laquelle l'intervention sociale sur les plus précaires se fonde sur une « *éthique du proche* » [Astier, 2007] et sur des techniques d'autonomisation visant à (re)donner aux personnes estime de soi, confiance en soi, responsabilité et sens du réalisme [Ion, Laval, Ravon, 2007 ; Baillergeau, Bellot, 2007], en cherchant même parfois – en particulier dans certains pays anglo-saxons – à construire les individus comme coproducteurs des politiques sociales [Gilliatt, Fenwick, Alford, 2000]. Aussi, la difficulté principale de ce type de réponse est-elle, dans la répétition de techniques et de normes qu'une partie des destinataires ne peut ou ne veut assumer.

On le voit, le non-recours aux dispositifs « de seconde intervention », œuvrant à une *remise en capacités* des individus les plus précaires, n'est pas négligeable ; il se mesure notamment en termes d'abandon de démarches. Ainsi, les normes de l'autonomie et de la responsabilité individuelles, après avoir fait des *victimes* ou produit des *rebelles*, à la suite fabriquent des *perdus de vue*. Il y a dans cette logique d'ensemble quelque chose de rapsodique : les mêmes causes entraînent les mêmes effets et les aggravent même. Comme le montrent plusieurs de nos enquêtes sur le non-recours, ceux qui sortent des dispositifs constituant le dernier filet de l'action sociale sont alors très loin de revenir vers quelque formule de l'intervention sociale que ce soit. L'invisibilité sociale est aussi l'effet des dispositifs de lutte et de prévention de l'exclusion.

Que faire alors avec ceux qui échappent encore ? Chercher à intervenir – suivant les mêmes normes ? – ou bien les laisser jusqu'à ce qu'ils ne reviennent d'eux-mêmes le cas échéant ? Les termes peuvent paraître brutaux. Pourtant ce sont ceux de l'alternative dans laquelle se situe aujourd'hui la recherche de réponses à l'exclusion

sociale. Cette alternative dépend fondamentalement de la façon dont on traite le problème de la responsabilité individuelle :

- soit, les individus sont tenus pour responsables de leurs préférences et, dans ce cas, l'option consiste à leur indiquer des parcours, et ensuite libre à eux de les emprunter ou pas. L'exemple actuel de l'assurance maladie en France est particulièrement significatif :

La sélectivité par la technique du reste à charge explique massivement le non-recours à l'Aide complémentaire santé en France. Ce dispositif d'aide à la mutualisation créé en 2005, dont le rôle devrait s'étendre encore (dans la logique actuelle dominante des « recettes de poche », où l'on a aussi les déremboursements croissants etc.) est sous-utilisé du fait du reste à charge pour les bénéficiaires potentiels. Ceux-ci sont libres d'utiliser ou pas l'attestation d'ACS que leur procure leur CPAM. Certains préfèrent dépenser autrement leur argent que de se payer une complémentaire santé malgré l'aide de l'Etat. Cette marchandisation de la protection sociale induit nettement des comportements de consommateur.

- soit, on considère que la responsabilité individuelle dépend du degré de choix et de contrôle exercé par l'individu sur sa situation et, dans ces conditions, l'option est de continuer développer – tant que besoin ? Avec quels moyens ? – des processus d'accompagnement social.

Il reste néanmoins que par son contenu ou sa forme l'offre de parcours institués n'est pas nécessairement acceptable pour les personnes, si bien que la solution dépend toujours de ce que les pouvoirs publics mettent dans la balance. La question de la non-demande n'évacue donc en rien celle de l'offre publique, mais au contraire pose pleinement celle de son attractivité et de son acceptabilité.

4. Ce propos conduit en conclusion vers quelques remarques et questions portant sur les limites de l'institué (et de l'instituant) dans les parcours sociaux administrés :

- Partant de l'étude des situations de non-recours et plus particulièrement de non-demande, on se donne la possibilité d'analyser l'effectivité et la pertinence des normes censées libérer les choix et capacités des individus, et d'interroger en particulier la légitimité du régime de normes qui guide

aujourd'hui les parcours sociaux institués, notamment les normes de l'autonomie et de la responsabilité individuelles.

- Au moment où la réforme des systèmes de protection sociale en Europe cherche explicitement à trouver une voie médiane entre l'approche solidariste de l'égalité des droits et une approche capacitaire foncièrement individualiste de l'égalité des chances, la question de la non-demande sociale a l'effet même du « pavé dans la mare ». Elle oblige à se demander si la voie recherchée est souhaitée par la population la plus directement concernée lorsque certains – parfois en grand nombre – ne demandent pas ou plus d'accéder à l'offre qui leur est destinée ? Dit autrement, la non-demande subie ou choisie pose explicitement la question de la justification d'un modèle de sécurisation du destin de chacun face à l'arbitraire, par l'application des normes de l'autonomie et de la responsabilité censées permettre l'indépendance sociale ; d'autant que l'approche solidariste semble avoir la préférence de beaucoup.
- Sans opposer l'une et l'autre de ces approches, on peut se demander s'il est concevable sur le plan démocratique d'ignorer la non-demande qui apparaît *a fortiori* comme l'expression éminente de la liberté individuelle, c'est-à-dire qui exprime la possibilité pour une personne d'accepter ou de refuser une option qu'on lui propose (ou lui impose). N'y a-t-il pas là une réalité sociale, que l'approche théorique d'un *modèle d'égalité des chances soutenable* [Savidan, 2007] – qui remodèle largement la notion de parcours social – aurait intérêt à prendre en compte dès l'amont, pour éviter un grave malentendu ?
- Comment rendre compte des « écarts aux normes » et de leurs significations sociales et politiques, sinon au travers d'évaluations ? Sachant la réticence prononcée de la recherche pour le travail évaluatif, est-on cependant en mesure de construire une critique objective et utile de la notion de parcours social telle qu'elle est instituée ou normée aujourd'hui ?

Références bibliographiques

Angotti M. « Revenu de solidarité active : quelle nouvelle donne sociale ? », *Esprit*, 2010, n°3/4, pp. 68-76.

Astier I., *Les Nouvelles Règles du social*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Le lien social, 2007.

Baillergeau E., Bellot C. (dir.), *Les Transformations de l'intervention sociale. Entre innovation et gestion des nouvelles vulnérabilités ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007.

Cantelli F., Genard J.-L. (dir.), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, Série Politique, 2007.

Dubet F., *Les inégalités multipliées*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2004.

Gilliatt S., Fenwick J., and D. Alford, "Public Services and the Consumer: Empowerment or Control ?", *Social Policy & Administration*, 2000, 34(3), pp. 333-349.

Grossetti M., *Sociologie de l'imprévisibilité. Dynamiques de l'activité et des formes sociales*, Paris, PUF, 2004.

Grossetti M., « L'imprévisibilité dans les parcours sociaux », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 2000, n°120, pp. 5-28.

Ion J., Laval C. et 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. (dir.), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, Série Politique, 2007, pp. 157-168.

Mégevand F., « L'accompagnement, nouveau paradigme de l'intervention publique », in Ballain R., Glasman D. et R. Raymond (dir.), *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUG, 2005, pp. 179-199.

Passeron J.-C., "Biographies, flux, itinéraires, trajectoires", *Revue Française de Sociologie*, 1990, XXXI-1, pp. 3-22.

Savidan P., *Repenser l'égalité des chances*, Paris, Grasset, 2007.

Vrancken D., « Politique publiques, politiques de l'individu », in Cantelli F., Genard J.-L. (dir.), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, Série Politique, 2007, pp. 77-86.

Warin P., « Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un 'vivre hors droits' », *Vie sociale*, 2008, n°1, pp. 1-11.

Warin P., « Les politiques publiques face à la non-demande sociale », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 2. Des politiques pour changer la société*, Paris, Presses de Science-Po, 2010a, pp. 211-229.

Warin P., « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La Vie des idées*, 1^{er} juin 2010b, http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100601_warin.pdf

Warin P., « Un recours progressif au RSA : quelques questionnements », 8^{ème} Journée des Insertions, Campus 2000, Liège, 20 octobre 2010c.