

Congrès AFS 2011

RT6 : « Protection sociale, politiques sociales et solidarités. Innovation et expérimentation : acteurs, territoires et dispositifs ».
Session 4b : Institutions sociales aux prises avec le nouveau management public

« Le non-recours aux droits comme question publique : innovations dans la production des politiques sociales ».

Auteur : Philippe Warin, directeur recherche CNRS, laboratoire PACTE, Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore – Equipe de recherche du MESR) – philippe.warin@iep-grenoble.fr

La question du non-recours aux prestations sociales a été importée en France au milieu des années 1990. Les difficultés d'accès aux minima sociaux ont été le principal déclencheur alors que la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales était mise en avant sur la scène politique. Sans rappeler ici l'origine parfois ancienne du thème du non-recours dans différents pays¹, notons simplement que depuis le début des années 2000 il se propage en France du côté des acteurs nationaux ou locaux des politiques sociales : administrations, organismes de Sécurité sociale, collectivités territoriales ou institutions. En l'espace de quelques années le non-recours est remarqué en tant que réalité à mesurer, analyser et traiter. Les prestations sociales légales (notamment sous condition de ressources), mais aussi les prestations extra-légales, l'aide sociale et les dispositifs d'accompagnement sont pris en compte, en même temps que ce thème s'ouvre à des questionnements sur l'accès à la santé, aux transports, aux loisirs, au logement, à la justice, etc. Sa diffusion apparaît fortement liée aux enjeux évaluatifs qui lui sont attribués ; c'est vrai en France comme ce fût le cas dès l'origine en Grande-Bretagne². Au-delà de ce rappel (I), il s'agit de présenter et de classer les actions mises en œuvre aujourd'hui pour réduire ou prévenir le non-recours. Deux grandes logiques d'action apparaissent : l'une s'inscrit dans un rapport inchangé aux destinataires de l'offre publique de droits et de services ; l'autre, au contraire, cherche plutôt à le transformer (II). Tout dépend en particulier du type de non-recours pris en compte en priorité. De ce point de vue, la typologie que nous avons proposée³ distingue d'autant mieux les choix des acteurs que ceux-ci la reprennent à leur compte, comme ils puisent dans les travaux d'étude et de recherche produits sur le sujet pour expliquer et justifier leurs actions en la matière. Au total, l'émergence du thème du non-recours donne lieu à des innovations dans la production des politiques publiques : elle peut introduire des aménagements dans les fonctionnements existants ou bien les prémisses de changements en profondeur dans les rapports avec les destinataires de l'offre publique (III).

¹ Se reporter au site du réseau thématique européen EXNOTA (Exit from and non-take up of public services) : www.exnota.org

² Voir la très instructive thèse de Marie-Pierre Hamel, « Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni ». Science-Po Paris, décembre 2009.

³ Le non-recours renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre. Trois types de non-recours peuvent être distingués :

- 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.

<http://odenore.msh-alpes.fr/documents/odenorewp1.pdf>

I. Une émergence du thème du non-recours liée au besoin d'évaluation.

Pour commencer, quelle est la place donnée au thème du non-recours par les acteurs centraux des politiques sociales (inspections générales, directions d'administrations centrales, établissements publics nationaux à caractère administratif, observatoires nationaux, et même institutions de la République) ? A ce niveau, force est de constater que ces acteurs sont de plus en plus nombreux à faire du non-recours une justification principale du besoin d'évaluer les politiques publiques, les fonctionnements organisationnels et les pratiques professionnelles ; par exemple :

- Dans un rapport de 2005 sur « Ceux qui ne demandent rien », l'Inspection Générale des Affaires Sociales alerte sur la nécessité pour les interventions sociales d'intégrer « *la question de la «non-demande» d'intervention sociale de proximité [qui] reste mal identifiée malgré son importance* ». Ce document insiste sur le besoin de développer « *l'évaluation de la non-demande [qui] reste largement fonction des volontés politiques ou de stratégies volontaristes de politiques* »⁴. Parlant de « *la quasi totalité des rapports et études sur l'évaluation ou la mise en œuvre des politiques publiques* », les rapporteurs soulignent que « *ceux-ci sont essentiellement centrés sur l'efficacité et l'efficacités des dispositifs ; à ce titre ils traitent de la facilité d'accès à ces dispositifs et donc aussi de leur effectivité, mais de fait n'abordent pas en général la question de la non-demande* »⁵. Aussi, le rapport souligne-t-il l'urgence d'une évaluation des multiples causes de la non-demande de façon à ce que l'intervention sociale ait pour priorité de regagner des publics qui peuvent lui échapper, par désintérêt ou même par perte de l'idée d'avoir des droits sociaux. Parmi les expériences suivantes certaines font écho à cette incitation.
- Un peu avant, sous l'égide de la ministre déléguée à la lutte contre l'exclusion⁶, la Direction Générale des Affaires Sociales (DGAS) utilise le thème du non-recours pour proposer le dispositif « Point d'Accueil en Réseau pour l'Accès aux Droits » (PARADS) dans le cadre du Programme 177 des politiques de lutte pour l'inclusion sociale en application de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 1^{er} août 2001. L'idée est de diffuser une culture sur le non-recours pour intervenir rapidement sur les situations concrètes. Cette proposition incite au développement concerté d'évaluations de situations, produites par des acteurs de terrain (agents publics ou associatifs) organisés de façon à ce que chacun puisse compter sur l'autre si celui-ci est mieux placé pour apporter une réponse immédiate. Son succès décline une fois que l'aide au financement des dispositifs est reportée sur les Directions déconcentrées. Mais le principe d'une action en réseau se retrouve dans d'autres initiatives, comme on peut le voir plus loin.
- Parmi les établissements publics nationaux à caractère administratif, le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque

⁴ Mikaël Hautchamp, Pierre Naves, Dominique Tricard, Rapport de la Mission « Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ? », Paris, IGAS, rapport n° 2005-026, mars 2005, p.6.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000195/0000.pdf>

⁵ Op. cit. p. 8

⁶ Nelly Ollin, d'abord ministre déléguée à la Lutte contre la précarité et l'exclusion, puis ministre déléguée à l'Intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion sous les gouvernements Raffarin.

maladie (davantage connu sur le nom de Fonds CMU) créé par la loi du 27 juillet 1999 instaurant la CMU commande de études sur le non-recours aux dispositifs d'assurance maladie complémentaire gratuite (Couverture Maladie Universelle Complémentaire : CMU-C) ou aidée (Aide Complémentaire Santé : ACS). En incluant dans ses rapports annuels d'évaluation de la loi CMU des éléments quantifiés, le Fonds fait du non-recours un critère principal d'évaluation des dispositifs pour lesquels il a une mission d'analyse en plus de sa mission de financement. Le thème est prégnant dès le premier rapport d'évaluation rédigé en décembre 2001 puisque le Fonds peut tenir compte des résultats d'études spécifiques. Avec une grande régularité, la Lettre du Fonds (*Références*, lancée en février 2001) fait état de mesures chiffrées du non-recours souvent croisées avec différentes variables, notamment la composition familiale et les revenus. Il s'agit à notre connaissance de la seule évaluation régulière chiffrée du non-recours (à des dispositifs particuliers) aujourd'hui en France. Les données présentées n'indiquent cependant pas à quel type de non-recours on a à affaire. Pour cela, il faut revenir aux études quand elles comportent ces précisions produites par des analyses complètes.

- L'introduction officielle du non-recours comme critère d'évaluation est peut-être en train de s'opérer après quelques tentatives avortées, dont celle de la DGAS devant le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) en 2006 lors d'un débat général sur les indicateurs de pauvreté. Il est en effet important d'indiquer que la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF), qui a joué un rôle central dans le transfert du thème en France au milieu des années 1990, et la Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES) du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, produisent actuellement une enquête nationale d'envergure pour l'évaluation du Revenu de Solidarité Active (RSA). Cette enquête est la première de cette importance en France à introduire des modules de questions sur le non-recours. Pour avoir participé à sa préparation et maintenant à l'analyse des données, on peut dire que cette enquête n'oublie aucun type de non-recours puisque au-delà de nombreuses questions sur l'information sur le RSA et les démarches entreprises ou pas, les deux questionnaires très détaillés (l'un pour la phase téléphonique, l'autre pour le face-à-face) s'intéressent à la non-demande par non intérêt ou par non acceptation des principes ou des conditions. Tout en se gardant de conclusions hâtives, la réalisation de cette enquête marque peut-être une étape importante dans la reconnaissance publique du thème en France.
- Est-ce lié ? Nous ne le savons pas. En tout cas, il est intéressant de savoir également que très récemment, en mai 2011, le Centre d'Analyse Stratégique (CAS)⁷ et la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) en clôture d'un cycle de séminaires sur « La cohésion sociale par ses instruments » ont accepté que le non-recours soit présenté en tant que possible critère d'évaluation des politiques sociales. En prenant date sur le sujet devant l'actuelle Secrétaire d'Etat à la Cohésion Sociale et en présence notamment de la Présidente de la Société Française d'Evaluation, les

⁷ Le CAS est un organisme directement rattaché au Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=2

responsables du CAS et de la DGCS ont validé l'intérêt du thème du non-recours. Les discours de politiques publiques produits à cette occasion insistent sur la nécessité d'éviter les dogmes pour faire preuve de pluralité méthodologique. Ils soulignent l'intérêt d'une évaluation par le non-recours du fait du questionnement nouveau qu'il permet d'introduire. C'est donc sous couvert du besoin d'innover dans les manières de déchiffrer le social que ce thème semble percoler au sommet de l'appareil d'Etat.

- Pourtant, l'Observatoire national de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) créé par la Loi de 1998 sur les exclusions pour promouvoir la connaissance sur ces questions sociales a intégré très tôt le thème du non-recours. Il lui est même consubstantiel si l'on considère que cette création répondait en partie à la demande des associations qui ont contribué à introduire sur l'agenda politique la question de l'accès aux droits ; comme ce fût le cas plus tôt, dans les années 1960, en Grande-Bretagne avec le *Welfare Rights Movement* rassemblant des acteurs administratifs, associatifs et académiques (Hamel, Warin, 2010). Cela étant – mais en restant très prudent sur ce point du fait d'informations partielles –, il ne semble pas que cet Observatoire national ait cherché à construire le non-recours comme possible indicateur ni même comme indice de la pauvreté et de l'exclusion. On relève au plus la proposition d'un « Taux de renoncement aux soins pour raisons financières » parmi les onze indicateurs centraux de mesure de la pauvreté proposés par l'ONPES en 2008⁸. Cette proposition est robuste puisqu'elle peut s'appuyer sur des enquêtes régulières produites par l'Institut de Recherche et de Documentation en Economie de la Santé (IRDES) et par l'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM), reconnues récemment par la ministre des Solidarités comme faisant partie du « système de veille sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale »⁹. Pour autant, et en laissant ici des débats sur les limites de ces enquêtes, on peut supposer la possibilité d'un lien plus substantiel entre mesure du non-recours et conception d'indicateurs de précarité, pauvreté et exclusion. Cette observation nous conduit à souscrire au constat fait par Nicolas Duvoux selon lequel « dans les instances nationales la question du non-recours est un chantier à ouvrir totalement »¹⁰.
- Autre événement à rapporter, le Conseil d'Etat a organisé le 11 février 2011 avec la participation de la Direction de la Sécurité sociale et l'Ecole Nationale Supérieure de Sécurité sociale (EN3S) des Entretiens sur « Fraudes et protection sociale ». Cette manifestation avait pour objectifs de cadrer et de légitimer la lutte contre la fraude sociale (aux cotisations et aux prestations) au moment où les pouvoirs publics en font une priorité. Aussi est-il important de souligner que les débats ont présenté l'accès aux droits comme pendant de la lutte contre la fraude sociale. Dans la synthèse des Entretiens, Julien Damon reliera explicitement les deux : « Si lutter contre la fraude a un coût, c'est, sur un autre plan, qu'il s'agit d'un pan d'action publique singulièrement payant. La lutte contre la fraude a, véritablement, un pendant : l'accès aux droits. [...] Lutter contre la fraude peut être seulement répressif et intrusif (en matière d'évaluation du train de vie, des conditions de vie, d'isolement en particulier), c'est

⁸ ONPES, Mesures et évolution de la pauvreté, Rapport 2007-2008. http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_mesures_-2.pdf

⁹ *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n° 2688, 24 décembre 2010, p. 6.

¹⁰ Intervention de Nicolas Duvoux lors des 1^{ères} Journées scientifiques de l'ODENORE en juin 2010. Actes à paraître.

aussi une manière, ou plutôt une modalité, d'évaluer la situation exacte, en termes de droits, des assurés, des cotisants ou des bénéficiaires dont les situations sont vérifiées » (Damon, 2011 : 541). L'accès aux droits et indirectement le non-recours sont ainsi considérés comme étant des enjeux liés cette politique de contrôle de la bonne affectation des ressources publiques. L'avenir dira si les actions menées abordent de concert les deux aspects.

- Ce rapide balayage de l'émergence du thème du non-recours au travers des besoins d'évaluation ne peut oublier le Médiateur de la République qui s'est saisi explicitement du thème il y a trois ans en soutenant la création de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE : <http://odenore.msh-alpes.fr/>) en équipe de recherche reconnue par le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Le non-recours lui a paru significatif du risque qu'encourt l'Etat social s'il n'est plus capable de répondre aux besoins des populations les plus démunies. Son souci d'une remontée d'informations et de données sur le non-recours vers les services centraux de la médiation correspond à la nécessité de border à partir d'éléments d'évaluations (mesures et explications) les initiatives prises pour éviter l'assistanat. De son point de vue, un Etat social équitable et bien géré est celui qui évite autant la sur-utilisation que la sous utilisation des systèmes de protection. Aussi, le Médiateur appelle-t-il dans une interview récente à « *comprendre les effets comportementaux des politiques* »¹¹. Cette invitation n'est pas suivie de recommandations pour l'évaluation. Elle suppose néanmoins de pouvoir analyser les relations possibles entre comportements de sur-recours et de non-recours (travail scientifique) de façon à permettre ensuite une modélisation de ces comportements donnant lieu à des interventions en amont.
- Le niveau européen ne doit pas être négligé non plus. La Direction Générale à la Recherche supporte l'idée d'encourager des recherches évaluatives et méthodologiques sur les phénomènes de non-recours, en particulier pour identifier les effets des régimes de conditionnalités sur les comportements des publics. Cette perspective est assez proche de celle indiquée par le Médiateur de la République. Par exemple, à l'occasion de débats préparatoires sur le nouvel agenda social européen, cette Direction a pris l'initiative d'une conférence sur les nouvelles inégalités¹² qui a valorisé notamment des travaux sur le non-recours développés dans une série de recherches réalisées dans des programmes-cadres successifs. Des chercheurs européens, dont des personnalités scientifiques comme Richard Wilkinson, Maurizio Franzini, Duncan Gallie, Joakim Palme, ... ont été réunis pour débattre notamment de l'intérêt d'une recherche visant à comparer les résultats des dispositifs mis en œuvre pour améliorer l'inclusion sociale des populations à l'écart des systèmes de protection et d'aide sociale. Cet appel à la recherche pour participer à une évaluation de type *benchmarking* profile apparemment certains appels d'offres à venir du 7^{ème} programme-cadre de recherche ; c'est peut-être un autre indice de l'émergence du

¹¹ *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n° 2704, 8 avril 2011, p. 41.

¹² "New and Growing inequalities: a challenge for the social, economic and democratic development of the European Union? Insights from Socio-Economics Sciences and Humanities for the EU 2020 strategy for inclusive growth", organisé par la Commission européenne (Direction L "Science, Economie et Société") et le Comité économique et social européen, le 11 novembre 2011 à Bruxelles. http://ec.europa.eu/research/social-sciences/events-131-presentations_en.html ; expressément sur le non-take up of social benefits: P. Warin, M.-P. Hamel: "Access to social rights: criteria for evaluating public sector reforms".

thème du *non-take up of social benefits* dans les évaluations à venir des politiques sociales nationales.

- Par ailleurs, on peut remarquer comment une diffusion du thème s'opère au local vers des collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes), des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), des Centres communaux d'action sociale (CCAS). A ces niveaux, le non-recours apparaît comme une notion pratique pour rendre opérationnel le besoin, partout affirmé, de mesurer les impacts individuels des actions produites. Portant l'idée que l'action publique est ni efficace ni juste si une partie du public lui échappe ou pire s'en détourne, la notion de non-recours rend plus évidentes les questions du *Que produit ?* et du *A quoi sert l'action publique ?* au fondement de la démarche évaluative. Aujourd'hui ces acteurs appellent à comprendre les impacts des dispositifs et des pratiques sur les populations partant de la question du non-recours abordée sous ses différents aspects.

Ces quelques assertions donnent une première idée du lien entre l'émergence du thème du non-recours et les attentes en termes d'évaluation. Cette relation est en partie due au fait que la recherche qui s'est spécialisée sur le sujet a annoncé d'emblée l'enjeu évaluatif du thème du non-recours. Cela correspond à une stratégie scientifique. C'est une façon de fixer un point de rencontre avec les acteurs afin d'accéder à des ressources indispensables pour la recherche, en allant parfois jusqu'à se placer dans le *policy-process*¹³. C'est aussi une manière d'analyser les politiques publiques au niveau crucial – et pourtant peu étudié sur le plan académique en France – de leur réception par leurs destinataires. Notamment en dégagant plusieurs types de non-recours à partir d'observations accumulées, il est devenu évident que le non-recours, en plus de poser la question de l'effectivité de l'offre publique (*l'offre est-elle effectivement délivrée aux publics concernés ?*), introduit directement la question de sa pertinence (*l'offre publique est-elle acceptable et utile du point de vue des publics ?*) qui renvoie à la légitimation de l'intervention publique (Warin, 2010a).

Au niveau des acteurs de la mise en œuvre des politiques sociales, l'opérationnalisation du thème du non-recours varie. Elle poursuit des objectifs différents. Le bilan que nous pouvons en tirer montre que l'une ou l'autre des deux logiques suivantes sous-tendent la prise en compte du non-recours :

- La première est une logique de renforcement des « droits-créances ». Elle consiste à saisir le thème du non-recours dans le but améliorer l'accès à l'offre publique. Dans ce cas, l'évaluation du non-recours (par des calculs de taux) vise à rendre plus performants les dispositifs d'information des publics, d'accompagnement de ceux-ci vers les droits et services, de recours non contentieux en cas de réponse tardive, de non réponse ou de décisions non justifiées.
- La seconde est une logique de prise compte des « utilités collectives et individuelles ». Il s'agit ici de revoir le mode de définition de l'offre publique et de réexaminer son contenu. Cette fois, l'évaluation du non-recours (par compréhension

¹³ P. Warin, « Une recherche publique dans le *policy process* : tactique et raison scientifique », communication présentée au Colloque international de la SQSP en mai 2008 à Montréal.

des situations) peut conduire à substituer une logique de la demande par les destinataires à une logique de l'offre préconstruite et à changer ainsi assez radicalement les rapports avec les ressortissants des politiques publiques.

II. Diversité des réponses, homologie des logiques.

Partant de cette présentation de l'émergence du thème du non-recours, comment les acteurs qui s'en saisissent l'opérationnalisent-ils autour de l'une ou l'autre de ces deux logiques ?

La logique des droits-créances.

Les organismes de l'Assurance maladie sont aujourd'hui ceux qui au sein de la Sécurité sociale sont les plus mobilisés sur le thème du non-recours. Il n'en fût pas toujours ainsi. Sans entrer dans le détail de la prise en compte du non-recours de ce côté ci puisque Héléna Revil présente une communication sur le sujet lors d'une session du RT6 à ce colloque, tenons-nous à constater que les efforts mis en œuvre se concentrent sur ce que nous avons appelé un traitement administratif de la question du non-recours (Warin, 2009). Il s'agit pour l'essentiel de quantifier le non-recours à des dispositifs d'assurance maladie complémentaire gratuite ou aidée dans un double but : produire une statistique du phénomène ; identifier les assurés concernés afin d'intervenir vers eux au moyen d'envois en masse de courriers d'information et plus rarement d'actions d'explication « sortantes » en direction de groupes-cibles (actuellement à l'état d'expérimentations au niveau de services sociaux de Caisses d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail – CARSAT).

La réponse apportée ici s'inscrit dans une réaffirmation à l'échelle d'un organisme de la protection sociale de la procédure administrative non contentieuse (ANC), c'est-à-dire de l'ensemble des règles qui régissent les formes d'élaboration des actes administratifs. Ces règles de forme constituent des garanties fondamentales pour les assurés sociaux comme pour les usagers des administrations et des services publics. Elles rappellent le droit de chacun à être informé de la nature et de l'étendue de ses droits, à être aidé éventuellement par un accompagnement personnalisé à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans des conditions prédéfinies de délais, de fiabilité et de transparence. Depuis des décennies ces droits-créances (*droits à ...*) ont été constitués et renforcés au travers d'une rhapsodie de politiques de l'usager. Jusque-là les Conventions d'objectifs et de gestion (COG) élaborées par les Caisses nationales de Sécurité sociale peinaient à asseoir en faveur des assurés sociaux un véritable « *droit aux droits* » selon le constat de Jean-Michel Belorgey (2007). Cette instrumentation de la question du non-recours par l'Assurance maladie conduit à la mise en place d'actions d'information et d'explication qui donnent une certaine réalité à la logique des droits-créances dont on sait que l'histoire est consubstantielle à la construction de la notion d'usager. Cela étant, l'accélération va probablement venir dans les organismes de Sécurité sociale de la lutte contre la fraude. La parution en mars 2011 de l'arrêté définissant le contenu du répertoire commun de la protection sociale devrait simplifier les démarches des bénéficiaires des droits

et des prestations par la mise en commun d'informations entre les organismes de protection sociale et entre ces organismes et l'administration fiscale¹⁴.

Une logique de ce type est également à l'œuvre au niveau local, non plus en direction de publics entiers (les bénéficiaires potentiels d'un dispositif donné) mais de populations prises en compte sur des micro-territoires urbains dans la diversité des droits et services auxquelles elles peuvent prétendre. C'est ce qui se passe en particulier à chaque fois que des acteurs locaux de l'action sociale – notamment des CCAS – se saisissent du thème pour organiser à l'échelle de quartiers de « zones sensibles » des dispositifs collectifs de repérage et d'action directe pour corriger des situations personnelles ou familiales de non-recours. Les dispositifs expérimentés aujourd'hui relèvent d'intentions qui peuvent être différentes de celles animant l'Assurance maladie.

Le management par résultats de l'activité des Caisses et des moyens qui leur sont alloués a conduit certaines d'entre elles à être particulièrement actives sur le thème du non-recours dès lors que celui-ci a été désigné parmi les priorités d'action de l'actuelle COG. La prise en compte du thème du non-recours s'explique ici par le besoin de répondre à des attentes fixées au niveau central. Cette innovation « sur commande » a donné lieu en quelque sorte à une pratique nouvelle d'information *sur* les publics et *des* publics qui est appliquée maintenant dans le réseau des Caisses Primaires d'Assurance Maladie.

En revanche du côté des acteurs locaux de l'action sociale, la mobilisation sur le thème s'explique par le besoin de remettre de l'ordre dans les missions de service public, les subventions accordées à des prestataires extérieurs et les partenariats institutionnels entre financeurs de l'aide sociale. A noter que cette remise en ordre est également souhaitée au regard des défis auxquels le travail social professionnel est aujourd'hui confronté. Reprenant l'analyse à trois niveaux de Michel Chauvière (2004), il s'agit du : défi de la connaissance, car les difficultés sociales ont besoin d'être mises en mots mais aussi en chiffres ; défi démocratique, puisque les destinataires ont des droits opposables tant aux professionnels qu'aux décideurs ; défi des qualifications, car la qualité des services rendus et surtout les effets attendus sur les populations demande à revoir les compétences professionnelles et les fonctionnements administratifs pour que ceux-ci ne produisent pas d'obstacles dans l'accès aux droits. Parfois aussi cette remise en ordre est justifiée au regard du marasme d'une politique de la Ville vidée de ses moyens : l'idée que l'on retrouve dans certains travaux nord-américains actuels (Glaeser, 2011) est que les politiques publiques doivent aider les personnes pauvres et non les territoires pauvres. Il y a là une rupture avec la défiance de l'administration à l'égard des gens et une mise en cause de l'accent jugé trop important sur les investissements matériels (infrastructures, bâtiments, équipements). Quels que soient les motifs, cette remise en ordre s'effectue en tout cas autour d'une logique d'action qui est celle de l'accès de tous aux droits posé aujourd'hui comme principe majeur de l'action sociale.

Du côté de l'action sociale locale, le thème du non-recours sert donc également à rendre opérationnelle la logique des droits-créances. L'offre nouvelle vise explicitement à répondre aux besoins d'information, d'explication et d'accompagnement qui ressortent de diagnostics partagés de situations de non-recours. Au travers d'un management participatif appuyé sur

¹⁴ Arrêté du 21 mars 2011, J.O. du 30 mars 2011.

la technique du projet de service, se mettent en place des collectifs d'acteurs (travailleurs sociaux, agents administratifs de centres sociaux et de services municipaux, membres d'associations ou de collectifs d'habitants) qui ont pour mission de constituer sur des micro-territoires des plates-formes d'accès aux droits pensées à partir de l'examen collectif des situations de non-recours rencontrées par chacun. Ces plates-formes qui ont une fonction d'accueil (parfois dans des espaces que l'on cherche à créer en « lieux de vie ») sont conçues comme un portage individualisé de droits-créances au plus près des populations, même si on verra plus bas qu'elles sont plus que cela.

Ces deux exemples indiquent par conséquent comment des acteurs de la Sécurité sociale ou de l'action sociale se saisissent de façon convergente du thème malgré des raisons et des contextes qui leur sont propres. De part et d'autre il s'agit de concrétiser des droits-créances pour rendre effectifs les droits sociaux. Ces acteurs puisent alors dans l'arsenal des mesures qui de longue date ont permis d'échafauder le principe de « citoyenneté administrative » pour répondre essentiellement au non-recours par manque d'information, qui n'est que l'un des types de non-recours.

En situant celui-ci essentiellement du côté des obstacles de nature cognitive (déficit d'information, difficulté de compréhension, déficit d'autonomie dans les démarches administratives), ils relient *de facto* le non-recours à la précarité et à l'exclusion. Ils considèrent la prise en compte du non-recours comme une réponse concrète (nécessaire mais pas suffisante) à ces problèmes. Cette opérationnalisation du non-recours est une application explicite de l'article 1 de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998, qui attend de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux de l'action sociale, des organismes de Sécurité sociale, ainsi que des institutions sociales et médico-sociales la mise en œuvre des principes d'écoute, d'accompagnement et de suivi dans les droits des populations en situation de précarité ou d'exclusion, dont la juridicité qui a été affirmée progressivement dans une longue série de Lois, décrets et circulaires¹⁵.

La logique des utilités collectives et individuelles.

L'opérationnalisation du thème du non-recours ne suit pas seulement une logique des droits-créances qui apparaît comme l'attribution aux personnes en difficulté dans l'accès à leurs droits du statut classique de *l'usager* en tant que personne qui « *a droit au service* »¹⁶.

Les mêmes acteurs ou d'autres prennent en compte le thème du non-recours dans une perspective qui vise à considérer principalement les limites de l'offre publique partant des jugements de valeur de ceux qui en particulier ne demandent (plus) rien, pour reprendre le titre du rapport de l'IGAS cité au début. Plusieurs types d'actions vont dans ce sens et conduisent non plus à revitaliser le statut d'usager mais à pratiquer un rapport différent aux destinataires de l'offre de façon à prévenir le non-recours et en particulier la non-demande.

¹⁵ Cette affirmation se poursuit depuis, comme en attestent en 2002 la Loi relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé dans son titre II (« Démocratie sanitaire ») et la Loi « rénovant l'action sociale et médico-sociale ».

¹⁶ La notion contemporaine de l'usager est attribuée à Pierre Laroque qui donne cette définition : « *L'usager est celui dont la satisfaction est l'objet même du service. Bénéficiaire et fin du service, l'usager pourra non seulement exercer un contrôle sur l'organisation générale du service, mais encore exiger le fonctionnement à son profit : il a droit au service* » (Laroque, 1933).

Le besoin d'évaluation affiché dans ce cas part du constat fourni par la recherche selon lequel la non-demande peut s'expliquer en particulier par un désaccord sur le contenu de l'offre et/ou sur ses modalités d'accès. Des actions sont alors mises en place soit pour tenir compte de ces désaccords, soit pour les prévenir. Elles ne visent pas à construire les destinataires comme créanciers de certains pans du droit objectif. Elles les considèrent en revanche comme des acteurs dans la définition et la mise en œuvre de l'offre de droits et de services. Prenons pour exemples deux types d'action menés au local par des services sociaux en lien ou pas avec des associations ou des collectifs d'habitants.

Le premier type d'action consiste dans la foulée de la mise en place de plates-formes d'accès aux droits mentionnée ci-dessus à organiser une interpellation régulière des organismes sociaux, collectivités territoriales et entreprises ayant des missions de service public (transports, énergie, logement) à partir de l'examen collectif de situations de non-recours. Il s'agit de permettre un débat sur le contenu de l'offre et son organisation directement avec les responsables des politiques locales ou au local. Avec ces processus collectifs d'inventaire et d'analyse, une expertise d'usage est mise en avant non pas pour répondre à des situations individuelles mais pour tenter de modifier là où c'est possible les systèmes de prestations et d'aides financières, des dispositifs d'accompagnement, des fonctionnements d'équipements, etc. (Warin, 2011). Ces pratiques que nous avons décrites dans deux rapports de recherche récents¹⁷ parviennent dans certains cas à impliquer activement et durablement des personnes en situation de non-recours. L'évaluation des défaillances ou limites de l'offre de droits ou de services se fonde ici directement sur l'explication par les personnes elles-mêmes de leur non-recours comme conséquence de l'offre publique.

Ce type d'action collective et citoyenne s'adosse sur la maîtrise de techniques relationnelles de la « capacitation ». On n'est plus dans le chiffrage du non-recours mais dans la reconnaissance sociale des non-recourants. Au-delà des résultats concrets acquis en termes de révisions d'offres particulières (revalorisation d'une aide financière, modification de la durée d'une offre, ouverture de droits sur avance, etc.), l'effort produit vise à modifier les représentations que les responsables des politiques ont de celles-ci. Très clairement ce type d'action est destiné à montrer l'intérêt et la nécessité de considérer comment les destinataires évaluent l'utilité de l'offre pour la population en général ; le but explicite étant d'améliorer son effectivité et sa pertinence.

Tenant compte des explications de la non-demande apportées par les chercheurs, un autre type d'action est aujourd'hui expérimenté. Il consiste à proposer en amont, et non après coup, une prise en compte de ces expertises d'usage. Il ne concerne plus des actions collectives et citoyennes mais les relations individuelles avec les destinataires. Ce type d'action a par exemple pour objet la mise en place d'une aide financière temporaire, hors prestations légales, dont l'originalité est de laisser aux destinataires la possibilité de décider de sa forme, de son montant (plafonné) et de son usage. Cette aide peut concerner des jeunes en rupture familiale, sans ressources et précaires sur différents plans. Ces jeunes sont dirigés vers cette aide par des travailleurs sociaux. Sa mise en œuvre dépend uniquement de

¹⁷ Chauveaud C., Warin P., « Des fabriques de citoyennetés », Rapport de recherche pour le Programme « Citoyennetés urbaines. Formes d'engagement et enjeux de solidarité » du PUCA : <http://odenore.msh-alpes.fr/fabriques-citoyennete>
Chauveaud C., Mazet P., Warin P., 2010, « Des fabriques d'accès au(x) droit(s) », Rapport de recherche pour le Programme « Droit et pauvreté » de la MIRE-DREES et l'ONPES : <http://odenore.msh-alpes.fr/content/des-fabriques-dacc%C3%A8s-aux-droits>

l'engagement exprimé par les jeunes à la demander à condition qu'ils estiment qu'elle leur sera utile pour sortir de leur « galère ». Un principe de modularité prévaut, qui subordonne la définition du montant, de la forme et de l'usage de l'aide, à l'évaluation par le bénéficiaire de ses conséquences pour lui. Ce principe place celui-ci au cœur de la définition de la demande et lui donne la possibilité d'un choix. Il est nouveau dans le champ des aides sociales en France et peut-être au-delà. En effet, ce type d'aide paraît également différent d'un certain nombre d'instruments de base des politiques sociales (chèques, bons, dotations,...) fonctionnant dans un certain nombre de pays (Hills, Le Grand, Piachaud, 2002 ; Kotlikoff, 2007) autour du principe du *do-it-yourself social policy* (Klein, Millar, 1995) ; ce n'est pas le cas ici (subsistance d'une forme de prescription sociale ; non intention de renvoyer les personnes aidées seules vers des acteurs privés ou du marché). Le principe de modularité est aussi essentiel pour ce public très précaire puisque l'habitude de la non-demande de droits ou de services a conduit ces jeunes à réduire leurs aspirations, de sorte que la représentation qu'ils ont de leur état ou de leur situation fait qu'ils sous-estiment leurs besoins primaires¹⁸.

Ce deuxième type d'action retient donc l'une des complexités de la question du non-recours par non-demande qui est celle de la dénégation de ses propres besoins (Furtos, Laval, 2005). Il ne met pas en avant le citoyen comme précédemment, mais l'individu à la fois volontaire et capable. Nous ne creusons pas ici cette observation car c'est un autre débat ; il serait toutefois intéressant de comprendre si ce type d'action intègre une conception de « *l'individu dialogique* » (Dubet, 2005) et comment il active les figures de « *l'individu social* », de « *l'individu rationnel* » et de « *l'individu éthique* ». Cela étant, retenons que ce type d'action considère la question de la non-demande comme suffisamment significative pour penser qu'une offre bâtie après avoir pris en compte les utilités individuelles est préférable lorsque les destinataires sont en marge des dispositifs sociaux.

Aussi différents soient-ils du point de vue de la représentation qui est retenue des non-recourants (*citoyens ; individus*) et du moment où ils se situent (réparation de l'offre ou préparation de l'offre), ces deux types d'action convergent du point de vue de leur logique générale. Dans l'un et l'autre cas il s'agit d'ordonner le contenu de la demande sociale non plus indépendamment des individus mais au contraire à partir des évaluations collectives ou individuelles des conséquences, pour tous ou pour soi, de l'offre proposée. On est donc loin de la logique des droits-créances, et pas seulement parce que l'on parle plus du contenu de l'offre et moins de ses modalités d'accès. Les deux logiques renvoient surtout à deux conceptions de la protection :

- D'un côté, la logique des droits-créances considère que la collectivité ou les institutions sociales ont pour tâche de garantir l'accès de tous aux droits et ainsi au final une répartition du bien-être possible à travers une application égale des droits sociaux.

¹⁸ Ce phénomène des *préférences accommodantes* est pris en compte dans l'analyse de la pauvreté individuelle (Fleurbaey *et al.*, 1997). Nous mesurons son importance dans l'analyse du non-recours dès lors que celui-ci (dans ses différents types) touche plus nettement les jeunes qui se retrouvent dans des situations de « pauvreté héritée ».

- De l'autre, la logique des utilités collectives et individuelles à l'œuvre dans des actions collectives ou dans des relations de service met en avant des individus libres et responsables de décider directement du contenu et de l'usage de l'offre.

III. Discussion : opérationnalisation du thème du non-recours et innovation sociale.

Entre ces deux logiques, il y a selon nous une différence qui est significative de la rupture théorique qui sépare *welfarism* et *postwelfarism* (Warin, 2010b). En un mot : les droits-créances n'intègrent pas l'idée de la responsabilité individuelle (ils sont dus à l'utilisateur), alors que les utilités individuelles si (le destinataire définit ce qui est bon pour lui ou pour ses concitoyens à partir d'une pré-évaluation ou évaluation des conséquences connues ou supposées de l'offre). Or c'est précisément en intégrant la question de la responsabilité individuelle qui est absente des mécanismes de compensation des inégalités de type welfariste que le *postwelfarism* marque sa différence essentielle¹⁹.

L'opérationnalisation en cours du thème du non-recours au travers de différents types d'action passe par des approches évaluatives plus ou moins formalisées – chiffrées (les taux) ou plutôt compréhensives (les explications) – sur lesquelles s'appuient des actions qui, selon la logique principale retenue, construit ou pas les réponses à apporter sur les destinataires. Derrière ce fait il y a deux choix théoriques différents :

- Dans une approche postwelfariste, la logique d'évaluation de la demande sociale tient compte du *préordre social* [celui des individus] *dans l'espace des utilités*, comme le préconisent les théoriciens du choix social (Arrow, Sen, Suzumara, 2002). Le type de réponse apporté au non-recours à partir de la logique des utilités se fonde par conséquent sur cette « théorie du choix social » (TCS) dont le cadre analytique – appelé *postwelfarism* en économie – ordonne le contenu de la demande sociale à partir des évaluations individuelles des conséquences pour soi d'une action, d'une règle ou d'une politique²⁰. Dans ce cas, l'opérationnalisation du non-recours innove en superposant à la représentation du sujet de droit(s) (à la fois dépositaire de droits et justiciable) une conception de l'individu acteur des politiques. La réponse apportée au non-recours est placée du côté des individus appelés à être actifs. La responsabilité individuelle dont il est question ici ne se fonde pas dans un principe d'activation : on est au niveau des engagements souhaités par les individus et non dans les injonctions faites aux individus.
- Le type de réponse construit sur une logique de droits-créances est bien différent puisqu'il se range du côté d'une « théorie du choix collectif » (ou utilitarisme classique en économie). La logique en question aborde les destinataires de façon impersonnelle au moyen de la procédure administrative non contentieuse. Elle repose sur le postulat que l'application de la procédure ANC à tous ceux repérés en situation de non-recours permet de maximiser l'accès aux droits susceptible d'être garanti à tous. L'opérationnalisation du non-recours reste alors dans une approche

¹⁹ Pour une synthèse complète des positions et débats sur cette question d'une grande complexité théorique voir Guibet Lafaye (2006).

²⁰ La théorie postwelfariste en économie repose en particulier sur l'expression des préférences proche de l'intuition humaine. L'idée est que la qualité d'une situation peut être jugée entièrement en fonction de la qualité des utilités prévalant dans cette situation.

administrative classique. La réponse apportée au non-recours relève essentiellement des institutions.

En apportant cet arrière-plan théorique à l'opérationnalisation du thème du non-recours, il nous semble possible de relever la part d'« innovation sociale » que peut contenir les actions fondées sur la logique des utilités collectives et individuelles. L'observation principale que nous tirons de nos échanges avec les porteurs de ces actions-là est qu'ils acceptent de considérer que les destinataires peuvent ne pas avoir *envie* de l'offre proposée. Leur prise en compte du non-recours s'intéresse fortement à la non-demande car ils retiennent que leur offre peut ne pas avoir d'intérêt ou de sens pour tous les destinataires visés. Le principal enjeu est par conséquent pour eux de redonner envie au public afin de consolider la légitimité de leurs actions. La logique des utilités intégrée à certaines des réponses apportées au non-recours est innovante dans la mesure où elle considère la possibilité d'une *non-envie* de l'offre proposée.

La notion de non-envie employée ici est différente de celle définie dans les théories libérales solidaristes. En effet, nous ne faisons pas référence à la non-envie qui requiert qu'aucun individu ne préfère à la combinaison de biens qui lui est allouée celle qui est attribuée à au moins un autre individu (Guibet Lafaye, 2006 : 156). Nous renvoyons simplement au postulat contenu dans les modèles de solidarité collective dont nous sommes davantage coutumiers, selon lequel les individus sont censés se satisfaire de la redistribution générale qui les protège ; or à cause de ce postulat la non-envie est un impensé. C'est l'effet de la représentation de l'Etat protecteur : protecteur, notamment parce qu'il sait mieux que quiconque définir la demande sociale. C'est en même temps l'effet de la représentation du public captif ou assujetti. Ces deux représentations définissent le « social administré ».

Aussi simple qu'il puisse paraître, le thème du non-recours défait ce postulat. C'est ce qui intéresse les acteurs qui l'abordent suivant une logique des utilités, alors que ceux qui le saisissent dans des termes de droits-créances restent dans l'idée que les éléments impersonnels du droit objectif résoudront les problèmes de non-recours. Ces derniers n'ont pas tort en ce qui concerne l'approche du non-recours par non information ou par dysfonctionnements administratifs ; les résultats de leurs actions le montrent. En revanche, ils laissent de côté la question politique de la non-demande.

Par conséquent, le thème du non-recours a ceci de « révolutionnaire » (au sens d'un changement systémique : Watzlawick, Weakland, Fisch, 1981), qu'il introduit un changement de paradigme chez les acteurs qui s'aperçoivent que ce n'est pas en ignorant la possibilité d'une non-envie du public pour l'offre que l'on peut résoudre la non-demande ; au contraire, cette myopie favorise le non-recours. Si le thème du non-recours apparaît neuf, comme les attentes d'évaluation qui soutiennent son émergence, la nouveauté réside principalement dans la possibilité qu'il donne de questionner l'intérêt de l'offre publique voire des politiques. L'innovation sociale produite par l'opérationnalisation du thème du non-recours se situe donc dans la levée de cet impensé : les destinataires – même précaires ou pauvres – peuvent ne pas avoir envie de ce qui leur est proposé.

Cela n'a absolument rien de banal sur le plan des fonctionnements politiques et institutionnels qui sont peu conçus pour des remises en cause. Le non-recours apparaît ainsi

chez certains acteurs comme une sorte d'illumination soudaine (voir comment le non-recours devient un mot d'ordre qui redéfinit subitement des pratiques ou des politiques : fait observé dans des organismes de Sécurité sociale avec la nouvelle COG ou au niveau de CCAS juste après les dernières élections municipales). Le terme d'illumination peut surprendre, mais c'est bien à partir d'exemples ainsi catalogués qu'Arthur Koestler a, il y a bien longtemps, introduit le concept de *bisociation*²¹ à partir duquel il est possible de saisir la nature paradigmatique de l'innovation sociale contenue dans certaines opérationnalisations du thème du non-recours. Mais nous est-il permis dans un colloque académique de sociologie d'essayer de théoriser l'objet étudié en empruntant un concept à un romancier, journaliste et essayiste, qui n'est pas des moindres ? Quoi qu'il en soit, le concept de bisociation permet de comprendre que face à des situations de non-recours des acteurs peuvent concevoir des réponses partant de logiques différentes sinon inverses. Ainsi mettons-nous en discussion l'hypothèse selon laquelle les acteurs qui formulent cette bisociation pour sortir de cet impensé acceptent aussi de percevoir dans le non-recours (notamment la non-demande) le risque de sécession ou de dissociation personnelle qui caractériserait la mutation anthropologique déjà bien avancée de notre société, au sens où la logique des utilités pourrait chercher à compenser ce déséquilibre entre « *l'être soi et pour soi* » et « *l'être avec et pour les autres* » (Généreux, 2008).

Références.

- Arrow K., Sen A., and K. Suzumura, 2002, *Handbook of Social Choice and Welfare*, vol. 1, Amsterdam, North Holland Publishing Co.
- Belorgey J.-M., 2007, « La part des usagers », In Borgetto M., Chauvière M. *Qui gouverne le social ?* Paris, Dalloz, pp. 121-126.
- Chauvière M., 2004, *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod.
- Damon J., 2011, « Droits et fraudes », Clôture des Entretiens du Conseil d'Etat sur Fraudes et protection sociale, *Droit social*, n° 5, pp. 540-543.
- Dubet F., 2005, « Pour une conception dialogique de l'individu. », *EspacesTemps.net*, Textuel, 21.06.2005, <http://espacestemps.net/document1438.html>
- Fleurbaey M., Herpin N., Martinez M. et D. Verger, 1997, « Mesurer la pauvreté ? », *Économie et Statistique*, 308-309-310, pp. 23-33.
- Furtos J., Laval C., 2005, *La santé mentale en actes. De la clinique au politique*, Paris, Erès.
- Généreux J., 2008, *La dissociété*, Paris, Seuil, col. Points.
- Glaeser E., 2011, *Triumph of the city*, New-York, Penguin Press.
- Guibet Lafaye C., 2006, *Justice sociale et éthique individuelle*, Laval, Presses universitaires de Laval, coll. « Inter-Sophia ».
- Hamel M.-P., Warin P., 2010, « Ressortissants », In Boussaguet L., Jacquot S. et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2010, pp. 576-583.
- Hills J., Le Grand J. and D. Piachaud, 2002, *Understanding Social Exclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Klein R., Millar J., 1995, "Do-It-Yourself Social Policy : Searching for a New Paradigm ?", *Social Policy and Administration*, 29 (4), pp. 303-316.
- Koestler A., 1965 (1964), *Le cri d'Archimède*, Paris, Calmann-Lévy.
- Kotlikoff L.-J., 2007, *The Healthcare Fix. Universal Insurance for All Americans*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

²¹ Selon Koestler, la *bisociation* consiste à percevoir « une situation sur deux plans de référence dont chacun a sa logique interne mais qui sont habituellement incompatibles » (Koestler, 1965 : 59).

Laroque P. 1933, *Les usagers des services publics industriels. Transports, Eau, Gaz, Electricité*, Paris, Sirey.

Warin P., 2009, « L'émergence de la question du non-recours aux droits sociaux », *Lien social et Politiques*, 61, pp. 137-146.

Warin P., 2010a, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La Vie des idées*.
<http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>

Warin P., 2010b, « Les politiques publiques face à la non demande sociale », In Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques – 2/ Changer la société*, Paris, Presses de Science Po, col. Gouvernances, 2010b, pp. 287-312.

Warin P., 2011, « La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique », *Revue comparée en Administration publique*, 17 (1), pp. 116-134.

Watzlawick P., Weakland J. et R. Fisch, 1981 (1975), *Changements. Paradoxes et psychothérapie*, Paris, Seuil, col. Points.