



Diplôme de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble  
Master spécialisé  
« **Progis, Etudes d'Opinion et de Marché** »

MESURER LE NON-RECOURS : PROBLEME POLITIQUE  
ET QUESTION SCIENTIFIQUE

**Benjamin VIAL**

Mémoire rédigé pendant le stage effectué d'avril à septembre 2010 à :

**L'Observatoire des non-recours aux droits et  
services (ODENORE, Isère)**

**Maître de stage à l'ODENORE : Philippe WARIN**

**Directeur de mémoire à l'IEP : Stéphanie ABRIAL**

**Grenoble, Septembre 2010**



## REMERCIEMENTS :

Je souhaite vivement remercier Philippe WARIN pour m'avoir offert l'opportunité de réaliser un stage au sein de son équipe de recherche ainsi que pour tous ses conseils et son aide.

J'associe à ces remerciements l'ensemble des membres de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) pour leur accueil chaleureux, leur disponibilité et leurs conseils. Le soutien de Catherine CHAUVEAUD, Pierre MAZET, Helena REVIL et Antoine RODE a été déterminant dans la réalisation de ce mémoire.

Je tiens à remercier particulièrement Stéphanie ABRIAL pour son aide dans le cadre de ce mémoire et plus largement pour sa disponibilité et ses conseils tout au long de mes deux années de formation dans le Master PROGIS (études d'opinion et de marché).

Enfin, je remercie Marie-Noelle VIAL et Caroline PETROD pour leur patience et leur aide dans la conduite de ce travail.

# MESURER LE NON-RECOURS : PROBLEME POLITIQUE ET QUESTION SCIENTIFIQUE

**Benjamin VIAL**

Résumé : Le non-recours aux droits et services est un phénomène peu connu mais parfois très étendu pour certaines offres publiques. Nous chercherons à appréhender les enjeux politiques et les écueils méthodologiques de la mesure de cette réalité aux multiples facettes. De la création de la donnée à son instrumentation, nous analyserons les potentialités et les limites des solutions empiriques possibles. Savoir mesurer c'est d'abord bien savoir ce que l'on mesure. Nous montrerons ainsi en quoi une quantification pertinente du non-recours dépend d'une qualification fine et précise du phénomène. À ce titre, nous soulignerons les intérêts méthodologiques de l'approche locale du non-recours.

Summary : The non-take-up of social rights and public services is a little-known but quite spread phenomenon for some public offers. We seek here to understand the political issues and methodological pitfalls in the measurement of this multifaceted reality. From the creation of the data to its instrumentation, we will analyze the potentials and limits of possible empirical solutions. Knowing how to measure is first knowing what we measure. We will show how a relevant quantification of non-take-up depends on a fine and precise characterization of the phenomenon. As such, we will highlight the methodological interests of the local approach of non-take-up.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION :</b> .....	<b>6</b>
I. <i>De la philosophie du « droit d'accès » à celle de « l'accès aux droits ».</i>	8
II. <i>Définir le non-recours comme une réalité complexe et multiple</i> .....	10
III. <i>Mesurer le non-recours, une priorité politique</i> .....	12
<b>PARTIE 1 : LA MESURE DU NON-RECOURS : DE L'ENJEU POLITIQUE A</b> <b>L'ENIGME METHODOLOGIQUE</b> .....	<b>14</b>
I. <i>Une légitimité politique tardive</i> .....	15
I.A Une arrivée repoussée sur la scène politique .....	15
I.B Non-recours et action publique : entre responsabilité et risque politiques .....	19
II. <i>Chiffrer le non-recours, un enjeu de crédibilité et d'opérationnalité</i> ...	23
II.A Circonscrire un non-public et calculer un taux de non-recours ....	25
II.B La frontière poreuse de l'éligibilité .....	28
II.C « Être en non-recours », une réalité plurielle .....	30
<b>PARTIE 2 : DU PROTOCOLE D'ENQUETE AU PLAN DE TRAITEMENT, UN SPECTRE</b> <b>METHODOLOGIQUE RESTREINT</b> .....	<b>35</b>
I. <i>Construire la donnée « non-recours », surmonter l'invisibilité</i> .....	36
I.A Exhumer l'information, reconstituer la donnée .....	37
I.B Créer l'information, modeler la donnée.....	41
II. <i>Exploiter la donnée « non-recours », de l'explication à</i> <i>l'instrumentation</i> .....	47
II.A Des facteurs du non-recours... ..	47
II.B ...Au non-recours comme facteur .....	49
<b>CONCLUSION:</b> .....	<b>54</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>57</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>59</b>

## INTRODUCTION :

800 millions d'euros : ce serait l'impact financier de la fraude aux aides sociales en France en 2009. C'est à partir d'un rapport confidentiel de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) que Le Parisien choisit d'agiter la caisse de résonance médiatique ce 29 avril 2010<sup>1</sup>. En ces temps d'austérité économique et de rigueur budgétaire, la une du quotidien était promise au plus bel effet d'annonce.

Il y aurait donc 2,15% de fraudeurs en France en 2009, 200 000 profiteurs parmi les bénéficiaires d'allocations. L'impact financier de la fraude sillonnerait entre 540 et 800 millions d'euros sur l'année. Voilà qui à de quoi mettre un coup de projecteur sur cette fameuse frange de la population accusée de vivre aux crochets de la collectivité. Voilà aussi de quoi inquiéter si l'on s'en réfère au montant de 2008 (79,8M), 10 fois inférieur à son homologue de 2009. Mais voilà surtout un chiffre qui a de quoi interroger si l'on réalise que cette différence colossale entre les deux montants indiquerait, soit une forte contagion de la pratique auprès de nouveaux adeptes, soit une intensification de la fraude chez ses anciens pratiquants.

Bien entendu, la CNAF tempère en indiquant dans la foulée récupérer près de 90% des sommes indûment versées. Son président Jean-Louis Deroussen prend même le contre-pied de la polémique et souligne un résultat allant bien à l'encontre des idées reçues sur les fraudes massives en France puisque 96% des allocataires percevraient leurs bons droits. Comme toujours, la construction et la signification du chiffre sont sujettes à interprétation...

Toujours est-il que le discours politique sur la fraude aux prestations sociales est payant médiatiquement. D'un côté, il pointe du doigt, il affiche le tricheur, il dénonce le falsificateur, il stigmatise le fraudeur. De l'autre, il loue la loyauté du non-fraudeur, l'intégrité du bon usager, de l'honnête citoyen, celui que l'on présente comme la victime collatérale de la fraude. Car la solidarité sociale a un coût qui repose sur l'ensemble de la collectivité. Et quand l'Etat se fait abuser, c'est bien le citoyen contribuable que l'on plaint d'être le premier floué.

---

<sup>1</sup> Article publié dans le quotidien « Le Parisien » du 29 avril 2010 et disponible sur le site internet du journal.

Voici en raccourci la rhétorique politicienne et médiatique à l'usage sur ce sujet. Bien entendu, il n'est pas question ici de cautionner ou même de minimiser le problème politique que pose la fraude aux prestations sociales. Mais penchons-nous plutôt sur l'implicite à partir duquel s'enracine cette condamnation unanime. Pourquoi la fraude choque-t-elle autant? Pourquoi s'est-il instauré, au fil des polémiques, une sorte d'injonction à la suspicion et à la dénonciation de cette pratique ?

Nous l'avons dit, la fraude aux prestations sociales s'attire la foudre des médias et des politiques pour ce qu'elle représente symboliquement : une rupture du pacte de confiance qui relie le citoyen à la communauté politique. Si l'acte du fraudeur n'est pas nécessairement conscientisé ou imaginé dans cette perspective, c'est en tout cas dans cette teinte qu'il est perçu et mis en couleur sur la scène publique. Frauder c'est quitter le droit chemin du bon citoyen, se désolidariser de la communauté politique, échapper à son statut de citoyen pour être relégué au rang d'individu égoïste et profiteur.

En creux, la vindicte anti-fraude fait écho à cette chance qu'aurait le citoyen de bénéficier des prestations généreuses de l'Etat social Français. De fait, le système de protection sociale est une propriété collective, un patrimoine national dont la gestion doit être aussi juste et transparente que possible. La fraude est ainsi assimilée à une forme d'injure à la solidarité nationale, d'autant plus lorsque les mérites et la générosité du système de protection sociale sont vantés.

Dans la valorisation de l'intégrité citoyenne vectrice de cohésion sociale est ainsi inscrite en toile de fond, une forme d'injonction à la reconnaissance envers un Etat social au service de la « bonne cause ». L'abus des bons offices de la protection sociale apparaîtra alors d'autant plus comme une forme de trahison. Pouvoir avoir des « droits » - qui plus est estimés de nature généreuse -, c'est d'abord se faire le devoir de ne pas en abuser. Dénoncer cet abus avec autant de virulence c'est aussi rappeler que bénéficier des droits sociaux est loin d'être automatique et demeure une chance au regard d'autres systèmes de protection présumés moins avantageux.

En outre, la dite « générosité » du système de protection sociale s'insère dans une critique plus profonde à l'égard de l'assistanat à la française. L'amalgame consiste à classer

dans le même registre les fraudeurs et les individus sous perfusion d'aides sociales en tous genres (allocataires de minimas sociaux, chômeurs de longue durée...). Aux crochets d'une « France qui se lève tôt le matin »<sup>2</sup>, les allocataires de prestations sociales sont stigmatisés. Comme les fraudeurs, une partie de ceux-là mériteraient paraît-il, d'être mis devant leurs responsabilités...

## **I. De la philosophie du « droit d'accès » à celle de « l'accès aux droits »**

Responsabiliser le citoyen, voilà donc l'un des mots d'ordre qui innervent une relation renouvelée avec l'Etat. Dans la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la relation du citoyen vis-à-vis de ses droits sociaux s'est effectivement renversée sous l'impulsion d'un nouveau contexte économique et idéologique. Le régime assurantiel et universaliste de protection sociale des années 1950 s'est peu à peu mué en dispositif d'assistance individualisé et sélectif. La fin des trente glorieuses, l'arrivée des difficultés économiques, les phénomènes de « nouvelle pauvreté » et la prédominance du paradigme néolibéral pour guider l'action publique ont conjointement impulsé ce choix politique. Si le modèle social français conserve certaines de ses spécificités, il converge sur ce point vers la voie anglo-saxonne du « workfare » qui met l'accent sur la réduction de la dépendance des individus et leur responsabilisation vis-à-vis de leurs droits. Désormais, la citoyenneté sociale ne va pas de soi, elle se mérite.

Au sein d'un régime de protection sociale en pleine redéfinition, les principes de citoyenneté sociale sont ainsi passés d'une philosophie de « droit d'accès » (catégorie juridique collective offrant le statut d'éligible aux prestations sociales) à une philosophie d'« accès aux droits » (responsabilité individuelle de faire valoir son éligibilité aux droits). Alors qu'un citoyen était d'emblée présumé éligible, on lui demandera désormais de manifester et de prouver son éligibilité. Sous les mots d'ordre de rationalisation et de réduction des dépenses publiques, le régime universaliste de protection sociale s'est progressivement effrité.

---

<sup>2</sup> Expression phare de la campagne de Nicolas Sarkozy pour l'élection présidentielle de 2007 pour la première fois prononcée en mars 2005 au Conseil National de l'UMP.



C'est précisément dans ce contexte économique et politique que le débat sur l'accès aux droits sociaux surgit dans l'agenda politique de la fin des années 1970. Alors que le chômage et la précarisation du marché du travail se confirment, la « nouvelle pauvreté » élargit l'éventail de la population ayant vocation à faire valoir ses droits. Dans la foulée, l'offre de prestations sociales se diversifie avec l'émergence notable des prestations sous conditions de ressources. L'accès aux prestations sociales n'étant pas automatique, recourir à ses droits peut s'avérer délicat. Le processus d'individualisation du système de protection sociale, la multiplication des dispositifs d'aide et la montée en puissance des prestations sous conditions complexifient l'accès aux droits, notamment pour une population nouvellement confrontée aux rouages administratifs en la matière.

Sous l'impulsion des acteurs associatifs et de la CNAF, le débat politique s'organise donc autour de l'accessibilité des droits. Est-ce que l'offre publique touche bien le public vers lequel elle se dirige ? Ne manque-t-elle pas une partie des individus auxquels elle s'adresse ? N'y a-t-il pas une partie des nouveaux pauvres qui reste au bord du quai, sans pouvoir bénéficier des aides sociales qui leur sont destinées pour mieux vivre et se réinsérer ? En d'autres termes, la précarisation du marché du travail et la montée en puissance du processus d'individualisation des parcours d'accès aux droits sociaux n'augmentent-ils pas la probabilité qu'une partie de la population éligible à un droit social se retrouve en situation de non-recours par rapport à ce droit ?

Si procéder à un amalgame entre les fraudeurs et les présumés assistés de la protection sociale est particulièrement douteux, dessiner un parallèle entre la question de la fraude aux aides sociales et celle du non-recours aux droits semble autrement plus pertinent. Le non-recours soulève lui aussi des enjeux évidents de cohésion sociale, de solidarité et de citoyenneté. N'est-ce pas une priorité pour la communauté politique que d'accompagner le citoyen vers ses droits, notamment pour limiter les phénomènes de désaffiliation sociale puis d'exclusion ? N'est-ce pas de son devoir que de faire en sorte que les droits sociaux rencontrent bien leur public ? N'est-il pas logique que l'Etat veille tout simplement à la bonne application des mesures sociales décidées par la Loi ?

## **II. Définir le non-recours comme une réalité complexe et multiple**

Non-recours, les maux sont pensés, le mot est posé. Dans son « working paper » numéro 1, l'Observatoire DES NON-REcours aux droits et aux services (ODENORE) dans lequel ce stage a été réalisé présente le non-recours comme une situation où une personne ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre<sup>3</sup>.

L'ODENORE a été officiellement créée en mars 2003 par Philippe Warin (chercheur au CNRS Grenoble et actuellement responsable scientifique de l'Observatoire) et Catherine Chauveaud qui dirigeait jusqu'alors le secteur « médiation sociale et culturelle » de l'Observatoire sur les Discriminations et les Territoires Interculturels (ODTI), ex Office Dauphinois des Travailleurs Immigrés. D'emblée, ce projet s'inscrit dans une volonté commune de rapprocher l'univers de la recherche en sciences sociales à la réalité du terrain des partenaires institutionnels et associatifs concernés par le non-recours. La naissance de l'observatoire est aussi intimement liée au constat d'une faible présence et d'une non-structuration des outils de connaissance sur le phénomène du non-recours en France. L'objectif principal est donc de construire, de rassembler et d'analyser des données sur le non-recours à une diversité de droits et services. La multiplicité des méthodologies mises en œuvre (recoupement de bases de données, enquêtes par questionnaire, entretiens qualitatifs, focus groupes, observation participante...) est garante d'une approche riche et sans cesse renouvelée de l'objet d'étude. La démarche proposée est la production de connaissances partageables susceptibles d'intéresser aussi bien le travail de recherche que la réflexion opérationnelle et l'action.

Constituée d'une quinzaine de personnes (Chercheurs, Chargés d'études et Doctorants), l'Equipe de Recherche Technologique (ERT) s'appuie sur un vivier très riche de partenariats (Conseil Général de l'Isère, CNAF, Fond National CMU, Médiateur de la république, Office De Lutte contre le Cancer, associations...). L'Odenore est aussi membre du réseau thématique européen EXNOTA (Exit from and Non-TAKE up of public services) mis en place par la commission européenne et piloté par Philippe Warin. EXNOTA accumule

---

<sup>3</sup> WARIN.P, 2010, « Le non-recours : définitions et typologies », in *Working Paper de l'ODENORE*, n°1.

et échange des connaissances dans six pays européens (France, Allemagne, Pays-Bas, Hongrie, Grèce, Espagne) pour en faire des synthèses et produire des analyses comparées.

L'ODENORE accueille aussi régulièrement des étudiants au sein de l'équipe. C'est dans ce cadre que ce stage de près de six mois a été réalisé. Notre mission était de participer à plusieurs études de l'Observatoire, de leurs conceptions à leurs passations, de leurs analyses à leurs restitutions, en veillant à apporter un regard méthodologique aux travaux engagés. Tout au long de cette expérience, nous avons été confrontés à une variété de problématiques et de terrains qui illustreront notre propos<sup>4</sup>.

Pour en revenir à l'objet « non-recours », la définition proposée par l'Odenore s'inspire en partie d'une première définition orthodoxe héritée des pays anglo-saxons où l'on parle de « non take-up of social benefits ». Cette dernière renvoie à toute personne éligible à une prestation sociale [uniquement financière] qui- en tout état de cause - ne la perçoit pas. L'approche anglo-saxonne élude donc la question de l'éligibilité en la rapportant à un état, à l'image d'un statut juridique qui permet ou non d'accéder à une offre. Être éligible ou ne pas l'être dépend de règles de droit précises, édictées selon différents paramètres (composition familiale, âge, ressources...) ou à partir de statuts officiellement reconnus ouvrant l'accès aux droits (invalidité, rmiste...). Cela revient donc à partir des conditions légales de l'offre pour définir et capter son public potentiel. Ainsi, il demeure impossible d'appréhender et de mesurer le non-recours si une population potentiellement éligible n'est pas clairement identifiée. Stricto-sensu cette approche théorique réduit considérablement la fenêtre d'analyse du non-recours.

L'Odenore se propose de prendre le problème par l'autre côté, au prisme de l'expérience de l'usager. Si de prime abord la définition présentée plus haut peut paraître plus flexible et donc moins applicable, elle a le premier mérite de prendre l'éligibilité pour ce qu'elle est : une réalité plurielle, instable, opaque, donc difficile à saisir. L'approche de l'Odenore présente aussi l'intérêt de ne pas se cantonner aux seules prestations sociales financières en approchant le non-recours aux droits et aux services dans son ensemble. Par exemple, des domaines comme la santé (être couvert par la Couverture Maladie Universelle), la justice (demander l'aide juridictionnelle) ou les transports (bénéficiaire de tarification

---

<sup>4</sup> Une liste élargie des principaux travaux réalisés est disponible en annexe.

sociale) sont effectivement concernés par la question du non-recours. Se priver d'une pluralité de situations serait dommageable dans la construction de l'objet d'étude.

Sans rentrer davantage dans les détails de la divergence épistémologique entre les deux définitions -ce à quoi nous nous attellerons plus loin- nous entrevoyons ici combien le non-recours est une question délicate à capter et à restituer.

Identifier une population potentiellement éligible, voici l'un des principaux écueils méthodologiques de la mesure du non-recours. Car le non-recours est un phénomène intrinsèquement invisible, et c'est là tout le problème. Alors qu'il est logique et plutôt facile de s'intéresser au public des droits et services enregistrés dans les fichiers administratifs, il est moins évident de se pencher sur le non-public. Comment rentrer en contact avec des gens dont on ne sait rien puisqu'ils ne sont ni visibles ni identifiables ? Comment reconstruire la réalité opaque d'un non-public ? A partir de quelles connaissances ? Selon quelles hypothèses ? Dans quelle optique ?

### **III. Mesurer le non-recours, une priorité politique**

Pour autant, mesurer le non-recours est bien une priorité pour sonder l'intégration sociale et le degré de cohésion de notre société. N'oublions pas que l'exercice représente aussi une voie novatrice pour interroger l'efficacité des politiques publiques à l'aune de leur rendement. Le but premier d'une politique publique est bien de rencontrer sa cible et un non-recours conséquent est signe de dysfonctionnement. D'une certaine façon, le parallèle pourrait être fait avec la mesure et l'analyse de l'insatisfaction dans les études marketing. Des clients insatisfaits menacent de partir où sont déjà chez la concurrence. S'intéresser à leurs plaintes, leurs critiques, leurs revendications est un vecteur d'amélioration de l'offre et in fine d'augmentation de la clientèle et du profit. Il est toujours intéressant de scruter la surface immergée de l'iceberg. C'est ici que se construit une partie de la réalité plus ou moins explicite de la surface visible.

La question revient donc à se demander d'abord si l'offre publique de droits et de services rencontre bien sa demande. L'enjeu est de savoir comment y répondre.

Mesurer l'invisible est le principal défi du non-recours. Comment surmonter les écueils méthodologiques entravant la mesure du non-recours ? Selon quels critères définir une population potentiellement éligible ? A partir de quelles méthodes capter le non-recours alors même qu'il est un phénomène invisible et méconnu ? Jusqu'où l'approche quantitative peut-elle nous emmener sur l'étude de ce phénomène ? En quoi l'articulation entre les méthodologies quantitatives et qualitatives est-elle indispensable à la mesure du non-recours ?

Ce travail nous fera cheminer des enjeux politiques aux enjeux méthodologiques de la mesure du non-recours. Du problème politique à la question scientifique, des réponses méthodologiques à l'instrumentation statistique, nous décortiquerons, analyserons et critiquerons les tenants et les aboutissants de la mesure du non-recours.

Dans un premier temps, nous retracerons la trajectoire politique et scientifique du « non-recours ». Nous expliquerons d'abord le manque de reconnaissance préalable dont a souffert la question en France puis nous restituerons le contexte politique dans lequel elle entama son émergence. Par la suite, nous nous pencherons plus en profondeur sur l'objet « non-recours » en analysant les bases de sa méthode de mesure et en démontrant combien un taux de non-recours peut recouvrir une large palette de réalités.

Dans un second temps, nous poserons notre regard sur la construction empirique de la donnée « non-recours » à partir des bases administratives ou des enquêtes ad-hoc. Nous veillerons à mettre en perspective la portée des solutions méthodologiques au regard des limites inhérentes à la mesure de notre phénomène. Il s'agira enfin de s'intéresser à l'instrumentation statistique de la variable « non-recours », en évoquant la multiplicité des usages dont elle peut faire l'objet. Des facteurs du non-recours au non-recours comme facteur, nous verrons combien la mesure du non-recours s'avère être un outil statistique original et puissant.

*PARTIE 1 :*

*La Mesure du*

*Non-Recours : de l'Enjeu Politique à l'Enigme*

*Méthodologique*

## **I. Une légitimité politique tardive**

En 1976 Catrice-Lorey fait apparaître explicitement pour la première fois en France le terme de « non-recours ». Dans un article consacré à la montée en puissance des politiques sociales ciblées et des prestations spécialisées, l'auteur ouvre l'analyse de l'inégalité des chances au regard du niveau d'accès à la protection sociale<sup>5</sup>.

A la fin des années 1970, la « nouvelle pauvreté » et l'arrivée des prestations sous conditions de ressources font de l'accès aux droits des plus défavorisés, une priorité politique de la branche famille de la CNAF. Une réflexion est menée autour de l'accessibilité aux droits des familles pour en identifier les difficultés. Et c'est en 1982 que l'institution lance la première enquête française sur la mesure du non-recours. 10% des ménages potentiellement concernés par les aides au logement ne disposeraient pas de ces aides. La réalité sociale du non-recours saute aux yeux des observateurs : 275 000 ménages seraient en situation de non-recours!

### **I.A Une arrivée repoussée sur la scène politique**

Si la démarche de la CNAF intéresse et interroge, elle ne sera ni poursuivie, ni étendue dans l'immédiat. Le tournant de la rigueur pose comme première nécessité la réduction des dépenses publiques. Pour le gouvernement, la mesure du non-recours n'est pas opportune à court-terme. Le coût de l'ouverture de nouveaux droits pour les populations en non-recours est jugée prohibitif. La CNAF est donc priée de se montrer discrète et de remettre l'initiative au placard.

Malgré quelques travaux intéressants de la part de la CNAF, ce n'est qu'au milieu des années 1990 que la question du non-recours reprendra son chemin. Entre-temps, la France

---

<sup>5</sup> CATRICE-LOREY A., 1976, « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », in *Revue française des affaires sociales*, octobre-novembre 1976, n°4.

accumulera un certain retard par rapport à ses homologues européens. De fait, l'arrivée du non-recours sur l'agenda politique est parasitée par plusieurs facteurs structurels qui rendent délicate sa prise en compte et sa mesure.

Le thème du non-recours a d'abord mis du temps à affirmer sa légitimité politique. Dans les années 1980, l'enjeu est en premier lieu celui de la légitimation du questionnement sur la myopie de l'action publique<sup>6</sup>. Dans un pays stato-centré, bureaucraté et très structuré administrativement, la représentation dominante ne laisse pas de place à l'existence d'un non-public. Le système d'information et de statistiques publiques se concentre sur l'activité produite à partir de l'étude des populations atteintes. Les personnes en dehors de ce spectre ne sont pas représentées dans la réalité construite et demeurent invisibles. Pourtant, des activités ne sont pas produites, des budgets ne sont pas dépensés et des populations ne sont pas atteintes. Mais la machine administrative tourne à plein régime, comment imaginer qu'elle puisse perdre des gens en cours de route ? Un état aussi régalié et social ne peut concevoir l'idée même qu'une partie de la population puisse échapper à ses droits.

Culturellement, le citoyen est encore considéré comme un « sujet » par rapport à l'autorité administrative. Dans le cadre d'un régime d'assujettis, il est censé aller vers ses droits. Celui qui a besoin doit faire l'effort de demander pour ne pas être considéré comme un assisté. Nous retrouvons ici les vestiges de la figure du « pauvre méritant ». Que celui qui ne demande pas assume ses responsabilités, qu'on ne s'étonne pas après, qu'il ne soit pas compté.

La nature des droits sociaux français est aussi en partie à l'origine du retard initial de notre pays dans la mesure de notre phénomène. Une remarque préliminaire consiste à poser la non-automaticité des droits comme premier vecteur du non-recours. Un enregistrement automatique des droits serait effectivement possible en prélevant directement l'information à la source (la CAF récolterait par exemple l'information nécessaire auprès du bailleur pour distribuer l'Aide Pour le Logement). Les institutions gèreraient l'évolution des droits à distance et la démarche du recourant s'en retrouverait considérablement simplifiée.

---

<sup>6</sup> WARIN P., 2004, « La myopie des politiques publiques. L'exemple de la mesure de l'accès aux droits sociaux en Europe », in Ali Sedjari (dir.), *L'administration et les nouveaux outils d'aide à la décision*, Paris, L'Harmattan.



Par ailleurs l'émiettement de l'offre publique - et *in fine* des possibilités de recours - complexifient l'accès aux droits. Trop de droits tue l'accès aux droits clament certains juristes. La multiplication des offres publiques fait naître des sous-publics gérés par des institutions différentes. La complexité des règlements et des procédures administratives rebute l'usager. De surcroît, le cloisonnement des différentes institutions chargées de gérer l'offre publique ne facilite pas la communication entre elles. D'une manière générale l'interopérabilité des systèmes d'information administrative pose problème. Ces systèmes de données ont été construits au gré des nouveaux droits et n'ont pas été imaginés pour faire circuler l'information. Dans les difficultés d'accès à la donnée « non-recours », nous retrouvons finalement les difficultés d'accès aux droits.

Enfin, l'absence d'une culture d'évaluation des politiques publiques retarde l'arrivée de la question du non-recours. Quelle est la part des populations atteintes par rapport aux populations ciblées ? Quel est le poids des personnes éligibles à un droit et qui n'y recourent pas ? Quelle est en somme l'effectivité des politiques sociales ? Voici des questions en suspens devant la suffisance qu'affiche l'Etat social français vis-à-vis de la critique. Le regard sur l'action publique reste théorique. Mesurer l'effectivité d'une politique publique à l'aune du non-recours n'est guère envisageable. Cette entrée au prisme de l'évaluation apparaît pourtant comme un terrain fertile au développement de la mesure du non-recours dans d'autres pays.

Au royaume uni par exemple, la volonté de mesurer l'effectivité des politiques sociales par l'intermédiaire du non-recours est apparue dès les années 1960. Sous l'effet de l'augmentation des dépenses sociales, le débat sur la sélectivité de l'aide publique refait surface. Les politiques publiques de ciblage en direction des plus nécessiteux finissent par gagner de l'ampleur, les travaillistes acceptant cette logique en contrepartie de l'instauration d'études régulières sur le non-recours (non-take-up). Il est donc décidé de mesurer l'application réelle des politiques sociales en mesurant son impact auprès des bénéficiaires potentiels.

Avec l'arrivée de Margaret Thatcher au pouvoir en 1979, la mesure du non-recours comme indicateur de performance des politiques sociales se systématisait. Dès lors, il s'agit d'évaluer le non-recours pour contrôler les dépenses sociales attribuées par les administrateurs locaux. Dans cette optique un numéro national d'assurance sociale est créé en 1988 pour

centraliser l'information administrative et faciliter sa circulation. Ainsi, les années 1980 voient la démocratisation de l'usage du non-recours comme outil évaluatif avec la production de nombreuses études dont celle de Scott A.Kerr sur le recours à la « pension supplémentaire » pour les retraités en 1982<sup>7</sup>.

Cette appropriation utilitariste du non-recours marque la spécificité du pragmatisme britannique. Néanmoins, la trajectoire de notre objet est dans une certaine mesure comparable aux Pays-Bas. L'arrivée des politiques de ciblage dans les années 1970-1980 détricotent les mailles du système de protection universaliste. Dès lors, la priorité est là aussi de poser la focale sur l'effectivité du ciblage, sous une forme d'évaluation des politiques publiques. Les travaux de Wim van Oorschot seront de première importance pour la diffusion du non-recours comme problème politique et question scientifique.

Pour revenir au cas français, l'apparition du non-recours a donc été éclipsée par la politique de rigueur des années 1980. Entre les restrictions budgétaires et la volonté de rétablir une croissance non-inflationniste, la mise à l'épreuve des politiques sociales n'est pas dans l'air du temps. La véritable naissance de l'objet prendra donc place plus tard, au milieu des années 1990.

Entre-temps la production de données sur le non-recours s'amorce, sans réelle organisation ni structuration. En 1986 et 1989, le Centre d'Etudes sur les Revenus et les Coûts (CERC) lance simultanément plusieurs travaux sur l'allocation d'orphelins, l'allocation d'assurance veuvage, les pensions de réversion et les pensions d'un régime complémentaire. Les résultats affichent des pourcentages non-négligeables de populations en situations de non-recours (de 16 % pour les pensions de réversion à 40 % pour l'assurance veuvage)<sup>8</sup>. De son côté, la CNAF poursuit ses travaux précédemment entamés et débute une recherche de premier ordre sur le non-recours au RMI, une prestation dont elle a la charge depuis 1988.

---

<sup>7</sup> KERR S.-A., 1982, « Deciding about Supplementary Pensions : A provisional Model », in *Journal of Social Policy*, vol 11 (4).

<sup>8</sup> CERC, 1986 et 1989, « Le veuvage avant 60 ans, 1. Les premiers mois de veuvage. 2. La deuxième année de veuvage. », in *Document du CERC*, n°81 et 95.

L'acte de naissance du non-recours en France a toutefois lieu en 1996, lorsque la CNAF publie un état de la question dans sa revue « Recherches et prévisions »<sup>9</sup>. L'institution entend relancer le débat sur l'accès aux droits par l'intermédiaire de son bureau de recherche. Avec l'aide notable du spécialiste néerlandais Wim van Oorschot, elle propose cette fois-ci une définition instrumentale et opérationnelle du non-recours et pose un cadre d'analyse commun au phénomène. La voie à un usage plus systématique et structuré de la mesure du non-recours est alors ouverte.

Alors que la CNAF essaye d'opérationnaliser la mesure non-recours en la repositionnant comme instrument d'évaluation des politiques sociales, la trajectoire française de l'objet n'échappe pas à son héritage des années 1970-1980. Apparue à l'époque comme un signal d'alarme autour de l'existence de populations vivant en marge de leurs droits, le non-recours ne se défait pas des prémices de son histoire. Dès lors, le phénomène est presque automatiquement associé à celui de l'exclusion sociale. L'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale est d'ailleurs le premier à mentionner explicitement la question dans un rapport officiel de 2000<sup>10</sup>.

### **I.B Non-recours et action publique : entre responsabilité et risque politiques**

S'il est vrai que le non-recours peut refléter la capacité du système de protection sociale à exclure des individus, l'aborder exclusivement sous cet angle est simpliste. Associé à l'exclusion sociale, le non-recours à l'avantage de mettre facilement en exergue les carences des programmes sociaux et les dysfonctionnements administratifs. L'étude du non-recours se transforme alors rapidement en instrument d'accusation politique contre un Etat trop peu généreux et des administrations négligentes vis-à-vis de l'usager. Cette vision véhicule aussi le cliché d'un usager passif, victime des rouages de la machine administrative.

---

<sup>9</sup> CNAF, 1996, « Accès aux droits. Non-recours aux prestations. Complexité », in *Recherches et Prévisions*, n°43.

<sup>10</sup> ONPES, 2000, « Les travaux de l'ONPES », Paris, La documentation française.

Dans ce cadre, poser la question du non-recours rabroue l'initiative politique sur le sujet. Et dans un sens, mesurer le non-recours peut même apparaître comme une prise de risque politique.

Tout d'abord, la mesure du non-recours met le doigt sur les dysfonctionnements d'une politique publique. Bien entendu, s'arrêter au constat d'existence du non-recours ne suffit pas. La mesure ouvre la voie à une modification en profondeur des pratiques au sein des institutions publiques pour améliorer l'accès aux droits. Elle peut aussi remettre en question des choix idéologiques à l'origine des politiques publiques (ciblage, individualisation, responsabilisation...). L'Etat est-il prêt à l'idée de redéfinir ses priorités politiques ? Les institutions sont-elles disposées à un changement de culture interne ? La peur de l'autocritique s'inscrit tout à fait dans le manque de culture d'évaluation évoqué précédemment.

Ensuite, pointer le déficit des programmes sociaux amène à reconsidérer le budget alloué aux politiques sociales. A court terme, une lutte efficace contre le non-recours implique une hausse mécanique du budget alloué aux politiques sociales. Les allocataires seront plus nombreux et coûteront plus cher à l'Etat. En période de crise économique, creuser le déficit fait mauvais genre. L'augmentation du chômage gonfle déjà la note des politiques sociales. Mieux vaut alors ajourner la question du non-recours et attendre que l'orage passe. En ce sens, le non-recours est malgré lui une forme de soupape aux fluctuations budgétaires des politiques publiques. Il serait d'ailleurs intéressant de construire un suivi longitudinal comparé entre : la mesure du non-recours sur une politique publique, l'évolution du budget qui est alloué à cette politique et le rythme des cycles économiques.

Enfin, l'opinion publique est-elle ouverte à l'idée d'accueillir le non-recours comme un enjeu social ? La critique récurrente de l'assistanat laisserait augurer une réponse négative. De la légitimité d'une aide à l'insertion à la dénonciation d'une protection sociale trop généreuse, la culture politique aurait évolué sur la question. Eriger le non-recours comme priorité politique reste un pari. Qui plus est, le thème de l'exclusion sociale est plutôt l'apanage de la gauche. Si l'on pose le non-recours comme une facette de ce phénomène, il est logique que la droite, au pouvoir depuis bientôt dix ans, se préoccupe d'abord des priorités de son électorat.

L'action publique est donc multi-rationnelle. Nous dressons ici le constat d'une véritable contradiction nodale entre la nécessité de vérifier la bonne application d'une mesure mise en place et les risques politiques que ce principe engendre.

Au bout du compte, mesurer le non-recours reste une responsabilité publique. Les dimensions politiques du phénomène questionnent en profondeur l'action publique. Le premier but d'une politique publique est qu'elle rencontre son public. Si tel n'est pas le cas, les bonnes questions sont à poser.

Aussi, l'étude du non-recours interroge l'effectivité des politiques sociales. S'intéresser au non-public c'est porter un regard différent sur l'action publique. L'usage du non-recours sur un mode évaluatif a vocation à être une priorité politique. Le non-recours laisse présager l'existence de coûts explicites ou implicites imputables à la demande de droits<sup>11</sup>. De quelle nature sont ces coûts ? Proviennent-ils du contenu de l'offre publique ou de la relation entre l'usager et l'administration ? Comment peut-on procéder pour les diminuer ? L'analyse du non recours a vocation à rendre l'accès aux droits effectifs et efficaces.

Quand bien même notre phénomène n'est pas nécessairement imbriqué dans celui de l'exclusion, de nombreuses études démontrent qu'il constitue bien un facteur de pauvreté et de faiblesse des revenus. Le non recours augmente effectivement le risque d'être pauvre. Un non-recours à une prestation sous condition de ressources peut avoir des conséquences économiques dramatiques et faire plonger la personne ou le foyer concerné dans la grande pauvreté. Scruter l'évolution du non-recours, en diagnostiquer les causes et proposer des solutions pour y remédier est résolument un moyen de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Si « nul n'est censé ignorer la loi », la mise en exergue d'un phénomène de non-recours montre bien que les individus ne sont pas égaux devant l'accès à leurs droits. « Dans le domaine de la protection sociale surtout, l'injustice dans la mise en place d'un dispositif devrait être un sujet de préoccupation, non seulement parce que la protection sociale est l'institution qui, par excellence, participe à une juste redistribution des ressources dans une

---

<sup>11</sup> VAN OORSCHOT W. et MATH A., 1996, « La question du non-recours aux prestations sociales », in *Recherches et Prévisions*, n°43.

société moderne, mais aussi parce que de nombreuses personnes éligibles à une prestation sont dans une situation de réel besoin » résumant Van Oorschot et Math<sup>12</sup>.

En outre, la possibilité d'un repli délibéré par rapport à l'offre publique questionne la cohésion sociale. Pourquoi des personnes font-elles le choix délibéré de se détourner d'une offre alors qu'elles en ont vraisemblablement besoin ? Excepté le cas de figure de l'individu éligible n'ayant objectivement pas un intérêt suffisant au recours (calcul coûts/avantages), la non-demande volontaire est ici le reflet d'une mise à distance vis-à-vis de la communauté politique. Stigmatisé ou ignoré, sceptique ou critique sur l'action publique, le non-recourant perd confiance en l'offre publique et s'éloigne de ses droits. Ce processus conduit à la dissolution de l'idée même de pouvoir avoir des droits, d'être un sujet de droit au sein d'une communauté politique constituée de semblables. Que penser d'un système de protection sociale qui ne parvient pas à endiguer la spirale de la désaffiliation sociale et de l'isolement ? Le non-recours volontaire traduit d'abord une perte de confiance vis à vis de l'action publique, voire de l'action politique. Il trahit aussi l'effritement du lien social censé rassembler les individus autour de normes et de principes communs<sup>13</sup>.

Pour conclure, nous avons évoqué en amont le risque économique à court terme qu'induit la baisse du non-recours si celle-ci se traduit mécaniquement par une hausse du montant global des prestations versées. En période de crise économique et de restrictions budgétaires, s'attaquer au phénomène du non-recours pourrait alourdir la note annuelle du système de protection sociale. Mais quel est le premier but de la protection sociale, si ce n'est de réinsérer socialement et économiquement les individus pour qu'ils puissent eux-aussi mettre un jour leur pierre à l'édifice de la croissance économique ? En cela, les aides sociales visant le retour à un emploi stable et à temps plein sont un investissement économique rentable sur du long-terme, même en situation de crise économique, pourvu que la conjoncture se renverse. Qui plus est, investir dans la protection sociale des plus démunis c'est aussi s'assurer un taux de transfert presque total vers la consommation. Alors que les plus aisés ont davantage tendance à mettre de côté les revenus qu'ils accumulent (captation de l'épargne), les personnes en situation de précarité ou de pauvreté n'ont pas d'autres choix que

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> WARIN P., 2007, « L'accès aux droits sociaux », Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. Politique en +, pages 109 à 114.

celui de la consommation. Une nouvelle fois, investir socialement s'avère payant économiquement, y compris à court-terme.

## **II. Chiffrer le non-recours, un enjeu de crédibilité et d'opérationnalité**

L'esquisse de notre analyse consistait à planter le décor autour du non-recours comme « question » politique. Néanmoins, il nous est arrivé à plusieurs reprises de présenter le non-recours comme un « problème » politique.

L'altération d'un objet par son contexte politique d'apparition et d'usage est difficilement évitable. A mesure qu'il est utilisé, un objet scientifique se positionne, s'oriente, se politise<sup>14</sup>. La trajectoire du non-recours porte en son sein les enjeux politiques soulevés sur son passage. Notre objet a ainsi réussi son apparition sur l'agenda politique en tant que problème politique d'accès aux droits et d'exclusion.

Il n'est pas question de remettre en cause cette approche historique et politique présentée en amont. Cependant, nous étions jusqu'alors dans une démarche de cadrage et d'analyse du contexte d'émergence de la question du non-recours. Nous nous apprêtons désormais à mettre la focale sur la construction méthodologique de sa mesure statistique. Dès lors, veillons à distinguer la construction sociale et l'usage politique du chiffre de sa validité scientifique.

Approcher la mesure du non-recours sous l'angle du problème politique qu'il pose est méthodologiquement insuffisant. Cette démarche présente le biais de contenir, au sein de la méthode de mesure, la réalité qu'elle cherche à capter, à mesurer, à expliquer. Il semble délicat de mesurer objectivement un phénomène à l'aune de ses conséquences ou de ses causes, d'autant plus lorsque celles-ci sont complexes et en partie inconnues, comme c'est le

---

<sup>14</sup> DESROSIERES A., 1993, « La politique des grands nombres », Paris, La Découverte.

cas pour le non-recours. Si notre phénomène est vraisemblablement lié à celui de l'exclusion sociale, poser la question du non-recours uniquement sous cet ordre est donc partiel et partial.

Cela étant, la mesure statistique du non-recours ne peut pas non plus être suspendue au dessus de la réalité sociale et politique dans laquelle elle s'inscrit, sous peine de ne rester qu'un objet scientifique théorique. Le domaine de l'étude statistique « est un lieu d'interaction entre les mondes du savoir et du pouvoir, de la description et de la décision, du « il y a » et du « il faut ». Le lien qui relie les deux mondes de la science et de la pratique est donc le travail d'objectivation, la fabrication de choses qui tiennent »<sup>15</sup>. Comment capter la teneur d'une réalité que l'on subodore sans pour autant l'approcher avec des préjugés ? Dans une réalité sociale et politique instable, quel point d'équilibre établir entre la portée objective de l'objet et sa vocation à être opérationnel ?

Trouver un compromis entre objectivité et opérationnalité est donc indispensable pour inscrire le travail de construction théorique dans la réalité pratique. L'Odenore prône ainsi une approche inductive de l'objet « non-recours », s'inspire notamment d'une sociologie compréhensive pour l'analyse du phénomène et s'inscrit dans une recherche-action opérationnelle orientée vers les acteurs sociaux et politiques.

Dans ce cadre, chiffrer le non-recours est un véritable point d'appui à l'intelligibilité, à la visibilité et à la crédibilité du phénomène. Dans une société consommatrice de statistiques en tous genres, le chiffre est érigé en passage obligé vers la reconnaissance sociale d'un phénomène. La valse des statistiques suit son rythme effréné pour représenter la réalité et décider de son devenir. Dans la description et dans la prescription, le chiffre fait loi, à tel point que sa production en devient parfois une fin en soi.

Cependant, le piédestal scientifique sur lequel trône la statistique n'est pas exempt de toute critique. C'est justement en devenant une référence du débat que le chiffre se transforme en objet de débat. La statistique est belle et bien un construit elle aussi. Dans cette optique comment rester obnubilé par un résultat sans questionner sa construction ? À nous désormais de questionner les fondations théoriques et empiriques de la mesure statistique du non-recours.

---

<sup>15</sup> Ibid., p10 et p18.



Ainsi, quelles que soient la méthode et l'approche, l'écueil originel de l'étude du non-recours demeure : comment opérationnaliser la mesure de ce que l'on ne connaît pas sur des terrains qui ne sont jamais les mêmes? En quoi la pluralité et la complexité des réalités du non-recours complexifient sa mesure ? Est-il pertinent d'appliquer la méthodologie quantitative dans le cadre d'une approche inductive ?

## **II.A Circonscrire un non-public et calculer un taux de non-recours**

En premier lieu, décortiquons la définition du non-recours proposée auparavant. Est en situation de non-recours une personne ne bénéficiant pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait pourtant prétendre. Cette conception s'articule autour de deux axes distincts : être éligible à une offre publique (pouvoir y prétendre) et bénéficier de cette offre publique (y recourir). La situation du non-recourant est ainsi imaginée au prisme de celle du recourant. Un individu en non-recours est « celui qui n'est pas en recours alors qu'il pourrait l'être au regard de sa situation ». Strictement, le non-recours n'est pas l'opposé du recours mais son inverse.

A partir de cette définition, comment identifier la sous-population en situation de non-recours ? Le non-recours s'articule bien autour des deux facteurs de l'éligibilité et du recours (être éligible à une offre et bénéficier de cette offre). Il convient de construire des sous-populations par rapport à chacun des deux facteurs, indépendamment l'un de l'autre pour l'instant. Dès lors, nous pouvons distinguer :

- L'ensemble des personnes auquel la prestation est destinée ; de celui auquel elle n'est pas destinée (premier axe de l'éligibilité).

Et:

- L'ensemble des personnes bénéficiant de la prestation ; de celui des personnes n'en bénéficiant pas (deuxième axe du recours).

En combinant les possibilités par rapport à ces deux axes, nous pouvons à présent construire et positionner plusieurs publics par rapport au phénomène du non-recours puis répartir ces populations dans un tableau synthétique disposé en dessous de cette classification.

Soit « N » la population d'ensemble, « e » le fait d'être éligible à une offre, « r » le fait d'y recourir, « ne » le fait de pas être éligible et « nr » le fait de ne pas y recourir.

Nous distinguons donc quatre sous-populations :

- Les individus qui ne sont pas éligibles à une offre publique mais qui en sont bénéficiaires (Nne-r).
- Les individus qui ne sont pas éligibles à une offre publique et qui n'en sont pas bénéficiaires (Nne-nr).
- Les individus qui sont éligibles à une offre publique et qui en sont bénéficiaires (Ne-r).
- **Les individus qui sont éligibles à une offre publique et qui n'en sont pas bénéficiaires (Ne-nr).**

	Population éligible (Ne)	Population non-éligible (Nne)
Population bénéficiaire (Nr)	Ne-r	Nne-r
Population non bénéficiaire (Nnr)	<b>Ne-nr</b>	Nne-nr

Titre = Positionnement des sous-populations par rapport au phénomène du non-recours.

Théoriquement, si les conditions d'éligibilité à l'offre garantissent un accès à la fois totalement effectif et uniquement réservé aux populations ciblées, seules les situations « Ne-r » et « Nne-nr » existent. Les individus éligibles bénéficient tous de l'offre à laquelle ils ont le droit, ni plus, ni moins. La population bénéficiaire est alors strictement la même que la population éligible. Le taux de recours à l'offre publique en question s'élève à 100%. La population est exclusivement constituée d'« ayant-droits » (Ne-r) et des « non-ayant-droits » (Nne-nr). Il n'y a ni « non-publics » (Ne-nr) ni « mauvais-publics » (Nne-r).

De ce fait, les deux populations « Nne-r » et « Ne-nr » sont positionnées en dehors des parcours théoriques de l'accès aux droits. En ce sens, elles en sont des anomalies. D'un côté, la population « Nne-r » est composée d'individus bénéficiant d'une offre à laquelle ils

n'ont normalement pas accès. Dans ce groupe, nous retrouverons notamment les fraudeurs mais aussi les individus non-éligibles bénéficiant à leur insu de droits et services indus. En outre, nous pourrions aussi créer une autre catégorie regroupant les personnes en « sur-recours », c'est-à-dire éligibles à un droit ou un service mais profitant d'une erreur de calcul des institutions à l'origine d'une surestimation de leur degré d'éligibilité. De l'autre côté, la population « Ne-nr » est constituée de personnes ne bénéficiant pas d'une offre à laquelle ils sont pourtant éligibles. Ce groupe est ainsi constitué de toutes les personnes en situation de non-recours par rapport à une offre publique.

La population du non-recours est maintenant identifiée et positionnée. Il s'agit désormais de quantifier le non public d'un droit ou d'un service par rapport aux autres populations.

Cela revient à calculer le taux de pénétration d'une offre publique au sein de la population à la quelle elle s'adresse. Ainsi le taux de non-recours classique se calcule à partir du ratio de la population éligible bénéficiant de l'offre (Ne-r) sur le total des individus éligibles ( $Ne = Ne-r + Ne-nr$ ).

$$\text{Taux de non-recours} = \frac{100 - Ne-r}{Ne} \times 100$$

Si le numérateur composé des personnes éligibles et bénéficiaires à une offre (Ne-r) est généralement connu grâce aux bases de données administratives, le dénominateur rassemblant la totalité des personnes éligibles (Ne) est difficile à calculer. De fait, le ciblage des offres publiques s'accompagne rarement d'estimations précises et fiables du public potentiellement concerné.

Pour cause, la frontière de l'éligibilité est poreuse et fluctuante. Cet écueil cristallise une large partie des interrogations méthodologiques sur la pertinence, la fiabilité et la solidité de la mesure classique du taux de non-recours. A contrario de sa conception orthodoxe (« on est éligible ou on ne l'est pas »), l'éligibilité à une offre publique n'est en réalité pas toujours facile à déterminer.

## **II.B La frontière poreuse de l'éligibilité**

Dans un article consacré à l'estimation du taux de non-recours pour le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et pour l'Allocation de Parent Isolé (API) à partir des données du Panel Européen (1994, 1995, 1996), Antoine Terracol distingue ainsi le taux de non-recours « apparent » (données brutes) du taux de non-recours « effectif » (données corrigées). Sans rentrer dans les détails d'une méthode de modélisation complexe, Terracol identifie la sous-déclaration des revenus et des allocations perçues comme un facteur de surestimation du nombre de personnes éligibles aux prestations concernées. En corrigeant les erreurs de mesures imputables à la mauvaise qualité des données déclaratives, le taux de non-recours mesuré passe ainsi de 48% (apparent) à 35 % (effectif)<sup>16</sup>.

Anne Reinstadler développe la notion de « quasi non-recours » pour les prestations dont au moins une des conditions d'éligibilité peut-être décidée par le bénéficiaire potentiel<sup>17</sup>. Il existe effectivement certaines offres dont l'attribution implique un choix de la part des personnes à qui elles s'adressent. Pour bénéficier du congé paternité rémunéré, il faut par exemple décider d'interrompre son activité pendant deux semaines. Par principe, les personnes « quasi éligibles » ne manifestant pas le comportement attendu ne sont pas comptées dans les éligibles et donc dans les « non-recourant ». Leur non-demande est effectivement assimilée à un acte volontaire. Mais comment savoir si ces personnes sont au courant de leur « quasi éligibilité » et du comportement à avoir pour devenir véritablement éligible ? En ce sens, l'appréciation de la situation d'éligibilité est encore sujet à interprétation.

D'une manière générale, la complexité, l'évolutivité et la multiplicité des critères d'éligibilité pour accéder à l'offre publique baignent leur application dans le flou et la subjectivité. L'imprécision des critères règlementaires est ainsi à l'origine d'une marge d'appréciation ajustable à l'échelon local. Soulignons aussi la difficile évaluation de critères comme le niveau d'isolement, l'exclusion ou le handicap. Laisser un espace à l'interprétation des normes d'éligibilité en vigueur ne peut garantir une application locale uniforme. De ce

---

<sup>16</sup> TERRACOL A., 2001, « Coûts de perception et taux de non-recours aux minima sociaux en France », in *Les cahiers de la MSE*, série blanche, numéro 2002.07.

<sup>17</sup> REINSTADLER A., 2000, « Les causes du non-recours et du quasi non-recours à l'allocation parentale d'éducation », in *Recherches et Prévisions*, n°59.

fait, quelle pertinence et quelle fiabilité peut-on accorder à une mesure nationale unique basée sur une gestion locale hétérogène des critères d'éligibilité ?

Par ailleurs, l'évolution du maillage réglementaire de l'éligibilité et la précarité des statuts sociaux sur le marché du travail sont vecteurs de migrations incessantes entre les populations « Ne-r » et « Nne-nr », notamment dans le cas des prestations sociales. Au gré des changements dans les conditions d'attribution d'une offre publique, des « ayant-droits » se retrouvent en situation de non-éligibilité et des « non-éligibles » acquièrent la possibilité de pouvoir recourir à un nouveau droit ou service. Dans un contexte aussi mouvant, le précepte orthodoxe selon lequel « on serait éligible où on ne le serait pas » perd de sa pertinence. A l'image du non-recours, l'éligibilité ne serait-elle pas finalement une « situation » plus qu'un « état » ?

La question est alors de savoir s'il est pertinent d'agglomérer dans un même chiffre des situations de non-recours différentes. Peut-on vraiment rassembler un non-recourant directement issu d'une évolution réglementaire du « statut d'éligible » avec un non-recourant plus ancien ? Et que faire des non-recourants qui perdent leur « statut d'éligible » après un changement dans les conditions d'attribution d'une offre publique ? Non seulement l'instabilité chronique du « statut d'éligible » brouille les repères de l'usager par rapport à ses possibilités d'accès aux droits et services mais elle interroge aussi le mode de calcul du taux de non-recours. A partir de là, comment imaginer une mesure du non-recours solide dans le temps pour un phénomène en perpétuel évolution ? Quelle est la pertinence de la mesure du non-recours à un instant « t » lorsque l'on sait que le chiffre obtenu est soumis aux aléas des conjectures réglementaires, économiques, et politiques ? Peut-on imaginer une mesure du non-recours sur un temps plus long, avec un suivi longitudinal des parcours des non-recourant et une lecture de leur trajectoire à l'aune des aléas conjoncturels énoncés précédemment ? En d'autres termes, peut-on neutraliser les variables conjoncturelles qui entravent la mesure de notre phénomène et altèrent la fiabilité et la solidité de son résultat ?

Au bout du compte, une compétence administrative également répartie sur le territoire d'application de l'offre publique et une collaboration permanente entre les institutions locales garantiraient une interprétation homogène des critères réglementaires. Force est de constater qu'une gestion actualisée et équitable des critères de l'éligibilité est délicate à atteindre. Une

nouvelle fois, les difficultés d'accès aux droits et services se répercutent sous forme d'embûches à la mesure du taux de non-recours.

## **II.C « Être en non-recours », une réalité plurielle**

Une fois appréhendées les limites intrinsèques à la méthode de calcul du taux de non-recours classique, examinons de plus près les attraits et limites des propositions méthodologiques pour en affiner la quantification. Il s'agira ici de confronter la mesure du non-recours à la complexité du phénomène. Comment parvenir à une mesure à la fois fine et standardisée du non-recours ? Finalement, jusqu'à quel niveau de détail qualitatif peut-on quantifier le non-recours ?

Dans un premier temps, la dimension temporelle du non-recours revêt une importance capitale. De fait, la situation de non-recours n'est pas la même si elle est frictionnelle, temporaire ou permanente. Dans le cadre de notre stage, l'Odenore a conduit une étude sur le non-recours à l'Allocation Départementale Personnalisée d'Autonomie (ADPA), une subvention qui offre aux personnes âgées modestes et fragiles de profiter d'une aide à domicile. Les entretiens qualitatifs et l'étude des bases de données des Conseils Généraux nous permettraient notamment de dégager trois profils de non-recourants à l'offre en fonction du pourcentage d'heures consommées par rapport à la totalité des heures prescrites :

- Les personnes pour lesquelles le pourcentage d'heures consommées est inférieur à 100% vraisemblablement à cause d'une absence de mise à jour de la diminution du nombre d'heures prescrites (Non-recours frictionnel dû au traitement administratif différé du changement du nombre d'heures prescrites).
- Les personnes pour lesquelles le pourcentage d'heures consommées est inférieur à 100% en raison d'une sous-consommation temporaire des heures prescrites suite à une petite période de vacances ou à la présence de proches à la maison (Non-recours temporaire, conjoncturel).
- Les personnes pour lesquelles le pourcentage d'heures consommées était de 0% à la suite d'un refus d'aide, d'une hospitalisation prolongée ou d'une mise en foyer (Non-recours permanent).

Cela étant, nous pourrions aussi analyser cette situation à l'aide d'une grille de lecture plus simple: la distinction entre le non-recours partiel et le non-recours total. Les pourcentages d'heures consommées inférieurs à 100% seraient classés en non-recours partiel et les pourcentages nuls se retrouveraient en non-recours total. Mais peut-on vraiment affirmer que des personnes hospitalisées ou mise en foyer sont en situation de non-recours ? Ce serait confondre ici l'impossibilité matérielle de recourir à l'offre avec le non-recours. Dans notre recodage, nous avons donc exclu les personnes hospitalisées dont le pourcentage d'heures consommées était nul en partant du principe que les intégrer à notre base de données reviendrait à gonfler artificiellement le taux de non-recours à l'ADPA.

D'ores et déjà, plus l'on cherche à rentrer dans une mesure du non-recours pertinente, plus l'on se rend compte que les catégorisations entreprises pour quantifier notre phénomène demeurent contestables. A multiplier les catégories de comptage, risquons-nous d'entreprendre une démarche fastidieuse aux retombées méthodologiques incertaines ?

L'Odenore met aussi l'accent sur la nécessité d'appréhender la facette comportementale du non-recours, à l'aune du vécu de l'utilisateur et des causes pour lesquelles il se retrouve en situation de non-recours. Ceci implique l'adoption d'une approche dynamique de la mesure de notre phénomène. Comment le non-recourant expérimente-t-il sa situation ? A-t-il effectué des démarches pour solutionner sa situation ? La situation de non-recours est-elle active ou passive ? Ces questions méritent d'être posées, mais sont-elles traductibles sous la forme de mesure du taux de non-recours ?

Là encore, il s'agit de déconstruire le phénomène du non-recours pour rendre sa mesure plus pertinente et fiable. De cette façon nous pourrions démultiplier les taux de non-recours en les caractérisant selon leur signification. Une telle démarche rencontre toutefois rapidement ses limites.

Tout d'abord, il serait possible de faire la distinction entre le non-recours volontaire (« choisi ») et le non-recours involontaire (« subi »). Dans le premier cas, les termes de non-recours « choisi » et « subi » posent question. Un non-recours volontaire ou « choisi » peut recouvrir plusieurs réalités. De prime abord, c'est le résultat d'un calcul coût-avantages autour de l'intérêt de demander une offre publique. Une personne estime ne pas bénéficier de

suffisamment d'avantages pour entreprendre une demande coûteuse, notamment en temps et en argent. En entretien avec les non-recourants à l'ADPA, quelques personnes âgées préfèrent ne pas consommer les heures d'aides à domicile des week-ends en famille. Elles conservent pour autant ces heures pour les week-ends où elles se retrouvent seules. Le non-recours partiel s'explique ici à partir d'un arbitrage effectué entre les avantages et les inconvénients d'un changement du contenu de l'offre (déplacement des horaires en semaine). A l'inverse, d'autres clament leur non-demande comme une forme de fierté, pour préserver une certaine estime d'eux-mêmes : « Moi vous savez s'il faut pleurer... Il n'a qu'à venir. S'il vient il vient, s'il ne vient pas je m'en fous » lance un enquêté à propos de la possibilité de recevoir la visite d'une assistante sociale pour bénéficier de plus d'heures d'aide à domicile. Derrière la motivation à faire valoir ses droits, il y aurait donc des coûts d'ordre psychologique. Le non-recours « volontaire » est alors le fruit d'une posture contre les principes de l'offre en question ou contre le fait de bénéficier d'une offre publique quelle qu'elle soit.

Il est bien évident que nous avons à faire à deux cas de figure bien différents de non-recours « volontaires ». Le premier questionne davantage l'offre publique sur son contenu, le deuxième remet en cause sa forme. Mélanger les deux situations peut apparaître contestable. Cependant, hormis dans le cadre d'une étude qualitative ou dans une moindre mesure avec une étude par questionnaire, il demeure souvent difficile d'obtenir l'information permettant de distinguer ces deux types de non-recours « volontaires ». Dès lors, ce constat remet-il en cause l'essence même de la mesure quantitative du non-recours ?

Ensuite, nous pourrions aussi séparer le non-recours primaire (non-demande de l'offre) du non-recours secondaire (rejet de la demande), selon la distinction proposée par la CNAF dans la Revue Recherches et prévisions<sup>18</sup>. Mais une nouvelle fois, la proposition amène des critiques fondées et des reformulations. Dans le cadre d'une typologie explicative, l'Odenore préfère ainsi distinguer trois types de non-recours<sup>19</sup> :

- Le non-recours par non connaissance (non-information ou manque d'information)
- Le non-recours par non-demande (en connaissance de cause)
- Le non-recours par non-réception (rejet de la demande ou acceptation partielle)

---

<sup>18</sup> CNAF, 1996, op.cit.

<sup>19</sup> WARIN P., 2010, op.cit.



Lors de la mise en place d'un « Baromètre non-recours » sur le secteur 6 de la ville de Grenoble en collaboration avec les acteurs institutionnels et associatifs, les participants soulignent combien ces trois types de non-recours sont imbriqués les uns dans les autres. Ainsi, le faible niveau de connaissance d'une offre publique est le terreau de la non-demande ou d'une demande mal formulée et donc devient le facteur de la non-réception. A l'inverse, la non-réception peut favoriser un repli sur soi du non-recourant et une réaction de non-demande structurelle. Le non-recourant s'éloigne par principe de tous types d'offres publiques et le phénomène de non-recours devient alors cumulatif.

Finalement, plus l'on adopte une lecture dynamique du phénomène du non-recours, plus il semble délicat d'en ressortir une méthode de quantification. Plus l'on déconstruit notre phénomène, plus il est difficile d'en construire une mesure. De fait, les situations de non-recours se construisent dans le temps et ne s'expliquent jamais de manière univoque. La question reste entière : comment retranscrire la complexité du non-recours au sein d'une catégorisation quantitative ? Si chaque situation de non-recours mérite une étude et une mesure personnalisées, autant ne pas se lancer dans une quantification du phénomène... Alors comment catégoriser sans cataloguer ? Certes, l'approche quantitative a tendance à réduire ou écraser le phénomène qu'elle approche. Mais l'avancée qualitative sur l'analyse et l'explication du non-recours ne peut pas être érigée en obstacle à son approche quantitative.

Bien souvent, l'étude qualitative est reléguée au rang de faire-valoir de l'étude quantitative : le qualitatif confirme ou éclaire le quantitatif. D'une certaine façon, la question du non-recours renverse cette logique. Alors que nous sommes devant un phénomène opaque, invisible et méconnu, l'approche exploratoire se retrouve en position de force. Mais, à mesure que la connaissance se structure autour de notre phénomène, sa mesure en devient plus crédible et pertinente. La question est de bien savoir ce que l'on mesure sans nécessairement prétendre à autre chose qu'une simple quantification des situations de non-recours. Si la méthodologie quantitative nous donne une autre voie d'approche du non-recours, elle ne nous offrira pas un nouveau regard sur son explication. De fait, l'étude quantitative n'a effectivement pas vocation à entrer dans le grain le plus fin des situations de non-recours

A partir de là, dans le cadre d'un usage mesuré et en rappelant bien les limites de l'exercice, l'approche quantitative du non-recours reste essentielle. Ici, le savoir qualitatif sur le non-recours ne constitue plus un obstacle mais apporte nuance et enrichissement à la

méthodologie quantitative. A ce titre, la scientificité et l'opérationnalité d'une quantification du non-recours repose sur une articulation entre l'accumulation des connaissances qualitatives sur le phénomène et la retranscription intelligible d'une partie de ce savoir dans les codes normatifs de la méthodologie quantitative. Dès lors, dans la construction de la mesure du non-recours, il s'agit de faire l'arbitrage entre le principal objectif de la quantification et les enjeux sous-jacents de pertinence et de fiabilité de la méthodologie entreprise.

*Partie 2 : Du Protocole  
d'Enquête au Plan de Traitement, un Spectre Méthodologique  
Restreint*

## **I. Construire la donnée « non-recours », surmonter l'invisibilité**

Comment mesurer ce que l'on ne connaît pas ? Si, nous venons d'apporter une réponse méthodologique et théorique, une partie de la question demeure : à partir de quoi mesurer ce que l'on ne connaît pas ?

Jusqu'à présent nous nous sommes attelés à restituer les écueils de la méthode de mesure du non-recours. Parmi eux se trouve l'écueil nodal de l'invisibilité des non-recourants. C'est en raison de leur absence des bases de données qu'il est si difficile de les repérer, de les quantifier et de les caractériser. De fait, la donnée non-recours n'a pas d'existence administrative. D'une certaine façon un usager est en recours ou n'est pas, au sens premier du terme. L'absence physique du non-usager fait de son existence administrative une contre-vérité, un non-sens. Pourtant, le non-public est là, se tenant à l'écart de l'offre publique pour diverses raisons. Alors comment sonder cet insondable ? Par quels procédés faire jaillir la lumière sur une frange de la population plus ou moins tapie dans l'ombre ?

Notre réflexion nous amène donc à aborder un volet plus empirique de notre problématique sur la mesure du non-recours. Comment construire ou reconstruire la donnée « non-recours » ? Sur quelles bases, à partir de quelle méthodologie, selon quel protocole d'enquête ? Nous envisagerons deux voies principales pour la construction de la donnée « non-recours » : l'exhumation à partir d'informations préexistantes ou la création de la donnée. Nous veillerons ici à hiérarchiser les potentialités et les limites des différentes voies d'approches puis nous nous attacherons à présenter les facteurs des choix méthodologiques à opérer.

Une fois passé ce cap, il s'agira de s'intéresser à l'exploitation de la donnée « non-recours ». Après avoir saisi l'information, comment la mettre en mouvement ? Que faire de la variable non-recours ? Comment manipuler la donnée statistique ? Des facteurs du non-recours au non-recours comme facteur, nous envisagerons notre phénomène à la fois comme une variable à expliquer mais aussi en tant que variable explicative. Enfin, nous étudierons

l'hypothèse d'un indicateur agrégé du non-recours en montrant combien l'exercice paraît ambitieux.

### **I.A Exhumer l'information, reconstituer la donnée**

De manière générale, la mesure du non-recours se heurte à de multiples difficultés méthodologiques. Certaines sont imputables à la définition même du phénomène ou à la méthode de calcul utilisée pour sa mesure (Cf. Partie 1). Mais l'écueil originel de l'énigme méthodologique réside dans la nature même du non-recours. Par définition, les non-recourants sont invisibles puisqu'ils ne sont pas comptés dans les bases administratives. Cette absence de données initiales sur le non-recours en fait un phénomène « invisibilisé ».

En effet, les systèmes de données administratives ne sont pas conçus dans l'optique de rassembler ou de créer de l'information sur le non-recours. Logiquement, la fonction essentielle d'une base de données administrative est le travail de gestion et d'administration de la prestation à laquelle elle est dédiée. Si les systèmes regorgent d'informations structurées sur les allocataires, les données recueillies concernent uniquement la population connue. Par conséquent, il est impossible d'obtenir par ce biais des informations sur les personnes en situation de non-recours total, ces personnes hors des circuits administratifs et probablement même à l'écart du travail social et des services publics. C'est une première faiblesse méthodologique de la détection du non-recours à partir de bases informatisées.

Pourtant, les fichiers administratifs des organismes sociaux peuvent constituer une porte d'accès sur la donnée « non-recours » et un vivier d'information sur le phénomène. Au sein des systèmes d'informations, « il s'agit en effet de réfléchir aux sources pertinentes pour cibler et identifier la population potentiellement éligible et la population en situation de non-recours »<sup>20</sup>. Ce travail ne s'effectue pas toujours à partir d'une seule base informatique mais parfois à travers un travail fastidieux de recoupement d'informations issues de plusieurs

---

<sup>20</sup> REVIL H., 2008, « Identifier des populations en non-recours aux dispositifs de l'Assurance maladie : proposition de méthode », in *Recherches et Prévisions*, n°93.

systèmes de données. Le défi reste de savoir comment bien exploiter les bases informatiques et comment inter-opéabiliser ces bases entre elles si besoin est.

Lors d'une étude réalisée au cours de ce stage sur le non-recours à l'Allocation Départementale Personnalisée d'Autonomie (ADPA) dans les départements du Rhône, de la Savoie et de l'Isère, nous avons été confrontés à la difficulté d'assembler les bases de données de ces 3 départements. La faiblesse des effectifs (de 50 à 80 individus par département) faisait de la fusion des fichiers informatiques un passage obligé pour établir des corrélations statistiques solides entre les variables. L'harmonisation en aval des bases informatiques fut donc très coûteuse en temps et en variables tant le codage des données s'avérait parfois totalement différent sur la forme (formulation de l'information) et sur fond (signification de l'information)... Sur plusieurs dizaines de variables, il ne restait finalement que les douze dont la construction avait été pensée de manière identique. Nous nous sommes en suite attelés à une nouvelle saisie manuelle de ces données restantes qui n'avaient pas non plus été encodées sous le même format... Cette fusion artisanale de fichiers représente plusieurs journées de travail pour une population de seulement 200 individus! Elle est aussi à l'origine d'une perte d'information colossale puisque toutes les variables impossibles à fusionner demeurent inexploitable. La non-concertation des Conseils Généraux sur les méthodes de recueil et d'enregistrement des données pose question. De telles conséquences appellent à la refonte de leurs systèmes d'informations sur des bases communes.

D'une manière générale, les systèmes d'information administrative fonctionnent souvent indépendamment les uns des autres, sur des codes normatifs et informatiques propres. La détection du non-recours à partir de plusieurs bases de données devient alors un processus incrémental de création de requêtes informatiques communes et parfois même de vérification manuelle des informations disponibles.

Après ce constat préalable, force est de constater qu'exhumer les situations de non-recours des bases administratives n'est pas une mince affaire. Pourtant, l'Odenore a développé une expertise certaine en la matière. L'observatoire a par exemple construit une mesure du non-recours à la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMU-C) et à l'Aide Complémentaire Santé (ACS) en Isère parmi la population allocataire de divers

minimas sociaux<sup>21</sup>. Dans un premier temps, la démarche adoptée revient à identifier les individus éligibles à partir des données des deux CAF de l'Isère et de celles de la Caisse Régionale d'Assurance Maladie (CRAM). Dans un second temps, il s'agit de s'appuyer sur les renseignements individuels de ces personnes éligibles pour vérifier leur présence dans les données des deux Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM). « Le recouplement de fichiers consiste en un travail d'ajustement pour mettre en conformité les fichiers, dépasser les spécificités provenant des différents systèmes et les inexactitudes notamment orthographiques qui engendrent des anomalies au moment des traitements » résume Helena Revil, doctorante à l'Odenore.<sup>22</sup>

Dans un article publié dans Recherche et Prévision, Philippe Warin synthétise aussi 3 requêtes informatiques possibles au sein des bases de données des Caisses d'Allocations Familiales pour pouvoir approcher le non-recours sous différents angles :

- Observer les immatriculés non-affiliés (individus présents dans les fichiers mais ne bénéficiant d'aucune prestation depuis une année. Hypothèse d'un non-recours primaire (non-demande), secondaire (rejet de la demande) ou permanent).
- Etudier les dossiers en instance (individus ne donnant pas suite à une demande, ne répondant pas à une proposition de leur CAF, ou pour lesquels les délais administratifs s'allongent. Hypothèse de non-recours primaire (non-demande), temporaire (demande hors-délais) ou permanent (non-réponse).
- Analyser les défauts d'actualisation des droits (individus ne communiquant pas les informations demandées par la CAF pour l'actualisation des droits. Hypothèse de non-recours temporaire (réponse hors-délais) ou permanent (non-réponse)<sup>23</sup>.

Cette réflexion menée en partenariat avec le pôle recherche et prospective de la CNAF s'articule finalement autour de trois objectifs principaux:

- Quantifier le phénomène du non-recours et distinguer autant que faire se peut les situations en fonction du type de non-recours (primaire, secondaire, partiel, total, temporaire, permanent...).

---

<sup>21</sup>Ibid. Les allocations étudiées sont les suivantes : Revenu Minimum d'Insertion (RMI), Allocation aux Adultes Handicapés (AAH), Allocation de Parent Isolé (API) et allocations du minimum vieillesse.

<sup>22</sup> REVIL H., 2008, op.cit.

<sup>23</sup> WARIN P., 2003, « Mesurer le non-recours aux prestations. La recherche d'indicateurs », in *Recherches et prévisions*, n°73.

- Identifier les moments « critiques » du décrochage administratif pour réformer l'accès aux droits à l'aune des problèmes soulevés par les situations de non-recours.
- Profiler le public du non-recours à partir des variables des sociodémographiques disponibles et des possibilités de géo-localisation pour procéder à des actions d'information ciblées envers les populations à risque.

Si ces objectifs sont pertinents et louables, leur réalisation dépend essentiellement du volontarisme politique des institutions concernées. Il en va de même pour les méthodologies présentées en amont. Avant d'être un problème méthodologique, la mesure du non-recours serait en réalité un problème politique. Dans un contexte de restriction budgétaire et de critique de l'assistanat, la mesure du non-recours n'est pas une priorité politique (cf. partie 1). Obtenir une autorisation d'accès aux bases informatiques des organismes sociaux est ainsi souvent le fruit de convictions personnelles de la part de quelques décideurs plaçant la lutte contre le non-recours comme une mission de service public ou comme un moyen de valoriser leur travail au sein de leur institution<sup>24</sup>.

A l'échelle nationale, la production de données sur le non-recours à partir des bases informatiques disponibles peine toujours à s'organiser. Interprétons ce manque de coordination comme un choix politique délibéré. L'accès à la donnée administrative apparaît sciemment encadré et limité. C'est seulement au fil d'après négociations et de partenariats de long terme que la donnée administrative est confiée, et ce toujours dans un cadre d'exploitation précis et dans un laps de temps déterminé.

Qu'attendre de la démonstration d'ineffectivité d'une politique publique par un taux de non-recours élevé, si ce n'est une critique des fondements de cette politique, voire une remise en cause des compétences de l'institution qui la gère ? Prime à la sécurité : mieux vaut ne pas risquer l'autocritique...Et que faire d'un constat sur l'étendue du non-recours si les institutions estiment ne pas avoir les armes pour lutter contre le phénomène ? Prime à l'opérationnalité : mieux vaut laisser les problématiques présumées « insolubles » de côté...

En dépit de toutes les difficultés méthodologiques énoncées précédemment, l'absence de volonté politique sur la mesure du non-recours constitue malheureusement le principal

---

<sup>24</sup> REVIL H., 2009, « Les réformes de l'administration vues d'en bas », in *Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration publique*, Pyramides, n°17.



obstacle empirique à la mesure du phénomène à partir des bases de données des organismes sociaux.

### **I.B Créer l'information, modeler la donnée**

L'autre alternative pour produire de l'information sur le non-recours consiste à fabriquer des enquêtes par questionnaire sur le phénomène. Le premier attrait de cette méthodologie réside bien entendu dans la possibilité de construire un questionnaire sur-mesure, en s'adaptant au profil du public enquêté et en imaginant les traitements statistiques réalisés à partir des modalités de réponses. Alors que les bases de données sont parfois pauvres en renseignements individuels, l'enquête ad-hoc permet de multiplier les variables sociodémographiques et comportementales. En ce sens, c'est la seule à offrir une vraie opportunité pour profiler les non-recourants.

Autre opportunité intéressante, l'incorporation de questions provenant d'enquêtes nationales de référence voire l'intégration de batteries de questions issues de modèles d'analyses sociologiques en corrélation avec le non-recours. Lors de la rédaction d'un questionnaire rédigé pour la ville de Pont-Claix, nous avons par exemple inséré plusieurs questions issues du score Epices, l'indicateur de précarité des Centres d'exams de Santé de l'Assurance Maladie. La passation du questionnaire est en cours mais l'Odenore vérifie régulièrement un lien statistique entre cet indicateur et le non-recours, la précarité s'avérant être un facteur central de notre phénomène. Notre questionnaire contient aussi plusieurs questions de grandes enquêtes nationales comme « l'enquête sur les conditions de vie et aspirations des français » du CREDOC ou « l'enquête Handicap-Santé » de l'INSEE et de la DRESS. La comparabilité en termes d'attitude, d'opinion ou de comportements avec ces enquêtes de références représentatives de la population française est une vraie plus-value dans le cadre d'un profilage du public des non-recourants.

Dernier avantage et non des moindres de l'enquête par questionnaire sur le non-recours, elle offre la possibilité d'insérer régulièrement des questions identiques pour un suivi barométrique du phénomène sur un même terrain ou bien pour une comparaison standardisée

entre les différents terrains. L'Odenore se sert souvent du score EPICES comme variable illustrative et prédictive du non-recours.

D'une manière générale, l'enquête par questionnaire favorise donc la production d'une information plus riche et plus pertinente. Si cette voie méthodologique semble être la meilleure, elle présente toutefois trois limites qui viennent nuancer cette affirmation.

Tout d'abord, les enquêtes par questionnaires sont coûteuses en temps et en argent. La constitution d'un effectif conséquent de répondants est un impératif pour ouvrir la porte à l'inférence statistique. La passation du questionnaire et la saisie des données font donc gonfler le prix de la méthodologie. Soulignons aussi l'inadaptabilité de ce type d'enquête aux offres publiques réservées à un petit nombre d'individus, comme ce pourrait être le cas pour l'Allocation Départementale Personnalisée d'Autonomie (entre 50 et 80 individus par département).

Ensuite, l'enquête par questionnaire pose la question de la représentativité de l'échantillon constitué. Puisque l'on cherche à savoir qui sont les non-recourants, à partir de quelles données de référence construire un plan d'échantillonnage ? A moins de vouloir interroger l'ensemble de la population d'un territoire sans indication particulière par rapport à notre phénomène, il apparaît difficile de bâtir un échantillon sur des caractéristiques sociodémographiques précises des non-recourants. Alors comment savoir si la partie des non-recourants enquêtés est représentative de leur ensemble ? Excepté les enquêtes postales où l'on peut interpréter le taux de réponse comme un indicateur de représentativité, il reste difficile de jauger la qualité d'un échantillon de non-recourants. Dans les mesures où les non-recourants sont souvent en situation de précarité et d'exclusion et que c'est justement ce genre de public que les enquêtes peinent généralement à atteindre, l'impossibilité d'estimer la représentativité d'un échantillon est une vraie limite à l'usage des enquêtes par questionnaires sur le non-recours.

Enfin, n'oublions pas que les enquêtes par questionnaires produisent des données déclaratives. Se pose alors la question de la fiabilité des résultats. La sous-déclaration des revenus estimée entre 20% et 30% est par exemple un vrai problème dans le cadre de questionnaires sur le non-recours à des prestations sous conditions de ressources. Un redressement reste bien sûr possible à partir des normes habituelles de sous déclaration mais

comment être sûr de sa fiabilité dans le cas du public qui nous intéresse ? Qui plus est, recourir à des prestations sociales est parfois stigmatisant et le non-recours peut s'en retrouver sous-estimé.

Ces quelques critiques ne doivent pas ternir les multiples attraits de l'enquête par questionnaire sur le non-recours. Elles nous amènent néanmoins à considérer une autre approche qui combine les méthodologies qualitatives et quantitatives.

En effet, une partie importante de notre mission de stage a été la mise en place et le suivi d'un baromètre du non-recours sur le secteur 6 de Grenoble en partenariat avec le CCAS de Grenoble. En réunissant une vingtaine d'acteurs institutionnels et associatifs du quartier, l'Odenore avait pour mission d'instaurer une discussion collective sur le non-recours pour pouvoir ensuite construire en commun un outil de repérage et de suivi du non-recours. L'étude consistait donc à créer une méthode standardisée de quantification du non-recours à partir de plusieurs réunions de groupes réunissant une pluralité d'acteurs. Cette articulation entre les méthodologies quantitatives et qualitatives semble être particulièrement intéressante pour la mesure du non-recours.

Ainsi, les membres de l'Observatoire ont animé une discussion au sein de trois groupes distincts (profils variés) autour du non-recours et de la possibilité de le mesurer. Dans un premier temps, il s'agissait de savoir comment chacun appréhendait et concevait la notion dans le cadre de son activité (connaissance de la problématique, type de non-recours rencontré, fréquence du phénomène...). Dans un second temps, l'objectif était la construction par ces acteurs de leur propre méthodologie de recueil du non-recours à partir de leur expérience du terrain et de leur disponibilité. Dans un troisième temps, ces personnes seront amenées à mettre en œuvre cet outil pour organiser un suivi global du non-recours sur le secteur 6. Au cours de cette phase qui commencera dès octobre 2010, l'Odenore restera présent pour accompagner les participants et pour rassembler les données. Parallèlement, il est aussi question de former un réseau d'alerte sur le non-recours dont la mission serait d'interpeller les organismes sociaux sur les obstacles à l'accès aux droits.

Sur la forme, la rupture avec les codes habituels du recueil de données quantitatives est une initiative remarquable. Odenore a le souci de saisir l'information sur le non-recours à partir du terrain, au prisme des situations rencontrées par les acteurs qui y sont confrontés

quotidiennement. Ce leitmotiv est intrinsèquement lié à des convictions épistémologiques en faveur de la démarche inductive pour appréhender le non-recours. Puisque le non-recours reste un phénomène complexe et opaque, puisqu'il concerne la plupart du temps une population méconnue des enquêtes classiques, ce parti-pris est tout à fait légitime.

En outre, cette méthodologie participative s'avère efficace pour fédérer le groupe des participants et l'inscrire dans un projet. La volonté d'impliquer les acteurs dans la construction de l'outil leur adjoint une certaine responsabilité pour un investissement à long terme. La diversité des profils offre aussi une visibilité plus large sur le phénomène et enrichit les différentes facettes de la méthode de mesure. L'interactivité des échanges favorise enfin la controverse sur la définition du non-recours et la possibilité de le mesurer. Le débat fait par exemple naître des questionnements collectifs sur la confidentialité des données sur le non-recours, sur la déontologie professionnelle du recueil d'information, et sur les différences en terme de relation à la personne et donc à la donnée entre les acteurs associatifs et institutionnels...

Sur le fond, la méthodologie adoptée est conçue pour construire une information riche et renouvelée dans le temps. La participation d'une multiplicité d'acteurs forme une maille serrée pour retenir un maximum de situations de non-recours. Avec la présence de plusieurs acteurs associatifs du quartier, l'Odenore espère aussi entrer en contact avec des non-recourants inatteignables par l'intermédiaire des autres méthodologies car inconnus des bases informatiques et réfractaires à l'idée de répondre aux questionnaires. Non seulement, l'objectif est de procéder à un comptage le plus exhaustif possible et à une caractérisation simple des situations de non-recours rencontrées (à l'aide de fiches de relevé), mais il est aussi envisagé d'entretenir des discussions régulières sur certains cas de figure particulièrement marquants (réunions de groupe). Ce savoir et cette expertise servira ensuite de levier à des actions de communications précises et ciblées contre le non-recours auprès de la population et des organismes sociaux.

A l'image de la méthodologie, la nature de l'information produite sera donc de nature quantitative et qualitative. De fait, ce « baromètre du non-recours » est destiné à produire un suivi riche et renouvelé d'un seul phénomène sur un territoire précis (le secteur 6 de Grenoble). Nous scruterons ainsi l'évolution quantitative et qualitative du non-recours sur un

terrain délimité et bien connu pour l'Odenore<sup>25</sup>. En ce sens notre méthodologie acte la possibilité de créer un indicateur du non-recours sur un territoire restreint.

D'un point de vue strictement méthodologique, impliquer les acteurs de la mise en œuvre du recueil des données dans la construction de sa méthode présente aussi trois autres atouts indéniables :

Premièrement, cela renforce l'adaptabilité de l'outil à la réalité du terrain. Les acteurs institutionnels et associatifs imaginent les conditions de recueil de la donnée « non-recours » en fonction de leur expérience du phénomène. En outre, l'outil a été imaginé sous plusieurs versions possibles pour se plier aux disponibilités de chacun (un recueil systématique et illimité dans le temps, un recueil systématique mais borné dans le temps, un recueil des non-recours les plus fréquents ou les plus marquants...). Au final, l'opérationnalité, la pertinence et la fiabilité du recueil s'en trouvent renforcés.

Deuxièmement, cela diminue les coûts d'appropriation et de mise en œuvre de la méthodologie. Les personnes en charge du recueil sont déjà préparées et peuvent même transmettre à certains de leurs collègues leurs savoirs et leurs techniques. La méthodologie est même vouée à faire tâche d'huile auprès d'autres acteurs du quartier.

Troisièmement, à l'épreuve du terrain l'outil pourra être remodelé à l'aune des remarques des participants. Au fil de son utilisation, notre méthode de recueil s'ajustera aux situations rencontrées, se perfectionnera, de sorte qu'elle devienne potentiellement un modèle réadaptable sur d'autres territoires.

Malgré des qualités indéniables, cette méthodologie originale pourrait elle aussi recevoir son lot de critiques. Ainsi, la viabilité de l'outil dépend de l'engagement des acteurs sur du long terme. Le baromètre sera ni plus ni moins ce que les participants en feront. Pour l'instant, cette méthodologie participative n'a produit aucune information précise et reste un pari. Soulignons à ce titre la présence insuffisante des acteurs associatifs dont on attend la mise en contact avec des non-recourants hors d'atteinte autrement. Il convient aussi de nuancer l'apport des acteurs sur la construction de l'outil. C'est bel et bien Odenore qui

---

<sup>25</sup> Plusieurs études sur le non-recours ont déjà été réalisées avec les acteurs institutionnels et associatifs du secteur.

impulse la discussion et oriente l'élaboration de la méthodologie. Bien sûr, les membres du groupe ont leur mot à dire et sont encouragés en ce sens. Mais sur un sujet complexe, l'Observatoire reste l'entité légitime et compétente pour mettre ensemble les remarques de chacun et bâtir un outil adapté à tous. Le projet ne fait toutefois que commencer, espérons que l'implication des participants aille crescendo...

Par ailleurs, l'heure n'est pas encore à l'analyse mais l'on peut d'ores et déjà s'interroger sur le traitement de l'information produite à partir d'un recueil à la carte. Les fiches de relevé du non-recours étant imaginées sur plusieurs versions, rassembler et traiter des données quantitatives de nature différentes sera-t-il possible ? Si l'outil évolue, quelle pertinence accorder à un suivi longitudinal du phénomène ? En l'état, ces questions restent en suspens mais pourront entraver la mesure barométrique du non-recours, si tant est que ce soit bien l'objectif premier du projet...

Nous avons effectivement envisagé notre méthodologie sous deux angles : le recueil de données (dimension barométrique) en amont, le réseau d'alerte et d'interpellation des organismes sociaux en aval (dimension politique). De prime abord, ces deux volets ne visent pas les mêmes objectifs. Les acteurs institutionnels et associatifs et le CCAS sont ainsi davantage portés sur la dimension politique tandis qu'Odenore s'intéresse en premier lieu à la dimension barométrique. Pour l'instant, force est de constater que la facette politique reste à l'état de projet... Priorité à la production de données, viendra ensuite le temps de l'instrumentaliser pour alerter les pouvoirs politiques et les organismes sociaux. Mais à ce stade, comment se passera la cohabitation entre dimensions politique et barométrique ? L'outil gardera-t-il toute sa richesse ou une dimension prendra-t-elle le dessus sur l'autre ?

En ce sens, n'y-a-t-il pas aussi un risque de confusion voire de collusion entre les objectifs méthodologiques et politiques ? En d'autres termes, la dimension politique du projet ne vient-elle pas biaiser la démarche méthodologique ? Le non-recours risque effectivement d'être abordé et étudié uniquement sous l'angle du problème qu'il pose et des revendications politiques qu'il entraîne. Pour autant, l'Odenore met régulièrement son expertise au service de l'action sociale. La rigueur méthodologique de l'Observatoire est un gage de sécurité et de stabilité pour la fiabilité et la viabilité du phénomène. Et après tout, les plaidoyers en faveur de l'opérationnalité ne font-ils pas du savoir scientifique, un instrument au service d'une cause quelle qu'elle soit ?

## **II. Exploiter la donnée « non-recours », de l'explication à l'instrumentation**

Après ce passage en revue des principales méthodes d'approche et de construction de la donnée « non-recours », abordons brièvement les possibilités offertes par son exploitation. La pluralité des usages statistiques du non-recours est à l'image de la diversité des voies méthodologiques disponibles pour étudier le phénomène. Dans cette dernière partie, nous allons donc évoquer concrètement l'analyse et l'instrumentation statistiques de la variable « non-recours ». Toutefois, nous ne chercherons pas à dresser une présentation exhaustive des traitements statistiques envisageables pour illustrer, expliquer ou utiliser la mesure du non-recours. L'objet de cette partie est bien de proposer un bref aperçu du potentiel de l'usage statistique de notre phénomène.

La mesure du non-recours en tant qu'objet scientifique peut effectivement être saisie sous différents angles statistiques, à la fois comme une « variable à expliquer » mais aussi comme une « variable explicative ». En s'appuyant sur plusieurs travaux réalisés au cours de ce stage, nous nous pencherons sur quelques facteurs individuels du non-recours avant d'envisager le non-recours comme facteur, voire comme indicateur.

### **II.A Des facteurs du non-recours...**

L'accumulation des études réalisées par l'Odenore permet de dégager un ensemble de variables individuelles régulièrement corrélées à notre phénomène. Un des facteurs explicatifs centraux est celui du niveau d'information des non-recourants. « Dans une large mesure, le résultat du processus de réalisation des droits implique que les usagers réalisent leurs droits, en ce sens qu'ils doivent prendre conscience de l'existence du dispositif et de leur propre éligibilité. [...] Dans les analyses des facteurs opérant au niveau de l'utilisateur, et selon les

dispositifs ou les groupes de personnes étudiés, 50 % à 80% du non-recours » s'expliquerait d'abord par un manque de connaissance sur l'offre publique et les conditions pour y accéder estime Wim van Oorschot à partir d'un ensemble de travaux menés aux Pays-Bas<sup>26</sup>.

Dans le cadre de l'étude sur le non-recours à l'ADPA, nous constatons aussi un nombre important de bénéficiaires de l'offre ne connaissant pas la possibilité de pouvoir demander une augmentation des heures prescrites en cas de perte d'autonomie. Ce manque d'information conduit en quelque sorte à un non-recours partiel puisque certaines personnes âgées estiment avoir besoin de plus d'heures d'aide à domicile sans pour autant être au courant de la possibilité de pouvoir demander un réajustement de leur plan d'aide et donc une augmentation des heures subventionnées.

Se pose alors la question de la quantité et surtout de la qualité de la communication en direction des usagers potentiels de l'offre publique. Est-elle suffisante ? Est-elle pertinente ? Est-elle bien ciblée ?

Quoi qu'il en soit, une bonne communication ne peut se suffire à elle-même. Au contraire, lancer des plans de communication n'est parfois qu'un geste symbolique qui acte la bonne volonté mais aussi l'impuissance des organismes sociaux dans la lutte contre le non-recours. Alors que l'on croit s'attaquer à la racine du non-recours, le niveau d'information n'en serait en réalité qu'un symptôme, une variable écran qui en cache d'autres...

Parmi les facteurs déterminants du non-recours, nous trouvons aussi celui de la stigmatisation. Ici, les non-recourants ne demandent pas une prestation à laquelle ils ont droit et qu'ils connaissent par crainte d'être stigmatisés, d'être pointés du doigt comme des assistés ou des profiteurs. Cette posture peut aussi être liée à une attitude négative vis-à-vis des prestations, à une défiance envers les institutions sociales, ou même à une absence de conscience en la possibilité de pouvoir avoir des droits, d'être un sujet de droit. Une nouvelle fois, le facteur stigmatisation peut recouvrir plusieurs réalités...

Quoi qu'il en soit, certains bénéficiaires potentiels d'une prestation refusent ou hésitent à faire valoir leurs droits au motif qu'ils veulent se « débrouiller » seuls. Selon une

---

<sup>26</sup> VAN OORSCHOT W., 1996, « Les causes du non-recours », in *Recherches et prévisions*, n°43.



étude du Commissariat Général du Plan sur le non-recours au RMI en 1995, un quart des non-demandeurs « évoque des motifs d'amour propre ou de refus de la stigmatisation liés au bénéfice de la prestation »<sup>27</sup>.

Le niveau d'isolement social ou d'exclusion est aussi une fenêtre d'entrée pertinente pour expliquer notre phénomène. Pour le non-recours à l'ADPA, la sous-consommation des heures prescrites est fortement corrélée avec l'absence de contact avec les proches. Précisons que les personnes en situation d'exclusion cumulent souvent un faible niveau d'information sur l'offre publique et un fort sentiment de stigmatisation... Ce faisceau de raisons augmente la probabilité qu'ils soient en non-recours permanent et cumulé, c'est-à-dire en marge de tout le système de protection sociale, et plus largement en dehors du maillage de l'offre publique à leur destination.

L'ensemble de ces explications montre combien expliquer la variable non-recours est complexe. Toutefois la possibilité de distinguer les principales causalités de notre phénomène existe. A partir de là, reste à savoir si il est possible de surmonter des effets de stigmatisation dans la distribution de l'offre publique ou si il est envisageable d'atteindre des populations en situation d'exclusion...

## **II.B ...Au non-recours comme facteur**

L'usage de la variable non-recours ne s'arrête pas là. Au contraire, la mesure du non-recours a vocation à être instrumentée comme une variable explicative. On envisagera ici notre phénomène au prisme de ses conséquences. Pour ce faire, nous nous appuierons sur une autre expérience au cours de ce stage : la création d'un indicateur de précarité étudiante à partir notamment de plusieurs mesures du non-recours au sein de cette population.

L'étude en question est une enquête sur le non-recours au tutorat pour des élèves inscrits en licence et concerne plus largement sur les conditions de vie et d'étude de la

---

<sup>27</sup> TERRACOL A, 2000, op.cit.

population étudiante. Le questionnaire fourmille ainsi de questions extrêmement intéressantes sur la précarité étudiante et intègre notamment un module sur le non-recours aux soins.

Au sein de l'Observatoire, nous avons entrepris la construction d'un indicateur de précarité à partir de 8 composantes issues des modalités de réponse de certaines questions abordant le sujet. L'indicateur est construit sous la forme d'un score de précarité, chaque composante étant associée à une pondération selon son importance par rapport au phénomène étudié. Nous avons par exemple attribué le score maximal de 2 pour le non-recours aux soins. Le tableau ci-dessous liste ces composantes et leurs scores associés :

<b>Composantes de l'indicateur</b>	<b>Scores associés</b>
Être boursier	1
Ressentir un sentiment de solitude	1
Evaluer à moins de 7/10 sa santé	1
Avoir contracté un emprunt pour ses études	1
Travailler pour subvenir à ses besoins	1
Renoncer à des soins	2
Renoncer à des achats de première nécessité	2
Ne pas toujours manger à sa faim	2
Total (score maximal)	11

Titre : Décomposition du score de précarité par composante :

A partir de cet indicateur, chaque répondant se voit attribuer un score de précarité selon les réponses qu'il donne aux questions associées aux composantes. A titre indicatif et sans commentaire, voici la répartition des individus par palier de précarité :

<b>Score par palier de précarité</b>	<b>Effectifs cumulés</b>	<b>Pourcentages cumulés</b>
0	123	24,7
1	274	55,1

2	345	69,4
3	401	80,7
4	431	86,7
5	448	<b>90,1</b>
6	467	94
7	479	96,4
8	488	98,2
9	494	99,4
10	497	100
11	497	100

Titre : Répartition des individus au sein des 11 paliers de précarité

(Aide à la lecture : 90,1 % des individus se situent en dessous du palier 6 ou 9,9% des individus se situent au dessus du palier 5).

Intéressons de plus près à quelques enseignements du découpage de l'indicateur par composante. Le tableau ci-dessous présente le taux de pénétration de la précarité par composantes de l'indicateur :

Score par palier de précarité	Bourse	Travail	Emprunt	Faim	Achats	Soins	Santé	Solitude	Part dans la population
0 pts	0	0	0	0	0	0	0	0	25
1 pts	52	9	1	0	0	0	13	25	30
2 pts	52	23	4	3	10	13	30	41	14
3 pts	54	14	7	11	32	34	34	38	11
4pts	57	27	17	17	50	50	20	47	6
5 pts	47	18	6	<b>29</b>	71	71	41	47	3
6 pts	58	32	21	42	84	68	42	58	4
7 pts	58	25	33	58	92	83	42	75	2
8 pts et +	50	28	39	100	100	100	72	78	4
<b>Moyenne</b>	40	13	6	12	22	22	20	29	100

Titre : Taux de pénétration de la précarité au sein des composantes de l'indicateur (en % et par palier de précarité)

(Aide à la lecture : Parmi les individus du palier 5, 29% ne mangent pas toujours à leur faim).

Dans un premier temps, ce tableau nous offre donc un regard sur le taux de pénétration de chaque composante par palier de précarité, indépendamment de leurs poids. Par rapport au non-recours aux soins, il débute au palier 2, s'accroît aux paliers 3, 4 et 5 et se généralise à partir du palier 6. D'emblée, nous remarquons que le taux de pénétration du « non-recours au soin » apparaît vraiment là où débute la précarité. La variable marque la frontière entre les non-précaires (score inférieur à 2) et les précaires (score de 2 et au-delà).

Puis, l'augmentation régulière du taux de pénétration de la variable en fonction des paliers de précarité confirme notre hypothèse de départ : plus un étudiant est précaire plus il aura tendance à ne pas recourir à des soins. En ce sens, le « non-recours aux soins » est un gradient de la précarité étudiante. Si l'on estime que la précarité étudiante est d'abord d'ordre financière et que l'on présume cette population comme étant en bonne santé, nous concluons que les étudiants sacrifient leur santé pour subvenir à d'autres besoins plus importants pour eux.

Dans un second temps, ce tableau nous permet de comparer l'évolution des composantes les unes par rapport aux autres en fonction des paliers de précarité et indépendamment de leur poids dans le score de l'indicateur. Nous pouvons donc positionner notre variable sur le non-recours aux soins par rapport aux autres variables. A ce titre, nous observons, que l'évolution de la variable « non-recours aux soins » suit celle de la variable « renoncer à des achats de première nécessité », laissant supposer une corrélation entre les deux phénomènes.

Remarquons ensuite que les trois seuls taux de pénétration qui suivent une augmentation progressive au fil des paliers de précarité concernent les variables des phénomènes du non-recours et du renoncement (« non-recours aux soins », « renoncer aux achats de premières nécessité », « ne pas toujours manger à sa faim »). Une nouvelle fois, la réunion de ces trois variables constitue un bon gradient de la précarité étudiante. A l'inverse, les composantes « travailler pour subvenir à ses besoins » ou « être boursier » n'apparaissent étonnamment pas comme des variables indicatrices du niveau de précarité étudiante.

Ce bref résumé des quelques analyses produites à partir de notre indicateur de précarité est déjà riche en enseignements. Analyser le phénomène de la précarité au prisme de celui du non-recours présente des attraits évidents. Plusieurs travaux de l'Odenore démontrent la pertinence de l'utilisation du non-recours comme variable explicative, notamment pour approcher les phénomènes d'exclusion et de précarité. Pourtant, l'usage de notre phénomène en tant que variable explicative reste plutôt confidentiel. Peu d'instituts d'études prennent le parti de l'intégrer au sein des grandes enquêtes nationales produites annuellement. Là encore, le phénomène du non-recours souffre d'un manque de visibilité et de légitimité. Dans le cadre

du comité d'évaluation du Revenu de Solidarité Active (RSA), soulignons cependant l'initiative de la DARES (Direction de l'Animation de la Recherche des Etudes et des Statistiques) et de la CNAF pour intégrer un module de question sur le non-recours au RSA au sein d'une enquête par questionnaire d'envergure nationale. Par ailleurs, suite aux expérimentations locales menées en Isère pour identifier les non-recourants à la CMU-C et à l'ACS au sein des populations allocataires de divers minimas sociaux<sup>28</sup>, les échanges d'informations entre les différentes caisses concernées (CRAM, CAF, CPAM) auront vocation à se multiplier dans les années à venir, dans le but de mieux lutter contre le non-recours.

---

<sup>28</sup> REVIL H., 2008, op.cit. Cf. pp- 38 et 39 de ce mémoire.

## CONCLUSION:

L'aboutissement de notre réflexion nous suggère un sentiment ambivalent quant aux possibilités offertes par la mesure du non-recours. D'un côté, les nombreuses limites méthodologiques énoncées en font un exercice périlleux aux retombées incertaines. De l'autre, un bon usage de la variable « non-recours » offre un regard novateur et alerte sur l'action publique et la solidarité sociale. Tout compte fait, la mesure du non-recours mérite de rencontrer ses propres solutions méthodologiques. Car n'oublions pas qu'avant d'être une énigme méthodologique, le non-recours est une vraie question politique.

C'est justement les circonstances d'émergence du non-recours comme question politique qui participent à la mutation de la notion en question insoluble et dangereuse pour le pouvoir politique. La mesure du non-recours ne gagne pas à être exclusivement connotée comme le symbole de l'échec ou de l'absence de volonté de la classe politique dans l'éradication de la pauvreté et de la précarité. En France, le phénomène a souvent été envisagé comme un corolaire à celui de l'exclusion sociale. Si l'association est fondée, elle demeure insuffisante, et surtout, elle a tendance à rabrouer la volonté politique en faveur de l'appropriation de la problématique comme enjeu social.

De fait, la mesure du non-recours ne peut continuer à n'être qu'une menace pour les deniers publics et le pouvoir politique. La méthodologie prendra de l'ampleur quand les pouvoirs publics réaliseront son potentiel en matière d'évaluation des politiques publiques. Ce changement d'attitude sera vraisemblablement le terreau d'une nouvelle approche de la donnée « non-recours ». Imaginer en amont, le recueil de l'information s'en retrouvera plus aisé et surtout plus pertinent.

Toujours est-il que la culture d'évaluation n'arrivera pas du jour au lendemain en France. D'ici là, la présentation de l'usage du non-recours dans cette optique appuie et anticipe ce changement. Peu à peu, la mesure du non-recours a vocation à devenir un instrument pertinent d'évaluation de l'effectivité des politiques publiques. Mais, de la dénonciation d'une offre publique inefficace à son assimilation comme politique inefficace

ou inutile jusqu'à la suppression pure et simple de cette politique, il n'y a qu'un pas... Gardons toujours à l'esprit que la mesure du non-recours conserve une place prépondérante en tant qu'instrument d'alerte et de lutte contre l'exclusion. Les problèmes politiques qu'elle pose en matière de cohésion sociale, d'exclusion et de pauvreté sont trop importants pour fermer les yeux sur cette dimension. En ce sens, présenter la mesure du non-recours comme un instrument d'évaluation des politiques publiques est aussi un choix stratégique de communication.

Etonnamment, même les partis politiques nationaux de gauche présumés friands des thématiques sur l'exclusion sociale ont tendance à délaisser la mesure du non-recours. En période de crise économique, l'heure est plutôt aux restrictions budgétaires. Mieux vaut faire des économies plutôt que de chercher à dépenser l'argent que l'Etat n'a pas... C'est pourtant dans ce genre de période que le non-recours touche de nouveaux publics. Mais qu'attendons-nous de l'offre publique de protection sociale, si ce n'est qu'elle accompagne les individus vers la réinsertion ? Aux rebours des préjugés, investir dans la lutte contre le non-recours est en réalité rentable à long terme si elle se traduit par une amélioration de l'effectivité et de l'efficacité des politiques publiques chargées d'accompagner les personnes vers une autonomie économique.

Quoi qu'il en soit, le non-recours attend toujours une vraie fenêtre d'opportunité pour pouvoir s'affirmer comme une problématique politique de premier ordre. Ce manque de reconnaissance initiale de la problématique poursuit la thématique. Des efforts de communication restent à faire auprès des médias et des formations politiques pour populariser la notion et démontrer les potentialités de son usage.

A ce titre, notre travail appelle l'incorporation d'une présentation densifiée sur les méthodes d'exploitation de la donnée « non-recours » pour que le lecteur puisse bien se représenter toutes les facettes de l'opérationnalité du concept. La problématique étant avant tout axée sur l'énigme méthodologique du non-recours et la difficulté de « mesurer ce que l'on ne connaît pas », nous avons pour autant pris le parti de limiter notre développement sur les usages de la variable « non-recours ».

D'une manière générale, il est également vrai que nous aurions pu illustrer notre propos d'autres cas concrets de mesure du non-recours. Compte tenu de la complexité du

phénomène et des nombreux enjeux politiques et méthodologiques de sa mesure, nous avons fait le choix de mettre la mise en contexte et l'explication avant la démonstration. Ceci dit, nous avons essayé autant que faire se peut, d'émailler notre propos des situations d'études rencontrées pendant ce stage.

Pour élargir notre angle de vue, nous gagnerions aussi à étayer davantage les méthodes d'approche et de mesure du non-recours à l'étranger, notamment en Grande Bretagne et aux Etats-Unis. Cela nous permettrait d'enrichir notre réflexion sur les potentialités et les limites méthodologiques de notre objet d'étude. Dans ce cadre, nous pourrions aussi comparer entre elles les trajectoires nationales d'émergence et de développement de la question du non-recours et les réinscrire dans les différentes cultures de l'action publique.

En conclusion, la critique des méthodologies et les nombreuses limites soulignées ne doivent pas masquer l'univers des possibles pour instrumenter la mesure du non-recours. Plusieurs discussions avec les membres de l'Odenore nous ont amenés à considérer la critique méthodologique comme un pendant de l'exigence scientifique. La politique de l'Observatoire est la confrontation permanente des grilles de lecture du non-recours avec la réalité des acteurs de terrain. Cette remise en question des postures méthodologiques répond à une volonté commune pour avancer vers une compréhension plus fine et une mesure plus pertinente du phénomène. Le temps de la recherche scientifique n'est bien entendu pas le même que celui du marché des études. La consistance, la qualité et l'évolutivité des méthodologies s'en ressentent.

Cette réflexivité permanente sur l'outil et cette recherche de la critique comme moteur du progrès est gage de qualité pour le travail d'Odenore. Par le biais de ce stage et de ce mémoire, nous espérons avoir pu contribuer, à notre échelle, à cette dynamique.



## BIBLIOGRAPHIE

ALDEGHI I., 1996, « Les nouveaux arrivants au Revenu Minimum d'Insertion : profils, parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille. Une analyse fondée sur l'interrogation en face-à-face de 900 personnes ayant fait une demande de RMI au premier semestre 1995 », *Etude du CREDOC*, Paris.

CATRICE-LOREY A., 1976, « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », in *Revue française des affaires sociales*, octobre-novembre 1976, n°4.

CERC, 1986 et 1989, « Le veuvage avant 60 ans, 1. Les premiers mois de veuvage. 2. La deuxième année de veuvage. », in *Document du CERC*, n°81 et 95.

CNAF, 1996, « Accès aux droits. Non-recours aux prestations. Complexité », in *Recherches et Prévisions*, n°43.

DESROSIERES.A, 1993, « La politique des grands nombres », Paris, La Découverte.

KERR S.-A., 1982, « Deciding about Supplementary Pensions : A provisional Model », in *Journal of Social Policy*, vol 11 (4).

MAZET P., 2010, « La non-demande de droits : prêtons l'oreille à l'in audible », in *La vie des idées*, 1<sup>er</sup> juin.

ONPES, 2000, « Les travaux de l'ONPES », Paris, La documentation française.

REINSTADLER A., 2000, « Les causes du non-recours et du quasi non-recours à l'allocation parentale d'éducation », in *Recherches et Prévisions*, n°59.

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

REVIL H., 2009, « Les réformes de l'administration vues d'en bas -Volume 1», in *Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration publique*, Pyramides, n°17.

SIMON M-O., 2000, « *Non-recours aux aides personnelles au logement. Enquête exploratoire sur la CAF du Havre* », in *Dossier d'Etude*, CNAF, n°12.

TERRACOL A., 2001, « Coûts de perception et taux de non-recours aux minima sociaux en France », in *Les cahiers de la MSE*, série blanche, numéro 2002.07.

VAN OORSCHOT W. et MATH A., 1996, « La question du non-recours aux prestations sociales », in *Recherches et Prévisions*, n°43.

VAN OORSCHOT W., 1996, « Les causes du non-recours », in *Recherches et prévisions*, n°43.

WARIN P., 2003, « Mesurer le non-recours aux prestations. La recherche d'indicateurs », in *Recherches et prévisions*, n°73.

WARIN P., 2004, « La myopie des politiques publiques. L'exemple de la mesure de l'accès aux droits sociaux en Europe », in Ali Sedjari (dir.), *L'administration et les nouveaux outils d'aide à la décision*, Paris, L'Harmattan.

WARIN P., 2007, « L'accès aux droits sociaux », Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. Politique en +, pages 109 à 114.

WARIN.P, 2010, « Le non-recours : définitions et typologies », in *Working Paper de l'ODENORE*, n°1.

ANNEXES :

Liste élargie des principaux travaux réalisés pendant le stage à l'Odenore :

Thématique	Méthodologie
Non-recours et non-adhésion : la disjonction des notions de « qualité de vie » et « qualité de l'aide à domicile ». Une étude du non-recours à l'Allocation Départementale Personnalisée d'Autonomie (ADPA).	Conduite d'entretiens qualitatifs auprès de bénéficiaires de l'ADPA, fusion informatique des bases de données administratives et analyse quantitative à partir des questionnaires administratifs.
Formation de personnes-relais dans le cadre du dépistage organisé du cancer du sein sur les territoires prioritaires de la politique de la ville.	Observation participante des séances de formation et entretiens qualitatifs auprès des personnes-relais.
Enquête sur le non-recours aux soins sur la ville de Pont-de-Claix.	Construction d'un questionnaire, suivi du terrain et analyse quantitative des résultats à venir.
Construction et suivi d'un baromètre du non-recours sur le secteur 6 de la ville de Grenoble.	Observation des réunions de groupe, construction d'une méthode de recueil de l'information et analyse quantitative et qualitative des résultats à venir.
Non-recours au tutorat étudiant et précarité étudiante.	Analyse quantitative des résultats à partir d'un questionnaire adressé aux étudiants et construction d'un indicateur de précarité étudiante.