



HAL
open science

Le thème du non-recours : sur quelques enjeux

Philippe Warin

► **To cite this version:**

Philippe Warin. Le thème du non-recours : sur quelques enjeux : Introduction des Journées. Le non-recours à l'offre publique : analyse des phénomènes et réponses institutionnelles. Un état de la question. Les Journées scientifiques de l'ERT Odenore., Jun 2010, Meylan, France. halshs-00493674

HAL Id: halshs-00493674

<https://shs.hal.science/halshs-00493674>

Submitted on 21 Jun 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

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

Un état de la question

Introduction des Journées

Titre : **Le thème du non-recours : sur quelques enjeux.**

Auteur : Philippe Warin, directeur de recherche, laboratoire CNRS PACTE.

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

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

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

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

- ***Les inégalités sociales***

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

Sans dire pour autant que le non-recours ne touche que celles et ceux qui sont les moins advantagé(e)s, il est clair que le non-recours concerne d'abord celles et ceux qui sont le moins inclus dans un environnement social leur permettant de se considérer et d'agir comme des demandeurs légitimes. Ainsi par exemple, avons-nous montré en matière d'accès aux soins primaires – où les inégalités sociales sont grandes – que le non-recours était plus fort chez des actifs précaires que chez

des actifs non précaires, moins à cause du statut des individus par rapport à l'emploi et au travail, ou de leurs ressources financières, que d'inégalités sur le plan des supports relationnels, des responsabilités vis-à-vis d'autrui (vivre isolé), voire des discriminations subies dans la diversité des rôles sociaux.

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

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

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

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

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

En effet, si nos explications du non-recours nous tirent sur un « déficit d'inclusion sociale » (défaut de capital social, absence d'utilité vis-à-vis d'autrui, sentiment de discrimination), elles nous amènent à considérer que le non-recours est à traiter – aussi ou d'abord – dans le cadre des relations sociales (à commencer dans le cadre des relations de service). Or à travers cette problématisation, **la conséquence directe de l'émergence du thème du non-recours pourrait être de reléguer au second rang la lutte contre les inégalités socioéconomiques.** Sous cet angle, le thème du non-recours court le risque d'un procès en dépolitisation¹.

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

- ***L'évaluation des politiques publiques***

Le thème du non-recours a un double sens pour les politiques publiques puisqu'il interroge directement leur « effectivité » (les politiques atteignent-elles effectivement leurs destinataires ?) et leur « pertinence » (les politiques ont-elles du sens pour leurs destinataires si ceux-ci ne demandent

¹ Sans aller trop loin dans cette discussion, on peut alors se demander si par cette construction du thème du non-recours on n'en viendrait pas à retrouver en France les termes du débat britannique sur la *Good society* qu'incarnerait la « société cohésive », dans laquelle l'essentiel serait de privilégier la « position absolue » des plus faibles (ici les capacités des individus à être des demandeurs) avant ou au détriment de leur « position » relative (leurs conditions matérielles d'existence et leur capital culturel).

pas ce à quoi ils peuvent prétendre ?). Dit comme cela, le thème du non-recours peut aider à poser les termes d'une évaluation par les non destinataires, qui jusque-là n'a pas été pratiquée.

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

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

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

La potentialité ou la nouveauté du thème du non-recours pour l'évaluation des politiques conduit cependant à se questionner sur les conditions de son usage dans un exercice évaluatif. Car si comme le montrent nos observations la présentation, le contenu et la réalisation de l'offre sont des éléments actifs des trois types de non-recours, le piège serait d'en faire principalement un étalon de mesure de l'utilité de l'offre publique².

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

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

² C'est ainsi que les Britanniques en firent par moments usage dans le but de procéder à des coupes budgétaires, notamment sous le gouvernement de Margaret Thatcher de 1979 à 1990. L'explication en termes de choix rationnels fût d'ailleurs présente dès le départ dans le débat sur le non-recours. C'est effectivement en termes d'utilité ou de non utilité des prestations ciblées pour les destinataires potentiels que la question du *non take-up* (dont la traduction littérale est celle de non-usage, non participation) a été posée au Royaume-Uni dans un débat politique majeur entre Travailleurs et Conservateurs sur : *quel modèle de protection sociale*, à la sortie de la seconde guerre mondiale. Cela orienta durablement le thème du non-recours dans un questionnement politiquement centré sur l'intérêt des usagers pour l'offre publique.

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

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

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