HAL
open science

La place de l'évaluation des politiques dans l'analyse du non-recours au droit, de la compréhension du phénomène à la remise en question de l'action publique : le cas du non-recours au RSA

Nadia Okbani

To cite this version:

Nadia Okbani. La place de l'évaluation des politiques dans l'analyse du non-recours au droit, de la compréhension du phénomène à la remise en question de l'action publique : le cas du non-recours au RSA. Colloque "le non-recours en débat : Expériences et usages des droits et des services sociaux parmi les professionnels et les ayants droit", Université d'Angers - SFR Confluences, Dec 2013, Angers, France. halshs-00967371

HAL Id: halshs-00967371

https://shs.hal.science/halshs-00967371

Submitted on 14 Jan 2022

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.

La place de l'évaluation des politiques dans l'analyse du non-recours au droit, de la compréhension du phénomène à la remise en question de l'action publique : le cas du non-recours au RSA

Nadia OKBANI[18]

Différents travaux de recherche éclairent l'importance de la question du non-recours dans l'action publique (Math, Van Oorschot, 1996 ; Van Oorschot, 1996; Mazet, 2010 ; Warin, 2006, 2009, 2010, 2011a, 2011b). Le fait de ne pas obtenir les prestations ou les services auxquels on est éligible constitue, en soi, un rapport social à l'offre publique et aux institutions qui la servent. L'analyse du non-recours induit non seulement un enjeu gestionnaire de l'effectivité de l'offre de prestations financières (impacts prévus/impacts réels), mais également une question politique aussi bien quand il signale un désintérêt ou un désaccord, que lorsqu'il est l'effet d'impossibilités (Warin, 2010). Cette approche permet de questionner l'effectivité et la pertinence de l'offre mise en œuvre par les pouvoirs publics pour répondre à un problème identifié et peut être mobilisée comme un indicateur d'évaluation de politique publique. Elle implique donc d'interroger fondamentalement l'offre publique et son adéquation avec le besoin et la demande de ses destinataires. Par évaluation on entend le fait d'apprécier les effets d'une politique par la production d'un jugement argumenté relatif à la pertinence, la cohérence, l'utilité, l'efficacité, ou l'efficience d'une intervention publique visant un changement social. Elle analyse les résultats de celle-ci au regard des besoins auxquels elle entend répondre, des objectifs qu'elle s'est fixés (plus ou moins clairement), des ressources qu'elle a allouées, de leurs impacts réels direct et/ou indirects (effets propres). Elle vise une double exigence de connaissance et d'action (Duran, Monnier, 1992) par sa dimension cognitive, normative et instrumentale (Leca, 1993).

La question du non-recours est d'autant plus importante que les difficultés d'accès aux prestations et aides sociales ainsi que l'accumulation de situations de non-recours, au-delà du seul domaine des prestations sociales sont analysées comme une des causes de la pauvreté (Warin, 2009, 2010). A ce titre l'exemple du non-recours au Revenu de Solidarité Active (RSA) est emblématique. En effet, la mise en œuvre du RSA a été marquée par un fort taux de non-recours de 50 % dont 35 % pour le RSA socle et 68 % pour le RSA activité (Comité national d'évaluation du RSA, 2011), nouveau volet de la prestation à destination d'un public qualifié de « travailleurs pauvres ». Ce phénomène n'est pas une particularité du RSA, il est structurel et se retrouve dans beaucoup de prestations sociales (Odenore, 2012). Il est en partie lié au temps nécessaire d'installation, propre à la mise en œuvre d'un nouveau dispositif. La montée en charge du revenu minimum d'insertion (RMI) avait, par exemple, pris trois à quatre ans. Pour donner un exemple, une enquête avait estimé le taux de non-recours au RMI à 53 % (Terracol, 2004). Pour autant, cet important non-recours a suscité de nombreuses interrogations. Le rapport d'évaluation du comité national d'évaluation du RSA(CNE) et en particulier l'enquête de la

[18] Doctorante au Centre Emile Durkheim, Science Po Bordeaux.
Nadia Okbani est doctorante en science politique au Centre Emile Durkheim depuis 2011, sous contrat CIFRE avec la CAF de la Gironde. Elle mène une recherche sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques sociales et familiales, ses enjeux, sa pratique et ses usages au sein de la branche famille de la sécurité sociale. Elle a travaillé sur le non-recours au RSA activité dans le cadre d'une recherche-action conduite au sein de la CAF de la Gironde et continue à travailler sur la question, en lien avec la CNAF, pour mieux comprendre ce qui motive ou freine le parcours de recours au RSA. Elle a contribué à l'ouvrage L'envers de la Fraude sociale : le scandale du non-recours aux droits sociaux.

DARES[19] apportent des éléments de compréhension du phénomène. Il aborde la question du non-recours comme problème public réduisant l'efficacité du RSA pour lutter contre la pauvreté.

En prenant l'exemple du RSA, cette communication vise à interroger la place de l'évaluation dans l'analyse du non-recours. L'idée étant de comprendre dans quelles mesures l'évaluation de politique peut apporter des éclairages spécifiques sur le phénomène de non-recours permettant de mieux l'appréhender, tout en favorisant son émergence comme question publique, sociale et politique. Par-là, elle questionne également les limites de l'évaluation dans la connaissance du phénomène en analysant la manière dont la question du non-recours est traitée dans les travaux d'évaluation et dans quelles mesures elle contribue ou pas à mettre en exergue les insuffisances de l'action publique (dispositif et mise en œuvre institutionnelle) qui fait l'objet du non-recours.

Ce travail de recherche est basé sur une analyse de l'évaluation du RSA du CNE (Okbani, Warin, 2012). Il est également issu d'une recherche-action sur le non-recours au RSA activité menée au sein de la CAF de la Gironde en 2010 (Okbani, 2013a, 2013b).

Note méthodologique sur la recherche-action à visée évaluative

Elle se compose d'une expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels, d'entretiens téléphoniques directifs auprès de non-recourants potentiels, d'une analyse comparative de la gouvernance du RSA dans douze CAF. Elle est également nourrie par une trentaine d'entretiens semi-directifs menés auprès de professionnels de CAF et de la CNAF et un travail d'observation participante de plusieurs années au sein de cette CAF et au guichet. Ce travail fait également référence au rapport du Comité national d'évaluation du RSA (CNE) de 2011.

L'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels du RSA activité :

Une requête identifiant de potentiels éligibles au RSA activité dans les fichiers de la CAF a été élaborée. Elle comporte de nombreuses limites mais, selon la Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la CNAF, elle permet d'identifier environ 77 % des bénéficiaires du RSA (80 % pour le RSA socle et 67 % pour le RSA activité). Des courriers ou mails nominatifs ont été envoyés à un échantillon de 2 500 allocataires (population test), représentatifs de la population identifiée comme potentiellement éligible au RSA activité[20], les 8700 autres allocataires servant de population témoin. Il a été possible d'observer les réactions des populations test et témoin en termes de prise de contact avec la CAF (téléphone, courrier, visite, connexion sur le site Internet avec identifiant), de demande de RSA et d'ouverture de droits.

L'enquête téléphonique auprès de potentiels non-recourants au RSA[21]

[19]Celle-ci s'est déroulée en deux étapes : la première, par téléphone, pour interroger 15000 foyers dont 6500 dans le groupe des foyers éligibles au RSA socle (comprenant les foyers éligibles au RSA socle+activité), 7000 dans le groupe des foyers éligibles au RSA activité et 1500 ayant des revenus un peu supérieurs au seuil d'éligibilité ; la seconde, en face à face, auprès de 3340 répondants provenant de ce même échantillon. On parlera plus généralement ici de l'enquête du CNE.

[20]La représentativité de l'échantillon a été construite par stratification selon les situations familiales (personne seule sans enfant - personne seule avec enfants - couple sans enfant - couple avec enfants) et les estimations du montant des droits au RSA (ventilation de: 6 à 49 euros - 50 à 99 euros - 100 à 200 euros - +200 euros), mais également dans un souci de répartition géographique souhaité par la CAF, pour être en mesure de recevoir convenablement les visites des allocataires.

[21]Lorsque l'on évoquera l'enquête téléphonique, il s'agira de celle conduite au sein de la CAF de la Gironde. Dans le cas contraire on précisera qu'il s'agit de l'enquête du CNE.

Suite à l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels, un échantillon de 151 foyers a été interrogé par téléphone sur la connaissance du RSA, la perception d'éligibilité, les représentations et les opinions sur le dispositif ainsi que sur les raisons de leur non-recours. Il s'agissait de ceux qui ont reçu une information et qui n'ont pas eu de réactions identifiables par les services de la CAF.

L'étude comparative sur la gouvernance du RSA dans les CAF

Douze importantes CAF de France ont été interrogées sur la gouvernance du RSA, sur leur qualité de service, leur communication et leur stratégie d'accès au RSA. Ces éléments étaient analysés au regard d'une estimation du taux de non-recours au RSA activité (en fonction du nombre effectif de bénéficiaires au regard des estimations nationales ventilées localement). L'idée était de mieux comprendre en quoi ces institutions peuvent jouer un rôle déterminant dans l'accès au droit. Les directions des CAF ont rempli un questionnaire détaillé qui leur avait été adressé et dans la plupart des cas un entretien téléphonique complémentaire a été réalisé.

Pour cela, cette communication propose tout d'abord de revenir sur les apports et les limites de l'analyse du non-recours au RSA dans l'évaluation du Comité National d'Evaluation du RSA (CNE). Ensuite, elle présente une recherche-action à visée évaluative menée sur le non-recours au RSA activité au sein de la CAF de la Gironde pour souligner les apports de ce type d'approche en termes cognitif au sein d'une organisation. Enfin, cette communication d'interrogera plus généralement la place de l'évaluation comme instrument d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2005) visant à apporter aux pouvoirs publics de la lisibilité sur l'efficacité de sa politique.

1. Les apports de l'évaluation du RSA

La loi généralisant le RSA prévoit l'évaluation du dispositif dans les trois ans pour mieux en saisir ses effets. Pour ce faire, un comité national d'évaluation du RSA s'est constitué. Il est présidé par un économiste[22] composé d'acteurs institutionnels et politiques parti-prenantes de la mise en œuvre du RSA (représentants de l'Etat, de Conseils Généraux, d'organismes payeurs, d'associations caritatives, de comité d'usagers), d'universitaires et de personnalités qualifiées. Il se compose de trois groupes de travail dont un groupe « lutte contre la pauvreté » qui décide d'investir la question du non-recours. Il est à l'origine du lancement d'une enquête de la DARES sur le non-recours au RSA qui est la première enquête de cette ampleur sur le non-recours en France. Nous ne pourrons pas revenir sur la totalités des éléments qui ont pu être mis en évidence par ce rapport d'évaluation dans le cadre de cette communication mais nous allons mettre en avant les principales conclusions (Comité National d'évaluation du RSA, 2011) qui contribuent à mieux comprendre le phénomène de non-recours.

Un des principaux apports de ce rapport est d'avoir estimé le taux de non-recours au RSA et d'avoir chiffré le montant de la non-dépense. Il s'agit de 3,1 milliards d'euros non distribués par an pour le RSA socle seul, 0,5 milliard pour le RSA socle et activité et 1,7 milliard pour le RSA activité, soit un total de 5,3 milliards d'euros. Cela a contribué à prendre la mesure de l'ampleur de ce phénomène tout en soulignant son impact considérable sur l'efficacité de cette politique de lutte contre la pauvreté. Ainsi, elle soulève la nécessité de comprendre le sens de ce non-recours.

L'enquête conduite par la DARES auprès de non-recourants n'excluant pas d'être éligibles fourni des éléments de compréhension du phénomène comme le montre le tableau ci-dessous. Cette approche, qui reste cependant assez descriptive, permet de fournir des éléments sur les causes du non-recours.

[22] François Bourguignon alors Directeur de l'école d'économie de Paris.

Tableau récapitulatif des raisons de la non-demande de RSA (en %)

Raisons possibles de non dépôt d'un dossier (plusieurs réponses possibles)	Non-recourants n'ayant pas bénéficié du RSA, n'excluant pas d'être éligible
Raisons reflétant un manque de connaissance	**68**
Ne connaît pas assez bien le RSA	47
Le RSA, c'est pour les sans emploi	30
Ne sait pas auprès de qui faire la démarche	30
Pensait que c'était automatique	7
Se débrouille autrement financièrement	42
Par principe	27
Démarche trop compliquées	20
N'a pas eu le temps	11
Va changer de situation	10
Peur de perdre des droits connexes	3
Ce n'est pas intéressant financièrement	3

Champ : Non-recourants au RSA sûrs de pouvoir bénéficier du RSA ou pensant ne pas pouvoir en bénéficier sans pour autant avoir creusé la question de leur éligibilité.
Source : Enquête quantitative de la DARES, phase face à face, début 2011.

La méconnaissance du dispositif apparaît comme l'explication première du non-recours d'un point de vue statistique. Outre la non-connaissance, une mauvaise compréhension du dispositif entre aussi en ligne de compte. Parmi les non-recourants ayant déclaré connaitre le RSA sans jamais l'avoir perçu, la moitié n'a pas creusé la question pensant ne pas pouvoir en bénéficier, et un tiers se déclare « *certain de ne pas pouvoir en bénéficier* », soit respectivement 25 % et 18 % de l'ensemble des non-recourants. Et parmi les non-recourants ayant mal compris le dispositif, 33 % pensent qu'il n'est versé qu'aux personnes sans emploi et 30 % ne savent pas auprès de qui faire les démarches. Le non-recours au RSA est donc en grande partie dû à une importante méconnaissance du dispositif et en particulier de son volet activité : selon la DARES, 33 % des non-recourants n'identifient pas non plus le volet activité.

Ces résultats interrogent par conséquent la qualité de l'information transmise aux populations potentiellement concernées, même si d'autres facteurs jouent également, comme la difficulté personnelle de s'identifier à un travailleur pauvre. En effet, les non-recourants ont moins fréquemment le sentiment d'être pauvre (42 % contre 63 % des bénéficiaires du RSA). Une partie d'entre eux surestime probablement sa situation économique et sociale et par la même sous-estime ses chances de pouvoir en bénéficier, au point de s'abstenir d'en faire la demande.

En dehors d'une mauvaise compréhension du dispositif, 42% des enquêtés disent se débrouiller autrement financièrement et 27 % mettent en avant le fait de ne pas demander le RSA par principe, pour ne pas être dépendant ou redevable. Ces explications soulignent une réelle volonté de s'en sortir par soi-même, de manière indépendante, même si les ressources s'en trouvent amoindries.

En même temps, 20 % n'ont pas demandé le RSA du fait de démarches jugées trop compliquées. La complexité pour entrer et rester dans le dispositif constitue manifestement un obstacle supplémentaire que certains ne sont pas prêts de franchir au vu des montants de RSA estimés. Le rapport met notamment en évidence l'important niveau d'entrée et de sortie du RSA et mets en exergue le fort non-recours chez les personnes en situation d'instabilité professionnelle et de fluctuation de l'éligibilité. Il

souligne également que certains profils sont surreprésentés (les couples sans enfants notamment) et qu'il y a plus de non-recours pour les petits montants de RSA.

L'évaluation du RSA a donc contribué à la compréhension du phénomène de non-recours. Elle a permis de chiffrer le taux de non-recours, le montant de la non-dépense mais également de mettre en évidence les caractéristiques socio-économiques des non-recourants, tout en soulignant l'importante méconnaissance du dispositif par ses destinataires. Toutefois, l'analyse reste relativement descriptive et centrée sur les non-recourants, sans remettre en question ni la pertinence du dispositif, sa construction et son fonctionnement pour répondre aux besoins des publics ciblés, ni sa mise en œuvre par les pouvoirs publics. Il n'interroge que très peu la dimension politique du non-recours. Pour autant, l'évaluation contribue à légitimer l'intérêt de l'analyse de ce phénomène et de sa prise en compte dans la conduite de politique publique d'intervention sociale.

2. L'exemple de la recherche évaluative au sein de la CAF de la Gironde

En parallèle, en 2010, la CAF de la Gironde s'interroge sur le faible taux de montée en charge du RSA par rapport aux estimations et décide de lancer une recherche-action à visée évaluative pour essayer de comprendre pourquoi les personnes éligibles au RSA activité ne le demandent pas. J'ai été missionnée pour travailler sur cette question. Cette enquête s'est inscrite dans le cadre d'un stage de sept mois et donnait la possibilité de solliciter différents professionnels de la CAF et du réseau ainsi que de mobiliser le riche système d'information de la CAF comme en témoigne la note méthodologique.

Ce travail cherchait initialement à caractériser différentes **formes de non-recours** dans une perspective hypothético-déductive:

- le non-recours par *méconnaissance* du dispositif ;
- le non-recours par *non-identification* des bénéficiaires potentiels au public cible : Les éligibles qui connaissent le RSA et son fonctionnement mais qui ne se sentent pas concernés et ne pensent pas faire partie du public cible. Cette catégorie n'est pas abordée dans ces termes dans les autres travaux sur le non-recours mais elle est particulièrement présente dans le cas du RSA activité ;
- le non-recours par *complication :* Les éligibles qui connaissent le RSA et son fonctionnement, s'identifient comme bénéficiaires potentiels, souhaiteraient pouvoir en bénéficier mais ne le demande pas du fait difficultés : complexité du dispositif, de la demande et du maintien dans le droit au regard de leur situation (souvent instable) et du montant du droit attendu ;
- le non-recours *volontaire :* Les éligibles qui connaissent le RSA et son fonctionnement, s'identifient comme bénéficiaires potentiels mais ne souhaitent pas en bénéficier pour diverses raisons : forme de calcul coût/avantages, freins psychologiques ou politiques, par principe (le terme "volontaire" reste cependant peu satisfaisant).

Le fait de conduire ces travaux d'évaluation au sein d'un organisme de gestion de droits nous a amené à prendre également en considération les **facteurs explicatifs du non-recours** entendu comme une relation triangulaire entre le *dispositif, l'institution, le destinataire*. L'idée étant d'être en mesure d'associer des facteurs explicatifs à diverses formes de non-recours pour mettre en exergue les freins à la demande et l'inadéquation de l'offre par rapport au public auquel il s'adresse. Malgré les limites inhérentes à toute tentative de typologie visant à caractériser une réalité sociale complexe et bien souvent multicausale, cette grille d'analyse permet de décrypter des freins à la demande et au maintien du RSA activité et de préciser à quel niveau ils se situent. Elle questionne les formes d'inadaptation de la protection sociale et interroge la pertinence de l'action publique à travers ce qui relève du dispositif

et de son mode de fonctionnement, de la manière dont il est mis en œuvre par l'institution CAF et ses partenaires, au regard des situations et des comportements des publics destinataires. Comme l'illustre le tableau qui suit, ce cadre d'analyse contribue à donner sens à ce non-recours.

Facteurs Explicatifs ***Formes de Non-recours***	***Le dispositif***	***L'institution***	***Le destinataire***
Méconnaissance du dispositif	- Nouveau dispositif - Syncrétique - Complexe - Nouveaux destinataires	- Communication insuffisante sur le RSA activité - Arbitrage gestion / accès aux droits	- Difficulté de compréhension du RSA - Méconnaissance du volet activité
Non-identification comme public cible	- Syncrétique - Complexe - Nouveau destinataires - Image sociale négative du RSA et/ou de l'assistance	- Arbitrage gestion /accès aux droits - Insuffisante démarche de recherche ciblée de bénéficiaires potentiels - Campagne sur la fraude	- Frein d'assignation identitaire comme bénéficiaire de RSA - En emploi, moins de sentiment de besoin - Illisibilité de l'éligibilité
Complication	- Droit quérable - Demande complexe à réitérer sous trois mois de non-éligibilité (inadapté aux situations des travailleurs précaires) - Faible montant	- Accessibilité et qualité de l'information et du traitement du dossier pour ces publics spécifiques - Campagne sur la fraude	- Illisibilité de l'éligibilité et du montant du droit - Démarches contraignantes et complexes (capacité, temps, instabilité) - Incertitudes sur la durée
Volontaire	- Droit quérable - Dispositif d'activation et image sociale véhiculée - Fonctionnement inadapté aux situations des travailleurs pauvres - Faible montant	- Image de l'institution et de l'assistance - Accessibilité et qualité de l'information et du traitement du dossier pour ces publics spécifiques - Campagne sur la fraude	- Volonté d'indépendance - Barrières psychologiques par peur de la stigmatisation - Raisons politiques et refus de principe - Non intérêt

Source : tableau réalisé sur la base de la recherche-action à visée évaluative conduite au sein de la CAF de la Gironde (Okbani, 2013b) *publié par la suite* (Okbani, 2013c)

Nous ne reviendrons pas dans le cadre de ce papier sur les différents conclusions de cette étude pour cela il faudrait se reporter aux travaux publiés (Okbani, 2013a, 2013b, 2013c). Il s'agit surtout ici de souligner en quoi la conduite de travaux d'évaluation notamment au sein d'un organisme qui gère des droits peut nous éclairer sur le phénomène de non-recours. En effet, l'évaluation des politiques se décentre de l'usager pour questionner plus généralement l'action publique face à l'usager. Dans cette perspective, l'évaluation peut apporter une meilleure connaissance du fonctionnement organisationnel, des témoignages des acteurs et de leur expertise du fonctionnement du dispositif et de ses limites pour

le public auquel il s'adresse. Cela permet d'interroger la pertinence du dispositif dans sa construction et son fonctionnement tout en interrogeant le rôle des institutions qui le mettent en œuvre. Ainsi l'approche comparée a mis en évidence de fortes disparités territoriales, plus les caractéristiques socioéconomiques d'un territoire sont marquées par la précarité, plus le recours au RSA est important. Inversement, plus le contexte socioéconomique local est favorable, plus le non-recours est grand. En même temps, la manière d'organiser l'action sociale locale au travers de réseaux d'acteurs facilitant le passage de l'information vers les publics peut favoriser l'acceptation individuelle et collective du RSA.

Il existe par ailleurs de fortes disparités dans la gestion du RSA d'un département à l'autre, selon les manières d'informer les publics potentiels sur le dispositif et les conditions d'accès. Des arbitrages sont faits entre la nécessité d'informer les bénéficiaires potentiels (vocation d'accès au droit) et les contraintes de gestion induites par les flux d'allocataires qui viennent impacter les résultats des Caisses en matière d'objectifs de qualité de service fixés par la Convention d'objectifs et de gestion signée avec l'Etat (temps de traitement des dossiers). Des Caisses prévoient des campagnes de communication spécifiques pour le RSA activité, d'autres envoient des courriers d'information à des bénéficiaires potentiels ou sollicitent le relai d'associations proches des publics visés. D'un côté, les contextes territoriaux jouent sur les comportements de recours au droit des allocataires ; de l'autre, les modes de gestion des Caisses et leurs politiques d'accès aux droits paraissent déterminants. L'évaluation de politiques conduite notamment au sein d'un organisme payeur peut révéler des éléments structurels et des mécanismes institutionnels qui vont jouer sur le phénomène de non-recours. Cela peut permettre de se distancer de travaux centrés sur l'usager pour mieux comprendre comment fonctionne le phénomène et quels sont les différents acteurs qui influent sur celui-ci.

3. Quelle place pour l'évaluation des politiques publiques dans l'analyse du non-recours ?

Les travaux de recherche tendent à se désintéresser des travaux d'évaluation considérés comme des données « non fiables » car marqués par l'aspect normatif et instrumental propre à l'exercice qui vise à porter un jugement sur la valeur d'une politique sur la base d'indicateurs et à proposer des préconisations visant à améliorer le dispositif et sa mise en œuvre. Pour autant les travaux d'évaluation ont aussi une visée cognitive qui peut constituer un apport pour les sciences sociales comme dans l'exemple développé ici sur le non-recours au RSA.

La conduite d'évaluation de politique est issue d'une commande institutionnelle qui s'inscrit dans une volonté de comprendre le fonctionnement d'un dispositif et de ses effets. Par-là, elle induit la prise en compte de faits sociaux et peut contribuer à révéler l'ampleur de certains phénomènes comme question publique et politique comme ce que l'on a pu montrer pour le cas du non-recours au RSA.

Il convient de revenir sur certains éléments qui peuvent contribuer à produire une connaissance potentiellement utile pour la compréhension du non-recours. En effet, l'évaluation de politique fait l'objet d'une commande publique qui apporte à l'évaluateur ou au chercheur qui conduit l'évaluation une certaine légitimité qui lui permet d'investir différents terrains et acteurs voire d'explorer diverses méthodes issues des sciences sociales. D'une part, cela permet de conduire des enquêtes sur le plan micro comme ce qui a été fait au sein de la CAF de la Gironde dans une perspective ethnographique. Elle offre aussi la possibilité de comparer différents territoires ou organismes comme ce qu'il a été possible de faire par l'enquête comparative sur la gouvernance du RSA lancée à l'initiative de la CAF de la Gironde. D'autre part, cela offre l'opportunité de lancer des enquêtes macro, comme ce qu'il a été possible de faire dans le cadre de l'évaluation du RSA et notamment du fait des moyens financiers investis pour conduire l'enquête de la DARES.

Cette légitimité de l'évaluateur donne accès aux réseaux des organisations de gestion des prestations qui sont au cœur de l'accès au droit. Lorsque l'évaluateur travaille au sein même de l'organisation, il lui est ainsi possible d'accéder aux bases de données des allocataires qui restent difficilement accessibles et fortement contrôlées par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) quand on intervient en tant que chercheur extérieur. De plus, il peut bénéficier de l'expertise et de l'appui de statisticiens de l'organisation qui sont tout particulièrement formés à l'exploitation fine de ces bases de données de gestion. Ils en connaissent la richesse et les limites pour élaborer des requêtes exploratoires, analyser des profils et travailler sur des microsimulations ou estimations du taux de non-recours. Ils peuvent également être en prise avec les différents acteurs de l'organisation qui sont impliqués de près ou de loin dans l'accès aux droits, depuis la direction jusqu'à la gestion des dossiers et mobiliser leur expérience et leur expertise de la gestion des prestations, du fonctionnement de l'organisation et du rapport des usagers à la prestation comme à l'organisation. Cela lui donne par exemple accès aux professionnels du management et de la gestion de la production, du droit, des techniciens conseils qui traitent les dossiers et reçoivent les allocataires. Cette connaissance du terrain peut contribuer à révéler des modes de fonctionnement organisationnels et leurs logiques contradictoires structurelles (accès au droit/ contraintes de gestions).

Dans le travail conduit au sein de la CAF de la Gironde il a été possible d'élaborer avec l'aide des statisticiens une requête permettant d'identifier des potentiels non-recourants en fonction des données disponibles. Bien que cette requête comporte de nombreuses limites, elle donne la possibilité de contacter des potentiels non-recourants. Conduire une évaluation au sein d'une organisation tout en ayant accès aux bases de données donne donc la possibilité d'interroger directement les usagers par téléphone ou en face à face sur leur situations, leurs représentations, leurs opinions pour mieux comprendre leur comportement de non-recours. Il est également envisageable, étant donné les moyens humains et techniques d'une CAF, d'expérimenter des actions d'information pour voir leur impact en terme de prise de contact avec la CAF, de demande de droit déposées, d'ouverture de droit et pour quel montant. La légitimité de l'évaluation offre la possibilité d'investir le potentiel de l'organisme pour conduire des enquêtes voire pour expérimenter des modes d'action et observer leurs effets.

Pour autant, pour que l'évaluation puisse effectivement contribuer à la meilleure connaissance d'un phénomène comme le non-recours il est nécessaire de pouvoir disposer d'une marge de manœuvre conséquente pour pouvoir explorer ses aspects gestionnaires mais également ses aspects politiques. Ainsi, tout l'intérêt de l'évaluation dépendra de la problématisation du sujet par le biais des questions évaluatives qui peuvent prendre la forme de questions de recherche et de la méthodologie d'évaluation déployée pour y répondre. L'expérience de l'évaluation des expérimentations du RSA ont pu mettre en évidence à quel point, à l'inverse, l'évaluation peut être instrumentalisée par le politique pour produire une connaissance tronquée afin d'appuyer un argumentaire politique visant à faire voter la généralisation du RSA (Okbani, 2014). Dans le cadre de travaux de recherche si l'on souhaite investir des résultats d'évaluation il convient donc d'être vigilent et d'analyser dans le détail les conditions de production de cette connaissance et son inscription dans un contexte politique spécifique.

Conclusion

Comme nous l'avons vu dans le cas du RSA, la commande institutionnelle d'une évaluation intégrant la question du non-recours permet de mobiliser des données, des moyens, des connaissances de professionnels permettant d'affiner la compréhension de la conduite de l'action publique et des comportements des éligibles. Pour autant, il convient de préciser que cet apport cognitif dépend de la manière dont la question est posée et dont la méthodologie d'évaluation intègre effectivement la prise en compte du caractère **gestionnaire et politique** du phénomène de non-recours entendu comme un

rapport social à l'offre publique. Dans le cas où le caractère politique du non-recours n'est pas intégré, l'évaluation peut fonctionner comme un instrument d'action publique. Il constitue certes un apport de connaissance sur l'aspect gestionnaire du non-recours mais reste contraint dans un cadre "neutre", visant à dépolitiser et à techniciser l'action publique. Dans le cas où le caractère gestionnaire et politique du non-recours est intégré, les évaluations de politiques peuvent alors conduire à une interroger la pertinence du dispositif et souligner ses limites pour réponde aux besoins du public qu'il vise, tout en questionnant sa mise en œuvre par les organismes payeurs. Elles contribuent alors alimenter la connaissance du phénomène de non-recours. Les travaux évaluatifs peuvent constituer des apports intéressants à prendre en compte dans le cadre de travaux de recherche sur le non-recours. Pour autant il reste nécessaire de s'interroger sur le contexte de production de cette connaissance, sur ses limites de celles-ci et sur la manière de les intégrer. Plus généralement, l'analyse du non-recours gagnerait à questionner la construction et le mode de fonctionnement des dispositifs à travers leur mise en œuvre par les pouvoirs publics. L'observation du fonctionnement de la machinerie organisationnelle, la possibilité d'investir les registres administratifs des institutions et d'expérimenter la réaction à des expérimentations de recherche de bénéficiaires potentiels constituent des pistes intéressantes pour l'analyse du non-recours comme pour le questionnement de l'offre publique, et ce, dans le cadre d'évaluation de politiques comme dans celui de travaux de recherche.

BIBLIOGRAPHIE

Comité National d'évaluation du RSA, (2011), Comité national d'évaluation du rSa, Rapport final.

DURAN P., MONNIER E., (1992), "Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques", *Revue Française de Science Politique*, *42e année*(2), p. 235-262.

LASCOUMES P., Le GALES P., (dir), (2005), "Gouverner par les instruments", *La politisation,* Belin, p.370.

LECA J., (1993), "L'évaluation dans la modernisation de l'Etat", *Politiques et Management Public*, Vol. 11(N°2), p.161-172.

MATH A., VAN OORSCHOT W., (1996), "La question du non-recours aux prestations sociales", *Recherches et Prévisions*, *43*, p.5-18.

MAZET P., (2010), "La non-demande de droit : prêtons l'oreille à l'inaudible". *La Vie Des Idées*.

ODENORE, (2012), *L'envers de la fraude sociale: le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Decouverte, p.210.

OKBANI N., (2013a), "L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité", *Informations Sociales*, n°178, p82-85.

OKBANI N., (2013b). *Le non-recours au RSA activité : Etude exploratoire en Gironde*, Dossier d'Etudes CNAF n°164, 175p.

OKBANI N., (2013c), "Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ?", *Revue Française Des Affaires Sociales*, *3*, à paraître.

OKBANI N., (2014), "Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA", *Politiques et Management Public*, 31, p.75-91.

OKBANI N., WARIN P., (2012), "Le RSA : où sont les assistés ?" Odenore, *L'envers de la fraude sociale: le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, p.44-63, Paris

TERRACOL A., (2004), RMI et Offre de travail, Université Paris-I Panthéon-Sorbonne/CNRS, Retrieved from : http://www.afse.fr/docs/terracol.pdf

VAN OORSCHOT W., (1996), "Les causes du non recours", *Recherches et Prévisions*, n°43.

WARIN P., (2006), *Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary* (p.146). Bruxelles. Retrieved from : http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/exnota-final-report_en.pdf

WARIN P., (2009), "Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux", *Liens Social et Politique*, 61, p.137-146.

WARIN P., (2010), "Qu'est-ce que le non-recours au droits sociaux?", *La Vie Des Idées*, 12p.

WARIN P., (2011a), *Le non-recours au RSA: des éléments de comparaison*, Document de travail Odenore, n°13, Grenoble.

WARIN P., (2011b), *Le non-recours aux droits comme question publique : innovations dans la production des politiques sociales*., Document de travail Odenore, n°12, Grenoble.