



HAL
open science

La définition du non-recours comme problème public ou comment masquer les ambivalences des politiques sociales

Amélie Maze

► **To cite this version:**

Amélie Maze. La définition du non-recours comme problème public ou comment masquer les ambivalences des politiques sociales. Colloque de l'association internationale de sociologie de langue française. Session ad hoc 1 : Ambivalences de l'Etat social, Jul 2016, MONTREAL, Canada. hal-02056499

HAL Id: hal-02056499

<https://hal.science/hal-02056499>

Submitted on 4 Mar 2019

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.

Congrès de l'Association internationale de sociologie de langue française
SA 01 – Ambivalence de l'Etat Social

« La définition du non-recours comme problème public ou comment masquer les ambivalences des politiques sociales »

Amélie Mazé

Université Grenoble Alpes

PACTE UMR 5194 Univ. Grenoble Alpes*, PACTE, F-38000 Grenoble, France

Sciences Po Grenoble**, PACTE, F-38000 Grenoble, France

CNRS, PACTE, F-38000 Grenoble, France

Introduction

Les différentes pistes de travail que je vais vous présenter sont issues d'une recherche doctorale réalisée dans une collectivité territoriale française (un département). Ce terrain permet d'éprouver de premiers constats qui avaient été faits concernant l'opérationnalisation du non-recours (Warin, 2012), mais les circonscrit pour le moment à ce terrain local. L'un des objectifs de la thèse sera de confronter ces conclusions à d'autres terrains locaux. La question de recherche qui structure cette thèse, serait « dans quelle mesure peut-on parler de l'élaboration d'une politique publique locale de lutte contre le non-recours ? ».

En France, la mise en œuvre de politiques sociales a été décentralisée en 2003, date à laquelle les départements deviennent chefs de file de l'action sociale. Ils doivent composer sur leur territoire avec les organismes de protection sociale (Caisse d'allocations familiales, Caisse Primaire d'assurance maladie, Caisse nationale d'assurance vieillesse) qui dépendent de la direction de la sécurité sociale, les organismes de l'Etat et d'autres collectivités territoriales, notamment les mairies qui mettent également en œuvre des dispositifs légaux, et des dispositifs extra-légaux. Ces différents organismes doivent travailler de concert, plusieurs organismes pouvant intervenir dans la gestion d'un dispositif (à l'instar du Revenu de solidarité active : différents organismes instructeurs (la CAF, le département, les mairies etc.), la CAF qui gère le dossier et verse la prestation, le département qui finance et verse à la CAF le montant des prestations).

Partie 1 : le non-recours aux droits : un problème *public* flou

Avant de commencer, précisons que « le *non-recours* renvoie à toute personne qui –en tout état de cause- ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre. » Si nous appuyons notre travail sur cette

définition, le premier axe de la thèse consiste à confronter cette définition à la définition que peuvent en donner les acteurs eux-mêmes. En d'autres termes il s'agit d'observer s'il y a coïncidence entre la définition académique du non-recours et celle donnée par les acteurs. Nous employons le terme « académique » car en France, la question du non-recours est arrivée par le biais de l'évaluation des politiques sociales, notamment à travers des travaux de recherche/évaluation de la CNAF dans les années 90, et a été reprise par la recherche universitaire, notamment depuis 2003 par l'Observatoire des non-recours (Odenore). Ces travaux de recherche ont notamment permis de qualifier le non-recours, et d'en identifier les principaux facteurs explicatifs.

Or nous avons pu observer que la définition du non-recours (tant dans sa typologie que dans ses facteurs explicatifs) reste méconnue par les acteurs. Lorsque la notion de non-recours leur parle, ce n'est que sur deux aspects, la définition qu'ils en ont reste partielle, et ne coïncide que partiellement à la définition du non-recours. Cette caractéristique de la définition des acteurs permet de repérer que la définition n'est connue (ou plutôt appropriée) que sur le non-recours *primaire* : la non-connaissance et la non-demande, sans que cela ne soit formalisé (aucun document cadre ne le précise, et seul le terme « non-recours » est employé). Aucune hypothèse de causalité n'est formalisée non plus. Le terme même de non-recours n'apparaît dans un document cadre qu'en décembre 2014, dans le pacte territorial d'insertion dans l'axe du pacte portant sur l'accès aux droits.

On observe que, malgré l'imprécision du périmètre du non-recours, et des hypothèses de causalités non clairement définies, la collectivité envisage d'agir sur le non-recours. Ainsi, si nous reprenons le cadre analytique proposé par Knoepfel, Larrue et Varone, les hypothèses d'intervention précèderaient les hypothèses de causalité : par rapport au « cycle » d'une politique publique on constate que la programmation précède la définition du problème. Non seulement l'absence de définition claire de l'objet de la politique publique et de ses hypothèses de causalité n'empêche pas le développement d'hypothèses d'intervention mais ces dernières participent même à la définition du problème public.

En effet, le périmètre du problème public va s'affiner à travers les discussions quant aux actions à développer : notre constat est que la définition du problème s'affine par les hypothèses d'intervention. Nous vous proposons d'illustrer ce processus à travers l'exemple de deux types de non-recours dont l'appropriation et l'opérationnalisation suivent des processus très différents : la non-connaissance et la non-demande.

Partie 2 : l'opérationnalisation du non-recours par non-connaissance

A travers le recueil de données (entretiens qualitatifs et observation de réunions et de groupes de travail –notamment dans le cadre de la déclinaison du pacte territorial d'insertion) nous avons pu observer que parmi les hypothèses d'intervention qui sont développées il y a consensus autour de celles concernant le renforcement des droits-créances : favoriser l'accès aux droits existants. Cela se traduit par des hypothèses d'intervention autour de la communication (canaux d'information et informations transmises), de l'explication des droits, des lieux d'accès aux droits et des pratiques professionnelles (notamment d'accueil).

En arrière-plan de ces hypothèses d'intervention on trouve l'idée (ou l'hypothèse causale) que si les gens n'ont pas accès aux droits c'est avant tout parce qu'ils les méconnaissent (contenu des droits ou modalités d'accès aux droits) : ainsi cette opérationnalisation de la non-connaissance tend, dans un premier temps, à réduire le périmètre du non-recours à un seul des quatre types de non-recours.

Un autre exemple illustre la facilité d'appropriation des hypothèses d'intervention renforçant les droits-créances : celui du non-recours par non-réception. Lors des entretiens, la non-réception des droits ou des aides (considérée dans la typologie comme un type de non-recours) était présenté par les enquêtés comme un phénomène « parallèle » au non-recours, comme « pas vraiment du non-recours ». Mais lorsque les premiers résultats de l'enquête ont été présentés, l'appropriation de ce type a été très forte, et la nécessité « d'agir sur » a fait consensus.

Partie 3 : la lente opérationnalisation de la non-demande

Concernant le second cas, on observe que la remise en question des dispositifs est complexe. D'une part car les politiques sociales en France impliquent différents acteurs, et que le périmètre d'un dispositif ne dépend pas nécessairement de l'organisme qui a en charge sa mise en œuvre. Notre hypothèse est ici que le caractère interdépendant des acteurs des politiques Ce qui n'est pas le cas de la non-demande dont on observe une lente opérationnalisation. Dans de précédents travaux de l'Odenore sur lesquels nous nous appuyons, était soulignée la nécessité d'accepter que les personnes puissent *ne pas avoir envie* de l'offre pour la reconsidérer. Pour appréhender cette lente opérationnalisation de la non-demande nous la subdivisons en deux cas-types : le cas où une personne a connaissance de ses droits mais préfère rester en dehors des droits ; le cas où une personne ne demande pas car l'offre ne correspond pas (dans son contenu ou ses modalités d'accès) à ses besoins.

Or, lorsque l'on aborde cette question on observe qu'elle cristallise des tensions notamment autour de conceptions différenciées de l'action sociale et « *jusqu'où doit aller l'action sociale* ». En d'autres termes si une personne a connaissance de ses droits mais qu'elle ne les demande pas, est-ce du ressort de l'action sociale « d'aller

la chercher » ? Cette question du périmètre de l'action sociale questionne l'autonomie des publics et la limite, encore tenue entre « assistance » et « assistanat ». Et la question de la non-demande cristallise les désaccords sur les principes, les normes, les objectifs de l'action et ce à différents niveaux (i.e. ce n'est pas seulement des différences entre niveaux d'intervention mais au sein de chaque niveau d'intervention (cadre de direction, cadres intermédiaires, travailleurs sociaux et administratifs) que ces différences s'observent. Ici on peut souligner que si l'activation est décriée par les intervenants sociaux, cette norme infuse néanmoins progressivement, et l'autonomie dans les démarches devient un prérequis dans les démarches].

La décentralisation des politiques sociales influence l'appropriation et l'opérationnalisation de la non-demande : il n'y a pas de marge de manœuvre au local sur le contenu des dispositifs légaux, qui sont des politiques territorialisées. En revanche sur les dispositifs extra-légaux, on observe que la mise en cause des dispositifs passe avant tout par les modalités d'accès plus que par le contenu de l'offre. Seuls deux CCAS sur les 20 rencontrés ont évoqué la nécessité de revoir leurs dispositifs extra-légaux pour voir s'ils correspondent aux besoins des populations.

Du côté du département l'appropriation de la non-demande passe essentiellement par la question de la posture professionnelle, et des représentations liées au service social. Mais ces deux aspects ne font pas consensus. On observe véritablement que la non-demande, dans son processus d'opérationnalisation, révèle les ambivalences des politiques sociales : notamment autour de la compréhension de l'assistance mais également la persistance d'une logique de guichet, en cherchant toujours à ramener vers l'institution. L'idée de la non-demande volontaire est très peu appropriée, tandis qu'elle est davantage comprise et travaillée par des acteurs associatifs.

Par ailleurs, un dernier aspect nuit à l'opérationnalisation de la non-demande : le contexte de restrictions budgétaires qui constitue le *registre de justification* dominant de la non-opérationnalisation. Dans les discours des acteurs, prédomine l'idée qu'avant de penser à l'accès de ceux qui sont en dehors d'un parcours de droits il faudrait *déjà* garantir l'effectivité de l'accès pour ceux qui en ont formulé la demande. On observe à ce niveau que dans l'appropriation du non-recours, le mouvement conjoint de prévention et de production du non-recours provoque des résistances. L'opérationnalisation de la non-demande serait ainsi entravée par la prédominance, dans le travail quotidien, de la non-réception ; et également par un contexte organisationnel qui tend à réduire la durée des rendez-vous et à intensifier le travail des travailleurs sociaux et administratifs pour répondre, à moyens constants, à une demande qui augmente (pas tant en nombre qu'en complexité).

Conclusion

On observe dans ce processus d'opérationnalisation du non-recours qu'il existe un flou autour de la définition du non-recours. Si la réalisation de cette recherche participe à l'appropriation et à la précision du phénomène, nous pouvons néanmoins souligner que ces précisions ne sont nullement formalisées dans les documents cadres, dans lesquels on parle seulement de « non-recours ».

Le flou autour de la définition du non-recours permettrait ainsi de gommer le caractère partiel de son opérationnalisation, en ne mettant pas en avant la non-demande. Ainsi les collectivités locales « agissent » sur le non-recours sans pour autant énoncer sur quel type, et laissant de côté, dans la prise en compte du problème *public*, tout un pan du problème *social*.

Bibliographie indicative

KNOEPFEL Peter, LARRUE corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Rugger, Zürich, 2006

Warin, Philippe, « Le non-recours aux droits. Question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction des politiques publiques. », *SociologieS*, 2012

WARIN, Philippe, « Le non-recours. Définition et typologies. », *Working Paper*, Odenore, 2010