



HAL
open science

Comment le “ non-recours ” redéfinit l’usager ?

Amélie Maze

► **To cite this version:**

| Amélie Maze. Comment le “ non-recours ” redéfinit l’usager ?. 2019. hal-02056518

HAL Id: hal-02056518

<https://hal.science/hal-02056518>

Preprint 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.

Comment le « non-recours » redéfinit l'utilisateur ?¹

Amélie Mazé, Doctorante en Science Politique

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

Ce chapitre présente une analyse du phénomène du non-recours aux droits sociaux par les publics, autrement dit du non-usage de services ou de prestations par des personnes potentiellement concernées. Le propos s'appuie sur les résultats d'une recherche doctorale² menée depuis mars 2014 au sein d'une direction des solidarités d'un conseil départemental. Il s'agit de montrer comment cette collectivité s'est intéressée à la question du non-recours et en quoi cette question constitue un problème public partagé et mis en actes. Appréhender les politiques sociales à travers le prisme du non-recours permet d'aborder à la fois les usagers et les non-usagers des dispositifs publics. Ainsi, le non-recours permet de questionner l'action publique, à la fois sur la forme de l'offre (sa lisibilité, ses modalités d'accès), et sur le contenu de l'offre. Notre hypothèse est que l'appropriation de la thématique par l'institution et sa réaction pour *lutter contre le non-recours* ou pour *améliorer l'accès aux droits* dessinent différentes figures de l'utilisateur dans les politiques sociales suivant les positionnements institutionnels dans l'élaboration et l'évaluation de ces politiques. Après une présentation sommaire du contexte et de l'objet de nos recherches, notre propos montrera comment la définition des formes de non recours et des réponses mises en œuvre ou envisagées au plan institutionnel se répercutent sur les représentations que les acteurs sociaux se font des publics potentiellement « usagers ».

1. Le non-recours comme objet d'analyse

¹ Ce texte est un chapitre d'ouvrage collectif, publié dans Argoud, Becquemin, Cossé, Oller (dir.) *Les nouvelles figures de l'utilisateur. De la domination à l'émancipation*, Presses de l'EHESP, Rennes, 2017. Il reprend et approfondit une communication faite lors d'une journée d'étude du LIRTES (Université Paris-Est Créteil) en février 2015.

² Doctorat de Science Politique sous la direction de Philippe Warin, école doctorale Science de l'Homme, du Politique et du Territoire, Université Grenoble Alpes.

La préoccupation pour le non-recours remonte aux années 1950 au Royaume-Uni et aux années 1960 Etats-Unis, où l'on parle du non-recours en termes de non-participation aux programmes sociaux (Warin, 2013). En France, la question émerge dans les années 1970 dans les travaux d'études et de recherche de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), puis s'affirme dans les années 1990 à travers des travaux portant sur les prestations CNAF (Catrice-Lorey, 1976 ; Recherches et prévisions, 1996). Le thème du non-recours a par la suite été diffusé et sa prise en compte dans le champ de l'action sociale s'est accélérée en 2011 suite à l'étude de la DARES concernant le non-recours au Revenu de Solidarité Active (RSA) (Bourguignon, 2011), puis par l'inscription, en 2013, du non-recours comme priorité d'action dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (Comité interministériel de lutte contre les exclusions, 2013). Ces deux éléments ont accéléré la prise en compte du non-recours, tant par les collectivités territoriales, ayant en charge la politique d'insertion, que par les organismes de sécurité sociale.

1.1. Evolution de la définition du non-recours

Le terme même de non-recours correspond à la traduction de l'expression anglaise « non take-up of social benefits » et la définition initiale renvoyait aux prestations sociales financières (Van Oorshot, 1991, Math, 1996). La définition du non-recours a par la suite été élargie à l'offre de droits et de services. Ainsi, « le non-recours renvoie à toute personne qui, en tout état de cause, ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits ou de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2010, a). Suite à cet élargissement de l'objet du non-recours, l'observatoire des non-recours aux droits et services (l'Odenore) a développé une typologie explicative du non-recours³. Cette typologie distingue dans un premier temps trois types de non-recours : le non-recours par *non connaissance*, lorsque la personne ne connaît pas l'offre publique à laquelle elle est éligible ; le non-recours par *non demande*, lorsque la personne ne demande pas l'offre publique à laquelle elle est éligible, alors même qu'elle en a connaissance ; le non-recours par *non réception*, lorsque l'offre publique est connue, demandée mais qu'elle n'est finalement pas obtenue. Plus récemment, l'Odenore a complété

³ La première typologie du non-recours proposée par Win Van Oorshot et Antoine Math dans le cadre des travaux réalisés par la CNAF était une typologie descriptive du phénomène, portant principalement sur la mesure de l'intensité et de la durée du non-recours.

cette typologie par un quatrième type de non-recours : la *non proposition*, lorsque l'offre publique n'est pas proposée par un intervenant social, travailleur social ou administratif.

On distingue à travers cette typologie que le phénomène de non-recours articule l'offre publique (prestations financières ou non financières), le destinataire de cette offre publique, et l'institution ou les institutions qui en ont en charge la mise en œuvre. Les facteurs explicatifs du non-recours peuvent relever de ces trois niveaux. Ainsi, parmi les motifs de non-recours, nous pouvons citer les difficultés liées à l'information (nonaccès à l'information, manque d'information ou incompréhension de l'information, concernant le dispositif ou ses modalités d'accès), les difficultés d'accessibilité (mobilité, temps, accès physique ou dématérialisé), le découragement face à la complexité des démarches, l'abandon de la demande, les craintes de stigmatisation, la non-adhésion aux principes ou aux conditions d'accès à l'offre publique ou encore les dysfonctionnements administratifs⁴.

1.2 Saisir le « non-recours » au niveau d'une instance territoriale

Pour mener nos travaux, nous avons retenu une approche qualitative s'inscrivant en sociologie de l'action publique⁵. Nous ne focalisons pas la recherche sur un dispositif ou sur un public mais cherchons davantage à considérer le non-recours comme problématique transversale à plusieurs dispositifs et plusieurs publics, et comme objet d'action publique. Il s'agit de comprendre comment, au local, le non-recours s'est construit comme problème public et s'il est partagé par l'ensemble des acteurs de l'action sociale (conseil départemental, caisses de sécurité sociale, mairies et centres communaux d'action sociale, associations, etc.), selon leurs différents niveaux d'intervention. Deux axes structurent nos recherches : le premier porte sur la perception et la compréhension du non-recours par les professionnels, le second porte sur la formalisation du problème (notamment dans les trois documents cadres définis par la collectivité départementale)⁶ et la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits et prévenir le non-recours. Il s'agit alors d'observer comment s'effectue le passage entre l'identification d'un problème public, son inscription dans l'agenda politique

⁴ Pour une connaissance exhaustive des motifs explicatifs du non-recours, se rapporter aux travaux de l'Odenore, disponibles en ligne : <https://odenore.msh-alpes.fr/>

⁵ Nous nous appuyons principalement sur les cadres d'analyse de Patrick Hassenteufel d'une part, de Knoepfel, Larrue et Varone d'autre part.

territorial et la mise en œuvre d'actions permettant effectivement de lutter contre le non-recours ou d'améliorer l'accès aux droits sociaux.

Si la notion d'accès aux droits était consacrée dans les documents stratégiques de la direction du Département lorsque nous avons débuté nos recherches, le terme de non-recours, quant à lui, n'apparaissait pas encore. C'est dans son pacte territorial pour l'insertion⁷, adopté début 2015, que cette collectivité territoriale affirme sa préoccupation pour le non-recours. Néanmoins, sans s'inscrire formellement dans une logique de prévention du non-recours, certaines actions avaient déjà été initiées pour améliorer l'accès aux droits. Avaient eu lieu, par exemple, la co-élaboration d'un guide RSA avec des allocataires du RSA pour faciliter la compréhension des informations par les nouveaux allocataires et la diffusion d'un bilan d'accès aux droits en direction de l'utilisateur afin de le guider dans les démarches à réaliser auprès d'institutions partenaires. A partir de ces éléments et des témoignages des professionnels, il apparaît nettement que la prise en compte du non-recours par cette collectivité territoriale est différenciée selon le type de considération du problème entre des formes de non recours vues comme involontaires et au contraire, des formes estimées volontaires de la part des publics.

2. La prise en compte du non-recours involontaire : un usager lésé

Le non-recours involontaire renvoie principalement au non-recours primaire (la non-connaissance), ainsi qu'au non-recours secondaire (la non-réception). Ces deux types de non-recours ont en commun le fait d'imputer la cause du problème à des manquements de l'institution (Warin, 2010 b). En d'autres termes, non-connaissance et non-réception seraient la conséquence de défaillances institutionnelles dans la mise en œuvre du dispositif. Interroger ces deux types de non-recours implique de questionner les freins potentiels, rencontrés par l'utilisateur ou posés par les institutions. Nous avons pu observer que, parmi les hypothèses d'intervention exprimées par les acteurs sociaux pour agir sur le non-recours, il y a un consensus autour de celles du renforcement des droits créances : il s'agirait de favoriser davantage l'accès aux droits existants aux publics potentiellement concernés.

⁶ Ces trois documents cadres sont le plan départemental d'insertion (PDI) et le pacte territorial d'insertion (PTI), et le schéma d'action sociale.

⁷ Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique d'insertion, chaque département doit conclure un pacte territorial pour l'insertion associant les différents partenaires impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'insertion.

2.1. **Le non-recours par non-connaissance : un usager innocent projeté dans une dimension participative réelle ou imaginaire**

Cette approche du non-recours à travers l'efficacité des dispositifs existants conduit les acteurs de la collectivité à s'interroger sur la connaissance et la compréhension des droits par les publics. Une telle vision entraîne le développement d'hypothèses d'intervention autour de la communication (canaux d'information et informations transmises) et de l'explication des droits. L'hypothèse de causalité principale retenue par les acteurs institutionnels étant que si les publics n'ont pas accès à leurs droits, c'est avant tout parce qu'ils méconnaissent leurs droits, tant les critères d'éligibilité, que le contenu des droits ou encore les modalités d'accès.

En ce sens, la parole des publics permet de comprendre le décalage qui peut exister entre l'information telle qu'elle est élaborée par les institutions et l'information telle qu'elle est reçue par les publics. Le hiatus pouvant exister entre ces deux niveaux d'informations permet de réaliser que la grammaire administrative qui est utilisée par les institutions du social peut générer de la confusion, de l'incompréhension chez les personnes auxquelles elles s'adressent. Face à ce constat, la réaction de l'institution est de mobiliser les dispositifs participatifs existant par ailleurs⁸. Au sein de la collectivité territoriale, cette démarche participative a été mise en place pour travailler sur les courriers adressés aux usagers et pour élaborer un guide du RSA. Dans le premier cas, le travail de simplification des courriers a été préparé en amont par des agents des trois directions, avant de soumettre les courriers retravaillés à un groupe d'usagers, dans une démarche consultative. Dans le second cas, il s'agissait d'une co-élaboration du guide avec un groupe d'usagers. L'objectif de ces deux démarches était en premier lieu de simplifier le langage utilisé pour présenter les dispositifs et rendre plus aisée la compréhension de l'information, en second lieu de pouvoir adapter le contenu de l'information aux besoins exprimés par les usagers (notamment pour le guide RSA).

Sans que cela ne soit concrétisé, à plusieurs reprises dans les groupes de travail portant sur l'accès aux droits ou sur le non-recours, la nécessité de travailler l'information avec les usagers a été avancée comme un levier d'action sur le non-recours afin de faciliter la compréhension des droits et services par les publics, mais également pour améliorer

⁸ Conformément à la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion, la collectivité a mis en place un dispositif afin d'assurer « une participation effective des personnes intéressées à la définition, la conduite et l'évaluation des politiques », sous la forme de groupes d'allocataires du RSA.

l'expérience d'usage des services sociaux (conditions d'accueil physique et téléphonique, organisation des salles d'attente).

2.2. La non-réception : des usagers et des professionnels empêchés par l'institution

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 menés avec les professionnels, 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 n'étant « pas vraiment du non-recours » étant donné que les publics avaient déjà entamé une démarche d'accès aux droits. Pourtant ce type de non-recours faisait l'objet de nombreux développements de la part des professionnels enquêtés : ces derniers exprimaient le fait qu'ils se sentaient mis en difficultés par les dysfonctionnements dans le traitement des demandes, du côté des organismes sociaux ou de la collectivité elle-même. Ainsi, lorsque les premiers résultats de l'enquête ont été présentés, et mis en parallèle avec la typologie du non-recours, l'appropriation de la non-réception a été très rapide. Les difficultés rencontrées par les professionnels de terrain, confrontés à des usagers connaissant des non-versements de prestations ou des ruptures de droits de la part des organismes sociaux fragilisent des situations déjà précaires et complexifient le travail des intervenants sociaux. Du fait de la difficulté posée dans le travail quotidien par ces dysfonctionnements institutionnels, la nécessité d'agir sur la non-réception a fait consensus.

En ce qui concerne ce type de non-recours, il s'agit à la fois de comprendre comment l'utilisateur est confronté à cette non-réception, pour quels dispositifs, à quel moment de son parcours d'accès aux droits et avec quelles conséquences. La confrontation de l'expertise des usagers aux explications institutionnelles permettrait alors de comprendre pourquoi les fonctionnements institutionnels empêchent l'effectivité des droits dont on a fait la demande. Les remontées d'informations concernant les difficultés rencontrées par ces usagers ont constitué la principale hypothèse d'intervention, le déblocage de ces situations ne relevant pas de la responsabilité de la collectivité sinon des organismes sociaux partenaires (notamment les caisses de sécurité sociale). Ce type de non-recours a pu produire des tensions : les acteurs de proximité doivent pallier les dysfonctionnements des partenaires, ce qui contribue à augmenter les charges de travail. Ce contexte institutionnel constitue selon nous un frein à

l'appropriation de la non-demande, les difficultés croissantes d'accès aux droits de personnes en situation de demande ne laissant pas envisager la possibilité d'une non-demande.

3. Le non-recours volontaire : de l'utilisateur réfractaire au non-utilisateur

Si la non-connaissance et la non-réception par les publics sont des causes du non recours que les acteurs sociaux reconnaissent et s'approprient facilement, la non-demande est plus difficilement prise en compte. Dans de précédents travaux de l'Odenore (Warin, 2007) était soulignée la nécessité d'accepter que les personnes puissent ne pas avoir envie de l'offre, pour que les pouvoirs publics puissent la reconsidérer. Pour aborder ce point, il faut distinguer la non-demande « subie » de la non-demande « choisie ». Certes, la frontière entre l'une et l'autre est ténue, mais nous avons pu observer que ces deux formes de non-demandes impliquent des réactions différentes de la part des acteurs institutionnels.

3.1. La non-demande subie : un utilisateur anéanti, auto-exclu

La non-demande subie ne procède pas d'un choix individuel délibéré mais davantage d'une contrainte personnelle relative à la peur d'être stigmatisé, c'est là un effet bien connu du ciblage de dispositifs d'aide sur les populations en difficulté. Cette contrainte peut également être générée par les représentations que les personnes se font de l'offre publique, offre qui ne s'adresserait pas à elles, au point que certaines perdent même l'idée qu'elles ont des droits. Par ailleurs, de précédents travaux ont également montré que les situations de pauvreté et d'exclusion sociale pouvaient entraîner une perte d'estime de soi et un isolement, concourant à renforcer cette perte de citoyenneté (Warin, 2011). Cette approche s'inscrit dans le prolongement des travaux, notamment américains, sur le *welfare stigma*, qui développent l'idée que le ciblage des politiques sociales en faveur des plus pauvres dissuade les publics d'y recourir.

Concernant cette non-demande, qui serait davantage subie que choisie, la réaction des acteurs de l'institution est de développer une logique d'aller-vers les publics, de changer les modalités d'accès aux services. Cela se traduit, dans les intentions d'action, par le renforcement des réseaux locaux d'action sociale, en travaillant particulièrement avec des structures associatives (les centres sociaux ou des associations de quartier, par exemple). Le développement de ces actions viserait *in fine* à ramener ces publics vers le service social, plutôt qu'à pérenniser des modalités d'accès aux droits hors les murs des services sociaux.

Finalement, cela s'apparenterait à une logique de reconquête de ces publics non-recourants, qui ne s'adressent pas ou plus aux services sociaux publics (Warin, 2010 b). Ainsi, les modalités d'action sur cette forme de non-demande vont viser à ramener les non-recourants vers les services publics, sans remise en cause des logiques d'action ou du contenu de l'offre publique.

La logique d'aller-vers entendue ainsi vise à « travailler la demande » c'est-à-dire à expliciter une demande qui ne s'était jusqu'alors pas exprimée. Cet aller-vers passerait notamment, dans les hypothèses d'intervention, par la mobilisation de citoyens relais, pouvant informer, expliquer les droits, et déconstruire les représentations concernant les services sociaux, les droits, les aides. Par ailleurs, cette non-demande inspire une volonté de compréhension des mécanismes qui la produisent, pour changer les modes de faire, retravailler les postures d'accueil et d'accompagnement.

3.2. La non-demande choisie : un non-usager potentiellement significatif mais ignoré

En revanche, lorsque l'on s'intéresse à la non-demande choisie, on observe que l'offre publique peut faire l'objet d'une véritable non-adhésion, soit à ses principes, soit à ses conditions d'accès. En cela, si le non-recours peut être qualifié de non-participation, la non-demande choisie peut quant à elle constituer une participation, l'expression d'un point de vue, d'une volonté individuelle autonome, et en cela relever d'un comportement politique. C'est cette non-demande qui peut être qualifiée de non-demande *sociale*. L'écouter pourrait favoriser la réflexivité des acteurs de l'institution dans les dispositifs mis en place mais cela permettrait également de considérer ce non-recours volontaire comme comportement citoyen, autonome, comme forme de participation par la non-adhésion. Elle pourrait même constituer un point de départ pour la redéfinition de l'offre publique (Warin, 2007, 2016).

Concernant cette non-demande choisie, il n'y a pas de réaction institutionnelle affirmée, on remarque davantage qu'elle révèle des tensions autour de l'action sociale et de la figure de l'utilisateur. On peut notamment remarquer qu'elle cristallise des tensions autour de conceptions différenciées de l'action sociale et de son périmètre. En d'autres termes, la non-demande choisie fait émerger les questions suivantes : jusqu'où doit aller l'action sociale ? Si une personne a connaissance de ses droits, mais qu'elle ne les demande pas, est-ce bien du ressort de l'action sociale « d'aller la chercher » ?

On observe à travers cette réaction institutionnelle, que la non-demande choisie n'est à ce jour pas appréhendée comme un vecteur de réflexivité autour du contenu de l'offre publique. En effet, l'appropriation de la non-demande passe essentiellement par la question de la posture professionnelle et des représentations liées au service social. Mais là non plus 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 les publics vers l'institution.

Conclusion

Cette recherche permet de souligner le fait que, si la prise en compte du non-recours par les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale est de plus en plus en forte, cette prise en compte reste partielle et ne concerne pas tous les types de non-recours, et de ce fait pas les mêmes figures de l'utilisateur. Cette appropriation et cette opérationnalisation traduisent une volonté de rendre effectifs des droits existants davantage que de questionner ces droits, d'en modifier le contenu ou de les supprimer. En effet, si la prise en compte de la parole des usagers est reconnue nécessaire pour prévenir la non-connaissance et la non-réception, en rendant ainsi effectifs les droits existants, la prise en compte de la parole des publics (usagers potentiels) en situation de non-demande volontaire fait encore l'objet de débats. En d'autres termes, cette prise en compte du non-recours s'attache davantage à l'utilisateur captif, lésé ou empêché par l'institution, à un non-utilisateur découragé, dépréciant ses droits, mais pas au non-utilisateur volontaire dont le non-recours constituerait une prise de position citoyenne.

Ainsi, la capacité des institutions du champ à interroger les rapports à l'utilisateur à travers cette question du non-recours vise davantage à corriger les modalités d'accès à l'offre publique ou l'information autour de cette offre, à travers une logique d'efficacité des dispositifs, qu'à modifier l'offre publique en tant que telle, qui conduirait à s'interroger davantage sur la pertinence de l'offre publique. Cette non-demande sociale, pourrait être considérée comme une forme de participation et de prise de parole, bien qu'elle reste institutionnellement inaudible.

Bibliographie

- Bourguignon F. (2011), Comité national d'évaluation du RSA, Rapport final, décembre.
- Catrice-Lorey A. (1976), « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », *Revue Française des Affaires Sociales*, vol. 30 (4), p. 127-137.
- Comité interministériel de lutte contre les exclusions (2013), Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, janvier.
- Hassenteufel, P. (2008), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris,
- Knoepfel P., Larrue C., Varone F., (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zurich, Verlag Rüegger
- Math A. (1996), « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité ». In: Recherches et Prévisions, n°43, mars. Accès aux droits. Non-recours aux prestations. Complexité. pp. 23-31
- Mazet P. (2010), « La non-demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible », *La vie des idées*, juin.
- Recherches et Prévisions (1996), Accès aux droits. Non-recours aux prestations. Complexité, n°43, mars.
- Van Oorschot W. 1991. "Non take-up of social, security benefits in Europe", *Journal of European Social Policy*, vol. 1, n° 1 : 15-30
- Warin P. (2007), « Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un vivre "hors droits" », CEDIAS, Paris, décembre.
- Warin P. (2010, a), « Le non-recours : définition et typologies », Odenore, Working Paper n°1.
- Warin P. (2010, b), « Les politiques publiques faces à la non-demande sociale », in *Politiques Publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Science Po
- Warin P. (2011), « Le non-recours par désaccord », in Jaeger M. (2011) (dir.), *Usagers ou citoyens ? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod.
- Warin P. (2013), « Non recours au droit », Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, disponible en ligne : <http://www.participation-et-democratie.fr/it/dico/non-recours-au-droit>
- Warin P. (2016), *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble