POLITIQUES & MANAGEMENT PUBLIC

Politiques et management public

Vol 31/1 | 2014
L'évaluation des politiques publiques

Une recherche scientifique dans le *problems solving* : un retour d'expérience

A scientific study on problem solving: research findings

Philippe Warin

OpenEdition Journals

Electronic version
URL: http://journals.openedition.org/pmp/7095
ISSN: 2119-4831

Publisher
Institut de Management Public (IDPM)

Printed version
Date of publication: 1 January 2014
Number of pages: 113-122
ISBN: 978-2-7430-1995-2
ISSN: 0758-1726

Electronic reference
Philippe Warin, « Une recherche scientifique dans le *problems solving* : un retour d'expérience », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 31/1 | 2014, mis en ligne le 09 décembre 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/pmp/7095

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Revue Politiques et Management Public Revue 31/1 Janvier-Mars 2014/113-122

Une recherche scientifique dans le *problems solving* : un retour d'expérience

06

➤ ***Philippe Warin***
Directeur de recherche au CNRS, Laboratoire PACTE
Université de Grenoble Alpes – Sciences-Po, Grenoble

Résumé

L'analyse des politiques publiques peut avoir un intérêt scientifique à entrer dans une démarche de résolution de problèmes (*problems solving*) pour développer certains de ses objets de recherche. Passer par les questions canoniques de l'évaluation peut alors permettre de fonder ce rapport dialectique entre objet de recherche et problème à résoudre. C'est une condition à assumer pour intégrer dans l'analyse scientifique, aussi, la construction institutionnelle de l'objet de recherche comme catégorie d'action. Ce point de vue est argumenté à partir d'un retour d'expérience relatif à un programme de recherche sur la réception des politiques publiques par leurs ressortissants, conduit à partir de l'étude du phénomène du non-recours à l'offre publique. © 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : analyse des politiques publiques, évaluation, non-recours à l'offre publique, résolution des problèmes, recherche scientifique.

Abstract

A scientific study on problem solving: research findings. It may be in the interest of public policy analysis to adopt a problem-solving approach. Canonical evaluation questions could then be used to underpin the dialectical relationship between the research subject and the problem at hand. This is essential if the institutional construction of the research subject as a category of action is to be integrated into scientific analysis. This point of view is argued on the basis of the results of experiments carried out under a research programme on citizens' reactions to public policies, as part of a study on the phenomenon of non-take-up of the public offer. © 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords : public policy studies, evaluation, non-take up of public offer, problems solving, scientific research.

*Auteur correspondant : **philippe.warin@sciencespo-grenoble.fr**

doi :10.3166/pmp.31.113-122 © 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Introduction

La recherche en analyse des politiques publiques a un intérêt scientifique à intégrer un questionnement évaluatif à chaque fois que celui-ci peut lui permettre de traiter son objet. C'est le cas, par exemple, lorsque la recherche veut analyser la réception des politiques par leurs ressortissants, c'est-à-dire par les destinataires individuels finaux (Warin, 2010). L'analyse des politiques publiques ne peut alors progresser sur ce plan sans s'interroger sur l'effectivité, l'efficience et la pertinence des politiques, de programmes ou même d'actions, partant d'études robustes en termes de recours et de non-recours à l'offre publique par les publics visés. Par définition, 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. Cependant, le chercheur a besoin de rendre audible son objet d'étude et de le charger d'enjeux pour les acteurs des politiques sans lesquels aucun outil d'évaluation suffisant, nécessaire à son travail d'analyse scientifique, ne peut être mis en place. Dépendant ainsi des acteurs, il est conduit en l'espèce à entrer dans une démarche de résolution de problèmes (*problems solving*), à laquelle il peut adhérer par principe si elle correspond à sa représentation du métier de chercheur. Dans ces conditions, son indépendance scientifique et en même temps la qualité de sa recherche dépendent essentiellement de sa capacité, face aux acteurs partenaires, à toujours se situer dans l'explicitation des enjeux sociaux caractérisant son objet. C'est la condition même de la « recherche politique », que nous pourrions aussi appeler recherche contributive, que des précurseurs comme Harold Laswell ont ambitionné, sans confondre l'activité scientifique et celle de conseiller des politiciens ou de méthodologue (Lasswell, 1951).

Ce constat introductif provient de l'expérience d'un programme de recherche sur la réception des politiques publiques par leurs ressortissants et du dispositif de travail qui lui est consacré depuis dix ans, l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore[1]). Il demande à être explicité ; c'est l'objet de cet article. Il s'agit donc en quelques points d'indiquer, sans chercher forcément à être complet, l'intérêt scientifique d'un questionnement évaluatif pour une analyse des politiques publiques ayant pris le non-recours pour objet d'étude.

1. Le questionnement de l'évaluation pour rendre audible l'objet d'une recherche

Il n'est pas nécessaire de présenter une nouvelle fois l'origine et la circulation internationale de la question du non-recours (Warin, 2012a), pour rappeler son importance pour l'évaluation des politiques publiques.

Le non-recours concerne initialement les prestations sociales. Le thème a été importé en France au milieu des années 1990, alors que les difficultés de l'ancien Revenu minimum d'insertion (RMI) à trouver son public préoccupaient les pouvoirs publics ; cette prestation ayant été conçue pour lutter contre la pauvreté. D'origine parfois plus ancienne dans d'autres

[1] Créé en 2003, l'Odenore a été reconnu en 2009 comme Équipe de Recherche Technologique interne à l'Unité mixte de recherche CNRS « PACTE – Politiques publiques, Action politique, Territoires ») par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : http://odenore.msh-alpes.fr.

pays[2], il s'est propagé en France au début des années 2000 du côté des acteurs nationaux ou locaux des politiques sociales : administrations, organismes de Sécurité sociale, collectivités territoriales ou institutions. Il s'est imposé dans le débat public avec l'évaluation du Revenu de solidarité active (RSA) présentée en décembre 2011 ; pour la première fois en France une enquête nationale intégrait explicitement des modules de questions sur le sujet, dont les résultats furent largement commentés à quelques mois des élections présidentielles de 2012, avec un taux moyen de non-recours estimé à 50 % pour les trois formes de RSA et à 68 % pour le dispositif novateur du RSA « activité ». Avant cela, en l'espace de quelques années, le non-recours a été remarqué par de nombreux acteurs de politiques sociales en tant que réalité à mesurer, analyser et traiter. Les prestations sociales légales (notamment sous condition de ressources), mais aussi les prestations extra-légales, l'aide sociale et les dispositifs d'accompagnement ont été pris en compte, en même temps que le thème s'est ouvert à des questionnements sur l'accès aux soins, aux transports, aux loisirs, au logement, à la justice, etc. Sa diffusion progressive apparaît fortement liée aux enjeux évaluatifs qui lui sont attribués ; c'est vrai en France comme ce fut le cas dès l'origine en Grande-Bretagne. Dans les années 1960 en Grande-Bretagne, la question du *non-take up of social benefits* apparaît dans l'analyse des conséquences du ciblage des prestations sociales, car il s'agit de savoir si ce choix largement controversé permet d'atteindre les publics visés. Elle s'institutionnalise en Europe continentale à compter des années 1990, avec le développement de politiques d'activation. Elle s'insère par ailleurs dans les réformes de la nouvelle gestion publique en visant à concilier rationalisation budgétaire et justice sociale (Hamel, Warin, 2010).

L'éligibilité des bénéficiaires est le critère à partir duquel la notion de non-recours a été construite au départ. Elle permet théoriquement de trouver le différentiel entre la population potentiellement éligible aux aides et la population éligible effectivement bénéficiaire, et de calculer ainsi des taux de non-recours. Le taux de non-recours est le ratio de la population éligible qui ne reçoit pas une prestation (NeNr) sur le total des individus éligibles (Ne) : NeNr x 100/ Ne

Calculer ces taux permet d'évaluer en premier l'effectivité des politiques ou des programmes dans la mesure où cela apporte une réponse à la question : quelle est la part de la population visée qui n'est pas atteinte par la politique, le programme ou l'action ?

Pour construire les partenariats nécessaires au programme de recherche sur le non-recours, l'Odenore a dès son lancement, en 2003, mis en avant le fait que la question du non-recours permet d'opérationnaliser une évaluation de l'effectivité. À condition bien entendu d'avoir des données suffisamment précises et fiables à la fois sur la population effectivement utilisatrice des droits et services, et sur la population potentiellement éligible. Cette réserve n'est pas superficielle puisque les premiers travaux sur le non-recours, en France comme dans d'autres pays européens, ont aussitôt souligné la difficulté de connaître en premier les populations visées par les politiques. L'économiste Antoine Math l'a signifié très clairement lorsque travaillant à l'époque au bureau de la recherche de la CNAF il a introduit en France le thème du non-recours dans un dossier de la revue *Recherches et prévisions* en 1996[3] (Math, 1996). Dans certains cas, il n'est pas possible d'avoir une indication précise

[2] Se reporter au site du réseau thématique européen EXNOTA (Exit from and non-take up of public services) : www.exnota.org.

[3] Appelée Politiques sociales et familiales depuis mars 2009.

ni même une estimation. Sans cacher cette difficulté, c'est en argumentant la possibilité d'évaluer l'effectivité de prestations financières ou non financières que des études ont pu être initiées, tant du côté de collectivités territoriales pour travailler par exemple sur le non-recours aux aides extralégales liées à l'ancien Revenu minimum d'insertion (études indiquant des taux de non-recours variables, parfois à plus de 80 %) que d'organismes sociaux pour identifier notamment des populations sans complémentaire santé alors que la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) leur sont accessibles.

Toutefois, d'autres enjeux évaluatifs ont été progressivement remarqués et mis en avant pour développer le partenariat avec des acteurs des politiques publiques. Grâce à des enquêtes qualitatives répétées, il a été possible en effet de rendre compte d'une typologie du non-recours. Quatre formes apparaissent : 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 ; la *non proposition*, lorsqu'un agent ne propose pas une offre, notamment parce qu'il estime que le demandeur – généralement en grande précarité – n'est pas prêt à entrer immédiatement, même accompagné, dans des démarches administratives ou des parcours sociaux.

Cette typologie a permis d'opérationnaliser à leur tour les questions de l'efficience et de la pertinence des politiques, programmes ou actions[4] : les moyens sont-ils mis en œuvre de la façon la plus opérante pour l'accès à l'offre ? Les outputs individuels sont-ils intéressants et acceptables pour les ressortissants ? Percevant que le non-recours peut être dû à un manque d'information mais aussi à des ratés divers dans le traitement des demandes, des acteurs prêts à s'intéresser au phénomène ont recherché des mesures et des explications de façon à améliorer la performance de leurs moyens. Si l'on reprend la série de travaux de l'Odenore avec des acteurs de l'Assurance maladie, il apparaît clairement que la mise en avant de situations de non-recours par « non connaissance » ou par « non réception » a contribué à généraliser le repérage des assurés sociaux sans complémentaire maladie et à développer des actions d'information, d'explication, et parfois d'accompagnement social (Revil, 2014). Ces travaux ont contribué à introduire la question du non-recours comme priorité dans l'actuelle Convention d'objectifs et de gestion qui lie l'Assurance maladie et l'État. Le Fonds CMU reprend ces résultats dans ses rapports annuels d'évaluation de la loi CMU.

En même temps, le processus collaboratif avec des acteurs locaux des politiques publiques, notamment de l'action sociale, s'est davantage étendu à partir de la présentation du non-recours « par non demande ». Gérant l'aide sociale légale mais aussi l'action sociale « classique » entendue comme l'aide sociale extra-légale ou facultative[5], intervenant à proximité des publics du fait de l'implantation de services sur des micro-territoires, ces acteurs sont directement exposés aux attentes des populations et à leur jugement en valeurs de l'offre qu'ils proposent. Sans ignorer les autres types de non-recours, ni se passer également d'un travail préalable de repérage et de mesure, la dissémination de

[4] Cette typologie est compatible avec celle, descriptive, proposée par la CNAF en 1996 (*Recherches et prévisions*, 43). Celle-ci était fondée essentiellement sur une mesure de l'intensité et de la durée, en replaçant les situations de non-recours dans un processus administratif d'ouverture et de liquidation des droits.

[5] Définition de l'action sociale locale donnée par la DGCL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/missions_collectivit/action_sociale_et_sa/aide_sociale/.

la question en direction de ces acteurs locaux repose principalement sur l'intérêt à leurs yeux du non-recours pour évaluer la pertinence de leurs propres dispositifs, c'est-à-dire de leur acceptation par les publics concernés.

Dit autrement, c'est en formulant en termes de problèmes à résoudre la question du non-recours que l'Odenore a rencontré l'intérêt d'acteurs différents qui lui permettent de produire des données qualitatives ou quantitatives indispensables au travail de recherche. Notamment, c'est en utilisant les termes mêmes de l'évaluation, ceux de l'effectivité, de l'efficience et de la pertinence, qui ont découlé d'une mise en enjeux opérationnels pour l'action publique de la typologie du non-recours qu'une formulation en commun de l'objet à partager (le non-recours) et une contractualisation acceptable des échanges à engager ont été possibles, entre des chercheurs en attente permanente de données nouvelles et cumulables, et des acteurs sociaux soucieux d'une formulation opérationnelle et utile du rapport à la recherche.

Pour autant, pour rester dans les objectifs d'un travail scientifique et éviter son instrumentalisation, nous avons été amenés dès le début et tout au long de ces partenariats à indiquer aux acteurs qu'en s'intéressant au non-recours ils s'engageaient à porter un regard critique sur leurs politiques, programmes ou actions. Que le travail porte sur l'effectivité et l'efficience, ou encore sur la pertinence de l'offre, la mesure, l'explication et l'interprétation du non-recours conduisent en effet à s'interroger sur les limites des systèmes d'action ou même, dans le cas du non-recours par non demande, sur l'intérêt et l'acceptabilité de l'offre, tant au niveau des règles et procédures de mise en œuvre que des outputs individuels. Car l'évaluation du non-recours n'a d'intérêt scientifique pour comprendre les rapports des ressortissants aux politiques publiques que si elle permet de tirer des significations générales, à partir desquelles, par ailleurs, les acteurs des politiques peuvent réagir, permettant alors aux chercheurs de poursuivre leur observation sur les réponses mises œuvre. La recherche remplit ainsi son rôle en indiquant au travers de ces significations un « champ des possibles », c'est-à-dire en traçant une morphologie des effets et des conséquences du non-recours et/ou de l'action sur celui-ci. Cela ne l'oblige pas pour autant à entrer dans des préconisations ; les partenariats pouvant clairement rester à l'écart de ce type d'attente que l'on peut retrouver en revanche dans une commande ou un mandat formel d'évaluation.

2. L'intérêt scientifique d'un outil d'évaluation du non-recours pour la recherche

Passer par les questions canoniques de l'évaluation pour développer une analyse de politiques publiques suppose par conséquent de respecter des conditions. En prenant appui sur un travail en cours, essayons d'expliquer maintenant en quoi ce passage permet au travail de recherche d'aller vers son but : appréhender un phénomène social de façon à rendre compte de ses significations. L'exemple suivant est choisi parce qu'il porte sur un dispositif expérimental qui a explicitement vocation de construire un outil d'évaluation dans un objectif d'aide au management et à la gouvernance de systèmes locaux d'aides sociales. D'entrée de jeu, il présente pour la recherche le défi de ne pas verser dans un utilitarisme. L'expérimentation en question concerne la conception d'un outil de mesure du non-recours. Pour les chercheurs de l'Odenore impliqués (outre l'auteur, Catherine Chauveaud et Pierre

Mazet) le but était double : produire de nouvelles données quantifiées ou qualitatives sur le non-recours et observer les enjeux sociaux de cette action expérimentale.

La première expérimentation de l'outil s'engage en 2009. Elle répond au départ à la demande d'un très important Centre communal d'action sociale (CCAS) de constituer une plateforme d'accès renforcé aux droits à partir d'un accueil mutualisé entre différents services au sein d'un équipement installé au cœur d'un quartier d'habitat social. Pour réussir à rassembler des agents de services différents, il apparaît indispensable de les associer autour d'un objectif commun fort. Aussi, le partage d'une culture d'action orientée sur l'accès aux droits est-il considéré comme prioritaire. Pour atteindre cet objectif, les chercheurs sollicités pour accompagner la démarche suggèrent de mobiliser les agents à partir des situations de non-recours que rencontrent leurs publics. L'idée de constituer un outil de relevé et de mesure des situations de non-recours émerge directement de leur proposition de réunir sur ce micro-territoire une diversité d'intervenants professionnels, de façon à identifier des situations de non-recours, à les quantifier et caractériser à partir de nomenclatures, et à produire une analyse en vue d'interpeller les structures concernées afin de trouver des réponses durables à partir des constats et propositions des groupes de travail mis en place[6].

Grâce au relevé de situations de non-recours, l'outil mis en place permettra en effet d'alerter les institutions et organismes concernés pour qu'ils interviennent, sinon sur les contenus des droits (un grand nombre relève du législateur), en tout cas sur les processus de mise en œuvre. On sait en effet que le non-recours est en bonne partie produit par les dispositifs d'action et les procédures administratives. C'est ce qu'ont montré aussi bien les travaux précurseurs du chercheur néerlandais, Wim van Oorschot (1991, 1998), que la littérature anglo-saxonne sur le *welfare stigma* (Warin, 2011). Ainsi, l'outil produit-il des résultats qui ont des effets : par exemple, en présentant des données et des arguments aux pilotes politiques de l'expérimentation pour qu'ils interviennent auprès de Caisses primaires d'assurance maladie afin de simplifier l'information et les circuits d'accès aux complémentaires maladie, gratuite (CMU-C) ou aidée (ACS) ; ou, de la même façon, pour que des opérateurs publics ou privés en matière de transport et d'énergie lancent des actions nouvelles pour améliorer l'effectivité des tarifications sociales, avec des conséquences observables en termes d'informations nouvelles sur des supports efficaces ou d'actions sortantes vers des publics ciblés.

Les chercheurs ont accompagné la mise en œuvre de cet outil, en particulier dans : la construction d'une fiche de relevé des situations utilisée par les agents au cours de campagnes de repérage et d'une nomenclature pour les classer selon le profil des personnes concernées, l'objet et le type de non-recours, les actions tentées ; la numérisation et le traitement statistique des données ; la rédaction de synthèses explicatives après analyse collective et de propositions d'interpellation produites sur le même mode. Cela étant, la recherche ne jouerait pas son rôle si elle se cantonnait dans un rôle d'ingénierie, proche comme ici d'une « assistance à maîtrise d'ouvrage ». Celui-ci est de facto assumé, de même que la construction d'un outil d'évaluation, parce que les chercheurs se donnent ainsi un terrain d'étude utile pour la production de données et pour l'analyse d'une action sur le non-recours en cours d'expérimentation. Or qu'est-il de l'intérêt scientifique de cette implication de

[6] Pour une présentation plus en détail de l'organisation, du fonctionnement et de la production de ces baromètres voir l'article de Catherine Chauveaud (2013).

la recherche, pour l'analyse des enjeux sociaux de cette action sur le non-recours ? Sans être exhaustifs, plusieurs résultats peuvent être présentés, qui intéressent directement la réflexion générale sur la construction actuelle du non-recours comme question publique. Il s'agit simplement de les pointer sans entrer, ici, dans une discussion générale sur l'action sur le non-recours (on ne peut encore parler de politique publique du non-recours, malgré l'institutionnalisation du thème aujourd'hui en France : Padis, Schaer, 2012), ni *a fortiori* dans une théorie de la réception des politiques par leurs ressortissants.

- D'une part, en observant l'engagement des agents de terrain sollicités par leur hiérarchie, nous avons compris que cet outil barométrique fonctionne comme un instrument de politiques publiques. En effet, les motivations des agents qui s'engagent durablement (travail programmé dans la durée, rythmé par séances collectives participatives) s'expliquent du fait que le dispositif réussit à produire des effets d'agrégation, cognitifs, et d'appropriation. Soit les effets caractéristiques des instruments de politiques publiques selon leur approche comme « institutions sociologiques » (Lascoumes, Simard, 2011). Celle-ci étudie les instruments dans leurs intentions et dans leurs effets, analysés en termes de formatage des réalités sur lesquelles agir et des actions à entreprendre en conséquence (Lascoumes, Le Galès, 2005 ; Hood, 2007). C'est donc en particulier le contrôle, de nature cognitive et comportementale, permis par les instruments qui est mis en avant. Les catégories d'action qui diffusent – ici celle du non-recours – alimentent ce processus de contrôle de part leur valeur générique (applicable à un ensemble de situations) et à cause des significations normatives qu'elles portent (pour orienter une diversité de rapports sociaux dans l'accès à l'offre publique). Concrètement, la participation de ces agents à la conception et à l'application de l'outil est active et durable parce qu'ils acceptent de travailler avec d'autres sur une question qui fait sens pour eux, produisent collectivement des explications des situations de non-recours, et peuvent affirmer des hypothèses d'intervention pour prévenir ces situations. C'est la traduction directe de l'un des objectifs initiaux voulus par les pilotes politiques : produire une culture commune autour du thème du non-recours. Au travers de cette expérimentation, l'analyse générale de l'action sur le non-recours tient un exemple relativement construit de l'introduction du non-recours comme catégorie dans les représentations et les pratiques d'agents amenés à coopérer dans le cadre de rapprochement de services, dans le but de faciliter la réception de l'offre publique par ses ressortissants.
- En même temps, l'analyse des abandons du dispositif par des agents qui n'adhèrent pas à son principe permet de relever la signification politique de ce type d'action locale sur le non-recours. Comme le signale Pierre Lascoumes, les « résistances » sont essentielles à étudier pour comprendre le sens des instruments (Lascoumes, 2012). En effet, les raisons de la non participation vont au-delà de l'inertie des individus, des régulations autonomes en situation de travail et du turnover des agents. Elles renvoient parfois à un désaccord par rapport à la représentation donnée par la hiérarchie de l'action sur le non-recours comme acte prioritaire d'assistance. Des agents sortent ainsi rapidement du dispositif parce qu'ils considèrent que l'accès aux droits est d'abord l'affaire des gens eux-mêmes, que ces droits existent et que c'est aux personnes et aux familles de s'en préoccuper en premier. Ils estiment par conséquent que leur institution en fait trop, dans la mesure où cette action sur le non-recours relèverait pour eux de l'assistanat. Les baromètres représenteraient une conception de l'action sociale qui ne leur convient pas

dans la mesure où elle conduirait à rétablir une équité générale dans le but aider l'accès aux droits de personnes qui n'en ont pas les moyens ou les capacités (Warin, 2014).

Un désaccord de principe apparaît, renvoyant sur le fond au débat sur la représentation de la justice sociale qui oppose ceux qui considèrent que les individus doivent être tenus pour responsables de leurs préférences et de leurs buts, à ceux qui estiment que la responsabilité individuelle dépend du degré de choix et de contrôle exercé par l'individu (Fleurbaey, Herpin, Martinez, Verger, 1997). Aux Pays-Bas, un débat de même nature est apparu lorsque des municipalités soucieuses de lutter contre le non-recours ont cherché à automatiser l'ouverture de droits ; cela a d'ailleurs conduit à proposer des réponses graduées, de la simple information adressée aux ménages identifiés en non-recours jusqu'à l'ouverture systématique des prestations manquantes, sans information préalable des ayants droit (Hamel, 2006). D'une façon générale, l'analyse de ces conflits de normes montre que l'introduction du non-recours comme catégorie d'action constitue un enjeu politique au sens où pour unifier des agents autour d'un objectif commun elle doit agir sur des représentations individuelles de l'assistance qui sont loin d'être homogènes, dans un contexte attisé par les discours sur la fraude aux prestations sociales (Odenore, 2012).

- D'autre part, en participant à cette expérimentation clairement située dans une perspective de résolution des problèmes, nous avons pu remarquer comment cette action sur le non-recours co-construite à partir de l'élaboration d'un outil d'évaluation soulevait d'autres enjeux. Notamment, la synthèse des productions réalisées par les agents montre que leur classement des situations rencontrées est fortement empreint de leurs représentations des publics et de leurs difficultés. De ce point de vue, il est symptomatique que les situations signalées comme non demandes sont toujours présentées comme étant subies. Les explications sont à chaque fois exposées en termes de stigmatisation, isolement, repli sur soi ou sur le groupe d'appartenance, etc. Les situations rapportées sont parfois traversées par des rapports de genre dans lesquels il arrive que le religieux ne soit pas très loin. Cela dit, sans même poser la question de la véracité de ces présentations/interprétations, il est important de noter l'absence de recul critique. Celles-ci sont discutées en séance, mais ne posent pas problème au sens où aucun agent ne propose d'explications sur d'autres plans. Elles vont de soi, car appartiennent aux représentations sociales que ces agents se font de leurs publics. C'est probablement l'effet d'un prisme professionnel de la part d'agents qui sont tous des intervenants sociaux (assistants sociaux, conseillers en économie sociale et familiale, agents d'accueil, écrivains publics, etc.). Or – parce que nous l'avons constaté dans d'autres travaux – les situations de non demande sont parfois volontaires, quand les non-recourants indiquent qu'ils refusent l'offre parce qu'elle est inacceptable, tant dans ses modalités comme dans son contenu, ou tout bonnement parce qu'ils ont mieux à faire que de recourir à ce qui est proposé. Dans tous les cas, lorsque la non demande est libre et volontaire (elle peut être parfois subie) il y a une « non-envie » de l'offre. Cette non-envie ne fait pas référence à la non-envie qui requiert qu'aucun individu ne préfère à ce qu'il peut recevoir ce qui est attribué à au moins une autre personne, telle que définie dans les théories libérales solidaristes (Guibet-Lafaye, 2006). Elle renvoie simplement au postulat contenu dans les modèles de solidarité collective dont nous sommes coutumiers, selon lequel les individus sont censés se satisfaire de la redistribution générale censée les protéger ; or à cause de ce postulat la non-envie est un impensé. C'est l'effet de la représentation de l'État protec-

teur : protecteur, notamment parce qu'il saurait mieux que quiconque définir la demande sociale. C'est en même temps l'effet de la représentation du public captif ou assujetti. Ces deux représentations définissent le « social administré ».

Dès lors que les agents ne s'interrogent pas sur l'intérêt de l'offre et sur l'envie des personnes pour celle-ci, les baromètres du non-recours, tels qu'ils fonctionnent, ne sont pas des lieux où la question de la demande sociale peut être entrevue et par conséquent posée par rapport à la façon dont les personnes ordonnent leurs utilités et leurs préférences. Laissons là la discussion sur la question de savoir si les agents évitent ainsi d'introduire, dans la représentation sociale collective du non-recours par non demande, un cadre analytique (*postwelfariste* en économie) qui référerait l'explication du non-recours aux évaluations individuelles des conséquences pour soi d'une demande et utilisation de l'offre (Warin, 2012b). Mais retenons que dans ces conditions cette action, fondée sur un outil d'évaluation utile aussi bien pour la recherche que pour l'action, ne produit aucun changement paradigmatique : elle laisse la définition de l'offre du côté des institutions et dans ces conditions elle n'est pas en mesure de changer le rapport aux ressortissants des politiques. À voir maintenant si la prise en compte de ce résultat modifiera quelque chose à ce sentier de dépendance ; cela fait partie des questions de recherche qui découlent de ce partenariat choisi.

Conclusion

Ce rapide retour d'expérience indique une conception de la recherche qui construit sa scientificité dans une approche de son objet comme problème à résoudre. Dans ce cas, le passage par l'évaluation comme production de données peut fonder ce rapport dialectique entre objet de la recherche et problème à résoudre. L'implication des chercheurs peut être maîtrisée et le questionnement scientifique préservé.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'une des façons de développer sa réflexion scientifique est pour le chercheur de s'engager encore plus loin dans le *problems solving* en poussant de l'avant son objet à chaque fois qu'il rend compte de ses enjeux sociaux aux acteurs ; leurs réactions entrent alors dans le champ de l'analyse et les décisions et non décisions qui en résultent deviennent à leur tour un objet de recherche. Ce processus d'intéressement indispensable pour la recherche est possible tant que le besoin de connaissances permet au chercheur de rester dans le credo des acteurs. Cela demande néanmoins au chercheur d'assumer le rôle d'expert qu'il devient nécessairement en attirant l'attention des acteurs sur la teneur complexe des problèmes à résoudre et des solutions apportées. Cette posture devient alors une stratégie pour alimenter le travail scientifique en données nouvelles.

Ce modeste retour d'expérience est clairement une prise de position en faveur d'une recherche qui n'hésite pas à incorporer le questionnement de l'évaluation dans sa production de connaissances et à installer ses terrains à l'intérieur du *policy process*. Nous laisserons à d'autres le soin de qualifier cette recherche qui porte son objet également comme problème à résoudre. Si elle est considérée comme une « recherche appliquée », considérons alors que c'est là une condition à assumer pour intégrer dans l'analyse scientifique, aussi, la construction institutionnelle de l'objet de recherche comme catégorie d'action.

Bibliographie

CHAUVEAUD C., (2013). Les « baromètres du non-recours » : expérimentation d'un dispositif local pour l'accès aux droits. *Informations sociales* 178, 63-70.

FLEURBAEY M., HERPIN N., MARTINEZ M. et VERGER D., (1997). Mesurer la pauvreté. *Économie et Statistiques* 308-309-310, 23-33.

GUIBET-LAFAYE C., (2006). *Justice sociale et éthique individuelle*. Presses Universitaires de Laval, Laval.

HAMEL M.P., (2006). Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux. L'exemple de la municipalité d'Amsterdam. *Recherches et Prévisions* 86, 55-61.

HAMEL M.P. et WARIN P., (2010). Non-recours (Non-Take Up) *In* BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 383-390.

HOOD C., (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 20 (1), 127-144.

LASCOUMES P. et LE GALES P., (2005). *Gouverner par les instruments*. Les Presses de Sciences Po, Paris.

LASCOUMES P. et SIMARD L., (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue Française de Science Politique* 61 (1), 5-22.

LASCOUMES P., (2012). *L'action publique au prisme de ses instruments. De la recherche de performance aux résistances*. Communication au Congrès de l'Association Suisse de Science Politique, Lucerne, 2-3 février.

LASSWELL H. D., (1951, traduction française). Les sciences de la politique aux États-Unis *In* LASSWELL H. D. and D. LERNER (eds.), *Les « Sciences de la politique » aux États-Unis*, Armand Colin, Paris, 1-18.

MATH A., (1996). Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité. *Recherches et Prévisions* 43, 23-31.

MAUSS M., (1950). *Sociologie et anthropologie*. Presses Universitaires de France, Paris.

ODENORE, (2012). *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits*. La Découverte, Paris.

PADIS M.O et SCHAER L.M., (2012). La pauvreté, une question politique globale. Entretien avec Nicole Maestracci et Philippe Warin. *Esprit* octobre, 46-61.

REVIL H., (2014). *Le non-recours à la Couverture maladie universelle. Émergence d'une catégorie d'action et changement organisationnel*. Thèse de doctorat de science politique, Université de Grenoble.

VAN OORSCHOT W., (1991). Non Take-up of Social, Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* 1 (11), 15-30.

VAN OORSCHOT W., (1998). Failing Selectivity: On the Extent and Causes of Non-Take up of Social Security Benefits *In* ANDRESS H.J., (ed.), Empirical Poverty Research in *comparative perspective*, Ashgate, Aldershot, 101-132.

WARIN P., (2010), Ressortissants *In* BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. , (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 576-583.

WARIN P., (2011). Le non-recours par désaccord. Welfare stigma et catégorie du non-recours *In* JAEGER M. (dir.), *Usagers ou citoyens ? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, Dunod, Paris, 117-136.

WARIN P., (2012a). Le non-recours aux droits. Question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction des politiques publiques. *SociologieS*, mise en ligne octobre 2012. http://sociologies.revues.org/4103

WARIN P., (2012b). Non-demand for Social Rights: a new Challenge for Social Action in France. *Journal of Poverty and Social Justice* 20 (1), 41-53.

WARIN P., (2014). L'action sur le non-recours devant des résistances du travail social. *Revue Française des Affaires Sociales*, à paraître,