

**ODÉNORE**  
Observatoire des non-recours  
aux droits et services

05 | 2013  
WORKING  
PAPER  
**#17**

L'EXPÉRIMENTATION  
DES "BAROMÈTRES"  
DU NON-RECOURS

*Catherine Chauveaud  
Pierre Mazet  
Philippe Warin*

La première expérimentation de « Baromètre du non-recours » (B-NR) a été lancée en réponse à une Lettre de cadrage adressée en avril 2009 à l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) par le Vice-président du Centre communal d'action sociale (CCAS) de Grenoble. Cette lettre fixait l'objectif de constituer une plateforme d'accès renforcé aux droits à partir d'un accueil mutualisé entre l'antenne mairie et la Maison des habitants (ex Centre social) au sein d'un équipement installé au cœur du quartier de la Villeneuve à Grenoble.

Pour réussir à rassembler des agents de services différents dans une plateforme d'accès aux droits, il était 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 apparu comme prioritaire ; le CCAS s'étant déjà saisi de la question du non-recours aux droits et services. Pour répondre à cet objectif, l'Odenore proposa de mobiliser les agents à partir des situations de non-recours que rencontrent leurs publics. L'hypothèse étant que la culture commune recherchée pouvait être produite en les associant à une démarche collective de relevé de situations de non-recours et de production de réflexions collectives sur les réponses à apporter.

Trois objectifs ont structuré l'idée de créer un « Baromètre du non-recours » :

- détecter les situations de non-recours et les renseigner ;
- analyser les situations pour en comprendre les raisons et imaginer des réponses possibles ;
- porter les éléments de mesure, les analyses de situations et les propositions de solutions vers les institutions concernées pour agir globalement et durablement sur les causes.

La participation ancienne de l'ODENORE au groupe de travail sur l'accès aux droits, mis en place en 2005 par la Direction générale de l'action sociale, a inspiré cette proposition. Le groupe de travail en question fût à l'origine du dispositif national « Points d'accueil en réseau pour l'accès aux droits » (PARADS). Le Programme 177 de la Loi organique relative aux lois de finances, consacré aux « Politiques pour l'inclusion sociale », inscrit d'ailleurs les PARADS dans ses actions prioritaires. Ces dispositifs existent toujours. Leur but est de réunir sur des micro-territoires une diversité d'acteurs institutionnels et parfois associatifs en vue de repérer les situations de non-recours afin de les traiter au plus vite grâce au réseau d'intervenants ainsi constitué.

Avec le B-NR, l'intervention directe sur les situations de non-recours n'est pas un objectif immédiat. En tout cas, s'il a été évoqué au tout début par référence au modèle des PARADS, il n'a finalement pas été retenu par les pilotes de l'expérimentation. Toutefois, la dynamique du B-NR permet aujourd'hui à ses participants d'échanger des informations sur des cas individuels (concernant une personne ou une famille) pour agir directement dessus. Ces échanges ont lieu indépendamment des réunions des groupes de travail.

En revanche, le B-NR introduit une nouveauté par rapport aux PARADS, en misant sur la structuration d'acteurs collectifs dans le but de produire des analyses de situations, assorties de propositions d'améliorations pour l'ensemble des publics. Grâce au croisement d'expériences, le B-NR permet 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<sup>1</sup> (1991, 1998), que la littérature anglo-saxonne sur le *welfare stigma*<sup>2</sup>.

L'idée de construire un B-NR provient aussi de l'importance qui peut être attribuée au suivi du non-recours dans l'évaluation de politiques, programmes ou actions. Parce que le CCAS de Grenoble cherchait à améliorer l'accès aux droits sociaux des habitants du secteur, il a semblé important à l'Odenore de lui proposer un outil spécifique pour suivre et évaluer les situations de non-recours.

### **L'organisation et le fonctionnement du dispositif**

Des premières réunions rassemblant une soixantaine d'acteurs professionnels et associatifs du quartier invités par le CCAS ont permis une appropriation de la question du non-recours. Elles ont donné la possibilité à chaque participant de présenter les situations qu'il peut rencontrer dans ses relations aux habitants et d'indiquer les informations qu'il pourrait apporter. L'objectif était à la fois d'expliquer, d'intéresser et de créer l'échange entre tous, de façon à ce que chacun se sente concerné, s'engage et trouve sa place dans un dispositif dont la dimension collective et interactive a d'emblée été mise en avant.

A l'issue de cette introduction, plus d'une trentaine de personnes s'est lancée dans la démarche :

- des conseillères en économie sociale familiale ;
- des écrivains publics ;
- des assistantes sociales ;
- des secrétaires médicales des Centres de santé du secteur incluant le quartier ;
- un agent du Point d'information, médiation, multiservices – PIMMS installé dans le quartier ;
- des responsables de plusieurs associations (association des travailleurs sénégalais, association des femmes kurdes, Conseil Consultatif de secteur, etc.).

Rapidement, les représentants des associations ont quitté la démarche, s'estimant dans l'impossibilité d'utiliser l'outil commun de relevés périodiques de situations de non-recours qu'il fallait construire. Cette modalité de signalement ne pouvait leur convenir. Ce n'est que plus tard que les participants, alors conscients des effets de leur absence sur la diversité du groupe de travail, considèrent le besoin de réinviter les associations à participer aux échanges sur les solutions, partant de témoignages sur des situations marquantes rencontrées.

Tests après tests, l'outil en question a été mis au point, et le « Formulaire du non-recours » qui en découla fût utilisé à quatre reprises jusqu'en février 2012 (sur des périodes de 2 à 3 semaines). Ce Formulaire comprend plusieurs rubriques avec des questions fermées à choix multiples et parfois des questions ouvertes. Ces rubriques portent sur : l'identification du répondant ; l'objet du non-recours ; le principal domaine du non-recours ; le type de non-recours ; les personnes concernées par le non-recours ; les propositions du professionnel ou du bénévole à faire à la personne ; les remarques à faire remonter au groupe. Aujourd'hui, grâce au service informatique du CCAS, l'outil est informatisé

<sup>1</sup> Van Oorschot W., 1991, "Non take-up of social, security benefits in Europe", *Journal of European Social Policy*, 1 (11), p. 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., *Empirical poverty research in comparative perspective*, Ashgate, Aldershot, p. 101-132.

<sup>2</sup> Warin P., « Le non-recours par désaccord. *Welfare stigma* et catégorie du non-recours, in Jaeger M., *Usagers ou citoyens. De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, p. 117-136.

et accessible en ligne pour les seuls participants. Les dépôts se font sur un intranet sécurisé du CCAS, dont l'accès est réservé à trois acteurs désignés pour les traitements. Cela facilite les relevés et l'analyse des situations.

Conformément au déroulement prévu dans la Fiche projet du CCAS, les séances de travail qui ont suivi de janvier 2011 à juin 2012 (17 réunions dont plus de la moitié en Comité technique de secteur) ont permis la préparation et la réalisation des campagnes d'information (remplissage du Formulaire) et l'analyse des situations relevées pour pointer les causes du non-recours et travailler à la recherche de solutions.

Le CCAS de Grenoble et l'ODENORE ont entretemps saisi l'occasion du programme « Université Citoyenne et Solidaire 2010 » du Conseil régional Rhône-Alpes pour élargir l'expérimentation à d'autres territoires. Le CCAS était soucieux d'étendre l'expérimentation à d'autres secteurs de la ville. L'ODENORE était intéressé d'analyser, dans des contextes territoriaux différents, les conditions nécessaires pour construire avec efficacité et dans la durée cet outil d'action sur le non-recours.

Grâce aux moyens de la Région, la démarche du B-NR a été étendue à d'autres territoires grenoblois et de l'agglomération. Aujourd'hui, douze quartiers du Contrat urbain de cohésion sociale sont concernés. Sur les nouveaux territoires, la démarche a démarré progressivement courant 2011, pour une mise en route effective au cours du second semestre de cette année-là. Le déroulement suit celui initié sur la Villeneuve, avec d'abord des séances de présentation et de constitution des groupes de travail, puis des séances de production.

Les mêmes objectifs ont été mis en œuvre d'un territoire à l'autre, pour faire de l'action sur le non-recours :

- un axe stratégique prioritaire au sein d'organisations qui ont besoin de réaffirmer leur cœur de métier en renouvelant les termes d'une culture commune ;
- un levier pour opérer des réorganisations institutionnelles en termes de mutualisation de moyens ;
- un outil de gouvernance locale pour rappeler différents partenaires à leurs responsabilités en matière d'accès aux droits, de façon à éviter de supporter des transferts de charges financières quand des publics non traités par ailleurs se tournent par défaut vers leurs guichets.

Une différence notable est à signaler. Sur plusieurs quartiers de Grenoble, il a été possible d'associer à la démarche des habitants, membres d'associations ou de collectifs. Cette participation est le fait des responsables des Maisons des habitants des secteurs en question, impliqués dans le pilotage du B-NR. Par exemple, dans un cas, la Maison des habitants associe rapidement à la démarche un collectif d'habitants très actif sur le quartier, avec lequel un travail était déjà engagé sur l'accès aux droits. Premier résultat : en peu de temps, le collectif rédige un « Mémo pour les personnes de + de 60 ans. Services. Structures. Animations » à l'attention des personnes âgées. Ce document diffuse dans le quartier et a vocation à circuler au-delà. Dans un autre quartier, la Maison des habitants cherche à développer ses contacts avec des groupes de femmes étrangères, à distance des services et équipements du quartier. Elle les convie à participer à la démarche du B-NR. Depuis, leur participation est assidue. Elle permet aux professionnels du B-NR de (re)tisser des liens avec ces femmes largement exposées à des formes de repli, souvent marquées par des rapports de genre dans lesquels

le religieux n'est pas très loin. Une dynamique est lancée. Ces femmes ont demandé récemment à avoir un espace, des cours de français, etc. Elles veulent sortir du quartier, faire des projets, être visibles. Dernièrement, elles ont organisé une manifestation contre la fermeture du magasin *Lidl*. Une Première dans le quartier.

La même organisation a été mise en place sur tous les autres territoires. Des groupes de travail organisés sur chaque site sont les lieux de production. Ils sont installés après les premières séances de présentation. Ils se réunissent régulièrement, en alternant des séances de préparation des campagnes de relevé de situations de non-recours et des séances d'analyse collective des informations recueillies. Sur chaque site, l'animation des groupes de travail est assurée par les acteurs des comités techniques. Le rôle de ces comités est de coordonner l'activité des groupes de travail : mobilisation des participants, organisation des ordres du jour et calendriers de travail, animation des séances (faire circuler la parole, trouver les accords), préparation des synthèses des réunions, suivi des campagnes de collecte d'informations, proposition d'analyses des situations discutées dans les groupes, rédaction de notes d'analyse avec propositions d'actions destinées aux comités de pilotage. Un comité de pilotage à Grenoble et un autre dans la commune de Pont-de-Claix ont été créés. Ces comités valident les orientations (objectifs, organisation) et les choix (participants aux groupes de travail, forme de l'outil coproduit par les participants, résultats du B-NR à porter sur des scènes de négociation).

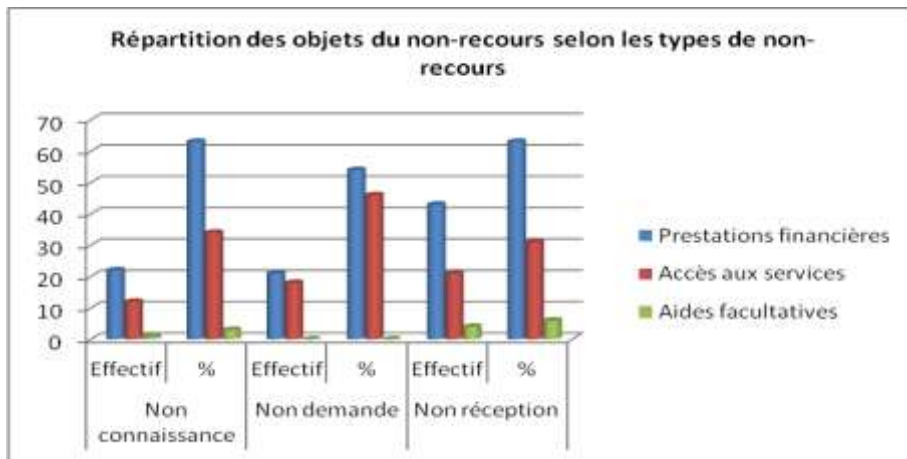
### **Les usages des informations et analyses produites par les Baromètres**

La diffusion du Formulaire de non-recours sur tous les quartiers a permis deux types de travaux : d'une part, une quantification des situations de non-recours ; d'autre part, une analyse qualitative des commentaires sur les situations et les solutions à apporter, mentionnés en fin de Formulaires. C'est en particulier à partir de cette analyse que des synthèses assorties de propositions remontent vers les Comités de pilotage pour qu'ils s'en saisissent et agissent.

Les remontées d'informations donnant lieu à la quantification des situations de non-recours dépendent largement de la composition des groupes. Selon les participants, les situations rencontrées ne sont pas nécessairement les mêmes. Toutefois, les informations recueillies permettent, notamment grâce à l'usage du Formulaire électronique à Grenoble, une accumulation de données pouvant donner lieu à une étude quantifiée. A titre d'exemple, nous présentons ci-dessous l'un des traitements réalisés à partir des dernières campagnes de relevé de situations menées sur le site initial. Le graphique croise deux variables majeures : objets et types de non-recours<sup>3</sup>. Il montre que les difficultés d'accès à des prestations financières sont plus fréquentes et qu'elles occasionnent surtout un non-recours « par non réception », quand l'offre est connue, demandée mais pas – tout ou partie – obtenue. Il révèle également un non-recours « par non demande », quand l'offre est connue mais pas ou plus demandée. Cette forme de non-recours, moins fréquemment signalée, porte presque autant sur les prestations financières que sur l'accès aux services ; ce qui laisse supposer que ce type de non-recours porte sur des offres plus variées.

---

<sup>3</sup> Pour une présentation des typologies du non-recours : <http://ODENORE.msh-alpes.fr/documents/ODENOREwp1.pdf>



L'essentiel est cependant dans l'usage politique des données produites et analysées par les groupes de travail. Cet usage correspond à l'étape de l'interpellation institutionnelle. Prenons un exemple. Sur le quartier de la Villeneuve, avant le passage au Formulaire informatisé, près de 80 Formulaires manuels avaient été remplis lors de trois campagnes de relevés de situations de non-recours. Au cours des séances de travail qui ont permis de les analyser collectivement, certaines situations sont apparues prioritaires du fait de leur fréquence et de leur intensité. Ainsi, à la fin du premier semestre 2011, le groupe a présenté une analyse des situations de non-recours aux tarifs sociaux des transports, affectant en particulier les personnes âgées. A l'appui de ces informations, le CCAS est intervenu auprès de la société mixte de transports en commun de l'agglomération. Les propositions du collectif furent transmises : rectification d'erreurs sur la tarification sociale sur le site internet de la société de transports et sur l'affichage dans les arrêts de tram/bus ; installation d'une borne CAF dans les agences de la société de transports ; formation des agents des agences au calcul du quotient familial pour les non-allocataires ; information en amont des bénéficiaires, par exemple par SMS, de leur date d'échéance pour éviter les pertes de droit. Un an après, un bilan a été fait. Depuis cette intervention, la société a amélioré les informations sur l'existence des tarifs solidaires et leur échéance, qu'elle délivre dans les abribus, sur son site internet et sur écrans dans les trams et bus. Elle a aussi corrigé sa première version de tarifs sociaux (qui connaissait un important effet de seuil). Et la gratuité en heures creuses a été rétablie pour les personnes âgées.

D'autres avancées sont constatées, comme en matière d'énergie où le non-recours observé aux tarifications sociales est élevé. Le CCAS a revu sa convention qui le lie au distributeur local d'électricité et de gaz, pour que celui-ci inclut des actions en matière d'information sur les droits, la maîtrise de l'énergie ou encore l'accompagnement au règlement des factures. Un projet partenarial de lutte contre la pauvreté énergétique a été élaboré en tenant compte aussi de ces résultats. En revanche, les impacts des B-NR sont parfois plus modestes, comme en matière d'accès à une complémentaire santé gratuite ou aidée, malgré l'insistance auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie.

### **Des conditions nécessaires**

L'expérimentation est suffisamment avancée pour signaler les conditions qui paraissent nécessaires à sa poursuite et à son développement. Sans en faire ici l'inventaire, indiquons pour finir, celles qui paraissent prioritaires.

Il est tout d'abord important de rassembler autour de l'idée que les droits sont « statutaires » et qu'ils doivent être mis en œuvre sans considérations particulières sur les personnes. Parfois des agents sont sortis rapidement du dispositif, considérant que l'action sur le non-recours relevait de l'assistanat. Si l'on analyse cela en termes de conflits de normes, la mise en œuvre des baromètres suppose par conséquent un travail préalable sur les représentations individuelles de l'assistance qui sont loin d'être homogènes.

Ensuite, il paraît essentiel que des objectifs opérationnels assortis d'obligations de rendus orientent en permanence l'activité des groupes de travail. Mais pour que les groupes remettent régulièrement aux institutions pilotes des synthèses écrites de leur travail (relevés de situations, analyses des causes du non-recours), il est indispensable que les groupes aient un retour régulier des usages faits de leur production par les comités de pilotage. On ne peut mobiliser durablement sans montrer des résultats.

Enfin, il y a probablement un intérêt à penser une inter-territorialité des dispositifs pour cumuler les productions et donner une force supplémentaire à l'interpellation des institutions à l'échelle notamment d'une agglomération ou d'une communauté de communes. En même temps, la démarche a besoin d'associer des acteurs relais pour faciliter l'interpellation des institutions ou organisations concernées par cette observation du non-recours.

---

Ce document de travail présente les principaux résultats d'une étude réalisée en 2012-2013 pour la Région Rhône-Alpes dans le cadre du programme « Université Citoyenne et Solidaire ».

Chauveaud C., Mazet, P. Warin P., 2013, « Université de l'accès aux droits sociaux – UNIDAD », Odenore, Rapport pour la Région Rhône-Alpes.

Le rapport d'étude est mis en ligne : Odenore : *Etudes et Recherches*, n° 46.

<http://odenore.msh-alpes.fr/content/universit%C3%A9-de-l%E2%80%99acc%C3%A8s-aux-droits-sociaux-unidad>

Ce working paper a donné lieu à une publication : Catherine Chauveaud, « Les « baromètres du non-recours », *Informations sociales*, n° 178, 2013.

*Cette collection a pour but de rendre disponible un ensemble de documents de travail issus de recherches menées à l'ODENORE.*

Tous les droits afférant aux textes diffusés dans cette collection appartiennent aux auteurs. Des versions ultérieures des documents diffusés dans cette collection sont susceptibles de faire l'objet d'une publication. Veuillez consulter le site internet de l'ODENORE pour obtenir la référence exacte d'une éventuelle version publiée.

Cette collection est accessible par :

**<http://odenore.msh-alpes.fr/>**

**<http://www.pacte.cnrs.fr/>**

**<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>**

**<http://rt6-afs.org/>**

**[www.ireon-portal.eu](http://www.ireon-portal.eu)**

*The aim of this collection is to make available a set of working papers produced at the ODENORE.*

The copyright of the work made available within this collection remains with the authors. Further versions of these working papers may have been submitted for publication. Please check the ODENORE website to obtain exact references of possible published versions.

Possibilities to have access to the collection:

**<http://odenore.msh-alpes.fr/>**

**<http://www.pacte.cnrs.fr/>**

**<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>**

**<http://rt6-afs.org/>**

**[www.ireon-portal.eu](http://www.ireon-portal.eu)**

**ODENORE**  
**Maison des Sciences de l'Homme - Alpes**

**Adresse postale :** MSH-Alpes - BP 47 - 38040 Grenoble Cedex 9

**Adresse géographique :** 1221 avenue Centrale - Domaine Universitaire - Saint Martin-d'Hères

