



HAL
open science

La veille sociale, une prévention du non recours

Elisabeth Maurel

► **To cite this version:**

Elisabeth Maurel. La veille sociale, une prévention du non recours. Le non-recours à l'offre publique : analyse des phénomènes et réponses institutionnelles. Un état de la question. Les Journées scientifiques de l'ERT Odenore., Jun 2010, Meylan, France. halshs-00493952

HAL Id: halshs-00493952

<https://shs.hal.science/halshs-00493952>

Submitted on 21 Jun 2010

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.

24-25 juin 2010 / Grenoble

Le non-recours à l'offre publique : analyse des phénomènes et réponses institutionnelles

Un état de la question

Session 2 : Changer pour prévenir le non-recours et faciliter l'accès à l'offre publique

Une réorganisation de l'intervention sociale

Titre : **La veille sociale, une prévention du non recours**

Auteur : **Elisabeth Maurel, chercheur, laboratoire PACTE/IEP**

Sources :

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale : « Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise »- Rapport 2009-2010

Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale- 2009/2010, La documentation Française :

Christine OLM, CREDOC : « Indicateurs d'alerte sur la pauvreté et l'exclusion » p.121 à134

RGM, Etudes et Conseils, Les Traversiers et Oxalis : « Enquêtes auprès des personnes en situation de pauvreté – Etude de faisabilité d'un système de veille sociale au moyen d'indicateurs d'alerte » p.167 à 186

L'observation sociale s'enrichit, à différents niveaux, d'expérimentations relatives à des dispositifs dits d'alerte ou de veille sociale, permettant de construire, dans le champ de la pauvreté et de l'exclusion, des systèmes d'information plus réactifs qui s'apparenteraient aux dispositifs sentinelles fonctionnant dans le domaine sanitaire.

Ces dispositifs ne sont pas tous centrés directement sur l'observation ou la mesure du non recours aux droits, mais ils entretiennent un lien étroit avec cette thématique dans la mesure où ils concourent à une connaissance des processus qui peuvent y conduire.

L'intérêt porté à ces systèmes de veille provient des limites imposées à la connaissance des phénomènes de pauvreté par les méthodes statistiques usuelles, et par l'usage trop exclusif d'indicateurs statistiques :

- d'une part, les sources utilisées dans l'approche statistique, qu'elles soient issues d'enquêtes ou de données administratives, prennent difficilement en compte des phénomènes émergents, justement parce que ces phénomènes, en raison de leur dispersion et de leur faible visibilité, échappent aux outils statistiques usuels.
- d'autre part, le délai de production et de traitement de ces données induit un décalage constant entre le moment où elles sont disponibles et l'évolution en temps réel des situations sociales.

C'est ainsi, par exemple, que l'écart entre les effets statistiquement mesurables de la crise sur les situations de pauvreté et la perception qu'en ont les associations en contact direct avec les personnes est apparu comme particulièrement préoccupant, mettant en jeu la capacité de l'action publique à intervenir avec efficacité et crédibilité aux problèmes nouveaux, ou la contraignant à des ajustements ponctuels « à l'aveugle ».

Les dispositifs de veille sociale tentent de tester, au-delà des approches statistiques, deux modes de production de données : l'un s'appuie sur la connaissance des acteurs en contact direct avec les situations des personnes, ces acteurs pouvant être soit des professionnels, soit des bénévoles associatifs, l'autre s'appuie sur des groupes de personnes en situation de pauvreté, elles-mêmes acteurs de recherche et de production de connaissance.

Nous illustrerons ces approches à partir de deux exemples d'expérimentations menées l'une au niveau national, dans le cadre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'autre au niveau local, dans le cadre du CCAS de Grenoble avec ses partenaires.

Faisabilité d'un système de veille sociale au moyen d'indicateurs d'alerte : une expérimentation de l'ONPES

Conscient de l'insuffisance actuelle des données relatives à la pauvreté, et sur la demande du Haut Commissariat aux solidarités actives, l'ONPES a engagé un travail de mise au point d'indicateurs d'alerte qui devrait permettre de saisir des phénomènes émergents ou peu visibles, en s'appuyant sur la connaissance des acteurs de l'insertion.

Deux approches ont été utilisées : une approche de type baromètre d'acteurs, et une approche participative issue de groupes de personnes en situation de pauvreté, que nous présenterons plus loin.

L'enquête auprès des acteurs a été réalisée au printemps 2009 par le CREDOC.

Un panel de 1000 acteurs répartis dans 30 départements et couvrant les principaux champs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été constitué, comportant des professionnels en contact direct avec le public (84%), et des bénévoles associatifs (16%). Ce panel d'acteurs a été interrogé en face à face dans des entretiens de 45 mn comportant des questions très ouvertes.

L'un des résultats majeurs mis en évidence par cette enquête a été de donner à voir la désespérance accrue des publics aidés, qui se traduit par deux phénomènes : d'un côté un découragement, un manque de motivation, une dépendance accrue aux structures d'aide, une perte d'autonomie, parfois un enfermement chez soi, et d'un autre côté, des exigences accrues à l'égard des professionnels et de l'intervention publique.

Selon les personnes interrogées, ces réactions engendrent des phénomènes de non recours, en raison d'une perte de confiance dans la légitimité et l'efficacité des institutions chargées de mettre en œuvre la solidarité collective.

Les publics les plus vulnérables à ce découragement, et au non recours potentiel, seraient les jeunes en rupture, les actifs pauvres, les migrants en difficulté et les personnes en souffrance psychique.

Accès aux droits et lutte contre le non recours

La démarche expérimentale portée par le CCAS de Grenoble sur un secteur de la ville s'apparente à celle du CREDOC dans l'objectif de construire un baromètre d'acteurs, c'est-à-dire de s'appuyer sur la connaissance des acteurs de terrain, professionnels de diverses institutions et bénévoles associatifs, dans un processus périodique de recueil de données offrant la possibilité d'une lecture évolutive des phénomènes observés.

Elle s'en distingue cependant sur trois points importants :

- Tout d'abord, il s'agit d'une démarche directement centrée sur la question du non recours aux droits. Cela nécessite une appropriation par les différents acteurs de cette notion, d'en faire une question partagée, de créer une culture commune sur le sujet, dépassant un simple cadre d'enquête.

- Ensuite, la dimension collective est à la base même de la méthode de travail. Contrairement à la démarche précédente qui ne s'appuyait que sur des entretiens individuels d'acteurs, le travail conduit par le CCAS avec la collaboration active de ses partenaires (et notamment des professionnels du conseil général, des services de santé ainsi que des principales associations du secteur) s'organise sur la base de rencontres par groupes inter professionnels et interinstitutionnels. Cette dimension collective est extrêmement revendiquée, et extrêmement pertinente pour confronter les perceptions et les représentations des uns et des autres, et pour ouvrir sur une intervention mieux coordonnée. Seule l'implication de l'ensemble des acteurs d'un territoire permet de mener une lutte efficace contre le non recours.
- Enfin, cette dimension de l'action est considérée comme le seul fondement légitime de la démarche par les acteurs de terrain participant à l'expérimentation, contrairement à la démarche de l'ONPES, plus centrée sur la connaissance et l'analyse.

Un « baromètre » doit permettre non seulement de connaître et évaluer le non recours, mais aussi de favoriser un dialogue et l'émergence d'actions spécifiques.

Dans le dispositif expérimental qui se profile, la mise en place de groupes de veille et d'alerte doivent permettre d'informer les autres acteurs sur le repérage des situations individuelles comme collectives, et de suivre de manière coordonnée leur évolution. Ces groupes seraient complémentaires à la mise en place d'outils de recueil de l'information auprès des acteurs, soit en continu, soit sur des périodes données.

L'hypothèse d'une plateforme commune d'accès aux droits est une piste déjà ouverte.

Toutefois, à ce stade du travail, le baromètre en préfiguration au CCAS de Grenoble n'inclut pas encore une co-construction de connaissance avec les personnes concernées.

La co-construction de la connaissance dans l'expérimentation d'un système de veille sociale par l'ONPES

Sans méconnaître les difficultés de méthode liées à l'engagement de démarches participatives, l'ONPES a néanmoins choisi d'inclure dans la mise au point de son système de veille sociale l'apport d'une connaissance vécue de la pauvreté, par l'organisation de groupes de parole de personnes en situation.

Deux démarches différentes ont été conduites par deux prestataires, l'une d'entre elles ayant choisi de s'appuyer sur une approche par les capacités, inspirée des théories d'Amartya Sen.

Cette approche considère la pauvreté d'abord sous l'angle des pertes ou des gains de capacités des individus dans les différentes dimensions du bien-être social.

Perte ou gain des individus dans la capacité à maîtriser eux-mêmes chacune de ces dimensions, dans sa liberté à peser sur elles, dans son autonomie, capacité à déterminer soi-même ce qui est gain et ce qui est perte pour soi-même dans chaque situation, visualiser les progressions et les rétractations de ses capacités domaine par domaine, c'est ce que les méthodes et outils utilisés dans cette expérience ont tenté de mesurer. Malgré sa complexité, cette méthode a très vite fait sens pour les participants.

Ce positionnement des personnes non comme usagers « agis » par l'action publique, mais comme acteurs évaluant l'action publique sur le critère des pertes ou gains de capacités qu'elle engendre pour lui, a permis, entre autres, d'éclairer la logique de contre-conduites assimilables à un rejet de l'offre publique, irréductibles au simple refus des devoirs liés à l'aide. Ce rejet, ou non recours, s'explique alors lorsque l'offre publique est ressentie comme porteuse d'éléments aggravant la perte des capacités, notamment par ses dimensions cachées de normativité, de contrôle, voire de discrimination.

Cela a permis également de mettre en évidence que le cloisonnement des compétences, ainsi que l'aspect très séquencé des prises en charge, dans la discontinuité, étaient des facteurs très forts de l'appauvrissement en capacités des personnes,

Autres facteurs également déterminants de l'éloignement de l'offre publique : l'isolement, et la dépréciation de soi-même par manque de reconnaissance sociale.

Bien que non centrée directement sur le non recours, cette approche compréhensive de la pauvreté a ainsi permis de saisir un des ressorts du positionnement des personnes dans leur rapport aux droits et aux offres d'accompagnement et rejoint très largement les facteurs de non recours mis à jour dans des études d'autre nature.

A travers des démarches ouvertes et qualitatives de veille sociale peuvent ainsi se dessiner des lignes forces de ce que pourrait être une action de prévention du non recours, bien au-delà d'un nécessaire mais insuffisant discours sur l'information.