



**CONFÉRENCE-
DÉBAT
"ACCÈS AUX
DROITS ET
NON-RECOURS"**

18 OCTOBRE 2022

AUDITORIUM L'ODYSSÉE, EYBENS

SOMMAIRE

Edito.....	p.2
Cadrage.....	p.4
Regards croisés, constats partagés.....	p.9
Leviers d'action.....	p.15
Entretien avec Thierry Baldin (directeur du CDAD).....	p.19

EDITO

Le « non-recours » symbole d'un accès aux droits laborieux, voire impossible, constitue un véritable écueil au quotidien pour l'ensemble des acteurs publics, dont les CCAS. Indicateur et facteur de pauvreté, il participe au creusement des inégalités et au-delà des difficultés posées à nos administré.es, recèle un coût économique non négligeable (report vers les aides facultatives des CCAS et effet multipliable des dépenses publiques).

Il reste une problématique d'actualité préoccupante pour les CCAS et l'UDCCAS38 s'en fait le relais actif ; aussi ai-je le plaisir de présider cette conférence organisée en partenariat avec l'équipe universitaire de recherche ODENORE.

Le thème de cette conférence a trouvé sa source au congrès 2022 de l'UNCCAS ; cette thématique du non-recours s'imposant à toutes et tous, et se situant plus que jamais dans l'agenda public avec des CCAS au cœur de l'observation sociale de proximité.

L'objectif poursuivi vise à rendre encore plus visible le phénomène du non-recours auprès des adhérents comme des partenaires, et :

- À revenir interroger ce concept toujours d'actualité plus de 20 ans après son identification,
- À questionner en particulier le point de « décrochage » observé par les CCAS au regard du seul accès aux droits, mais aussi dans ses aspects plus transversaux, comme le non-recours à la culture, et plus largement aux services publics en général ;
- À permettre enfin aux participant.es de dégager, sinon des pistes de solutions à apporter au quotidien, du moins d'entrevoir des leviers d'action potentiels pour agir concrètement contre ce non-recours si préjudiciable aux habitant.es de nos territoires.

Je veux espérer qu'au-delà des contraintes en moyens humains et financiers que connaissent les CCAS aujourd'hui, par leur capacité d'observation, d'analyse des besoins sociaux, et d'innovation, en tant que structure sociale de proximité par excellence, ils sauront rester en veille active sur ce sujet sensible et essentiel pour nos concitoyen.nes.

Il y va de l'application d'un principe du « juste droit » : enjeu d'effectivité pour un Etat de droit et de citoyenneté, adossé au contrat social faisant ainsi écho au travail quotidien mené dans les CCAS.

Je voudrais in fine étayer mon propos en citant Claire Hédon, la Défenseuse des droits, s'exprimant ainsi sur le sujet paru dans le dernier rapport publié :

« Personne ne devrait se trouver privé de ses droits en raison d'un manque de ressources, d'informations, de compétences numériques, ou faute d'avoir trouvé une porte à laquelle frapper. Alors, si ces personnes ne viennent pas à nous, nous venons à elles. ».

L'UDCCAS38 saura rester en vigilance sur le sujet, afin de venir en appui aux CCAS et leur apporter de la ressource, en prolongement à cette conférence ; j'en nourris le souhait.

Sylvain PRAT
Président de l'UDCCAS38

CADRAGE

LE NON-RECOURS, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Le « non-recours » : ce terme, arrivé en France dans les années 1990 par l'intermédiaire de la Caisse nationale des allocations familiales, s'est peu à peu fait une place dans le paysage des politiques publiques et dans celui plus particulier des politiques sociales. Il se trouve en effet à la croisée de multiples enjeux comme, entre autres, l'efficacité des systèmes de protection sociale, la justice sociale et la cohésion sociale. Dès lors que l'on porte une attention aux situations de non-demande, le non-recours permet également une critique des modes de production des politiques publiques et ouvre ainsi la réflexion sur la pertinence de l'offre sociale, du point de vue des publics.¹

Que recouvre finalement cette notion sur laquelle a porté la conférence de l'UDCCAS38 ? Pour introduire les propos de cette conférence, Antoine Rode (chargé de recherche à l'Odenore) est revenu sur quelques éléments de définition. Le non-recours renvoie à la situation de 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.²

Cette définition de l'ODENORE est volontairement large quant aux objets pour lesquels cette notion peut être utilisée, que ce soit à propos de non-recours à des aides sociales légales, à des aides facultatives, à des services ou même à des établissements.³ Elle restitue également le non-recours dans le parcours des individus (le non-recours étant une « situation ») et ne se prononce pas sur une explication plutôt qu'une autre. Le phénomène est en effet souvent renvoyé aux personnes qui ne demandent pas leurs droits. Il s'agit là d'une des formes de non-recours, à savoir le non-recours « primaire » (une personne éligible ne perçoit pas une prestation pour ne pas l'avoir demandée). Celle-ci intervient par exemple quand une personne pense ne pas être éligible à une prestation, comme la prime d'activité. Or, le non-recours peut également survenir lorsqu'une personne demande une prestation mais ne la perçoit pas, par exemple à cause des délais administratifs, des erreurs dans le traitement des dossiers ou d'un abandon des démarches par les personnes. Cette forme correspond alors à du non-recours « secondaire ».

¹Philippe Warin, « Ce que demande la non-demande. Autour du non-recours aux aides sociales », La Vie des idées, 23 octobre 2018. <https://laviedesidees.fr/Ce-que-demande-la-non-demande.html>

²Philippe Warin, « Le non-recours : définition et typologies », Working Paper de l'ODENORE, 2016, n°1 (version actualisée). <https://odenore.msh-alpes.fr/ressources/documents-travail/working-paper-ndegl-juin-2010-actualise-en-decembre-2016-non-recours-definition-et-typologies>

³Philippe Warin, Petite introduction à la question du non-recours aux droits sociaux, ESF éditions, 2020.

D'autres formes de non-recours ont été identifiées dans la littérature pour entrer dans la complexité du phénomène, en fonction notamment de la temporalité de ces situations ou encore de leur caractère cumulatif ou non. La réalité du phénomène, son vécu, ses conséquences, et ainsi les leviers d'action, sont en effet très différents selon que le non-recours recouvre des situations passagères ou à l'inverse fréquentes ou « installées » dans le temps.

Types de non-recours dans la littérature

Non-recours temporaire : entre le moment où une personne devient éligible et le moment où elle demande une prestation.

Non-recours permanent : apparaît quand une personne ne demande pas une prestation entre le moment où elle devient éligible et le moment où elle ne l'est plus.

Non-recours frictionnel : dû au non-versement complet ou partiel et pendant une période plus ou moins longue, de prestations alors même que des droits sont ouverts.

Non-recours cumulatif : une personne éligible à plusieurs prestations mais ne les perçoit pas toutes.⁴

UN PHÉNOMÈNE D'AMPLEUR ET DURABLE

Le non-recours est par définition difficile à quantifier, ne serait-ce que parce que l'exercice demande d'identifier la population éligible à une prestation. Le défi méthodologique n'est pas seulement lié à l'accès à des bases de données permettant d'identifier ces populations et aux enjeux de croisement de données, mais il renvoie bien à la conception même des prestations et des aides sociales, dont les règles complexes se sont superposées dans le temps. Ressources fiscales, salaires bruts, restes à vivre... rappelons qu'il existe en France une dizaine de manières de définir et de considérer les ressources des ménages à prendre en compte dans le calcul d'une prestation sociale (les « bases ressources »).⁵

⁴Math A., Oorschot (Van), W. (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales », Recherches et Prévisions, no 43.

⁵Conseil d'état, « Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence », 2021.

Les données existantes sur le non-recours sont pour ces raisons rares et ne présentent que des estimations du phénomène. Longtemps, la mesure du non-recours au RSA réalisée en 2011 par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a été le principal chiffre repris dans le débat public, avec environ la moitié des éligibles au RSA qui n'en étaient pas bénéficiaires.

Depuis peu, de nouvelles statistiques ont été publiées sur de nombreuses prestations de solidarité et elles ont été présentées lors de la conférence. Elles confirment l'ampleur du phénomène avec des taux de non-recours qui avoisinent ou qui dépassent les 30%, comme ailleurs en Europe⁶, que ce soit pour le RSA (34%), l'ASPA (50%), la complémentaire santé solidaire (entre 48% et 73%)⁷ ou l'assurance chômage (30%). Les récentes publications donnent également des indications sur la temporalité du non-recours. Ainsi, une personne sur cinq est au RSA plus de 3 trimestres consécutifs. Ces travaux permettent enfin d'entrer dans les profils des personnes concernées par le non-recours, de même que dans les enjeux budgétaires. Rien que pour le RSA, 3 milliards d'euros ne sont pas versés annuellement, sans compter les répercussions de ces situations sur un ensemble de droits connexes (tarification des transports et des cantines scolaires...).

	Minimum vieillesse*	Revenu de solidarité active**	Assurance chômage***
% de non-recourants (personnes éligibles ne percevant pas cette prestation)	50 % des personnes seules en 2016	34 % en 2018	30 % en 2018-2019
Nombre de personnes concernées	320 000 personnes	600 000 foyers chaque trimestre	540 000 personnes
Montants non versés par an	1 milliard €	Environ 3 milliards €	Non disponible

* Les Dossiers de la DREES n°97 ; ** Les Dossiers de la DREES n°92 ; *** Document d'études n°263, Dares

⁶Céline Marc et al. « Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe : un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat », Dossier de la DREES n°94, mars 2022. ⁴Math A., Oorschot (Van), W. (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, no 43.

⁷Rapport annuel de la complémentaire santé solidaire, édition 2021.

La compréhension de l'ampleur du phénomène au niveau national s'améliore depuis peu. Il reste toutefois des angles morts, la statistique publique couvrant par exemple mal certaines populations particulièrement exposées au non-recours (personnes non domiciliées ou résidant en institutions). De plus, l'essentiel des données est au niveau national et ne donne ainsi pas d'indication sur l'ampleur et les formes du non-recours au local.

Les CCAS et CIAS, en tant qu'acteurs de proximité dotés d'une mission d'observation sociale, jouent un rôle croissant dans la compréhension du non-recours à cette échelle. L'outil de l'Analyse des besoins sociaux (ABS) est de plus en plus mobilisé en ce sens. Le non-recours est fréquemment cité, que ce soit pour analyser les besoins sociaux partiellement ou mal couverts⁸ ou pour mesurer le non-recours aux aides facultatives des CCAS⁹. Sur ce sujet, le point de départ de ces réflexions est souvent le constat de la sous-consommation des enveloppes budgétaires dédiées aux aides facultatives ou, sur certains territoires, l'apparent paradoxe entre une hausse des difficultés socioéconomiques des habitant.es et une baisse des demandes d'aide financière.

D'autres démarches d'observation sociale que l'ABS sont menées pour construire de la donnée locale, à l'image du Baromètre du non-recours présenté par Sandrine Runel (adjoindte au Maire de Lyon en charge des solidarités, vice-présidente du CCAS de Lyon et de l'UNCCAS). Réalisée par l'ODENORE, cette démarche vise à comprendre le non-recours à différents droits fondamentaux (se loger, se nourrir, se vêtir, se soigner, se divertir...) afin d'alimenter le projet de « bouclier social » de la Ville de Lyon. Un questionnaire a été diffusé dans deux arrondissements de Lyon. Sandrine Runel est revenue sur le fait que le baromètre a permis d'identifier des publics particulièrement concernés par le non-recours, comme les personnes vulnérables ou « sur le fil », et de mettre en débat cet enjeu avec les multiples acteurs locaux impliqués dans la démarche (organismes de protection sociale, MJC, centres sociaux...).

La mission d'observation sociale des situations de non-recours, par les CCAS, est d'autant plus pertinente que l'action au local contre le non-recours est de plus en plus attendue, nécessitant d'affiner le diagnostic sur ses différentes réalités et de créer une culture commune à l'échelle des territoires d'action sociale.

⁸Pour des exemples récents, voir l'ABS 2021 d'Eybens ou l'ABS 2022 du CCAS de Grenoble, qui abordent chacun le non-recours, l'un partant des remontées des acteurs de proximité et l'autre à propos des jeunes.

⁹Le Centre d'action sociale de la Ville de Paris a entamé ce travail de longue date, amenant ainsi à amorcer une expérimentation de « territoire zéro non-recours ». Voir par exemple l'ABS 2018 du CASVP.

UNE QUESTION DANS L'ACTUALITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES : LA « SOLIDARITÉ À LA SOURCE »

Le non-recours n'est pas qu'une catégorie d'analyse, mais il est également une catégorie d'action publique. Au-delà de ce qui est fait par les collectivités locales, la réduction de ce phénomène est en effet inscrite dans les principaux plans nationaux de lutte contre la pauvreté, en particulier depuis le plan interministériel de 2013. La Stratégie pauvreté décidée en 2018 et le Pacte des solidarités, en cours de définition début 2023, s'inscrivent dans cette continuité.

La conférence a été l'occasion de présenter l'actualité des actions à venir avec la réforme, dite de « la solidarité à la source », qui a un objectif affiché (mais non précisé) de réduire le non-recours aux prestations sociales (RSA, Prime d'activité et aides personnelles au logement). Au niveau national, la réforme vise en particulier à simplifier l'accès aux prestations sociales, avec dans un premier temps l'introduction d'un « montant net social » sur les bulletins de paie (pour réduire les erreurs de déclaration et les risques d'indus) puis des déclarations préremplies, sur le modèle de l'impôt sur le revenu. Au niveau local, la principale annonce concerne le soutien à l'expérimentation de « territoires zéro non-recours », une idée poussée dans la Stratégie pauvreté puis reprise dans la récente loi « 3DS ». Jusque-là, quatre territoires étaient engagés dans ce type d'expérimentation¹⁰. Dans le cadre du Pacte des solidarités, dix territoires seront financés (et leurs actions évaluées) sur une période de 3 ans, à partir de mi-2023.

L'expérimentation de dix « territoires zéro non-recours », dans la loi 3DS et le Pacte des solidarités

La « loi 3DS » relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a été adoptée en février 2022. Dans son article 133, elle prévoit l'expérimentation de dix territoires zéro non-recours pour une durée de trois ans. L'objectif est de mettre en place des programmes d'action devant permettre de détecter les situations de non-recours et de les réduire, en s'appuyant par exemple sur les échanges de données entre institutions ou sur des actions « d'aller vers ». Ces expérimentations reposent sur la mobilisation des acteurs de l'action sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté. La participation de tout organisme de droit public ou privé, notamment les administrations et les organismes de sécurité sociale, est attendue. La loi 3DS prévoit enfin l'évaluation des expérimentations menées sur les territoires.

Ces expérimentations vont s'inscrire dans le cadre du Pacte des solidarités, qui prend la suite de la Stratégie pauvreté. Le Ministre des Solidarités, J-C Combe, a confirmé le déploiement de dix territoires zéro non-recours, en complément du chantier sur la « solidarité à la source ». Une instance interministérielle, le « Comité de coordination pour l'accès aux droits » (COCOAD), a été installée fin janvier 2023 pour piloter l'ensemble des projets concernant les politiques d'accès aux droits. Le choix de ces territoires sera fait après un appel à manifestations d'intérêt à paraître en mars 2023. L'évaluation de l'ensemble des initiatives a été confiée au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

¹⁰Les quatre initiatives sont expérimentées actuellement à Bastia, Paris (10e arrondissement), Vénissieux et dans la Communauté de communes du Rhône aux Gorges de l'Ardeche.

REGARDS CROISÉS, CONSTATS PARTAGÉS

DES SITUATIONS DE NON-RECOURS VISIBLES DANS LE QUOTIDIEN DES CCAS, QUI PERMETTENT D'EN DESSINER LES CONTOURS

Minima sociaux, droits en matière de retraite et santé en première ligne

Au cours de la première table ronde, deux représentantes de CCAS de l'Isère sont venues témoigner de la perception des situations de non-recours sur leur territoire : Sophie Coquet (directrice du CCAS de l'Isle d'Abeau) et Audrey Batisse (responsable de l'action sociale au CCAS de Saint Marcellin). Leurs témoignages montrent que le non-recours est une réalité commune, perceptible dans ces villes moyennes comme dans les grandes, avec certes des spécificités locales mais surtout un ensemble de problématiques similaires (par exemple dans les prestations concernées par le non-recours ou encore les enjeux que ces situations soulèvent). Ces témoignages rejoignent également un certain nombre de constats réalisés par Sandrine Runel, ainsi que par Mélanie Caron (déléguée de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de l'Isère) et Bernard Bron (délégué local pour le Défenseur des droits), qui se sont exprimées au cours de la table ronde suivante.

L'essentiel des situations de non-recours remontées par les responsables des deux CCAS portent sur les prestations de solidarité, en premier lieu celles statistiquement les plus concernées comme les minima sociaux (RSA, AAH, prime d'activité...). Le minimum vieillesse fait ensuite l'objet de non-recours, observé également par le délégué du Défenseur des droits. Au sujet des personnes âgées, ce sont plus généralement les dossiers retraite qui représentent un motif fréquent d'interpellations de la part des habitant.es, ce qui ne surprend pas vu qu'un tiers des assuré.es en France ne mobilisent pas l'ensemble de leurs droits retraite.¹¹

¹¹Gabin Langevin et Henri Martin, « Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite », Etudes et résultats, n°1124, septembre 2019.

Selon les professionnelles des deux CCAS, ces différentes observations renvoient à des difficultés plus générales des habitant.es à contacter les organismes concernés par ces prestations (les CAF et CARSAT) et à prendre rendez-vous avec eux, en particulier pour les joindre par téléphone. Ces difficultés sont bien repérées par les CCAS comme les centres sociaux, qui ont été présentés les uns comme les autres comme des structures représentant souvent la première porte d'entrée poussée par les habitant.es en cas de besoin. Dans le réseau des centres sociaux, qui est assez particulier en Isère selon Mélanie Caron (l'essentiel des 70 centres sociaux est en gestion institutionnelle et non associative), les problématiques liées aux minima sociaux, aux droits retraite, à l'accompagnement numérique reviennent ainsi également en tête des sujets.

Enfin, la thématique de la santé a été fréquemment abordée par les intervenant.es comme par les personnes qui ont pris la parole dans le public. Les difficultés d'accès aux droits en matière de complémentaire santé, les situations de renoncements à des soins mal couverts et/ou les demandes d'aides facultatives aux CCAS pour prendre en charge ces soins sont là quelques exemples évoqués. La problématique principale relayée tant sur l'Isle d'Abeau que sur Saint Marcellin concerne la raréfaction de l'offre médicale, rendant complexe les orientations pour les prises en charge des soins physiques et de santé mentale et renforçant le sentiment d'être démuni.es.

Les témoignages montrent ainsi les enjeux forts autour de la santé et de certaines prestations sociales et droits sociaux. Pour autant, comme il a été rappelé par une intervention dans le public, l'analyse par le non-recours peut également s'appliquer à d'autres champs d'intervention des CCAS-CIAS, par exemple en matière de vacances et de loisirs ou encore de culture.

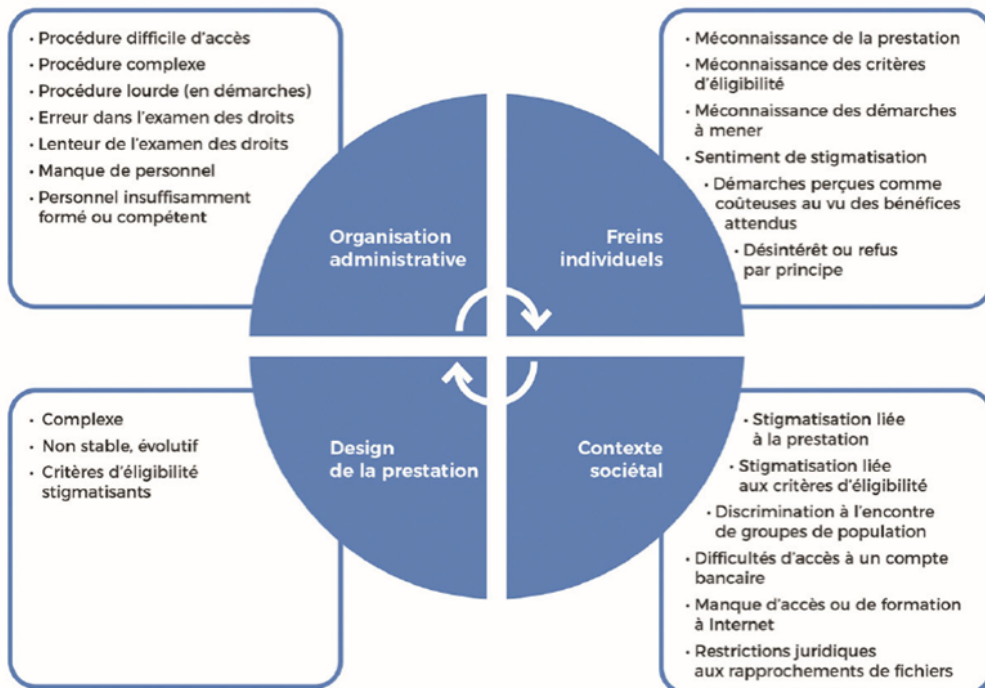
L'enjeu fort de la temporalité du non-recours

Les deux témoignages de CCAS ont permis d'échanger sur l'enjeu de la temporalité du non-recours. Les personnes en non-recours ne sont pas « invisibles » ni définitivement en rupture de droits : elles finissent par aller au CCAS, mais tardivement. Les situations de non-recours peuvent également être découvertes au « détour d'une situation » selon Audrey Batisse. Elles les interpellent car elles viennent complexifier la prise en charge des personnes. Sophie Coquet évoque ainsi le « sac de nœuds » à démêler et la nécessité de reprendre toute la situation avec elles.

L'évocation de ces situations par les intervenantes a amené à poser la question suivante : pourquoi, y compris dans des communes de taille moyenne, ces situations ne sont pas détectées plus précocement ? La principale raison avancée est le manque de visibilité et le manque de connaissance des missions des CCAS, malgré leur implantation dans les communes et/ou certains quartiers. Bien que, comme l'a rappelé Sandrine Runel, la mairie soit l'un des premiers interlocuteurs interpellés par les habitant.es en difficulté sociale, le CCAS reste peu ou mal identifié. La représentation que les habitant.es en ont peut enfin être un frein, en particulier pour les personnes qui n'ont jamais été en contact avec un service social, amenant ainsi l'une des intervenantes à s'interroger sur l'image des CCAS où « le social doit être là mais pas trop ».

Synthèse des causes du non-recours identifiées par les intervenant.es

Question complexe, le non-recours peut être expliqué différemment selon les prestations sociales et les publics concernés. Le schéma suivant permet de repérer et de classer dans l'une des typologies existantes les raisons de non-recours évoquées par les intervenant.es.



Source : Eurofound, basé sur Van Oorschot (1995) et issu du Dossier de la DREES n°57

Les explications avancées dans les échanges de la conférence convergent pour éclairer le non-recours « primaire », ce qui fait qu'une personne ne demande pas d'aides ou de prestations sociales, renvoyant dans le schéma aux « freins individuels » et au « contexte sociétal ». La honte de demander de l'aide, la gêne ou la peur de déranger, font partie de ces explications communes. Elles renvoient à un facteur très bien identifié dans la littérature sur le non-recours : la stigmatisation ressentie par le fait de demander des aides souvent disqualifiées dans le débat public ou ressentie lors des interactions avec les intervenant.es sociaux.ales augmente le risque de non-recours.¹²

La représentation que les personnes ont du social et des travailleur.euses du social, le fait que ce ne soit pas anodin ni neutre de se tourner vers les services sociaux, ont également été avancés comme des facteurs de non-recours. Cela a amené une intervention du public invitant à changer l'image du travail social. Comme autre facteur contribuant à freiner la demande d'aide, le registre de la méconnaissance des droits, de leurs critères d'éligibilité et de leurs évolutions a été abordé, tant du côté des publics que des professionnel.les de l'action sociale.

Les autres registres d'explication partagés renvoient dans le schéma au « design de la prestation » et à « l'organisation administrative ». Derrière, il s'agit en particulier de la complexité administrative, créant par exemple des difficultés dans la compréhension des courriers et du langage administratif. Dans ce qui est décrit comme un « parcours du combattant » pour accéder à ses droits, la dématérialisation des démarches administratives a amené une barrière supplémentaire pour de nombreuses personnes (ainsi que les professionnel.les), en particulier les jeunes et les personnes âgées selon Bernard Bron. Elle contribue notamment à expliquer le non-recours « secondaire ». En effet, plusieurs interventions (tout comme le podcast diffusé en introduction de la table ronde) font état de la lassitude et de l'épuisement des habitant.es face à ces démarches en ligne, entraînant du découragement et de l'abandon des démarches. Des témoignages sont revenus sur le fait que les personnes se tourneraient alors vers les acteurs privés (à l'image des sites internet qui aident aux démarches administratives). Enfin, Bernard Bron a rappelé les actions du Défenseur des droits autour de la discrimination (comme la plateforme antidiscriminations.fr), celle-ci étant selon lui une cause de non-recours insuffisamment visible.

¹² Ben Baumberg, « The stigma of claiming benefits : a quantitative study », *Journal of Social Policy*, vol. 45, no 2 (avril 2016).

Initiative « Démarches connectées : déconnexion humaine »

La conférence a été introduite par la présentation de l'initiative portée par le CCAS de Saint-Martin-d'Hères, basée sur un travail des assistantes sociales qui ont donné la parole aux habitant.es sur l'accès aux droits sociaux à l'ère du numérique. Cette initiative a donné lieu à un podcast et à des dessins basés sur les témoignages, réalisés en 2021 dans le cadre de la semaine d'information en santé mentale. Long d'une vingtaine de minutes, le podcast est très riche pour comprendre le vécu du rapport aux administrations et des difficultés administratives, notamment en lien avec le numérique. Il aborde également les causes de ces difficultés mais aussi et surtout leurs conséquences, générant du stress (peur des indus de la CAF), de l'épuisement dans les démarches et alimentant une rupture de confiance dans les institutions. Le podcast donne enfin à voir la manière dont les personnes se débrouillent face à ces difficultés ainsi que leurs recommandations, notamment pour plus de contact humain avec les administrations.

LES ENJEUX DU REPORT DE LA CHARGE ADMINISTRATIVE

Comme élément de contexte central et problématique commune, les différent.es intervenant.es sont revenu.es sur le report de la charge administrative provoqué par le mouvement concomitant de la dématérialisation des démarches administratives et de la reconfiguration de la présence des administrations sur les territoires (avec la fermeture de guichets de service public). La dématérialisation induit notamment le fait que les usager.es doivent de plus en plus gérer eux/elles-mêmes leur dossier, pour accéder à leurs droits et les maintenir (déclaration de ressources en ligne, etc.).¹³ Pour les différentes démarches à réaliser, les personnes se tournent alors vers les proches et/ou les acteurs de proximité : CCAS, centres sociaux, associations caritatives, voire parfois les médiathèques comme cela a été rapporté sur l'agglomération grenobloise.

Ce contexte dépasse largement l'Isère.¹⁴ Les échanges au cours de la conférence ont pu lever un certain nombre d'enjeux associés. En premier lieu, Sylvain Prat (président de l'UDCCAS 38) a abordé la question budgétaire, avec une année 2023 qui s'annonçait compliquée pour les finances des collectivités locales et ainsi en décalage avec la demande croissante des habitant.es en difficulté dans leurs démarches administratives et dans l'accès à leurs droits.

¹³Voir le numéro très complet de la revue des politiques sociales et familiales, notamment <https://www.cairn.info/revue-des-politiques-sociales-et-familiales-2022-4-page-3.htm#no7> ou les travaux de la politiste Nadia Okbani qui aborde le report tacite ou explicite de la gestion des dossiers sur les acteurs locaux.

¹⁴ AURACS et ODENORE, « Centres sociaux, espaces de vie sociale et non-recours aux droits : quelles pratiques, quels enjeux ? », Rapport de situation, 2022.

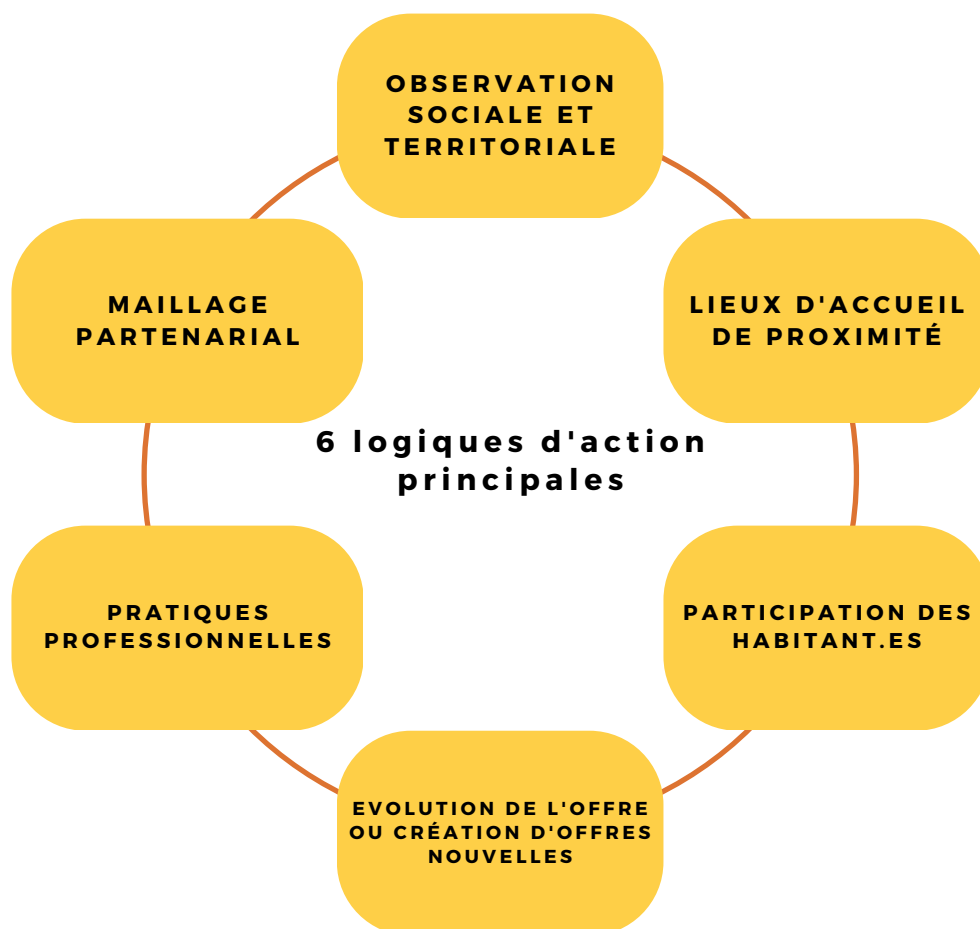
En second lieu, au-delà du volume de demandes, ces dernières peuvent transformer la nature même de l'activité des structures de proximité. Cette tension a bien été observée dans les centres sociaux de l'Isère, comme ailleurs en Auvergne-Rhône-Alpes¹⁵, dont la fédération s'est saisie du non-recours suite au désarroi d'une partie des professionnel.les et bénévoles. Mélanie Caron a rappelé que, là où les professionnel.les et bénévoles des centres sociaux réalisent avant tout de l'accompagnement collectif, les demandes d'aide administrative tendaient à transformer les modalités d'action et à les rabattre vers des réponses uniquement individuelles. De plus, elle a décrit comment ces demandes – et plus largement la question du non-recours – touchaient une pluralité de professionnel.les ou bénévoles des centres sociaux, allant de la direction aux agent.es d'accueil, en passant par les référent.es familles et les écrivain.es public.ques. Selon elle, ces questions bousculent ainsi les métiers et fonctions des centres sociaux.

Enfin, les échanges sont revenus à plusieurs reprises sur la question centrale des limites des interventions de ces acteurs de proximité, CCAS comme centres sociaux, amenés à prendre davantage en charge les problématiques d'accès aux droits. Une série d'interrogations ont ainsi été soulevées, dans ces termes : où commencent et où s'arrêtent les missions de chacun.e ? Jusqu'où aller dans la réponse à ces demandes, qui n'est pas toujours dans les compétences des acteurs de proximité ni financée ? Sylvain Prat a ainsi interrogé dans quelle mesure cette prise en charge par les acteurs locaux et les CCAS en particulier ne venait pas accompagner la dégradation du service public et le désengagement des services de l'Etat.

¹⁵Défenseur des droits, « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? », 2022. ¹¹Gabin Langevin et Henri Martin, « Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite », *Etudes et résultats*, n°1124, septembre 2019.

LEVIERS D'ACTION

Catégorie d'analyse des transformations de l'action publique et des difficultés sociales, la notion de non-recours est également une catégorie d'action, qui est l'objet d'une attention croissante de la part des acteurs locaux. Sans vocation à être exhaustive, la conférence avait pour objectif de dessiner différents leviers d'action pour prévenir ou réduire le non-recours, du point de vue des intervenant.es. Il se dégage six logiques d'action principales, synthétisées ci-dessous et illustrées par des exemples pris par les intervenant.es ou les personnes qui se sont exprimées parmi le public. Précisons que ces leviers ne sont pas étanches les uns des autres, bien au contraire. A titre d'exemple, le CCAS de Pont-de-Claix a présenté la mise en place d'une nouvelle aide sociale facultative (le Complément Minimum Garanti), dont la communication et le déploiement reposent sur un maillage partenarial avec des acteurs locaux (comme le CROUS pour le complément minimum garanti étudiants).



✳️ *Observation sociale et territoriale* : Ce levier d'action vise à mobiliser les outils de l'observation sociale pour améliorer la connaissance sur les situations de non-recours (ampleur, profils des personnes concernées, causes et conséquences) et mettre en débat cette question avec les intervenant.es du champ social et sanitaire. Ce levier est également mobilisé pour aborder les pratiques professionnelles et les stratégies institutionnelles en réponse aux situations de non-recours. Il peut notamment être utilisé dans une fonction de plaidoyer, illustrée par la Fédération des centres sociaux.

Exemples donnés lors de la conférence :

- Le baromètre du non-recours piloté par le CCAS de la Ville de Lyon
- L'enquête de l'Union régionale Auvergne-Rhône Alpes des centres sociaux, qui a associé la Fédération iséroise des centres sociaux

✳️ *Les lieux d'accueil de proximité* : Cet axe renvoie aux différentes interventions portant sur les lieux de proximité à mettre en place pour accueillir, aider et orienter les habitant.es dans leurs différentes demandes (y compris d'aide administrative). Les intervenant.es y associent la nécessité d'améliorer la visibilité de ces espaces et de les rendre suffisamment attractifs pour que les personnes y accèdent en cas de besoin. Cette logique de « faire venir » est complémentaire aux démarches « d'aller vers » qui peuvent se déployer par ailleurs.

Exemples donnés lors de la conférence :

- L'espace des solidarités Olympe de Gouge à l'Isle d'Abeau, réunissant le CCAS et les services solidarités de la Mairie, le Centre médico-social du Département de l'Isère, la Mission locale et le réseau de transports publics de la Communauté d'agglomération Porte de l'Isère.
- Les espaces France services, en cours de déploiement, ont plutôt suscité l'interrogation de la part de plusieurs intervenant.es sur leur diversité (dans leur fonctionnement, la formation des agent.es...) et leur capacité à répondre aux demandes.

✳️ *La participation des habitant.es* : Il s'agit ici de mobiliser la parole des habitant.es sur les questions d'accès aux droits pour saisir leurs points de vue sur les difficultés rencontrées, les amener à formuler des recommandations et ainsi interpellier les pouvoirs publics ou encore participer au débat public sur ces questions.

Exemples donnés lors de la conférence :

- Le podcast « Démarches connectées : déconnexion humaine », réalisé par le CCAS de Saint-Martin-d'Hères
- L'exposition « Les papiers casse-tête ou les souffrances psychologiques face aux démarches administratives », réalisée par la Maison des Habitant-es les Baladins, Ville de Grenoble

✳️ *L'évolution de l'offre ou la création d'offres nouvelles* : Les actions présentées dans ce registre d'action portent sur les aides sociales proposées par les CCAS. Par la question du non-recours, il s'agit par exemple de proposer des aides qui soient adaptées aux besoins peu ou mal couverts, en rendant l'accès souple pour toucher des publics qui peuvent être loin des institutions sociales.

Exemples donnés lors de la conférence :

- Le Complément Minimum Garanti (CMG) Séniors et le CMG étudiants, mis en place par le CCAS du Pont de Claix
- Le Revenu de solidarité Jeunes, mis en place par le Grand Lyon

✳️ *Les pratiques professionnelles* : Cet axe renvoie aux enjeux professionnels liés à la hausse et la complexification des demandes, au report de la charge administrative ou plus spécifiquement à l'accompagnement aux démarches en ligne, évoqués lors de la conférence. Une des réponses évoquées dans les échanges consiste à outiller les professionnel.les (pour améliorer par exemple les capacités de détection et d'orientation) et à travailler davantage en équipe ou en réseau pour résoudre les situations complexes et échanger sur les pratiques.

Exemples donnés lors de la conférence :

- La sensibilisation des professionnel.les et bénévoles dans les centres sociaux à la thématique du non-recours.
- Le travail en équipe à l'Isle d'Abeau et Saint Marcellin avec le Département.

✱ *Le maillage partenarial* : Par ce levier d'action, de nombreux intervenants sont revenus sur la nécessité d'agir contre le non-recours de manière collective, de se coordonner et de coopérer, ce sujet étant commun à de nombreux acteurs locaux. Ce levier a été décrit tant au sujet des pratiques de travail partagées (pour détecter et orienter les personnes en renoncement aux soins) que du cadre de ces coopérations (à l'image du conventionnement entre l'UNCCAS et la CNAM évoqué par Sandrine Runel). Ce dernier levier d'action a suscité des réactions à la fois de la fédération iséroise des centres sociaux, qui envisage de poursuivre le travail sur le non-recours avec les acteurs locaux, et de l'UDCCAS 38. Sylvain Prat a ainsi conclu la conférence sur l'importance de se préoccuper et d'agir collectivement face à ce phénomène.

Exemples donnés lors de la conférence :

- La Mission accompagnement santé, mise en place par la Caisse primaire d'assurance maladie de l'Isère.
- Les missions du Défenseur des droits, notamment pour traiter les litiges avec les administrations, qui ont une obligation de réponse.

ENTRETIEN AVEC THIERRY BALDIN

**DIRECTEUR ET SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL
DÉPARTEMENTAL DE L'ACCÈS AU DROIT (CDAD) DE L'ISÈRE**

Dans quelle mesure le terme de non-recours résonne avec les activités et missions du CDAD ?

En matière d'accès au droit, deux notions essentielles coexistent. Il s'agit du non-recours et l'aller-vers. Le CDAD de l'Isère est particulièrement sensible à la notion de non-recours. Cette dernière est une composante essentielle de l'accès au droit, qui est la mission première du CDAD.

Pour rappel, les principales missions du CDAD sont les suivantes :

- Recenser les dispositifs existants et les faire connaître
- Identifier les besoins non satisfaits en matière d'accès au droit
- Définir une politique locale adaptée pour développer l'accès au droit
- Evaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs existants
- Participer, le cas échéant, au financement d'actions locales d'accès au droit
- Etablir un rapport annuel d'activité

Le CDAD s'intéresse désormais aux situations pour lesquelles les usager.es du service public ou les justiciables ne pourraient pas faire valoir leurs droits et en amont ne pourraient pas bénéficier d'un renseignement juridique dispensé par un.e avocat.e ou professionnel.le du droit.

Sur quelles problématiques le non-recours est le plus visible, pour les personnes que vous accompagnez ?

Le non-recours s'observe particulièrement parmi les publics les plus fragilisés tels qu'en matière de droit des étranger.es ou de femmes victimes de violences. Ces publics sont en effet en souffrance et la barrière de la langue, la peur de la discrimination ou la crainte de violences sont de véritables freins à l'accès au droit et aux renseignements d'ordre juridique. Les publics les plus fragilisés tant étrangers que modestes sont particulièrement concernés par ces difficultés. C'est pour cela que le Ministère de la Justice a signé une charte nationale de l'accès au droit, en 2017, avec des associations représentatives au niveau national telles que les Restaurants du cœur, la Fondation Abbé Pierre, ATD quart-monde, Droits d'urgence ou bien la CIMADE. Le but de cette charte est de favoriser une collaboration mutuelle et la mise à disposition de moyens pour aider les publics de ces associations à faire valoir leurs droits.

Quel est le rôle du CDAD de l'Isère face au non-recours ?

Le CDAD ne s'est pas saisi directement de cette notion dans le sens où elle est impalpable. On ne peut pas savoir par définition le nombre d'usager.es qui n'accèdent pas à leurs droits. Le CDAD vise néanmoins à lutter contre cette difficulté par la médiatisation et la communication de ses actions et notamment de ses permanences d'accès au droit, gratuites pour les usager.es. Des journées thématiques telles que la journée nationale de l'accès au droit, qui a eu lieu le 24 mai 2022, aide à faire connaître les CDAD et l'accès au droit.

De plus, l'action contre le non-recours doit nécessairement être une action de terrain et donc localement. Le CDAD, sous l'autorité d'un.e président.e de tribunal judiciaire, est un intervenant départemental qui a pour but d'impulser une action locale en matière d'accès au droit. Il s'appuie sur les structures locales (CCAS, France services et maisons du Département) pour mettre en place des permanences généralistes ou thématiques (en matière de logement, droit des étrangers, aide aux victimes...). Dès qu'une permanence est créée dans une structure relevant d'une autre entité, celle-ci est labellisée point-justice. Ces structures ont donc une place centrale dans l'accès au droit. La généralisation de permanences, tant en présentiel qu'en distanciel, permettra une meilleure prise en charge des demandes des usagers.

Comment voyez-vous l'articulation entre ces structures locales, comme les CCAS, et vos missions ?

L'articulation avec ces structures serait la suivante :

- la mise en place de permanences généralistes et spécialisées
- la formation sur des thématiques ciblées auprès des agent.es d'accueil des structures
- la communication des dispositifs existants.

En outre, le CDAD souhaite s'attaquer au non-recours par la communication des dispositifs existants afin que les usager.es aient pleinement connaissance des droits dont ils/elles peuvent bénéficier mais également par l'aller-vers. A titre d'exemple, le CDAD a créé un partenariat avec la Mutualité Sociale Agricole Alpes du Nord pour la mise en place d'un bus France services, dans les zones rurales du Nord-Isère. Depuis janvier 2023, ce bus sillonne chaque semaine neuf communes du territoire viennois, dont Beaurepaire, afin d'aider les usager.es dans leurs démarches. Cet aller-vers contribue donc à lutter contre le non-recours.

Pour en savoir plus :

- Exposition « Les papiers casse-tête ou les souffrances psychologiques face aux démarches administratives », réalisée par la Maison des Habitant-es les Baladins, Ville de Grenoble. Présentation vidéo : <https://www.youtube.com/watch?v=qiHCM0ZEZUU>
- Référence de la capsule audio réalisée par le CCAS de Saint-Martin-d'Hères (pour accès: contact : accueil.ccas@saintmartindheres.fr
- AURACS et ODENORE, « Centres sociaux, espaces de vie sociale et non-recours aux droits : quelles pratiques, quels enjeux ? », Rapport de situation, 2022. <https://www.calameo.com/books/006457053700c017f03fb>
- Défenseur des droits, « Guide pratique à l'usage des intervenants de l'action sociale », 2020. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guideactsociale-num-20.07.22_01.pdf
- Données statistiques sur le non-recours aux prestations sociales en France et en Europe : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/non-recours-et-acces-aux-droits>

Sites internet :

- Observatoire des non-recours aux droits et services : <https://odenore.msh-alpes.fr/>
- Fédération des centres sociaux de France : <https://www.centres-sociaux.fr/>
- Défenseur des droits : <https://www.defenseurdesdroits.fr/>
- Conseil départemental d'accès au droit (CDAD) – Isère : <https://www.cdad38.fr/>

Référence de la publication :

Cette publication a été réalisée par l'Odenore (Antoine Rode) pour l'UDCCAS 38. Relecteu.rices : Sylvain Prat (Président de l'UDCCAS38), Josquin Laurent, Véronique Félix, Axelle Chalamet, Sonia Témelkovski (Directeur.rices de CCAS / Membres du Collège CODIR au CA), Martine Letter (Intervenante auprès de l'UDCCAS38) et Chloé Mas Cathala (Chargée de mission de l'UD38).

Remerciements à :

La Ville d'Eybens pour son accueil, représentée par Julie Montanier, élue au social et Vice-Présidente du CCAS d'Eybens ;

Au groupe de recherche ODENORE et Antoine Rode en particulier, pour l'animation de ce temps fort ;

Aux CCAS témoins présents à la tribune (St Martin d'Hères, L'île d'Abeau et St Marcellin), et à la Maison des Habitant-e-s les Baladins à Grenoble pour le prêt de l'exposition « Papiers casse-tête » ;

Au Directeur du CDAD (Conseil Départemental de l'Accès aux Droits de l'Isère), M.Thierry Baldin ;

Au représentant du Défenseur de Droits, M Bernard Bron ;

A la Fédération des centres sociaux et Mélanie Caron, sa déléguée générale

Enfin à Sandrine Runel, adjointe aux solidarités de la ville de Lyon, Vice-Présidente du CCAS, Vice-Présidente de l'UNCCAS ; à qui est revenu le mot de la fin de cette conférence, adossée à une mise en perspective.

Cette synthèse porte sur la conférence débat sur le non-recours organisée par l'Union départementale des centres sociaux (UDCCAS) de l'Isère, à l'automne 2022. Ce temps de débat avait pour objectif de croiser les regards sur les situations de non-recours, perçues par l'UNCCAS, les CCAS et leurs partenaires locaux comme la Fédération des centres sociaux de l'Isère, le Défenseur des droits et le Conseil Départemental de l'Accès au Droit Isère (CDAD). Les échanges restitués dans cette synthèse ont permis d'aborder tant les causes et conséquences du non-recours que les leviers d'action destinés à réduire le phénomène, au local.



L'ARCHE- 79, Avenue de la République, 38170
Seyssinet-Pariset

contact@udccas38.org