

NON-RECOURS : UNE DETTE SOCIALE QUI NOUS OBLIGE

COMBIEN N'ONT PAS ACCÈS AUX PRESTATIONS SOCIALES ET POURQUOI

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


Secours
Catholique
Caritas France

SOMMAIRE

3 ÉDITORIAL

4 INFOGRAPHIE DES PRINCIPAUX RÉSULTATS

6 RÉSUMÉ ANALYTIQUE

11 INTRODUCTION

12 Présentation de la démarche

13 La définition du non-recours et l'enjeu de sa mesure

13 La méthodologie

14 Les limites de la méthodologie

15 CARACTÉRISER LE NON-RECOURS

16 Le non-recours : des situations fréquentes parmi les personnes accueillies au Secours Catholique.

19 Le non-recours : un phénomène diversifié, dynamique et cumulatif

21 IDENTIFIER LES PERSONNES EXPOSÉES AU NON-RECOURS

22 Être exposé à du non-recours : un risque inégal

23 Un non-recours plus important pour les personnes peu connues de l'association

25 COMPRENDRE LE NON-RECOURS

27 Le non-recours par non connaissance

28 Les formulaires papiers et la dématérialisation : la complexité des démarches administratives

30 Des formes de non-recours volontaires

32 GROS PLANS THÉMATIQUES

33 Saisir ensemble les non-recours, indus et rappels pour comprendre les discontinuités de droits des personnes accueillies.

35 Faire valoir des droits : une démarche qui nécessite du temps et de l'énergie, pouvant engendrer du non-recours temporaire.

37 L'importance d'être aidé pour réaliser les démarches administratives.

38 La relation aux travailleurs sociaux : entre appui essentiel, non-demande volontaire et non-proposition.

41 LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX

42 ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX ET NON-RECOURS : QUAND UNE RECHERCHE DÉCLENCHE UNE DÉMARCHE LOCALE

44 PROPOSITIONS ET PRÉCONISATIONS DU SECOURS CATHOLIQUE

45 Des propositions co-construites avec le terrain

46 De nombreux enseignements pour les acteurs du Secours Catholique

49 Nos propositions aux pouvoirs publics.

Ce rapport est le fruit d'un travail collectif. Il a pu être réalisé grâce à la mobilisation des délégations du Secours Catholique du Vaucluse, de Vendée, de Picardie, du Rhône, des Côtes-d'Armor et des Hauts-de-Lorraine. L'appui de Martine Patron, Jean-Michel Péry, Bertrand Mignot a permis la retranscription des entretiens.

Principaux auteurs : Antoine Rode, Pierre Gravoin, Delphine Bonjour, Pascale Novelli, Fabrice Molliex, Jean Merckaert, Daniel Verger. Laurent Guillard et Clara Deville ont apporté des contributions spécifiques incluses dans ce rapport.

Photo de couverture : © Xavier Schwebel / SCCF

ÉDITORIAL



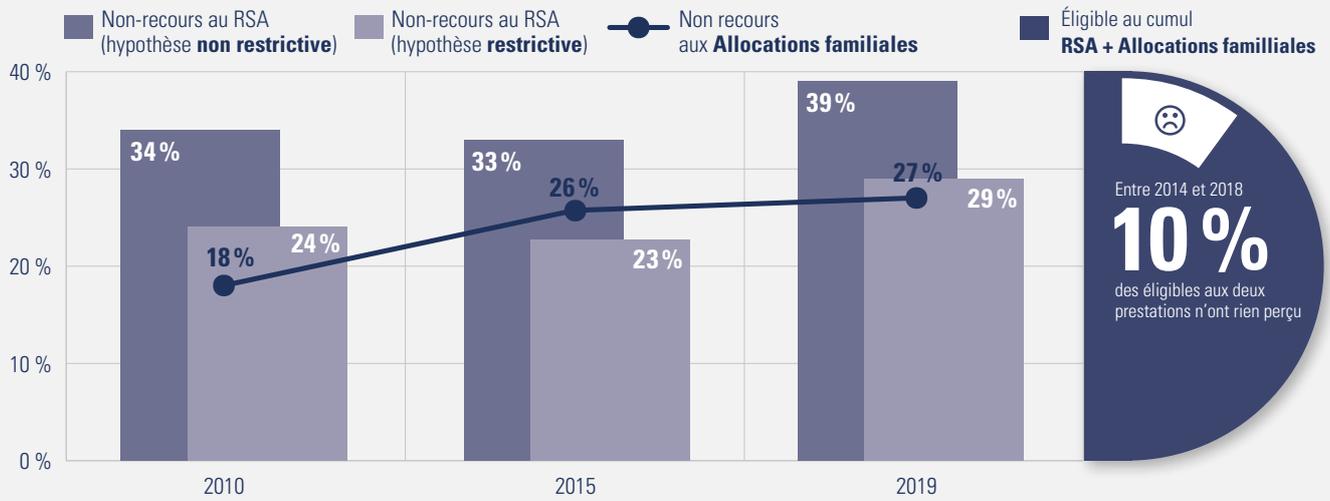
VÉRONIQUE FAYET,
présidente du Secours Catholique

Environ un tiers des personnes accueillies par le Secours Catholique et éligibles au RSA (Revenu de solidarité active) ne le touchent pas, montre le rapport *État de la pauvreté 2020 du Secours Catholique*. Et non seulement le problème existe depuis de nombreuses années, mais il a tendance à s'aggraver. C'est ce qu'on appelle le phénomène du non-recours. Les conséquences sont énormes pour les ménages concernés. Les difficultés d'accès aux prestations sociales plongent dans la misère des familles entières et nourrissent l'incompréhension et la méfiance. Comment pouvons-nous accepter cela ? À l'origine des prestations sociales, il y a bel et bien des droits, et notamment celui de disposer de moyens convenables d'existence : des droits constitutifs de l'égalité de dignité de chacun, de sa citoyenneté. Dès lors, qu'un tiers des personnes éligibles n'ait pas accès à certaines prestations qui leur sont dues, c'est comme une plaie dans notre pacte social, dans la promesse que nous nous sommes faite de nous protéger les uns les autres en cas de coup dur, ou face à l'adversité. Honorer cette promesse doit être une priorité nationale. Et pourtant, si peu de moyens y sont consacrés. On n'ose pas croire que la logique comptable y soit pour quelque chose. Il est urgent de se mobiliser pour faire reculer enfin le non-recours et faire en sorte que chacun puisse accéder à ses droits. « *Aujourd'hui, je ne reçois rien du tout.* » Ce cri doit être entendu.

C'est la raison de ce rapport. Le Secours Catholique, fidèle à sa pédagogie, a voulu mieux comprendre les raisons et les enjeux du non-recours à partir de ce que vivent et expriment les personnes concernées par les difficultés d'accès aux prestations sociales, que nous rencontrons chaque jour dans nos équipes locales. Il s'est associé pour cela à l'Odenore, l'observatoire des non-recours aux droits et services, référence nationale en la matière. En approfondissant l'analyse des données statistiques du Secours Catholique publiées dans le rapport annuel *État de la pauvreté*, nous avons effectué une enquête spécifique. Les résultats indiquent des points de vigilance et des pistes d'action. Parmi les points de vigilance, la nécessité d'être attentifs aux situations fréquentes de non-recours des personnes venant pour la première fois au Secours Catholique, seules et en logement précaire. Une majorité des personnes rencontrées a été concernée à un moment ou à un autre par le non-recours ou une rupture de droits. Le phénomène est donc massif. Il montre aussi qu'il est crucial de prendre soin de notre relation les uns avec les autres afin de retisser la confiance nécessaire pour s'adresser aux administrations et persévérer dans les démarches.

Les pistes d'action sont nombreuses et font l'objet de la troisième partie de ce rapport. Je voudrais insister ici sur l'enjeu politique d'un engagement fort pour l'accès de tous à leurs droits. Le Secours Catholique demande l'instauration d'un Revenu minimum garanti, permettant à chacun de vivre avec un minimum de sécurité. Il devrait être porté à 50% du revenu médian pour libérer de l'extrême pauvreté et de la peur du lendemain. Mais cette réforme ne pourra être pleinement efficace que si elle atteint l'ensemble des personnes concernées. Nous ne pouvons pas accepter qu'un tiers d'entre-elles reste abandonné sur le bord du chemin. C'est l'exigence d'une politique de solidarité et de fraternité que de s'assurer que personne ne soit laissé de côté. Voilà tout l'enjeu de la lutte contre le non-recours. Faire en sorte que notre protection sociale n'oublie personne. Les responsables politiques court-termistes pensent peut-être qu'ils font des économies avec le non-recours, sur le dos des plus pauvres. Ces économies honteuses n'honorent pas notre pays et minent notre société. Elles creusent une dette qui nous oblige. Nous pouvons y mettre fin et faire en sorte que chacun obtienne ses droits, en toute dignité. Voilà un bel enjeu pour contrer la paupérisation actuelle. Chacun peut y prendre sa part. ■

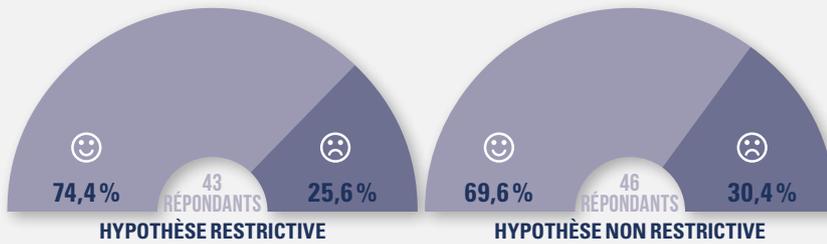
NON-RECOURS D'APRÈS LES DONNÉES ANNUELLES (2010-2019) DU SECOURS CATHOLIQUE



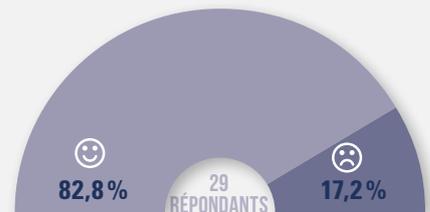
NON-RECOURS D'APRÈS LE QUESTIONNAIRE

☹️ NON-RECOURS 😊 RECOURS 😐 EN ATTENTE

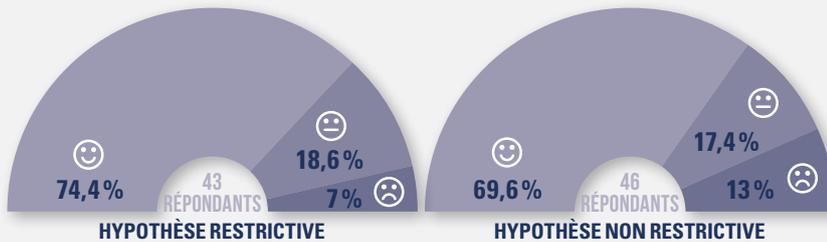
ÉLIGIBLE AU RSA



ÉLIGIBLE AUX ALLOCATIONS FAMILIALES



ÉLIGIBLE AU RSA + SITUATION EN ATTENTE



RISQUES DE NON-RECOURS D'APRÈS LES DONNÉES ANNUELLES (2010-2019)



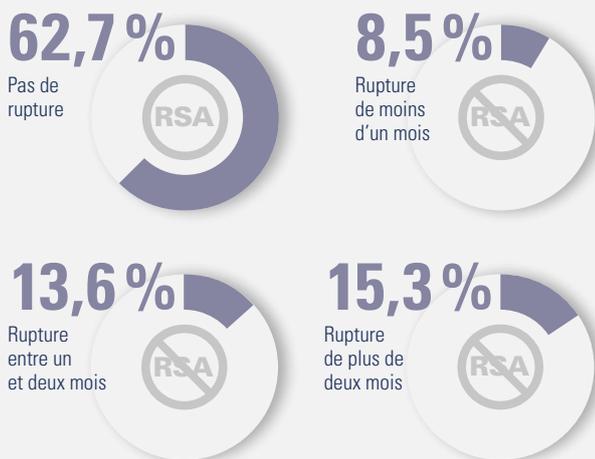
TEMPS D'ATTENTE RSA 49 RÉPONDANTS



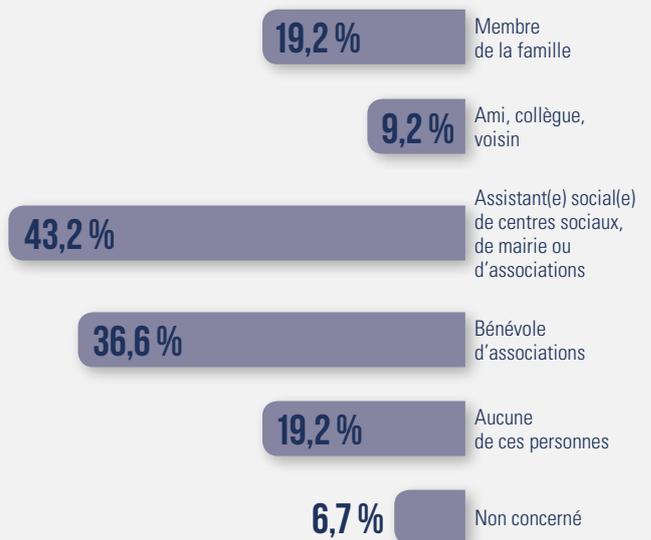
TEMPS D'ATTENTE APL 50 RÉPONDANTS



RUPTURE DE DROITS RSA 59 RÉPONDANTS



AIDE DISPONIBLE EN CAS DE PROBLÈMES ADMINISTRATIFS OU FINANCIERS (QCM) 161 RÉPONSES

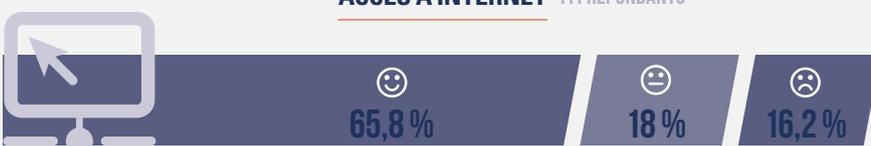


DÉMATÉRIALISATION 😊 BON ACCÈS 😐 ACCÈS LIMITÉ ☹️ AUCUN ACCÈS

ACCÈS À L'INFORMATIQUE 95 RÉPONDANTS

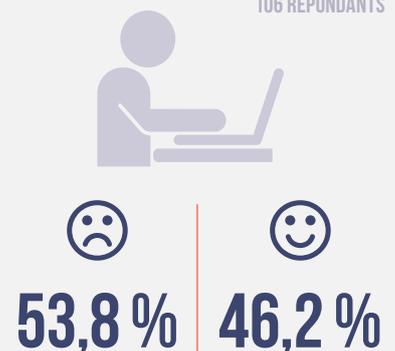


ACCÈS À INTERNET 111 RÉPONDANTS



DIFFICULTÉS LIÉES AUX DÉMARCHES ADMINISTRATIVES EN LIGNE

106 RÉPONDANTS



RÉSUMÉ ANALYTIQUE



Depuis le début des années 2000, le rapport annuel du Secours Catholique «*État de la pauvreté en France*» évoque le non-recours et il en a ces dernières années estimé l'ampleur : environ un tiers des personnes accueillies et éligibles au RSA (Revenu de Solidarité Active) ne le touche pas. Plus d'un quart des personnes éligibles à des allocations familiales ne les perçoit pas. Des chiffres inquiétants qui ont tendance à s'aggraver au fil des ans.

Ce constat, largement corroboré par les études académiques ou institutionnelles sur le sujet, en particulier celles de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), partenaire de ce rapport, pose **un véritable défi pour la société, comme pour le Secours Catholique**. C'est un défi pour notre pays, sa cohésion sociale et ses engagements de ne laisser personne de côté, quand les dispositifs sociaux conçus pour lutter contre la pauvreté n'atteignent pas leur cible, et quand le non accès aux droits devient une source d'économies budgétaires (entre 3 et

5 Mds d'euros pour le RSA). C'est un défi pour le Secours Catholique qui a fait de l'accès aux droits l'une des priorités de son projet associatif, qu'un si grand nombre de personnes rencontrées restent privées de leurs droits et vivent ainsi dans la très grande pauvreté.

UN RAPPORT POUR COMPRENDRE ET (RÉ)AGIR

C'est pourquoi nous avons voulu approfondir les réalités du non-recours (ou du nonaccès) aux prestations sociales, pour mieux comprendre et mieux répondre. La notion de non-recours renvoie à toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre.

Cette étude vise à appréhender le phénomène de non-recours, sous ses diverses formes (rupture de droits, non-demande...), parmi les personnes accueillies dans les équipes locales du Secours Catholique. Elle privilégie une **analyse à partir des personnes rencontrées**, en leur donnant la parole comme premiers acteurs de la lutte contre la pauvreté. Ce parti pris, fidèle à l'approche du Secours Catholique, permet de prendre en compte les limites des politiques publiques de lutte contre le non-recours à partir des premiers concernés. Concrètement, cent vingt personnes ont accepté de répondre à un questionnaire spécifique, dans six départements de France métropolitaine, et des entretiens approfondis ont été menés avec trente personnes.

Même si le non-recours est de plus en plus un sujet de préoccupations pour de nombreux acteurs sociaux, sur le terrain, pour les équipes du Secours Catholique comme pour d'autres associations, cette question reste floue ou peu connue. D'où le choix d'un rapport visant à permettre une réelle prise de conscience sur ce sujet, ce qui nous a amenés à conjuguer des rappels généraux et des analyses plus précises.

L'analyse se focalise avant tout sur le RSA et les allocations logement, sans négliger d'autres prestations. Son objectif se résume en trois termes, qui rythment la première partie de ce rapport :

- qualifier les situations de non-recours (en termes d'ampleur, d'intensité, de durée et de cumulativité) ;
- identifier le profil des personnes les plus exposées au non-recours ;
- comprendre le non-recours du point de vue des personnes accueillies.

La seconde partie du rapport propose un gros plan sur quatre thématiques qui ressortent de l'analyse. Une troisième partie tire des enseignements à l'endroit des pouvoirs publics comme pour le Secours Catholique.

UN PHÉNOMÈNE MASSIF

Le Secours Catholique évalue chaque année les taux de non-recours parmi les personnes qu'il accompagne. À partir des données de 2019, l'association estime qu'entre 29% et 39% des personnes accueillies au Secours Catholique et éligibles au RSA ne le perçoivent pas. Quant aux allocations familiales, l'enquête annuelle permet d'estimer qu'environ un quart des personnes accueillies au Secours Catholique (et éligibles) est en situation de non-recours. Ce taux augmente dans le temps, surtout chez les ménages étrangers éligibles, contrairement à bien des préjugés.

L'enquête menée pour ce rapport montre aussi l'importance du nonaccès à une complémentaire santé parmi les personnes rencontrées. La mise en place de la Complémentaire santé solidaire en 2019 doit contribuer à diminuer le renoncement aux soins, mais encore faut-il que les modalités d'accès à cette complémentaire soient connues.

L'analyse du questionnaire et des entretiens met particulièrement en évidence trois dimensions du non-recours :

Un non-recours diversifié. Le non-recours ne se résume pas à la demande d'entrée dans le système de protection sociale. Les difficultés existent également après. Les délais sont souvent longs avant d'obtenir la prestation demandée, entraînant incompréhensions et difficultés financières. C'est parfois la raison pour laquelle on vient demander de l'aide auprès du Secours Catholique ou d'autres associations.

Un phénomène dynamique. Le non-recours est à appréhender en prenant en compte les parcours de vie des personnes. Apparaît alors qu'une majorité des personnes

rencontrées a été concernée par le nonaccès aux droits, parfois dans des temps brefs, abandonnant temporairement leurs démarches ou étant confrontées à des ruptures de droits.

Le non-recours se caractérise aussi par son côté cumulatif.

La base de données du Secours Catholique fait apparaître que 10% des personnes cumulent du nonaccès au RSA et aux allocations familiales. Ces situations de cumul touchent davantage les hommes seuls que les couples avec enfants ou encore les personnes en habitat précaire. C'est le cercle vicieux des difficultés administratives et de la misère qui s'enclenche alors.

DES POPULATIONS À RISQUE ACCRU DE NON-RECOURS

Le non-recours ne touche pas toutes les catégories de la même façon. **Les personnes isolées**, en particulier les pères seuls, sont plus à risque, surtout s'ils ne sont pas en lien régulier avec des associations. Une personne s'adressant pour la première fois au Secours Catholique a environ 1,5 fois plus de risque de ne pas accéder au RSA qu'une personne déjà connue. De même, les personnes vivant en logement précaire sont en fort risque de non-recours, d'autant que se surajoute parfois à leurs difficultés le fait de ne pas avoir de domiciliation (une adresse où recevoir le courrier).

Il n'est pas toujours facile de repérer les situations de non-recours. Certaines personnes sont d'abord en grande difficulté financière et contactent le Secours Catholique pour une demande d'aide alimentaire, ou d'aide pour l'habillement. Quand la demande est celle d'un appui dans les démarches administratives, le repérage est plus facile. Ce qui invite les équipes du Secours Catholique à une vigilance particulière.

COMPRENDRE LES RAISONS DU NON-RECOURS

Le manque de connaissance des prestations sociales est souvent évoqué. En fait, la difficulté joue surtout à un autre niveau. En effet, connaître les conditions d'obtention d'une aide n'enlève pas la difficulté d'en maîtriser toutes les conditions d'éligibilité, c'est-à-dire savoir à qui les aides et dispositifs s'adressent et selon quels critères, en particulier de ressources. Les incertitudes exprimées en la matière sont particulièrement fortes parmi les personnes éligibles au RSA à la situation professionnelle, et aux revenus instables.

La complexité des démarches administratives est bien confirmée comme une cause essentielle de non-recours. Elle provoque parfois le fait de se retrouver en situation de rupture de droits. Les rapports à l'administration ou plus spécifiquement l'obligation de constituer un dossier de demande sont vécus avec de l'appréhension : « *je panique pour les papiers et l'ordinateur* » et de l'inquiétude de mal remplir le dossier, de ne pas savoir faire ou de mal comprendre le langage administratif. Il est souvent complexe aussi de présenter les bons justificatifs, surtout dans les situations marquées par une grande précarité ou

instabilité. D'où notre proposition de renforcer l'automatisme des droits, de supprimer un certain nombre de démarches, grâce à la connaissance des informations nécessaires par les organismes de protection sociale.

La dématérialisation en cours des démarches administratives est ambiguë. Elle les facilite pour certaines personnes, qui sont bien équipées et à l'aise avec les formulaires, mais elle les complexifie pour les autres, n'ayant pas l'équipement ou l'accompagnement suffisants pour bien remplir les formulaires. La dématérialisation s'avère un accélérateur des inégalités et mériterait d'être compensée par plus de rendez-vous possibles dans les organismes de protection sociale ou les maisons ou espaces France Services.

Dans une contribution à ce rapport, Clara Deville, docteure en sociologie, montre bien que la « *dématérialisation de l'accès aux droits délègue aux demandeurs une part plus large du travail administratif* » ce qui complique l'accès aux droits des personnes en situation de grande précarité. Celles-ci se retournent alors vers les associations, qui voient leur travail évoluer, et font face à plus de besoins en matière d'accompagnement vers l'accès aux droits, au risque de servir de palliatif aux lacunes de l'action publique.

Il existe aussi des formes de non-recours volontaires, du fait de la stigmatisation pesant sur les allocataires de minima sociaux (en particulier pour le RSA), mais parfois aussi par souci de ne pas « *abuser* » de la protection sociale, par solidarité en somme, justifiant le non-recours par le fait qu'elles ne seraient pas prioritaires pour être aidées car « *il y a plus malheureux que [soi]* ». À méditer.

IDÉES FORCES

INDUS ET RAPPELS, AU CŒUR DES « DISCONTINUITÉS DE DROITS »

Le rapport montre à quel point les personnes accueillies font face à des instabilités ou à ce que l'on peut qualifier de « discontinuités de droits ». Cette insécurité est renforcée par le risque des indus, sommes trop perçues par les allocataires et des rappels de droits, sommes dues par les organismes de protection sociale. Certes, les rappels de droits sont beaucoup plus fréquents que les indus (plus du double selon la CNAF). Mais les situations d'indus et les baisses des montants de prestations qui s'ensuivent font souvent basculer dans la grande pauvreté.

Parmi les autres sources d'instabilité, les personnes accueillies mentionnent souvent les difficultés occasionnées par un déménagement dans un autre département, impliquant un changement de CAF et un transfert de dossier. La complexité des démarches est elle-même source de ces ruptures de droits, qui contribuent à nourrir de la défiance envers l'administration, renforce l'incompréhension et le sentiment d'insécurité pour des personnes.

DES DÉMARCHES QUI NÉCESSITENT DU TEMPS ET DE L'ÉNERGIE

Notre enquête offre de nombreux exemples de situations de non-recours temporaires. Elle montre aussi l'importance du déclic, ce moment de basculement où la personne, ayant droit, est prête à prendre un nouveau départ et à mobiliser l'énergie et le temps nécessaires pour accéder à ses droits. Les acteurs associatifs, mais aussi les proches, peuvent ici jouer un rôle essentiel.

L'IMPORTANCE D'ÊTRE AIDÉ DANS LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES

Pour une part importante des personnes rencontrées, l'entourage est fréquemment sollicité pour apporter un soutien dans les démarches administratives. La solidarité familiale joue ici à plein. Ce phénomène est renforcé par la dématérialisation des démarches, qui laisse beaucoup de personnes plus âgées démunies. En contrepoint, cela met en évidence la plus grande vulnérabilité des personnes seules. Or, dans notre enquête, plus d'un quart des répondants déclarent ne pas avoir de proches pour parler de leurs problèmes personnels et un cinquième ne peut mobiliser personne pour une aide administrative ou financière.

LA RELATION AUX TRAVAILLEURS SOCIAUX : ENTRE APPUI ESSENTIEL, NON-DEMANDE VOLONTAIRE ET NON-PROPOSITION

Le rôle des travailleurs sociaux est essentiel dans l'accès aux droits. Mais les personnes interrogées témoignent d'expériences très diverses. Elles ont souvent rencontré des travailleurs sociaux à l'écoute et manifestant du respect et expriment parfois de la gratitude « *Mme X, vous alliez la voir, ça, c'était une assistante sociale, quand vous étiez dans l'embarras, toc, c'était réglé.* » Mais d'autres expériences sont plus négatives : certaines ne se voient pas proposer des prestations pour lesquelles elles sont pourtant éligibles, quand d'autres sentent une forme d'impuissance voire d'indifférence.

ENSEIGNEMENTS POUR LE SECOURS CATHOLIQUE

Adapter nos aides aux situations de pauvreté rencontrées dans un territoire est au cœur de la philosophie du Secours Catholique. C'est pourquoi, face à la fréquence des situations de non-recours rencontrées, **mieux accompagner vers l'accès aux droits** est une des priorités que s'est fixé le Secours Catholique dans son projet national. « *C'est pas le tout d'avoir des droits, encore faut-il le savoir et pouvoir y accéder concrètement.* » Le rapport valide et conforte cette priorité politique.

Le fait que les personnes nouvellement rencontrées par le Secours Catholique soient plus sujettes à être en situation de non-recours nous incite en effet à porter une attention privilégiée à leur situation au regard de l'accès aux prestations sociales. Concrètement, il s'agit de **développer l'information**

et la formation des soixante six mille bénévoles de l'association sur l'enjeu que représente l'accès aux droits. Cela se fera en diffusant des outils existants, en sensibilisant plus fortement et en formant ceux qui veulent aller plus loin.

Mais il ne faut pas en rester là et il est nécessaire d'**encourager** les équipes à se lancer dans **des actions ciblées contre le non-recours**, comme des projets concrets "d'aller vers" pour aller au devant de populations plus vulnérables au non-recours et accompagner les personnes dans leurs démarches. Il est nécessaire encore de renforcer les partenariats locaux avec des organismes sociaux et des lieux en charge de l'accès aux droits, en particulier les Espaces France Services, quitte à interpeller ces services sur leurs pratiques.

L'expérience de la délégation de Picardie (Aisne et Somme) du Secours Catholique est pleine d'enseignements : la participation à cette étude sur le non-recours lui a permis de penser une animation globale de la politique d'accompagnement et de provoquer ainsi un véritable changement en faveur de l'accès aux droits. Un bel exemple de démarche de recherche exigeante conjugée à une démarche d'éducation populaire et de changement social.

PROPOSITIONS ET PRÉCONISATIONS DU SECOURS CATHOLIQUE AUX POUVOIRS PUBLICS

Dans le sillon du travail mené avec des personnes en situation de précarité sur la protection sociale¹, nos propositions se fondent sur quelques principes clés :

- la confiance accordée aux personnes,
- la reconnaissance du droit à l'erreur,
- un accès le plus automatisé possible aux principales prestations sociales,
- un interlocuteur unique (référént), avec du temps et des moyens pour l'accompagnement.

Ces propositions visent à garantir l'effectivité de l'accès aux droits, ce qui n'enlève rien au fait qu'il nous semble nécessaire d'élargir certains droits à de nouveaux publics (comme le RSA pour les jeunes de moins de 25 ans ou pour les étrangers résidant régulièrement en France depuis moins de 5 ans), ainsi que de créer de nouveaux droits (notamment pour les étrangers en situation administrative précaire).

NOS PRINCIPALES DEMANDES VIS-À-VIS DES POUVOIRS PUBLICS SONT LES SUIVANTES :

1. Mettre en place une véritable politique publique de lutte contre le non-recours, qui fasse l'objet d'objectifs clairs, d'un pilotage, d'un suivi et qui articule les nombreux acteurs concernés.

2. Mettre en place des outils publics de mesure régulière et de suivi du non-recours, pour concevoir des politiques publiques efficaces et en évaluer la pertinence.

3. Fixer aux organismes des objectifs contraignants de réduction du non-recours, avec un suivi de l'atteinte de ces objectifs pour chaque caisse au niveau territorial et un mécanisme financier de bonus/malus.

4. Faire la transparence sur les économies budgétaires liées au non-recours, pour que les droits sociaux échappent à des logiques comptables. Les sommes ainsi économisées devraient autant que possible abonder les politiques de lutte contre le non-recours et les politiques d'insertion.

5. Simplifier au maximum les démarches, par le couplage de prestations, l'accompagnement des situations de basculement comme un déménagement, de changement de situation..., l'application du principe «*Dites-le-nous une fois*», ou encore l'automatisation du chèque énergie.

6. Prévenir les ruptures de droits, par une meilleure coordination entre les différentes caisses pendant les périodes de transition, par la cessation des ruptures lors d'enquêtes en cours et la fin des sanctions contre les allocataires du RSA.

7. Expérimenter des territoires zéro non-recours aux prestations sociales à partir des espaces France Services, une idée promue par la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

8. Assurer partout en France la présence de services sociaux humains et à proximité, en tenant la promesse d'espaces France Services de qualité et en proximité, en développant les démarches vers les habitants, et en garantissant 100% de domiciliations, car il ne peut y avoir d'accès aux droits sans adresse.

9. Mettre en place une politique d'information et d'accompagnement spécifique des populations les plus en risque de non-recours, en particulier les personnes en fin de droits d'indemnité de chômage, les pères seuls, les étrangers.

10. Mettre en place l'engagement d'un référent unique pour chaque allocataire, auquel a conclu la concertation sur le Service public de l'insertion et de l'emploi. Mais cette stratégie demande des moyens au plus près du terrain.

¹ Voir en particulier : Rapport 2018 *État de la pauvreté en France*, accessible par le lien <https://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rs18-bd.pdf>

INTRODUCTION



PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE

Dans son étude sur l'état de la pauvreté en France publiée dans son rapport annuel, le Secours Catholique suit l'évolution des situations des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, ou proche de ce dernier. En l'occurrence, il constate que la pauvreté est multidimensionnelle² et qu'elle se traduit notamment par des difficultés dans l'accès à des droits sociaux, tels que le droit à un minimum de ressources, à une couverture santé, mais aussi à un logement ou un hébergement. À la confluence de plusieurs dimensions de la pauvreté – privations matérielles, insécurité sociale, peur de l'imprévisibilité de l'avenir, maltraitance administrative, sentiment de honte, etc. – il y a un enjeu central : celui du non-recours aux droits.

Dès le début des années 2000, et encore plus depuis une dizaine d'années, le rapport annuel du Secours Catholique intègre une préoccupation pour le "non-recours" aux droits sociaux, en cherchant notamment à estimer l'ampleur de celui-ci et son évolution dans le temps. Il confirme chaque année que, si le phénomène est loin d'être marginal, il est pourtant encore insuffisamment pris en compte. C'est un

défi pour le Secours Catholique, qui a fait de l'accès aux droits sociaux l'une des priorités de son projet associatif, mais c'est aussi un défi collectif pour lutter efficacement contre la pauvreté. Au-delà, les droits sociaux dont il est question sont inscrits dans des lois ou des règlements (par exemple dans le Code de l'action sociale et des familles) et tous ceux à qui ils sont reconnus devraient pouvoir y accéder réellement, pour que leur citoyenneté sociale soit garantie.

Pour ces raisons, cette étude vise à documenter le phénomène de non-recours parmi les personnes accueillies au Secours Catholique, en s'intéressant aux diverses formes qu'il prend, à son intensité et à sa durée (non-recours temporaire, non-recours cumulatif, rupture de droits...). L'analyse se focalise avant tout sur le RSA puis sur les allocations logement (APL) mais aborde également d'autres champs. Son objectif se résume à trois termes, qui rythment la première partie de ce rapport : "qualifier" les situations de non-recours (en termes d'ampleur, d'intensité, de durée et de cumulativité) ; "identifier" le profil des personnes les plus exposées au non-recours ; "comprendre" le non-recours du point de vue des personnes accueillies. La seconde partie du rapport propose quatre gros plans sur des thématiques qui sont particulièrement ressorties de l'analyse : les "discontinuités de droit", le non-recours temporaire, l'importance des soutiens pour réaliser les démarches administratives et la relation aux travailleurs sociaux.

2. L'aspect multidimensionnel de la pauvreté est reconnu et fait l'objet d'une récente recherche participative qui distingue 8 dimensions interdépendantes. Voir Mouvement ATD Quart Monde, University of Oxford, Secours catholique, et al. (2019) *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs : tout est lié, rien n'est figé*. ATD Quart Monde, Montreuil.

Ce faisant, cette étude est une contribution à la réflexion du Secours Catholique qui, parmi ses priorités nationales d'action et d'animation, a choisi de s'engager à améliorer ses pratiques d'accompagnement vers l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours. Cette étude permet donc de mieux comprendre la réalité du non-recours, afin de faire évoluer les pratiques. Elle s'inscrit également dans un contexte plus général de développement d'actions contre le non-recours qui, en lien avec un mouvement de territorialisation des politiques sociales, reposent sur la mobilisation d'acteurs locaux, institutionnels comme associatifs³.

LA DÉFINITION DU NON-RECOURS ET L'ENJEU DE SA MESURE

Dans ce rapport, nous utilisons la définition du non-recours proposée par l'Odenore, qui permet d'appliquer cette grille d'analyse à différents objets (les prestations légales, les prestations de sécurité sociale, l'aide et l'action sociales...)⁴. Cette notion de non-recours est celle qui est le plus couramment utilisée par l'administration, les institutions académiques, la recherche et le secteur associatif, même si le terme même peut ne pas apparaître tout à fait satisfaisant. En effet, il laisse penser que les difficultés d'accès aux droits seraient dues uniquement aux personnes qui ne les demandent pas, alors même que les raisons sont bien plus complexes, comme le montrent la littérature sur le sujet⁵ ainsi que ce rapport. C'est pourquoi certains acteurs, dont le Secours Catholique, utilisent aussi la notion de "non-accès aux droits", qui correspond à l'expérience de vie de nombreuses personnes en situation de pauvreté, mais qui est plus large que la notion de non-recours.

Définition du non-recours

« Le non-recours renvoie à toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre »

Source : Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)

Mesurer le non-recours n'est pas un chantier mince mais il est pour autant essentiel, vu la nécessité continue de produire des données sur ce sujet pour en estimer l'ampleur (souvent minimisée par le discours dominant sur la fraude) et pour "éclairer" tous ceux qui se préoccupent dorénavant

de la question. En effet, les données publiques concernant le non-recours au Revenu de solidarité active (RSA), encore largement commentées, datent de plus de 10 ans. Elles estimaient en moyenne des taux de non-recours de 32% pour le RSA socle et de 64% pour le RSA activité⁶. Ces non-recours élevés ne sont pas propres au RSA, mais se retrouvent également dans d'autres domaines. Sur le logement, et plus spécifiquement la précarité énergétique, le chèque énergie n'est pas utilisé par 900 000 ménages éligibles, soit un quart de ceux l'ayant reçu en 2018⁷. En matière de retraite, à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite⁸. Si l'on s'intéresse aux 18-30 ans, en 2019, 23% d'entre-eux ont déclaré ne pas bénéficier d'aides ou de droits auxquels ils pourraient prétendre et 32% ont déclaré ne pas savoir si cela leur est arrivé⁹. Sur le plan de la santé enfin, l'observatoire de Médecins du monde a montré qu'en 2019, parmi les personnes accueillies disposant de droits théoriques à la Couverture maladie française, 78,8% n'en bénéficient pas¹⁰.

Face à cet enjeu de mesurer le non-recours, des initiatives se multiplient, par des acteurs de différentes natures, pour estimer certains types de non-recours à des aides nationales comme locales. Elles confirment que le phénomène n'est pas rare, en France et dans d'autres pays comme le rappelle un rapport d'Eurofond de 2015 : « *le non-recours est très répandu parmi les pays de l'Union européenne* »¹¹. Ces chiffres, mêmes éparses et produits de manière irrégulière, contribuent à une prise de conscience sur le non-recours. Près des trois quarts des Français estiment ainsi qu'il y a du non-recours, une opinion encore plus courante parmi les personnes aux faibles ressources¹².

LA MÉTHODOLOGIE

La méthodologie employée pour cette étude combine des approches quantitatives et qualitatives. Sur le premier plan, deux sources de données sont combinées :

6. Au départ, le RSA était composé d'un RSA socle (correspondant au RSA actuel) et d'un RSA activité (correspondant, après fusion avec la prime pour l'emploi, à la prime d'activité). Source : Domingo P. et Pucci M. (2012), "Les non-recourants au RSA", L'E-essentiel, n°124, juillet.

7. Alors qu'il était attendu une hausse du recours à ce dispositif, ce taux se rapproche de celui observé lors de l'expérimentation du chèque énergie. Source : Cour des comptes (2019), Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018.

8. Source : Langevin G. et Martin H. (2019), "Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite", Études et Résultats, n°1124, Drees, septembre.

9. Données issues du Baromètre de la jeunesse 2019, réalisé par le CREDOC en collaboration avec l'INJEP. Pour plus de données sur le non-recours chez les jeunes, voir Vial B. (2018), Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Revue de littérature, INJEP Notes & rapports, Revue de littérature, avril.

10. Médecins du Monde (2020), *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins*. Rapport 2019.

11. Dubois H. et Ludwinek A. (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Office of the European Union (Eurofound), Luxembourg.

12. Ce chiffre, comme d'autres sur le non-recours, peut être retrouvé dans un récent dossier de la DREES consacré au non-recours. Voir : Gonzalez et Nauze-Fichet (2020), *Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective et données disponibles*, les dossiers de la Drees, n°57, Drees, juin.

3. Warin P. (2019), *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, PUG, Libres Cours Politique, Fontaine.

4. Sur cette question des objets du non-recours, voir Warin P. (2020), *Petite introduction à la question du non-recours aux droits sociaux*, ESF Éditeur, Montrouge.

5. Cette littérature distingue classiquement une approche "institutionnaliste", qui pointe notamment les dysfonctionnements administratifs à l'origine de non-recours, et une approche "comportementale", qui s'intéresse aux causes individuelles.

- **Les enquêtes annuelles**¹³ du Secours Catholique, qui portent sur les années 2014-2019¹⁴. Elle sont composées des données statistiques¹⁵ recueillies par les bénévoles des équipes locales (un peu plus de 485 000 fiches), afin de mesurer le non-recours au RSA et aux allocations familiales et de caractériser les personnes qui y sont exposées.
- **Un questionnaire sur le non-recours**, spécifique pour l'étude, auquel cent vingt personnes accompagnées par le Secours Catholique ont répondu. Il se compose de soixante questions portant sur les caractéristiques socio-démographiques de la personne (âge, revenus, situation familiale, logement, pays d'origine...), sur les prestations perçues et/ou celles faisant l'objet de non-recours (RSA, allocations logement, allocations familiales, complémentaire santé aidée, chèque énergie...)¹⁶. Il traite également des raisons du non-recours.

Pour compléter l'analyse, des éléments qualitatifs ont été recueillis en dernière partie du questionnaire et lors d'entretiens en face-à-face ou téléphoniques (trente entretiens dont dix-huit retranscrits intégralement). Ces derniers permettent d'aborder des sujets non prévus dans le questionnaire, notamment en intégrant les situations de non-recours dans des trajectoires de vie et en cherchant à comprendre le vécu de ces situations et la diversité de leurs raisons. Ce matériau a fait l'objet d'une analyse thématique. Il a été enrichi par des échanges avec les animateurs et bénévoles du Secours Catholique lors des enquêtes de terrain, dont les regards avaient également permis d'améliorer le questionnaire initial.

La réalisation du questionnaire sur le non-recours et des entretiens entre l'été 2019 et le printemps 2020 s'est faite en cherchant à diversifier les territoires (rural, urbain...) et les équipes (petites et grandes équipes, activités type accueils de jour, épicerie sociale, boutique vestimentaire...). Six délégations ont contribué à l'enquête de terrain : celles de Picardie (Aisne et Somme), des Hauts-de-Lorraine (Meurthe-et-Moselle et Vosges), du Rhône, de la Vendée, des Côtes-d'Armor et du Var.

13. Dans la suite de ce rapport, les termes "d'enquête annuelle" et de "questionnaire" seront utilisés pour distinguer ces deux sources de données.

14. La régression logistique décrite plus loin (B.) se base sur les années 2014 à 2018.

15. Pour chaque ménage rencontré par une équipe du Secours Catholique, les bénévoles constituent un dossier d'accueil qui décrit la situation et sert principalement au suivi et à l'accompagnement de ce ménage. Une fois par dossier et par an, les éléments sont retranscrits dans une fiche statistique anonyme. Elle contient un grand nombre d'informations telles que la composition du ménage, la situation à l'égard de l'emploi, du logement, les ressources financières, les demandes exprimées... Certaines situations, comme l'accueil de jour, avec douches et petits déjeuners, ou les groupes locaux proposant des activités conviviales, ne donnent pas systématiquement lieu à un dossier d'accueil. Le nombre de fiches recueillies dépend également de la mobilisation des bénévoles. L'échantillon n'est donc pas représentatif de l'ensemble des ménages rencontrés par le Secours Catholique, ni de l'ensemble des personnes en situation de pauvreté en France, mais il en met en lumière une grande part.

16. Le choix a été fait de se concentrer sur les prestations les plus répandues, et où apparaissent des taux de non-recours élevés, plutôt que sur des services, comme l'ASE (aide sociale à l'enfance).

LES LIMITES DE LA MÉTHODOLOGIE

Cette étude analyse le non-recours à partir des personnes accueillies par le Secours Catholique. Ce choix comporte deux limites principales. Premièrement, les situations de non-recours ne portent que sur les personnes connues de l'association, qui ont un profil particulier (les personnes vivant sous le seuil de pauvreté, et surtout celles qui en sont très éloignées, sont surreprésentées). De ce fait, les résultats, notamment sur les taux de non-recours, ne sont pas généralisables à l'ensemble de la population résidant en France métropolitaine.

Deuxièmement, la méthode s'intéresse à l'expérience et au vécu des personnes accueillies, en partant de leur parole, dans une perspective compréhensive. Cette dernière permet de restituer leurs points de vue sur leurs situations de non-recours et de reconstruire le sens qu'elles attribuent à leurs pratiques, expériences et actions. En revanche, elle permet plus difficilement d'accéder aux facteurs professionnels ou institutionnels du non-recours. À titre d'exemples, citons les pratiques et postures des intervenants sociaux pouvant engendrer du non-recours par "non-proposition"¹⁷, l'organisation de parcours spécifiques de certaines populations créant du non-recours par "interdiction temporaire"¹⁸ ou encore, à propos du RSA, les « *stratégies institutionnelles d'accès aux droits* » qui font que les administrations s'investissent plus ou moins et de manière très diverse dans la recherche de bénéficiaires potentiels¹⁹. Ces facteurs sont tout aussi importants pour la compréhension du phénomène, pour éviter de faire porter la responsabilité sur les seules épaules des personnes²⁰ et parer au risque d'individualiser voire de psychologiser le non-recours.

Enfin, autre limite de l'étude, le nombre de questionnaires et d'entretiens est assez faible au regard du nombre de personnes que le Secours Catholique rencontre chaque année (près de 1,4 million de personnes en 2019). Pour compléter ces données, deux autres matériaux déjà existants ont été mobilisés : une base de données issue de « L'enquête sur la protection sociale » menée par le Secours Catholique en 2018 (avec 3 300 répondants) et un ensemble d'études de cas réalisées pour les « *Histoires de vie et de protection sociale* ».

17. Lima L. et Trombert C. (2013), « L'assistance-chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction. », Lien social et Politiques, n°70, p. 29-43.

18. Bourgois L. (2020), « Limiter l'accès aux services de droit commun pour mieux insérer ? Le "non-recours par interdiction temporaire" dans les politiques locales des bidonvilles », Revue française des affaires sociales, p. 245-266.

19. Okbani N. (2013), "Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ?", Revue française des affaires sociales, p. 34-55.

20. Le chercheur néerlandais W. Van Oorschot, qui a contribué à l'introduction de l'étude du non-recours en France par l'intermédiaire de la CNAF, suggère d'aborder le phénomène sous trois angles : l'institution, le dispositif et la personne.

CARACTÉRISER LE NON-RECOURS



Quelle est l'ampleur du non-recours ?

Les données annuelles du Secours Catholique constituent une source unique, en France comme en Europe, pour estimer des taux de non-recours parmi les personnes accueillies. Cette partie montre l'importance de ce dernier pour plusieurs prestations sociales (RSA, allocations familiales), tout comme l'enjeu des prestations en matière de santé.

À partir du questionnaire et des entretiens, elle présente également la complexité du non-recours, un phénomène qui apparaît comme étant diversifié, dynamique et parfois cumulatif.

LE NON-RECOURS : DES SITUATIONS FRÉQUENTES PARMIS LES PERSONNES ACCUEILLIES AU SECOURS CATHOLIQUE

Environ un tiers de non-recours au RSA et un quart aux allocations familiales

Le Secours Catholique suit chaque année les taux de non-recours. À partir des données de 2019, publiées dans le rapport *État de la pauvreté en France 2020*, le non-recours au RSA se situerait en moyenne entre 29% et 39% (selon les hypothèses de calcul, voir encadré méthodologique). Autrement dit, *a minima* un tiers des personnes accueillies au Secours Catholique et éligibles au RSA ne le perçoit pas. Cette estimation rejoint celle de Sylvain Chareyron²¹ qui propose un taux de non-recours compris entre 28% et 35%, en réexploitant les données du Comité d'évaluation du RSA²². En 2019, pour les personnes connues du Secours Catholique, le manque à gagner est important : le niveau de vie médian de celles en situation de non-recours au RSA était de 200 euros, contre 648 euros pour les allocataires.

Quant aux allocations familiales, l'enquête annuelle permet d'estimer qu'environ un quart des personnes accueillies au Secours Catholique (et éligibles) serait en situation de non-recours²³. Ce taux de non-recours augmente dans le temps,

21. Chareyron S. (2018), *Pauvreté et non-recours aux dispositifs sociaux : l'étude du RSA "socle seul"*, Économie & prévision, n°213, p. 41-59.

22. *Ibid.*

23. Secours Catholique (2020), Rapport *État de la pauvreté en France*.

MÉTHODOLOGIE

Les estimations de non-recours au RSA et aux allocations familiales sont faites à partir des données statistiques recueillies par les équipes d'accueil entre 2014 et 2019 constituant un peu plus de 485 000 fiches. Le calcul a été réalisé avec des variables approchant les conditions d'éligibilité telles que les ressources, l'âge ou encore la durée de présence sur le territoire.

La mesure du non-recours est complexe, notamment pour aborder l'éligibilité aux prestations. Les études statistiques sur le non-recours ne donnent pas des taux précis mais des estimations intégrant des marges d'erreur. Les raisons de celles-ci peuvent être liées à des sous-déclarations des revenus, à des décalages entre les ressources actuelles et celles utilisées pour calculer les prestations ou, entre autres, aux approximations des règles complexes

utilisées par les organismes de protection sociale²¹.

Dans la lignée d'autres travaux, le Secours Catholique propose une estimation du non-recours au RSA à partir de deux hypothèses. Dans une première hypothèse restrictive, on ne considère comme éligibles que les ménages pour qui l'information est complète, et satisfaisant toutes les conditions. L'hypothèse est faite pour les allocataires, c'est-à-dire les ménages déclarant percevoir le RSA, comme pour les non-allocataires, ceux déclarant ne pas percevoir la prestation. L'échantillon est alors réduit, et sans doute assez spécifique. On peut en effet s'attendre à ce que les ménages pour qui l'ensemble des informations est renseigné soient quelque peu différents de ceux qui les ont données partiellement. En particulier, il est possible que leur situation soit moins complexe et que

leur taux de non-recours soit également plus faible.

Dans une seconde hypothèse non restrictive, on considère que lorsqu'une ou plusieurs informations manquent (en dehors de certaines, considérées comme réhabilitantes), mais que toutes les autres informations disponibles indiquent une éligibilité, le ménage est éligible. L'hypothèse est faite à la fois pour les allocataires et pour les non-allocataires du RSA. En effet, parmi ceux qui se déclarent allocataires, une partie ne renseigne pas certaines informations sur leurs conditions d'éligibilité. Cette hypothèse revient donc à considérer que les ménages déclarant ne pas percevoir le RSA, qui sont éligibles sous certaines conditions mais présentent des informations manquantes, sont tout aussi éligibles que les allocataires du RSA présentant les mêmes informations manquantes.

surtout chez les ménages étrangers. Il n'a toutefois pas de point de comparaison, les allocations familiales n'ayant pas fait l'objet d'estimations chiffrées du non-recours de la part de la CNAF²⁴.

L'enquête annuelle du Secours Catholique montre des taux de non-recours au RSA variant selon les départements. Ces disparités territoriales sont observées par ailleurs, sur d'autres aspects du RSA²⁶ ou sur d'autres sujets comme le non-recours en matière de Complémentaire santé aidée²⁷. L'enquête ne permet pas d'expliquer pourquoi des écarts entre territoires sont observés. Ils peuvent être liés à leurs caractéristiques sociodémographiques ou à des raisons plus fines, comme la mobilité, le rôle des normes ou de la circulation des informations sur les prestations sociales au sein de ces territoires²⁸, avec le fait par exemple que la perception d'une prestation peut être jugée moins stigmatisante dans certains lieux que dans d'autres. Ces disparités géographiques peuvent également s'expliquer par des éléments propres aux administrations, comme leur localisation (posant la question des possibilités de déplacement des personnes pour s'y rendre) ou leur organisation. Les

24. Hormis pour l'allocation de soutien familial, sur laquelle la CNAF a dès les années 1980 cherché à mesurer et comprendre le non-recours. Source : Kesteman N. (2014), "Historique des travaux conduits dans la branche famille", *L'accès aux droits et le non-recours dans la branche famille de la Sécurité Sociale*, Dossier d'étude, n°173, p.10-25, novembre.

26. Okbani N. (2013), *op. cit.*

27. Fonds CMU-C (2018), *Rapport d'activités*.

28. Anne D. et Chareyron S. (2017), « Une analyse spatiale du non-recours aux dispositifs sociaux », *Revue d'économie politique*, n°127, p. 227-253.

LA SITUATION DE LUCIE

« Les allocations familiales ? Je ne sais pas, l'assistante sociale n'en a pas parlé ».

Lucie, la vingtaine, a été rencontrée dans une équipe du Secours Catholique, où elle était accompagnée de sa petite fille. Suivie par une assistante sociale, qu'elle voit tous les trois mois, elle connaissait seulement le RSA et non les prestations familiales. Elle fait pourtant part de ses difficultés financières importantes. Élevant seule son enfant, sans ressources, elle vit actuellement grâce à sa sœur qui lui prête de l'argent et l'héberge dans un appartement trop petit pour accueillir sept personnes. Elle doit le quitter bientôt, sans savoir où aller. Elle semble assez effrayée à cette idée : « Comment je vais faire moi ? »²⁵.

25. Malgré son âge, Lucie est bien éligible en tant que jeune parent isolé au RSA. Elle n'est néanmoins pas dans ce cas éligible aux allocations familiales (à partir de deux enfants) mais peut prétendre à une majoration de ses droits au RSA (foyer monoparental), à la Paje (Prestation d'accueil du jeune enfant) et à l'ASF (allocation de soutien familial).

...

- « Vous avez une mutuelle pour les soins ?
- Non, l'assistante sociale m'a dit : "faut re-remplir"... Je paye tout de ma poche, j'ai 900 €, je paye tout. Le grand a des caries, ça fait 100 €, je les sors (...). Depuis que mon mari a arrêté de travailler, j'ai plus de mutuelle, je paye de ma poche. Mes enfants, ils sont tout le temps malades, alors les médicaments c'est de ma poche, tout de ma poche. »

- « La CMU, vous n'en aviez pas entendu parler ?

« Non, jusqu'à ce matin, j'avais demandé en juillet, mais on m'a dit que c'est que pour les gens qui ont le RSA, ci et ça. Je peux pas continuer de payer 100 €, j'ai deux enfants, je paye 200 € les soins et l'autre il a un problème de dents, je peux pas... je suis obligée d'aller à Avignon pour l'arracher, ça va me coûter... (...) et mes enfants sont tout le temps malades ! Le pédiatre, c'est cher, 60 €, surtout quand tu n'as pas la mutuelle. »

...

...

« - Je le savais qu'il y avait une entraide pour la complémentaire mais je ne savais pas que j'y avais droit, je ne savais pas combien il fallait avoir de retraite... Quelqu'un m'en a parlé et du coup, j'ai porté les papiers, puis un beau jour, j'ai eu l'aide. Là, je paye 25 € de mutuelle au lieu de 130 €. (...) »

- « Pendant combien de temps n'avez-vous pas eu l'aide à la complémentaire santé alors que vous auriez pu l'avoir ? »

- Depuis 2012, quand mon mari est décédé. Je l'ai eu qu'en 2019. Ça faisait 7 ans. La retraite c'est la même. Nous, on s'est toujours débrouillés, on n'a jamais rien demandé. Je serais allée au CCAS... On me disait : "va au CCAS. Peut-être que t'as droit à quelque chose". Mais quand tu n'as pas l'habitude... Y en a toujours en train de demander. Mais nous vraiment... »

...

caisses d'allocations familiales ont des modes de fonctionnement variés, étant départementalisées. Ces différences se retrouvent dans la gestion des données sur les allocataires, dans l'accueil ou encore dans le mode d'information sur les droits sociaux (certaines administrations pouvant informer plus que d'autres)²⁹.

La santé, un domaine où le non-recours est fréquent

L'enquête annuelle du Secours Catholique permet d'établir des taux de non-recours uniquement sur le RSA et les allocations familiales. Néanmoins, à partir du questionnaire (et des entretiens), il ressort également une forte problématique d'accès à la Complémentaire santé gratuite ou aidée. Parmi les personnes rencontrées, entre 42% (35/83) et 46% (41/89) des personnes éligibles à la CMUC-C ou à l'ACS étaient en situation de non-recours. Ces chiffres sont très proches de ceux observés par la DREES et le Fonds-CMU, et ce depuis plusieurs années²². Avant la création de la Complémentaire santé solidaire, le taux de non-recours à la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) se situait entre 34% et 45%, concernant plusieurs millions de personnes, et celui de l'Aide à la complémentaire santé entre 41% et 59%³⁰. C'est notamment pour répondre à ces constats que la Complémentaire santé solidaire a été créée en 2019. L'absence de Complémentaire santé est en effet connue pour être une des principales causes de renoncement aux soins et pour mettre en péril les budgets des ménages modestes, comme le montre notamment le Baromètre du renoncement aux soins de l'Odenore et l'Assurance maladie³¹.

Cette forme de non-recours n'est toutefois pas synonyme d'absence de protection complémentaire. En effet, environ huit personnes sur dix ayant répondu au questionnaire (91/116) ont une complémentaire privée ou publique (tandis que 5% des Français ne sont pas protégés par une complémentaire³²). Cependant, la complémentaire peut inclure de faibles garanties et ne pas protéger du renoncement aux soins. Aussi, souscrire à une complémentaire privée grève les budgets des ménages, alors même qu'ils ont peu de marges de manœuvre (à cause principalement du poids du logement)³³ et qu'une partie d'entre-eux pourraient avoir droit à une complémentaire gratuite ou aidée. On retrouve notamment dans ces situations des allocataires du RSA ou de l'ASPA, pourtant éligibles à la Complémentaire santé solidaire³⁴.

29. Okbani (2013), *op. cit.*

30. Fonds CMU-C (2018), *op. cit.*

31. Revil H., Bailly S. et Daabek N. (2019), "Synthèse des résultats du Baromètre du renoncement aux soins", Odenore, Février.

32. DREES (2019), *La complémentaire santé Acteurs, bénéficiaires, garanties, Panoramas.*

33. Ce sujet du budget des ménages est au centre du rapport *État de la pauvreté en France 2020* du Secours Catholique-Caritas France.

34. Un foyer qui bénéficie du RSA est nécessairement éligible à la Complémentaire santé solidaire. Mais recourir à l'une des prestations n'implique pas la perception automatique de l'autre. Les deux démarches doivent être conjointement menées. On parle alors de droit "quérable".

LE NON-RECOURS : UN PHÉNOMÈNE DIVERSIFIÉ, DYNAMIQUE ET CUMULATIF

Les données précédentes permettent d'estimer l'ampleur du non-recours primaire parmi les personnes accueillies au Secours Catholique, pour les principales prestations sociales étudiées. L'analyse du questionnaire et des entretiens complètent ces données, en mettant particulièrement l'accent sur trois dimensions du non-recours : son caractère diversifié, dynamique et parfois cumulatif.

Premièrement, les situations des personnes rencontrées lors de notre enquête montrent bien **que le non-recours ne se résume pas qu'à l'étape de l'entrée dans le système de protection sociale**, celle de la demande, mais que les difficultés existent également après cette dernière. Autrement dit, le non-recours dépasse la question des personnes qui sont "invisibles" des organismes sociaux, qui ne s'adressent pas ou plus à eux. En effet, on observe dans l'enquête par questionnaire de nombreuses situations de personnes dans l'attente d'une ouverture de leurs droits, avec des délais très variables selon les prestations et les territoires. Le délai d'obtention implique parfois pour les personnes de trouver temporairement des ressources financières, en se tournant par exemple vers leurs proches ou des associations comme le Secours Catholique. Ces situations créent de l'incompréhension, leur explication pouvant échapper aux personnes car elle est liée au processus administratif du traitement de la demande. Par ailleurs, d'autres personnes ont pu également ne pas bénéficier de leurs aides (comme le chèque-énergie dans l'exemple ci-contre) ou ne recevoir qu'une partie de ce qu'elles avaient demandé.

Ces différentes situations ont des mots : la CNAF, qui a introduit la question du non-recours en France, parle de « non-recours, primaire et secondaire », de même qu'elle distingue le phénomène selon son intensité et sa durée. Cette typologie est éclairante et sera reprise à plusieurs endroits de l'étude, notamment dans le gros plan sur le non-recours temporaire et les "déclics" qui font que les personnes adressent une demande d'aide ou tentent à nouveau de faire valoir leurs droits.

Deuxièmement, la mesure du non-recours primaire donne des indications sur des situations à un instant "t", utiles pour en saisir l'ampleur. Toutefois, les entretiens démontrent l'intérêt d'**appréhender le phénomène de manière dynamique**, en identifiant les moments où les personnes ont pu être, au cours de leur vie, en non-recours à une ou plusieurs prestations. Ce faisant, les situations de non-recours sont plus courantes qu'il n'y paraît. Lors des entretiens, **quand on regarde les parcours de vie des personnes, une majorité des personnes rencontrées a été concernée par le phénomène du non-recours, parfois dans des temps brefs, abandonnant temporairement leurs démarches ou étant confrontées à des ruptures de droits**. Elles ont ainsi été en

...

« Je reçois le chèque-énergie, mais le problème c'est que je me chauffe au bois. Aucun vendeur de bois de chauffage ne veut prendre ce chèque, ça leur occasionne trop de difficultés de déclaration, bien que ce soit obligatoire. J'ai deux chèques dont je ne sais pas quoi faire... »

...

TYPOLOGIE DESCRIPTIVE DU NON-RECOURS PROPOSÉE PAR LA CNAF

Non-recours primaire : une personne éligible ne perçoit pas une prestation pour ne pas l'avoir demandée.

Non-recours secondaire : une personne éligible demande une prestation, mais ne la perçoit pas.

MARQUEURS D'INTENSITÉ :

Non-recours partiel : une personne éligible demande une prestation et n'en reçoit qu'une partie.

Non-recours complet : une personne éligible demande une prestation et ne reçoit rien.

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

MARQUEURS DE DURÉE :

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

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 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.

Source : Math A., Oorschot (Van), W. (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales », Recherches et Prévisions, n°43.

...

« Parfois, on est perdu dans les papiers. Là, j'ai anticipé la fin de la CMU, mais avant je n'anticipais pas. Maintenant, je regarde sur la feuille, l'attestation, parce que si on n'a pas de CMU, on ne va plus chez le médecin, le dentiste... »

...

LA SITUATION DE FARID³⁸

« Aujourd'hui je ne reçois rien du tout, ni RSA, ni APL ». Farid, bénévole au Secours Catholique de Saint-Quentin (Aisne), explique cette difficulté par un changement de département, qui a créé des problèmes dans son dossier CAF depuis 4 mois. Il vit principalement de la manche ("la survie"), indiquant ne pas avoir d'autres choix : « Je fais comment ? Personne me donne des infos où il faut aller, là, ou là ». Arrivé récemment dans la commune, il évoque par ailleurs l'impossibilité de demander de l'aide au CCAS : « Le seul entretien en octobre avec eux, c'était pour me dire : « si vous avez moins de 3 mois dans la ville, merci, au revoir, on peut rien faire pour vous... ». Comme autre difficulté, il mentionne au cours de l'entretien l'absence de complémentaire santé, malgré des problèmes dentaires et dermatologiques. Il refuse par ailleurs de se rendre en centre d'hébergement, vu le règlement : « J'ai plus d'attache, plus de famille, la seule personne qui me reste est mon chien. Quand ils vous disent au CCAS pour être hébergé : le chien à la SPA, non, mon seul lien... j'ai perdu mon père du diabète, ma mère dans un accident auto, ni frère, ni sœur. Mon chien c'est mon gosse, mon compagnon, j'ai un lien plus fort qu'avec des personnes. »

38. Les prénoms des personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête ont été modifiés, pour préserver leur anonymat.

situation de non-recours sous différentes formes, secondaire ou frictionnelle en particulier. À l'inverse, peu de situations relèvent du "non-recours permanent". Les particularités des situations du public accueilli au Secours Catholique peuvent expliquer ce constat de **non-recours massif** (avec davantage d'instabilités professionnelle, familiale ou financière et de situations administratives complexes).

Troisièmement, là où les études sur le non-recours privilégient un regard prestation par prestation, **le phénomène se caractérise aussi par son côté cumulatif**. Partant de la base de données du Secours Catholique, on estime que 10% des personnes cumulent ainsi du non-recours au RSA et aux allocations familiales. Les entretiens démontrent notamment le cumul de non-recours entre des prestations financières et les dispositifs de protection complémentaire santé, ou encore sur des aides liées au logement (chèque-énergie, Fonds de solidarité pour le logement - FSL). À cela s'ajoute tout l'univers des aides sociales locales (par exemple l'aide alimentaire ou financière des CCAS, les aides aux vacances, les tarifications sociales en matière de transport...), dont les contours et les critères d'éligibilité diffèrent grandement d'une commune à l'autre³⁵, rendant complexe la connaissance de leur existence et des conditions d'obtention. Les rares estimations en la matière confirment par ailleurs, un non-recours important aux aides sociales facultatives locales³⁶. Ce phénomène mériterait d'être davantage étudié car ces aides permettent grandement de soulager les budgets des foyers, comme en témoignent la récente crise sanitaire et les conséquences des fermetures des cantines scolaires et autres services locaux.

D'après les données du Secours Catholique, **ces situations de cumul touchent davantage les hommes seuls** que les couples avec enfants (plus à même d'être en contact avec la CAF), les personnes qui n'ont pas exprimé de demande d'accompagnement auprès des équipes du Secours Catholique ou encore **celles vivant dans un habitat précaire** (squat, rue, abri de fortune, hôtel, caravane...). Ces dernières situations font directement écho à des constats d'autres études³⁷ mais aussi à des situations de personnes rencontrées dans l'enquête. C'est par exemple le cas de personnes sans domicile, plutôt jeunes, confrontées à des problèmes de domiciliations administrative et bancaire, en non-recours à différentes prestations sociales, mais aussi à des services comme le "115".

35. Rode A. et al. (2019). Les politiques de prestations et de tarifications sociales locales. Usages, sens, et enjeux des critères d'octroi. Rapport de recherche pour la DREES.

36. Voir notamment le suivi effectué par le centre d'action sociale de la ville de Paris sur les aides "Paris Logement", "Paris logement familles" et "Paris logement familles monoparentales", dont les taux de couverture oscillent entre 34% et 96% (en 2019).

37. L'enquête Sans-domicile de 2012 (INSEE) contenait des informations précieuses sur le non-recours aux droits, aux services de protection sociale et de santé. Dans une enquête plus récente par questionnaire auprès des sans-abri à Lyon et Villeurbanne, 50% déclarent ne percevoir aucun revenu, 23% sont sans domiciliation, 46% n'appellent pas ou plus le "115" et un tiers déclare n'avoir jamais rencontré de professionnels pour les aider. Source : MRIE (2019). Qualifier les besoins. Enquête auprès des personnes en situation de sans-abrisme.

**IDENTIFIER
LES PERSONNES EXPOSÉES
AU NON-RECOURS**



© XAVIER SCHWEBEL / SCCE

Qui sont les personnes touchées par le non-recours ? Ont-elles des caractéristiques particulières ? L'analyse de l'enquête annuelle du Secours Catholique confirme les inégalités face au non-recours, avec l'influence de certains facteurs socio-démographiques comme le fait de vivre seul, d'être de nationalité étrangère ou encore d'avoir des conditions de logement précaires. Par ailleurs, même si elles le sont moins que d'autres, les personnes connues de l'association, venant principalement pour des aides vestimentaire ou alimentaire, peuvent également être concernées par le non-recours. L'enjeu de la détection de ces situations, y compris parmi les bénévoles comme le démontrent les entretiens, apparaît ainsi fort.

ÊTRE EXPOSÉ À DU NON-RECOURS : UN RISQUE INÉGAL

Présentation et lecture des régressions

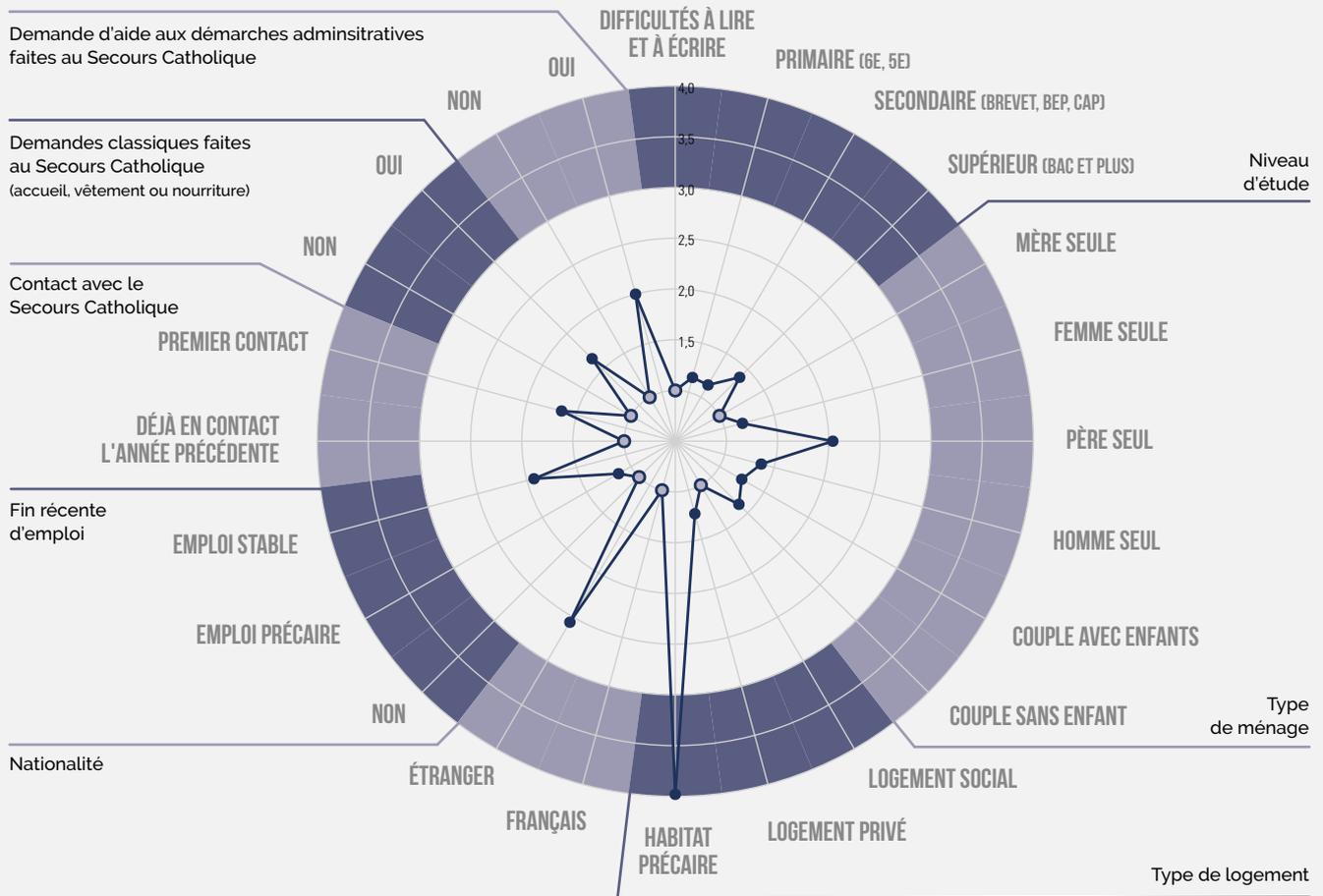
Une analyse par régression logistique est une pratique statistique qui permet d'isoler et de mesurer les effets d'une variable sur une autre. Une fois un profil fixé (les modalités placées en référence), le fait de changer une modalité d'une des variables indique si cette modalité en particulier augmente ou préserve du risque de l'effet mesuré par rapport aux risques observés sur le profil de référence. On dit alors que toutes choses égales par ailleurs la modalité augmente (ou diminue) le risque.

Par soucis de lisibilité, sont présentés dans ce document des rapports de cote (ou odds-ratio). Ces derniers se lisent ainsi de manière stricte :

- OR > 1 : augmentation du risque
- OR = 1 : absence d'effet
- OR < 1 : diminution du risque

Par exemple, si on considère la variable 'type d'habitat' et l'effet mesuré du non-recours au RSA, la modalité d'habiter dans un logement social éloigne du risque de non-recours, la modalité d'habiter dans un habitat précaire augmente toutes choses égales par ailleurs le risque d'être en situation de non-recours au RSA.

REPRÉSENTATION DES ESTIMATIONS DU RISQUE DE NON-RECOURS AU RSA SELON DIFFÉRENTES VARIABLES (2014-2018)³⁹



Source : Secours Catholique.

Champ : Ensemble des ménages rencontrés par le Secours Catholique entre 2014 et 2018 et identifiés comme éligibles au RSA.

Lecture : Les sommets du polygone indiquent, pour chaque variable considérée, le niveau de risque d'être en situation de non-recours toutes choses égales par ailleurs. Les sommets plus clairs représentent les points de référence, pour lesquels les risques sont les moins forts ici. Par exemple, pour la variable "type de ménage" à droite du graphique : le fait d'être une mère isolée éloigne du risque de non-recours au RSA, toutes choses égales par ailleurs, tandis que le fait d'être un couple sans enfant augmente d'environ 1,28 fois ce risque et le fait d'être père isolé l'augmente d'environ 2,04 fois.

Les effets de plusieurs variables sur le fait d'être en situation de non-recours sont ici retenus. Nous plaçons pour chaque variable la modalité qui éloigne le plus, toutes choses égales par ailleurs, du risque de non-recours. Ce profil éloigné du risque d'être en situation de non-recours est le suivant : une mère seule, de nationalité française, de niveau d'études secondaires, vivant dans un logement social, n'ayant pas perdu un emploi stable récemment, adressant une demande qui n'est ni "classique" ni administrative et étant en contact depuis au moins un an avec l'association.

UN NON-RECOURS PLUS IMPORTANT POUR LES PERSONNES PEU CONNUES DE L'ASSOCIATION

L'analyse de l'enquête annuelle permet de caractériser les personnes en non-recours en fonction de l'ancienneté de leur relation avec le Secours Catholique et le motif initial pour lequel elles se sont tournées vers l'association.

En l'occurrence, sur le premier point, **une personne s'adressant pour la première fois au Secours Catholique aura environ 1,5 fois plus de risque d'être en situation de non-recours au RSA par rapport à une personne déjà connue, toutes choses égales par ailleurs.** Ce constat ouvre sur l'hypothèse d'un effet de l'accompagnement proposé dans la

39. Les valeurs affichées sont les rapports de cotes (ou odds ratio), soit la valeur exponentielle des coefficients obtenus lors de la régression logistique. Ce sont des estimations calculées à partir de coefficients ayant en moyenne une erreur type de 0,038.

durée par les bénévoles du Secours Catholique, qui pourrait contribuer à cet accès accru aux droits, et qui mériterait d'être étudié et évalué. Cependant, les écarts constatés entre les personnes connues ou non de l'association restent limités. Concernant le RSA (selon l'hypothèse stricte), 31% des personnes effectuant une première demande sont en situation de non-recours contre 23% des personnes déjà connues de l'association. Autrement dit, ces observations invitent à une certaine forme de vigilance pour les bénévoles accueillant chaque jour des personnes (inconnues mais également connues de l'association) qui sont potentiellement en situation de non-recours.

- Comment avez-vous rencontré le Secours Catholique ?

«J'étais en train de faire la manche à un bureau de tabac, un bénévole est venu se présenter, du Secours. Il fallait venir prendre un café ici, je me suis présenté dans l'heure, j'ai bu un café et deux mois après, j'ai été invité à une réunion pour devenir bénévole. Ça fait pas longtemps que je suis là, on a réussi à installer un contrat confiance, tout a été mis en place, franchement en si peu de temps, nickel. (...)»

- Pour la CMU-C⁴¹, vous avez fait les démarches en même temps que le RSA ?

«Oui, le dossier est parti avec l'aide des bénévoles ici, en même temps.»

- Avant vous n'aviez rien ?

«Rien, je savais même pas que j'avais droit à la CMU complémentaire. On ne m'a jamais expliqué. Le travailleur social m'a dit «prends une perceuse» (pour ouvrir un squat), les droits, c'est merci, au revoir. (...) On ne m'a pas orienté, je l'ai su ici qu'il y a la CMU C.»

- Et avec des personnes que vous avez rencontrées ?

«Dans la rue, personne ne parle de sa situation. La rue, on picole pour oublier les soucis ou la drogue, on parle pas de problèmes de santé, administratifs. Dans la rue, on pense à manger, boire, se droguer, pour ceux qui se droguent, à part ceux qui veulent vraiment s'en sortir, eux ne le font pas, ils font la manche pour s'en sortir, moi aussi, beaucoup ont baissé les bras.»

41. La CMU-C est remplacée depuis novembre 2019 par la Complémentaire santé solidaire.

C'est ainsi tout l'enjeu de la détection de ces situations, mais aussi de leur orientation, en lien notamment avec les acteurs du territoire. L'enjeu est d'autant plus important que d'autres études sur le non-recours démontrent que le phénomène est plus répandu à la fois parmi les ménages les moins pauvres (considérant par exemple leur situation comme passagère ou pouvant s'appuyer sur des proches) et les ménages les plus pauvres, en particulier ceux qui n'ont pas de lien avec des travailleurs sociaux. Le non-recours au RSA concerne des personnes aux "revenus très bas voire nuls [...] les plus éloignées des institutions, et qui auraient souvent le plus besoin de l'accès au RSA"⁴⁰. C'est en effet pour ces personnes que les conséquences du non-recours sont les plus fortes, avec la perte de revenus mais aussi plus largement des difficultés accrues d'accès à la santé ou à l'emploi par exemple.

Du point de vue du motif de sollicitation du Secours Catholique, il est plus difficile de dégager une tendance générale. Certes, les personnes qui s'adressent à l'association pour de l'aide aux démarches administratives sont plus souvent en situation de non-recours au RSA et aux allocations familiales que les autres. On peut supposer que ces personnes ne sont pas dans du non-recours tant par manque d'information que parce qu'elles rencontrent des difficultés à faire valoir leurs droits, par exemple à cause de la complexité des démarches en ligne. Elles peuvent alors venir au Secours Catholique pour sortir de leur situation de non-recours.

Pour autant, les témoignages des personnes rencontrées laissent entendre que le rôle du Secours Catholique sur l'accès aux droits est peu identifié, bien moins que l'aide financière, alimentaire ou vestimentaire : "l'être aidé sur l'accès aux droits] c'est pas ce que j'attends, moi ce que j'attendais de leur part, qu'ils y répondent très bien... c'est une aide alimentaire. Ça, ils aident. Honnêtement, je n'ai pas envie de leur demander plus, parce que ... ils en font déjà pas mal !". C'est probablement pour cette raison que les demandes d'aides pour l'habillement ou l'alimentation ne protègent pas du non-recours : une personne adressant ces demandes aura plus de risque d'être en situation de non-recours qu'une personne ne faisant pas ce type de demande. Ces situations pourront alors ne pas être repérées, ou alors tardivement, à l'occasion d'échanges avec les bénévoles et autres personnes accueillies, dans les différents espaces de parole formels ou informels que l'association propose.

Autrement dit, bien que le risque de non-recours soit plus fort pour les personnes s'adressant au Secours Catholique pour l'aide administrative, il est également élevé pour celles dont le motif est tout à fait différent, ce qui renforce là aussi l'importance de la détection de ces situations.

40. Chareyron (2018), *op. cit.* p. 54.

COMPRENDRE LE NON-RECOURS



Comment comprendre les raisons du non-recours qui, à certains égards, peut sembler paradoxal ? En effet, pourquoi des personnes ne bénéficient pas d'une offre publique sociale pourtant spécifiquement pensée pour elles ?

À cette question, rappelons d'abord que la complexité du phénomène et la méthodologie employée ne permettent pas de décliner tous les registres explicatifs (voir encart ci-dessous), qui par ailleurs sont différents selon les objets du non-recours. **Trois clés de compréhension du non-recours sont présentées dans cette partie**, complétées par des gros plans et des contributions de Clara Deville, sociologue, et de Laurent Guillard, délégué de la Picardie du Secours Catholique (Aisne et Somme).

TYPOLOGIE EXPLICATIVE DU NON-RECOURS

La non-connaissance : lorsque l'offre n'est pas connue

La non-demande : lorsque l'offre est connue mais pas demandée, ou bien un droit est ouvert mais non utilisé

La non-réception : lorsque l'offre est connue, demandée, mais pas obtenue

La non-proposition : lorsque l'offre n'est pas activée malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre

La non-orientation : lorsque les destinataires potentiels – qu'ils connaissent ou pas l'offre – ne sont pas sollicités ou accompagnés pour demander l'ouverture ou le renouvellement d'un droit, sinon pour en vérifier la possibilité

Source : WARIN P. (2016) « Le non-recours : définition et typologie », Working paper 1 de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

LE NON-RECOURS PAR NON CONNAISSANCE

La non-connaissance de ses droits sociaux ou de ses aides apparaît très vite dans les entretiens menés avec les personnes accueillies au Secours Catholique. Ces entretiens ont été plusieurs fois l'occasion pour les personnes de demander de l'information sur les prestations ou services abordés dans la discussion, témoignant d'un besoin en la matière (dans lequel s'engouffrent parfois des entreprises privées⁴²). Ces observations sont cohérentes avec la littérature sur le non-recours qui a placé très tôt l'information au centre, autant pour comprendre le phénomène (notamment pour relever les "coûts" du non-recours, par exemple l'énergie et le temps nécessaires pour être informé, ou pour montrer les difficultés d'informations des publics comme des intervenants sociaux) que pour identifier des leviers d'actions⁴³. Parmi ces derniers, l'automatisation s'avère utile quand elle porte sur l'information des ayants droits potentiels par l'administration. Certains entretiens permettent en effet de voir l'intérêt d'une information ciblée, précise et compréhensible, ou de pratiques administratives qui réduisent les coûts d'information.

« J'ai eu l'information sur le RSA dans le courrier des Assedic, quand j'étais en fin de droits. »
« Ils m'envoient... mais c'est pas moi qui le demande... ils m'envoient le truc énergie là. Voilà, le chèque énergie. »
- Vous l'avez reçu dans votre boîte aux lettres directement ?
« Oui. Mais là, c'est eux. J'ai pas fait la demande. C'est eux qui voient par rapport aux revenus. »

Le manque d'informations peut porter sur l'existence même des prestations sociales. Cette explication est plutôt rare sur les deux principales prestations étudiées dans le questionnaire : 94 % (80/85) des personnes interrogées ne percevant pas le RSA connaissent son existence⁴⁴, un taux plus élevé que les allocations logement puisque 78 % (35/43)

42. De manière assez discrète, plusieurs sites internet ont ainsi fait leur apparition pour proposer des services payants d'informations sur les droits sociaux, jouant sur le principe d'un "retour sur investissement" (on paie un service qui permet de "récupérer" des droits). Il existe pourtant un service public gratuit d'informations et de simulation des droits : <https://www.mesdroits sociaux.gouv.fr/accueil/>

43. Sur ce sujet, l'INSEE a publié en 2020 une étude montrant en quoi l'information sur les droits rechargeables adressée aux chômeurs en fin de droits amenait à valider une indemnisation supplémentaire. Boutchenik B. et Lardeux R. (2020), « Droits rechargeables : informer les chômeurs de leurs droits diminue le non-recours », INSEE Analyses, n°52, juin.

44. Lors de l'évaluation du non-recours au RSA en 2011, deux ans après sa mise en place, seuls 11% des personnes éligibles ne le connaissaient pas. Mais, fait interpellant, cette non-connaissance concernait avant tout les personnes en grandes difficultés sociales et faiblement diplômées. Source : DARES (2011), *op. cit.*

des personnes interrogées ne percevant pas ces allocations les connaissent. L'ancienneté de ces prestations sociales, la présence d'un débat public important les entourant, le profil des personnes accueillies peuvent expliquer le fait qu'elles soient très connues. Il n'en est pas de même pour d'autres aides abordées, en matière de couverture santé et de logement (CMU-C, ACS⁴⁵, chèque énergie, FSL...), moins connues des personnes rencontrées.

Le manque de connaissance joue surtout à un autre niveau. En effet, **connaître une aide n'enlève pas la difficulté d'en maîtriser les conditions d'éligibilité**, c'est-à-dire à qui les aides et dispositifs s'adressent et selon quels critères, en particulier de ressources. Les incertitudes exprimées en la matière sont particulièrement fortes parmi les personnes éligibles au RSA ayant des situations professionnelles, et donc des revenus instables. Certaines pensent ne pas avoir droit à de l'aide et peuvent ainsi ne pas adresser de demande de prestation sociale. Alors que l'accès (effectif) à des droits sociaux participe à ce qu'on appelle communément la "citoyenneté sociale", on voit à quel point « l'expérience et le récit des individus en situation de non-recours s'éloignent largement de cet imaginaire collectif entretenu autour des droits vecteurs de citoyenneté. Avoir des droits est une idée qui ne va pas de soi⁴⁶ ».

- Vous pensiez qu'en tant qu'agricultrice c'était...?
« Qu'on n'avait pas le droit d'avoir le RSA. »
- Vous pensiez que c'était pour qui alors le RSA ?
« Pour les ouvriers, pour ceux qui travaillaient pas. [...] Nous comme on n'avait jamais rien demandé... et ma cousine qui était un peu plus dans les papiers m'a dit : mais tu as droit ».

Ajoutons que le manque d'information porte sur d'autres domaines que l'existence d'une prestation et les conditions d'éligibilité, comme par exemple ne pas savoir qui aller voir pour être aidé et quelles démarches réaliser. En cela, le non-recours par non-connaissance reflète la complexité du système de protection sociale, voire son opacité, telle que vécue par les personnes rencontrées et qui peut être renforcée par des guichets d'accueil trop éloignés.

Il est enfin intéressant de porter le regard sur les sources d'information par lesquelles les personnes ont eu connaissance des prestations. Pour le RSA, selon les données du questionnaire, il s'agit en premier des travailleurs sociaux, des médias, puis de l'entourage et plus rarement des bénévoles associatifs (sachant que les personnes pouvaient mobiliser plusieurs sources d'informations). Pour les APL,

45. ACS : Aide au paiement d'une complémentaire santé.

46. Vial B.(2016), « Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles », Agora débats/jeunesses, Vol. 74(3), p. 77-88.

les médias sont légèrement plus souvent cités que les travailleurs sociaux. Les entretiens montrent que la crédibilité accordée à l'une ou l'autre de ces sources diffère assez fortement. En l'occurrence, ce qui provient de l'entourage apparaît comme plus sûr, à l'inverse de l'information transitant par les travailleurs sociaux et parfois aussi par les bénévoles associatifs. On retrouve la question du rapport aux travailleurs sociaux et de la confiance en eux, développée dans le gros plan 4. Une partie des propos des personnes rencontrées fait apparaître le sentiment d'être laissées volontairement à côté de l'information sur les droits sociaux, de la part des travailleurs sociaux. Cela peut exacerber des formes de ressentiment, en se sentant moins informées que d'autres populations qui seraient "favorisées" par les travailleurs sociaux, et ainsi rappeler l'enjeu de cohésion sociale derrière celui de l'accès aux droits sociaux.

“LES FORMULAIRES PAPIERS” ET LA DÉMATÉRIALISATION : LA COMPLEXITÉ DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES

La deuxième difficulté qui ressort fréquemment de l'étude est liée aux démarches administratives et à ce qu'elles impliquent : ce que les économistes qui se sont penchés sur le non-recours appellent les « coûts administratifs » ou « coûts de transaction », qui participent au non-recours par non-demande et par non-réception. Derrière ce terme, on retrouve les nombreuses démarches à faire au moment d'une première demande ou d'un renouvellement de droits (se procurer un dossier, le remplir et l'envoyer...), le temps nécessaire pour ces démarches ainsi que le traitement administratif. Ces coûts administratifs peuvent induire du non-recours primaire (ne pas percevoir de prestations car on ne l'a pas demandé) et secondaire (demander une prestation mais ne pas la recevoir).

Si certains présentent les difficultés rencontrées comme un trait personnel : « *Je ne suis pas très bureaucrate* », ce sentiment est clairement construit par le système de protection sociale, sa physionomie et son fonctionnement. En effet, pour disposer de droits, il faut remplir une multitude de conditionnalités. Elles peuvent être formelles comme disposer de faibles revenus..., mais aussi comportementales comme signer et honorer un contrat d'engagements réciproques..., avec une logique de contreparties de plus en plus forte⁴⁷. De plus, la plupart des prestations sociales sont dites « *quérables* », autrement dit, il faut les demander pour les obtenir. Tout cela requiert de déclarer sa situation et de produire de nombreux documents en lien avec elle, ce qui fait que la charge de la preuve repose sur la personne. Mais toutes les prestations ne sont pas « *quérables* », ou alors, pas en totalité⁴⁸, et l'on voit bien dans

les entretiens, a contrario, l'effet positif de la mise en place de formes d'automatisme qui réduisent les coûts administratifs, en particulier pour la prime d'activité et le chèque énergie.

« *Comme nous tous, [la prime d'activité] on a vu ça à la télé ! après on s'est renseignés. [...] On n'a pas fait de démarche pour l'avoir. On déclarait nos revenus, ça se faisait automatiquement. Je n'avais pas droit au RSA, j'avais droit à la prime d'activité.* »

Lorsque le sujet des démarches est abordé, une majorité des personnes expriment des difficultés. Le rapport 2018 du Secours catholique montre que ces difficultés générales touchent trois personnes sur cinq vivant sous le seuil de pauvreté. Les rapports à l'Administration, et plus spécifiquement la constitution d'un dossier de demande, sont vécus avec de l'appréhension « *Je panique pour les papiers et l'ordinateur* » et une inquiétude de mal remplir le dossier, de ne pas savoir faire ou de mal comprendre le langage administratif. Les termes employés dans les documents nourrissent ces sentiments, qui peuvent rappeler à certaines personnes leurs difficultés scolaires passées. Ce stress lié aux démarches est par ailleurs exacerbé pour les personnes en situation d'illettrisme⁴⁹.

« *Ils emploient des mots de notaires très haut placés. Il faut me parler tout simple, j'ai du mal à assimiler les choses.* »

« *Tout ce qui est papier n'est pas mon domaine, je n'ai jamais eu le temps de m'intéresser à tout ce qui est des formulaires, les belles phrases qu'on met dessus... j'ai quitté l'école très tôt, en cinquième.* »

Au-delà de ces difficultés générales, **la complexité vécue est liée à la production de justificatifs**. Dans le questionnaire, lors de la première demande ou du dernier renouvellement de RSA, ce sont les productions de justificatifs de revenus, de résidence ou ceux provenant d'une autre administration qui sont mentionnées comme problématiques. Ces difficultés peuvent provenir de deux principales causes. D'une part, les "bases" ou "assiettes" ressources, c'est-à-dire ce qui est pris en compte dans les revenus pour calculer l'éligibilité (et leur temporalité), varient d'une prestation à une autre. Cela renforce l'incompréhension et nourrit les critiques faites à un système de protection sociale jugé trop complexe : « *C'est pareil, tous les ans, il faut que je re-*

47. Aequitaz et Secours Catholique (2020), *Sans contreparties. Pour un revenu minimum garanti*.

48. Pour la Complémentaire santé solidaire, par exemple, le renouvellement des droits se fait dorénavant de manière automatique pour les allocataires du RSA, alors qu'ils devaient auparavant justifier annuellement de leurs droits.

49. Fernandez H. (2019), "Chapitre 11. Lutter contre l'illettrisme", dans Warin P., *op. cit.*

commence, machin, machin, alors qu'ils me demandent mes ressources 2018, c'est eux qui me payent ! Mes ressources, tu les as, pourquoi tu me les demandes ?».

D'autre part, **les difficultés rencontrées sont bien plus fortes pour les personnes aux situations sociales et professionnelles instables**, réclamant davantage de justificatifs à produire ou d'informations à maîtriser, et qui ne sont pas toujours faciles à retranscrire dans les attendus administratifs. On retrouve ces sentiments de « *Ne pas rentrer dans les cases* », rapportés dans les *Histoires de vie et de protection sociale*⁵⁰. De même, dans le rapport 2018 du Secours Catholique, près d'une personne sur six déclare avoir vécu une situation non prévue par les administrations, dont une partie est liée aux situations de vie complexes (handicap et vie professionnelle, retour de long séjour à l'étranger...). Par ailleurs, pour la moitié des personnes dont la situation ne rentre pas dans les cases établies, de multiples effets sur l'accès aux droits ont eu lieu : allongement du délai de perception de l'allocation, arrêt imprévu ou refus du versement des prestations à laquelle elles pensaient avoir droit.

Enfin, la dématérialisation des démarches administratives est indissociable de la complexité vécue par les personnes accueillies au Secours Catholique. C'est l'un des principaux sujets abordés par elles dès lors qu'on parle des formalités, mais également par les bénévoles. La dématérialisation peut à certains égards réduire les "coûts de transaction", en laissant la possibilité de faire les démarches de chez soi et aux horaires voulus, plus rapidement selon certaines personnes accueillies, ou en permettant d'être à jour dans les dossiers. Les notifications reçues par SMS ou mail apparaissent à plusieurs reprises comme utiles dans ce sens, mais elles montrent à quel point il faut se conformer aux attentes des administrations : « *[Se connecter] c'est le seul travail qu'on me demande ! Tous les trois mois, c'est pas dur à comprendre, tu fais ton truc et t'as tes sous, pas plus bête que ça !* ».

Mais les avantages de la dématérialisation se heurtent à des inégalités. Les répondants à l'étude du Secours Catholique publiée en 2018 « *Enquête d'une protection sociale plus juste* » ont été interrogés sur le développement des démarches par internet. Ils se répartissent globalement en trois tiers : 35% pensent que la dématérialisation est un élément facilitant, 32% qu'elle représente une difficulté et 33% que ce n'est ni l'un ni l'autre⁵¹. Il en ressort que les difficultés vécues sont surtout massives parmi les personnes les plus pauvres puisque près de sept répondants sur dix au niveau de vie inférieur à 1000€ les expriment. Cette enquête précise également les raisons de ces difficultés, avec surtout les problèmes de connexion internet (ne pas avoir accès chez

LA SITUATION DE SYLVIE

Sylvie évoque les difficultés administratives qu'elle rencontre avec son mari, indépendant, pour l'accès à un revenu minimum. Ses revenus sont très irréguliers : elle donne parfois des cours de soutien scolaire ou de langue, mais rien pendant les vacances scolaires, et fait de l'aide à la personne. Elle a plusieurs petits contrats dans le mois, certains d'une heure ou deux, avec différents employeurs. Mais si son employeur ne la déclare pas avant le 5 du mois sur le site du CESU (Chèque emploi service universel), son Allocation de solidarité spécifique (ASS) est suspendue. On lui demande alors de la rembourser pour retard de déclaration de salaire. Quant à son mari, il a une société qui fait un chiffre d'affaires, mais qui ne lui permet pas de dégager de salaire. Selon elle, ceci n'est pas compris par la CAF et occasionne un refus de RSA.

soi, ni même ailleurs). Ils sont là aussi associés à un plus faible niveau de vie : 22% des répondants au niveau de vie inférieur à 1000€ ont un accès difficile à internet (contre 1,4% pour ceux dont le niveau de vie est supérieur à 2000€). Les contraintes pour s'équiper informatiquement sont également relevées. Au-delà de posséder un ordinateur, une tablette ou un téléphone, les entretiens menés auprès de personnes en non-recours montrent qu'il est également nécessaire d'avoir un scanner, une imprimante, de l'encre... pour effectuer les différentes démarches administratives.

« Un mois sans RSA, parce que tout se fait par Internet, moi, j'ai que mon téléphone. C'est un petit forfait, au moment de la déclaration trimestrielle de ressources] il était en panne. Tout se fait par Internet, quand c'est comme ça, faut courir à droite, à gauche... »

Cependant, la question est aussi celle de l'usage du numérique. Grâce aux études sur le sujet, très tôt il a été constaté qu'un usage "récréatif" (pour utiliser des applications de la vie quotidienne par exemple) ne favorise pas nécessairement un usage "administratif", y compris chez les jeunes. Or, pour accéder à ses droits et s'y maintenir, des

50. Histoires de vie et de protection sociale, les Cahiers de la protection sociale n°1, téléchargeable ici, site : www.protectionsocialesolidaire.org.

51. Secours Catholique (2018), *État de la pauvreté en France, Enquête d'une protection sociale plus juste*.

exigences croissantes reposent désormais sur les épaules des allocataires qui sont incités à faire preuve d'autonomie numérique. Ils doivent en effet disposer d'une messagerie électronique et savoir s'en servir, conserver des identifiants et changer les mots de passe régulièrement, se connecter pour effectuer la mise à jour de leur dossier.. Autant de "conditionnalités implicites"⁵², extérieures au droit, qui peuvent provoquer des difficultés et du non-recours pour ceux qui ne maîtrisent pas les savoirs numériques. La tendance ne fait que s'accroître avec le transfert d'une partie du travail administratif vers les personnes, et ce dans l'ensemble des administrations avec lesquelles elles peuvent être en contact. Cette tendance contraste avec la demande exprimée par les personnes d'un rapport privilégié avec l'Administration, et avec leur insistance sur l'importance des contacts humains et des accueils traditionnels pour exprimer leurs demandes et constituer leurs dossiers. En cela, la dématérialisation peut contribuer à invisibiliser le non-recours en réduisant (voire en supprimant) les relations de service en face-à-face. Autrement dit, «*Le risque du numérique est non seulement de pouvoir engendrer du non-recours mais aussi et surtout d'empêcher de l'entendre et de le prévenir.*»⁵³.

«*J'ai été radié du chômage, car je n'avais pas reçu les e-mails qu'ils m'envoyaient. Je lui ai dit : je n'ai pas internet, comment tu veux que je reçoive tes e-mails, Monsieur ?*»

«*Les sites sont délicats, difficiles. Il faut cocher « tapez là, pour voir si je suis pas un robot ! ». Mais je suis pas un robot, de où, moi ou un autre, je peux imaginer qu'on me prenne pour un robot ? De où, je peux imaginer que quelqu'un va prendre ma place pour toucher 492,74 € par mois ? Comment je peux imaginer qu'il y a des gens qui se font passer pour d'autres ?*»

DES FORMES DE NON-RECOURS VOLONTAIRES

Les raisons précédemment évoquées alimentent le non-recours, en particulier sous ses formes "subies", du fait d'une non-connaissance ou d'une complexité administrative. À ces explications s'ajoutent d'autres, en particulier de personnes qui connaissent la prestation, se reconnaissent comme éligibles mais ne la demandent pas ou ne donnent pas suite. Les études sur la question pointent en particulier le fait que

les coûts liés à une demande de prestation sociale peuvent être supérieurs aux bénéfices attendus et perçus. Pour le RSA, c'est par exemple le cas des personnes les plus diplômées et les plus proches de l'emploi qui pensent que leur situation est transitoire et ne font ainsi aucune démarche. Pour les aides à la complémentaire santé, des non-recours s'expliquent aussi par la crainte de refus de soins, le coût restant à la charge des personnes, la complexité des démarches et du fonctionnement des aides ou encore la difficulté à identifier l'intérêt d'être couverte, par exemple si la personne est en bonne santé ou si elle dispose d'une prise en charge au titre des affections longue durée.

«*Un moment j'ai eu la "Sécu" let je n'ai plus eu la CMU complémentaire, mais bon, comme je suis rarement malade, je me soigne pas plus que ça. J'avais pas plus de frais, je ne m'en occupais pas un moment.*»

Parmi les coûts mis en avant dans ces études, on retrouve les coûts évoqués auparavant d'informations et de transactions, qui sont d'ordre matériels ou temporels (rechercher de l'information, se déplacer au guichet ou à un lieu d'accès à internet...), mais également des coûts sociaux. Il en est ainsi de la stigmatisation, ce processus d'assignation d'une identité négative dès lors que l'on est ciblé et/ou allocataire d'une prestation sociale. Cette cause transversale à de nombreuses situations de non-recours, alimentée par les discours médiatiques et politiques récurrents sur "l'assistantat" et la fraude, est pourtant très peu présente dans les entretiens et les résultats du questionnaire, ou alors indirectement. Ce constat n'est pas surprenant pour les allocations logement ou familiales, jugées moins stigmatisantes, mais il l'est pour le RSA. Le faible rôle du stigma relevé dans cette enquête pourrait s'expliquer de diverses manières : les entretiens ont été réalisés avec des personnes volontaires pour parler de leur situation ; les personnes accueillies au Secours Catholique confrontées fortement à la pauvreté peuvent, pour certaines, bénéficier du RSA depuis plusieurs années ; enfin l'acceptabilité du RSA est peut-être plus forte parmi les personnes accueillies au Secours Catholique, une association qui milite pour « le droit aux droits ».

«*J'ai pas la CMU, je veux pas qu'on paye pour moi.*»

- Après, c'est de la solidarité, non ?
«*C'est gênant, j'aime pas ça. (...) Certains en ont besoin. D'autres en abusent, pas moi. Je dis pas tout le monde, mais certains, ils vont voir le médecin pour une toux, un mal de tête, moi j'y vais pas.*»

52. Mazet P. (2017), «*Conditionnalités implicites et production d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative*», «*Le travail social à l'épreuve du numérique*», *La Revue Française du service social*, n°264.

53. Revil H. et Warin P.(2020), «*Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours*», *Vie sociale*, n°28, p. 121-133.

Les formes de non-recours volontaires observées renvoient plutôt à des positions de principes ou à des valeurs assez partagées. On entend de nombreuses personnes dire qu'elles souhaitent faire preuve de mesure dans leur usage du système de protection sociale ou qui valorisent le fait de ne pas trop demander. Ces positions peuvent refléter l'intériorisation d'un discours ambiant qui tend à présenter les prestations sociales comme quelque chose de « *trop coûteux* ». Elles dépendent également de la façon dont les personnes se positionnent dans l'espace social, justifiant le non-recours par le fait qu'elles ne seraient pas prioritaires pour être aidées car « *il y a plus malheureux que [soi]* ».

« Moi après j'utilise les aides, ma conscience... moins je vais utiliser les aides, mieux je me porte [...] Les aides, c'est bien, mais il y a toujours quelqu'un qui paye pour ces aides, c'est pas quelque chose qui va se renouveler éternellement. »

« La prime d'activité, j'attendrai qu'on me la verse directement, je ne la demanderai pas, c'est à eux de la verser, ça ne se fait pas trop de demander. »

Ces quelques éléments rappellent que, du point de vue des personnes, il existe des « *bonnes raisons* » de ne pas y recourir. Elles s'observent dans différents sujets abordés avec les personnes, à l'image du refus de se rendre dans des centres d'hébergement du fait des règles existantes ou de sentiment « d'attachement à une vie collective, qui s'est organisée à partir du lieu public où les personnes dorment »⁵⁴. Ces non-recours volontaires doivent être entendus pour éviter l'écueil de la « positivité » des droits sociaux⁵⁵ mais également pour évaluer autrement les politiques sociales, étant donné qu'ils questionnent en particulier sur la pertinence de ces dernières et qu'ils peuvent témoigner « *d'un manque d'adhésion des citoyens dans les politiques sociales* ». Pour poursuivre, « *le non-recours par non-demande ne met pas avant, tant les difficultés des individus à franchir les obstacles dans l'accès aux droits sociaux, que leur refus de l'offre, de son contenu, des conditions assorties et in fine ses significations sociales* »⁵⁶. Ce type de non-recours pointe en amont tout l'enjeu de la participation des personnes dans la conception des politiques qui leur sont destinées, pour éviter de tels refus ou désaccords.

54. Gardella E. (2019), « *Comprendre le refus d'hébergement d'urgence par les sans-abris* », Métropolitiques [En ligne].

55. Cela renvoie à l'idée que, par nature, bénéficier du système de protection sociale n'aurait pour la personne que des effets positifs. Source : Leresche F. (2019), « *La critique portée par le non-recours aux droits sociaux : propositions pour développer une approche subalterne* », SociologieS [En ligne].

56. Warin P. (2018), « *Ce que demande la non-demande. Autour du non-recours aux aides sociales* », La Vie des idées, octobre ; Warin P. (2015), « *Pourquoi le non-recours ?* », Revue Projet, n°346, juin.

« Je connais le FSL, FSH⁵⁷, je connais toutes ces aides. Je ne les ai pas demandées, car je suis quelqu'un de positif, j'espère que ça... à un moment donné, ça va bien finir par se remettre, avant de demander ces choses-là, il y a moyen d'utiliser d'autres recours... »

57. FSL : Fonds de Solidarité Logement ; FSH : Fonds de Solidarité Habitat.

GROS PLANS THÉMATIQUES



© STEVEN WASSENAAR / SCOF

SAISIR ENSEMBLE NON-RECOURS, INDUS ET RAPPELS POUR COMPRENDRE LES "DISCONTINUITÉS DE DROITS" DES PERSONNES ACCUEILLIES

Les entretiens avec les personnes accueillies permettent de saisir tout l'enjeu d'aborder sous l'angle dynamique le non-recours et d'avoir une approche plus globale de leurs rapports aux prestations sociales. En effet, les récits présentent des parcours ponctués de multiples allers-retours dans une prestation par exemple, et ils mêlent des situations de ruptures ou d'abandons de droits, mais aussi d'arrêts de versement de prestations, de montants variant selon les mois, de sommes à rembourser à la CAF... Ainsi, au-delà de la question du non-recours, on saisit à quel point **les personnes accueillies font face à des instabilités ou à ce que l'on pourrait qualifier de "discontinuités de droits"**.

On retrouve plus précisément deux situations : des rappels de droits ou des indus. Les premiers se réfèrent aux sommes dues par les organismes de protection sociale (CAF, MSA...) tandis que les seconds renvoient à l'inverse aux sommes trop perçues par les allocataires, qui sont alors récupérées sur les prestations à venir. Ils se distinguent de la fraude par le fait qu'il ne s'agit pas d'un acte intentionnel des allocataires. Pour autant, dans les expériences de rapports avec l'Administration, on voit bien à quel point la frontière est floue entre les deux, le risque étant que les indus soient requalifiés en fraude⁵⁸.

58. Le Défenseur des droits a alerté sur les risques d'assimiler l'erreur et l'oubli de déclaration à la fraude, alors même que l'intention de frauder n'est pas prouvée. Voir le rapport *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?* (2017).

« Je me suis trompée dans les papiers de Pôle emploi pour la déclaration trimestrielle. On a regardé avec le Secours Catholique, on a rectifié tout ça. C'était mis « le salaire » en premier, après « le chômage », et là j'avais mis « 0 € ». Moi je me suis fiée au courrier de Pôle Emploi, comme quoi que l'ASS se terminait au 31 août, mais sur mon espace personnel dans mon ordinateur, il y avait marqué « chômage 510 € ». Donc on a rectifié, ça été la seule erreur que j'ai faite. Ça a fait le bazar, que j'avais fait une fausse déclaration, d'après eux j'avais fraudé. J'ai dit « non, excusez-moi, les papiers j'y connais rien », j'ai dit « je me suis fiée au papier de Pôle Emploi comme quoi le chômage s'était arrêté ». « Vous avez fraudé ». Il n'y a pas qu'eux, Pôle Emploi, qui me l'ont dit. Je suis moi-même allée à la CAF, ils m'ont dit « vous avez fraudé », j'ai dit « attendez non », j'ai fait voir, « tenez le papier », c'est marqué noir sur blanc qu'au 31 août 2019, l'ASS c'était terminé, vu que j'avais cumulé les 4 mois, j'ai fait allusion à ça.

Ces situations sont loin d'être marginales. **En 2013, la CNAF avait détecté 3,6 millions d'indus et 8,6 millions de rappels⁵⁹**. Ces chiffres montrent aussi que les rappels (sommes non versées par l'Administration) sont beaucoup plus nombreux que les indus. À l'échelle de trois CAF ayant fait l'objet

59. Chantel C. et Collinet P. (2014), « Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'allocations familiales en 2013 », *L'E-ssentiel*, n°150.

d'une étude⁶⁰, c'est ainsi environ 30% des allocataires qui ont connu des rappels de droits en 6 mois (principalement pour la prime d'activité, le RSA et les allocations logement). Un tiers de ces allocataires ont eu deux rappels ou plus et, par ailleurs, 30% des rappels ont une antériorité égale ou supérieure à 4 mois. Plus récemment, rien que sur la prime d'activité, les régularisations de droits ont concerné six foyers sur dix⁶¹. Les montants en jeu pour les Finances publiques ne sont alors pas anodins⁶². Pour s'en donner une idée, la Cour des comptes relevait que les indus concernant les aides au logement représentaient un montant supérieur à 1 milliard d'euros, en hausse de 28,5% entre 2016 et 2018⁶³. Si on se place du côté des personnes accueillies au Secours Catholique, il est frappant de voir la diversité des montants dont il est question. Certaines parlent d'indus autour de 300 € mais des sommes bien plus importantes sont rapportées, allant jusqu'à 4800 € et 6000 € pour deux personnes. Ces montants rappellent que les indus peuvent être détectés tardivement mais également que les prestations sont interdépendantes (un changement dans les allocations familiales entraîne par exemple une modification du montant de la prime d'activité, pouvant alors générer des indus plus importants).

Les situations d'indus sont très clairement les plus fréquentes dans les entretiens. Non pas parce qu'elles sont plus fréquentes en valeur absolue (cf. plus haut), mais parce qu'elles entraînent plus de difficultés pour les allocataires, quand il faut rembourser, à partir d'un budget très contraint. Le RSA et les allocations logement sont les deux prestations qui y exposent davantage, suivies des allocations chômage. Ce constat est cohérent avec les études sur le sujet, ces prestations étant très sensibles aux changements de ressources ou d'activités des allocataires. Car, parmi les causes des indus, mais aussi des rappels de droits, l'instabilité dans laquelle vivent les personnes revient souvent. C'est notamment le cas sur le plan professionnel : l'entrée en formation, la reprise d'un travail (encore plus à temps partiel et/ou sur une courte durée), la combinaison d'emplois salariés et indépendants... exposent à des rappels et indus. Or, contrairement à une idée reçue, la situation professionnelle des allocataires du RSA évolue très souvent. Par ailleurs, les entretiens montrent bien que ces changements peuvent aussi concerner les activités professionnelles des autres membres du foyer. L'emploi d'un enfant ou d'un(e) conjoint(e) a des conséquences sur le niveau de prestations sociales du foyer, même si les personnes font budget à part.

60. Revil H. et Mazet P. (2018) « Vivre en situation de non-recours frictionnel. Une enquête menée dans trois Caf », *Revue des politiques sociales et familiales*, n°128, p. 51-58.

61. Chantel C. (2018), « Les indus et les rappels de la prime d'activité », *L'E-essentiel*, n°182.

62. Damon J. et C. Cloarec-Le Nabour (2018), « La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés. »

63. Cour des comptes (2020), *Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre*, Rapport public annuel, p. 75-94.

« La formation, ça m'a bien mis dans la ... ! La formation, on vous dit « oui, vous allez faire une formation, vous allez continuer à toucher le RSA », sauf que quand on entre en formation, pour la CAF et Pôle Emploi, il y a une reprise d'activité, donc il faut retravailler et on touche pas de RSA. »

- Ça vous a coupé le RSA ?

« Ça l'a coupé pendant deux mois, après j'ai eu des « arriérés » (sic) et j'ai pu parler à mon proprio, il est assez crème, y a pas eu de soucis, mais imaginez, je ne sais pas, si je suis avec une agence, imaginez les frais de dossier, ça fait mal ! On m'a dit que ça baisserait pas et ça a quand même baissé, après c'est trimestriel, les trois mois de formation, après les trois autres mois, je l'ai dans l'os, sachant que la formation c'est pas assez bien payé pour dire : « pendant les trois autres prochains mois vous allez faire des économies pour continuer à survivre », sachant que après, les APL descendent et il y a un loyer, l'électricité, la bouffe... »

Parmi les autres sources d'instabilité, les personnes accueillies mentionnent très souvent les difficultés occasionnées par un déménagement dans un autre département, « ce grain de sable dans les rouages administratifs »⁶⁴ qui implique un changement de CAF et un transfert de dossier. Le temps de justifier la nouvelle adresse mais surtout que le dossier soit traité peut occasionner des ruptures de RSA et ainsi des rappels de droits. Enfin, les changements dans les situations conjugales expliquent une autre partie des difficultés de droits. Elles peuvent être générées par un décalage dans la perception de la situation, entre l'administration qui instruit le dossier et la personne concernée.

« Je vivais dehors avec mon chien, y a un moment, et je suis tombé sur une copine. Elle me dit : « Tiens, t'es dehors, moi j'ai un appartement, viens ! » Et les choses se sont faites, au bout de trois quatre mois, ben, on s'est plu, on a commencé à sortir ensemble. Et elle de se dire : « ben, puisqu'on sort ensemble, on va faire les choses dans les règles ». On se déclare ensemble. Ça part d'un bon sentiment, on veut pas être fraudeurs, on ne fraude pas, on se déclare, ça fait trois semaines qu'on est ensemble, il est temps de le dire. Alors moi, ils m'ont radié du RSA. Je devais six mois de RSA, le temps où j'ai été hébergé et le temps où « vous étiez déjà ensemble, vous avez fraudé ! ». On n'était pas ensemble, sur l'honneur, sur ma parole, mais bon, ma parole vaut rien... Ils ont réclamé 3000 €, six mois de RSA et fini le versement des APL ! »

64. Secours Catholique, *Histoires de vie et de protection sociale*, p. 24.

Au-delà des instabilités personnelles et professionnelles, les indus et rappels de droits trouvent leur source dans les démarches mêmes. Du côté de la personne, il peut s'agir de multiples causes s'articulant fréquemment les unes aux autres, comme un oubli de déclaration trimestrielle, une erreur de déclaration, un changement de situation non signalé ou une pièce justificative manquante. Pour l'Administration, le fonctionnement même des prestations sociales génère ce type de conséquences, du fait d'un calcul basé sur des ressources anciennes, de la complexité propre au mode de calcul ou encore du décalage temporel entre le moment où la situation de la personne change et le moment où cela est pris en compte⁶⁵. Ces explications échappent majoritairement aux personnes rencontrées, qui ne comprennent que rarement les rappels et indus. **Cela contribue à nourrir de la défiance envers l'Administration**, dont les décisions sont perçues comme arbitraires et opaques. L'absence de sollicitation des médiateurs administratifs des CAF ou des délégués du Défenseur des droits, ainsi que le sentiment de n'avoir pas trouvé d'aide au guichet sur ce sujet, renforcent cette incompréhension généralisée et ce sentiment d'insécurité pour les personnes.

« On a l'impression que le droit se décide entre eux... On te donne une notification et deux mois après ils disent « après recalcul », on te verse une somme encore différente. »

« Un jour, j'ai reçu un courrier de la CAF m'informant que j'avais droit à l'APL. Le dossier a été monté facilement et j'ai eu l'allocation pendant 3 mois. Puis la CAF a changé d'avis et j'ai dû tout rembourser. »

« Mes APL ont diminué de 253 € à 173 € pour l'année 2019. C'était une réduction injustifiée. »

Les expériences courantes d'indus et de rappels modifient ainsi profondément le rapport à l'Administration et aux droits sociaux. Elles peuvent, assez rarement, générer du non-recours sur d'autres prestations par crainte des indus ou par difficulté à saisir son éligibilité. Elles **introduisent surtout de l'appréhension dans les démarches.**

« J'ai vu « prime d'activité » qu'ils me versaient, j'ai envoyé un message à la CAF : « c'est quoi ce truc là ? » « Vous avez travaillé, ta, ta, ta ». Je lui fais : « mais moi, je veux pas avoir à rembourser, si c'est un trop plein ». Ils l'ont déjà fait. »

Ces indus et rappels ont aussi d'autres conséquences, matérielles cette fois-ci. Les personnes font état des difficultés financières importantes (loyers ou factures impayés, dettes, privations...) et de la nécessité d'être aidées par leur entourage ou par des structures comme le Secours Catholique pour y faire face. **Les mots employés reflètent la forte insécurité financière.** Cette insécurité est plus importante pour les personnes les plus précaires, qui ont plus de mal à projeter dans l'avenir les ressources qu'ils auront⁶⁶.

« Ça vous envoie dans le mur, comme on peut dire, vous êtes obligés de demander de l'aide. »

« En décembre j'ai pas eu 157 € d'APL car je leur devais 379 €, ils m'avaient versé trop d'APL. Il faut que je leur rembourse... On a vu avec le Secours Catholique, je vais faire comment ? Je panique, je suis nerveuse. »

FAIRE VALOIR DES DROITS : UNE DÉMARCHE QUI NÉCESSITE DU TEMPS ET DE L'ÉNERGIE, POUVANT ENGENDRER DU NON-RECOURS TEMPORAIRE

L'approche dynamique du non-recours permet de mettre l'accent sur une de ses formes, le non-recours temporaire.

Celui-ci intervient entre le moment où une personne est devenue éligible à une prestation sociale et le moment où elle la demande. Il se distingue du non-recours frictionnel, qui prend la suite, en allant jusqu'au moment où la personne touche réellement la prestation demandée. Sur ce plan, le temps nécessaire aux démarches puis au traitement de dossier peut être long. D'après les données du questionnaire, 43% (21/49) des personnes interrogées déclarent avoir attendu moins d'un mois avant de percevoir le RSA et 43% (21/49) entre un et deux mois. La durée est légèrement plus courte pour les allocations logement (avec 54% (27/50) de personnes ayant attendu un mois), sans que l'on sache si les personnes démarrent cette attente à partir du moment où leur dossier était complet. Cette attente a pu créer des difficultés financières selon certains témoignages : *« le RSA ça a mis deux mois pour arriver, ça m'a mis dans de gros problèmes ».*

Le non-recours temporaire revient à porter un regard très différent des statistiques habituelles sur le non-recours, qui séparent la population en deux (celle qui recourt et celle qui ne recourt pas). Certes une partie des personnes accèdent à leurs droits, mais combien de temps après avoir connu des difficultés ? Qu'est-ce qui a pu ralentir la demande ou au contraire l'accélérer ?

65. « C'est le cas notamment en fin de mois où, pour assurer le paiement des droits en début de mois, les organismes de protection sociale « gèlent » les situations des allocataires » (Chantel C. et Collinet P., 2014, *op. cit.*).

66. Revil H. et Mazet P. (2018), *op. cit.*

«Après ma séparation, pendant quelque temps je ne faisais plus rien. Je ne m'occupais plus du RSA tout ça. Un moment je suis retourné à la rue, je faisais la manche. Je connaissais mes droits mais j'avais plus envie. Cette période, je suis encore un peu dedans, je ne me suis pas encore remis. [...] C'est des trucs à l'extérieur [des démarches administratives] qui me bloquent un peu. Si j'avais pas de soucis, j'arriverais à gérer.»

Si l'on s'en tient à la période entre le début de l'éligibilité et la demande effective, la durée peut être importante. Le questionnaire n'abordait pas cette dimension mais elle ressort des entretiens avec les personnes accueillies (et auparavant de l'évaluation du RSA qui pointait en 2011 un non-recours plus fort parmi les personnes éligibles depuis peu à cette prestation sociale). Ce constat rappelle une étude suisse démontrant qu'il se passe 98 jours en moyenne entre le moment où une personne prend conscience d'une difficulté financière forte et le moment où elle contacte les services sociaux⁶⁷. Pour plus d'un quart des personnes interrogées dans cette étude, elles déclarent même que cette démarche a pris plus d'une année. Les chercheurs alertent ainsi sur le risque que la situation se dégrade et que les difficultés deviennent chroniques, si une intervention sociale précoce n'est pas réalisée.

Les entretiens menés avec les personnes accueillies au Secours Catholique donnent de nombreux exemples de situations de non-recours temporaires, essentiellement sur les aides à la complémentaire santé ou sur le RSA. Ils permettent également d'en saisir les principales explications, notamment lorsqu'on interroge les personnes sur le « déclic », sur ce qui les a amenées à formuler une demande d'aide ou à reprendre des démarches. La notion de déclic est intéressante, car elle fait écho selon Benjamin Vial aux termes employés à la fois par les intervenants sociaux (en charge de l'accompagnement social par exemple) et par les personnes elles-mêmes pour décrire leur parcours de vie. Elle renvoie au "point de basculement qui inverse ou relance la dynamique de vie que l'on souhaite se donner. Le déclic est résolument inscrit dans le temps, à travers un mouvement de relecture du passé et de projection vers l'avenir. Avoir le déclic, c'est réaliser quelque chose, s'envisager sous un autre angle, vouloir prendre un nouveau départ"⁶⁸. Une étude s'attachant au non-recours des jeunes en Belgique décrit les différentes formes, personnelles ou institutionnelles, que peut prendre le déclic et rappelle ainsi qu'il ne faut pas

voir qu'un mécanisme psychologique, individuel. Il peut en effet s'agir de "la rencontre du bon professionnel qui renouvelle le rapport aux institutions"⁶⁹, de celle avec un bénévole ou toute autre personne, qui peut ainsi participer à réduire le non-recours temporaire et/ou par non-orientation. Ces situations ouvrent la discussion sur le rôle joué par les démarches « d'aller-vers » et de mobilisation de « pairs aidants », qui peuvent d'une certaine manière favoriser le déclic.

«Pour l'ACS, j'ai appris au Secours Catholique qu'il faut avoir tant par mois sur la feuille d'imposition. J'y avais droit. Là c'était une femme qui était venue demander de l'aide. Elle savait pas exactement le montant qu'il fallait avoir pour avoir droit. C'est pour ça que ça m'a sauté aux yeux.»

L'exemple de la complémentaire santé peut être pris pour illustrer cette notion déclic, en lien avec le non-recours temporaire. Ce dernier est souvent justifié par l'absence de « besoins » de soins. Ainsi, c'est fréquemment lors de problèmes de santé que l'intérêt de demander une complémentaire aidée apparaît. Une partie des personnes évoquent par ailleurs la responsabilité pour autrui, familiale, en cours ou à venir, qui implique d'être à jour sur ses droits sociaux, en matière de santé ou plus généralement.

«Je me mets en couple, donc je demande la CMU. Je peux négliger ma santé quand je suis seul, mais je ne peux pas négliger la santé d'une famille quoi ! Il le faut, il le faut, il faut !»

«Je veux me sortir de cette situation. Dans cette situation, on ne peut pas fonder une famille. J'ai pas d'estime de moi, pas la santé. Macron a augmenté la prise en charge pour les dents, il faut les payer les couronnes. Donc je vais refaire la CMU, les papiers. [...] Mais je reste seul chez moi à fumer. C'est dur d'arrêter. L'alcool aussi peut poser problème. J'aimerais me remettre bien et avoir une famille.»

La façon de faire face aux difficultés financières rencontrées par les personnes participe également au non-recours temporaire. Ces personnes évoquent d'abord rechercher des solutions par elles-mêmes (manche, emploi..) ou en sollicitant les proches, ce qui est souvent exprimé sous le terme de « se débrouiller ». Que ce soit par inhibition ou pour toute autre raison, elles rappellent à quel point s'adresser à un travailleur social est loin d'être anodin et ne s'impose pas comme une solution partagée par tout le monde. C'est

67. Neuenschwander P., Hümbelin O., Kalbmatter M. et R. Ruder (2012), Der schwere Gang zum Sozialdienst. Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben, Seismo Verlag, Zürich.

68. Chauveaud, C., Vial B. et Warin P. (2016), *Non-recours à l'offre d'enseignement et de formation des jeunes de 15 à 24 ans en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Rapport de l'Odenore, p. 88.

69. *Ibid.*, p. 90.

le cas notamment pour les personnes qui doivent faire une première demande d'aide, qui peuvent faire en sorte de différer le plus possible le recours aux services sociaux et aides sociales.

« Je n'ai pas demandé d'aide plus tôt, parce que je n'ai pas osé demander de l'aide ! J'aime bien aider, mais faire le premier pas pour demander de l'aide, c'était pas en moi ! Peut-être l'orgueil ou quoi que ce soit... ou me dire en moi : « il y en a qui en ont plus besoin que moi » [...] La gêne, certainement. Je vous dis, on prend un coup de massue, hein ! Je le vois avec beaucoup de personnes qui s'inscrivent ici, que j'emmène à droite, à gauche pour bénéficier, je les pousse un petit peu, je leur dis « je sais que c'est dur, la première fois, mais il faut faire le pas » [...] Le premier pas, c'est très dur et j'ai la confirmation que beaucoup ont du mal à le faire. »

Pour ces personnes, les témoignages des moments de « déclics » convergent et montrent que les demandes d'aide se font une fois que leur situation s'est nettement dégradée et/ou que les ressources mobilisables dans l'entourage font défaut.

« Le déclic... c'est quand je pouvais plus m'en sortir, au niveau du crédit... et ma filleule, elle voyait que je dépérissais. Elle a peut-être craint aussi le pire. [...] C'est elle qui m'a poussé à faire tout ça. Et après, je suis entré dans le système que je sais qu'on peut demander de l'aide. »

« Le déclic pour voir une assistante sociale ? C'était quand j'étais en panique, je n'y arrivais plus, je me suis dit qu'il fallait voir quelqu'un pour de l'aide. Sinon, c'est droit dans le mur... Ça veut dire que si je ne fais rien, si je ne vais pas voir une assistante sociale, ou le Secours catho, je ne m'en sortirai pas, je vais m'enfoncer, ça ne va pas aller. »

L'IMPORTANCE D'ÊTRE AIDÉ POUR RÉALISER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES

Accéder à ses droits sociaux demande du temps, mais également un ensemble de « *compétences administratives* » et de « *sens pratique* »⁷⁰ qui recouvrent différentes dimensions comme la connaissance des conditions d'obtention d'une

prestation sociale, du fonctionnement des administrations, les capacités de se repérer dans le système de protection sociale, de se comporter de la manière dont les agents administratifs l'attendent... Leur importance est toutefois principalement le reflet de la complexité administrative, accrue par la « *bureaucratie de l'éligibilité* »⁷¹ et par la dématérialisation des démarches administratives, qui produisent de manière structurelle et organisationnelle du non-recours.

Les entretiens ont montré à quel point certaines personnes sont porteuses de ces savoirs pratiques, souvent peu reconnus mais qui permettent de réduire l'exposition au non-recours. C'est notamment vrai pour les personnes qui sont en situation de pauvreté chronique, qui ont pu acquérir ces savoirs au fur et à mesure des contacts avec l'Administration. Un bénévole du Secours Catholique expliquait par exemple que, lorsqu'il était sans domicile fixe, il confiait sa sacoche avec tous ses papiers à un éducateur, qu'il venait récupérer à chaque rendez-vous avec une assistante sociale ou à chaque fois qu'il avait besoin de papiers pour des démarches administratives. Pour ce bénévole, comme pour d'autres, l'implication au Secours Catholique est l'occasion de partager de manière informelle ses savoirs avec les personnes qui fréquentent l'association.

« Ceux que je sais dans la galère, moi je les oriente vers tout ce que je sais... [...] Le savoir c'est toujours bon à partager, après, libre à la personne d'en faire ce qu'elle veut ! »

Pour une partie importante des personnes rencontrées dans l'enquête, **l'entourage est très fréquemment sollicité pour apporter un support**, de l'aide dans les démarches administratives. On peut parfois parler de « *compétences administratives déléguées* », dans les situations où la gestion des dossiers et des démarches est laissée en quasi-totalité à un proche. En l'occurrence, les situations les plus courantes sont celles de parents qui confient cette gestion à leurs enfants. À leurs enfants et avant toute chose, aux filles, comme l'a déjà analysé Yasmine Siblot où, dans certaines familles populaires, « *le partage inégal des tâches administratives s'ancre en effet dans une socialisation différenciée des filles et des garçons aux démarches administratives.* »⁷². Derrière le partage des tâches administratives entre hommes et femmes, au sein d'un couple par exemple, la sociologue évoque également des différences de niveau d'instruction, en toile de fond de certaines situations rencontrées lors de l'enquête auprès de personnes accueillies au Secours Catholique.

70. CHELLE E. (2012), *Gouverner les pauvres : Politiques sociales et administration du mérite*, Presses universitaires de Rennes, Rennes.

72. Siblot Y. (2006), « Je suis la secrétaire de la famille ! », « La prise en charge féminine des tâches administratives entre subordination et ressource », *Genèses*, n°64, 2006, p. 46-66.

70. Dubois V. (2012), « Formes et fondements sociaux de la compétence administrative », *Sociologies pratiques*, Presses de Sciences Po, n°24, p.19-24.

« C'est ma fille qui m'a dit de déclarer que j'avais travaillé comme vendangeuse l'année dernière. Et aussi en 2019. Le mari de ma fille les déclare aussi. Alors elle a fait la demande de Prime d'activité et j'ai reçu un email de la CAF. C'est en cours de traitement. Elle le fait pour son mari. [...] Elle m'a fait aussi la demande sur internet pour mon assurance vieillesse. »

« Ma femme a fait mon dossier de retraite, parce que moi, je suis pas très très bureaucrate, je suis manuel ! »

Les aides offertes par les proches concernent à la fois l'information sur des droits, leur usage (par exemple comment se servir du chèque énergie) ou plus globalement le « travail administratif ». La dématérialisation des démarches administratives implique très clairement un besoin de mobiliser l'aide de proches. Les enfants se retrouvent ainsi à donner leur adresse électronique pour le dossier CAF de leurs parents, à gérer les échanges avec l'Administration, le suivi des dossiers et autres déclarations trimestrielles. Ces situations ne sont pas propres aux personnes rencontrées au Secours Catholique et s'observent ailleurs⁷³. Elles sont pourtant loin d'être anodines. D'un côté, elles laissent les enfants endosser certaines responsabilités et prendre connaissance d'informations parfois sensibles concernant leurs parents et, de l'autre, elles placent les parents dans des situations de dépendance.

« Mon ex-conjoint s'était occupé de tout à l'époque, du RSA et des APL. Maintenant que je suis seule avec mes enfants franchement c'est dur pour moi là. Maintenant tous les trois mois il faut actualiser... Là j'ai mon fils, j'y arrive pas seule. »

Dans l'enquête du Secours Catholique sur la protection sociale en 2018, l'aide de proches ou de professionnels est citée comme le principal élément facilitateur pour les démarches administratives, loin devant la simplicité des démarches et les moyens de comprendre. Ce constat souligne, en creux, la **plus forte vulnérabilité au non-recours pour les personnes isolées**. Or, le questionnaire sur le non-recours montre que plus d'un quart des personnes enquêtées déclare ne pas avoir de proches pour parler de leurs problèmes personnels et un cinquième ne peut pas mobiliser de personnes pour une aide administrative ou financière.

LA RELATION AUX TRAVAILLEURS SOCIAUX ET LES CONSÉQUENCES EN MATIÈRE DE (NON-)RECOURS : ENTRE APPUI ESSENTIEL, NON-DEMANDE VOLONTAIRE ET NON-PROPOSITION

Les réponses au questionnaire et le discours des personnes rencontrées abordent le rôle des travailleurs sociaux dans le recours (ou non) aux droits sociaux, sachant que la méthodologie retenue ne permet d'aborder que certains aspects de cette question. En l'occurrence, les conséquences directes sur le non-recours, de la relation aux travailleurs sociaux sont difficiles à établir tant cette dernière (et plus largement la relation aux administrations) est teintée d'ambivalence. **Les témoignages et perceptions sont contrastés**, y compris au cours d'un même entretien.

Ils font apparaître à plusieurs endroits une forte reconnaissance quant au **rôle essentiel des travailleurs sociaux dans le chemin qui mène vers les droits sociaux**, participant ainsi à réduire certaines causes de non-recours. Ce rôle revient fréquemment au sujet de l'information donnée par les travailleurs sociaux sur l'existence d'une prestation ou d'une aide sociale et sur l'une des principales barrières, le sentiment d'être éligible : « Je ne savais pas qu'on avait droit à l'APL, l'assistante sociale m'a dit "si, si" ». Ce rôle est également perçu comme indispensable pour surmonter les problèmes administratifs complexes. Mais surtout, « au-delà des obstacles "techniques" que les travailleurs sociaux peuvent aider à surmonter, **ce que les personnes évoquent comme décisif, c'est une présence bienveillante et agissante** – qui va leur donner la force de poursuivre le processus de raccrocher aux droits et de dépasser ses craintes plus que de surmonter ses faiblesses »⁷⁴.

Les résultats de l'étude du Secours Catholique publiée en 2018 « *Enquête d'une protection sociale plus juste* » confortent et complètent ces observations puisqu'elle montre une perception globalement positive des travailleurs sociaux. Les répondants considèrent que le rôle de ces travailleurs dans le traitement des dossiers est effectivement rempli (entre 75% et 81%) et ils valorisent le plus souvent la qualité de l'accueil, considérant les travailleurs sociaux à l'écoute (41,2%) et respectueux (30,1%). Ce dernier point recoupe les propos de nombreuses personnes en entretien qui s'accordent pour rappeler toute l'importance d'être reconnues comme personne à part entière, singulière, et d'être accueillies sans jugement moral de la part des intervenants sociaux (agents administratifs, travailleurs sociaux...), spécialement lors de la première rencontre.

73. Selon les données de l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne, l'aide de proches est utilisée bien avant celles d'agents administratifs ou de bénévoles associatifs pour des démarches comme la déclaration trimestrielle liée au RSA ou à la Prime d'activité.

74. Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J., Maggi, J. et Crettaz, E. (2019), « *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?* », Haute école de travail social et Haute école de santé, p. 100. Genève, Suisse.

Ces appréciations positives sur le rôle des travailleurs sociaux sont toutefois à nuancer. D'une part, les personnes rencontrées évoquent très souvent le fait que ces attitudes changent d'un professionnel à l'autre, laissant entendre **une part d'arbitraire** :

«*Moi, les assistantes sociales, je connais ça depuis des années (...). J'en ai connues à 16, 17 ans, c'était Mme X vous alliez la voir, ça, c'était une assistante sociale ! Quand vous étiez dans l'embarras, toc, toc, c'était réglé. Ici [dans cette ville], c'est même pas la peine.*»

«*J'ai eu des personnes qui ont été bien dans toute la longueur, c'est ça qui m'a aidé [...] Y en a qui vont vous dire : « Démerdez-vous » [...] On en revient toujours au poids des personnes qui travaillent dans les services administratifs, y en a qui sont compétentes et justes et y en a non, non !*»

D'autre part, **les propos sont parfois très critiques, avec une forte méfiance vis-à-vis des travailleurs sociaux.** S'ils ne sont pas les plus fréquents, les récits montrent le poids de certaines expériences passées, quand des relations avec les travailleurs sociaux ont été mal vécues, soit directement, soit par d'autres : «*Je ne vais pas voir les assistantes sociales, non, non, c'est mort. [...] Moi elles m'ont rien dit, mais certains on va dire qu'elles s'en foutent. J'ai une copine, elles l'aident pas assez. Elles font rien pour.*»

Les critiques peuvent renvoyer au sentiment d'avoir été infantilisé ou méprisé, de ne pas avoir été entendu et de n'avoir pas obtenu de réponses à ses besoins. L'enjeu de l'orientation apparaît fortement, avec le sentiment d'avoir été balancé d'administrations en administrations. Les personnes apportent là un regard critique sur le "dédale des administrations" et le "serpent administratif"⁷⁵, nourri par un fonctionnement du système de protection sociale qui reste encore trop cloisonné, en silo.

«*On me disait d'aller voir l'assistante sociale de quartier, l'assistante de ci, de là, à la CAF alors qu'elle n'est que sur rendez-vous pour les familles avec enfants... J'ai été baladé dans tous les services. J'ai plus perdu mon temps. J'ai été mieux orienté par le Secours catholique ici que par les travailleurs sociaux.*»

LA SITUATION DE FABIENNE

Fabienne a subi par le passé des menaces et agressions à répétition de la part de son ancien propriétaire, qui l'ont notamment entraînée à devoir arrêter son activité de comptable indépendante. Elle décrit longuement cet "accident de la vie", ce sentiment de "passer de l'autre côté" avec l'enchaînement de difficultés, en particulier financières, avant d'évoquer l'importance de plusieurs assistantes sociales dans le fait de s'en sortir. Le premier rendez-vous a été une expérience forte : «*J'étais en larmes, en larmes, faire une demande d'aide ! alors que justement j'étais fière de ne l'avoir jamais fait !*». Le premier appui des assistantes sociales a été de lui indiquer les aides (APL, Allocation de solidarité spécifique...), de la guider dans un système de protection sociale qu'elle méconnaissait jusque-là : «*Elle m'a dit quoi faire. Même en ayant travaillé toute ma vie, je ne savais pas où je devais m'orienter*». Fabienne insiste surtout sur le soutien personnel et continu proposé par les assistantes sociales, qui lui a permis de tenir : «*J'avais les charges de la société, les charges personnelles, je pensais que j'allais jamais y arriver, que j'allais exploser en vol. Et les assistantes sociales m'ont vraiment tenu la main en me disant : « allez-y ! ». Je n'ai loupé aucun rendez vous*».

Avec cet accompagnement, elle explique «*démarrer une nouvelle vie*». Elle s'est également impliquée comme bénévole au Secours Catholique d'Orange, après avoir été aidée par l'épicerie sociale, où elle suit dorénavant des formations sur l'accès aux droits.

75. Voir Histoires de vie et de protection sociale, *op. cit.* p. 23.

« *Chacun se renvoie la balle [...] Personne ne veut me suivre. J'ai été voir le CCAS, puis le département. Et le CHRS après, qui me dit « il faut aller voir le département ». [...] Ça me saoule !* »

Ce rapport aux travailleurs sociaux vécu avec méfiance peut amener à retarder les contacts avec ces professionnels (non-recours temporaire) ou, dans des cas plus rares, entraîner une volonté de rompre définitivement tous liens avec eux (non-recours permanent). Ces situations relèvent principalement du non-recours par non-demande. Elles ne couvrent pas tout le spectre comme évoqué, du fait de la méthodologie qui minimise notamment le non-recours par non-proposition, pourtant essentiel. Celui-ci intervient lorsque l'offre n'est pas activée par un agent qui en a la possibilité, malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre.

La non-proposition introduit directement dans l'analyse du non-recours le rôle des intervenants sociaux et il pointe les différents mécanismes de régulation de l'offre. Les entretiens évoquent des rétentions d'information qui seraient délibérées de la part des professionnels : « *Les assistantes sociales ne m'ont pas tout dit* ». Mais la non-proposition s'explique également par d'autres raisons comme la méconnaissance par les intervenants sociaux des différentes aides et prestations sociales ou les contraintes institutionnelles qui font que l'offre est contingentée (les intervenants sociaux pouvant anticiper par exemple l'insuffisance du budget ou du nombre d'aides disponibles). Elle peut, entre autres, être liée aux postures et pratiques des intervenants sociaux qui peuvent dissuader, invalider des demandes⁷⁶ ou chercher à "protéger" les personnes (en préférant ne pas les confronter au risque d'échec de leurs démarches, si celles-ci sont perçues comme ayant peu de chance d'aboutir, comme un dossier DALO⁷⁷ par exemple). La non-proposition contribue à allonger le temps nécessaire pour accéder à ses droits, mais également à invisibiliser les besoins sociaux.

Ainsi, « **Le rôle des professionnels apparaît crucial dans le recours ou le non-recours aux droits. Ils sont d'un côté en position de générer du non-recours, par les informations qu'ils ne dispensent pas ou par la violence symbolique qu'ils expriment parfois. Mais ils sont aussi en position de favoriser le raccrochage au droit par leur présence, le soutien concret qu'ils amènent et la manière dont ils peuvent contribuer à la construction d'une légitimité comme ayants-droits. Ce résultat plaide en faveur d'un renforcement de la formation – de base et continue – afin de sensibiliser les professionnels au non-recours, ainsi que d'une professionnalisation accrue**

des personnes à l'accueil. »⁷⁸ Un résultat qui, il nous semble, peut également faire écho à l'engagement des bénévoles associatifs, dont le rôle sur le recours ou non-recours est encore assez peu documenté mais qui soulève les enjeux d'articulation, de complémentarité (et non de substitution), avec les travailleurs sociaux. C'est ce que les bénévoles rencontrés dans cette enquête rappellent d'ailleurs très souvent. ■

76. Voir notamment le non-recours par éviction illustré au sujet du Fonds d'aide aux jeunes. Lima L. et Trombert C. (2013), *op. cit.*

77. DALO : Droit au logement opposable.

78. Lucas, B., et al. (2019), *op. cit.* p. 102.

CONTRIBUTION DE **CLARA DEVILLE** - docteure en sociologie, lauréate 2020 de la Fondation de recherche Caritas France et du prix de thèse 2020 du Défenseur des droits.

LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX

Qui s'est récemment rendu à la CAF s'en est aperçu : les guichets ont changé. Ils n'ont plus grand chose à voir avec l'image de la bureaucratie traditionnelle, faite de bureaux alignés et de files d'attente. Désormais, les ordinateurs ont pris place au sein des agences, les administrés s'y connectant pour réaliser une partie du travail de l'accès aux droits. Les files d'attente se sont réduites pour laisser place, en de nombreux endroits, à des accueils sur rendez-vous. Ces transformations sont le résultat d'un mouvement de « modernisation » des institutions du social. Reposant sur le renforcement de la dématérialisation des procédures d'accès aux droits, cette « modernisation » réorganise le fonctionnement des agences d'accueil du public.

Ces réformes sont présentées comme ayant vocation à lutter contre le non-recours. L'analyse de leurs mises en œuvre montre que les effets produits sont plus complexes. En transformant les modes d'accueil des administrés, **la « modernisation » des guichets place les publics les plus précaires à distance de la relation de service**, complexifiant et allongeant leurs parcours d'accès aux droits. Dès lors, le secteur associatif voit arriver à ses portes de nouveaux publics, en demande d'accompagnement dans la réalisation des démarches administratives.

Ce mécanisme de transfert de la prise en charge des publics fragiles est le résultat des transformations du fonctionnement des guichets des institutions du social. **La dématérialisation de l'accès aux droits délègue aux demandeurs une part plus large du travail administratif**. Si l'on prend

l'exemple du RSA (Revenu de solidarité active), l'obtention du droit nécessite d'accomplir un certain nombre de tâches. Il faut obtenir un rendez-vous avec un technicien conseil, ce qui n'est possible que si l'administré présente un motif précis (par exemple, exposer par téléphone vouloir « déposer une demande de RSA »). À défaut, l'administré sera renvoyé vers la consultation du site internet institutionnel. De plus, l'instruction du RSA ne peut se faire qu'après réalisation de démarches en ligne. Par exemple, pour obtenir le RSA, il faut avoir effectué au préalable un test d'éligibilité en ligne. Or, **pour les plus précaires, la réalisation de ces démarches est rendue difficile par l'instabilité de leurs situations**. L'obtention d'un rendez-vous leur demande d'avoir connaissance de droits sociaux dont les critères d'éligibilité sont complexes, leur appréhension étant d'autant plus difficiles pour ceux qui connaissent des situations professionnelles et familiales changeantes. De plus, la réalisation de démarches en ligne se heurte à l'inégale répartition des moyens informatiques et de leurs usages.

Dès lors, les plus précaires – c'est-à-dire ceux qui ne possèdent pas les dispositions nécessaires pour ajuster leurs pratiques administratives au fonctionnement modernisé des guichets – se retrouvent en difficulté pour obtenir les prestations sociales dont leurs niveaux de vie dépendent largement. Leurs parcours d'accès aux droits sont plus complexes et sont émaillés de visites infructueuses aux guichets des institutions du social. Débutés de la relation de service, ils se retournent vers les associations caritatives. Ces

dernières se voient attribuer un rôle nouveau, fait d'accompagnement à l'utilisation des outils informatiques et de prise en charge de la part non strictement juridique de l'accès aux prestations sociales. Que ce soit pour appeler la CAF afin d'obtenir un rendez-vous ou encore pour accompagner les administrés dans l'utilisation des sites internet institutionnels, **les bénévoles du secteur associatif se voient affecter une part du travail d'accompagnement de l'accès aux droits**.

Ce processus revêt une dimension singulière en milieu rural. En effet, la modernisation des guichets s'accompagne de la fermeture des antennes des institutions du social situées à distance des centres urbains. Dans un souci de rationalisation budgétaire, et prenant appui sur les possibilités offertes par la dématérialisation, les institutions du social réforment leurs présences dans les territoires. Dès lors, pour ceux qui habitent à la campagne, aux difficultés d'accès à la relation de service s'ajoutent des barrières liées à l'inégale répartition des ressources nécessaires pour se déplacer vers l'agence la plus proche. Le maillage territorial large du secteur associatif est alors mobilisé, devenant un palliatif au retrait de l'État.

C'est ainsi que les réformes affichées comme relevant de la lutte contre le non-recours conduisent, en pratique, à faire des associations qui œuvrent à la lutte contre l'exclusion des rouages essentiels de l'accès aux droits. Ce processus pose des questions politiques : celle de la prise en charge du retrait de l'État d'une part, et celle de l'égalité des citoyens face à leurs droits, d'autre part. ■

CONTRIBUTION DE **LAURENT GUILLARD** délégué de la délégation Picarde du Secours Catholique (Aisne et Somme).

ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX ET NON-RECOURS : QUAND UNE RECHERCHE DÉCLENCHE UNE DÉMARCHÉ LOCALE

C'est à partir de données statistiques que, depuis plusieurs années, le rapport annuel sur *L'état de la pauvreté en France* publié par le Secours Catholique révèle l'ampleur des situations de non-recours aux droits sociaux parmi les personnes rencontrées. Ces données s'élaborent à partir de fiches statistiques établies une fois par an par chaque équipe locale, lesquelles reprennent de manière anonyme, les informations essentielles concernant les ménages accompagnés.

Cependant, l'un des constats partagés dans la délégation de Picardie (Aisne et Somme), est que ces fiches sont parfois accueillies comme répondant à un acte purement administratif, éloigné de nos réalités locales. Pourtant, ces données statistiques évoquent les réalités de vie de personnes rencontrées à l'autre bout de la France pour certaines d'entre elles, mais pour d'autres, tout près de chez nous, dans notre commune, au sein de notre équipe. Nous les connaissons, nous les accompagnons, nous cheminons avec elles.

Cette situation souligne **la nécessité de penser en délégation une animation globale de notre politique d'accompagnement**, laquelle doit s'inscrire, dans l'intérêt des personnes accompagnées, au niveau local jusqu'au niveau national. En d'autres termes, il s'agit de prendre conscience collectivement des liens indissociables entre le fait d'accueillir une personne dans une équipe, de l'accompagner, de recueillir par écrit les informations importantes

concernant sa situation, de les reporter annuellement dans des fiches statistiques qui sont ensuite rassemblées nationalement et qui contribuent ainsi à l'élaboration du rapport annuel. Ce faisant, ce rapport sera pour nous une occasion de mettre en évidence les réalités de vie rencontrées, d'observer l'évolution des pauvretés en France et dans nos territoires plus proches, d'ajuster nos pratiques d'accueil et d'accompagnement, de nous mobiliser pour construire un plaidoyer local ou national sur des enjeux majeurs. Voilà le défi essentiel dont cette étude sur le non-recours nous a permis de prendre conscience dans notre délégation.

En effet, dans le cadre de cette étude, il nous est apparu nécessaire de mobiliser un groupe de travail, alliant réflexions et actions, constitué de onze bénévoles engagés dans des équipes locales différentes, en milieu urbain comme en milieu rural. Il était important de se mettre à leur écoute en posant d'emblée comme principe qu'ils disposent d'une véritable « expertise » en matière d'accueil et d'accompagnement des personnes en précarité.

Ainsi, **nous sommes entrés ensemble dans une démarche de réflexion** ayant comme point de départ les données statistiques mettant en évidence les situations de non-recours rencontrées par les personnes accompagnées. Puis, nous nous sommes interrogés : **dans nos équipes, quelles sont les personnes que nous rencontrons et qui sont en situation de non-recours ?**

D'après nous, pourquoi sont-elles dans cette situation ? Dans quelle mesure peut-on les aider ? Dans nos accompagnements, quelles sont les compétences dont nous disposons ? Quels sont nos atouts pour les aider ?

Ce type de réflexions, très opérationnel, a d'emblée suscité l'adhésion et l'implication des bénévoles dans la démarche. Il a permis de se parler de nos manières d'accompagner et de leurs qualités, mais à partir des échanges sur les situations rencontrées, différents constats ont aussi amené les bénévoles à formuler des ajustements nécessaires dans leurs pratiques et à exprimer des besoins de formations pour les aider à appréhender certaines limites ou questions.

Parmi les freins mentionnés, ils ont par exemple exprimé leurs réserves quant au fait de solliciter des précisions pour comprendre les situations pouvant conduire à du non-recours. Ils exprimaient une crainte d'être perçus comme « intrusifs ». Or les entretiens menés durant l'étude indiquent que les personnes accompagnées accueillent positivement ces questions plus précises, car l'environnement proposé au Secours Catholique est vécu comme étant favorable pour « se raconter ».

Par la suite, dans le cadre de cette étude, lorsqu'il a été prévu d'élaborer un questionnaire à destination des personnes accompagnées, nous avons sollicité les bénévoles dans sa construction et sa passation. Ils ont pu

indiquer à partir de leurs expériences, que telles ou telles questions semblaient trop complexes et permis ainsi de mieux les adapter, de les rendre plus compréhensibles pour les personnes qui les poseront et celles que nous accompagnons.

Au fil des rencontres, ce groupe de bénévoles a pu prendre davantage conscience de l'importance des outils servant à recueillir des informations sur les situations rencontrées (livret d'accueil, fiche statistique). Ils ont également mesuré à quel point les données statistiques compilées nationalement entraînent en dialogue étroit avec leur quotidien. En effet, ces statistiques sont une véritable « photographie » des parcours de vie des personnes rencontrées et constituent un levier précieux pour saisir l'évolution des situations de pauvreté, permettant ainsi d'ajuster les pratiques d'accompagnement et d'enrichir le plaidoyer.

Devant cette mobilisation, le Bureau de la délégation⁷⁹ a permis à ce collectif de partager plus largement ces découvertes et ces convictions. En décidant de réunir en conseil d'animation, une cinquantaine de représentants des équipes locales, nous avons pu ainsi consacrer une journée entière à la thématique de l'accès aux droits. Cette journée a été enrichie par le témoignage des bénévoles engagés dans cette étude sur le non-recours. À l'issue de celle-ci, toute la délégation était à son tour mobilisée avec le soutien de personnes du siège national.

Par la suite, un animateur a répondu favorablement à la proposition de consacrer une journée par semaine à la thématique liée à l'accès aux droits. Il s'agissait d'inscrire la nécessité de dédier du temps de travail spécifique

pour accompagner le réseau dans cet élan. Une mission de service civique est prévue et pourra débuter en 2021.

Nous avons complété cette approche par la mise en œuvre d'une session de formation de formateurs à l'accès aux droits. Désormais, sur tous nos territoires d'actions, une quinzaine de bénévoles formés peut ainsi soutenir cet élan.

La contribution d'un groupe de bénévoles à une étude nationale nous a permis de vivre un véritable changement au sein de notre délégation.

La démarche proposée permettant de partager leurs compétences en matière d'accompagnement, de favoriser le changement de regard sur certaines situations, de questionner ensemble les modalités de l'accompagnement pour aller plus loin dans la rencontre, d'alimenter notre plaidoyer local et national... Par les échanges et les actions menées, ils se sont sentis reconnus et valorisés dans leur engagement, notamment par le biais de rencontres avec des personnes impliquées dans le comité de pilotage national de cette étude (sociologues, chargés de projet...). Par la suite, ces bénévoles ont été invités à témoigner de leur parcours et des réflexions menées, et ils ont su engager d'autres acteurs de la délégation dans la même dynamique. Au final, c'est toute l'animation de notre politique globale d'accompagnement qui est ainsi revisitée et mobilisée dans des enjeux locaux et nationaux. ■

79. Le bureau d'une délégation est composé d'une président.e d'un.e vice président.e, un.e trésorier.ière, d'un aumônier, tous bénévoles et d'un.e délégué.e salarié.e. Le conseil d'animation comprend lui, en plus du bureau, les animateurs.trices salarié.e.s sur les territoires, des bénévoles en responsabilité ainsi que des personnes en précarité engagées dans l'association.

**PROPOSITIONS
ET PRÉCONISATIONS
DU SECOURS CATHOLIQUE**



© ELODIE PERRIOT / SCSF

DES PROPOSITIONS CO-CONSTRUITES AVEC LE TERRAIN

Un groupe composé en mode "Tous acteurs", c'est-à-dire de personnes en précarité, de bénévoles et de salariés, issus de délégations de diverses régions et du siège national a contribué à la rédaction d'un document « *Enquête d'une protection sociale plus juste* », publié au sein de notre rapport statistique *État de la pauvreté* de novembre 2018.⁸⁰

Plusieurs préconisations sont ressorties de ces travaux sur le non-recours, qui inspirent les propositions qui vont suivre.

QUELQUES PRINCIPES ESSENTIELS POUR LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS :

La confiance. Il faudrait faire confiance aux personnes pour : « *susciter à nouveau le désir de s'en sortir* », « *rallumer la*

petite veilleuse ». La confiance permet de redonner de l'espoir, de l'énergie et l'envie de se battre pour ses droits. Le bénévolat par exemple aide à cela. Lorsque les personnes dans le besoin se voient confier des responsabilités, qu'on leur montre ce qu'elles sont capables de faire, cela leur redonne confiance en elles, les pousse à avancer.

La reconnaissance du droit à l'erreur⁸¹ a également été mentionnée. Le fait de pouvoir se tromper dans une démarche administrative mais également de ne

80. Secours Catholique (2018), *op. cit.*, p. 66.
81. La loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (droit à faire une erreur de bonne foi et de la signaler ensuite sans être sanctionné) ne s'applique pas aux titulaires de minima sociaux. Trop d'entre-eux subissent des suspensions de versement de prestations en cours d'enquête. Cela peut dissuader certains d'entre-eux de tenter ultérieurement de faire valoir leurs droits, de peur de se sentir stigmatisé en cas de nouvelle erreur de bonne foi. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-pour-un-etat-au-service-dune-societe-de-confiance-essoc>

pas savoir répondre à une question et de ne pas être jugé pour cela.

Donner du temps et les moyens pour l'accompagnement.

Il serait nécessaire que les travailleurs sociaux aient le temps de pouvoir comprendre les besoins et les souffrances des individus. En effet, ils peuvent être débordés, se voient parfois reprocher de faire preuve de trop d'empathie ou de prendre trop de temps. Il semblerait qu'on leur donne des objectifs plus économiques et budgétaires que des objectifs humains. Certains aimeraient pouvoir leur dire que ce n'est pas leur personne qui est critiquée mais le système qu'ils représentent. Dès lors l'idée d'une certaine réconciliation voire d'une alliance avec un personnel sous pression pourrait être imaginée. ■

DE NOMBREUX ENSEIGNEMENTS POUR LES ACTEURS DU SECOURS CATHOLIQUE

Le fondateur du Secours Catholique, Jean Rodhain, invitait déjà à « *Ne pas donner en charité ce qui est dû en justice* ». Cette maxime demeure une boussole de l'action du Secours Catholique. Elle n'est pourtant pas nécessairement le réflexe premier pour un grand nombre de bénévoles qui, mus par un grand élan de générosité, cherchent d'abord à apporter des réponses immédiates aux situations de détresse rencontrées. Aussi bien, comme beaucoup d'associations engagées contre la pauvreté, le Secours Catholique a développé dans son histoire de nombreux modes d'actions pour répondre à des besoins matériels récurrents (distributions alimentaires, de vêtements, aides financières...).

Adapter nos pratiques d'aide aux situations de pauvreté rencontrées sur un territoire est aujourd'hui au cœur de la philosophie d'action du Secours Catholique. Ainsi, les aides directes conservent toute leur pertinence quand il s'agit de faire face à un besoin ponctuel d'une personne ou à une situation de catastrophe. Mais elles trouvent rapidement leurs limites quand les besoins sont récurrents et que les personnes concernées sont nombreuses. La réponse est alors davantage dans l'accompagnement individuel ou collectif vers l'accès aux droits, voire l'interpellation des responsables publics, la mobilisation des délégués locaux du Défenseur des droits ou l'action contentieuse.

Dans cet esprit, lutter contre le non-recours aux droits est une des priorités que s'est fixée le Secours Catholique dans son projet national, dans lequel ses acteurs sont appelés à se mobiliser pour contribuer à ce que chacun puisse accéder à ses droits : « *Cela impliquera*

notamment d'avoir une posture proactive de veille et d'analyse des enjeux d'accès aux droits, mais aussi d'innover pour avoir des modes d'action plus adaptés aux personnes et aux groupes n'ayant pas accès à leurs droits. »

« C'est pas le tout d'avoir des droits, encore faut-il le savoir et pouvoir y accéder concrètement. »

Ce rapport, né des constats du rapport *État de la pauvreté* sur le nombre élevé de personnes en situation de non-recours aux droits, nous apporte plusieurs enseignements :

1. Il confirme la réalité de ce non-recours aux droits, en précise les contours et les ressorts, mais aussi l'impact sur les personnes puisqu'il contribue à aggraver leurs difficultés. Ainsi le rapport valide la priorité politique que doit être l'accompagnement vers l'accès aux droits. Car si ces droits existent, ont été votés ou décidés, il est moralement inadmissible que certains n'y aient pas accès du fait de leur précarité. De plus, ces droits peuvent être déterminants pour sortir durablement les personnes de la pauvreté.
2. Il révèle que les personnes connues des équipes locales ont un taux de non-recours un peu plus faible que les personnes nouvellement rencontrées. C'est encourageant mais le Secours Catholique ne peut pas se satisfaire du taux de non-recours encore observé chez les personnes connues de nous. Y remédier requiert une attention plus aguerrie, une mobilisation de tous plus efficace aussi bien en termes d'accompagnement des personnes que d'interpellation

des acteurs publics concernés. Le fait que les personnes nouvellement rencontrées par le Secours Catholique soient plus sujettes à être en situation de non-recours nous incite à porter une attention privilégiée à leur situation au regard de l'accès aux prestations sociales.

3. Repérer le non-recours aux droits, informer les personnes sur leurs droits, les orienter, les accompagner nécessitent d'être formé à ce repérage, aux conditions d'accès aux droits, aux procédures à enclencher. Les constats sur les difficultés rencontrées par les personnes accueillies entérinent l'importance de sensibiliser et de former les acteurs bénévoles et salariés.
4. Le rapport confirme combien il est important de développer "l'aller vers" les personnes et la mobilité inversée pour toucher toutes celles qui n'osent pas pousser la porte des services sociaux ou des associations. La crise sanitaire nous a déjà amenés à modifier nos pratiques en ce sens, des projets de bus itinérants voient le jour dans de nombreuses délégations pour répondre à ces besoins.
5. Le non-recours aux droits nécessite la mobilisation de tous et une bonne interaction des acteurs. Il ne s'agit pas de faire à la place des personnes, ni non plus à la place des travailleurs sociaux. Nous avons à mieux leur faire connaître notre projet et nos modes d'action afin d'agir de manière complémentaire. Notre rôle n'est pas de pallier une action publique défaillante, ni de nous laisser enfermer dans un rôle de médiateur numérique, rendu indispensable depuis que toutes les démarches doivent se faire en ligne



© ELODIE PERRIOT / SCCF

alors que nous réclamons que des alternatives d'aides demeurent en présentiel ou par téléphone.

6. Ainsi notre réseau de bénévoles dans les permanences d'accueil, mais aussi les 1500 bénévoles du Secours Catholique mandatés en CCAS et CIAS ont vocation à :
- partager aux acteurs publics les difficultés constatées ou permettre aux personnes concernées de le faire elles-mêmes ;
 - mobiliser les services municipaux dans le repérage et le signalement des situations de non-recours aux organismes sociaux compétents ;
 - veiller à la mise en place d'espaces France Services répondant au cahier des charges mentionné plus bas afin de devenir de véritables territoires zéro non-recours aux droits ;
 - garantir un service effectif de domiciliation dans la commune ou l'intercommunalité.

DÉVELOPPER L'INFORMATION ET LA FORMATION SUR L'ENJEU QUE REPRÉSENTE L'ACCÈS AUX DROITS.

DIFFUSER LES OUTILS EXISTANTS

Il existe déjà des formations et des outils pour mieux connaître les droits existants, et y accéder, mais aussi pour apprendre à se poser les bonnes questions quand on accueille une personne. Le module « *Être en relation* » invite à travailler la posture afin de chercher avec la personne des solutions plutôt que de lui imposer les nôtres ; c'est à la fois plus respectueux de la personne et plus efficace.

L'équipe nationale **Aide, entraide et accès aux droits**, composée en "mode tous acteurs" de salariés, bénévoles et personnes ayant l'expérience de la précarité, a travaillé pendant plusieurs mois afin de proposer des outils d'animation

pour permettre aux équipes locales de se lancer dans l'accompagnement vers l'accès aux droits. L'équipe s'est retrouvée 4 jours pour finaliser son travail en janvier 2020. L'accès aux droits a, pour certains, été une vraie découverte, une découverte aussi que c'était possible et pas si difficile que cela de se lancer. Toute l'équipe a eu envie de partager ce qu'elle avait vécu au reste du réseau ; cela s'est fait en participant au conseil d'animation nationale, sur l'intranet et dans les réunions locales.

Ces outils publiés dans un livret pédagogique⁸² réalisé à l'issue de ce travail permettent en particulier d'identifier les freins et les leviers en matière d'implication des acteurs locaux pour faciliter l'accès aux droits, avoir la bonne attitude, repérer les partenaires locaux qui

82. <https://isidor.secours-catholique.org/documents-d-animation/aide-entraide-et-acces-aux-droits>

peuvent aider. Une fiche animation a même été créée permettant d'utiliser le questionnaire dont il est question dans cette étude, pour sensibiliser au non-recours.

Un kit de mini séminaire pour se lancer dans l'accès aux droits a aussi été proposé car l'expérience de travailler deux jours ensemble a semblé très fructueuse à toute l'équipe et permis de développer l'entraide.

Il s'agit maintenant d'utiliser ces outils pour sensibiliser et former les équipes locales.

SENSIBILISER TOUS AZIMUTS

Il nous faut sensibiliser par différents canaux : formations nouveaux bénévoles, sessions nationales des acteurs clés ou encore des bénévoles mandatés dans les CCAS et CIAS, ainsi que par des propositions de journées d'informations ciblées sur les acteurs qui assurent les permanences d'accueil.

Cela passe aussi via les conseils d'animation et les Bureaux, par la proposition à des équipes locales qui seraient intéressées de réfléchir à la lutte très concrète contre les non-recours et agir, par des temps d'échanges entre bénévoles assurant l'accueil et l'accompagnement individuel des personnes qui permettent de repérer le sujet non-recours mais aussi de faire émerger des besoins de formation.

FORMER CEUX QUI VEULENT ALLER PLUS LOIN

Il est envisagé de développer les formations de formateurs à l'accès aux droits pour démultiplier la diffusion de la sensibilisation et les formations d'acteurs locaux pour mieux connaître les prestations, l'action des acteurs et des partenaires mais aussi pour savoir comment et où chercher les informations⁸³, se poser les bonnes questions... d'autant que bien des outils existent déjà.

Repérer, lutter contre le non-recours est nécessaire mais il est aussi important que des acteurs puissent être en capacité d'interpeller les pouvoirs publics lorsque les blocages sont trop nombreux.

PROPOSER DES ACTIONS CIBLÉES CONTRE LE NON-RECOURS

► À des groupes d'entraide, qui pourraient organiser des temps d'échanges :

- sur l'expérience de leurs membres victimes de non-recours ;
- sur des actions d'entraide très concrètes expérimentées pour les réduire ;
- sur des propositions à partager au sein du réseau ;
- sur des actions de plaidoyer à mener localement vers les organismes sociaux ou vers les Maisons de services au public et les espaces France Services, par exemple. Des délégations n'ont pas hésité à collecter précisément les dysfonctionnements et difficultés rencontrées par des personnes accueillies pour les signaler auprès du personnel de leur CAF et proposer de travailler avec lui sur la manière d'y répondre. D'autres se sont lancées dans des actions contentieuses contre des CCAS qui n'avaient pas de service de domiciliation.

► Dans le cadre de démarches d'ACSL⁸⁴ qui se développent, tester l'intérêt de partenaires habituels ou en cours de découverte (groupes informels d'habitants, petites et grandes associations, institutions locales...) sur l'existence du non-recours pour envisager des actions de collaboration concrète sur le territoire de vie commun.

► Inviter les équipes à oser se lancer dans des projets concrets "d'aller vers" pour mieux détecter le non-recours

et accompagner les personnes dans leurs démarches : aujourd'hui, plusieurs délégations se lancent ainsi dans des projets de bus itinérants numériques offrant un appui aux démarches.

► Le fait de garder des "traces" des situations rencontrées, notamment en matière de non-recours, est utile pour le plaidoyer au niveau local. Il est envisagé de mettre en place un outil simple du type "fiche de situation" qui pointerait les constats et permettrait ensuite de pouvoir localement interpeller les institutions sur des situations récurrentes. Cela est actuellement testé par la délégation de Seine-St-Denis, le remplissage de la fiche de situation se fait en vérifiant de manière systématique si tous les droits possibles ont bien été ouverts.

EXEMPLE DE L'UTILISATION DU CHÈQUE ÉNERGIE

Les équipes d'accueil du Secours ont un rôle à jouer en demandant à toutes les familles accueillies si elles ont reçu et utilisé ce chèque énergie (la quasi totalité d'entre-elles en sont bénéficiaires compte tenu de leurs ressources), en détectant les situations où il n'aurait pas été utilisé et dans ce cas en les corrigeant. Elles ont aussi un rôle à jouer par l'explication des utilisations possibles. Ainsi (c'est un exemple cité dans le rapport) si un bénéficiaire veut utiliser son chèque pour acheter du bois de chauffage et qu'il ne trouve pas un marchand de bois qui accepte son chèque (ce qui, au passage, est contraire à la loi) on peut lui conseiller de l'utiliser pour sa facture d'électricité, dont le montant, même en se chauffant au bois, est supérieur au montant du chèque. ■

83. <https://isidor.secours-catholique.org/document/acces-aux-droits-sociaux-repere-1-les-bons-sites>

84. <https://isidor.secours-catholique.org/actualites/sensibiliser-sur-lacsl-pour-se-mettre-en-route>

NOS PROPOSITIONS AUX POUVOIRS PUBLICS

À partir de ces travaux, mais aussi d'autres contributions issues de constats locaux et nationaux⁸⁵, d'échanges avec nos partenaires associatifs et institutionnels, le Secours Catholique a élaboré plusieurs propositions pour lutter plus efficacement contre le non-recours aux prestations sociales :

1. METTRE EN PLACE UNE VÉRITABLE POLITIQUE PUBLIQUE DE LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS

Les administrations et les organismes sociaux, prenant conscience de l'importance de la question du non-accès aux droits depuis plusieurs années, ont affiché leurs intentions d'y remédier. Des premières réponses ont été apportées, de nouveaux modes opératoires sont testés, notamment pour mieux prendre en compte les difficultés des usagers (relecture des documents envoyés, création de simulateurs de droits, simplification de l'ergonomie des sites...). Mais les résultats ne sont pas au rendez-vous.

Il manque une politique publique d'ensemble qui rende cohérente l'action contre le non-recours, dotée d'objectifs clairs, d'un pilotage, d'un suivi et qui articule les nombreux acteurs concernés. Une telle politique pourrait faire l'objet d'une grande loi de programmation pluriannuelle.

85. En particulier un groupe composé en mode "Tous acteurs", c'est-à-dire de personnes en précarité, de bénévoles et de salariés, issus de délégations de diverses régions et du siège national a contribué à la rédaction de « *Enquête d'une protection sociale plus juste* », publiée au sein de notre rapport statistique publié en novembre 2018. Les propositions issues de ce document inspirent celles du présent rapport.

En parallèle d'une telle loi, l'accès de tous aux droits sociaux pourrait être déclaré Grande cause nationale dès 2023 (pour les 25 ans de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions). Il est en effet nécessaire d'engager avec plus de détermination, tous les acteurs publics, privés et associatifs dans la lutte contre le non-recours. De communiquer largement sur la réalité de cette situation, à la fois pour mieux faire connaître au grand public les droits existants et la manière d'y accéder, mais aussi pour lutter contre des préjugés tenaces, en donnant à saisir les difficultés rencontrées par des millions de personnes, tant les procédures sont complexes, les exigences de justificatifs tatillonnes et inadaptées conduisant à l'exclusion de leurs droits ceux qui ont des situations complexes ou ne maîtrisent pas les langages administratifs ou l'usage du numérique.

2. METTRE EN PLACE DES OUTILS PUBLICS DE MESURE RÉGULIÈRE ET DE SUIVI DU NON-RECOURS

Les données concernant le non-recours souffrent aujourd'hui d'être émises par une grande variété d'acteurs, d'être irrégulières et, pour certaines, controversées. Les dernières données publiques concernant le non-recours au RSA remontent ainsi à plus de 10 ans.

Il devrait revenir au ministère des Solidarités, et singulièrement à la DREES, en lien avec d'autres institutions comme la CNAF, de consolider annuellement un tableau de bord du non-recours aux différentes prestations et aides sociales, en s'appuyant sur l'ensemble des organismes et services administratifs concernés. La DREES y réfléchit

actuellement⁸⁶. Un tel suivi, qui pourrait s'inspirer par exemple, des mesures effectuées chaque année au Royaume-Uni concernant le non-recours et les "sommes non réclamées"⁸⁷, permettrait une meilleure analyse de l'impact des politiques publiques.

Un tel instrument de suivi est en effet, indispensable pour concevoir des politiques publiques efficaces dans la lutte contre le non-recours et pour en évaluer la pertinence. Il devrait être présenté chaque année au Parlement au moment de l'examen du PLF et du PLFSS.

3. FIXER AUX ORGANISMES DES OBJECTIFS CONTRAIGNANTS DE RÉDUCTION DU NON-RECOURS

Les caisses et organismes versant des prestations sociales ont, d'ores et déjà, par convention avec l'État, des obligations quant à l'information des bénéficiaires. Cette responsabilité demeure toutefois théorique, puisqu'elle n'est jamais engagée dans les faits. Le Secours Catholique propose que soient fixés, pour chaque caisse au niveau territorial, des objectifs contraignants de diminution du non-recours, avec un suivi de l'atteinte de ces objectifs et un mécanisme financier de « bonus/malus ». Cette solution pourrait être mise en œuvre en s'appuyant sur l'opposabilité des conventions d'ob-

86. Hannafi C. et Le Gall R. (2020), "Measuring non-take-up of social benefits in France: focus on the RSA and the PA", Expert workshop 'non-take-up and coverage' of social benefits.

87. <https://www.gov.uk/government/publications/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2018-to-2019/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2018-to-2019>

jectifs de gestion (COG) signées entre l'État et les caisses de Sécurité sociale. Une obligation de résultats suppose l'existence d'un tableau de suivi annuel du non-recours qui présente des données par caisse ou organisme à la fois à l'échelon national, mais aussi à l'échelon territorial pertinent. Dans l'intervalle, la contractualisation pourrait s'opérer autour d'obligations de moyens pour réduire le non-recours.

4. FAIRE LA TRANSPARENCE SUR LES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES LIÉES AU NON-RECOURS

L'une des raisons probables pour lesquelles la Puissance publique hésite à se mobiliser pleinement dans la lutte contre le non-recours est qu'il est source d'économies budgétaires. Des économies pour les uns, qui résultent en coûts accrus pour les autres (dès lors que les personnes hors droits renoncent à des soins ou font appel à des aides facultatives, caritatives ou autres). Ainsi, pour le RSA, même si les calculs restent difficiles, on peut estimer que la non-dépense est d'environ 3 à 4 milliards d'euros qui devraient s'ajouter aux sommes versées aujourd'hui.

Pour éviter tout risque que les droits sociaux ne s'inscrivent dans des logiques comptables et pour qu'ils deviennent pleinement ce qu'ils sont censés être, des droits créance, le Secours Catholique préconise en premier lieu la publication annuelle, au moment du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, d'une estimation des économies estimées l'année précédente du fait du non-recours. Une estimation certes plus aisée pour le chèque énergie, par exemple, que pour le RSA. En second lieu, le Secours Catholique invite à allouer une somme équivalente aux économies ainsi réalisées à un Fonds de réserve pour l'accès aux droits, destiné d'une part à financer les retards de prestations aux ayant droit qui en feraient la demande (comme les contribuables peuvent faire ap-

paraître pendant plusieurs années certaines pertes ou amortissements), d'autre part à abonder les politiques de lutte contre le non-recours et les politiques d'insertion.

5. SIMPLIFIER AU MAXIMUM LES DÉMARCHES

Notre enquête confirme combien la complexité des démarches découpage et est source de non-recours. Elle pointe aussi le fait que l'Administration et les organismes sociaux ont du mal à gérer la complexité de certaines situations et du cumul des difficultés. « *L'Administration veut faire entrer nos vies rondes dans des cases carrées.* » Une des manières d'y répondre est de questionner toutes les exigences de justificatifs à fournir et de conditions à remplir en vue de les alléger et d'éviter de créer des exclusions. Une autre est de mettre en place un accès automatisé aux droits sociaux sur la base de la confiance en autrui, avec un versement dès la demande, puis des contrôles a posteriori. Une banque de données, actualisée régulièrement et qui suivrait la situation de chaque personne, pourrait permettre à la fois, un versement automatique ainsi qu'une réduction du nombre de démarches administratives à accomplir. La question de la protection des données se pose, mais des systèmes d'anonymisation et de protection existent déjà dans de nombreux domaines. Dès lors, il faudrait :

Se rapprocher de **l'automatisme des droits**

Certaines allocations, comme les allocations familiales, sont aujourd'hui versées de manière automatique, une fois les droits ouverts. Certaines ont été couplées au versement d'autres allocations, ainsi un allocataire du RSA ou de l'ASPA doit faire une première demande pour bénéficier de la Complémentaire santé solidaire, mais ensuite elle lui est automatiquement attribuée. On pourrait même imaginer qu'il n'ait pas à faire cette première démarche, une fois le RSA ou l'ASPA attribués.

Aller vers l'automatisme supprime une démarche administrative et limite le non-recours. Ainsi, depuis que le versement de la Prime d'activité a été simplifié et rendu plus automatique (automatisme de l'information tout au moins), le taux de recours est beaucoup plus élevé que l'ancien RSA activité : 68% contre 27% (source DREES en 2017).

Le versement automatique des prestations se heurte pour le moment à des difficultés que les administrations ne savent pas entièrement maîtriser, mais c'est bien à elles de gérer cette complexité et non pas aux administrés. Elles pourraient se rapprocher des autorités belges qui réfléchissent à une automatisme des droits⁸⁸. En outre, la mise en place de l'impôt à la source, en 2019, crée des conditions pour avancer vers l'attribution automatique des prestations sociales.

Faire profiter pleinement les allocataires du principe « Dites-le-nous une fois »

En 2018, le Gouvernement a annoncé vouloir mettre la confiance et la simplicité au cœur des relations entre les citoyens et leurs administrations. Cinq mois après la promulgation de la **Loi pour un État au service d'une société de confiance**, du 10 août 2018, deux décrets sont venus en préciser la mise en œuvre. Le décret « *relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations* » décline le principe du « *Dites-le-nous une fois* », un des piliers de cette loi, qui consacre un changement de taille dans les relations entre usagers et administrations : désormais, un usager, particulier ou entreprise, entreprenant une démarche administrative n'est plus tenu de fournir certaines informations ou pièces justificatives (revenu fiscal de référence, justificatif d'identité, attestation de droit délivrées, par les organismes de Sécurité sociale) déjà détenues par l'Admi-

88. Voir par exemple : <https://www.luttepauvre.be/publications/automatisationdroits.pdf> et <https://www.luttepauvre.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/AUTOMATISATION.pdf>

nistration. Cette orientation va dans le bon sens, mais les effets réels tardent encore à se concrétiser concernant les démarches pour faire valoir ses droits, notamment aux minima sociaux.

Avoir affaire à un **interlocuteur unique** au sein de chaque institution est une autre solution privilégiée pour pallier de nombreux problèmes administratifs. Une seule personne aurait alors accès aux données et à la situation du demandeur et s'occuperait de toutes ses demandes.

Simplifier l'octroi du chèque énergie

Le chèque énergie est envoyé par courrier aux familles bénéficiaires, identifiées à partir de leurs revenus fiscaux par l'Administration (ce qui est un bon exemple d'automatisation des droits). Mais 20% de ces familles ne l'utilisent pas, le plus souvent par incompréhension du courrier (il fait sept pages avec les annexes) : on peut prendre ce courrier pour une publicité, ne pas comprendre comment utiliser le chèque...

Pour améliorer l'utilisation du chèque énergie, le Secours Catholique recommande de remplacer ce dispositif par une attribution totalement automatisée. Le bénéficiaire n'aurait rien à faire sauf, éventuellement à dire qu'il refuse l'aide s'il ne la veut pas. Si le dispositif n'est pas automatisable, il faudrait au moins revoir le courrier pour en améliorer la lisibilité et faire une communication de proximité sur ce chèque auprès des destinataires potentiels.

6. PRÉVENIR LES RUPTURES DE DROITS

Notre enquête démontre la prévalence d'un non-recours diffus, autrement dit d'épisodes de non-recours, souvent liés à des changements de situation des allocataires. Pour y remédier, il faut :

Développer la relation de confiance avec les allocataires

La loi pour une société de confiance a été pensée d'abord à l'attention des contribuables concernant les impôts

déclaratifs. En revanche, ce sont toujours les préjugés et les suspicions qui dominent à l'égard des plus modestes, entraînant notamment des enquêtes (par ailleurs légitimes) sur l'éligibilité des allocataires et des suspensions de versement de prestations en cours d'enquête. Il est **nécessaire que les ruptures de droits (suspension des allocations) ne soient plus effectuées** par les administrations en cours d'enquête. La CNAF et les CAF doivent s'y engager.

Assurer le maintien de prestations pendant les périodes de transition

Il y a quelques années, le secrétariat général de la Modernisation de l'action publique avait repéré que certains changements de situation de vie pouvaient créer du non-recours : naissance, veuvage, départ à la retraite, déménagement, sortie de prison. Il avait été préconisé d'essayer d'anticiper ou de mieux repérer ces changements pour prendre contact avec ces personnes. Notre enquête montre que ces problèmes perdurent, en particulier lors des déménagements entraînant un changement de département. Le principe de la continuité des droits doit être appliqué ici, de façon plus efficace, par une meilleure coordination entre les différentes caisses.

Il faut pouvoir assurer le maintien du versement de certaines prestations dans certaines situations particulières : le RSA jusqu'au versement effectif des pensions de retraite par exemple, ou le maintien des prestations sociales lors d'un déménagement.

Mettre un terme aux sanctions à l'encontre des allocataires du RSA

Le Secours Catholique a estimé, avec Aequitaz, que plus de 115 000 ménages allocataires du RSA faisaient l'objet de sanctions chaque année, le plus souvent pour non-présentation à des rendez-vous ou pour non-signature de documents (contrat d'engagements réciproques), les privant des maigres ressources que leur apportait le RSA. Il faut mettre un terme à ces sanctions, hormis dans les cas de fraude délibérée,

de façon à assurer un socle de revenu minimum à chaque citoyen⁸⁹.

7. EXPÉRIMENTER DES TERRITOIRES ZÉRO NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES À PARTIR DES ESPACES FRANCE SERVICES

Une expérimentation « **Territoires Zéro non-recours aux droits** » est proposée dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté lancée en septembre 2018, sans autres précisions. Dans son principe, elle a pour but d'identifier, à l'échelle d'un bassin de vie, d'une communauté de communes, voire d'un département, tous les freins à l'accès aux droits, et de tenter de les lever.

L'idée, défendue par le Secours Catholique, s'inspire de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, en particulier dans son aspect mobilisation des acteurs pour partager leurs informations, croiser leurs actions, innover dans la manière de repérer et accompagner les personnes. L'enjeu est que des collectivités, services sociaux, organismes de protection sociale ou associations puissent se mobiliser ensemble dans un même territoire pour faire avancer l'accès aux droits dans leur territoire.

Mais cette idée ne fait encore l'objet que d'une seule expérimentation territoriale (en Corse). Il convient désormais de mener à bien cette expérimentation, assortie des moyens nécessaires, dans un nombre significatif de territoires.

La réussite d'une telle expérimentation suppose une étroite collaboration entre la préfecture, le conseil départemental, Pôle emploi, la CAF, la MSA, la Carsat, les CCAS ou CIAS, les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD), les missions locales, les PASS, les CPAM, les centres de santé, les associations et des représentants de personnes en situation de précarité, avec la désignation formelle d'un chef de file en

89. Aequitaz et Secours catholique (2020), *op. cit.*

charge de la coordination. C'est à cette condition que les personnes concernées pourront entrer en dialogue, avec un nombre restreint d'interlocuteurs. Il s'agit pour eux de vaincre la peur d'affronter un monde administratif perçu comme opaque, mais aussi pour les administrations de se mettre en capacité de remplir leurs obligations. Cette coordination doit prendre place même en dehors de l'étude de cas complexes.

Ces territoires pourraient s'appuyer sur les Maisons de service aux publics, ou espaces France Services.

8. ASSURER PARTOUT EN FRANCE LA PRÉSENCE DE SERVICES SOCIAUX HUMAINS ET À PROXIMITÉ

Parmi les facteurs identifiés du non-recours, se trouvent **différentes formes d'éloignement** :

- **géographique**, quand vous n'avez pas d'adresse, ni de lieu en proximité, pour vous en créer une, ou quand faire ses démarches suppose d'aller si loin que cela devient un parcours du combattant;
- **numérique**, pour celles et ceux qui ne sont pas équipés, qui ont besoin d'être accompagnés dans l'usage des interfaces numériques, ou qui ne rentrent pas dans les cases prévues par l'administration.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de :

Tenir la promesse d'espaces France Services de qualité et en proximité

Les **espaces France Services** se développent sur tout le territoire, dans le sillage des Maisons de service au public (MSAP). Selon les engagements du Chef de l'État au sortir du Grand débat national en 2019, chaque canton doit être doté d'un EFS afin d'être accessible à moins de 30 minutes de chez chaque citoyen⁹⁰.

90. Pour mémoire, en 2017, Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des Territoires du gouvernement d'Edouard Philippe, promettait une proximité plus forte encore (à moins d'un quart d'heure).

Ces espaces ont pour vocation d'être des guichets uniques de service. Ils doivent proposer des permanences pour permettre aux usagers d'effectuer les démarches relevant de divers organismes tels que : la Caisse d'allocations familiales, les ministères de l'Intérieur, de la Justice, des Finances publiques, la Caisse nationale d'Assurance maladie, la Caisse nationale d'Assurance vieillesse, la Mutualité sociale agricole, Pôle emploi, La Poste.

Ce socle de services pourra être enrichi par les collectivités locales et d'autres partenaires, en fonction des besoins locaux exprimés par les citoyens. Ils peuvent devenir un lieu essentiel de lutte contre le non-recours si réellement ils sont dotés de moyens suffisants, si le cahier des charges est rigoureux : horaires d'ouverture larges, accès en transports en commun possible, présence de médiateurs numériques pour accompagner les personnes dans leurs démarches et reliés à des interlocuteurs directs dans chaque organisme social ou administration. Il est indispensable d'obtenir une garantie de réponses dans des délais raisonnables.

Nous préconisons qu'un conseil consultatif des usagers puisse être systématiquement créé afin d'en vérifier le bon fonctionnement et de faire des propositions. Il faudrait aussi y développer les permanences des **délégués locaux du Défenseur des Droits**. Cela permettrait aux citoyens s'estimant lésés par une administration dans l'accès à leurs droits de mieux identifier les possibilités de médiation gratuite par ces intervenants rigoureux.

L'objectif était fixé par le gouvernement de 2000 Espaces France services en 2022. En janvier 2021, 1123 EFS avaient déjà été labellisées en métropole et dans les territoires ultramarins.

Développer "l'aller vers"

Un grand nombre d'ayant-droits ne se rendent pas auprès des services sociaux parce qu'ils sont trop loin ou parce qu'ils estiment que ce n'est pas

pour eux. Aussi bien, notamment dans des territoires ruraux ou en périphérie des villes, **les services sociaux gagneront à "aller vers" les habitants**, selon le principe de la mobilité inversée déjà à l'oeuvre dans plusieurs départements où des services sociaux ont mis en place des bus itinérants pour l'accès aux droits ou l'insertion⁹¹.

Parvenir à 100% de domiciliations

La mise en œuvre effective des schémas départementaux de domiciliation devrait permettre d'atteindre cet objectif partout. Rappelons qu'il ne peut y avoir d'accès aux droits sans adresse. La domiciliation est une obligation des CCAS/CIAS, pourtant trop de personnes ont encore beaucoup de difficultés à l'obtenir. L'hypothèse de permettre la domiciliation dans les MSAP (ou espaces France Services) doit être évaluée avec prudence pour ne pas dédouaner les CCAS/CIAS de leurs obligations et tenir compte de l'éloignement du lieu d'habitation.

9. METTRE EN PLACE UNE POLITIQUE D'INFORMATION ET D'ACCOMPAGNEMENT SPÉCIFIQUE POUR LES POPULATIONS LES PLUS EN RISQUE DE NON-RECOURS

L'enquête met en évidence le risque accru de non-recours dans certaines catégories de populations, en particulier les personnes en fin de droits au chômage, les pères seuls, les étrangers. Dès lors, chacune de ces populations doit faire l'objet d'un plan d'action spécifique des Pouvoirs publics pour assurer plus encore qu'une information générale de ces publics sur leurs droits : des explications personnalisées et un accompagnement individualisé pour leur faciliter l'accès aux droits⁹².

91. On retrouve les principes de l'aller vers dans cette note sur la formation aux travailleurs sociaux : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/note_de_cadrage_aller_vers.pdf

92. Voir Warin P. (2013), « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », Informations sociales, n°178, p. 52-62.

10. METTRE EN PLACE L'ENGAGEMENT D'UN RÉFÉRENT UNIQUE POUR CHAQUE ALLOCATAIRE

Avoir affaire à un interlocuteur unique au sein de chaque institution est une solution à privilégier pour pallier de nombreux problèmes administratifs. Celui-ci aurait accès aux données et à la situation du demandeur et s'occuperait ses diverses demandes de celui-ci.

La concertation sur le service public de l'insertion et l'emploi a conclu, dans les documents de synthèse publiés en décembre 2020, à l'importance pour les allocataires du RSA de disposer d'un référent (unique) de parcours. Un tel dispositif, promu par le Secours Catholique, permettrait, moyennant la formation continue des travailleurs sociaux sur l'évolution des droits sociaux, de permettre un meilleur accès aux droits.

Mais cette stratégie demande des moyens au plus près du terrain, or les moyens dédiés à l'insertion par les départements sont en réduction constante depuis plusieurs années. Ainsi, les dépenses d'insertion pour les allocataires du RSA ont reculé de 700 millions d'euros en 2015 à 515 millions d'euros en 2019, alors même que le nombre d'allocataires était stable. Il revient à l'État de placer les moyens accrus de l'insertion au cœur de sa contractualisation avec les départements dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ces conventions, dont le contenu a été construit avec l'ADF, assurent la mise en œuvre d'objectifs définis conjointement, avec des résultats à atteindre, des référentiels et des indicateurs de suivi. Elles portent notamment sur la généralisation des démarches de premier accueil social inconditionnel, de référent de parcours et de l'amélioration de l'insertion et l'accompagnement des allocataires du revenu de solidarité active. Un fonds de contractualisation, d'un montant 135 millions d'euros en 2019 sera porté a minima à 210 millions d'euros en

2022 pour financer les projets des départements signataires. Il faudra donc suivre attentivement les résultats des démarches engagées. ■

Ce présent rapport s'intègre comme un des ingrédients du travail réalisé par le Secours Catholique et d'autres associations pour promouvoir un **Revenu minimum garanti** qui améliore le RSA dans quatre directions :



UN REVENU GARANTI SANS CONTREPARTIE. Le RSA est censé être un droit (sous conditions de ressources), mais en réalité, il est assorti de contreparties qui fonctionnent comme des menaces de sanction. Si les termes du contrat d'engagements dits réciproques (mais souvent imposés à l'allocataire) ne sont pas respectés, ou si le contrat n'est pas signé, la personne concernée et sa famille peuvent se voir retirer tout (radiation) ou partie du RSA (sanction financière pouvant aller jusqu'à 80% du montant du RSA). Dans notre rapport avec Aequitaz, nous estimons qu'au moins 115 000 foyers sont concernés. C'est pourquoi nous demandons la fin de ces sanctions humiliantes, facteurs de non-recours au RSA, et plongeant des familles entières dans la misère. Le Revenu minimum doit être garanti, c'est-à-dire constituer un socle inaliénable.



UN ÉLARGISSEMENT DES ALLOCATAIRES ÉLIGIBLES. Deux grandes catégories de personnes sont exclues pour une large part de l'accès au RSA : les jeunes majeurs de moins de 25 ans (sauf s'ils ont des enfants ou ont travaillé plusieurs années) et les étrangers résidant régulièrement en France depuis moins de 5 ans (sauf s'ils sont de l'UE ou s'ils ont le statut de réfugié). Or ces deux catégories de personnes sont particulièrement touchées par la pauvreté, et la crise économique et sociale actuelle risque de plonger nombre d'entre-eux dans la misère. C'est pourquoi le Secours Catholique demande que le Revenu minimum soit aussi garanti aux jeunes majeurs de moins de 25 ans et à tous les étrangers en situation régulière.



UN REVENU D'UN MONTANT SUFFISANT POUR VIVRE. L'analyse du budget des personnes et des familles accueillies au Secours Catholique met en évidence les choix impossibles auxquels elles sont confrontées, entre se nourrir et vêtir ses enfants, se chauffer ou réparer le véhicule... (cf. rapport *État de la pauvreté 2020*). Aussi demandons-nous que le RMG soit porté d'emblée au seuil de grande pauvreté à 40% du revenu médian (714€ pour une personne seule), et progressivement à 50% du niveau de vie médian (893€). C'est nettement mieux que le montant du RSA actuel (497€ + 68€ de forfait logement pour une personne seule), mais cela reste un minimum, bien au-dessous du seuil de pauvreté (60% du niveau de vie médian), permettant simplement de sortir la tête de l'eau.



UN ACCÈS FACILITÉ AU REVENU MINIMUM. Beaucoup de personnes n'ont pas accès au RSA alors qu'elles y sont éligibles. C'est le cas pour environ 1/3 des personnes éligibles au RSA parmi celles accueillies au Secours Catholique. C'est pourquoi il est important de simplifier au maximum, voire d'automatiser l'accès au Revenu minimum garanti. Le présent rapport en montre toute l'importance.



L'OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET SERVICES (Odenore), créé en 2002, est un dispositif de recherche du Laboratoire des sciences sociales PACTE, de l'Université Grenoble-Alpes. Situé à la Maison des sciences de l'homme (MSH) Alpes dont il co-pilote l'un des axes scientifiques, l'Odenore a fait du non-recours aux droits sociaux fondamentaux, un objet d'études mais également une grille d'analyse des politiques publiques et des transformations des systèmes de protection sociale et de santé.

Odenore

MSH-Alpes
BP 47
38040 GRENOBLE CEDEX 9
www.odenore.msh-alpes.fr

Contacts :

Antoine Rode, antoine.rode@univ-grenoble-alpes.fr

Hélène Revil (responsable scientifique de l'Odenore), helena.revil@umrpacte.fr



LE SECOURS CATHOLIQUE-CARITAS FRANCE est une association de lutte contre la pauvreté qui mobilise 66 000 bénévoles et près de 1 000 salariés en faveur de la solidarité, en France et dans le monde. Créée en 1946, l'association s'attaque à toutes les causes de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion, elle interpelle l'opinion et les Pouvoirs publics et propose des solutions dans la durée. Elle place au cœur de son action, la participation des personnes en situation de précarité et le renforcement de la capacité de tous, à agir ensemble.

Secours Catholique-Caritas France

106 rue du Bac
75007 Paris
www.secours-catholique.org

Contacts :

Delphine Bonjour, delphine.bonjour@secours-catholique.org

Daniel Verger, daniel.verger@secours-catholique.org

Jean Merckaert, jean.merckaert@secours-catholique.org