

Le non-recours aux droits et aux services sociaux **Changer les postures professionnelles** **pour toucher les publics en situation de précarité**



<http://referentiel.nouvelobs.com>

Les dispositifs français de lutte contre les exclusions sociales n'atteignent pas l'ensemble des publics qu'ils visent. Leur non-usage par un grand nombre d'ayants droit s'explique en partie, par les effets de stigmatisation produits par ces institutions. Des initiatives plus atypiques parviennent cependant à prévenir ce phénomène de non-recours.

"Souvent imputé à la complexité des démarches, ou de l'accès à l'information, qui sont autant de difficultés à prendre en compte, le non-recours aux droits et aux services sociaux ne réside-t-il pas aussi dans la difficulté des ayants droit à répondre aux normes édictées par les institutions du social ?".

C'est une des questions posées en préparation du colloque "*Le non-recours en débat*", qui s'est tenu à l'Université d'Angers le 6 décembre 2013. En réunissant chercheurs, professionnels de l'action sociale et élus locaux, ce colloque ambitionnait de trouver des réponses à une question particulièrement mise en lumière à l'heure actuelle, dans le champ de la lutte contre les exclusions.

"Est considéré dans une situation de non-recours toute personne qui, quelle qu'en soit la cause, ne bénéficie pas d'une offre publique de droits et services à laquelle elle pourrait prétendre."

Cette définition du non-recours proposée par l'Odenore*, est celle qui a été reprise dans le "*Rapport du Gouvernement sur la pauvreté en France*" de décembre 2012.

Dans un contexte de massification de la précarité, ce rapport sur la pauvreté, dans lequel le phénomène du non-recours aux droits et aux services sociaux est mis en avant, questionne l'efficacité de nos dispositifs de solidarité.

*Voir encadré suivant

Si l'on manque d'informations statistiques et d'études complètes sur ce phénomène, le non-recours aux droits et aux services sociaux est désormais reconnu par les pouvoirs publics, notamment depuis des premières évaluations parues sur le RSA en décembre 2011, qui ont révélé que près de la moitié des potentiels bénéficiaires de cette prestation ne l'avait pas demandée. Le taux de non-recours au seul "RSA activité" avait été évalué alors à 68% !

Ces chiffres, outre de "tordre le cou" à certaines idées reçues sur la fraude sociale et l'assistanat, ont contribué à faire émerger une nouvelle catégorie de l'action publique.

"Lutter contre le non-recours" est ainsi devenu l'un des axes prioritaires du gouvernement dans son Plan pluri-annuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013.

TROIS QUESTIONS À



Philippe Warin*

Directeur de recherches au CNRS
et responsable scientifique
de l'Observatoire des non-recours
aux droits et services (Odenore).

"Des baromètres du non-recours"

Pourquoi cette mise en évidence actuelle du non-recours ?

Aujourd'hui, les acteurs publics se saisissent de cette question sous l'effet essentiellement de l'évaluation du RSA. Cette enquête nationale, qui présentait pour la première fois des modules de question sur le non-recours, indiquait des taux très élevés. La question n'est pas passée inaperçue à quelques mois des élections présidentielles, dans un moment politique plutôt opportun pour être remarquée. Le nouveau gouvernement s'en est saisi comme axe possible de lutte contre les exclusions.

On pointe souvent le non-recours aux prestations financières d'aide sociale, y a-t-il d'autres formes de non-recours ?

On ne peut limiter la question du non-recours aux seules prestations sociales ou financières. Il y a d'autres types de prestations et dispositifs d'accompagnement divers. Quand vous mettez le doigt sur la "non-demande", on a toute une palette de raisons qui vont des calculs coûts/avantages que font les usagers par rapport à des offres d'insertion, à de véritables désaccords de fond qui sont exprimés lorsque l'offre proposée paraît inacceptable. On est là davantage dans des conflits de normes. Une autre forme de non-demande renvoie aux personnes qui se mettent à distance par rapport à leurs droits, du fait de l'idée de plus en plus relative qu'ils ont de leur citoyenneté. Ce sont les effets de rapports de domination et de stigmatisation. On assiste là à une forme de non-demande par repli ou désillusion.

Ne manque-t-on pas d'études qualitatives sur ces sujets ?

Globalement, il faudrait parvenir à armer les acteurs des politiques publiques, mais aussi les professionnels, de dispositifs de suivi et d'évaluation du non-recours. Avec Odenore, nous avons décidé de mettre en place à l'échelle micro territoriale "des baromètres du non-recours", où se réunissent différents acteurs de l'intervention sociale. Il faudrait en cela que l'on puisse poser les termes, qui permettent aux acteurs des politiques publiques de penser celles-ci, à la fois dans leur construction et leur évaluation, à partir de leurs publics et à partir de l'usage et du non-usage que ceux-ci font de l'offre publique. Il y a là un enjeu qui est majeur.

* Bibliographie de Philippe Warin à consulter en ligne sur le site de l'Odenore : <http://odenore.msh-alpes.fr/>

Le non-recours est souvent expliqué par des facteurs liés à la complexification des dispositifs de solidarité, à des critères d'éligibilité à des prestations de plus en plus ciblées et segmentées, ou par le manque d'informations des ayants droit.

Les études existantes évoquent ce phénomène essentiellement pour ce qui concerne l'accès des personnes aux prestations financières d'aide ou de protection sociale, mais beaucoup moins concernant le non-usage des dispositifs d'accompagnement destinés aux publics en situation de précarité. Le Rapport du Gouvernement sur la pauvreté en France indiquait malgré tout l'existence d'autres motifs de non-recours :

"Les programmes sociaux centrés sur les populations les plus vulnérables et démunies peuvent renvoyer un signal négatif et stigmatisant, pour des raisons sociologiques ou culturelles au sein de certaines populations, de nature à les dissuader d'y recourir."

La non-demande : difficile à appréhender

L'Odenore distingue trois types de non-recours : le non-recours par *"non-réception"*, par *"non-connaissance"* et par *"non-demande"*. Une dernière forme de non-recours plus complexe et difficile à appréhender.

Philippe Brégeon, sociologue à l'Université de Poitiers s'intéresse au rapport qu'entretiennent les individus avec les institutions : *"Il y a toujours eu des personnes qui sont demeurées à distance des dispositifs d'aide"*.

Pour expliquer ce phénomène, le sociologue met en avant ce qu'il décrit comme une *"singularité paradoxale des dispositifs sociaux d'insertion, qu'il qualifie de discrétionnaires et arbitraires"*, en les comparant au droit commun. Ces dispositifs fonctionnent encore beaucoup selon lui, *"sur la base d'appréciations morales à partir desquelles les individus sont catégorisés"*. Philippe Brégeon prend comme exemple les commissions d'examen des candidatures à l'entrée des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Il observe que l'admission d'un individu dépend en partie de sa capacité *"à présenter une figure congruente par rapport à ce que l'institution peut attendre de lui"*.

Méfiance à l'égard des institutions

Ces effets de stigmatisation produits, pour Philippe Brégeon, par l'institutionnalisation des dispositifs alimentent une méfiance chez certains ayants droit, qui cherchent selon lui, *"à préserver leur identité en se tenant à distance des figures d'autorité que représentent les travailleurs sociaux et les institutions"*. Il décrit chez certains jeunes qu'il a rencontrés dans le cadre de son "Enquête sur la jeunesse déqualifiée", une *"éthique de ne pas demander"*, notamment chez des jeunes qui ont paradoxalement un long parcours en institution.

Mais si certaines personnes se tiennent à distance des dispositifs d'accompagnement pour le sociologue, c'est aussi parce qu'au final, *"les usagers sentent que ces dispositifs d'insertion sont peu qualifiants, assez peu promotionnels pour eux-mêmes."*

En pointant les rapports de domination et les effets de stigmatisation produits par les institutions sur les usagers, Philippe Brégeon relance une ancienne mise en cause du travail social, sous l'influence des travaux notamment de Pierre Bourdieu ou de ceux d'Erwin Goffman dans les années 70. Mais son analyse porte également de fait, sur la question de l'efficacité de ces dispositifs institutionnels d'accompagnement.

La non-demande met ainsi en exergue les tensions qui structurent les politiques sociales, à partir d'une idée jusqu'alors peu envisagée sur les usages des droits et des services sociaux : les destinataires peuvent ne pas avoir envie et se tenir à distance de l'offre proposée.

Certaines initiatives plus atypiques semblent pourtant susceptibles d'apporter des "réponses" à cette non-demande par repli ou par désillusion.

* BREGEON Philippe, *"Parcours précaires. Enquêtes sur la jeunesse déqualifiée"*, Presses Universitaires de Rennes, 2013

REPORTAGE

La Barque : lieu d'accueil informel, pour "lutter contre le mal social"



La Barque Rapport d'activité 2012

En centre ville de Tours, au cœur d'une rue commerçante très fréquentée, la Barque lève son rideau. Ce bar associatif sans alcool, ouvert à tout public, propose un accueil et une aide aux personnes en situation de précarité, basée sur la libre adhésion et l'anonymat. Une quinzaine de personnes remplissent vite ce lieu, dont l'espace étriqué et le mobilier rappellent l'ambiance des petits bistrot de quartier.

Une éducatrice et un stagiaire assurent cet accueil qui se veut "chaleureux". Les gens s'appellent par leur prénom, dans un mélange des genres surprenant. Ici, pas de rendez-vous ou d'obligation de faire une démarche. L'aide se fait dans l'échange informel. Des travailleurs sociaux assurent des permanences et la solidarité s'exerce aussi entre les clients, invités à s'impliquer dans des actions culturelles ou solidaires organisées par la structure.

Aujourd'hui, R., 20 ans, a préparé un tiramisu. Habitué du lieu, il évoque les raisons pour lesquelles il vient régulièrement : *"Ici c'est un café et c'est pas cher. Je viens pour rencontrer des gens et passer des coups de fil pour des démarches. On voit les autres se bouger, alors on se bouge."* R. est sans domicile fixe. Il voudrait s'occuper d'un restaurant social mais ajoute : *"Pour ça pas besoin de l'Etat"*.

D'autres clients évoquent cette désillusion, dans leurs rapports avec les institutions. Ils réprochent notamment, le besoin de devoir se justifier en permanence de leur situation. J., 35 ans, hébergé chez un ami, vient à La Barque car *"c'est un lieu qui n'impose pas des manières d'être ou de faire, il n'y a pas de barrière entre les gens qui bossent et les usagers"*.

Barbara Demcak, éducatrice en charge de ce lieu, reconnaît la place quelque peu "à la marge" que celui-ci occupe, mais précise : *"La barque est un lieu d'accueil pour des personnes qui souhaitent juste être accueillies, mais c'est aussi un lieu d'orientation pour ceux qui souhaitent accéder à des droits"*.

Une expérience à retenir, en tant qu'action possible contre le non-recours.

Le non-recours réinterroge les pratiques et les notions fondamentales du travail social. Il donne aussi l'occasion d'en saisir les transformations actuelles (impératifs de rationalisation et d'efficacité en termes de résultats).

La diffusion de cette question traduit le besoin d'évaluation des politiques publiques et l'enjeu de reconnaissance des ayants droit. Elle conduit les acteurs de ces politiques à reconsidérer leur production, qui pourrait être modifiée si l'on revisite les rapports aux destinataires.

Le Plan pluri-annuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale va dans ce sens, en posant quatre principes :

- La "*non stigmatisation*" des personnes en situation de pauvreté ou de précarité,
- Leur "*participation*" à l'élaboration ou au suivi des politiques publiques,
- Le principe de "*juste droit*",
- Le "*décloisonnement des politiques sociales*".

Comment les responsables des collectivités territoriales s'emparent-ils de ces questions ?

Favoriser la participation des usagers

Martial Bourdais, directeur de l'insertion et de la prévention des exclusions au Conseil Général d'Indre et Loire, qui définit le non-recours comme "*une vraie préoccupation*", reconnaît malgré tout que ce phénomène reste très difficile à évaluer. Ce responsable local met en avant la diversité des publics, dans un contexte où les situations de précarité augmentent sur un rythme soutenu depuis 2011.

Il évoque la constitution de groupes ressources de bénéficiaires du RSA, qui a notamment permis l'amélioration des outils de communication à destination des allocataires, mais admet que "*c'est moins une action contre le non-recours, que la question d'être efficaces avec les personnes qui se présentent devant nous.*"

Si l'accès aux droits est une priorité, et que le rapport aux institutions des usagers pose question, la non-demande n'est pas encore un axe d'intervention majeur, pour des collectivités déjà soucieuses d'améliorer l'offre en matière d'insertion, dans un contexte économique qualifié de "*tendu*".

Le non-recours est donc un phénomène complexe qui n'implique pas qu'un seul niveau de réponse, ni qu'un seul acteur à mobiliser. C'est aussi aux professionnels de

l'intervention sociale qu'il revient d'envisager des formes de relations qui soient davantage participatives, et donc moins asymétriques avec les usagers.

La mise en évidence de cette question révèle la nécessité d'innover, pour construire des dispositifs qui touchent plus efficacement les publics en situation de précarité. L'intérêt de certaines expériences existantes et parfois atypiques (Reportage) apparaît également. "Changer les postures professionnelles" est une des voies envisagées par les participants au colloque d'Angers sur le non-recours.

Les assises du travail social, prévues en 2014, ne manqueront sans doute pas d'examiner cette perspective.

Sacha Sekulovski*

*Article remis le 9 février 2014, dans le cadre d'une épreuve au Diplôme d'État d'Ingénierie Sociale, à l'Institut du Travail Social de Tours.

