

Dewez Annick

LE NON-RECOURS AUX DROITS SOCIAUX DES PUBLICS VULNERABLES

PREPARATION AU CAPET STMS

ESPE D'Antony
Université de Cergy-Pontoise

Juin 2018

SOMMAIRE

INDEX DES SIGLES	2
INTRODUCTION	3
CHAPITRE 1 : APPROCHE SCIENTIFIQUE DU NON-RECOURS	4
1.1. CONTEXTE HISTORIQUE DE L'EMERGENCE DU NON-RECOURS	4
1.2. CARACTERISTIQUES DE LA POPULATION VULNERABLE	5
1.3. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS SOCIALES	6
1.3.1 Politique de ciblage et d'activation des aides sociales.....	7
1.3.2 Rapports parlementaires.....	7
1.3.3 Institution en charge du non-recours.....	7
1.3.4 Dispositifs pour l'accès aux droits sociaux.....	8
1.4 LA TYPOLOGIE DU NON-RECOURS ET LEURS CAUSES	9
1.4.1. La non-connaissance	9
1.4.2. La non-proposition.....	10
1.4.3. La non-réception	10
1.4.4. La non-demande.....	10
1.5. LE NON-RECOURS AUX AIDES SOCIALES	11
1.5.1 Le non-recours au RSA.....	12
1.5.2 Le non-recours à la CMU.....	13
1.5.3 Le non-recours à la CMU-C et à l'ACS	14
1.6. LES CONSEQUENCES DU NON-RECOURS	15
1.6.1 Les conséquences auprès des non-bénéficiaires.....	15
1.6.2 Les conséquences sociales et politiques.....	15
CHAPITRE 2 : ETUDE DE TERRAIN DU NON-RECOURS	16
2.1 METHODOLOGIE	16
2.2 PRESENTATION DES TERRAINS D'ENTRETIEN	17
2.2.1 La Communauté de Communes : l'ancrage territorial.....	17
2.2.2 La fondation ATD Quart Monde au service des démunis.....	17
2.2.3 Le Conseil Départemental : un acteur de l'aide sociale	18
2.2.4 Le PIMMS : le service de proximité	18
2.2.5 Le CCAS au plus près des habitants	18
2.2.6 Le CNRS : l'avis de la recherche.....	19
2.3 PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ANALYSE	19
2.3.1 Un public exposé et vulnérable	19
2.3.2 Des territoires délaissés.....	21
2.3.3 Une fracture numérique en guise de dématérialisation	21
2.3.4 Des obstacles administratifs et institutionnels	22
2.4 DES DISPOSITIFS NOVATEURS ET DES PRECONISATIONS	23
2.4.1 Un dispositif d'accompagnement local.....	23
2.4.2 Un plan d'actions pour l'accès aux droits et contre le non-recours.....	25
2.4.3 Des préconisations, des perspectives pour l'avenir	27
CHAPITRE 3 : APPROCHE PEDAGOGIQUE.....	28
3.1 EXPOITATIONS PEDAGOGIQUES POSSIBLES	28
3.1.1 En classe de seconde générale.....	28
3.1.2 En classe de 1ère ST2S	29
3.1.3 En classe de terminale ST2S.....	30
3.1.4 En classe de BTS SP3S.....	31
3.1.5 En classe de BTS ESF.....	31
3.2 TRANSPOSITION DIDACTIQUE	32
3.4.1 Prérequis :	32
3.4.2 Séance	32
3.3 INTERACTION AVEC UNE AUTRE DISCIPLINE	34
CONCLUSION.....	34
BIBLIOGRAPHIE.....	36
ANNEXES.....	37

INDEX DES SIGLES

- ACS : Aide au paiement d'une Complémentaire Santé
- ARE : Allocation d'aide au Retour à l'Emploi
- ASS : Allocation de Solidarité Spécifique
- ATA : Allocation Temporaire d'Attente
- CDAD : Conseil Départemental d'Accès aux Droits
- CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
- CGET : Commissariat Général à l'Egalité des Territoires
- CILE : Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions
- CNLE : Comité National de Lutte contre les Exclusions
- CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales
- CMU-C : Couverture Maladie Universelle Complémentaire
- CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie
- DALO : Droit au Logement Opposable
- DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, du Travail et de l'Emploi
- DREES : Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
- FSL : Fond de Solidarité Logement
- MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées
- MSAP : Maison de Services Au Public
- ODENORE : Observatoire des non-recours aux droits et services
- OMS : Organisation Mondiale de la Santé
- PARADS : Pôles d'Accueil en Réseau pour l'Accès aux Droits Sociaux
- PASS : Permanence d'Accès aux Soins de Santé
- PIMMS : Point Information Médiation Multi-Services
- PLANIR : Plan Local d'Accompagnement du Non-recours, des Incompréhensions et des Ruptures
- PUMA : Protection Universelle Maladie
- QPV : Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville
- RSA : Revenu de Solidarité Active
- RSA-A : RSA-Activité
- SDF : Sans Domicile Fixe
- UTAS : Unité Territoriale d'Action Sociale

INTRODUCTION

Phénomène émergent, le non-recours aux droits sociaux, c'est à dire le fait que les destinataires des politiques publiques n'utilisent pas les prestations qui peuvent leur être rendus m'a surpris par l'étendue du phénomène en France. En effet, les taux de non-recours oscillent entre 10 % et 90 % en fonction de l'offre considérée : prestation financière et aide sociale, dispositif d'accompagnement et ou de médiation, alors que la moyenne varie entre 20% et 40% selon les pays de l'OCDE¹. Ce problème m'a semblé crucial dans le traitement de la lutte contre la pauvreté et les inégalités en France. Le non-recours aux aides sociales m'est vite apparu comme un phénomène venant annihiler la mise en place des dispositifs sociaux et des plans d'action pour améliorer le bien-être social et m'a semblé être un frein conséquent dans l'opérationnalisation des politiques publiques. J'ai poussé mon questionnement jusqu'aux répercussions que le non-recours peut engendrer sur la stabilité de la cohésion sociale. En effet, l'impact social pourrait ébranler la cohésion sociale à l'heure où l'INSEE donne pour 2016 un taux de pauvreté de 13,9 % de la population. Le taux de pauvreté en 2016 est inférieur de 0,7 point à son point haut de 2011, mais supérieur de 0,7 point à son niveau d'avant la crise de 2008². J'ai donc décidé d'explorer ce phénomène social tout en renonçant à traiter la totalité de l'étendue du non-recours tant le champ exploratoire est vaste.

Le non-recours peut revêtir différents domaines : santé, services, logement, transport, éducation, formation professionnelle, justice ... et social. J'ai donc choisi de restreindre, de délimiter l'exploration et d'orienter mon travail de recherche scientifique, technologique et pédagogique sur l'étude approfondie du non-recours aux droits sociaux.

Le non-recours renvoie à "*toute personne éligible à une prestation sociale qui - en tout état de cause - ne la perçoit pas*"³. A l'origine, l'étude du non-recours portait expressément sur les prestations sociales financières. Par ailleurs, il n'existe pas de définition universelle des droits sociaux mais ils peuvent se caractériser ainsi : ensemble de droits que peut valoir un individu auprès de l'Etat afin d'obtenir une protection sociale.

¹ Vaugrenard Yannick, 2014, Comment enrayer le cycle de la pauvreté ? Osons la fraternité ! Rapport d'information n° 388, 2013-2014, Sénat.

² Schmitt Kevin, Sicsis Mickaël, 2015 actualisée 2016, Enquête revenus fiscaux et sociaux, Insee Focus n°96, modèle Ines.

³ Warin Philippe, 2016, Le non-recours aux politiques sociales, livres cours politique, Presse Universitaire de Grenoble

Les concepts de non-recours et de droits sociaux sont intrinsèquement liés car ils renvoient à la notion implicite d'accès ou de non-accès aux droits dans un contexte d'émergence de la question de "la nouvelle pauvreté". Ainsi, pour problématiser concrètement le sujet, il convient de se poser les questions suivantes : **pourquoi les publics vulnérables, qui ont normalement droit aux aides sociales et qui en ont le plus besoin, ne demandent-ils pas à en bénéficier ? Et dans quelle mesure les acteurs sociaux de terrain, les institutionnels, guidés par des dispositifs, peuvent-ils lutter contre le phénomène de non-recours dans le cadre de leur mission d'accompagnement ?**

L'analyse de cette exploration se focalisera essentiellement sur les aides sociales les plus représentatives du non-recours : RSA, PUMA, CMU-C, ACS⁴. Une enquête de terrain viendra compléter ma recherche théorique.

CHAPITRE 1 : APPROCHE SCIENTIFIQUE DU NON-RECOURS

Depuis l'émergence de la protection sociale, les droits sociaux font l'objet d'études scientifiques, juridiques, politiques mais également historiques. C'est en ces termes qu'il est intéressant d'appréhender la question du non-recours aux droits sociaux.

1.1. CONTEXTE HISTORIQUE DE L'EMERGENCE DU NON-RECOURS

Au Royaume-Uni, le non-recours, nommé *non take-up of social benefits*, qui peut être traduit par la non-prise en charge des avantages sociaux, non-consommation ou non-utilisation, est apparu dès les années 1930. Aux Etats-Unis, le *welfare stigma* ou stigmatisation des aides sociales, qui engendre un non-recours par désaccord, est révélé lors les émeutes urbaines de 1960. Mais en France, cette notion apparaît plus tardivement que dans les pays anglo-saxons. Avec l'introduction des nouvelles formes d'assistance fondées sur le principe de solidarité dans les années 1980 et l'avènement de la nouvelle pauvreté liée à la crise économique et au chômage de masse qui frappent notre pays dès 2008, la question du non-recours fait son apparition.

En effet, avec la crise des subprimes aux Etats-Unis et à l'instar de tous les pays d'Europe, la France doit faire face à une crise économique sans précédent depuis la période

⁴ Revenu de Solidarité Active, Protection Universelle Maladie, Couverture Maladie Universelle Complémentaire, Aide au paiement d'une Complémentaire Santé.

d'après-guerre. Cette crise économique, amenée par une désindustrialisation progressive du pays, une mondialisation de l'économie et un effondrement boursier, favorise une hausse de la pauvreté en l'espace de quelques années. En France, le thème du non-recours tarde à émerger car les institutions politiques refusent d'admettre que l'offre publique proposée n'est pas nécessairement intéressante. Les évaluations de l'insertion professionnelle montrent une désillusion pour des dispositifs qui ne ramènent pas à l'emploi⁵ et les administrations du social ne sont pas préparées à reconnaître la réalité. Le non-recours résonne alors comme un désaveu des politiques d'emploi⁶.

La CNAF (Caisse Nationale d'Allocations Familiales) est la première à lancer une étude et une publication dans les années 1990, car le RMI (Revenu Minimum d'Insertion), créé en 1988, connaît près de 40 % de non-recours⁷. Nous verrons ultérieurement que le taux de non-recours au RSA-A (Revenu de Solidarité Active) lancé en 2008 est encore plus élevé (près de 70 %)⁸. Ce dispositif n'a jamais su trouver son public et les autorités, devant le fait accompli, n'ont alors pu nier l'importance du non-recours aux prestations sociales sur le territoire.

1.2. CARACTERISTIQUES DE LA POPULATION VULNERABLE

Chaque citoyen est un jour amené à renoncer à une aide ou à un service public (un transport collectif urbain, une demande de place en crèche, un dispositif d'aide aux devoirs du soir dans un établissement scolaire...) et à trouver une autre alternative. C'est en cela qu'il est si difficile d'estimer la population cible. Cependant, le problème devient crucial dès lors qu'il s'agit de public vulnérable. En 2016, Julien Damon, professeur à Sciences Po et enseignant à HEC note que la pauvreté évolue dans notre pays et touche désormais les jeunes, les femmes, les familles monoparentales, les travailleurs pauvres et les populations dépendantes des prestations sociales. En l'absence de données chiffrées nationales, il semble cependant logique que cette même population soit la plus exposée au non-accès aux droits.

⁵Warin Philippe, 2008, Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un « vivre hors droits », ERES Vie sociale, n° 1, pp 9 - 19.

⁶ Ibid

⁷ Jean Didier Bruno, Roy Jean-Claude, 1991. Aux franges du Revenu Minimum d'Insertion. Paris, recherche pour la CNAF.

⁸ Domingo Pauline, juillet 2012, n° 124 Les non-recourants au Rsa, L'e-essentiel n° 124, CNAF.

1.3. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS SOCIALES

Droit à la liberté, droit à l'instruction, au travail, à la santé : nos droits fondamentaux sont contenus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1948, dans le Préambule de la Constitution de 1946 et dans la Constitution de 1958. En terme d'exclusion sociale, les textes précisent que la Nation doit assurer des moyens convenables d'existence : *"La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement"* (article 10)⁹ et *"elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence"* (article 11)¹⁰.

Par l'avènement de la protection sociale et de la réduction des risques, l'Etat se fait alors "Etat providence" en transformant les droits fondamentaux en droits sociaux. Le traitement des droits sociaux s'inscrit désormais dans celui de la cohésion sociale et surtout dans la lutte contre les exclusions. En effet, la loi du 29 Juillet 1998 d'orientation et de lutte contre les exclusions a pour ambition de conforter l'accès de tous aux droits fondamentaux. Elle crée à cet effet le Comité National de Lutte contre les exclusions (CNLE) et le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE).

Cette ambition est renforcée depuis 2013 par le Plan Pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dont l'un des objectifs est de lutter contre le non recours aux droits mais également de favoriser l'initiative sociale. On peut y lire les objectifs suivants : *« le phénomène de non-recours aux droits est devenu un enjeu de société important. En effet, le renoncement des personnes à l'aide théoriquement organisée pour elles est un frein puissant à l'efficacité des politiques de solidarité. Il est nécessaire d'interroger nos dispositifs de solidarité et d'établir les raisons pour lesquelles les personnes modestes qu'ils sont supposés aider s'en détournent, y compris dans des départements ou des régions où le nombre de bénéficiaires est proportionnellement très élevé¹¹ ».*

⁹ Préambule de la Constitution, 27 octobre 1946.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2015, synthèse feuille de route 2015-2017, Solidarites-sante.gouv.fr.

1.3.1 Politique de ciblage et d'activation des aides sociales

Mais il apparaît que plus les aides sont ciblées et assorties de nombreux critères d'éligibilité, plus les difficultés d'accès ont tendance à augmenter et le non-recours à croître. En effet, les règles portent sur une diversité de paramètres, comme la composition familiale, l'âge, les ressources, etc. Elles définissent les populations éligibles. Si la politique de ciblage conditionne l'octroi de l'aide sociale, la réduction de la générosité du système de protection sociale français s'est aussi accompagnée de l'introduction de la notion d'activation qui a pour conséquence de freiner le recours. Il y a activation quand l'obtention d'une prestation sociale dépend de l'engagement du bénéficiaire. C'est le cas notamment du RSA qui exige comme conditionnalité une contractualisation, un accompagnement contraint.

1.3.2 Rapports parlementaires

Le Rapport Sirugue¹² et le rapport Biémourat et Costes¹³, tous deux parus en 2016, font un parallèle entre non-recours et complexité de l'architecture des minima sociaux. Ils proposent une refonte des prestations et une réforme afin de faciliter l'accès des usagers aux droits. Les députés préconisent de réduire le nombre de minima sociaux (10 actuellement), de tendre vers une automaticité, une stabilité des prestations et de fixer des objectifs chiffrés afin de diminuer le non-recours. Par ailleurs, l'accent est mis sur l'accompagnement des bénéficiaires. Christophe Sirugue, Député de Saône et Loire, précise : *"les allocataires doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement de qualité et d'un référent de parcours pour l'ensemble des démarches...Il est des démarches que la collectivité doit s'acquitter"*.

1.3.3 Institution en charge du non-recours

Créé en 2003 au sein du CNRS, l'Observatoire des non-recours aux droits et services - ODENORE - est situé à l'université de Grenoble et a pour but de produire des informations qualitatives, quantitatives et des connaissances sur le non-recours utiles à la recherche scientifique et à l'action. Quatre domaines sont particulièrement pris en compte : la santé, l'insertion socio-professionnelle, les prestations sociales et l'autonomie (handicap et vieillissement). L'observatoire fonctionne à partir d'un partenariat étroit avec différents

¹² Sirugue Christophe, avril 2016, Rapport au Premier Ministre. "Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune."

¹³ Biémouret Gisèle et Costes Jean-Louis, octobre 2016, Rapport d'information à l'Assemblée Nationale n° 4158 sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux.

acteurs administratifs, associatifs locaux, nationaux et internationaux. L'ODENORE a contribué à la vulgarisation du non-recours sur le territoire.

1.3.4 Dispositifs pour l'accès aux droits sociaux

La politique de lutte contre l'exclusion a permis de mettre en place une série de dispositifs permettant de faciliter l'accès aux droits.

➤ Le CDAD (Conseil Départemental d'Accès aux Droits), placé sous l'égide du Ministère de la Justice, est un point d'accès gratuit aux droits présents dans chaque département. Située le plus souvent dans un tribunal et ouvert à tous, cette permanence permet de renseigner le public devant faire face à des problèmes juridiques ou administratifs.

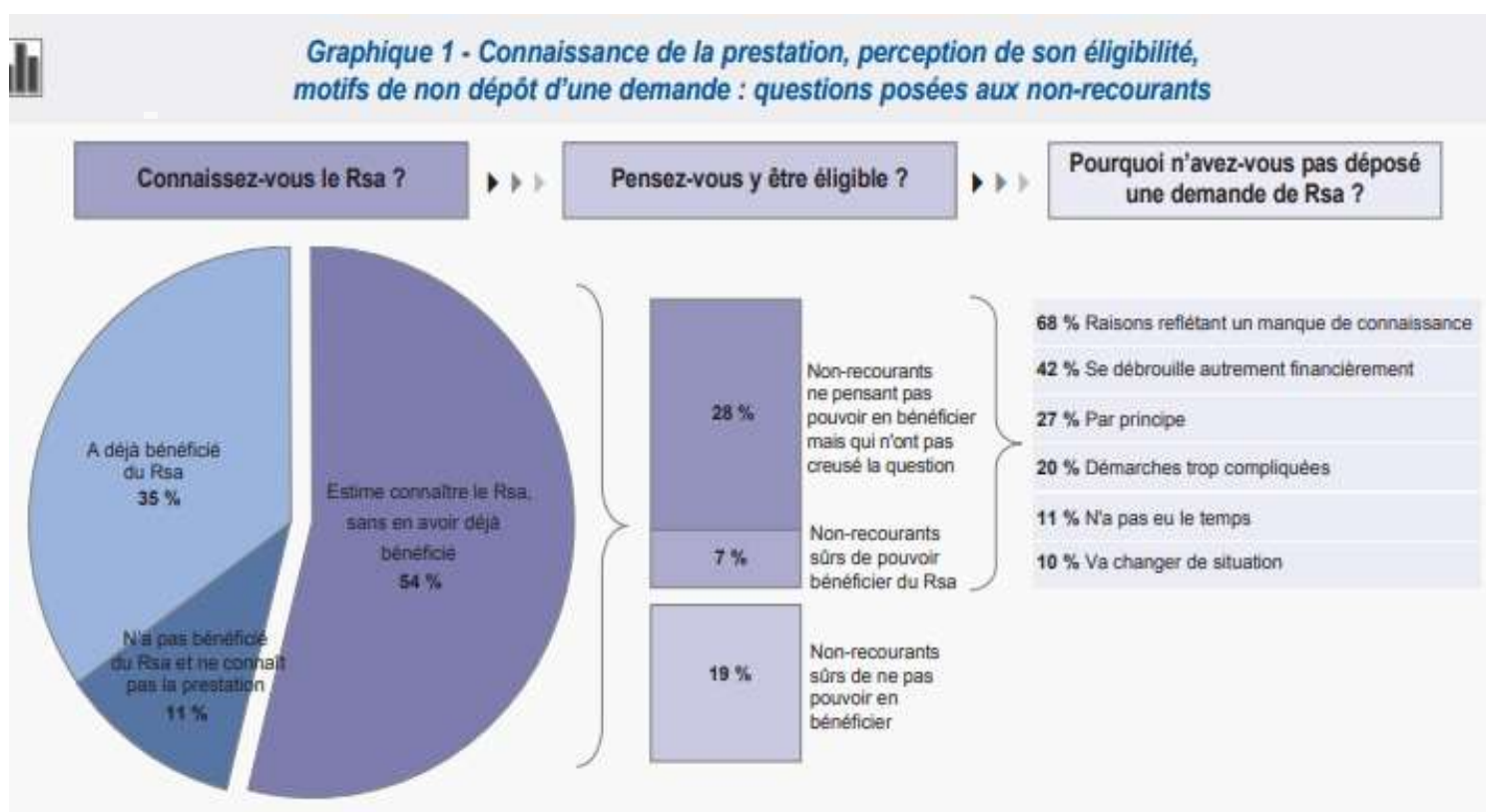
➤ Le PLANIR (Plan Local d'Accompagnement du Non-recours, des Incompréhensions et des Ruptures) est porté par les Caisses Primaires d'Assurance Maladie. Il permet de prévenir et d'accompagner les situations à risques par une observation de terrain des agents en charge des dossiers et de l'accueil des usagers. Cette phase de diagnostic débouche ensuite sur une série d'actions devant répondre aux problématiques de non-recours identifiés. En 2016, le PLANIR de l'Assurance Maladie de Paris comptait 41 actions dont 13 actions liées aux droits à la CMU-C et à l'ACS, 4 actions liées aux prestations en espèces, 17 actions liées à l'accompagnement social et médical... Soit pour 2016, près de 70 000 parisiens qui auront bénéficié des actions PLANIR.

➤ Le PARADS (Pôle d'Accueil en Réseau pour l'Accès aux Droits Sociaux), impulsé par le plan de cohésion sociale de 2004 et soutenu par les Directions Régionales et Départementales de la Cohésion Sociale, est un dispositif transversal et multi-partenarial : CPAM, MSA, CAF, CCAS, collectivités territoriales, services d'accueil et d'orientation, structures d'hébergement, Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS), associations, établissements hospitaliers, bailleurs sociaux... Il a pour objectif d'améliorer l'accès effectif aux droits sociaux des personnes en situation de précarité en les informant, en les guidant vers les bons interlocuteurs, en les d'accompagnant à l'ouverture des droits, en repérant les publics en difficultés et en renforçant la coordination des partenaires impliqués par des rencontres régulières. Ce dispositif devait être généralisé mais seuls quelques PARADS continuent à fonctionner en France.

1.4 LA TYPOLOGIE DU NON-RECOURS ET LEURS CAUSES

Le non-recours peut être partiel ou complet, temporaire ou définitif, cumulatif (lorsque la non-perception d'une prestation entraîne d'autres) ou non cumulé (lorsqu'une personne éligible à plusieurs prestations ne les perçoit pas toutes). L'Odenore en donne une typologie explicative en quatre points : la non-connaissance, la non-proposition, la non-réception et la non-demande¹⁴.

1.4.1. La non-connaissance



Sources : Cnaf, « Les non-recourants au RSA » juillet 2012, enquête quantitative de la Dares pour le Comité national d'évaluation du RSA, rapport final de décembre 2011.

Comme l'illustre le schéma ci-dessus présentant les résultats de l'enquête de la CNAF auprès des non-recourants, la méconnaissance du RSA explique en grande partie la non-demande par difficulté à exprimer ses besoins. Ce phénomène repose notamment sur la question de l'illettrisme évoqué dès 1980 par ATD Quart Monde chez les populations pauvres. Il est noté un manque de capacités requises liées au déficit d'apprentissage ou de transmissions de connaissances. Mais en France, c'est Antoinette Catrice-Lorey, directrice de

¹⁴ Warin Philippe, 2016, Le non-recours aux politiques sociales, livres cours politique, PUG.

Recherche au CNRS, qui publie en 1976 le tout premier texte¹⁵ qui met en lien l'usager à faible autonomie administrative corrélée à une pauvreté culturelle : elle démontre que le handicap est lié à l'appartenance sociale, au manque de capacité. Le tableau récapitulatif de typologie (**annexe 1**) fait ce lien entre non-connaissance et difficultés économiques, sociales et psychiques. Le public en proie à ces difficultés constitue justement le public éligible aux aides sociales.

1.4.2. La non-proposition

Lorsque l'agent en lien direct avec le requérant ne propose pas la ou les prestations auxquelles il a droit, le non-recours relève d'un dysfonctionnement dans la mise en œuvre de l'offre publique. Il n'est pas rare de constater un défaut d'accompagnement qui au final pénalise l'usager. En effet, des changements fréquents de critères ont lieu dans l'élaboration et la construction des politiques sociales, notamment en ce qui concerne les conditionnalités de l'offre.

1.4.3. La non-réception

La non-réception engage la plupart du temps la responsabilité de requérant. Soit le requérant est négligeant et ne retourne pas les pièces manquantes, soit il ne renouvelle pas dans les temps impartis une demande (logement social), soit il agit par simple abandon de la demande tant le nombre de démarches semble insurmontable (**voir annexes 2 et 3**). A ces problèmes de matérialité, il faut ajouter des pratiques administratives lentes, inabouties et parfois incohérentes. Les dysfonctionnements des pratiques institutionnelles sont cause dans ce cas de non-recours contraint.

1.4.4. La non-demande

La non-demande est celle qui interroge le plus quant à la problématique de ce dossier. *"Pourquoi les publics vulnérables qui ont normalement droits aux aides sociales et qui en ont le plus besoin ne demandent-ils pas à en bénéficier ?"* Cette question est intrinsèquement liée à la rupture de citoyenneté et à la stigmatisation. En premier lieu, la non-demande s'explique par un rapport difficile à l'offre publique et aux institutions qui la serve. Le non-requérant s'abstient de toute demande car il n'adhère pas aux principes de l'offre. Cela a été le

¹⁵ Cactrice-Lorey Antoinette, 1976, "Inégalités d'accès au système de protection sociale et pauvreté culturelle", Revue française des affaires sociales, vol. 30 : pp 127-137.

cas en 2009 lorsqu'il a été observé un taux de non-recours de 70 % au RSA-A¹⁶ tant le désaccord sur les principes, les conditions et les modalités de l'offre était élevé. Le non-recours choisi questionne l'effectivité et la pertinence de l'offre. Le public peut aussi ne pas percevoir le besoin auquel l'offre répond. Si le non-requérant considère une prestation peu intéressante pour l'avantage produit (différentiel coût/avantage), dans ce cas, il estime qu'elle n'en vaut pas la peine. Le non-recours s'apparente dans ce cas à une défection silencieuse plutôt qu'à une manifestation de contestation, à un repli sur soi et à un renoncement à ses droits et à la citoyenneté. La non-demande va à l'encontre de l'image stéréotypée des populations précaires, passives et ne portant pas de jugement sur ce qui leur est offert.

En second lieu, le non-recours choisi s'inscrit dans le cas du welfare-stigma, ainsi nommé aux Etats-Unis. Les bénéficiaires potentiels, au risque d'être humiliés, préfèrent renoncer à leurs droits plutôt que d'apparaître comme des "assistés", des "paresseux", des "incapables", des "cas sociaux". Stigmatisante, l'offre est rejetée parce qu'elle décline son bénéficiaire. Bénéficiaire de l'aide sociale renvoie pour beaucoup à un sentiment de honte et à une image négative, ce que Serge Paugam nomme en 2003 la disqualification sociale¹⁷.

1.5. LE NON-RECOURS AUX AIDES SOCIALES

En 2012, la Direction de la Recherche des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES)¹⁸ montrait que la moitié des bénéficiaires de minima sociaux ont un niveau de vie inférieur à 910 euros par mois soit 40 % de moins que le niveau de vie médian de l'ensemble des français. Leurs dépenses sont plus contraintes que pour la population prise dans son ensemble, ce qui réduit leur revenu net disponible. Le non-recours aux aides sociales chez les plus vulnérables est fréquent, ce qui vient encore amoindrir les ressources disponibles.

Mais parce qu'invisible par définition, le non-recours est difficile à quantifier. Cependant, une estimation du non-recours peut se faire dès lors qu'il s'agit de l'éligibilité aux aides sociales. Des règles formelles de droit décident de ce qui est éligible et ce qui ne l'est pas. Elles définissent les populations éligibles et les conditions de l'accès à l'offre

¹⁶ Duvoux Nicolas, juin 2010, « Le RSA et le non-recours », Dossier : réformer les minima sociaux, La vie des idées, Collège de France.

¹⁷ Paugam Serge, 2013, La disqualification sociale, Presses Universitaires de France.

¹⁸ Rapport d'activité 2016, DRESS, DIRECCTE Ile de France.

(composition de la famille, âge, ressources). Il est alors possible de calculer des taux de non-recours selon la formule mathématique ci-jointe :

Le différentiel ou taux de non-recours (Nr) se calcule à partir du ratio de la population éligible qui reçoit une prestation (NeR) sur le total des individus éligibles (Ne) :

$$\text{Taux Nr} = \frac{100 - \text{NeR} \times 100}{\text{Ne}}$$

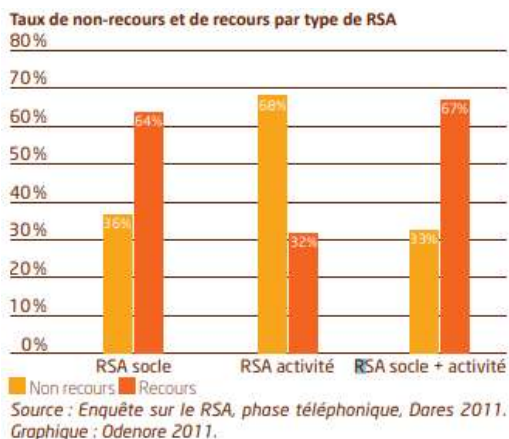
Si NeR est généralement connu, ce n'est pas nécessairement le cas pour Ne ; d'où la difficulté pour calculer Nr.

Source : le non-recours : définition et typologies, document de travail, Odenore, juin 2010

Ainsi, le non-recours ne peut être objectivé que pour une partie limitée des droits de l'offre publique. C'est pour cette raison que j'ai choisi de ne traiter, à travers mon étude, que des quatre aides sociales les plus représentatives du non-recours en France qui ont pu être mesurées, à savoir le RSA, la CMU, la CMU-C et l'ACS. Cependant, aucune recherche scientifique ne présente simultanément les données chiffrées de ces quatre prestations.

1.5.1 Le non-recours au RSA

Le Revenu Minimum d'Insertion, créé en 1988, visait à assurer des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté et faciliter l'insertion ou la réinsertion de personnes disposant de faibles revenus. Mais environ un tiers des personnes éligibles au RMI n'a pas fait valoir ses droits¹⁹ en 2002. Le non-recours au RMI entraîne de facto une absence d'allocation versée mais également une absence de contrat d'insertion dont sa signature prive le non-bénéficiaire d'une dizaine de prestations légales ou facultatives ainsi que des services connexes liés à la mise en œuvre du contrat (service de formation, service de santé, etc). Le RMI, souvent décrié comme "trappe à l'inactivité", est remplacé à partir de juin 2009 par le RSA.



¹⁹ Domingo Pauline, juillet 2012, n° 124 Les non-recourants au Rsa, L'e-essentiel n° 124, CNAF, <https://www.caf.fr>

Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives, lance en 2009 le RSA-Activité qui était destiné à fournir un complément de revenus aux travailleurs pauvres afin d'inciter à la reprise d'activité. Mais ce dispositif échoue. Les non-recourants représentent en 2011 respectivement 36 % de la population éligible au RSA socle, 68% de la population éligible au RSA activité et 33 % de la population éligible au RSA socle + activité car les bénéficiaires potentiels ne le demandent pas comme l'illustre le graphique ci-joint de la Dares, en raison notamment de la méconnaissance du dispositif et de sa complexité. Le dispositif est basé sur l'emploi tandis que la France connaît un chômage structurel endémique. L'insertion à l'emploi est difficile donc les personnes ne sont jamais rentrées dans ce dispositif. Cette contractualisation contrainte du RSA-A renvoie au bénéficiaire une image stigmatisante de "fainéant", "pauvre non-méritant".

1.5.2 Le non-recours à la CMU

La Couverture Maladie Universelle, issue de la loi de juillet 1999, est mise en place au 1er janvier 2000²⁰. La Couverture Maladie Universelle de base (CMU B) permet l'accès à l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO) pour toutes les personnes résidant en France de manière stable et régulière depuis plus de trois mois. La CMU assure, sous condition de ressources, la prise en charge des frais de santé dans les mêmes conditions que les autres assurés sociaux. Tandis que l'octroi de la CMU laisse un reste à charge de la part complémentaire, du forfait journalier en cas d'hospitalisation, de la participation forfaitaire et de la franchise médicale, l'absence de CMU provoque nécessairement un non-recours massif aux soins, une inobservance des prescriptions voire une absence totale de soins.

Lors d'une enquête auprès du centre Médecins du Monde de Grenoble en 2003²¹, il apparaît que plus d'un tiers des publics reçus n'a pas de droit ouvert à la CMU de base tandis que les personnes peuvent en bénéficier. La population sans droit ouvert vit dans un état de précarité accentuée. La non-domiciliation ou l'absence de papier d'identité ne sont pas un obstacle déterminant puisque l'enquête grenobloise montre que la majorité des malades sans protection sociale ayant recours aux services de Médecins du Monde sont sédentaires à 38 % contre 27% pour les sans-domiciles. Cette proportion de population sans droit ouvert à une couverture maladie de base a tendance à décroître, chutant par exemple entre 1998 à 2003 de 30 % pour Médecins du Monde Grenoble. Depuis 2010, la lutte contre le non-recours aux

²⁰Loi n°99-641 du 27 juillet 1999.

²¹ Chauveaud Catherine, Warin Philippe, juillet 2004, Droits non ouverts et retards aux soins. Exploitation des données du centre grenoblois de Médecins du Monde, Odenore.

droits fait partie des objectifs stratégiques de la branche maladie de la Sécurité sociale, en particulier s'agissant des prestations de la CMU. Pour autant, les actions visant à traiter les difficultés d'accès aux droits peinent à voir effectivement le jour au sein de l'institution et à se pérenniser sur le long terme.

Cependant, en 2010, la Cour des comptes²² indique que de nombreux bénéficiaires potentiels ignorent encore leurs droits et ne bénéficient pas, par conséquent, des prestations qui leurs sont pourtant destinées. Les raisons expliquant le désintérêt pour le non-recours à la CMU sont rarement exposées au grand jour et les acteurs de la protection maladie se justifient en invoquant l'invisibilité du phénomène, l'absence de connaissances et la difficulté d'en produire. Depuis le 1er janvier 2016, la PUMA (Protection Universelle Maladie) est entrée en vigueur et vient remplacer la CMU ; la PUMA offre une continuité des droits pour les assurés.

1.5.3 Le non-recours à la CMU-C et à l'ACS

La complémentaire santé joue un rôle majeur dans l'accès aux soins. Selon le rapport d'activité de la DREES 2016, elle finance 13,5% des dépenses courantes de santé. Pour pallier le fait que des ménages modestes ne sont pas couverts, la loi du 27 juillet 1999²³ instaure la Couverture Maladie Universelle Complémentaire. Cette CMU-C gratuite est donc destinée à faciliter l'accès aux soins des personnes disposant de faibles ressources. Elle permet la prise en charge du ticket modérateur, des frais de dépassement pour l'optique, des soins dentaires, des appareils médicaux et l'exonération de la participation forfaitaire.

Pour supprimer l'effet de seuil de la CMU-C, la loi du 13 août 2004²⁴ a instauré une Aide au paiement d'une Complémentaire Santé (ACS). L'ACS est une aide financière qui permet de payer une complémentaire santé (mutuelle). Elle ouvre droit à d'autres avantages comme le tiers-payant. La CMU-C et l'ACS devaient en principe assurer une couverture à la population privée de complémentaire santé. Mais ces dispositifs souffrent d'un non recours important. Pour l'ACS en 2010²⁵, le non-recours dépasse les 80 %. Un tiers des bénéficiaires potentiels de la CMU-C et plus des deux tiers des bénéficiaires potentiels de l'ACS n'y recourent toujours pas en 2014. Au total, ce sont plus de trois millions de personnes

²² Communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale, avril 2010, "la lutte contre les fraudes aux prestations dans les branches prestataires du régime général", Cours des comptes.

²³ Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.

²⁴ Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

²⁵ Warin Philippe, juin 2010, Le non-recours : définition et typologies, document de travail working paper, Odenore.

vulnérables qui n'auraient pas fait valoir leurs droits aux dispositifs²⁶ et qui n'en bénéficient pas. Tandis que la complémentaire santé s'est largement diffusée dans l'ensemble de la population surtout depuis la loi de juin 2013²⁷ relative à la sécurisation de l'emploi imposant la généralisation de la complémentaire santé en entreprise, les plus pauvres restent les moins bien couverts.

1.6. LES CONSEQUENCES DU NON-RECOURS

1.6.1 Les conséquences auprès des non-bénéficiaires

Les prestations non-versées déséquilibrent rapidement les budgets des ménages les plus modestes. Aussi, le non-recours aux aides sociales délivrées par l'Assurance Maladie (CMU-C, ACS) est facteur de renoncement aux soins car le reste à charge est trop important. L'absence de couverture complémentaire fait monter en flèche les reports, abandons de soins et de suivi qui ne sont pas sans conséquence sur la santé des personnes. De nombreuses maladies touchent davantage les bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS que la population générale : diabète, maladies cardio-vasculaires, maladies respiratoires chroniques, maladies psychiatriques, maladies du foie et du pancréas²⁸. Il n'existe pas de statistiques concernant la santé des non-requérants mais il est aisé de penser que l'incidence sur la santé est amplifiée.

1.6.2 Les conséquences sociales et politiques

La France fait partie des pays d'Europe occidentale où les inégalités sociales de santé sont les plus élevées (source : OMS 2008). S'abstenir de recourir aux aides ne permet pas de résorber les inégalités, bien au contraire, elle les aggrave.

Tandis que le non-recours en 2011 engendrait 5,3 milliards de non-dépenses pour le RSA, 4,7 milliards pour les prestations familiales et 27 millions d'euros pour l'ACS²⁹, les CCAS doivent faire face à des demandes d'aides financières, des aides alimentaires d'urgence, en réponse à des situations critiques dues pour l'essentiel au non-recours : le report de la dépense publique s'effectue alors sur les communes.

²⁶ Verniolle Raphaëlle, 2016, L'accès à la complémentaire santé pour les personnes disposant de faibles ressources : la CMU-C et l'ACS, EN3S, "Regards" n° 49.

²⁷ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

²⁸ Rapport 2015 "La dépense de CMU complémentaire par bénéficiaire 2013-2014", Fond CMU.

²⁹ Enquête 2011, "estimation de non-dépenses liées au non-recours": enquête sur le RSA, phase téléphonique, Dares.

CHAPITRE 2 : ETUDE DE TERRAIN DU NON-RECOURS

Faute d'avoir pu mener mon enquête de terrain en direction des dispositifs officiellement mis en place, j'ai orienté mes recherches vers des associations et collectivités territoriales. La question initiale est d'estimer comment les acteurs sociaux de terrain, les institutionnels, guidés ou non par des dispositifs, luttent contre ce phénomène ? Ainsi, les thèmes abordés auprès de mes interlocuteurs interrogent sur l'état de la question.

2.1 METHODOLOGIE

Cinq entretiens exploratoires, à l'exception du public d'ATD QUART Monde, ont été réalisés par mes soins auprès d'un échantillon de professionnels très hétérogènes. Cette enquête n'a cependant pas la prétention d'être représentative des acteurs concernés par le non-recours. Elle est le fruit de connaissances ou de rencontres mais également de structures qui ont acceptées de m'ouvrir leur porte et que je tiens ici à remercier. La grille d'analyse (**annexe 5**) me permet de classifier le contenu des différents entretiens et recueils d'informations de terrain. Des thèmes s'en dégagent et guident mon analyse au regard de la problématique originale.

Listes des publics interrogés sur le non-recours

Type de public	Type de structure	Caractéristiques de la structure
Coordinatrice insertion	Communauté de Communes	Zone rurale, Région Hauts de France
Personnes en situation de pauvreté	Fondation ATD Quart Monde	Siège national
Responsable de plateforme RSA	Conseil Départemental	Zone urbaine classée QPV (Quartier Prioritaire de la Ville), Région Ile de France
Responsable de l'association + 1 médiateur	PIMMS, statut associatif	Zone rurale, Région Normandie
Chef de Projets	CCAS	Ville de Grenoble Région Rhône-Alpes
Chercheur CNRS	ODENORE	Observatoire national

J'ai choisi de mener des entretiens semi-directifs selon deux guides d'entretien (**annexe 4**) : un guide destiné aux acteurs de terrain afin de mieux appréhender le rapport des citoyens aux politiques publiques et les orientations ou actions proposées et un guide destiné

au chercheur du CNRS afin de recueillir un avis plus global sur la situation et sur les perspectives d'avenir. Le recueil des informations qualitatives révèle l'existence de représentations divergentes en fonction du statut ou de la fonction professionnelle qui ne peuvent s'exprimer au travers de mon étude quantitative.

2.2 PRESENTATION DES TERRAINS D'ENTRETIEN

Les acteurs principaux de la protection sociale que sont la CAF et l'Assurance Maladie n'ayant pas souhaité communiquer sur le non-recours, j'ai donc orienté mes entretiens en direction du milieu associatif et des collectivités territoriales.

2.2.1 La Communauté de Communes : l'ancrage territorial

L'interlocutrice que j'ai rencontrée est coordonnatrice insertion en charge de l'accompagnement socio-professionnel depuis 2005 pour une Communauté de Communes de la région Hauts de France qui rassemble 68 communes et 26 000 habitants. Cette collectivité territoriale est située exclusivement en zone rurale et agricole et compte un taux de chômage de 17 %. Historiquement, le terroir comptait un bassin industriel favorable (filature, textile, métaux, fonderie, cartonnerie) qui a connu un déclin dès les années 1980 puis une disparition totale de l'activité usinière. En matière d'insertion professionnelle, la Communauté de Communes propose des chantiers qui répondent à un objectif d'insertion pour les chercheurs d'emploi, les bénéficiaires de minima sociaux, les jeunes orientés par la mission locale, y compris des personnes sujettes à un handicap. L'objectif est de les aider à accéder à un premier emploi et/ou les orienter en formation qualifiante. En plus de l'encadrement technique, le public bénéficie d'un accompagnement socio-professionnel individuel.

2.2.2 La fondation ATD Quart Monde au service des démunis

C'est au cours d'un stage en milieu professionnel au siège de la Fondation ATD Quart Monde que j'ai pu être mise en contact de publics en situation de grande pauvreté. Cependant, les témoignages recueillis sur le non-recours l'ont été lors d'une audition ATD Quart Monde à l'Assemblée Nationale sur le thème suivant " Accès aux droits et aux services, lutte contre le non-recours" en février 2018. ATD Quart Monde s'efforce depuis 1956 de faire reconnaître les droits fondamentaux, de les faire appliquer et de faire reculer la grande pauvreté. Fondation reconnue d'utilité publique, ATD Quart Monde est à l'origine d'un grand nombre d'avancées sociales comme le RMI, la CMU ou le Droit au Logement Opposable (DALO).

2.2.3 Le Conseil Départemental : un acteur de l'aide sociale

J'ai pu recueillir les propos d'une responsable de plate-forme téléphonique RSA d'un Conseil Départemental d'Ile de France. Son secteur rassemble 5 000 bénéficiaires du RSA et se situe en zone urbaine dont la moitié classée QPV (Quartier Prioritaire de la Ville). 50 % des bénéficiaires résident dans ce quartier. Les professionnels en charge du dispositif RSA savent que le non-recours existe mais l'observent à minima car les non-recourants ne vont pas jusqu'à eux.

2.2.4 Le PIMMS : le service de proximité

J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec la responsable d'un PIMMS ainsi qu'une médiatrice. Il existe plusieurs PIMMS (Point Information Médiation Multi-Services) en France mais chaque PIMMS s'adapte au territoire. Cette structure associative couvre le secteur rural d'une Communauté d'Agglomération de la Région Normandie. La collectivité territoriale et des entreprises sont à l'origine de son ouverture en 2008. C'est un lieu d'accueil de proximité et un lieu d'accueil généraliste ouvert à tous (sans condition d'âge, de domicile, de revenu...), gratuit et sans rendez-vous. Une équipe de 8 agents dont 5 médiateurs sont à l'écoute des habitants.

Ses objectifs sont de :

- Accompagner dans toutes les démarches administratives (papier ou internet),
- Aider à la compréhension ou à la rédaction de courriers et documents,
- Favoriser une solution amiable entre le particulier et l'administration, institution ou entreprise de service public,
- Favoriser une médiation financière concernant les impayés de factures d'énergie, amendes.

La structure est essentiellement financée par des partenaires publics et privés : Communauté d'Agglomération, EDF, Habitat, La Poste, GDF SUEZ, SNCF, Veolia Eau, Transdev. En collaboration avec le CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires) qui finance à hauteur de 8 %, le PIMMS vient de signer un partenariat avec la CAF.

2.2.5 Le CCAS au plus près des habitants

Grenoble est connue pour être un laboratoire d'innovations sociales. La ville de Grenoble et le CCAS ont fait de l'accès aux droits un de leurs axes de travail prioritaire et sont

probablement les précurseurs en France dans la lutte contre le non-recours. L'accès aux droits sociaux est l'une des trois missions de la chef de projet qui m'a accordé un entretien.

"L'idée était de créer des maisons des habitants qui rassemblent les centres sociaux et les mairies annexes de quartiers et de coordonner le tout en transversalité en 2009 pour favoriser la mixité des publics, constituer un espace de solidarité, améliorer l'offre publique et favoriser l'accès aux droits des habitants". Suite à cette restructuration, une expérimentation nommée "Baromètre du non-recours" a été menée conjointement avec l'ODENORE. Il en ressort un constat de complexification des démarches administratives, une volonté de comprendre et une question dominante : comment apporter des réponses ? Le diagnostic de cette première expérimentation a ensuite débouché sur un projet de formation-action qui s'inscrit dans une continuité de politique d'accès aux droits, la dernière étape étant le lancement d'un plan d'action.

2.2.6 Le CNRS : l'avis de la recherche

Au cours de mon étude, j'ai eu l'opportunité de mener un entretien avec M. Warin, chercheur au CNRS et spécialiste du non-recours dans notre pays. Cette interview avait pour objectif de recueillir l'avis du spécialiste en sciences politiques, de faire une synthèse sur l'état actuel du non-recours et mais également de dresser des axes d'orientation pour l'avenir.

2.3 PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ANALYSE

Les différents échanges ont nourri ma recherche et participé au cheminement de ma pensée. Le fil conducteur pour cette analyse étant ma problématique de départ : **pourquoi les publics vulnérables, qui ont normalement droit aux aides sociales et qui en ont le plus besoin, ne demandent-ils pas à en bénéficier ? Et dans quelle mesure les acteurs sociaux de terrain, les institutionnels, guidés par des dispositifs, peuvent-ils lutter contre le phénomène de non-recours dans le cadre de leur mission d'accompagnement?**

2.3.1 Un public exposé et vulnérable

Mon étude de terrain m'amène à différencier quelque peu le public concerné par le non-recours. Il n'y a pas d'enquête produite sur une population générale donc on ne peut rester qu'à l'hypothèse où ce phénomène peut concerner potentiellement tout le monde mais mécaniquement, ce sont les populations vulnérables qui y sont le plus exposé de par la structuration de l'offre (dépendance aux prestations, conditionnalité, ciblage). Mes entretiens

ont permis de mettre en exergue une population diversifiée confrontée au non-recours. Les populations jeunes et précaires sont fortement représentées : jeunes de moins de 25 ans, jeunes sans qualification, travailleurs handicapés, personnes isolées, personnes instables, réfugiés, chômeurs en fin de droits, détenus libérés, SDF. Apparaissent également des personnes insérées socialement mais qui ont subi un accident de la vie ou qui sont fragilisés par des changements de situation (problème d'alcool, perte de permis de conduire, séparation, déménagement, perte de logement, décès d'un proche...). L'étude a permis de révéler la proportion non-négligeable de retraités, de personnes âgées en situation de non-recours. Le PIMMS a reçu en 2017 une majorité de + de 50 ans dont 6 % de + de 65 ans. *"Ce n'est pas ancré dans leurs habitudes. Nous observons un non-recours important chez la personne âgée qui préfère se passer de chauffage s'il elle n'en a pas les moyens plutôt que de recourir au chèque énergie."* Le CCAS précise : *"les personnes âgées demandent du temps, il peut y avoir une dégradation de la compréhension qui demande de réelles compétences, mais pas seulement, ça peut-être un artisan qui part à la retraite."*

Mes entretiens auprès de professionnels m'ont également mené à considérer une forte prégnance de la stigmatisation et de la défiance comme refus de l'offre. La coordinatrice en insertion de la Communauté de Communes aide les salariés à monter leur dossier MDPH : *"c'est difficile de rédiger son projet de vie, il faut faire une dissertation sur sa vie personnelle, familiale, professionnelle. Certains auraient droit à la reconnaissance MDPH mais ne veulent pas car très stigmatisant. D'autres potentiellement recevables ne demandent pas car ne veulent pas être tributaires des aides sociales."* Le manque de confiance est récurrent dès lors que le bénéficiaire est en situation de vulnérabilité. La responsable du PIMMS pointe le manque de confiance dès lors que *"les personnes ne sont pas allées très loin dans les études et le travail. Elles ont entendu toute leur vie qu'elles ne sont pas capables... Pour avoir accès aux droits, il faut savoir lire et écrire et avoir un certain niveau de réflexion. Des personnes ont des difficultés avec la langue française."*

Les personnes en situation de grande pauvreté d'ATD Quart Monde vont plus loin encore dans la peur et le dénigrement de soi : *"nous sommes des invisibles, nous sommes perçus comme des gens pas abordables, incapables de penser et de prendre des décisions.... En entrant dans les services sociaux, en allant voir l'assistante sociale, certaines personnes sont pétrifiées. Elles ont peur par exemple que leurs démarches provoquent le placement de leurs enfants, parce que c'est arrivé..."* La peur irrationnelle peut placer les individus dans en

situation de grande détresse. En effet, le CCAS a rencontré des cas où la phobie administrative, "la peur de la boîte à lettres", plonge les sujets dans des états de stress, de dépression.

2.3.2 Des territoires délaissés

Mes entretiens m'ont conduit à rencontrer des professionnels exerçant en zone urbaine périphérique, dans une petite agglomération provinciale et en zone rurale enclavée. Le constat est le même face aux territoires confrontés à la disparition progressive des services publics et des transports en commun. En plus des inégalités sociales, il faut désormais accepter que s'installent des inégalités territoriales qui viennent accentuer le non-recours aux droits. Tandis que le PIMMS voit sa fréquentation croître au fil des années, il constate en parallèle la fermeture au public des services préfectoraux, des antennes CAF et une diminution des horaires d'ouverture de Pôle Emploi. Le désengagement des institutions n'est pas sans conséquence pour le travailleur social et pour l'usager. *"Le Conseil Départemental de l'Isère met à disposition un référent social uniquement pour les bénéficiaires du RSA. Il n'y a donc plus de délégation pour les autres citoyens en besoin. Elle ajoute : "le Département s'est retiré des maisons des habitants où exerçaient auparavant les assistantes sociales et il n'y a plus que trois bureaux pour Grenoble. Depuis, les écrivains publics sont saturés car les maisons des habitants arrivent en bout de chaîne."* L'isolement géographique de la Communauté de Communes contraint l'équipe en charge de l'insertion professionnelle à véhiculer les salariés faute de transport collectif pour monter des dossiers, effectuer des démarches administratives et accéder à l'offre publique.

2.3.3 Une fracture numérique en guise de dématérialisation

Les restructurations de l'Etat sont accompagnées d'une dématérialisation accrue des démarches administratives qui représentent un facteur de non-recours pour les populations vulnérables. Si l'usage de l'outil informatique facilite le quotidien pour une majeure partie de la population, il représente un frein pour les plus démunis et pour les publics éloignés de l'ère numérique.

La responsable de la Communauté de Communes précise qu'il y a des zones blanches dans le département et que le raccordement à la fibre optique n'est pas prévu dans l'immédiat : *"tout est informatisé mais notre public en insertion ne dispose pas toujours d'informatique au*

domicile. Les rendez-vous en préfecture ne s'effectuent que par internet et le site est trop complexe. Puis il faut accuser réception par mail mais la personne ne possède pas d'adresse mail. Parfois, c'est la poste qui a créé une adresse mail obligatoire mais sans avoir les moyens de consulter. Par exemple, pour actualiser sa situation à Pôle Emploi, il faut scanner en noir et blanc et recto-verso, sinon ce n'est pas validé car le dossier est trop lourd. En l'absence d'actualisation, le bénéficiaire est radié sans le savoir... Beaucoup de radiation sont le fait de difficultés rencontrées lors de l'actualisation."

Le CCAS constate également que la dématérialisation génère du non-recours et estime que 15 à 20 % de la population aura toujours besoin d'accompagnement pour le numérique et ne sera pas autonome notamment les personnes âgées : *"la dématérialisation pose problème pour les retraités, les plus de 60 ans, associée à un faible niveau de diplôme."*

2.3.4 Des obstacles administratifs et institutionnels

Même si le dispositif est trop récent pour connaître les données chiffrées, trois de mes interlocuteurs sur cinq mettent en garde contre un non-recours élevé à la prime d'activité. Les professionnels de terrain sont unanimes pour dénoncer une bureaucratisation excessive de l'offre publique en France ainsi qu'un manque d'information notamment lors du l'avènement de nouveaux droits sociaux : *"beaucoup de nos salariés pourraient avoir la prime d'activité mais comment l'obtenir..."* L'agent du Conseil Départemental regrette la segmentation de l'aide sociale : *"ce qui est compliqué, c'est que la prime d'activité, qui a été créée pour palier le non-recours au RSA-A, est versée par l'Etat donc la CAF et le Conseil Départemental n'ont pas de levier direct sur ce dispositif."* Autre remarque : *"les aides changent de nom. Les usagers ne savent pas à qui s'adresser et personne ne les oriente. Pour le RSA, les gens ne savent pas à qui faire la demande, il y a une méconnaissance de ce qui peut exister. C'est un parcours du combattant alors ils vont en mairie..."*

ATD Quart Monde n'hésite pas à dire que le grand défi de la lutte contre le non-recours est l'information des personnes de leurs droits et que l'édification des politiques publiques est à terme, dans bien des cas, inefficace car génératrice d'effets contraires à ceux recherchés.

Le service du Conseil Départemental en charge du RSA relève également comme frein, l'architecture même des droits et devoirs qui oblige un contrat d'engagement et un suivi conséquent tandis que les bénéficiaires ne souhaitent pas être cadrés. Les collectivités territoriales notent une difficulté à communiquer avec les organismes pourvoyeurs de droits et regrettent le non-recours en cascade et le caractère connexe des aides : *"un salarié en*

insertion n'a pas fait sa déclaration d'impôts car il ne savait pas quels revenus sont à déclarer. Ainsi, son dossier de demande de CMU est resté bloqué plusieurs mois. Blessé au domicile, il s'est rendu aux urgences mais n'a jamais pu se procurer en officine le traitement nécessaire." Au cours de son entretien, le chercheur du CNRS précise qu'une simplification administrative est nécessaire et désigne le cloisonnement administratif comme entrave à une approche transversale de la question du non-recours aux droits sociaux.

Le non-recours aux droits s'observe également lorsqu'une personne fait une première demande refusée. Puis sa situation évolue mais elle pense alors qu'elle est définitivement inéligible et ne reformule plus de nouvelle demande. L'inéligibilité est "personnifiée" tandis qu'il s'agit ici de la conditionnalité du droit. Le PIMMS constate chaque année des non-recours à la CMU. Les gens n'y accèdent pas, notamment ceux qui n'ont pas l'habitude d'aller vers les autres. Par ailleurs, le PIMMS observe beaucoup de non-recours à l'ACS : *"les personnes ne font pas la demande car la démarche est compliquée et il faut attendre 2 mois. Il y a confusion car le formulaire à remplir est le même que pour la CMU-C tandis que leur demande de CMU-C a été refusée pour effet de seuil. Au final, lorsque le bénéficiaire perçoit son chèque pour financer une complémentaire maladie, il s'en désinvestit car la somme est insuffisante pour couvrir la totalité de l'adhésion à une mutuelle, le reste à charge est trop lourd pour le budget du foyer. "* Dans le cas présent, le bénéficiaire renonce à ses droits car la réponse n'est pas en adéquation avec le besoin. M. Warin précise que les prestations qui reposent sur des restes à charge constituent un frein considérable notamment pour le non-recours à la santé.

2.4 DES DISPOSITIFS NOVATEURS ET DES PRECONISATIONS

Au cours de ces recherches, ce sont les dispositifs mis en place par le PIMMS et le CCAS qui ont retenu mon attention par leur aspect innovant. Les préconisations recueillies auprès de M. Warin en tant que chercheur et auprès d'ATD Quart Monde sont des plus pertinentes.

2.4.1 Un dispositif d'accompagnement local

Le PIMMS fait partie de ces dispositifs novateurs qui œuvrent sur le territoire contre le non-recours et qui sont d'un grand secours pour la population. Ici, l'objectif premier était de solutionner les difficultés ou litiges des usagers avec les entreprises publiques mais peu à

peu, il agit au même titre que les Maisons de Services Au Public (MSAP) car les organismes publics se délocalisent du secteur : la CAF a fermé son antenne et les rendez-vous CAF se prennent uniquement par internet. L'action du PIMMS mêle accompagnement administratif et accompagnement humain.

Les professionnels du PIMMS jouent un rôle essentiel dans le non-recours en :

- ✓ repérant des droits potentiels,
- ✓ ouvrant des droits,
- ✓ solutionnant des situations inextricables ou des dossiers bloqués,
- ✓ agissant directement auprès de partenaires en charge de prestations,
- ✓ tenant une permanence au bureau de poste pour l'aide à l'utilisation des bornes automatiques et l'aide au remplissage de formulaires les jours de versement mensuel des aides sociales,
- ✓ fournissant un accès libre à l'espace bureautique et à internet pour toutes démarches administratives (actualisation, CV...),
- ✓ accompagnant la personne dans l'utilisation de l'outil informatique,
- ✓ rendant la personne autonome sans faire à sa place,
- ✓ faisant fonction d'écrivain public en rédigeant des courriers, des lettres de motivation,
- ✓ donnant des informations, des coordonnées, orientant et facilitant les démarches,
- ✓ aidant les personnes pour les actualisations CAF et Pôle Emploi.

La responsable me confit que *"entre matériel informatique et accompagnement humain, les deux sont nécessaires mais l'outil ne remplacera jamais l'humain. Il faut valoriser la personne, l'aider à avoir confiance en elle."* Outre le rôle éducatif, les usagers ont besoin de proximité et besoin d'être rassurés. Le PIMMS est apprécié des personnes âgées très reconnaissantes. *"La personne âgée est en demande et apprécie de parler à un être humain."* La fréquentation se fait en fonction de l'actualité : accueil CAF, démarches préfectorales en lien avec une fermeture récente, accueil Pôle Emploi, bourses scolaires, factures d'eau : la fréquentation du PIMMS ne cesse de croître.

2.4.2 Un plan d'actions pour l'accès aux droits et contre le non-recours

✓ Une première phase : la formation-action

A l'issue d'une première expérience-pilote "**Baromètre de Non-recours**³⁰", des constats qui en ont découlé et dans le cadre du plan pluriannuel 2009-2014, le CCAS de Grenoble a décidé de construire, avec l'appui de l'Odenore, un dispositif de repérage des situations de non-recours sur 4 quartiers de la ville (Mistral, Teisseire, village olympique, Villeneuve). **La formation-action**³¹ a pour objectif de :

- améliorer la compréhension et l'expertise du CCAS pour agir sur le non-recours à partir des situations rencontrées) par les agents instructeurs de demandes d'aides sociales facultatives et par les écrivains publics,
- construire un outil de reporting des situations de non-recours détectées par les agents et de mesurer leurs coûts pour les usagers et pour le CCAS,
- produire une analyse de la situation utile au plan de lutte contre les inégalités du CCAS.

✓ Un outil de reporting

Plusieurs acteurs (professionnels des Maisons des habitants, centres de santé, Conseil Départemental, membres d'associations de quartiers) ont travaillé pour construire ensemble un outil de reporting des situations de non-recours détectées auprès des différents publics.

L'outil est conçu sur le logiciel Excel. Il permet de quantifier :

- ✓ le volume de situations de non-recours repérées selon les services, les professionnels, les territoires,
- ✓ les formes de non-recours les plus fréquentes par non-connaissance, non-proposition, non-réception, non-demande, abandon,
- ✓ les prestations et acteurs concernés,
- ✓ le cumul du non-recours,
- ✓ l'impact du non-recours,
- ✓ les actions suite à une détection,
- ✓ le coût du non-recours pour le CCAS.

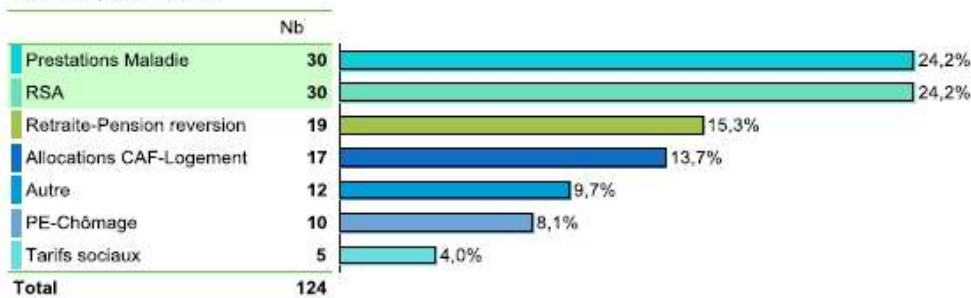
³⁰ Chauveaud Catherine, Mazet Pierre, Warin Philippe, Baromètre de Non-Recours, 2013, Rapport qualitatif final, référence n° 10 025887 TZ 029, Université Rhône-Alpes, https://odenore.msh-alpes.fr/documents/unidad_-_version_site_0.pdf

³¹ Agir sur le non-recours aux droits, une formation-action, rapport final 2016, CCAS de la Ville de Grenoble, <https://odenore.msh-alpes.fr/content/agir-sur-le-non-recours-aux-droits-une-formation-action-du-ccas-de-la-ville-de-grenoble-0>

Exemple :

13. SI PREST FINANCIER/DEDUCT/ TARIFS SOC

Taux de réponse : 68,1%



Source : Agir sur le non-recours aux droits, rapport final - août 2016, CCAS de la Ville de Grenoble.

La formation-action a permis de fournir une analyse de la situation et de poursuivre pour aboutir à un plan d'actions au plus près des habitants.

✓ Un plan d'actions pour l'accès aux droits et contre le non-recours

Les expériences précédentes nourries d'une démarche de réflexion supplémentaire lors du forum pour l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours en février 2017 ont permis de déboucher sur un **plan d'actions**³² subdivisé en 6 thématiques, 9 axes et 17 actions dont :

- ✓ un accord interinstitutionnel avec les partenaires (Conseil Départemental, CAF, CPAM...) : *"le référent professionnel CPAM auprès du CCAS a permis de solutionner 70 cas complexes en trois mois"*,
- ✓ l'aller-vers les publics en rupture de confiance qui ne fréquentent plus les institutions par la création d'équipe juridique mobile DALO/DAHO et d'une caravane des droits. Ces équipes vont dans les quartiers, sur les marchés, au pied des immeubles et font du porte-à-porte,
- ✓ la plate forme numérique "Solidarités Grenoble" au service des publics en grande précarité et des acteurs de la solidarité (associations, institutions) pour recenser les aides, services, dispositifs existants,

³² Plan d'actions pour l'accès aux droits et contre le non-recours, 2017, CCAS, Ville de Grenoble, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4Z2GCacsdT4J:www.grenoble.fr/cms_viewFile.php%3Fid%3D10748%26path%3DPlan-d-actions-pour-l-acces-aux-droits-et-contre-le-non-recours.pdf+%&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=fr

- ✓ l'accès aux droits via l'outil numérique dans les maisons des habitants de Grenoble (wifi public, accès internet en libre-service, espace de travail, accompagnement, tablettes dédiées à l'apprentissage),
- ✓ le coffre-fort numérique pour les publics non-équipés ou en errance : offrir aux plus précaire un outil de stockage des documents et pièces justificatives et permettre aux administrations d'y accéder, partager les documents entre services,
- ✓ les Médiateurs Pairs en santé recrutés sur l'expérience de leur vie et qui ont une légitimité pour aller à la rencontre du public non-recourant aux soins dans les QPV,
- ✓ les actions socio-linguistiques ou ateliers d'apprentissage du français prenant appui sur des situations du quotidien,
- ✓ des permanences juridiques gratuites spécialisées en droit des étrangers (droit d'asile, droit de séjour, accès à la nationalité) en raison de l'arrivée de nouvelles vagues migratoires,
- ✓ un guide des droits à l'attention des résidents étrangers,
- ✓ un village associatif dédié aux personnes âgées et à l'intergénérationnel...

2.4.3 Des préconisations, des perspectives pour l'avenir

Tandis que la Communauté de Communes plaide pour un guichet unique, le PIMMS prône un renforcement de l'accompagnement social et un besoin de présence humaine. Quant à ATD Quart Monde, il demande un pouvoir d'agir des bénéficiaires dans la relation avec les institutions et les professionnels, c'est à dire d'inclure les plus pauvres, à partir d'un croisement des savoirs, dans l'édification et l'élaboration des politiques sociales : *"pour avancer dans l'accès aux droits et diminuer le non recours, il est important de rechercher dans tous les domaines comment les personnes qui ont l'expérience de la pauvreté peuvent être associées à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des actions qui les concernent afin de lutter pour un accès effectif de tous aux droits fondamentaux."* L'organisation humanitaire revendique une approche participative et collective (bénéficiaires, professionnels, politiques). Elle plaide pour une co-formation des professionnels du secteur social car *" à partir de la connaissance de la réalité de vie de la grande pauvreté, les bénéficiaires sont les plus à même d'interroger le fonctionnement et le dysfonctionnement des institutions, des projets conçus pour eux."*

Lors de mon entretien avec M. Warin, il est ressorti des préconisations :

- soutenir plus fortement les dispositifs nouveaux de lutte contre le non-recours (réseau PIMMS, MSAP...) qui jouent pleinement un rôle dans l'accompagnement numérique, qui font le lien entre les institutions, permettent une bonne articulation localement et ont une bonne connaissance des quartiers et des populations,
- permettre une automaticité dans l'ouverture de certains droits,
- travailler ensemble, entre acteurs sociaux d'un territoire, dans une logique de décloisonnement administratif,
- agir de manière généraliste et accompagner la personne dans sa globalité sans segmentation (logement, problème de santé ...).
- rendre effectif les obligations légales préfectorales de domiciliation et d'accueil inconditionnel,
- agir selon un modèle d'action sociale individualisée plutôt qu'une approche ciblée et collective.

En conclusion partielle et au vue de mes recherches, je peux souligner le fait qu'il existe un décalage entre les dispositifs officiels (domiciliation, PARADS, PLANIR...) prévus à cet effet mais qui peinent à se déployer par rapport à la multiplicité d'acteurs associatifs, territoriaux qui s'emparent du sujet et œuvrent au quotidien contre le non-recours aux droits sociaux.

CHAPITRE 3 : APPROCHE PEDAGOGIQUE

Ce travail de recherche scientifique et pratique me permet d'appréhender plusieurs points des programmes et référentiels de l'enseignement des Sciences et Techniques Médico-Sociales dans l'exercice du professorat en lycée technologique et en enseignement supérieur. Son exploitation peut se faire à différents niveaux.

3.1 EXPOITATIONS PEDAGOGIQUES POSSIBLES

3.1.1 En classe de seconde générale

Les élèves de seconde générale et technologique bénéficient, 1h30 par semaine au choix, d'un **enseignement d'exploration** dont l'enseignement "santé et social". Les connaissances de l'environnement professionnel et du champ disciplinaire acquises pour la production de ce dossier me permettent d'initier les élèves à l'esprit global de la discipline

ainsi qu'à la démarche technologique appliquée au secteur du social. En effet, je peux sensibiliser les élèves à la mise en œuvre de l'action sociale sur un territoire à travers différents échelons et ressources locales (Conseil Départemental, CCAS, associations...) et ainsi enseigner le chapitre consacré au "Vivre ensemble sur un territoire". Je peux également faire découvrir les métiers du social que j'ai rencontrés (coordinateur insertion, médiateur social, écrivain public), voire même les faire témoigner de leur profession auprès des élèves de Seconde.

3.1.2 En classe de 1ère ST2S

Le travail de recherche que j'ai entrepris pour élaborer ce dossier sur le non-recours est identique en tout point à la **démarche d'étude** attendue des élèves de 1ère à travers le programme ST2S - pôle méthodologie. L'ayant expérimenté, mon savoir-faire est transposable pour accompagner les élèves dans :

- ✓ la protection des données recueillies lors des entretiens. J'ai veillé à préserver l'anonymat du public sollicité et je me suis assurée que les documents émanant de la ville de Grenoble sont bien diffusables auprès des élèves.
- ✓ la délimitation du sujet. J'ai cadré mon étude sur le non-recours aux droits sociaux et plus particulièrement à travers quatre aides sociales fortement représentatives du non-recours en France et en lien avec ma problématique. L'outil QQQQCP (qui, quoi, où, quand, comment, pourquoi) m'a permis de mieux délimiter mon sujet.
- ✓ la recherche documentaire dont les sources doivent être fiables, actualisées et garantes d'une rigueur scientifique. Je me suis appuyée sur des données quantitatives récentes et des données qualitatives fiables, des documents pertinents recueillis auprès de la Cnaf, la Drees, la Dares, le CNRS. Je peux donc guider les élèves dans la validation des sources et la sélection des documents.
- ✓ la réalisation de la biographie. En présentant dans ce dossier une bibliographie détaillée, cet exercice va me servir pour enseigner aux élèves le respect des règles de présentation aux normes AFNOR.
- ✓ la conception et la réalisation d'une enquête. En menant une enquête par entretien semi-directif, j'ai fait l'expérience de la faisabilité sur le terrain en concevant au préalable des guides d'entretien adaptés aux interlocuteurs. J'ai ensuite traité mes informations en retranscrivant le contenu des entretiens à l'écrit puis j'ai établi une grille d'entretien sous forme synthétique (tableau à double entrée) d'après repérage des groupes d'idées importantes, significatives et récurrentes qui se dégagent. Cet

exercice m'a fait prendre conscience de la difficulté que les élèves peuvent éprouver pour le recueil, le traitement de l'information et l'analyse des données. Après croisement et classement des données, j'ai rédigé une synthèse en 4 thèmes émergents : territoires délaissés, fracture numérique, dématérialisation et obstacles administratifs, institutionnels.

- ✓ la présentation d'une étude selon les normes. Mon savoir-faire en terme de présentation de dossier me sera utile pour aider les élèves dans la rédaction du rapport d'étude aussi bien pour la forme (police, en-tête, pied de page, marges, pagination sommaire...) que pour le fond (page de garde, plan, contenu...).

Les **Activités Interdisciplinaires** (AI) de Première ST2S reprennent la démarche d'étude abordée précédemment en vue d'une recherche sur un thème ou fait de société en y associant le travail d'investigation de terrain auprès des institutions et acteurs médico-sociaux. L'ayant expérimenté, je suis donc sensibilisée au fait que les élèves de 1ère peuvent rencontrer des difficultés dans cette épreuve du baccalauréat, à savoir :

- ✓ sélectionner les personnes à interroger qui sont les plus à même d'apporter des réponses à la problématique, rechercher les coordonnées puis les convaincre d'accepter l'interview par contact téléphonique où en se rendant sur place,
- ✓ présenter les conditions de déroulement de l'entretien (durée, garantie d'anonymat, enregistrement),
- ✓ prévoir un endroit adéquat et sans nuisance pour mener l'entretien,
- ✓ présenter son sujet d'enquête, prendre des notes rapides, reformuler les questions si nécessaire, limiter les digressions.

L'ayant expérimenté, je peux désormais accompagner les élèves à travers les différentes étapes et proposer un carnet de bord pour planifier et faciliter la réalisation de cette épreuve.

3.1.3 En classe de Terminale ST2S

Mon entretien mené auprès de la chef de projet du CCAS de Grenoble et les documents recueillis me permettent de travailler en Terminale ST2S la méthodologie de projet rapportée au secteur social. Ainsi, je peux exploiter les documents remis pour illustrer la démarche de projet et mieux accompagner les élèves dans l'élaboration du **projet technologique** selon les étapes suivantes :

- ✓ un constat et un problème identifié à travers une première expérimentation (le baromètre de Non-recours) menée à Grenoble et à Pont-de-Claix en Isère de 2009 à 2012,
- ✓ la réalisation d'un diagnostic de territoire (**la formation-action**) et des outils de reporting sur tableur Excel pour mesurer le non-recours sur Grenoble puis analyser les résultats de 2014 à 2016,
- ✓ la conduite de projet à travers la mise en place d'un **plan d'actions** dès 2017.

Je peux exploiter la démarche de projet du CCAS de la ville de Grenoble et m'en servir pour identifier les porteurs du projet, le comité de pilotage, les objectifs, les moyens humains, financiers et matériels, le public, les partenaires ainsi que la mise en œuvre. Pour matérialiser la durée totale du projet et retracer la planification des différentes tâches de 2009 à 2017, les élèves pourront dresser un diagramme de Gantt en parcourant les trois documents du CCAS.

3.1.4 En classe de BTS SP3S

Le thème de ce dossier s'inscrit dans le référentiel professionnel du module B "Publics" du BTS SP3S à travers le point 3.1. "*Liens dynamiques entre publics et institutions, analyse de la demande et du besoin des publics*" et plus précisément à travers le terme de "**non-demande**". Les 4 typologies de non-recours selon l'Odenore et les paragraphes consacrés à l'étude des publics vulnérables permettent d'analyser la dimension psychosociale du non-requérant et son rapport difficile à l'institution. L'exemple de l'outil de reporting du CCAS de Grenoble est un outil de recueil de données qui permet de traduire la demande en terme de besoin prévu au référentiel de certification C1 "*capacité d'analyse*" et compétence C11 "*analyser les besoins et les demandes des publics des structures sanitaires et sociales, des organismes de protection sociale*".

3.1.5 En classe de BTS ESF

Le référentiel de BTS ESF prévoit comme connaissance à acquérir au module 4 (4.1.4 *les politiques sociales*) l'émergence des problèmes sociaux et la reconnaissance par la société. Ce dossier me permet ainsi d'aborder les **politiques sociales** de manière transversale (exclusion sociale, jeunes non-qualifiés, demandeurs d'emploi, personnes âgées...) à travers la reconnaissance du non-recours par les acteurs politiques et les dispositifs institutionnels à travers lesquels les étudiants/futurs professionnels auront à intervenir.

3.2 TRANSPOSITION DIDACTIQUE

Comme exploitation détaillée possible, j'ai choisi de présenter une séance de 3 heures en classe de Terminale ST2S. Pour cela, je prends appui sur les investigations et analyses contenues dans ce dossier et les articulent autour de la notion d'**accès aux droits**. La séance se situe dans le pôle "*Quels politiques et dispositifs sociaux pour favoriser le bien-être social ?*" et dans la partie du programme "*Organisation et fonctionnement des dispositifs et institutions : l'exemple des dispositifs de lutte contre la précarité, pauvreté et l'exclusion*". Elle est proposée après l'étude des politiques et dispositifs de santé publique. Les objectifs à atteindre sont de :

- présenter le lien entre précarité, pauvreté ou exclusion sociale et difficulté d'accès aux droits
- présenter un dispositif facilitant l'accès aux droits.

3.4.1 Prérequis :

✓ Les élèves ont étudié en classe de Première :

- le risque social en identifiant les risques traditionnels (maladie, vieillesse, décès, maternité) et en analysant l'émergence de nouveaux risques sociaux (exclusion, précarité, dépendance),
- l'étude de la protection sociale dans son ensemble et notamment les principes de solidarité et les techniques d'assistance,
- l'illustration du rôle du régime général en faveur du bien-être social.

✓ Les élèves ont étudié en classe de Terminale :

- l'action sociale d'un point de vue historique,
- les différentes approches (catégorielles, sectorielles et transversales) de la politique sociale et leur organisation institutionnelle.

3.4.2 Séance

- ✓ **Activité d'approche** : je donne les définitions du non-recours, de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion puis présente les dispositifs législatifs et institutions en charge de favoriser l'accès aux droits que j'ai préalablement abordé dans le chapitre 1.3 consacré aux politiques de lutte contre les exclusions sociales. Ces apports sont des éléments essentiels pour comprendre le programme consacré à l'accès aux droits. Cet

éclairage me permet ensuite de proposer un brainstorming pour mieux situer les droits fondamentaux des droits sociaux.

- ✓ **Activité 1** : je projette le tableau des causes du non-recours selon la typologie explicative de l'Odenore (annexe 1) puis demande, sous forme de tableau simplifié adapté aux élèves, de classer les témoignages relevés dans ce dossier. Exemple cas 1 : *"un salarié en insertion n'a pas fait sa déclaration d'impôts car il ne savait pas quels revenus sont à déclarer. Ainsi, son dossier de demande de CMU est resté bloqué plusieurs mois. Blessé au domicile, il s'est rendu aux urgences mais n'a jamais pu se procurer en officine le traitement nécessaire."*

Témoignage	Non-connaissance (la prestation n'est pas connue)	Non-demande (la prestation est connue mais pas demandée)	Non-réception (la prestation est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée)	Non-proposition (la prestation n'est pas proposée)
Cas 1			X	

- ✓ **Activité 2** : Les difficultés rencontrées dans les démarches administratives sont une cause majeure du non-recours. A l'aide des illustrations en annexes 2 et 3, les élèves relèvent les difficultés rencontrées par les usagers.
- ✓ **Activité 3** : Sur poste informatique, les élèves analysent les 9 axes et 17 actions du plan d'actions pour l'accès aux droits et contre le non-recours 2017 du CCAS de la ville de Grenoble en élaborant une carte mentale. A travers une présentation synthétique, les élèves doivent prendre conscience qu'un dispositif repose sur des objectifs, des domaines d'intervention, des moyens utilisés en direction d'un public cible. Cette d'analyse permet de comprendre que les actions présentées favorisent l'accès aux droits et s'inscrivent dans une démarche technologique de résolution du problème de non-recours. L'objectif global est de présenter un dispositif facilitant l'accès aux droits. Cette activité requière également comme compétence l'utilisation des TIC (Techniques d'Information et de Communication).

Une séance ultérieure sera consacrée à l'évaluation et portera sur le dispositif du PIMMS de Normandie.

3.3 INTERACTION AVEC UNE AUTRE DISCIPLINE

Le programme de l'enseignement philosophique en classe Terminale des séries technologiques (JO du 25 août 2005) aborde la notion principale de **liberté** et les notions secondaires de **justice**, de **loi** et de **bonheur**. Il est alors envisageable, en collaboration avec l'expertise du professeur de philosophie, d'étudier la liberté de recourir ou non à l'assistance et aux aides sociales.

CONCLUSION

L'étude du non-recours à l'accès aux droits constitue un apport conséquent dans l'exercice de mon futur métier d'enseignant. Mon intention pédagogique première était d'amener l'élève ou l'étudiant à comprendre, que même si la collectivité reconnaît à chaque individu des droits, certains n'y accèdent pas pour diverses raisons et que des dispositifs sont mis en place pour rendre l'accès effectif aux droits selon une démarche technologique. Mais ces recherches m'ont également permis d'appréhender l'élaboration des politiques sociales à travers la démarche d'étude, la démarche de projet, l'importance du diagnostic de territoire, éléments incontournables dans l'exercice de l'enseignement des STMS.

Cette étude scientifique et technologique m'a permis d'explicitier la question de départ à savoir *"pourquoi les publics vulnérables, qui ont normalement droit aux aides sociales et qui en ont le plus besoin, ne demandent-ils pas à en bénéficier ?"* et affirmer que le non-recours aux aides sociales est multi-factoriel : humain, administratif, institutionnel, politique. Elle m'a surtout permis de mettre en évidence que des facteurs émergents comme la dématérialisation et la fermeture progressive des services au public favorisent le non-recours. Cependant, elle infirme partiellement l'idée que "les acteurs sociaux de terrain, les institutionnels, guidés par des dispositifs, parviennent à lutter contre le phénomène de non-recours. Certes, ce travail n'est en rien exhaustif car il n'explore pas les dispositifs transversaux comme les PARADS ou le PLANIR, mais cependant, tout laisse à penser que nous n'en sommes qu'aux prémises d'une prise de conscience.

De nouveaux acteurs et dispositifs apparaissent dans le paysage en zone urbaine ou rurale, là où le service public recule. Pour observer le non-recours sur le terrain, mes recherches m'ont davantage mené en direction du milieu associatif et des collectivités territoriales tandis qu'initialement, je pensais m'orienter vers les services déconcentrés de l'Etat. Cette étude m'a aussi permis d'intégrer que les usagers, professionnels, chercheurs,

universitaires et politiques mettent à l'index 30 ans d'empilement de dispositifs, communément nommé le "mille-feuille administratif" et préconisent de repenser l'aide sociale sans segmentation des publics. Notons que le non-recours aux droits sociaux des personnes vulnérables ne peut être étudié sans poser la question de l'appauvrissement, de l'accroissement des inégalités sociales et territoriales. Le fait que des populations vulnérables, en décrochage social finissent par "vivre hors droits"³³ (Warin 2008) questionne sur l'efficacité des politiques publiques. Enfin, le phénomène du non-recours interroge d'un point de vue philosophique sur la liberté d'action du citoyen à recourir ou non aux droits.

³³ Warin Philippe, 2008, Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un « vivre hors droits », ERES Vie sociale, n° 1, pp 9 - 19.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Paugam Serge, 2013, La disqualification sociale, PUF.
- Warin Philippe, 2016, Le non-recours aux politiques sociales, livres cours politique, Presse Universitaire de Grenoble.

Articles

- Cactrice-Lorey Antoinette, 1976, "Inégalités d'accès au système de protection sociale et pauvreté culturelle", Revue française des affaires sociales, vol. 30 : pp 127-137.
- Chauveaud Catherine, Warin Philippe, juillet 2004, Droits non ouverts et retards aux soins, Exploitation des données du centre grenoblois de Médecins du Monde, Odenore.
- Duvoux Nicolas, juin 2010, « Le RSA et le non-recours », Dossier : réformer les minima sociaux, La vie des idées, Collège de France. Enquête 2011, "estimation de non-dépenses liées au non-recours" : enquête sur le RSA, phase téléphonique, Dares.
- Jean Didier Bruno, Roy Jean-Claude, 1991. Aux franges du revenu minimum d'insertion. Paris, recherche pour la CNAF.
- Verniolle Raphaëlle, 2016, L'accès à la complémentaire santé pour les personnes disposant de faibles ressources : la CMU-C et l'ACS, EN3S, "Regards" n° 49.
- Warin Philippe, 2008, Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un « vivre hors droits », ERES Vie sociale, n° 1, pp 9 - 19.
- Warin Philippe, juin 2010, Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? Dossier : réformer les minima sociaux, La vie des idées, Collège de France.

Rapports

- Agir sur le non-recours aux droits, une formation-action, rapport final 2016, CCAS de la Ville de Grenoble.
- Biémouret Gisèle et Costes Jean-Louis, octobre 2016, Rapport d'information à l'Assemblée Nationale n° 4158 sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux.
- Chauveaud Catherine, Mazet Pierre, Warin Philippe, Baromètre de Non-Recours, 2013, Rapport qualitatif final, référence n° 10 025887 TZ 029, Université Rhône-Alpes.
- Communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale, avril 2010, "la lutte contre les fraudes aux prestations dans les branches prestataires du régime général", Cours des comptes.
- Rapport d'activité 2016, Drees, Directe Ile de France.
- Sirugue Christophe, avril 2016, Rapport au Premier Ministre. "Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune".
- Schmitt Kevin, Sicsis Mickaël, 2015 actualisée 2016, enquête revenus fiscaux et sociaux, estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités ; Division études sociales, Insee Focus n°96, modèle Ines.
- Vaugrenard Yannick, 2014, comment enrayer le cycle de la pauvreté ? Osons la fraternité ! Rapport d'information n° 388 2013-2014, Sénat.

Plan

- Plan d'actions pour l'accès aux droits et contre le non-recours, 2017, CCAS, Ville de Grenoble.

Sites

- Domingo Pauline, juillet 2012, Les non-recourants au RSA, L'e-essentiel n° 124, CNAF, https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/124_essentiel_-_non-recours_rsa.pdf.
- Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2015, synthèse feuille de route 2015-2017, Solidarites-sante.gouv.fr, http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_feuille_de_route_2015-2017_PLAN-PAUVRETE.pdf.
- Warin Philippe, juin 2010, Le non-recours : définition et typologies, document de travail working paper, ODENORE, https://odenore.msh-alpes.fr/documents/WP1definition_typologies_non_recours.pdf.

ANNEXES

Annexe 1 : Typologie explicative du non-recours de l'ODENORE³⁴

Formes de non-recours	Raisons	Niveaux d'explications				
		Contenu de l'offre	Pratiques professionnelles/ Institutionnelles	Intérêt personnel	Représentations/ normes personnelles	Ressources économiques, sociales, psychiques
Non-connaissance	- Manque d'information		X			X
	- Maîtrise insuffisante de l'information					X
Non-proposition	- Non-connaissance par l'agent		X			
	- Protection de l'usager / agent service		X			
	- Discrimination		X			
	- Ressources contraintes	X				
Non-réception	- Oubli de la part du demandeur					X
	- Négligence de la part du demandeur					X
	- Lenteur administrative		X			
	- Erreur administrative		X			
Non-demande	- Calcul coût/avantage (dont calcul de risque)	X		X	X	X
	- Désaccord sur les principes, conditions, modalités de l'offre	X	X	X	X	X
	- Préférences pour les alternatives	X	X	X	X	X
	- Civisme				X	X
	- Manques de capacités (connaissances, savoir-faire, confiance, soutien)					X

³⁴ Warin Philippe, 2016, Le non-recours aux politiques sociales, livres cours politique, PUG

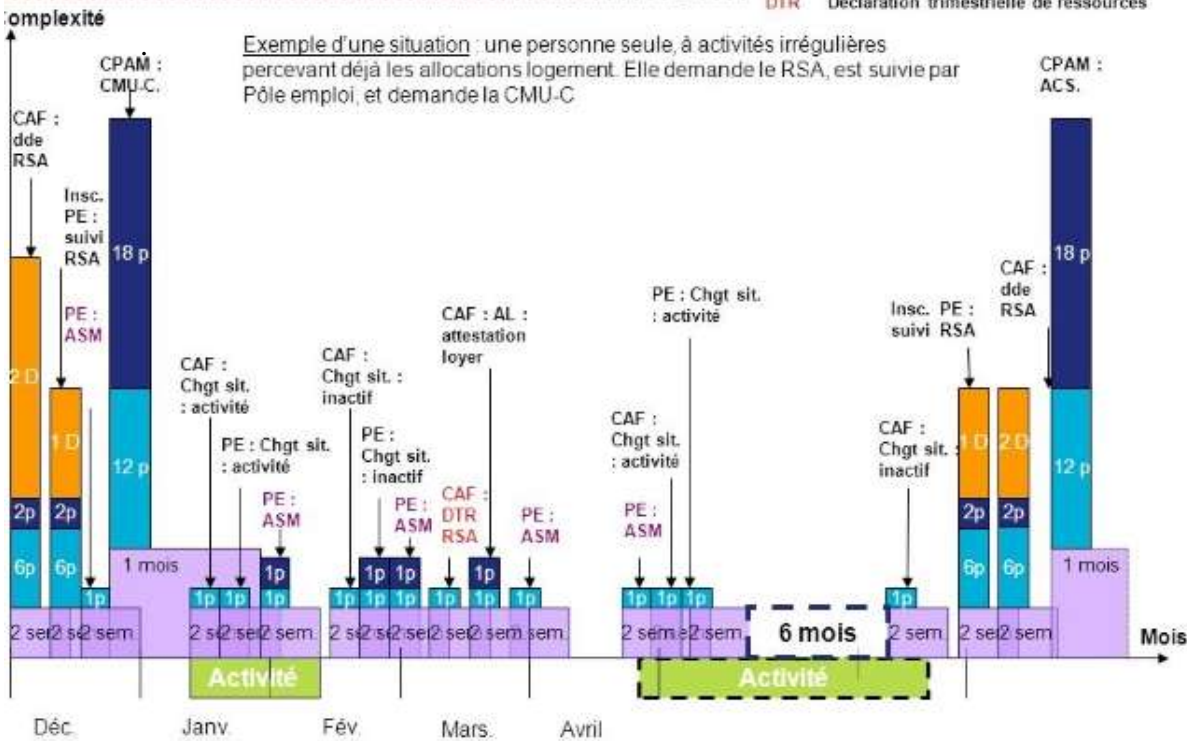
Annexe 2 : Illustration du parcours de l'utilisateur : empiement des démarches

Source : janvier 2015, DGCS et SGMAP (Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique), Recherche-Actions pour réduire le non-recours aux prestations sociales.

3. Éléments de diagnostic par profil

L'empilement des démarches

Le cas théorique d'un travailleur à bas revenus vivant seul



Annexe 3 : l'accès aux droits et le non-recours dans la branche famille de la Sécurité Sociale.

Source : dossier d'étude n° 173, 2014, CNAF

Rappel de la complexité de la situation de l'utilisateur dans l'accès aux droits



Annexe 4 : guides d'entretien

GUIDE D'ENTRETIEN DES PROFESSIONNELS

- Pouvez-vous me décrire votre structure ?
- Comment, d'après vous, les gens qui ont besoin des aides sociales ne demandent pas à en bénéficier ?
- Quelle population est la plus concernée par le non-recours ?
- Comment qualifieriez-vous leur relation avec votre structure ?
- Quelles sont les raisons majeures du non-recours selon vous ? Qu'est-ce qui freine ?
- Quelles sont les répercussions directes sur les personnes qui se privent de leurs droits ?
- Arrivez-vous à les aider à recourir à leurs droits ? Si oui, comment ? Dans quelle mesure ?
- Les mesures et dispositifs mis en place permettent-ils de faire reculer le non-recours ?
- Selon vous, la lutte contre le non-recours est-elle une question de volonté politique locale où est-ce plutôt un problème national ?
- Est-ce un problème d'architecture des aides sociales ou est-ce plutôt un problème d'accompagnement social ?
- Quelles sont votre formation et profession ?

GUIDE D'ENTRETIEN CHERCHEUR

- Quelle population est concernée par le non-recours ?
- Quels sont les raisons majeures qui poussent à ne pas recourir ?
- Les récents rapports parlementaires ont-ils permis de faire progresser la lutte contre le non-recours ? Qu'en pensez-vous ?
- Les mesures et dispositifs mis en place permettent-ils de faire reculer le non-recours ?
- Selon les résultats chiffrés et selon vous, quel sont les dispositifs les plus efficaces ?
- La lutte contre le non-recours est-elle une question de volonté politique locale où est-ce un problème national ?
- Est-ce un problème d'architecture des aides sociales ou est-ce un problème d'accompagnement social ?

Annexe 5 : grille d'analyse des entretiens

THEMES LIEUX	PUBLIC	TERRITOIRE	FACTEURS HUMAINS	MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES SOCIALES	ACCOMPAGNEMENT	DISPOSITIFS LOCAUX	PRECONNISATIONS
COMMUNAUTE DE COMMUNES	<ul style="list-style-type: none"> - Jeunes sans qualification - Chômeurs longue durée - Travailleurs handicapés 	<ul style="list-style-type: none"> - Zone blanche - Services fermés - Problème de mobilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Abandon des démarches - Incompréhension - Absence de soins - Problème d'alphabétisation - Stigmatisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de communication des nouvelles offres - Difficultés d'actualisation des dossiers en ligne - Tout numérique - Radiation - Dossier bloqué 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientation vers assistant social - Accompagnement individuel - Transport de personnes - Support bureautique - Accompagnement numérique - Travaux rédactionnels 	<ul style="list-style-type: none"> - Annuaire socio-culturel 	<ul style="list-style-type: none"> - Guichet unique
ATD QUART MONDE	<ul style="list-style-type: none"> - Population précarisée 		<ul style="list-style-type: none"> - Peur, honte, humiliation - Public invisible - Droit d'expression nié 	<ul style="list-style-type: none"> - Empilements des dispositifs - Lois non-appliquées 	<ul style="list-style-type: none"> - Liberté d'action - Co-formation - Relation de partenariat 		<ul style="list-style-type: none"> - Accès aux droits pour tous - Inclusion sociale et citoyenne - Meilleure formation des travailleurs sociaux - Approche participative
CONSEIL DEPARTEMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> - Moins de 25 ans - Jeunes qualifiés - Personnes insérées - Famille monoparentale - Public sortant de prison - Population QPV 		<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés relationnelles avec les travailleurs sociaux - Caractère intrusif 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'automaticité, - Pas d'obligation de recours - Invisibilité du public non-recourant - Service connoté négativement 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientation Pôle Emploi 		
PIMMS	<ul style="list-style-type: none"> - Tout public - Personnes âgés - Réfugiés 	<ul style="list-style-type: none"> - Fermeture des services au public - Absence de transports publics - Problème de mobilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Incapacité - Population démunie - Désorientation - Absence d'accompagnement social - Dématérialisation - Problème de formulaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Problème de conditionnalité - Changements récurrents des dispositifs d'aides sociales - Problèmes des plafonds - Peur de la technologie, du numérique 	<ul style="list-style-type: none"> - Ecrivain public - Besoin rédactionnel - Valorisation de la personne - Permanence à La Poste - Besoin de présence humaine 	<ul style="list-style-type: none"> - Hausse de la fréquentation 	
CCAS	<ul style="list-style-type: none"> - Personnes âgées, retraitées - Personne à faible niveau de diplôme 		<ul style="list-style-type: none"> - Précarisation des personnes - Défiance des habitants - Phobie administrative - Détresse - Abandon, découragement vis-à-vis des institutions 	<ul style="list-style-type: none"> - Dématérialisation - Bureaucratisme - Organismes pourvoyeurs de droits - Réduction des effectifs - Désengagement des institutions et recentralisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervention des écrivains publics - Qualité d'accueil - Renforcement de l'accompagnement social 	<ul style="list-style-type: none"> - Maison des habitants - Baromètre du non-recours - Recherche-action - Création d'outil - Plan d'action 	<ul style="list-style-type: none"> - Besoin d'un soutien national pour les initiatives locales
CNRS	<ul style="list-style-type: none"> - Toutes populations confondues - Population vulnérable - Population en retrait 	<ul style="list-style-type: none"> - Inégalités territoriales - Territoires abandonnés 	<ul style="list-style-type: none"> - Durée prolongée de la situation de non-recours 	<ul style="list-style-type: none"> - Reste à charge - Méconnaissance - Cumul des situations de non-recours - Segmentation administrative 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement individuel - Accompagnement transversal 	<ul style="list-style-type: none"> - MSP, PIMMS - Réponse généraliste - Dynamiques locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositifs de lutte contre le non-recours - Refonte des barèmes sociaux - Simplification - Automaticité

