

ODENORE
Observatoire des non-recours
aux droits et services

12 | 2016
WORKING
PAPER
#19

LES COLLECTIVITÉS
LOCALES DANS
L'ACTION SUR LE
NON-RECOURS

Philippe Warin

Le non-recours aux prestations sociales est un facteur de fragilisation des populations les plus modestes. Alors que la part des transferts sociaux (dont les retraites) représente plus du tiers du revenu moyen des ménages, ne pas bénéficier en partie ou en totalité des aides sociales légales ou des aides sociales facultatives vulnérabilise sinon appauvrit de nombreux ménages.

Dans ces conditions, l'action sur le non-recours devient un objectif essentiel de préservation de la cohésion sociale. Le Plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, présenté le 21 janvier 2013, a introduit cet objectif d'action. Les acteurs du système national de protection sociale se sont mobilisés. Outre les organismes de Sécurité sociale dans le cadre des Conventions d'objectifs et de gestion signées avec l'Etat, les collectivités territoriales sont également appelées à agir, notamment les communes et les départements.

La question et l'objectif de la recherche

La question traitée ici est celle de l'introduction de la question du non-recours dans « l'aide et l'action sociales » locales aujourd'hui. La recherche a pour un objectif d'établir un premier inventaire des initiatives qui sont prises, en réponse au Plan gouvernemental. Cet objectif n'est pas celui d'une évaluation, mais plutôt d'une « radioscopie » à l'échelle nationale de la mobilisation des territoires.

Sur le fond, une question méritait d'être posée : l'action, au local, sur le non-recours peut-elle contribuer à infléchir la logique de l'aide et de l'action sociales locales ? Cherche-t-elle notamment à substituer une logique de complémentarité des interventions sociales sur les territoires, alternative au fonctionnement en silos organisé en fonction de publics spécifiques propres à chaque acteur ?

Le travail d'enquête

Dans un premier temps une enquête quantitative a été conduite auprès des CCAS et CIAS adhérents de l'Union nationale des CCAS (UNCCAS) et des directions de l'Action sociale (DAS) des départements.

Pour cela deux questionnaires à choix multiples ont été conçus, avec des variantes selon les deux groupes d'acteurs, testés puis diffusés en ligne grâce à la collaboration de l'UNCCAS et de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS). Au total :

- 17% des CCAS/CIAS adhérents de l'UNCCAS ont répondu à l'enquête, soit 670 structures. Dans cet ensemble, 23 CIAS parmi les 170 adhérents à l'UNCCAS, soit 13,5% d'entre eux.
- De leur côté, 21 Conseils départementaux ont retourné le questionnaire, soit 21 % de l'ensemble des départements.

Les questionnaires reçus par l'Odenore ont fait l'objet d'une analyse statistique. Cette analyse a donné lieu à un rapport intermédiaire remis à la DGCS en mars 2015. Si les taux de réponses

obtenues ne sont pas négligeables, les résultats ne peuvent pas pour autant être généralisés ; ils indiquent des tendances.

Le second travail a consisté à réaliser des journées de séminaire sur quatre sites avec les acteurs locaux de l'aide et de l'action sociales (communes/intercommunalités, CCAS/CIAS, et Conseils départementaux). Etaient aussi associés leurs partenaires (services de l'Etat, organismes sociaux, associations...).

Les sites choisis l'ont été parce que repérés comme « précurseurs » en matière d'initiatives pour agir sur le non-recours. Il s'agit de deux communes parmi les vingt les plus peuplées (plus de 150 000 habitants), qui sont les villes-centres des principales agglomérations des deux départements correspondants ; d'une commune de taille moyenne (d'environ 50 000 habitants), qui jouxte la ville-centre de la principale agglomération du département ; d'un département limitrophe du cœur très urbanisé de la région. Ces collectivités sont implantées dans 4 régions différentes. Sur le plan politique, seule une commune parmi les deux plus grandes a connu une alternance politique lors des dernières élections municipales. Les trois autres sites se caractérisent par une continuité politique.

Sur chaque site, les discussions ont été organisées autour de trois questions successives :

- Quels constats et contextes amènent-ils à parler de non-recours, en retenant quelle définition de celui-ci ?
- En quoi la notion de non-recours est-elle utile et nécessaire pour nommer des réalités et signifier des enjeux pour l'action ?
- En quoi une action de prévention du non-recours est-elle spécifique, tant dans ses choix que dans sa mise en œuvre ?

Les journées de séminaires ont réuni en tout 72 acteurs. Si les CCAS, services municipaux, organismes sociaux ont été chaque fois représentés, souvent en nombre, ce fût moins le cas des Conseils départementaux, des EPIC et d'autres acteurs (Missions locales, associations...) et surtout des services de l'Etat.

Résumé des résultats

Constats et prise en compte de la question du non-recours

- La question du non-recours émerge du côté des acteurs de l'aide et de l'action sociales lorsque ceux-ci se saisissent du phénomène de décrochage du droit commun d'une partie de la population. Outre les raisons individuelles liées à des ruptures générant précarité ou pauvreté, le décrochage est expliqué par le rétrécissement des moyens publics qui affecte tous les acteurs sur les territoires. Il est fait souvent état du non-recours dans les « zones grises », ces territoires (parfois centraux) où, à la différence des quartiers labellisés « Politique de la ville », il y a peu de dispositifs et peu de vie associative.

- Une crainte très souvent exprimée est celle du passage à l'administration numérique qui pourrait devenir la cause majeure de disparition des services publics de proximité et d'affaiblissement des coopérations.
- Les CIAS sont aussi partagés que les CCAS pour dire qu'il existe du non-recours aux « aides sociales facultatives » : un tiers affirme que ce non-recours existe, un tiers déclare l'inverse et le tiers restant ne se prononce pas.
- De leur côté, les Conseils départementaux estiment qu'il existe un phénomène de non-recours aux « aides sociales légales » mais sans être en mesure d'identifier les personnes qui y sont le plus exposées. Toutefois l'existence d'un non-recours significatif est pressentie dans le champ de l'insertion, de l'autonomie (beaucoup « d'idées fausses » circulent sur les aides qui seraient « récupérables »), subodorée dans le champ du handicap.
- Les réponses aux questionnaires font apparaître que la problématique du non-recours est le plus souvent prise en compte indirectement. Le non-recours est à ce jour assez peu explicitement intégré en tant que tel dans les politiques des organismes. En revanche, *l'accès aux droits* est au cœur des préoccupations. L'effort porte sur un examen attentif des situations des personnes, quand elles formulent une demande d'aide, dans le but d'avoir la vision la plus exacte possible de ce à quoi elles ont droit.
- Cette attention peut aussi s'interpréter comme l'expression de l'intérêt bien compris des collectivités. En effet, lorsqu'une prestation sociale légale n'est pas demandée ou est demandée avec retard, les personnes viennent solliciter des secours d'urgence. Le non accès aux prestations légales a pour effet de gonfler les dépenses en matière d'aides sociales facultatives. Le souci de bonne gestion des organismes pourvoyeurs d'aides sociales constitue un ressort majeur des politiques d'accès aux droits. L'objectif est de contrecarrer ce que les organismes vivent comme des « transferts de charge ».
- Néanmoins certains organismes s'engagent dans une véritable prise en compte du non-recours en faisant explicitement du non-recours un axe de leur politique. Ces organismes-là, CCAS, CCIAS ou Conseils départementaux, sont encore minoritaires mais on peut considérer que le non-recours est une thématique qui a commencé à pénétrer les champs de la lutte contre l'exclusion. On s'est en revanche très peu saisi du non-recours dans les champs de l'enfance et de la vieillesse.
- Autre constat apparu à l'issue de l'enquête en ligne : ce n'est pas tant le manque d'information que la complexité administrative qui crée du non-recours.

Les initiatives pour agir sur le non-recours

L'analyse des données s'est appuyée sur la typologie des approches de l'action sociale proposée par la DREES¹, dans laquelle :

- « L'action individuelle » s'intéresse à un public délimité et s'adresse à une personne ou plusieurs selon la composition du ménage et des besoins. Elle met en œuvre des prestations sociales financières ou non financières. Elle est portée par un seul acteur.

¹ Sophie HAVETTE, Eric MOLIERE, Caroline MORICEAU, 2014, « L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités », DREES, *Dossiers « Solidarité et Santé »*, n° 56.

- « L'action populationnelle » intéresse une catégorie ou plusieurs de la population (groupes sociaux), elle est transverse aux publics traditionnels de l'action sociale individuelle. Elle met en œuvre des principes et des dispositifs d'action. Elle est portée par un acteur ou en associe plusieurs ; dans ce dernier cas l'action populationnelle est dite transversale.
- « L'action territoriale » vise explicitement les acteurs de l'aide et de l'action sociales sur un territoire. Elle met en œuvre des principes et des dispositifs d'action. Elle est portée par un acteur ou en associe plusieurs ; dans ce dernier cas l'action territoriale est dite transversale.

Cette typologie a permis de classer les initiatives pour agir sur le non-recours selon trois formes d'action sociale (avec une variante pour deux d'entre elles : action transversale ou non), à partir de trois critères (les cibles, les outputs et les acteurs).

	Cibles	Outputs	Acteurs
Action individuelle	Ménages	Prestations financières, non financières	Un seul acteur
Action populationnelle	Catégorie(s) de la population	Principes et dispositifs d'action	Un acteur ou plusieurs (action transversale)
Action territoriale	Acteurs sur les territoires	Principes et dispositifs d'action	Un acteur ou plusieurs (action transversale)

Les initiatives significatives d'une action sociale transversale, qu'elle soit populationnelle ou territoriale, sont les plus éloignées de la logique classique de l'action sociale individuelle. Aussi, selon comment les initiatives se classent, il est possible d'indiquer si la tendance de l'action, au local, sur le non-recours est de renouveler ou pas l'intervention sociale, de passer – pour reprendre les termes d'acteurs rencontrés – de « *politiques sociales locales* » à une « *politique de solidarité territoriale* ».

Les initiatives cherchent à agir sur deux plans : 1) la production de connaissances sur le non-recours ; 2) le travail sur les postures organisationnelles et professionnelles.

Dans le domaine de la connaissance :

Pour agir sur les postures organisationnelles et professionnelles et (re)définir les partenariats à partir du non-recours construit comme catégorie d'action, il est nécessaire aux acteurs de pouvoir rendre compte du phénomène à partir d'éléments de connaissances suffisants pour en faire un objet commun.

- Parvenir à des données de diagnostic partagées est la condition d'un travail commun. Diverses formes d'observation territoriale accordent une importance plus ou moins marquée à la question du non-recours : des observatoires internes ou partenariaux, des études, la mise en œuvre de « cartographies de la pauvreté » faisant apparaître le recours inégal aux aides selon les territoires, des « baromètres du non-recours », les Plans d'accompagnement du non-recours, des incompréhensions et des ruptures (PLANIR) dans l'Assurance maladie, ...
- Une partie des Conseils départementaux déclare estimer le nombre de bénéficiaires potentiels à certaines de leurs aides et donc être en mesure d'afficher certains taux de non-recours à des prestations légales.
- Mais ces travaux d'observation ne suscitent qu'une faible dynamique collective institutionnelle (peu d'échanges à partir des données produites, encore moins de mutualisation de ces données dans un processus d'observation commun).

En matière de postures organisationnelles et professionnelles :

Face au décrochage du droit commun d'une partie de la population, les efforts visent à compenser les effets de la complexité et à favoriser l'accès aux prestations. Agir sur la complexité de l'action sociale et faciliter l'accès aux prestations sont deux objectifs d'action qui conduisent à intervenir sur les principes, modalités et ressources qui peuvent être partagés entre acteurs à une échelle communale, intercommunale, voire départementale de façon à raccrocher au droit commun les populations qui en décrochent, tout en permettant à chaque acteur d'assurer de façon efficace et efficiente ses propres fonctions, missions ou objectifs. Traiter le non-recours en partant de ces deux objectifs demande nécessairement de renouveler les postures organisationnelles et professionnelles.

Agir sur la complexité :

- Au niveau de l'action sociale individuelle, on s'efforce de recontacter les personnes ou de mieux expliquer les refus mais, selon la moitié des Conseils départementaux ayant répondu à l'enquête, la charge de travail ne permet pas d'opérer un tour complet des droits potentiels.
- L'écrit reste le mode de communication principal mais le recours au téléphone et au rendez-vous physique progresse.
- A un niveau plus large, autrement dit selon une logique populationnelle de l'action sociale, on relève des actions de « conscientisation » (journées, forums, séminaires sur le non-recours) et diverses initiatives opérationnelles : ateliers de simplification des supports de communication avec des habitants, « rendez-vous des droits », dispositifs d'information et d'orientation (CLIC, « Point info handicap », « Relais info sur les services à la personne »...); des initiatives municipales de « guichet unique », de « dossier unique », d'élaboration d'un « quotient familial municipal unique » pour davantage d'équité et de simplicité dans l'accès aux aides sociales facultatives, ou encore la mise en œuvre d'une « tarification sociale solidaire » définie à l'échelle d'une communauté d'agglomération en matière de transports publics ou d'accès à l'énergie.

Faciliter l'accès aux prestations :

- Actions de sensibilisation et de formation des personnels, création ou réorientation de certains profils de postes : ces initiatives sont d'autant plus fréquentes que l'organisme a fait du non-recours un axe central de sa politique de lutte contre les exclusions.
- Actions visant à contenir le désengagement humain suscité par le numérique.
- « Rendez-vous des droits » (CNAF) ; expérimentation PLANIR (en voie de généralisation) dans l'Assurance maladie.
- Conventions bilatérales multiples entre organismes pour assurer un suivi des ménages.
- Démarche « d'aller vers » comme opposée à la logique de guichet : permanences délocalisées ; « écrivain public à vocation sociale » (le réseau EPSO regroupe plusieurs centaines de membres).
- Médiateurs pairs dans le champ de la santé.

Au total, un « modèle » de l'action, au local, sur le non-recours apparaît, qui oriente l'aide et l'action sociales locales dans une double direction, plutôt populationnelle quand il s'agit de répondre à la complexité, et plutôt territoriale lorsque le but est d'intervenir sur l'accessibilité.

Le tableau suivant indique quatre tendances principales :

- En nombre et en diversité les initiatives concernent d'abord la production de connaissances et l'action sur la complexité de l'action sociale. Ce résultat est logique du fait de la nouveauté de la question du non-recours : en action publique, pour agir il faut connaître le problème que l'on veut résoudre, et la première action a souvent d'abord un objectif de réparation du modèle de l'action sociale inclusive.
- Les initiatives relevant de la production de connaissances et de l'action sur la complexité s'inscrivent fortement dans une logique populationnelle, parfois transversale. Ce résultat indique le choix des acteurs pour des postures organisationnelles et professionnelles coopératives, en dehors des fonctionnements clivés par publics, afin de définir autrement les besoins sociaux et les solutions à leur apporter.
- Bien que ces initiatives visent les publics, il faut remarquer que les populations sont peu parties prenantes de leur conception et mise en œuvre, sauf au travers d'actions portant sur la communication et la simplification des supports de communication. Cela conduit à s'interroger sur la place relativement résiduelle faite à « la participation », d'autant que le séminaire a montré l'attention à ce jour limitée des acteurs pour tenir compte de formes volontaires de non-recours, celles qui expriment des désaccords sur le contenu et les modalités de l'offre.
- Parallèlement, les initiatives portant sur l'accessibilité des dispositifs sont moins nombreuses, mais elles visent à mailler (fonctions, acteurs) ce que le numérique et la crise des ressources du travail social tendent à disjoindre dans la production de l'action sociale.

	Logique individuelle	Logique populationnelle	Logique populationnelle transversale	Logique territoriale	Logique territoriale transversale
Production de connaissances	Construction d'indicateurs de résultat.	Observation sociale départementale. Analyse des besoins sociaux. Approche Cartographique.	Remontée courante d'informations. Approche Barométrique.		
Agir sur la complexité de l'action sociale	Pratiques d'accès aux droits. Création d'aides financières. Développement de services ciblés.	Travail sur la communication. <u>Guichet unique*</u> <u>Dossier unique</u> <u>Quotient familial « municipal »</u> Recherche d'automatisme. <u>Domiciliation.</u> <u>Premier accueil inconditionnel.</u>	Travail politique de construction d'un référentiel. Coordination entre acteurs dans l'octroi de certaines aides. Tarification solidaire.		
Faciliter l'accessibilité des dispositifs	« Accueils intentionnés », « Rendez-vous des droits ».				Relais sur les territoires pour le suivi des ménages. Relais sur les territoires pour pour « aller-vers » les publics qui décrochent

* Les initiatives soulignées sont celles qui apparaissent prioritaires du point de vue des acteurs rencontrés lors du séminaire.

Discussion

Cette radioscopie des initiatives locales pour agir sur le non-recours débouche sur quatre constats principaux :

- L'action, au local, sur le non-recours se manifeste par des initiatives diverses et éparées, c'est-à-dire poursuit différents objectifs sans être contenue dans un seul plan ou schéma d'action mais au contraire émerge dans plusieurs. Cela n'est pas le cas pour leurs partenaires principaux au local que sont les organismes sociaux, du fait des Conventions d'objectifs et de gestion en cours et peut-être à venir, qui leur fixent en nombre limité des orientations et des modalités d'action.

- Pour autant, l'action sur le non-recours apparaît souvent au niveau des collectivités territoriales (communes et CCAS/CIAS, Conseils départementaux) comme un axe – sinon comme l'axe principal – de leur politique de lutte contre les exclusions, qui elle-même est multipolaire.
- Les initiatives des collectivités pour agir sur le non-recours tendent pour bon nombre d'entre elles, et notamment pour celles qui apparaissent comme principales pour les acteurs, à sortir de l'approche habituelle du « *chacun pour ses seuls publics* » constitués selon des critères particuliers, et donc à passer à une logique populationnelle de l'aide et de l'action sociales. Néanmoins, la participation des populations à ces initiatives reste cantonnée aux questions – certes importantes et même essentielles par rapport au non-recours par non connaissance – de la communication publique.
- Toutefois et malgré des raisons communes d'agir de façon coordonnée du fait des contraintes qui pèsent sur les moyens d'action, la mise en œuvre d'initiatives partagées s'avère compliquée et par conséquent reste rare.

Par-delà cette « radioscopie » des initiatives prise pour agir sur le non-recours, la recherche souhaitait mesurer si l'action sur le non-recours favorise le passage de l'action individuelle à une logique collective de l'action sociale. Alors que les collectivités locales peuvent être poussées à agir sur le non-recours pour éviter les coûts induits par les désengagements ou retards d'autres acteurs (Etat, mais aussi organismes sociaux), cherchent-elles aussi à agir pour que l'aide et l'action sociales locales soient moins sectorielles et plus transversales ?

Les acteurs reconnaissent que la prise en compte du non-recours peut être un levier pour réformer le modèle de « l'action sociale d'inclusion » dans le sens d'un plus grand partage d'objectifs et de moyens entre acteurs. L'horizon politique de cette adaptation structurelle est effectivement celui du passage à une politique sociale territorialisée. Par exemple, la recherche d'une réponse locale au non-recours peut déboucher sur la mise en place d'un « lieu intégré de premier accueil ». Par là il s'agira de garantir aux personnes que leurs demandes seront instruites par l'organe compétent, quel que soit le lieu de premier accueil où la demande est déposée.

Les résultats de cette recherche ne permettent cependant pas d'affirmer que l'action, au local, sur le non-recours, représente aujourd'hui un levier suffisant pour organiser l'aide et l'action sociales locales selon une logique transversale, c'est-à-dire interinstitutionnelle mais aussi inter-scalaire (articulant plusieurs échelles territoriales à la fois, ou bien étendant le déploiement des initiatives à une autre échelle, depuis les communes vers l'intercommunal ou le départemental, ou depuis les départements et les EPIC/métropoles vers les communes). Dans une période où le paysage institutionnel territorial est travaillé par des évolutions importantes, dominant les réflexes de protection (ne pas supporter les demandes adressées à d'autres) et de maîtrise et de propriété des ressources (ne pas compenser la pénurie ou les impossibilités du voisin).

Les résultats donnent néanmoins un aperçu du niveau et des possibilités d'engagement des collectivités locales, appelées à se saisir de la question du non-recours comme le formule le Plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de janvier 2013. Il

faut toutefois rappeler que les acteurs locaux qui ont répondu à l'enquête par questionnaires sont probablement les plus entreprenants en termes d'initiatives sur le non-recours, et que les sites choisis pour le séminaire sont connus pour être parmi les précurseurs. Cela étant, les résultats conduisent à discuter en conclusion de la possibilité d'un « *commun* » (au sens de l'économiste américaine Elinor Ostrom), c'est-à-dire de l'idée de tâche collective et d'obligation commune, que l'action sur le non-recours pourrait signifier au travers des initiatives en chantier. D'une part le diagnostic est partagé à travers la mise en exergue d'une population estimée comme s'écartant de ses droits et même de l'idée d'en avoir ; d'autre part la perspective de l'action à mener fait consensus : il s'agit de viser l'accès de tous au droit commun (en améliorant la connaissance du phénomène et par la mise en œuvre de différentes initiatives opérationnelles). Mais, en dépit des contraintes qui pèsent sur les moyens d'action, la mise en œuvre d'initiatives partagées s'avère compliquée et par conséquent reste rare.

La crainte des acteurs rencontrés est celle du manque d'orientations partagées. Ceux-ci considèrent que les efforts pour créer des espaces de coordination sont nécessaires mais pas suffisants. Que peut-on coordonner *in fine* si chacun campe sur des positions qu'aucun objectif fixé par ailleurs (ce qui ne veut pas dire nécessairement par le haut) ne vient accorder ? En l'espèce, les expériences « Agir pour améliorer la gouvernance et l'initiative locale pour mieux lutter contre les exclusions » (projet AGILLE), quand elles sont évoquées, laissent plutôt perplexes quant à ses attendus et possibilités.

Si l'on admet que « réguler n'est pas diriger », on peut se demander si les vertus de « l'Etat animateur » n'atteint pas aussi ses limites quand il s'agit de mettre à l'œuvre des réponses concrètes à la question du non-recours qui conduisent les acteurs locaux à faire des choix appelant des changements de postures. Dans un contexte de décentralisation, la question de réagencement du sectoriel et du territorial et celle du déploiement de la territorialisation comme principe structurant l'action publique locale sont déterminantes. Pour autant, la qualité des relations partenariales ne doit pas prendre le pas sur les finalités à assigner collectivement aux actions. Fixer des caps communs est donc certainement la priorité, alors que le leadership de l'aide et l'action sociales locales est peut-être moins net aujourd'hui entre communes et départements.

Ce document de travail présente les principaux résultats d'une recherche achevée en 2016 pour la Direction Générale de la Cohésion Sociale :

Philippe Warin (coord.), Catherine Chauveaud, Amélie Mazé, Pierre Mazet (PACTE/Odenore), Annette Casagrande (CERAG) : « L'action, au local, sur le non-recours. Radioscopie des initiatives des collectivités locales ».

Les rapports de recherche (intermédiaire et final) sont mis en ligne sur le site de l'Odenore (Études & Recherches, n° 56 et 66 : <https://odenore.msh-alpes.fr/>).

Cette collection a pour but de rendre disponible un ensemble de documents de travail issus de recherches menées à l'ODENORE.

Tous les droits afférant aux textes diffusés dans cette collection appartiennent aux auteurs. Des versions ultérieures des documents diffusés dans cette collection sont susceptibles de faire l'objet d'une publication. Veuillez consulter le site internet de l'ODENORE pour obtenir la référence exacte d'une éventuelle version publiée.

Cette collection est accessible par :

<http://odenore.msh-alpes.fr/>

<http://www.pacte.cnrs.fr/>

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<http://rt6-afs.org/>

www.ireon-portal.eu

The aim of this collection is to make available a set of working papers produced at the ODENORE.

The copyright of the work made available within this collection remains with the authors. Further versions of these working papers may have been submitted for publication. Please check the ODENORE website to obtain exact references of possible published versions.

Possibilities to have access to the collection:

<http://odenore.msh-alpes.fr/>

<http://www.pacte.cnrs.fr/>

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<http://rt6-afs.org/>

www.ireon-portal.eu

ODENORE
Maison des Sciences de l'Homme - Alpes

Adresse postale : MSH-Alpes - BP 47 - 38040 Grenoble Cedex 9

Adresse géographique : 1221 avenue Centrale - Domaine Universitaire - Saint Martin-d'Hères

