

L'union Auvergne Rhône-Alpes des centres sociaux présente :

CENTRES SOCIAUX ESPACES DE VIE SOCIALE et NON RECOURS AUX DROITS : en Auvergne-Rhône-Alpes

Quelles pratiques ? Quels enjeux ?

Rapport de situation
Juin 2022



AURACS



L'AURACS est l'union régionale des fédérations des centres sociaux d'Auvergne Rhône-Alpes. Elle a pour raison d'être, le soutien et la promotion des fédérations des centres sociaux d'Auvergne-Rhône-Alpes. Elle est destinée à animer le réseau des fédérations départementales et pluri-départementales au niveau régional. De concert avec les fédérations et dans le cadre de ses priorités, elle est en lien avec des centres sociaux et espaces de vie sociale de la région.

Elle a pour objectif d'établir et de stimuler la liaison entre fédérations par l'échange de pratiques et de recherches, par la conception et la mise en œuvre d'opérations communes à une échelle interdépartementale ou régionale, dans une démarche de mutualisation des ressources. Elle a également pour objectif d'élaborer des positions politiques et des stratégies communes entre les fédérations dans le cadre de son projet. Elle a aussi pour mission d'assurer la représentation du réseau des fédérations de centres sociaux auprès des pouvoirs publics et organismes d'action, de recherches sociales et d'éducation populaire sur le plan régional.

Pour plus d'informations : <https://auracs.centres-sociaux.fr/>

SENACS



Système d'Echange National des Centres Sociaux (SENACS) est le système d'échanges et l'observatoire partagé entre Caisses d'Allocations Familiales (CAF) et réseau des centres sociaux.

Ses objectifs : mieux connaître ce que sont et ce que font les centres sociaux et socio-culturels, ainsi que les Espaces de Vie Sociale (EVS), susciter l'échange d'expériences, et apprécier la « plus-value » des équipements de l'Animation de la Vie Sociale sur leur territoire.

Doté d'un questionnaire annuel de près de 100 questions, SENACS est animé en région. En 2021, Caf et fédérations départementales de centres sociaux construisent un questionnaire spécifique pour mieux comprendre l'action des centres sociaux sur le non recours.

<https://www.senacs.fr/>

L'ODENORE



Observatoire des non-recours aux droits et services est un dispositif de recherche du Laboratoire de sciences sociales PACTE et de l'Université Grenoble-Alpes. Il a pour but d'observer, d'analyser et de diffuser des connaissances relatives à la question du non-recours. Il fait de cette dernière un objet d'étude mais

également une grille d'analyse des politiques publiques et des transformations des systèmes de protection sociale et de santé, dans des domaines différents tels que les prestations sociales, l'accès aux soins, le logement, ou, entre autres, l'insertion sociale et professionnelle. Pour ce faire, l'Odenore s'appuie sur de multiples partenariats scientifiques et institutionnels.

Pour plus d'informations : <https://odenore.msh-alpes.fr/>

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble des bénévoles et des professionnels des centres sociaux et des espaces de vie sociale (EVS) qui ont participé aux rencontres territoriales organisées tout au long de l'année 2021 dans les différents départements d'Auvergne Rhône Alpes. Leurs témoignages et leurs questionnements ont été particulièrement riches.

Nous remercions les professionnels des Caisses d'allocations familiales (CAF) d'Auvergne Rhône Alpes et les directions de centres sociaux qui ont travaillé sur un questionnaire régional qui nous a permis, grâce à SENACS, de collecter des informations sur l'engagement des centres sociaux et des EVS dans la lutte contre le non recours aux droits sociaux.

Nous remercions toutes les structures qui ont renseigné ce questionnaire.

Nous remercions les représentants de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) et des Fédérations départementales de leur participation à une journée régionale consacrée aux conclusions des travaux qui sont synthétisées dans ce rapport de situation

Nous remercions Mme CRISTIA LEROY – Haut-Commissaire à la lutte contre la pauvreté auprès du Préfet de région Auvergne Rhône-Alpes et la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) pour leur intérêt et leur soutien financier qui nous ont permis de mener ce chantier régional. Merci au réseau des fédérations départementales pour l'ensemble des apports et relectures.

Janvier 2022

Rédaction : Avec les contributions de Mélanie Rousset, Fabrice Gout et Philippe Villeval pour l'AURACS et Antoine Rode pour l'ODENORE

LE CONTEXTE

Rôle des structures et accès aux droits : un questionnement de plus en plus prégnant.

L'AURACS a été Interpellée à de multiples reprises, avant la crise sanitaire liée à la Covid-19, par des bénévoles et des professionnels des centres sociaux et des EVS d'Auvergne Rhône Alpes faisant part de leurs interrogations sur l'accès aux droits et de leurs observations de situations croissantes de « non-recours ».

Une première rencontre régionale organisée en 2019 a permis de confirmer et d'affiner ces constats. Au quotidien, les centres sociaux et les EVS sont en effet de plus en plus sollicités par des habitants confrontés à des difficultés administratives pour accéder à différents types de droits, sur des sujets très diversifiés (du montage d'un dossier retraite, à la prime d'activité, en passant, par exemple, par le droit aux vacances ou encore le renouvellement de pièces d'identité). Les centres sociaux et EVS font également remonter des situations d'habitants découragés ou parfois en colère et qui, du fait de la dématérialisation administrative ou du sentiment de ne plus avoir de réponses aux questions adressées aux administrations, abandonnent leurs démarches ou reculent le moment de les faire.

Face au désarroi des bénévoles et professionnels confrontés à ces situations, les participants ont exprimé la nécessité de s'accorder sur ce que recouvre l'accès aux droits, et d'échanger sur les situation de non recours, afin de définir leur positionnement.

Ce constat a amené l'AURACS à donner une suite à cette première journée régionale en démarrant un chantier sur l'accès aux droits sociaux et plus spécifiquement la question du non-recours, afin de partager des éléments de définition et de constats, d'en repérer les enjeux (pour les habitants et pour les centres sociaux et les EVS) et d'identifier certaines pratiques mises en œuvre. C'est l'objet de ce « rapport de situation », qui ouvre sur des premières recommandations et a vocation à être poursuivi de plusieurs manières.

Le lancement de ce chantier en 2020 et sa mise en œuvre ont été impactés par la crise sanitaire qui n'a pas permis d'organiser les rencontres selon les formats envisagés initialement. Toutefois, cette crise sanitaire a accentué l'importance du sujet, ce qui a amené l'AURACS à maintenir ce chantier régional malgré ces conditions. Il a été réalisé de novembre 2020 à novembre 2021. Il s'est décliné concrètement dans une démarche combinant l'organisation de rencontres territoriales avec un recueil de données statistiques, par l'intermédiaire de SENACS.

L'AURACS a sollicité l'expertise de l'ODENORE pour accompagner ce chantier régional, notamment pour mettre en discussion des éléments de définition et des constats issus des études de l'observatoire, des acteurs des centres sociaux et des EVS qui ont pris part aux rencontres, et pour collaborer à la construction du questionnaire et à son analyse.

Plusieurs constats ressortent des échanges organisés dans les départements et des données statistiques :

- La **nécessité de qualifier les situations** observées dans les centres sociaux et EVS et de s'entendre sur ce dont on parle, avec en l'occurrence le choix de se retreindre au non-recours aux droits sociaux et aux services, tel que défini par l'Odenore, et à l'analyse des facteurs de non-recours ;
- Des **explications de non-recours communes** et partagées entre plusieurs centres sociaux et EVS, mettant notamment en avant l'effet de la dématérialisation des démarches administratives et la fermeture de services publics sur les territoires ;
- Les **actions mises en œuvre**, diverses et **parfois peu visibles**, pour répondre aux situations de non-recours, mobilisent de nombreux professionnels et bénévoles, et qui contribuent à l'évolution des métiers.
- L'**importance des fonctions d'accueil**, centrales pour informer, orienter les habitants vers les partenaires du territoire et détecter les éventuelles situations de non-recours ;
- Des actions qui privilégient l'accompagnement et la **réponse individuelle** (plutôt que collective)
- L'accompagnement des bénévoles et des professionnels, qui peuvent être en difficulté devant la **complexité de certaines situations** sur lesquelles ils sont sollicités et qui peuvent parfois exprimer des sentiments d'impuissance et de détresse face à ces situations ;
- L'intérêt de penser les réponses au non-recours en référence aux **cinq fonctions des centres sociaux**.

LES 5 FONCTIONS D'UN CENTRE SOCIAL ou d'un ESPACE DE VIE SOCIALE

①

Il **organise** le centre de loisirs, l'accueil d'une permanence d'écrivain public, une activité sociale ou culturelle.

②

Il **anime** une fête de quartier, un lieu d'accueil parents/enfants, un accueil de jeunes, un festival, des ateliers de français.

③

Il **anime** des débats, des rencontres entre élus et habitants, des rencontres de professionnels.



④

Il **accompagne** des collectifs d'habitants, des projets locaux, pour améliorer la vie de la cité.

⑤

Il est un **lieu de promotion de valeurs** comme la solidarité, le respect, la dignité humaine ou la démocratie et de principes tels que la mixité, la laïcité, la participation.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Préambule | 8 |
| 1. Contexte | 9 |
| 2. Méthode | 14 |
| 2.1. Organisation de rencontres territoriales | 15 |
| 2.2. Recueil de données via SENACS sur l'action et les pratiques des centres sociaux et des EVS face au non-recours | 16 |
| 3. Les enjeux repérés par les centres sociaux et les EVS | 17 |
| 3.1. Le besoin de s'entendre sur ce dont on parle | 17 |
| 3.2. Comprendre les facteurs de non-recours | 19 |
| 3.3. Des actions contre le non-recours qui s'observent dans de multiples activités | 23 |
| 3.4. Accueillir et orienter, deux fonctions centrales face au non-recours | 25 |
| 3.5. Toujours avec les personnes concernées | 33 |
| 3.6. La formation des professionnels et des bénévoles, et la détresse de certains d'entre eux qui sont en première ligne | 34 |
| 3.7. L'enjeu transversal de la dématérialisation des démarches | 38 |
| 3.8. Projet social du centre social ou de l'EVS | 41 |
| 4. Les questions que ces enjeux posent aux centres sociaux et aux EVS | 43 |
| 4.1. Lutte contre le non-recours et développement du pouvoir d'agir | 43 |
| 4.2. Lutte contre le non-recours et l'évolution des métiers | 44 |
| 4.3. Lutte contre le non-recours et les coopérations sur les territoires d'action | 45 |
| 4.4. Lutte contre le non-recours et les différentes échelles territoriales | 46 |
| 5. Ouverture | 47 |
| Table des sigles | 49 |
| Sitographie - Bibliographie : quelques ouvrages pour aller plus loin | 50 |

Dans ce document, les appréciations, questionnements et la formulation de recommandations relèvent exclusivement de l'AURACS.

Nous remercions toutes les personnes - professionnels et bénévoles des centres sociaux et des EVS, partenaires, fédérations départementales - qui ont participé à cette réflexion.

Ce document a vocation à aborder **les pratiques des centres sociaux et EVS face aux situations de non-recours et les enjeux qu'elles soulèvent**, afin de nourrir dans un second temps le positionnement de l'union régionale et de contribuer aux réflexions sur ce plan au niveau national. [Il est destiné](#) :

- [Aux centres sociaux et aux EVS](#) qui s'interrogent sur leurs pratiques actuelles face aux situations de non-recours ou sur leur possible engagement, sur les territoires où ils sont implantés.
- [A leurs partenaires institutionnels et/ou associatifs](#) pour partager certains enjeux et pour inviter à trouver ensemble les réponses à apporter pour que tous les habitants d'Auvergne Rhône Alpes puissent accéder aux droits auxquels ils sont éligibles.

1// LE CONTEXTE

Le numéro 20 de juillet-août 2021 de la revue « C'est possible » publié par la Fédération française des centres sociaux et socioculturels de France et consacré à « l'accès aux droits dans tous ses états » témoigne du fort engagement des centres sociaux en France en faveur de l'accès aux droits sociaux. Cet engagement prend des formes très diverses et concerne de nombreux droits sociaux (santé, logement, éducation...).

Les centres sociaux sont engagés de très longue date sur l'accès aux droits sociaux, sans qu'il ne soit possible de qualifier précisément ce qui est réalisé au sein des équipements et les objectifs qui sont poursuivis.

En particulier, et depuis quelques années, l'enjeu du non-recours revient de plus en plus aussi bien dans les échanges formels qu'informels au sein de notre réseau régional. Ce dernier est défini, d'après l'Odenore (2016), comme « **la situation de toute personne qui, en tout état de cause, ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre** ».

Cette notion recouvre une réalité complexe que la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), qui a introduit la question en France dans les années 1990 (Oorschot, Math, 1996), propose de distinguer selon des marqueurs :

D'INTENSITÉ :

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

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

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

DE DURÉE :

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

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



Les échanges avec les centres sociaux et EVS de la région permettent de voir que la montée en charge de cette thématique est la **conjonction de différents facteurs structurels et conjoncturels**. Ce sont autant des « mouvements de fond » qui ne concernent pas que Auvergne Rhône Alpes ni que les centres sociaux et EVS, sur lesquels différents acteurs s'interrogent (associations, collectivités locales...) :

- Une **moindre présence physique des services publics** et une réorientation des réponses aux demandes des habitants vers d'autres canaux de communication (internet, téléphone) : certains lieux ferment ou sont regroupés entre eux, les plages d'accueil physique se restreignent au point de devenir parfois inaccessibles...
- La **dématérialisation des démarches administratives**, qui « offre de nouveaux moyens d'accès aux services publics et permet de simplifier l'accès aux informations et aux documents administratifs pour une majorité d'usagers mais comporte un risque de recul de l'accès aux droits et d'exclusion pour nombre d'entre eux » (Défenseur des droits, 2019). Les demandes d'aide à ce sujet augmentent de la part d'une population diversifiée, et sur de nombreux domaines de la vie quotidienne, dès lors que les personnes ne sont pas équipées correctement, ne disposent pas d'une connexion de suffisamment bonne qualité, ne maîtrisent pas ou ne sont pas à l'aise avec le numérique...
- Une **complexité des dispositifs d'accès aux droits sociaux**, qui est certes le pendant d'un système de protection sociale qui s'adapte à des situations spécifiques mais induit un manque de lisibilité des droits sociaux, pour les publics comme pour les intervenants sociaux. Cela nécessite une veille régulière pour suivre les évolutions.
- Une « **mise à l'agenda** » du **non-recours**, avec une série de plan d'actions et de documents contractuels nationaux, dont certains concernent directement les centres sociaux et EVS, comme récemment :
 - La stratégie pauvreté qui incite fortement à réfléchir aux actions locales de lutte contre le non-recours, avançant que « au-delà des actions nationales, c'est à l'échelle territoriale que la lutte contre le non-recours doit se poursuivre » et en affichant par exemple l'ambition d'initier des « territoires zéro non-recours », de développer les « accueils sociaux inconditionnels de proximité » ou tous types d'actions reposant sur le maillage d'acteurs.
 - La Convention d'objectifs et de gestion de la CNAF 2018-2022 qui réaffirme l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours comme l'un des trois principaux axes d'actions.
- Un **contexte de crise sanitaire** qui a accentué des difficultés socio-économiques et un nombre croissant d'habitants, de familles, éligibles à certains droits ou services, notamment des « nouveaux publics » peu familiers des dispositifs d'aide. Durant cette crise, les centres sociaux et les EVS se sont particulièrement mobilisés, pour conserver pour la majorité d'entre eux des liens avec les habitants quand des services étaient fermés au public, allant jusqu'à adapter leurs actions, voire à s'engager durant les confinements dans des domaines qui n'étaient souvent pas les leurs (aide alimentaire, soutien téléphonique...).



LES CONSÉQUENCES SOCIALES DE LA CRISE SANITAIRE

Les premières conséquences sociales de la crise sanitaire marquent la 14e édition du baromètre Ipsos / Secours populaire de la pauvreté. Le baromètre enregistre ainsi un recul rare en temps de paix : un Français sur trois a subi une perte de revenus depuis le confinement, même si les dispositifs d'activité partielle et d'arrêts de travail pour garde d'enfants ont servi d'amortisseurs. Les actifs sont les plus exposés (y compris les étudiants contraints de travailler) : plusieurs mois après le déconfinement, 43 % disent avoir perdu une partie de leurs revenus. Et 16 % des répondants enregistrent même une perte qu'ils qualifient d'« importante ». C'est le cas d'un tiers des ouvriers et de près d'un quart des personnes au bas de l'échelle des revenus (moins de 1 200 euros nets par mois).

Source : <https://www.secourspopulaire.fr/barometre-ipsos-spf-2020-la-precarite-depuis-la-covid-19>

Sur le non-recours, le rapport du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (La pauvreté démultipliée) indique des difficultés spécifiques pour les « nouveaux publics » de l'action sociale (les (auto)-entrepreneurs et travailleurs indépendants, les travailleurs précaires (intérimaires, etc.), les étudiants). Ces publics se retrouvent le plus souvent en non-recours temporaire, retardant leur demande d'aide (par honte, peur de la stigmatisation) ou le temps d'accéder à l'information sur l'offre existante.

<https://www.cnle.gouv.fr/la-pauvrete-demultipliee-1571.html>

LE RÉSEAU DES CENTRES SOCIAUX ET ESPACE DE VIE SOCIALE

327 CENTRES
SOCIAUX

142 ESPACES DE
VIE SOCIALE

72% — territoire à dominante **urbaine** — **38%**
28% — territoire à dominante **rurale** — **62%**

La quantification du phénomène de non-recours est difficile du fait même de sa nature et de la complexité à identifier les publics éligibles. Les données manquent particulièrement au niveau local¹ pour comprendre les formes et l'ampleur qu'il prend selon les territoires, ainsi que ses conséquences pour les personnes. Toutefois, les études sont croissantes sur le sujet et elles montrent que le non-recours est significatif, qu'il touche de multiples prestations sociales ou services et qu'il s'agit d'un phénomène permanent. A titre d'exemples :

→ **Sur les minima sociaux** : « À partir d'une étude menée en 2018 sur 18 000 dossiers d'allocataires, la CNAF estime qu'entre 7,5 % et 8,2 % des allocataires de la branche Famille ne recourraient pas à tous leurs droits. Il est important d'insister sur le fait qu'il s'agit d'un ordre de grandeur du non-recours au sein de personnes déjà connues de la branche Famille. C'est donc un minorant du non-recours, restreint aux allocataires gérés par les caisses d'allocations familiales (Caf) ». ²

La dernière étude évaluant le taux de non-recours au RSA date de 2011 et a été réalisée par la DARES. A l'époque, où il existait le « RSA socle » (ex- RMI) et le « RSA activité », le taux de non-recours moyen global était estimé à 50%. Une étude récente menée par le Secours Catholique³, en partenariat avec l'Odenore, à partir des personnes accueillies par l'association permet d'estimer un taux de non-recours au RSA de l'ordre d'un tiers des personnes éligibles.

→ **Sur l'accès aux droits en matière de santé et sur l'accès aux soins** : les taux de non-recours à la CMU-C et l'ACS étaient significatifs (entre 56% et 68% pour la première et 33% et 47% pour la seconde), bien que ces dispositifs contribuaient à réduire les inégalités d'accès aux soins⁴. La fusion de la CMU-C et de l'ACS, au sein de la Complémentaire santé solidaire, a été faite pour réduire ces forts taux de non-recours, mais les premières données laissent entendre que le non-recours reste particulièrement élevé.

En matière d'accès aux soins, d'après le Baromètre du renoncement aux soins, né d'un partenariat entre l'Odenore et l'Assurance maladie, environ un quart des personnes interrogées (160 824 assurés) déclare avoir renoncé à un ou plusieurs soins au cours des 12 derniers mois et/ou être toujours en situation de renoncement, en 2019. Ce taux est encore plus important dans certains départements comme la Drôme, l'Isère ou la Savoie.⁵

→ **Sur les droits en matière de retraite** : A 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite (DREES, 2020). Si l'on prend les retraités en situation de pauvreté, le minimum vieillesse est lui aussi sujet au non-recours. Selon une étude de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), il se situerait entre 34% et 49 % selon les hypothèses retenues.

1 Pour cette raison, la Ville de Lyon, accompagnée par l'Odenore, va déployer un « baromètre du non-recours » dans deux arrondissements lyonnais en 2022. Il vise à mieux comprendre le phénomène de non-recours, identifier les aides concernées, recenser les freins et mettre en place des mesures pour aider les personnes les plus fragiles à accéder à leurs droits.

2 Dossier de la DRESS n°57, juin 2020, Le non recours aux prestations sociales, mise en perspective et données disponibles - <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/dd57.pdf>

3 Secours catholique, Odenore, 2021, Non recours : une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi.

4 Dossier de la DRESS n°57, juin 2020, Le non recours aux prestations sociales, mise en perspective et données disponibles - <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/dd57.pdf>

5 Hélène Revil, N. Daabek, S. Bailly, 2019, Synthèse descriptive des données du Baromètre du renoncement aux soins (BRS), ODENORE.

Ces quelques exemples confirment le caractère significatif du phénomène dans notre pays et il n'est pas propre à la France ⁶. Or, si l'on s'en tient aux prestations sociales, le non-recours contribue directement à réduire l'efficacité du système de protection sociale à réduire la pauvreté. Sachant que le revenu des ménages les plus modestes est composé pour beaucoup de prestations sociales⁷, la perte de ressources associée au non-recours les fragilise alors. Il ne s'agit là que l'un des seuls enjeux du non-recours, d'autres enjeux comme ceux se rapportant à la justice sociale et à la citoyenneté sociale pouvant entrer en résonance avec les projets des centres sociaux et EVS.

**C'EST TOUTE L'IMPORTANCE D'AGIR CONTRE LE NON-RECOURS,
QUI EST L'OBJET DU TRAVAIL RELATÉ DANS CE DOCUMENT.**

La nature et l'ampleur du phénomène du non-recours aux droits sociaux et de ses conséquences peuvent interroger les centres sociaux et EVS :

- Ces situations sont-elles détectées au sein des structures ?
- Que font-elles face à ces situations et qui intervient ?
- Est-ce que cela relève de leur mission ?
- Sur quels aspects ? Avec qui ?
- Avec quels moyens ?
- Quelles limites ?

Autant de questions qui reviennent souvent dès que cette question du non-recours est posée avec des bénévoles et des professionnels des centres sociaux et EVS, mais qui sont également très fréquemment posées par d'autres acteurs à l'Odenore.

Une démarche sur le non-recours complémentaire à un plaidoyer plus général sur l'accès à un ensemble de droits. L'analyse critique des politiques publiques est également importante pour s'assurer de leurs effets pour les personnes qui y recourent et militer au besoin pour leur évolution.

Par exemple, s'assurer que les personnes qui ont droit au RSA y accèdent effectivement est important, mais s'assurer que le RSA et les droits sociaux complémentaires permettent aux personnes de vivre décemment l'est également.

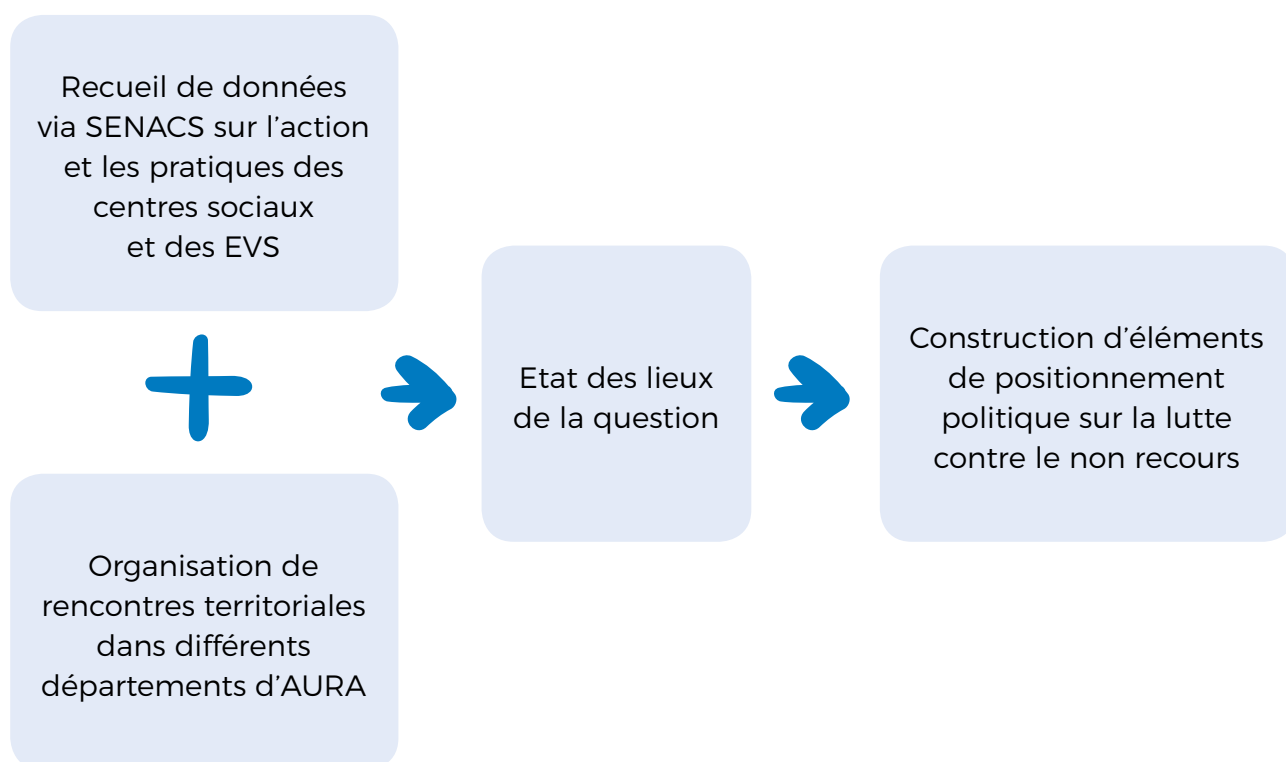
Nous ne traitons ici que du premier terme de l'équation - s'assurer que les personnes accèdent aux prestations auxquelles elles ont droit - sans sous-estimer l'importance du second terme. Ces éléments sont au centre des réflexions du Collectif pour une protection sociale et solidaire.

Enfin, si nous traitons ici des droits sociaux, les centres sociaux sont tout autant attachés aux droits civils et politiques qu'ils promeuvent et défendent par ailleurs.

6 Hans Dubois et Anna Ludwinek, 2015, Access to social benefits: Reducing non-take-up, EUROFUND.
7 DREES, Minima sociaux et prestations sociales, Edition 2020.

2// MÉTHODE

Ce chantier régional comprend 2 volets complémentaires, visant ensemble à construire des éléments de positionnement qui puissent nourrir la réflexion des centres sociaux et des EVS engagés dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux :



Le chantier régional qui a conduit à ce rapport a été piloté par Philippe Villeval (missionné par l'AURACS) et mené en partenariat avec l'Odenore. L'Observatoire des non-recours aux droits et services est un dispositif de recherche du Laboratoire de sciences sociales PACTE et de l'Université Grenoble-Alpes qui a pour but d'observer, d'analyser et de diffuser des connaissances relatives à la question du non-recours dans différents domaines (prestations sociales, santé, insertion sociale et professionnelle, etc.)¹. Dans cet objectif, il travaille avec de nombreux partenaires nationaux (Caisse nationale d'assurance maladie, Défenseur des droits, DREES, Secours catholique...) ou locaux (Grand Lyon, Ville de Lyon, Grenoble Alpes Métropole...).

¹ <https://odenore.msh-alpes.fr/lodenore>

2.1

ORGANISATION DE RENCONTRES TERRITORIALES

Plusieurs rencontres territoriales ont été organisées pour sensibiliser les centres sociaux et EVS à la question de non-recours et pour saisir la diversité de leurs pratiques et de leurs contextes territoriaux. Le format de ces rencontres s'est adapté aux différentes possibilités mais également à l'évolution de la situation sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Certaines rencontres ont ainsi eu lieu en visioconférence.

Elles ont toutes été organisées avec les fédérations départementales concernées et l'Odenore. Animées par Philippe Villeval, ces rencontres ont permis à Antoine Rode (Odenore) de partager des éléments de connaissance sur le non-recours aux droits et de les mettre en perspective, quand cela s'y prêtait, avec les situations et réflexions apportées par les participants.

| Date | Département | Organisation de la rencontre |
|-----------------------------|-----------------------|--|
| 19 janvier & 2 février 2021 | Cantal | Deux visios de 2 heures chacune avec des représentants de tous les centres sociaux fédérés. |
| 21 janvier 2021 | Isère | Journée de formation dans le cadre du cycle de formation de la Fédération de l'Isère dédié à la fonction accueil, avec comme thème : « Fonction accueil et Accès aux droits ». Prévues initialement en présentiel, cette journée a dû se tenir en visio. Elle a réuni une vingtaine de participants, majoritairement des professionnels de l'accueil. Quelques bénévoles étaient également présents. |
| 4 mai & 10 juin 2021 | Rhône | Deux visios de 2 heures chacune réunissant une vingtaine de participants, des professionnels majoritairement mais également des bénévoles : la première organisée sous forme de « remue méninges » était un échange entre participants et la deuxième a été organisée à partir d'un exposé de Antoine Rode. |
| 27 mai 2021 | Ardèche | Après-midi en présentiel avec les commissions Référents familles et Référents accueil. Elle a réuni 26 professionnels. |
| 4 juin 2021 | Allier | Demi-journée qui s'est tenue en présentiel avec une quinzaine de participants, majoritairement des professionnels. |
| 11 juin 2021 | Savoie & Haute Savoie | Journée ouverte à l'ensemble du réseau, avec la participation de 27 personnes, majoritairement des professionnels. C'était la première journée en présentiel après une longue période où cela n'avait pas été possible. |
| 8 juillet 2021 | Drôme | Cette demi-journée a réuni en présentiel une dizaine de participants, professionnels et bénévoles. Les délégués de l'AURACS ont également participé à cette rencontre. |
| 19 octobre 2021 | Loire & Haute Loire | La Fédération départementale a proposé à ses partenaires du Pacte « Pouvoir de vivre » de travailler ensemble cette question de l'accès aux droits et du non-recours pour organiser, avec des personnes concernées, une journée départementale à laquelle des partenaires institutionnels ont été conviés. Plusieurs réunions préparatoires ont eu lieu, en visio dans un premier temps, puis en présentiel. |

2.2

RECUEIL DE DONNÉES VIA SENACS SUR L'ACTION ET LES PRATIQUES DES CENTRES SOCIAUX ET DES EVS FACE AU NON-RECOURS

En matière d'accès aux droits sociaux, des premiers enseignements peuvent être tirés du système d'échange national centres sociaux (SENACS) à partir des données annuelles et nationales :

+ de 9/10 Les centres sociaux s'engagent pour faciliter l'accès aux droits sociaux des personnes, que ce soit par des dispositifs de lutte contre la fracture numérique, des permanences d'institutions (CAF, CPAM...) ou d'écrivains publics.

+ de 600 000 personnes ont bénéficié d'une information sur les droits dans les centres sociaux.

280 000 personnes ont été accompagnées pour un accès aux droits sociaux.

Ces éléments donnent une image globale que nous souhaitons affiner. Ainsi, en complément des rencontres territoriales, nous avons mobilisé localement SENACS, qui est copiloté au niveau national par la CNAF et la FCSF, la CAF 69 et l'AURACS. En accord avec le Comité de pilotage national, nous avons ainsi constitué un groupe de travail régional composé de directions de centres sociaux, de délégués de fédérations de centres sociaux, de l'Odenore et de techniciens de plusieurs CAF de la région pour élaborer un questionnaire destiné aux EVS et centres sociaux d'Auvergne Rhône Alpes et portant spécifiquement sur le non-recours aux droits sociaux.

CAF

- **David Bouillard**, Chargé d'appui et d'expertise AVS, Correspondant technique Europe - CAF de l'Ain
- **Solenne Bresson**, Responsable de service développement territorial - CAF de la Loire
- **Marion Durand**, Conseillère thématique Animation de la vie sociale, jeunesse, enfance - CAF de Savoie
- **Olivier Faury**, Responsable Pôle Stratégie et innovation - CAF de l'Ardèche
- **Olivier Grandpré**, Conseiller technique Cohésion sociale - CAF de l'Isère

FÉDÉRATIONS ET UNION RÉGIONALE

- **Cécile Bisillon** - Drôme
- **Fabrice Gout** - AURACS
- **Aurélie Mandaron** - Allier
- **Mélanie Rousset** - AURACS
- **Philippe Villeval** - AURACS

ODENORE : **Antoine Rode**

CENTRES SOCIAUX ET EVS

- **Christine Allain**, Directrice de l'EAC à Aime - Savoie & Haute Savoie
- **Gilles Bayard**, Directeur des Amis des Bauges, au cœur des Bauges - Savoie & Haute Savoie
- **Pauline Braga Lanseur**, Directrice centre social de Chazelles sur Lyon - Loire
- **Isabelle Concessi**, Directrice Centre social La Paz - Drôme
- **Matthieu Garnier**, Directeur centre social Bonnefoi - Rhône
- **Thierry Laquittant**, Directeur centre social de L'Orangerie - Rhône
- **Yannick Le Beux**, Directeur du centre social Agora de Péronnas (et Vice-Président de la fédération et membre suppléant du CA AURACS) - Ain
- **Anne Piguet**, Directrice de l'AACA à Aiguebelle - Savoie & Haute Savoie

Le questionnaire régional a été renseigné par 72% des centres sociaux et des EVS de la région Auvergne Rhône Alpes, ce qui, du point de vue méthodologique, conforte les données présentées dans ce document. Dans le reste de ce document, le terme de « répondants » renvoie ainsi aux centres sociaux et EVS ayant rempli ce questionnaire spécifique sur le non-recours.

3// LES ENJEUX

REPÉRÉS PAR LES
PROFESSIONNELS ET
BÉNÉVOLES DES CENTRES
SOCIAUX ET EVS

Nous reprenons ici des enjeux transversaux qui ont été repérés à partir des rencontres territoriales notamment. Certains d'entre eux ont pu être étayés par les réponses au questionnaire régional SENACS sur le non-recours.

3.1 LE BESOIN DE S'ENTENDRE SUR CE DONT ON PARLE

Les premiers échanges ont rapidement permis de constater que la notion d'« accès aux droits » était une entrée trop large pour, comme nous le souhaitons, identifier des enjeux et des éléments de positionnement à partir des situations repérées par les centres sociaux et les EVS. Des participants pouvaient en effet parler de sujets tous intéressants mais trop différents (par exemple le droit à la vaccination contre le covid 19, le droit à la scolarisation et le droit aux vacances) pour en tirer des enseignements.

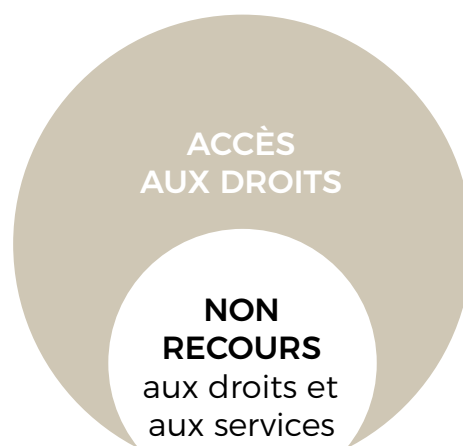
Il est ainsi rapidement apparu la **nécessité de préciser ce dont on parle**¹ et de retenir une entrée plus précise que « l'accès aux droits », qui elle-même est très souvent utilisée et reste difficile à définir. Une définition a été proposée par Robert Lafore, Professeur de droit public spécialisé sur les politiques sociales, qui évoque en premier lieu l'accès aux droits comme l'idée de « **ramener les bénéficiaires de l'action sociale au « droit commun », c'est-à-dire au bénéfice des biens, services et prestations disponibles pour tous les citoyens** » (Lafore, 2014). Elle intègre pour cela l'ensemble des règles de droit visant à garantir le bénéfice effectif des droits.

Introduit dans le champ de l'action sociale, principalement depuis la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, la notion d'accès aux droits est par ailleurs associée à l'objectif d'inclusion sociale ².

1 Voir à ce sujet le travail mené actuellement par la Fédération des centres sociaux de Seine Saint-Denis, qui anime différents groupes de travail sur l'accès aux droits et qui souhaite également poser des éléments de définition.

2 Robert Lafore précise ainsi que « l'accès aux droits consiste, à rebours du modèle institué de placement et de prise en charge par des filières spécialisées, dans la volonté « d'inclure » à savoir de référer potentiellement tous les publics aux structures et organisations de droit commun ».

Dans notre démarche, le choix a été fait de se concentrer sur le non-recours aux droits et aux services qui peut être compris comme l'une de ses composantes de l'accès aux droits sociaux (dans le sens où les mécanismes d'accès aux droits peuvent faire l'objet de non-recours) et dont la définition de l'Odenore a été présentée en introduction.



Il est également important de distinguer les « objets » du non-recours car la notion est dorénavant utilisée dans des contextes très différents. Une manière de se repérer dans les différents « objets de non-recours » est de reprendre la distinction proposée par P. Warin (2020) entre :

- Les prestations légales, qui sont obligatoires
- Les prestations dites d'action sociale qui sont facultatives
- L'accès au droit
- Les services publics

Sur ce point, lors des rencontres territoriales, la diversité des objets de non-recours relevée par les participants montre bien **l'entrée « généraliste » des centres sociaux et EVS, qui peut être liée par l'inconditionnalité de leur accueil et par le champ large de leurs actions.** Pour autant, certaines thématiques sont revenues d'une manière récurrente, témoignant de difficultés structurelles en la matière, communes à différents territoires en France. En reprenant la typologie précédente, il s'agit plus précisément des objets suivants :

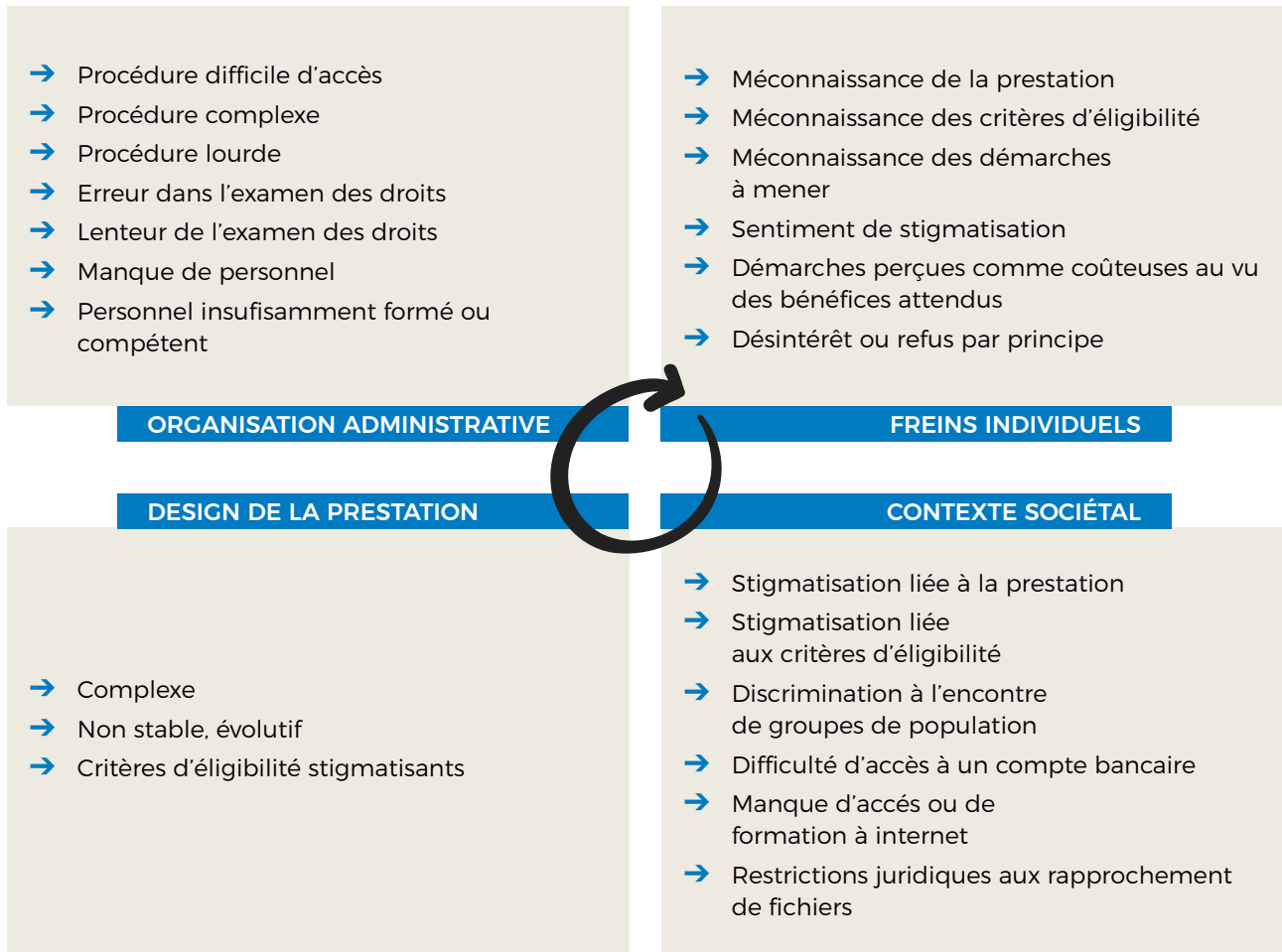
- **Prestations légales** : minima sociaux (RSA, Prime d'activité) ; santé (complémentaire santé solidaire) ; dossiers retraites ; droits des étrangers
- **Les services publics** : la dématérialisation des démarches administratives, qui touche une grande diversité de sujet (demande de permis de conduire, de passeport...)

La présence de certaines thématiques (et leur importance) sur lesquelles interviennent les centres sociaux et les EVS est dépendante des enjeux spécifiques aux territoires concernés (aides sociales facultatives des communes, questions plus spécifiques sur les droits des étrangers...). D'où l'importance de bien repérer (et de faire remonter) les enjeux de leur territoire de compétences lors des phases de diagnostic pour construire ou renouveler leur projet social.

La formulation des orientations éventuelles en lien avec les droits est importante pour bien définir les objectifs du centre social ou de l'EVS. « Favoriser l'accès aux droits » est peut-être une formulation trop large pour réellement guider l'action au quotidien. Il est dès lors certainement nécessaire de préciser comment l'organisation va y travailler, sous quel angle. **Cela pourrait être en luttant contre le non-recours, ou plus spécifiquement encore en orientant l'action sur certains facteurs de non-recours, comme par exemple celui central de la « non-connaissance ».**

3.2 COMPRENDRE LES FACTEURS DE NON-RECOURS

Les raisons qui expliquent le non-recours aux droits et services sont multiples et elles varient en fonction des prestations, droits ou services concernés. L'ensemble de la littérature sur la question s'accorde à rappeler qu'elles ne se limitent pas qu'à des facteurs individuels, mais qu'elles englobent également des facteurs professionnels, organisationnels et contextuels, comme l'illustre le schéma suivant, repris du rapport européen, par la DREES :



CENTRES SOCIAUX

ESPACES DE VIE SOCIALE

51% — en quartier politique de la ville ou en veille active — 25%
 9% — en zone de revitalisation rurale — 20%

Pour sa part, à partir de ses travaux menés dans différents champs des politiques publiques, l'Odenore a regroupé les facteurs de non-recours en quatre grandes catégories (Warin, 2016). Cette grille analytique permet notamment de dépasser la seule question de l'accessibilité des droits sociaux (les démarches administratives à réaliser...) pour porter le regard sur différentes formes, interrogeant par exemple les positionnements individuels (autour de la non-demande intentionnelle) ou les postures, pratiques et valeurs des intervenants sociaux (autour de la non-proposition).

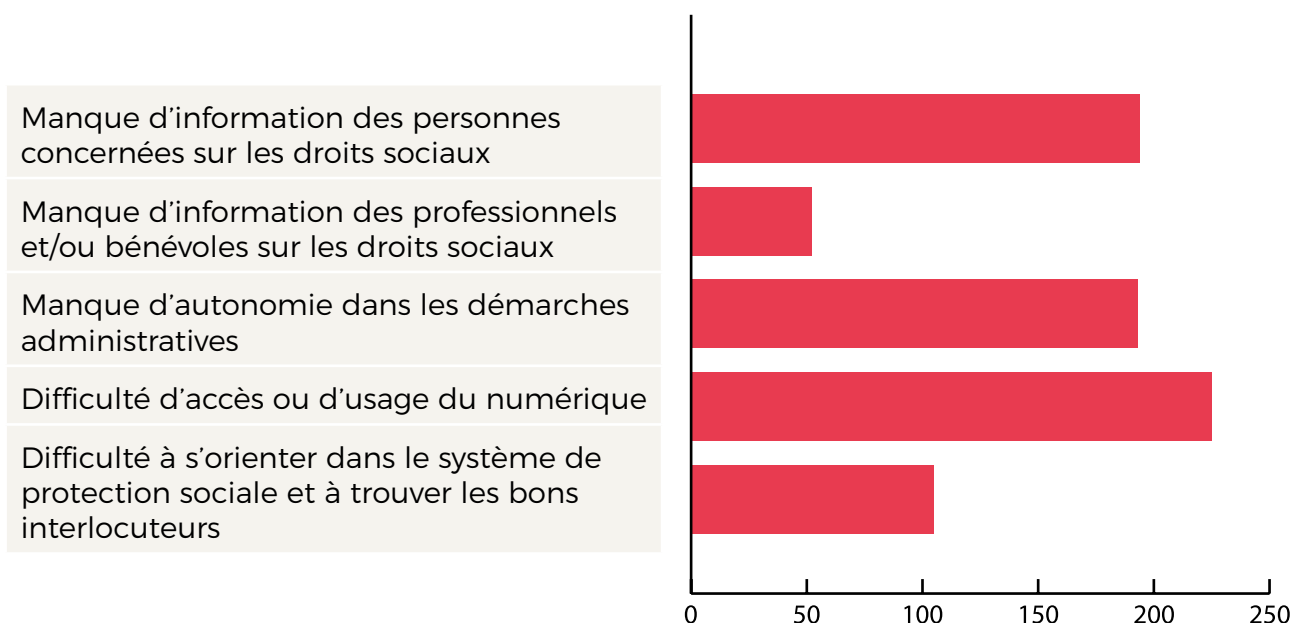
| FACTEURS DE NON-RECOURS | RAISONS |
|-------------------------|--|
| Non - connaissance | Manque d'information Maîtrise insuffisante de l'information |
| Non - proposition | Non connaissance par l'agent Protection de l'usage/ agent-service Discrimination Ressources contraintes |
| Non - réception | Oubli de la part du demandeur Négligence de la part du demandeur Lenteur administrative Erreur administrative |
| Non - demande | Calcul coût avantage (dont calcul de risques) Désaccord sur les principes, conditions, modalités de l'offre Préférence pour des alternatives Civisme Manque de capacités (connaissance, savoir-faire, confiance, soutien...) |

Lors des rencontres territoriales, certains registres explicatifs sont ressortis plus que d'autres, en particulier tout ce qui est lié à la « mal-administration » et, surtout, les facteurs individuels. Le non-recours par non-proposition a été très rarement abordé par les participants des rencontres, ce facteur n'arrivant pas le plus spontanément quand on recherche les raisons du non-recours.

Selon les professionnels et bénévoles qui ont répondu au questionnaire SENACS sur la lutte contre le non-recours, les facteurs qui expliquent ces situations peuvent être de nature très diverses. Le questionnaire confirme la prédominance d'une grille de lecture individuelle du phénomène. Les répondants placent largement en tête les difficultés d'accès et d'usage du numérique, le manque d'autonomie pour réaliser certaines démarches administratives ou encore le manque d'information des habitants (et dans une moindre mesure celui des professionnels et/ou bénévoles).

De manière plus surprenante, le non-recours s'expliquerait peu par la crainte de la stigmatisation, alors que cette dimension ressort bien d'autres enquêtes similaires de l'Odenore¹ et plus largement des études sur le non-recours². Le contexte d'un discours médiatique et politique sur la « fraude sociale », et de pratiques allant dans le sens d'un « contrôle des assistés »³, aurait pu pourtant faire davantage émerger cette dimension, lourde d'enjeux sociopolitiques.

QUELLES SONT LES TROIS CAUSES DE NON-RECOURS SUR LESQUELLES LES CENTRES SOCIAUX / LES EVS POURRAIENT AGIR LE PLUS ?



1 CASAGRANDE, Annette, CHAUVEAUD, Catherine, MAZET, Pierre, WARIN Philippe, « La lutte contre le non-recours au local. Enquête par questionnaires auprès des CCAS et des Conseils généraux », Rapport final, Grenoble, mars 2015

2 Baumberg Geiger, Ben (2016) The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45 (2). pp. 181-199.

3 Pour reprendre la formule issue du récent ouvrage de Vincent Dubois, *Contrôler les assistés. Genèse et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021.

**TABLEAU RÉSULTANT D'UN TRAVAIL COLLABORATIF
SUR LES FREINS ET LES LEVIERS DU CENTRE SOCIAL
LORS D'UN ATELIER SUR LE NON-RECOURS EN SAVOIE**

| <u>Contraintes</u> | <u>Ressources</u> |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Lourdeur administrative- Disfonctionnement (dossier perdu, bug internet)- Langage administratif- Fonctionnements induits par l'administration pour dissuader (obligation de RDV, horaires non adaptés, répondeur interminable)- Désertification des services publics de proximité- Place du numérique avec le tout dématérialisé- Difficultés d'habitants dans la gestion de leurs papiers (rangement, perte du mot de passe, renforcées en cas de soucis de santé par ex.) | <ul style="list-style-type: none">- Proximité géo. du centre social- Posture bienveillante, écoute, humaine, non jugeante, prise en compte globale de la personne- Adaptation du CS : horaires, langage...- CS : structure neutre, pas d'enjeux dans l'accès aux démarches- Accès pour le pro. facilité par rapport à l'habitant lambda (accès à un interlocuteur lié à son statut)- Débrouillardise du pro. ou de l'habitant- Mise en place d'ateliers numériques (autonomie des pers.)- Transversalité avec les autres secteurs du CS- Temps collectifs (trier ses papiers, rédiger un courrier...) |

Piste d'amélioration : Associer le bénéficiaire à la recherche de solution avec l'administration



FACTEURS DE NON-RECOURS ET STRATÉGIES DE LA STRUCTURE

Il peut être pertinent pour un centre social ou un EVS de **prioriser un ou des facteurs de non-recours sur lesquels se focaliser le cas échéant.**

Par exemple, lors des rencontres, la non-connaissance des personnes éligibles à une prestation ou un service est souvent revenue comme le facteur essentiel de non-recours. Elle permet d'ouvrir le regard sur de multiples dimensions : ne pas connaître l'existence d'une prestation ou service, penser ne pas être éligible, ne pas savoir où s'adresser et quelles démarches faire... Elle est également un point d'appui pour comprendre comment les habitants se renseignent sur les droits sociaux, par quels canaux ces informations passent et la confiance qu'ils donnent à certains canaux plutôt que d'autres. Par ailleurs, la typologie de l'Odenore rappelle bien que la non-connaissance est à saisir du côté des publics cibles comme des intervenants sociaux.

3.3 DES ACTIONS CONTRE LE NON-RECOURS QUI S'OBSERVENT DANS DE MULTIPLES ACTIVITÉS

Les actions contre le non-recours pouvant être mises en œuvre dans les centres sociaux et EVS sont très diverses : permanence administrative, écrivain public, atelier sociolinguistique, débat public... mais aussi les échanges informels entre habitants dans le cadre d'ateliers ou d'activités collectives qu'organisent les centres sociaux et les EVS. Lorsqu'elle est effective, la transversalité entre les différents secteurs est également un levier important parce qu'elle permet d'orienter en interne des habitants vers les professionnels ou bénévoles qui pourront au mieux les accompagner. Par exemple un parent d'un enfant accueilli à la crèche et ayant des difficultés avec la langue française pour faire certaines démarches pourra être orienté vers la Conseillère en économie sociale familiale (CESF) sur un temps de permanence administrative et/ou un Atelier Socio-Linguistique (ASL). Cette orientation peut se faire également vers d'autres acteurs du territoire, à commencer par les services publics.

Cette diversité d'actions se reflète bien dans les réponses apportées via SENACS à la question « *qui agit sur le non-recours dans votre structure* ». De nombreux professionnels et bénévoles sont concernés, et ce y compris au niveau de la direction. On observe notamment le rôle des agents d'accueil, ainsi que des référents familles. La prise en charge des situations de non-recours s'imisce ainsi dans de nombreuses activités des centres sociaux et EVS.

QUI AGIT SUR LE NON RECOURS DANS LES STRUCTURES ?

355 réponses
questionnaire régional SENACS

| | Pourcentage |
|-------------------|-------------|
| Direction | 35% |
| Agents d'accueil | 57% |
| Animateurs | 30% |
| Ecrivains publics | 26% |
| Référents famille | 65% |
| Autres | 26% |
| Personne | 12% |
| Ne sais pas | 1% |

Autre élément confirmé par SENACS, l'essentiel des actions de type « accompagnement » menées par les centres sociaux et EVS sont individuelles. 85% des structures répondantes font de l'accompagnement individuel (allant parfois par exemple jusqu'à accompagner physiquement les personnes dans les administrations), contre 35% pour de l'accompagnement collectif. (Ateliers collectifs de décryptage d'une feuille d'imposition, Cafés des parents pour comprendre la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) et PAJEMPLOI, ateliers collectifs pour naviguer sur le site de la CARSAT...)

QUEL TYPE D'ACCOMPAGNEMENT À L'ACCÈS AUX DROITS VOTRE STRUCTURE PROPOSE T-ELLE ?

355 réponses
questionnaire régional SENACS

| | Nombre |
|---------------------------------|--------|
| Des accompagnements individuels | 290 |
| Des accompagnements collectifs | 118 |
| Aucun accompagnement | 46 |
| Ne sais pas | 1 |



LES ÉCRIVAINS PUBLICS

Une centaine d'écrivains publics accueillent et accompagnent des habitants dans les centres sociaux et les EVS d'Auvergne Rhône Alpes.

Afin de soutenir leur engagement dans les centres sociaux de Bourg en Bresse, une charte d'engagement entre les structures et les écrivains publics bénévoles a été élaborée.

La charte précise les missions et le rôle des écrivains publics. Elle définit la déontologie inhérente à la fonction, les principes de fonctionnement communs à l'ensemble des bénévoles impliqués sur cette action et les engagements de chaque partie.



Reze © Marta Nascimento

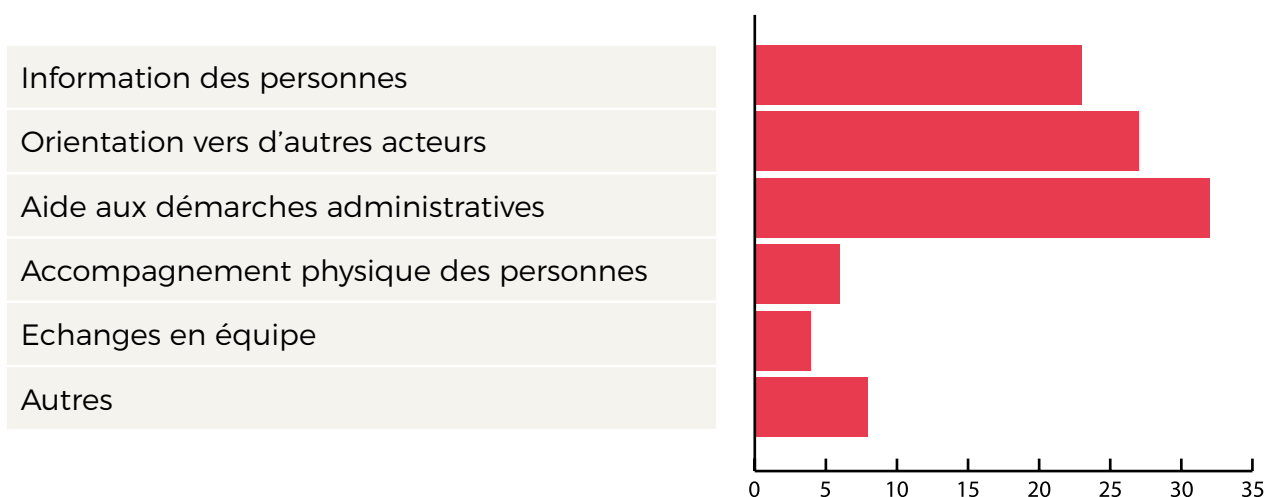
3.4

ACCUEILLIR, INFORMER ET ORIENTER, TROIS FONCTIONS CENTRALES FACE AU NON-RECOURS

Les réponses à SENACS sur ce qui est réalisé dans les structures face aux situations de non-recours aux droits sociaux permettent d'identifier trois actions principales :

- de l'**information individuelle** sur les aides sociales ;
- de l'**orientation vers des administrations**, vers des travailleurs sociaux de secteur ou des associations ayant une mission de service public ;
- de l'**aide aux démarches administratives** (en ligne ou papier).

QUE FONT LES STRUCTURES ?



UNE FONCTION D'ACCUEIL CENTRALE ET TRANSVERSALE

La fonction d'accueil est la fonction centrale d'un centre social ou d'un EVS. Elle est d'autant plus essentielle quand les services publics sont souvent moins accessibles que par le passé : du fait de la fermeture de certains lieux, de plages horaires d'accueil physique parfois plus réduites, des plateformes numériques proposées en alternative mais qui ne sont pas accessibles à tous, de lignes téléphoniques parfois payantes, d'un nombre insuffisant d'agents qui sont débordés par le nombre et la complexité de certaines situations...

Or, que ce soit dans les rapports du Défenseur des droits ou des travaux de recherche, les habitants expriment le besoin d'avoir un interlocuteur direct dans leur rapport aux administrations. Le renvoi systématique vers des sites internet et la fermeture des lieux d'accueil physique participent ainsi au « *dédoublement de la relation de service* » (Belhumeur, Rode, 2021) et à la violence symbolique parfois vécue, qui peut se déverser sur le premier interlocuteur rencontré.

Or, un consensus se dessine entre acteurs des centres sociaux et des EVS sur le constat d'une **baisse du nombre de lieux qui accueillent des habitants pour les informer sur leurs droits et les accompagner dans certaines démarches**. Ces témoignages sont autant dépeints en milieu rural qu'en milieu urbain.

L'importance prise par l'accueil dans les échanges lors des rencontres territoriales tient également à la **diversité des sujets sur lesquels les centres sociaux et les EVS peuvent être sollicités** : démarche à faire suite au décès d'un proche, renouvellement de sa carte d'identité, montage d'un dossier retraite ou d'une demande d'Allocation adulte handicapé...

Si certains sujets sont traités de longue date par certains centres sociaux ou EVS, d'autres peuvent être nouveaux du fait du manque d'interlocuteurs (sur les dossiers retraite par exemple) et/ou des besoins sociaux qui se complexifient.

La fonction d'accueil ne se limite pas à l'accueil physique d'un centre social ou d'un EVS qui est absolument essentiel. Elle comprend également l'accueil téléphonique, mais également l'accueil au sein d'une activité ou encore la relation qui se noue quand bénévoles et/ou professionnels vont échanger avec les habitants en dehors des locaux sur la structure.

Aussi, comme cela est souvent souligné, la **fonction d'accueil concerne le personnel d'accueil mais également tous les membres de l'équipe** (salariés comme bénévoles) d'un centre social ou d'un EVS.

Lors de toutes les rencontres territoriales que nous avons organisées, des participants ont souligné l'importance de la relation de confiance qui se crée avec les habitants et qui leur permet peut-être plus facilement qu'ailleurs de faire part de leurs difficultés, parfois d'incompréhensions sur certains dispositifs en raison par exemple d'un langage administratif pas compréhensible par tous ou d'une maîtrise insuffisante de la langue française.

Nombreux sont ceux qui soulignent combien cette dernière peut être un facteur de non-recours, par non compréhension des informations transmises. De ce point de vue, **les ateliers sociolinguistiques peuvent jouer un rôle essentiel dans l'accès aux droits**, qui n'est peut-être pas toujours mis en avant et demeure insuffisamment reconnu et/ou formalisé.

La fonction d'accueil permet d'entendre une personne, sa demande, mais également de proposer un accès à l'information et au besoin une orientation vers des services à même de leur répondre. Elle permet d'éviter que la demande sociale ne soit invisibilisée.

Elle peut également réduire le non-recours temporaire, en identifiant ces situations dès qu'elles s'expriment et en déployant des réponses.

Le rôle de l'accueil suppose toutefois que les professionnels et bénévoles soient informés et formés pour **détecter les situations potentielles de non-recours**, les qualifier, et connaître vers qui orienter. Cela demande également l'existence d'une offre

de solutions sur le territoire vers laquelle orienter les personnes, et donc une certaine disponibilité des services publics et autres partenaires territoriaux pour accueillir les habitants qui sont orientés vers eux.

Cette orientation est, de fait, plus complexe dans des territoires ruraux où les centres sociaux et les EVS sont parfois les seules structures de proximité. Certains professionnels constatent par exemple que des travailleurs sociaux de collectivités locales ou des agents des maisons France service orientent aujourd'hui vers eux des habitants parce qu'ils manquent de temps pour les accompagner eux-mêmes ou répondre à leurs demandes (d'aide administrative par exemple).



RENDEZ-VOUS DES DROITS

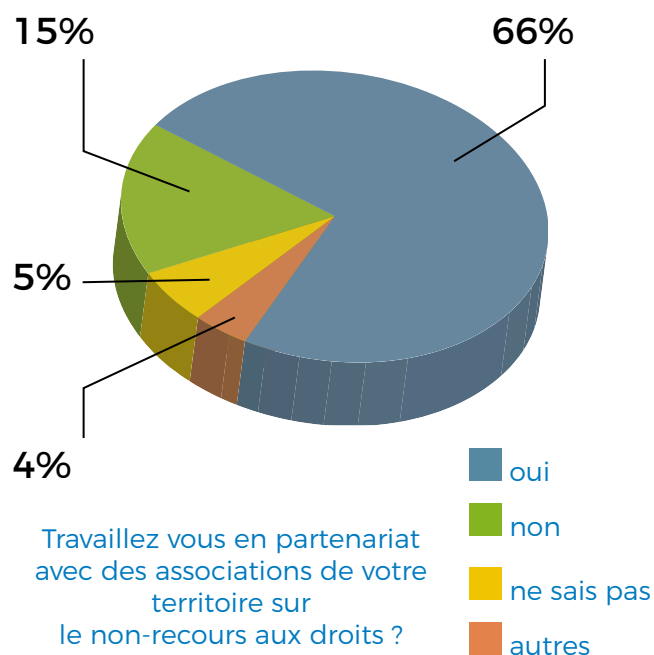
Les démarches de type « rendez-vous des droits » mises en place par les MSA puis les CAF ont montré l'importance de détecter les situations de non-recours dans les occasions de rencontre avec des personnes, en partant de questions précises posées systématiquement, permettant de faire le point sur plusieurs droits sociaux. L'évaluation menée sur ces rendez-vous des droits montre un impact positif sur le recours aux prestations sociales, notamment pour les demandeurs d'emploi en fin de droits. Ils aident à l'ouverture de droits au RSA, à la prime d'activité et aux allocations logement (mais peu sur les prestations non gérées par les CAF comme les aides en matière de complémentaire santé). Cet impact serait lié à l'accompagnement réalisé dans cet entretien personnalisé, à l'échange d'informations qu'il permet et à l'aide au démarrage des démarches administratives.

Antunez K., Castell L., Perron-Bailly E. (2019), Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ?, Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis », Dossier de la DREES, n°47, janvier 2020.

LE NON-RECOURS, UN SUJET DE TRAVAIL AVEC LES PARTENAIRES

Selon le questionnaire SENACS, une majorité de structures travaillent en partenariat avec des associations de leur territoire sur le non-recours aux droits.

Ce travail en lien avec d'autres associations du territoire se fait le plus souvent de manière informelle et/ou ponctuelle.

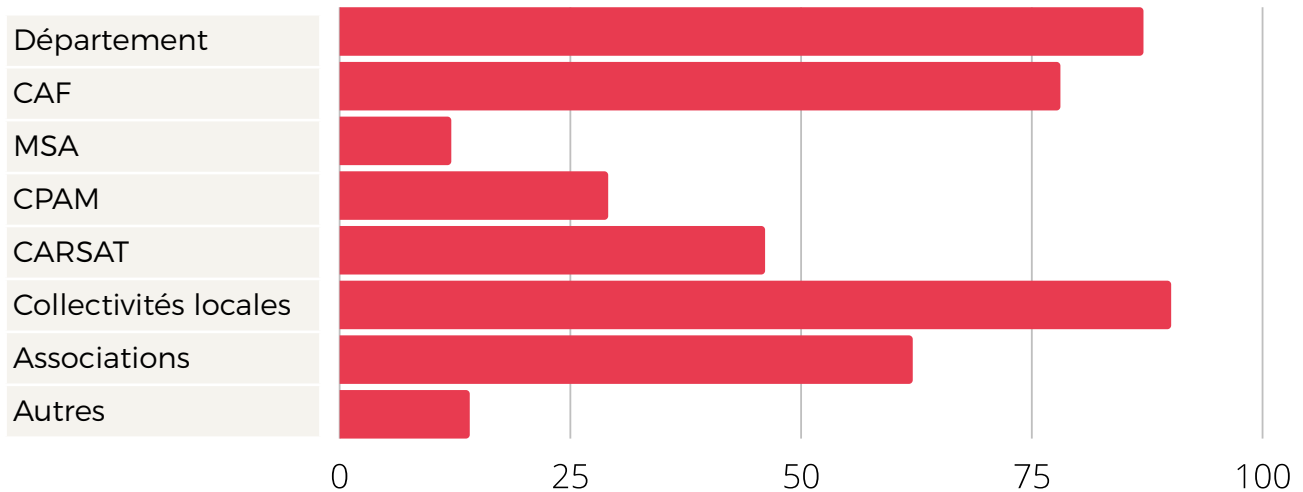


TRAVAILLEZ-VOUS AVEC DES ASSOCIATIONS DE VOTRE TERRITOIRE SUR LE NON RECOURS AUX DROITS ? 277 réponses - questionnaire régional SENACS

| | Nombre | % |
|--|--------|-----|
| OUI d'une manière régulière et formalisée (dans le cadre d'une coordination, d'une convention, de partenariat) | 46 | 14% |
| OUI d'une manière régulière et de manière informelle | 82 | 24% |
| OUI d'une manière ponctuelle | 97 | 29% |
| NON parce qu'il n'y a pas d'association qui travaille sur cette question sur notre territoire | 0 | 0% |
| NON parce que ce n'est pas un travail commun avec les associations de notre territoire | 45 | 13% |
| NON parce que le sujet ne nécessite pas de travailler avec d'autres associations | 3 | 1% |
| NON parce que ce n'est pas un besoin du territoire | 4 | 1% |

DES STRUCTURES SOLLICITÉES PAR LEURS PARTENAIRES

Nombre de structures sollicités pour chaque partenaire



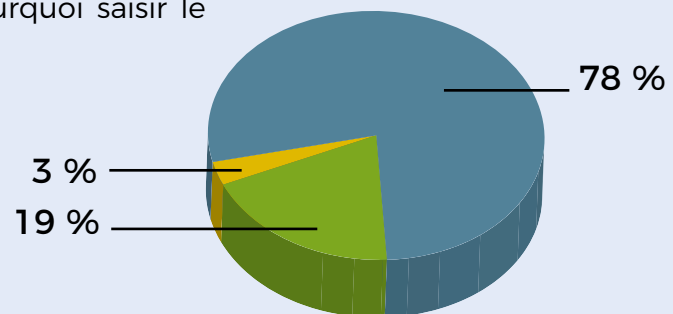
Une majorité des structures répondantes ont été sollicitées ces trois dernières années par des acteurs du territoire (services sociaux, organismes de protection sociale, associations) pour travailler sur le non-recours aux droits. Ce résultat contraste avec ce qui a pu être observé il y a quelques années du côté des CCAS/CIAS qui, sur le plan du non-recours, étaient rarement engagés dans un partenariat interinstitutionnel, montrant ainsi des actions plutôt isolées sur le sujet¹. L'attention croissante sur le non-recours, le sentiment partagé que le partenariat est une nécessité pour agir sur ces situations, mais également les habitudes de travail partenariales des centres sociaux et EVS, peuvent expliquer le contraste entre ces réponses.

¹ En effet, 23,3% de l'ensemble des CCAS/CIAS interrogés en 2014 sont ainsi engagés dans un partenariat interinstitutionnel (avec le Conseil départemental, les organismes sociaux...), alors qu'ils sont 40,7% à l'être lorsque le non-recours est l'axe principal de leur politique de lutte contre les exclusions.



LES RELATIONS AVEC LE DÉFENSEUR DES DROITS, UNE PISTE D'AMÉLIORATION ?

Par ailleurs, seule une minorité de structures est aujourd'hui en relation avec le Défenseur des droits et ses délégués territoriaux. Il y a là probablement une marge de progrès, notamment vu le champ large de saisines possibles, par exemple sur la médiation préalable obligatoire (en cas de litiges concernant le RSA, les allocations logement, les indemnités journalières...). Ce constat d'une faible sollicitation du Défenseur des droits, aux missions mal connues, n'est pas spécifique aux centres sociaux et EVS et a justifié la production d'un guide qui clarifie comment, quand et pourquoi saisir le Défenseur des droits ..¹



¹ Sur le rôle du Défenseur des droits, voir le guide à destination des intervenants sociaux paru en 2020. <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guideactsociale-num-31.08.20.pdf>

Votre structure a-t-elle des relations avec le Défenseur des droits sur le sujet des difficultés d'accès aux droits sociaux et du non recours ?

■ NON ■ OUI ■ Ne sais pas



COOPÉRER

Il existe des coopérations très efficaces entre des centres sociaux ou des EVS et des services sociaux ou des organismes de protection sociale. C'est notamment parfois le cas lorsqu'il existe entre eux une proximité géographique, des habitudes de travail anciennes, ainsi que des espaces et des moments d'échanges.

L'existence d'un réseau des agents d'accueil organisé par un centre social, un CCAS et un centre médico-social départemental à Cavillon (Vaucluse) est un exemple d'espace de partages sur un territoire. Il est apprécié des agents d'accueil qui y participent, qui notent l'intérêt de mieux se connaître, de repérer vers qui orienter (avec l'importance de mettre un nom et un visage derrière), et de prendre conscience des contraintes de travail de chacun.

Dans l'organisation des premiers accueils inconditionnels, les centres sociaux sont vus par les Départements comme des acteurs clés de par leur proximité aux publics, leur répartition géographique, leur expérience dans l'accès aux droits. Les centres sociaux ont intégré la logique du jeu partenarial et du « social managérialisé » dans leurs relations aux acteurs du territoire, notamment les collectivités territoriales (Cortéséro, 2020). Ils varient cependant selon le contexte territorial ; Les environnements ruraux sont caractérisés par le manque de ressources institutionnelles et d'équipements où le centre social peut jouer « un rôle d'entrepreneur partenarial », il cherche à s'allier aux autres acteurs et se propose comme une « plateforme de rencontre et d'échange ». A l'inverse, les environnements urbains se caractérisent par une forte densité de dispositifs et de réseaux professionnels où les compétences et territoires d'action peuvent se chevaucher. Sur ce type de territoire, « les jeux partenariaux s'apparentent souvent à l'élaboration diplomatique des compromis fragiles entre des acteurs défendant leurs prérogatives, risquant très facilement de basculer dans la conflictualité » (Cortéséro, 2020).

Nous pouvons mentionner des exemples de partenariats en cours ou en développement :

- La coopération entre les centres sociaux et la CPAM dans l'Allier dans le cadre de la Mission accompagnement santé (MAS), qui permet des résultats tangibles pour les habitants qui obtiennent des réponses concrètes sur leurs difficultés d'accès aux soins.¹
- L'orientation des habitant.e.s vers des Centre médico-sociaux (CMS) s'inscrit dans la fonction d'accueil des centres sociaux de l'Ardèche. Nous retrouvons ces pratiques d'orientation bien sûr sur d'autres territoires. Cette orientation, et au-delà un possible accompagnement vers un service public, est certainement un levier important pour limiter le non-recours.
- La mise en place d'un « accueil social inconditionnel »² est très variable selon les Départements : certains se sont engagés dans des démarches de coopération avec les acteurs locaux (dont les centres sociaux et les EVS) pour cela, d'autres semblent davantage être dans des formes d'injonction. Ce qui pourrait être un levier partagé pour lutter contre le non-recours pourrait alors, dans ce dernier cas, devenir un dispositif de plus et passer à côté de l'objectif initial.

1 L'évaluation des Missions accompagnement santé (ex-PFIDASS) a en effet montré qu'elles proposent un partenariat collaboratif acceptable et intéressant pour les acteurs de territoire, car fondé sur un principe « gagnant-gagnant » et une logique de subsidiarité. Les MAS constituent pour tous les partenaires un relai efficace à leur action et elles permettent, dans certains départements, de retrouver des modes d'échanges plus directs et opérationnels avec les Caisses primaires. Voir Rode, Warin et Revil, 2019, L'inscription territoriale des PFIDASS. Etude réalisée dans le cadre de l'accompagnement scientifique de la généralisation des PFIDASS, Rapport de recherche de l'Odenore pour la Caisse Nationale d'Assurance Maladie.

2 Le principe de « l'accueil social inconditionnel de proximité » consiste à garantir à chaque citoyen la possibilité d'être reçu en entretien individuel, sans rendez-vous, de manière à ce que sa situation puisse être prise en compte, et qu'il soit informé des droits auxquels il est éligible ou qu'à défaut il soit au moins orienté vers le service concerné.

→ **D'autres initiatives sont en cours actuellement.** Sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, un laboratoire d'innovation sociale (le 107) pilote une démarche « territoire zéro non-recours » qui s'inspire de la démarche « zéro chômeurs de longue durée » qui a pu se développer par ailleurs dans le domaine de l'emploi. Cette initiative réunit des acteurs territoriaux très différents, dont des centres sociaux. Elle repose sur la création de deux fonctions : un « ambassadeur des droits » (chargé d'aller au contact des habitants pour faire le point sur leurs droits) et un « coordonnateur ressources », qui intervient davantage à l'échelle interinstitutionnelle. Il est encore trop tôt pour avoir un avis pertinent sur cette démarche qui fera l'objet d'une évaluation. Mentionnons également le fait que les centres sociaux peuvent être en première ligne de ces démarches, comme l'expérimentation d'un autre « territoire zéro non-recours » menée dans un quartier de Bastia.¹



L'ENJEU DE DÉFINIR UN CHEF DE FILE DANS LA LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS

Les centres sociaux et les EVS ne doivent pas lutter seuls contre le non-recours aux droits. Cela passe nécessairement par des collaborations étroites avec les autres acteurs du territoire, notamment en charge des services qui délivrent les droits et les services, et également les personnes concernées. Il s'agit de privilégier une fonction de « sas » qui permet aux habitants d'accéder aux services dont ils ont besoin et au droit commun, à rebours d'une fonction de « nasse » qui amène les habitants en quelque sorte à rester dans le centre social ou l'EVS.

Une analyse concertée des acteurs en contexte est alors nécessaire pour repérer les mandats de chacun d'entre eux, leurs ressources et contraintes. Cela peut être d'autant plus difficile qu'il n'existe pas de chef de file clairement identifié pour lutter contre le non-recours. En fonction des territoires, il pourra s'agir du Conseil départemental, de la Commune, de la CAF... et parfois il n'y a personne... La concertation n'en demeure pas moins essentielle.

Une meilleure connaissance des manières de faire dans les territoires voisins peut être importante pour démontrer la plus-value des coopérations et les modalités possibles. Le travail de veille et d'analyse de l'Odenore en la matière est essentiel. Les échanges sur ces sujets au sein des réseaux départementaux des centres sociaux et des EVS sont également très importants.

¹ Cette expérimentation est organisée autour d'une logique de porte-à-porte pour informer les habitants sur leurs droits sociaux et sur le déploiement d'un volet numérique (accueil numérique, formations...). Le centre social municipal de Paese Novu est mobilisé pour aider les personnes dans leurs démarches administratives et les orienter.

3.5 TOUJOURS AVEC LES PERSONNES CONCERNÉES

Les témoignages partagés par des bénévoles ou des professionnels des centres sociaux et des EVS illustrent l'**importance d'associer** les personnes qui vivent les situations de non-recours, que nous nommons ici **les personnes « concernées »**, aux réflexions sur l'accès aux droits et les difficultés rencontrées en la matière. **Les séances de travail au sein du groupe partenarial** animé par la fédération des centres sociaux de la Loire et de la Haute Loire, et **la journée¹ organisée par les acteurs départementaux du pacte Pouvoir de vivre**, avec des personnes concernées ont également confirmé **toute la richesse de leur apport**, pour comprendre le vécu des difficultés avec « l'administration », les ressources mobilisées, mais également pour saisir leurs attentes vis-à-vis des centres sociaux et EVS. Cela montre l'importance de mettre en place les conditions pour accéder à leurs « savoirs expérientiels » et de les reconnaître, tout comme les savoirs des personnes impliquées, bénévoles et professionnels.

Cette posture d'accompagnement des personnes et des groupes, en reconnaissant leur expertise et à partir des questions qu'ils jugent importantes, a vocation à faire partie de l'ADN des centres sociaux et des EVS :

- Selon la [Charte des centres sociaux et socio-culturels de France](#) adoptée en Assemblée générale nationale à Angers en juin 2000², « le Centre social et socio-culturel entend être un foyer d'initiatives porté par des habitants associés appuyés par des professionnels, capables de définir et de mettre en œuvre un projet de développement social pour l'ensemble de la population d'un territoire ».
- Selon la [circulaire nationale de la CNAF de juin 2012](#) relative à l'animation globale³, « Chaque structure de l'animation de la vie sociale, quelle que soit leur importance ou les particularités de leur territoire d'implantation, poursuivent trois finalités de façon concomitante : l'inclusion sociale et la socialisation des personnes ; le développement des liens sociaux et la cohésion sociale sur le territoire ; la prise de responsabilité des usagers et le développement de la citoyenneté de proximité . »

La fonction dite d'animation globale se fonde notamment sur la participation des habitants, depuis le diagnostic des besoins et des demandes, à la mise en œuvre des projets et jusqu'à leur évaluation.

1 <https://www.pactedupouvoirdevivre.fr/actualites/19-octobre-reussite-de-la-jou>

2 <https://www.centres-sociaux.fr/files/2010/02/Charte-des-centres-sociaux-et-socioculturels-de-France.pdf>

3 https://www.caf.fr/sites/default/files/circulaire_cnaf_relative_a_lanimation_de_la_vie_sociale.pdf

Lors des rencontres territoriales, les acteurs des centres sociaux et des EVS reconnaissent pleinement qu'il est essentiel d'opter pour une posture qui parte du problème tel que le vivent les personnes concernées pour les accompagner à le résoudre concrètement en tenant compte du contexte local. Cette posture s'inscrit pleinement dans la fonction d'animation globale. Dans certains cas, toutefois, les professionnels et/ou les bénévoles peuvent adopter une démarche plus active, pouvant les amener y compris à faire à la place des personnes concernées.

Lors de plusieurs rencontres, des participants ont également souligné l'importance de davantage travailler avec les personnes concernées que ce qu'ils font actuellement. Il y aurait là une marge de progrès qui pourrait peut-être prendre des formes différentes selon le type d'action : en matière d'accès aux droits et de lutte contre le non-recours, les permanences dites administratives souvent tenues par des CESF ont souvent été mentionnées ainsi que des temps d'information collectifs (par exemple sous forme d'exposés d'intervenants spécialisés) et les ASL, mais les échanges parfois informels entre habitants lors d'activités ou d'ateliers collectifs sont également très importants. L'accompagnement de collectifs d'habitants pour faire valoir leurs droits semble encore peu développé, de même que les démarches d'aides entre pairs.¹

L'approche « Carrefour des savoirs » développée par ATD ¼ Monde, celle du collectif Soif de connaissances,² ou encore le DPA proposé par Yann Le Bossé peuvent être des sources d'inspiration pour travailler le cas échéant cette marge de progrès.

3.6 LA FORMATION DES PROFESSIONNELS ET DES BÉNÉVOLES, ET LA DÉTRESSE DE CERTAINS D'ENTRE EUX QUI SONT EN PREMIÈRE LIGNE

Selon le questionnaire passé via SENACS, les centres sociaux et EVS agissent principalement par de l'information donnée aux habitants en matière de droits sociaux (en particulier de l'affichage ou la mise en ligne d'informations sur leurs sites internet). L'information et la formation des professionnels et/ou des bénévoles est également un axe important d'action contre le non-recours pour les structures répondantes.

1 A l'image du collectif grenoblois Démarche tes droits qui organise des « Thé Recours », destinés à aider les personnes ayant des difficultés à faire valoir leurs droits, sur le principe de la pair-aidance. <https://www.gre-mag.fr/actualites/nouveau-collectif-demarche-tes-droits-grenoble/>

2 Le Collectif SOIF de connaissances vise à mettre en lien les pratiques de terrain, la recherche et la formation. L'objectif est de favoriser l'évolution des organisations et permettre la diffusion des résultats de la recherche dans les formations et dans les pratiques. Sa volonté est également de garantir une prise en compte constante et réelle des réalités de terrain dans les activités de recherche, par une méthodologie de recherche inclusive et participative. Le collectif co-contruit notamment des formations animées par un groupe composé à la fois de professionnels, de chercheurs, de formateurs professionnels, et de personnes ayant ou ayant eu une expérience d'accompagnement au sein d'une structure.



INFORMER EXPLIQUER

Le non-recours par non-connaissance est l'une des principales causes de non-recours identifiées dans la littérature, en France comme à l'étranger. Les différents travaux menés sur les actions en la matière donnent des indications sur les leviers les plus pertinents. En l'occurrence, les campagnes d'information générales sur les droits sociaux, de même que l'envoi massif de courriers, n'ont pas prouvé d'efficacité forte. A l'inverse, les informations qui sont données dans des occasions de face-à-face sont plus pertinentes pour amener les personnes à connaître leurs droits et en comprendre les usages et les rouages administratifs. C'est toute la différence entre informer et expliquer mise en avant dans les études sur les enjeux d'informations des publics vulnérables sur leurs droits. Elles montrent toute l'importance de coupler des actions d'information (communication institutionnelle, de masse...) à des actions d'explication, ciblées et individualisées, permettant une écoute attentive des situations et d'apporter davantage de précisions dans les réponses.

Warin, P. (2013). Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours. Informations sociales, 178, 52-62.



LE NON-RECOURS PAR NON-CONNAISSANCE

Si la non connaissance de prestations ou de services par les personnes concernées est en soi un facteur de non-recours, celle des professionnels et des bénévoles qui les accompagnent y concoure également. Cela pose la question de leur formation (qui pourrait associer les personnes concernées) initiale et continue, de manière à favoriser l'actualisation des connaissances, compte-tenu de l'évolution des prestations et des services. C'est une des conditions essentielles pour favoriser la détection des situations et la bonne orientation des personnes.

Les enjeux en matière de formation sont probablement différents selon les postes occupés. Au risque de caricaturer les situations, ils ne sont a priori pas les mêmes par exemple pour un personnel d'accueil qui doit notamment savoir « décrypter les demandes » puis orienter au mieux les personnes (au sein de sa structure ou vers d'autres acteurs du territoire) et un CESF qui tient une permanence administrative au cours de laquelle il peut accompagner des personnes pour solliciter certaines prestations. Un écrivain public bénévole qui tient une permanence fera a priori un travail d'accompagnement différent de celui d'un travailleur social titulaire d'un diplôme d'état, CESF ou ASS par exemple. Le « a priori » est important parce que, tout au long des rencontres, nous avons constaté des glissements de métiers : certaines fonctions qui étaient par le passé assurées par des travailleurs sociaux au sein de services publics ont progressivement glissé vers des professionnels ou des bénévoles notamment des centres sociaux et des EVS. Mais ils n'ont pas toujours la même formation, ni les mêmes ressources pour accompagner les habitants. De plus, des professionnels et bénévoles ont exprimé

la difficulté à savoir quand s'arrêterait leur intervention, se retrouvant parfois isolés sur cette question cruciale. Au-delà de la formation initiale ou d'un diplôme, différents témoignages recueillis lors de nos rencontres nous confirment également que, si les connaissances et les compétences « techniques » des accueillants et des accompagnateurs sont importantes, leur savoir-être l'est également.

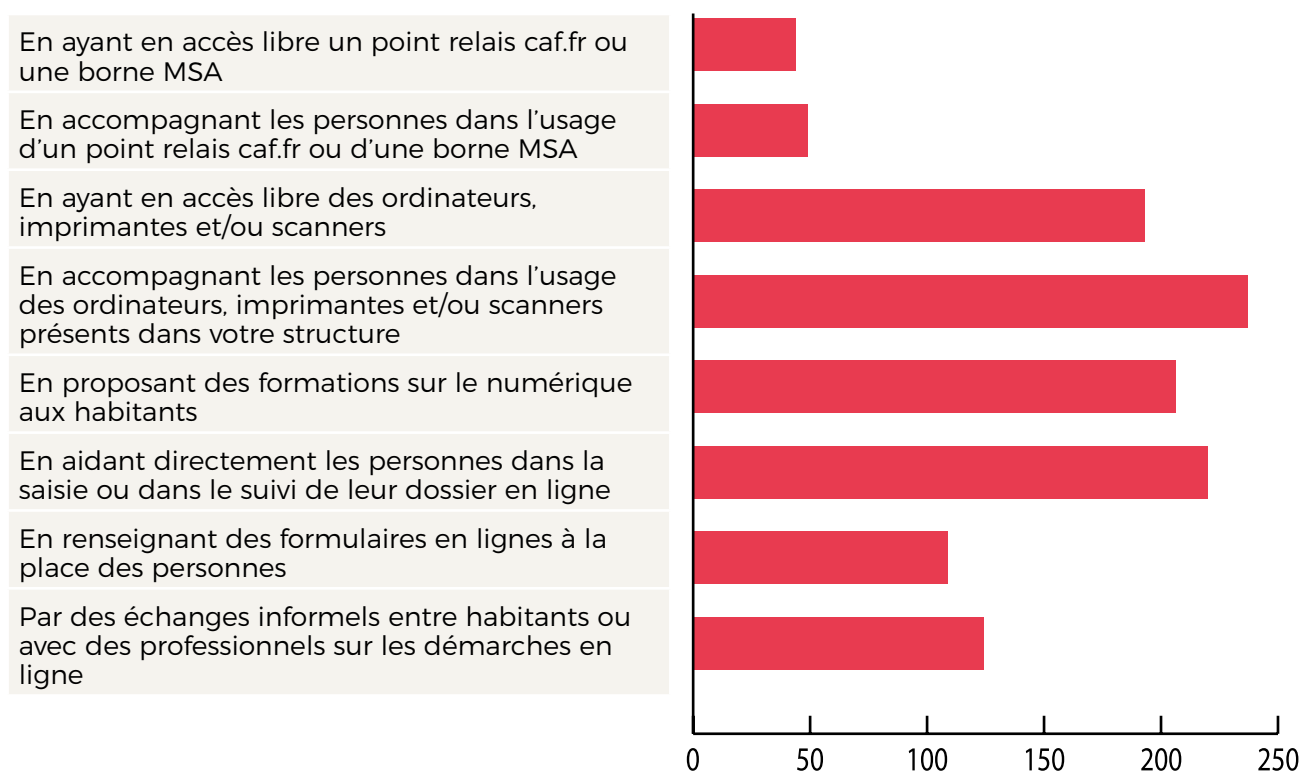
Professionnels et bénévoles s'accordent pour dire qu'entendre les situations très dures que vivent des habitants peut être éprouvant. Entendre également des habitants raconter comment ils ont frappé à plusieurs portes, et n'ont pas eu l'information qu'ils attendaient ou n'ont pas toujours été bien reçus peut être également éprouvant et peut générer de la colère y compris pour eux, professionnels ou bénévoles. Des professionnelles témoignent lors d'une rencontre : « Nous étions embêtées de voir des personnes sortir en pleurant de la permanence du partenaire qui se tient dans les locaux du centre social. Cela est arrivé à plusieurs reprises. Nous avons fait remonter cela mais pas de suite. Nous prenions du temps pour recevoir les habitants concernés ». Des professionnels et des bénévoles peuvent également avoir le sentiment d'une prise en étau entre des demandes toujours plus nombreuses, et parfois urgentes, et la disponibilité des services publics pour y répondre. Il s'exprimait parfois une forme « d'engagement moral », une nécessité d'intervenir pour éviter que la personne ne reste sans solution, ce qui peut provoquer du malaise chez les personnes qui témoignaient en ce sens.

3.7 L'ENJEU TRANSVERSAL DE LA DÉMATÉRIALISATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES

La dématérialisation des démarches administratives a été systématiquement mentionnée tout au long des rencontres territoriales comme un facteur de non-recours aux droits pour une partie de la population que cela met grandement en difficulté, du fait notamment de l'absence d'équipement adapté, d'une mauvaise connexion ou, entre autres, d'une difficulté dans la maîtrise des outils numériques. La dématérialisation est présentée comme un motif d'augmentation et de diversification des demandes adressées par les habitants aux centres sociaux et EVS, la maîtrise du numérique étant devenue une « conditionnalité implicite » de l'accès aux droits, majeure et croissante (Mazet, 2019).

Une très large majorité des structures ayant répondu au questionnaire proposent aujourd'hui des aides aux démarches en lignes, selon différentes modalités qui vont de la mise à disposition de matériel à de l'accompagnement au numérique :

**88% DES STRUCTURES PROPOSENT
UNE AIDE AUX DÉMARCHES ADMINISTRATIVES EN LIGNE.**
355 réponses - questionnaire régional SENACS



Une majorité de structures (285 sur 341 réponses) indiquent que les demandes liées aux démarches dématérialisées génèrent aujourd'hui des difficultés importantes.

Les difficultés sont de différentes natures :

- Une demande de plus en plus importante de la part des habitants, pour 188 structures
- Une problématique de gestion des données personnelles d'habitants (identifiants, mots de passe...) pour 167 structures
- Un positionnement difficile pour les professionnels/bénévoles parce qu'ils ne savent pas où commence et où s'arrête leur rôle pour 163 structures
- Un positionnement difficile pour les professionnels/bénévoles parce qu'ils ne disposent pas toujours des informations nécessaires pour aider les personnes pour 147 structures
- Un risque juridique avec des responsabilités engagées en cas d'erreur lors de la saisie des données pour 127 structures

Des professionnels et des bénévoles ont pu partager les difficultés que cela leur pose à eux-mêmes, par exemple pour trouver des informations précises et fiables lorsqu'ils accompagnent des habitants ou encore pour faire certaines démarches en ligne quand les interfaces ne sont pas toujours ergonomiques ou quand eux-mêmes ne sont pas à l'aise avec l'outil informatique. Cela les interroge également de manière très concrète sur le contenu et les limites de leur accompagnement, par exemple :

- Une professionnelle se demande ainsi si sa responsabilité peut être engagée si elle se trompe en aidant un habitant à faire sa déclaration de revenus en ligne ou sa demande de prestations sociales. Une autre explique qu'un bénéficiaire du RSA qu'elle avait accompagné pour solliciter en ligne cette allocation était persuadé qu'elle en avait détourné une partie à son profit parce que le montant versé était inférieur à celui escompté. Au-delà du fait que la confiance a été mise à mal entre eux, elle a pu se sentir menacée par cet habitant qui l'accusait de détourner une partie de son RSA.
- Des professionnels et des bénévoles s'interrogent également sur l'accompagnement d'habitants qui ne disposent pas d'adresse mail. En les aidant à créer une boîte mail, ils vont souvent être détenteurs de leur mot de passe, que parfois des habitants leur demandent de conserver ou qu'ils peuvent être tentés de conserver de crainte que les habitants ne les égarent. Dans une même logique, certains professionnels conservent des documents personnels d'habitants qu'ils accompagnent dans des démarches en ligne parce que certains d'entre eux peuvent les égérer régulièrement et qu'il s'agit de documents qu'il va régulièrement falloir fournir. Cette conservation, et ses modalités, ne sont pas toujours conformes au RGPD.
- L'accompagnement sur des démarches en ligne peut-il être préjudiciable en matière d'accès aux droits ? A titre d'exemple, quand une professionnelle aide un habitant à créer son compte Améli, ce dernier risque de ne plus recevoir de courrier postal. Or s'il ne regarde pas sa boîte mail, il n'aura pas connaissance d'informations qui lui ont été transmises par la CPAM et qui peuvent être importantes.

→ **Des bornes** CAF ou d'autres organismes ont pu être installées dans les halls d'accueil de centres sociaux ou d'EVS, étant donné qu'ils peuvent être des lieux adaptés parce que repérés et fréquentés par les habitants. Les participants des rencontres territoriales ont parfois souligné qu'il restait un travail partenarial à faire pour penser l'accompagnement à l'utilisation de ces bornes.

Les professionnels et/ou bénévoles à l'accueil, dont le poste de travail est souvent proche des bornes, sont de fait sollicités et potentiellement mis en difficulté par certaines sollicitations (charge de travail trop importante, manque parfois de connaissance sur certaines allocations, ou de compétences dans l'accompagnement au numérique qui ne relève pas toujours de leur métier...). **Inversement, les permanences tenues par des agents des services publics sont souvent citées comme des vrais leviers pour lutter contre le non-recours.** Cela permet notamment d'y orienter des habitants reçus par ailleurs au centre social ou à l'EVS.

L'aide aux démarches administratives en ligne et l'accompagnement au numérique sont un dossier à part entière compte-tenu de leurs spécificités, de leur fort développement et des enjeux sous-jacents en matière de non-recours. Le lien avec des démarches en cours en France, comme le déploiement des médiateurs numériques ou d'Aidants connect¹, pourrait permettre de répondre à des difficultés communes, telles que celles de la responsabilité juridique des aidants numériques.



EXEMPLE

Certaines fédérations départementales des centres sociaux ont engagé des chantiers à ce sujet. C'est le cas par exemple de la Fédération des centres sociaux du Rhône et de la Métropole de Lyon qui a organisé avec le soutien de la Conférence des financeurs, quatre journées d'échange autour de « l'accès aux droits et l'inclusion numérique des seniors ».

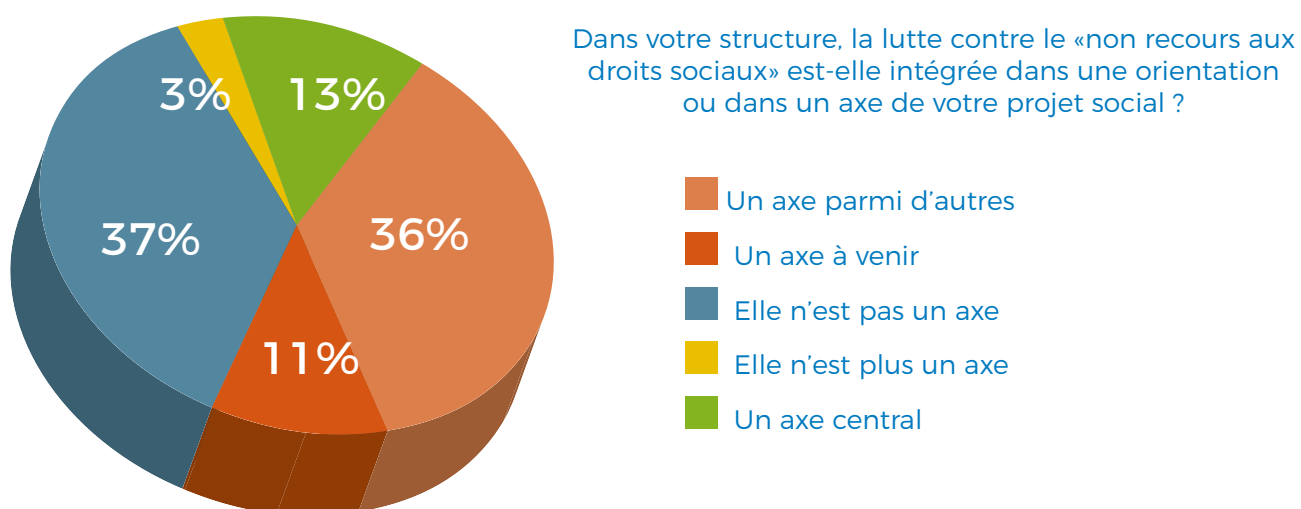
L'objectif de ces journées : réunir des habitants seniors, des professionnels et partenaires associatifs et institutionnels du territoire afin de travailler ensemble sur le défi de l'accès aux droits et de l'inclusion numérique des seniors.

<https://fede69.centres-sociaux.fr/le-numerique-dans-les-centres-sociaux-une-realite-incarnee/>

¹ La plateforme Aidants Connect permet de sécuriser la réalisation de démarches en ligne pour le compte d'un tiers et s'adresse aux aidants professionnels.

3.8 PROJET SOCIAL DU CENTRE SOCIAL OU DE L'EVS

Selon le questionnaire régional auprès des centres sociaux et des espaces de vie sociale d'Auvergne Rhône-Alpes (ici 341 structures répondantes), la lutte contre le non-recours aux droits sociaux est un axe central ou un axe parmi d'autres dans les projets sociaux de près de la moitié des répondants. Comme point de comparaison, l'enquête précitée menée auprès des CCAS montrait que seulement 10% des CCAS faisaient de la lutte contre le non-recours un axe spécifique de leur plan d'action, et ce principalement dans les villes de taille moyenne et les grandes villes.¹



Pour 11% des centres sociaux et EVS, la lutte contre le non-recours est un axe à interroger dans leur prochain projet social. Enfin, 37% ont indiqué que ce n'était pas un axe inscrit formellement dans leur projet social, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils ne mènent pas d'action dans ce domaine. Autrement dit, pour ces derniers comme pour ceux ayant indiqué qu'il s'agit d'un axe parmi d'autres, des actions contre le non-recours peuvent être mises en place sans nécessairement être appuyées par le projet social.

Pour 311 répondants au questionnaire, soit une très large majorité, les centres sociaux et les EVS ont un rôle à jouer en matière de non-recours. Pour les autres, c'est principalement l'existence d'autres acteurs sur leur territoire qui interviennent sur le sujet qui explique pourquoi selon eux le non-recours ne relève pas des centres sociaux ou des EVS.

L'engagement des centres sociaux et des EVS dans la lutte contre le non-recours apparaît comme une réponse à la demande d'habitants toujours plus nombreux qui les sollicitent à ce sujet.

Par exemple : un centre social indique ainsi que le délai d'attente pour sa permanence d'accès aux droits est de 3 semaines tant elle est sollicitée.

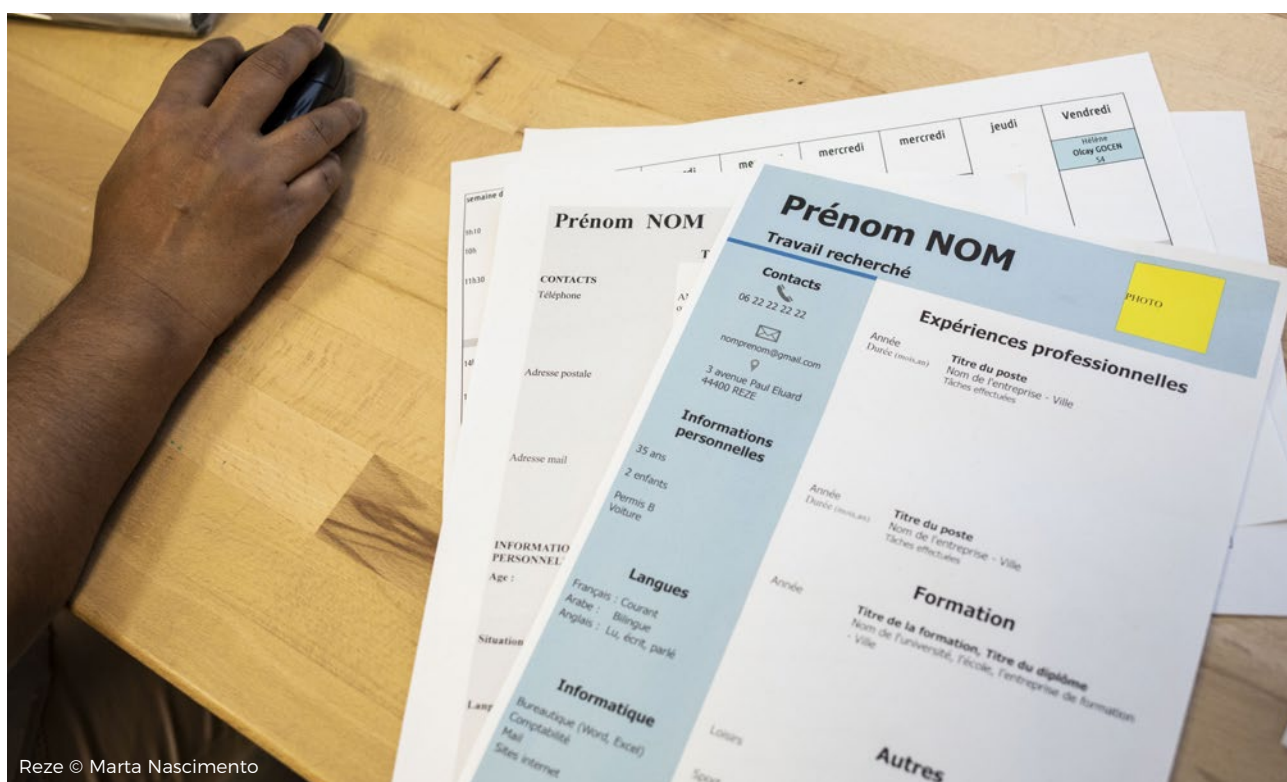
¹ Warin et al., op. cit., 2016.

Ces sollicitations grandissantes posent aux structures des questions politiques et éthiques qui ont été formulées ainsi dans les rencontres territoriales par les différents participants :

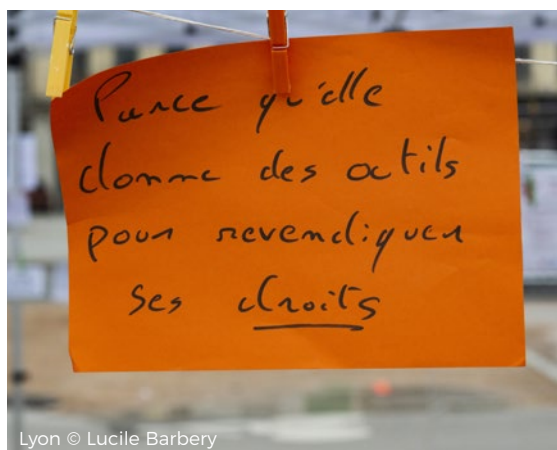
- Est-ce que pallier les déficiences des services publics dont c'est la mission de s'assurer que des personnes éligibles à des prestations y accèdent effectivement ne revient pas à cautionner, voire à faciliter ou accélérer leur moindre présence sur les territoires voire leur destruction ? Si les centres sociaux et les EVS ne répondaient pas aux demandes d'habitants sur ces sujets, les pouvoirs publics ne seraient-ils pas contraints de rouvrir des services publics ?
- D'un autre côté, est-il possible de ne pas répondre aux demandes des habitants, de ne pas les accompagner quand ceux-ci n'ont pas d'autres lieux ressources sur leur territoire pour cela ? Que faire quand un professionnel ou un bénévole apprend qu'une personne n'a pas accès à une prestation ou un service auquel elle est pourtant éligible ?
- Comment accepter qu'un professionnel puisse solutionner des situations parce qu'il a accès en direct à certains collègues dans les administrations alors qu'un habitant n'arrive pas à faire avancer son dossier parfois depuis des longs mois ? Le travail en réseau est certes utile et précieux. Mais quelle place possible pour les habitants qui n'ont pas les contacts ou les codes pour faire avancer eux-mêmes leur dossier ?
- Orienter vers des services plus à même de répondre à certaines demandes... Oui, mais aujourd'hui la question est parfois de savoir dans quel sens se fait cette orientation... Une professionnelle s'étonne de voir une assistante sociale de secteur orienter des personnes qui ont besoin d'un accompagnement social individuel... ne serait-il pas plus pertinent que les services sociaux orientent vers les structures d'éducation populaire des personnes qui ont besoin plutôt d'un accompagnement collectif qui est leur cœur de métier, tandis que seraient orientées vers eux des personnes qui ont besoin d'un accompagnement individuel ?
- Les accompagnements individuels et collectifs peuvent se nourrir l'un l'autre au sein des structures d'éducation populaire. C'est du reste la force de la plupart d'entre elles de proposer une diversité de formes d'accompagnement et pour une diversité d'âges. N'y a-t-il toutefois pas un risque à ce que les accompagnements individuels se développent au détriment des accompagnements collectifs ? Notamment, parce qu'en matière d'accès aux droits, les demandes sont souvent très individualisées, très spécifiques et exercent une forme de « pression » à répondre sous cette forme. Cela ne viendrait-il pas conforter un glissement des métiers dont il a été question plus haut ? Des équilibres qui existaient entre ces formes d'accompagnement ont pu être impactés par la crise sanitaire : des centres sociaux et des EVS ont en effet adapté leurs actions aux besoins prioritaires des habitants, allant pour certains jusqu'à proposer de l'aide alimentaire quand cela était nécessaire. S'agit-il ici d'évolutions conjoncturelles ou vont-elles s'inscrire dans la durée ?

Il ne s'agit pas ici de répondre à ces questions mais de souligner leur importance. C'est à chaque structure, en fonction de son histoire, de ses ressources, des réseaux d'acteurs avec qui elle coopère de trouver les réponses adaptées avec les personnes concernées. Des réponses qui vont nourrir et structurer leurs projets sociaux, véritable boussole pour ne pas se perdre, qui est mise en débat avec leurs partenaires notamment institutionnels.

Les échanges de pratiques et d'expériences au sein d'espaces fédéraux sont certainement essentiels pour nourrir les réflexions de chaque structure affiliée, et au besoin de définir les enjeux qui nécessitent une action collective. Certains enjeux peuvent et doivent en effet être travaillés au plus près des territoires de compétences, d'autres relèvent d'autres échelles territoriales, régionales ou nationales.



Reze © Marta Nascimento



Lyon © Lucile Barbery



Angoulême © Marta Nascimento

4// LES QUESTIONS

QUE CES ENJEUX
POSENT AUX
CENTRES SOCIAUX
ET AUX EVS

A partir des enjeux identifiés lors des rencontres territoriales et à partir du questionnaire SENACS, nous avons identifié ici des questions transversales sur lesquelles les centres sociaux et les EVS ont à se positionner, en plus de celles déjà relevées dans la section précédente.

4.1 LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS ET DÉVELOPPEMENT DU POUVOIR D'AGIR

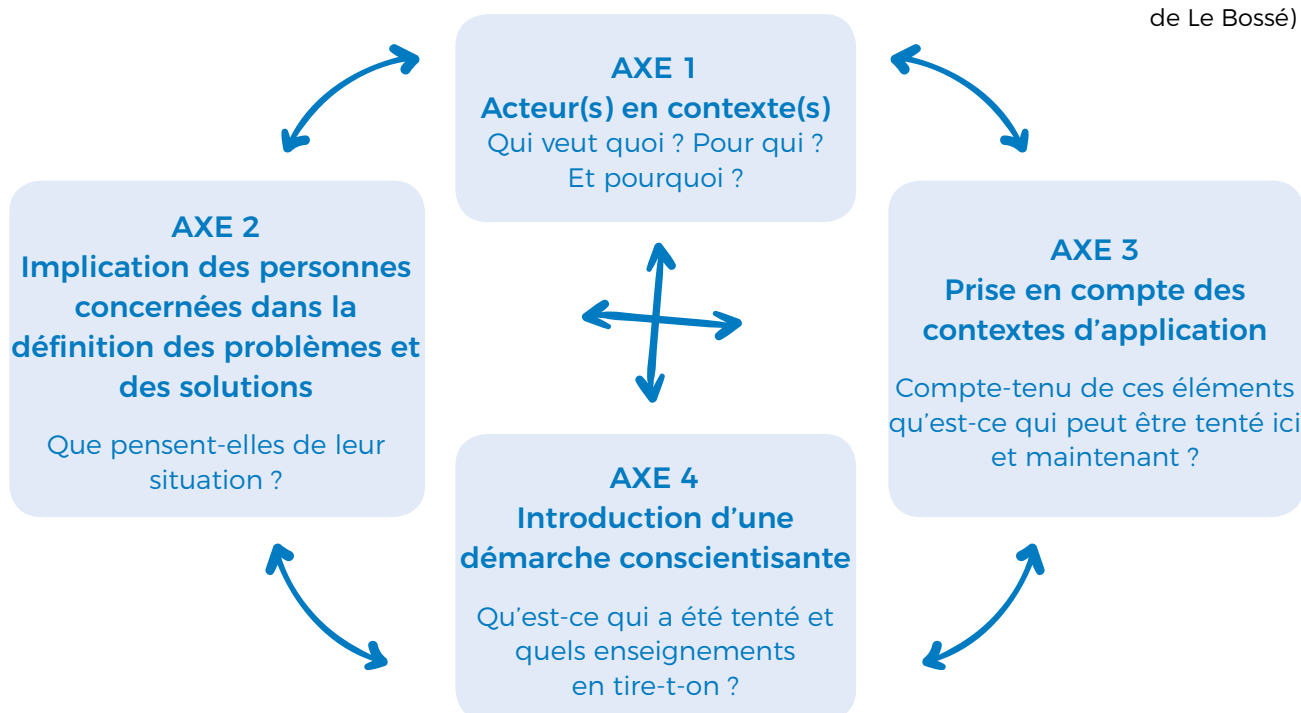
Le dernier congrès national de la fédération des centres sociaux et socio-culturels de France s'est tenu à Lyon en 2013 et avait pour perspective de « se projeter vers le centre social, outil du renforcement du pouvoir d'agir des habitants » (Claudie Miller, Vice-Présidente de la FCSF¹).

L'approche dite du développement du pouvoir d'agir (DPA) telle qu'elle a été développée par le psychosociologue Yann Le Bossé permet d'opérationnaliser la fonction d'animation globale en articulant expertise d'usage et expertise professionnelle selon le schéma suivant :

DÉFINIR CE QUI POSE PROBLÈME : UN PRÉALABLE INCONTOURNABLE

Quel est le problème ?

(Portal Jouffray, 2019, page 50,
Schéma adapté des présentations
de Le Bossé)



1 Miller (2012), « Accompagner l'initiative citoyenne », La tribune fonda n°215, septembre 2012, pp 24-25

Lors des rencontres territoriales, il a été très peu fait mention de l'approche du développement du pouvoir d'agir.

Ce contraste peut interroger les centres sociaux et les EVS sur la pertinence, ou non, de mobiliser l'approche du DPA pour lutter contre le non-recours : y-a-t-il un lien à faire ou non ? L'approche DPA leur semble-t-elle indiquée ou contre-indiquée en la matière ? Y-a-t-il des expériences des centres sociaux et des EVS à capitaliser ?

4.2 LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS ET L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS

Lors des rencontres territoriales, il a été constaté des glissements de métiers, des phénomènes de déports de certains services publics ou organismes de protection sociale vers les centres sociaux et les EVS, ou encore des demandes parfois nouvelles qui leur sont adressées.

Pour répondre au mieux à la demande des habitants, les structures ont développé de longue date une adaptabilité qui est certainement une de leurs forces. **Il serait intéressant de mieux cerner les différentes pratiques mises en place pour aider les habitants dans leur accès aux droits sociaux, les adaptations et innovations existantes... pour « donner à voir » et « donner à comprendre » ce qui se joue et se fait au sein des centres sociaux et des EVS.**

En matière de lutte contre le non-recours, certains professionnels vont en effet presque jusqu'à inventer de nouveaux métiers pour les centres sociaux et EVS. La question se pose toutefois de savoir jusqu'où ces évolutions sont possibles et/ou souhaitables, notamment :

- **Au vu de la détresse de certains professionnels et/ou bénévoles** confrontés à des situations parfois humainement éprouvantes, sans toujours disposer d'espaces ressources pour y travailler ;
- **Au vu des iniquités que cela peut induire** quand les réponses apportées sont parfois très liées au réseau personnel qu'a tissé un professionnel.

Cela vient véritablement poser la question des métiers, de leur reconnaissance, des moyens alloués aux professionnels concernés et, à nouveau, de la formation. Cela vient également poser la question des fonctions des centres sociaux et EVS, au sein des différentes conceptions de l'accueil (« pré-accueil », « accueil social »...).

Le réseau des centres sociaux et espaces de vie social doit se prévenir du risque qu'il y aurait à aller vers toujours plus de travail social qui se ferait au détriment de l'animation sociale et globale sur les territoires.

1 Portal B., Jouffray C. (2019), Coproduire le changement par le DPA - le point de vue des personnes et des professionnels, Rennes : Ed. Presses de l'EHESP

4.3

LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS

ET LES COOPÉRATIONS SUR LES TERRITOIRES D'ACTION

La nécessité des coopérations entre acteurs a été relevée dans toutes les rencontres territoriales. Une structure ne peut lutter seule contre le non-recours, et cela ne ferait pas sens : tout l'enjeu est que les habitants puissent accéder aux services redevables des droits auxquels ils sont éligibles.

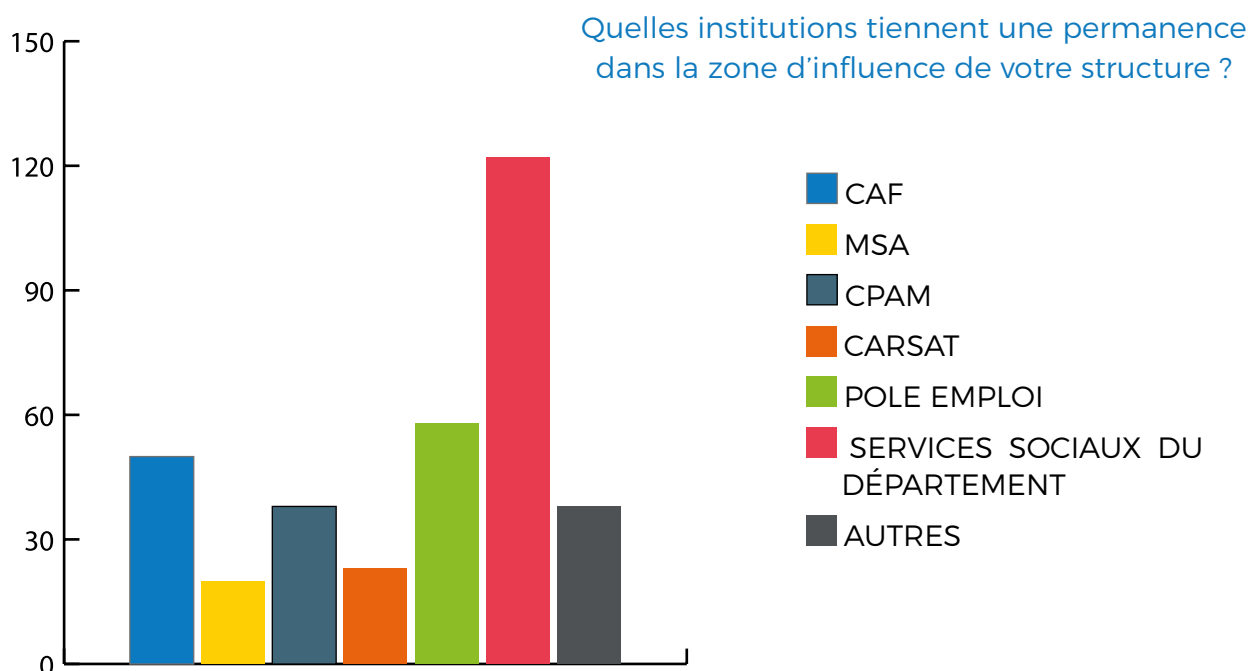
Une majorité de structures travaille en partenariat et a été sollicitée par différents acteurs ces trois dernières années sur des sujets liés à l'accès aux droits. D'autres coopérations sont à imaginer, notamment avec le Défenseur des droits ou, plus généralement, avec les acteurs du champ de la solidarité (Croix rouge, Secours catholique, Petits frères des pauvres...).

Dans les évolutions des services publics sur les territoires, le déploiement progressif des Maisons France Services¹ entraîne de nouveaux questionnements (pour les centres sociaux et les EVS, mais également d'autres acteurs comme les Départements, qui s'interrogent sur l'articulation entre les Maisons France Services et les démarches d'accueil social inconditionnel). L'évaluation des MSAP, qui succédaient à divers dispositifs et préexistaient aux Maisons France Services, montraient l'intérêt potentiel d'une logique de proximité, d'un « bouquet de services » étoffé et d'un accompagnement humain, personnalisé. Elle notait toutefois la forte diversité des structures, leur faible notoriété et l'importance de professionnaliser davantage les services, notamment dans les MSAP portées par La Poste². Quoi qu'il en soit, l'arrivée (ou la labellisation) Maisons France Services est ainsi un enjeu central des prochaines années.

1 Il existe actuellement 1 123 espaces France services en métropole et dans les territoires ultramarins. D'ici à 2022, chaque canton aura un espace ou un bus France services à disposition du public.

2 Cour des comptes, 2019, «L'accès aux services publics dans les territoires ruraux».

Développer des coopérations suppose qu'il y ait des coopérants sur les territoires et une animation de ces coopérations. C'est peut-être variable en fonction des territoires. Ainsi, le nombre de permanences de différents organismes identifiés par les centres sociaux et les EVS (339 répondants) sur leur territoire est relativement modeste au regard de leur couverture territoriale :



Cela peut également nécessiter qu'il y ait un acteur clairement identifié pour veiller à cette coopération en matière de lutte contre le non-recours. Or aujourd'hui, il n'y a pas de chef de file identifié : selon les territoires, il peut s'agir de la Commune, de la CAF, du Département... Cela pose la question de l'organisation territoriale des acteurs en matière de lutte contre le non-recours et de la place des centres sociaux et des EVS dans ce schéma d'acteurs.

Par ailleurs, outre les coopérations avec des acteurs institutionnels, celles avec d'autres réseaux associatifs sont également très importantes. Il peut s'agir par exemple aussi bien d'associations locales engagées dans le champ de l'éducation populaire que d'associations mobilisées dans le domaine de l'aide caritative.

- **Promouvoir ou défendre l'automaticité de certains droits** comme cela a pu être mentionné lors de plusieurs rencontres territoriales relève probablement de leur fédération nationale le cas échéant.
- **Soutenir la conscientisation et la qualification des professionnels** et des besoins sur le non-recours peut relever potentiellement des fédérations départementales ou de l'union régionale.

5// OUVERTURE

Les centres sociaux et les EVS d'Auvergne Rhône Alpes sont de plus en plus sollicités par les habitants et par des partenaires institutionnels sur les questions d'accès aux droits. C'était déjà le cas avant la crise sanitaire liée à la covid-19, et cette dernière a amplifié ces sollicitations.

Cet enjeu prend une place importante dans leur projet social et dans le quotidien de leur action. Il leur revient de définir quelle place y consacrer, comment y travailler, à partir des ressources dont ils disposent et des réalités que vivent les habitants des territoires où ils sont implantés.

Les réflexions et les questionnements des bénévoles et des professionnels montrent à quel point les centres sociaux et les EVS sont confrontés à des enjeux qui peuvent les mettre en tension :

- Tension entre accompagnement individuel et accompagnement collectif quand le premier pourrait se développer au détriment du second qui est pourtant leur cœur de métier ;
- Tension dans les postures quand l'urgence de certaines situations que vivent des habitants peut amener les acteurs des centres sociaux et des EVS à se positionner comme « sauveurs » en lieu et place d'une posture d'accompagnement, de « passeur », dans une logique d'éducation populaire.
- Tension dans l'évolution des métiers qui évoluent parfois davantage vers le travail social que l'animation sociale en raison de l'absence de services sociaux accessibles physiquement dans ces certains territoires.

La lutte contre le non-recours est une composante importante de l'accès aux droits. Les réflexions partagées dans ce document de synthèse sont mises à la disposition des centres sociaux et des EVS pour définir le cas échéant comment contribuer à cette lutte, dans le cadre de leurs projets sociaux.

Il leur revient également de définir, probablement collectivement, les évolutions des politiques publiques qu'ils estiment nécessaires pour rendre effectif l'accès aux droits. L'automatisme de certains droits, c'est-à-dire mettre en œuvre ces droits automatiquement.

Au-delà, il s'agit pour les centres sociaux et les EVS, avec leurs fédérations, de s'assurer que les droits, les prestations ou les services permettent de contribuer à une forme de justice sociale, et à chacun de vivre décemment. En clair, de s'assurer non seulement de l'accès aux droits et services pour les personnes qui y sont éligibles mais également de leurs effets pour les personnes à qui ils sont destinés, et au besoin de militer pour leur évolution.

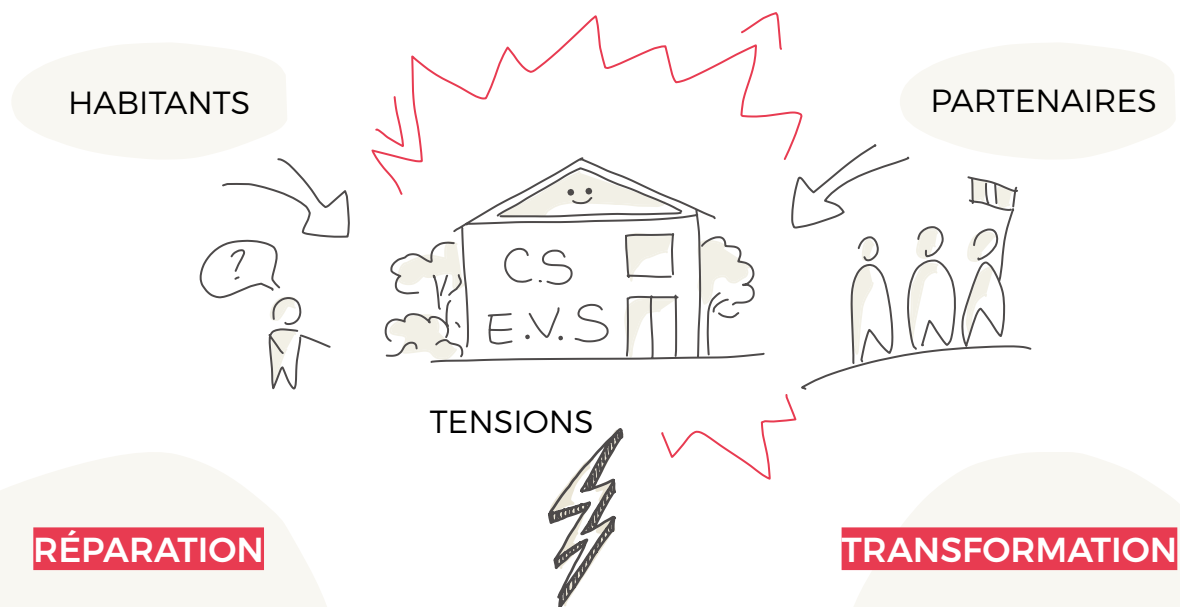
C'est enfin peut-être, pour les centres sociaux et les EVS, le fait de promouvoir des nouveaux droits, aujourd'hui devenus nécessaires, comme par exemple un droit à un air ou à une eau de qualité, comme ils ont défendu hier d'autres droits.

CENTRES SOCIAUX & ESPACES DE VIE SOCIALE :

Une position intermédiaire en tension

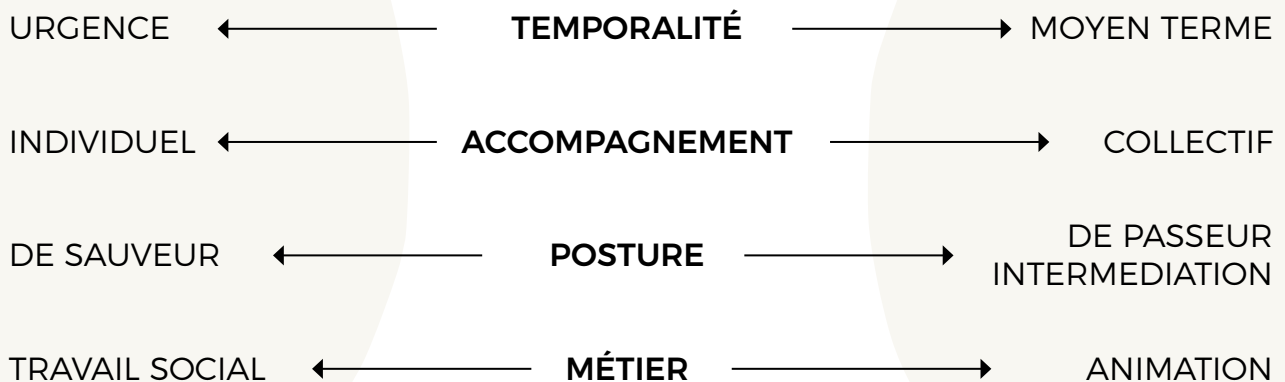
Les partenaires souhaitent que les structures puissent répondre aux problèmes des personnes et les habitants revendiquent auprès des structures que ces dernières puissent leur trouver des solutions.

→ Ceci crée des tensions concernant le rôle des structures face aux questions d'accès aux droits.



RÉPARATION

TRANSFORMATION



LES PAS D'APRÈS

PLAIDOYER :

- Automaticité
- Témoigner des situations
- Rendre visible les effets du droit
- Rendre visible la difficulté d'accès à chaque droit

INSTITUTIONS

HABITANTS

STRUCTURES

CRÉER LES ESPACES DE MISE EN DIALOGUE



CONSCIENTISER AU SEIN DU CENTRE SOCIAL LES QUESTIONS D'ACCÈS AUX DROITS ET DE NON RECOURS :

- Le Centre Social, un espace où s'informer ?
- Quel accompagnement pour passer de l'individuel au collectif ?
- Sortir de l'urgence en définissant le rôle et les missions du Centre Social sur son territoire.

OBTENIR DES DROITS NOUVEAUX, DEVENUS NECESSAIRES AUJOURD'HUI... ?

TABLE DES SIGLES

ACS : Aide à la Complémentaire santé

ASL : Atelier SocioLinguistique

AURA : Auvergne Rhône Alpes

AURACS : Auvergne Rhône Alpes Centres Sociaux

CAF : Caisse d'Allocation Familiale

CESF : Conseiller en Economie Sociale et Familiale

CMU-C : Couverture Médicale Universelle - Complémentaire

CNAF : Caisse Nationale d'Allocation Familiale

CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie

EVS : Espace de Vie Sociale

FCSF : Fédération des Centres Sociaux et socioculturel de France

ODENORE : Observatoire des non-recours aux droits et services

RGPD : Règlement Général sur la Protection des Données

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

RSA : Revenu de Solidarité Active

SENACS : Systèmes d'Echange National des Centres Sociaux

SITOGRAPHIE

AURACS : <https://auracs.centres-sociaux.fr/>

ODENORE : <https://odenore.msh-alpes.fr/>

Pour une protection sociale solidaire : <http://protectionsocialesolidaire.org/>

Pacte du pouvoir de vivre : <https://www.pactedupouvoirdevivre.fr/>

BIBLIOGRAPHIE

quelques publications, rapports et ouvrages pour aller plus loin...

Défenseur des Droits, 2019, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-dematum-21.12.18.pdf>

DRESS, Dossier de la DRESS n°57, juin 2020, Le non-recours aux prestations sociales, mise en perspective et données disponible - <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/dd57.pdf>

Secours catholique, Odenore, 2021, Non-recours : une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi - <https://www.secours-catholique.org/actualites/droits-sociaux-en-finir-avec-le-non-recours>

Sorin François et al., 2019, Accès aux droits sociaux et lutte contre le non-recours dans un contexte de dématérialisation. Rapport d'accompagnement scientifique du Projet #LABAccess - <http://www.labaccés.fr/?Rapport>

Warin Philippe, 2016, Le non-recours aux politiques sociales, Libres Cours Politique, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble.

Warin Philippe (dir.), Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours Politique », 2019.

Warin Philippe, « *Le non-recours : définition et typologie* ». Working paper de l'Odenore, n°1, juin 2010.

