

Agir sur le non-recours aux droits

Une Formation-Action du CCAS de la Ville de Grenoble

Rapport final – Août 2016

pour le CCAS de la Ville de Grenoble

Convention d'étude n° 14 CUF 00612500

Auteurs :

Catherine Chauveaud, chargée d'études à l'Odenore.

Philippe Warin, directeur de recherche au CNRS,
Université Grenoble Alpes – Laboratoire PACTE/Odenore.

Odenore

Observatoire des non-recours aux droits et services


P a c t e



Floralis
Cultivons
l'innovation

Sommaire

Introduction	3
1 Le contexte général	4
2 La démarche de Formation-Action	7
2.1 Objectifs généraux	7
2.2. Séquences de travail et objectifs opérationnels	7
2.2.1 Construction d'un outil de reporting des situations de non-recours et de mesure de ses coûts	7
2.2.2 Etude de situations	8
3 Les résultats de la Formation-Action	10
3.1 Des données sur le non-recours	10
3.1.1 Précisions méthodologiques	10
3.1.2 Résultats quantitatifs	12
3.2 Les acquis de la démarche de Formation-Action	23
3.2.1 L'outil et son potentiel pour la lutte, au local, contre le non-recours	23
3.2.2 La maîtrise de la détection et la capacité d'analyse des professionnels	25
Conclusion	28
Annexes	30

Introduction

Les professionnels de l'Aide sociale facultative et les écrivains publics à vocation sociale du CCAS de la Ville de Grenoble ont participé à une Formation-Action dans le but de construire un outil de détection et d'intervention sur les situations de non-recours aux droits sociaux.

Cette Formation-Action a été menée de novembre 2014 à juin 2016 à la suite du Baromètre du Non-Recours (BNR) construit auparavant avec le CCAS de Grenoble, en lien avec celui Pont-de-Claix¹. Elle s'inscrit donc dans la continuité d'une politique d'accès aux droits. La Ville de Grenoble et son CCAS font ainsi partie des acteurs précurseurs dans la lutte, au local, contre le non-recours. C'est ce que montre d'ailleurs une recherche menée à l'échelle nationale par l'Odenore, pour la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) dans le cadre du suivi du Plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale².

Le présent rapport rend compte de cette Formation-Action, de ses objectifs, déroulement et résultats. Il présente et discute les acquis de cette Formation-Action pour une politique générale et durable d'accès de tous aux droits sociaux.

¹ Catherine CHAUVEAUD, Pierre MAZET, Philippe WARIN, « Baromètre du non-recours : une première expérience », Programme 2010-2012 « Université Citoyenne et Solidarité » de la Région Rhône-Alpes, Odenore, *Etudes & Recherches*, n° 46, février 2013, [en ligne].

² Philippe WARIN Pierre MAZET, Catherine CHAUVEAUD, Annette CASAGRANDE, « La Lutte contre le non-recours au local. Enquête par questionnaire auprès des CCAS et des Conseils départementaux », Odenore, *Etudes & Recherches*, n° 55, mars 2015, [en ligne]. Recherche en cours pour la Direction Générale de la Cohésion Sociale.

1. Le contexte général

La Formation-Action a été décidée à l'issue de l'expérience du BNR et des constats qui en ont découlé. Il importe de rappeler l'essentiel de ce projet précurseur afin de situer au mieux les apports de cette nouvelle démarche.

Dans le cadre du plan pluriannuel 2009-2014 du CCAS de Grenoble, il avait été décidé de construire un dispositif de repérage de situations de non-recours à l'échelle de quatre quartiers de trois secteurs de la Ville (secteur 3 : Mistral ; secteur 5 : Teisseire ; secteur 6 : Village Olympique – Villeneuve). Le choix initial a été d'associer à la démarche une diversité d'acteurs. Ainsi, des professionnels des Maisons des habitants des différents quartiers, des Centres de santé de Grenoble, du Conseil départemental de l'Isère (Conseil général à l'époque), et des membres de collectifs d'habitants et d'associations de quartier ont travaillé dans la durée pour construire ensemble un outil de reporting des situations de non-recours détectées auprès des différents publics. Les informations analysées au sein de groupes de travail ont donné lieu à une série de données quantitatives et qualitatives que les responsables du CCAS ont ensuite prises en compte afin de rechercher des réponses collectives. L'ensemble de la démarche a été présentée dans le rapport d'étude remis par l'Odenore en février 2013³.

Un article dans la revue *Informations Sociales* fait état des principes de la démarche du BNR, de ses résultats et des conditions nécessaires à sa poursuite⁴. En particulier, la question de la mobilisation des acteurs et de leur implication dans le temps est centrale. Elle dépend largement du pilotage et du management de ce type d'innovation sociale. Ainsi, l'usage des résultats du BNR et la restitution des impacts sont-ils apparus comme cruciaux pour entretenir une dynamique collective favorable à la pérennisation d'une démarche partenariale de lutte contre le non-recours. En arrière plan, la nécessité de travailler sur les postures professionnelles mais aussi institutionnelles est ressortie comme un enjeu principal. L'analyse de cette expérience précurseur a ouvert une réflexion plus générale sur les résistances du travail social dans l'action contre le non-recours⁵.

Partant de la première expérience du BNR, le CCAS de la Ville Grenoble a décidé de poursuivre la démarche mais en la réorientant. Le choix a été de reprendre l'idée

³ Catherine CHAUVEAUD, Pierre MAZET, Philippe WARIN, « Baromètre du non-recours : une première expérience », op. cit.

⁴ Catherine CHAUVEAUD, « Les Baromètres du non-recours : expérimentation d'un dispositif local pour l'accès aux droits », *Informations Sociales*, n° 178, 2013-2014, pp. 63-70, [en ligne].

⁵ Philippe WARIN, « L'action sur le non-recours devant les résistances du travail social », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 1-2, 2014, pp. 65-78.

générale du BNR tout en internalisant la démarche au sein des services du CCAS. Si le BNR a cherché à être partenarial et interinstitutionnel, la nouvelle démarche fait le choix d'une approche systématique, au mieux intégrée dans les pratiques et au-delà dans les postures professionnelles des agents du CCAS.

Pour cette raison, les professionnels de deux services ont été associés à la Formation-Action dans la perspective d'une diffusion à terme de la démarche dans d'autres services du CCAS. Il s'agit des quatre agents instructeurs de demandes d'aides sociales facultatives (ASF) et des dix écrivains publics à vocation sociale (EP). Deux autres professionnels extérieurs au CCAS ont participé en partie à la Formation-Action, à savoir des agents du Point d'Information, Médiation, Multiservices (PIMMS) installé à la Maison des habitants du quartier de la Villeneuve. Ces deux professionnels n'ont pas contribué à l'ensemble de la démarche du fait de la non reconduction de leurs contrats par le PIMMS.

Le choix de ces deux services repose sur plusieurs raisons. Outre le fait que certains écrivains publics avaient participé activement au BNR, le CCAS a retenu de l'expérience précédente, mais aussi de sa connaissance générale des travaux scientifiques sur le non-recours, deux constats essentiels :

- La complexité du phénomène de non-recours est telle que des services spécialisés ne sont pas nécessairement les mieux placés pour détecter les situations dans leur diversité et leur accumulation, et pour saisir – au moins en première approche – l'étendue de leurs tenants et aboutissants. Il a donc semblé prioritaire d'impliquer dans la nouvelle démarche les écrivains publics à vocation sociale du fait de leur place et rôle comme agent polyvalents de proximité. La professionnalité de ces professionnels repose à la fois sur leur capacité à accueillir et à aller vers des personnes ou des familles en difficulté pour accéder à leurs droits, mais aussi à appréhender les situations telles qu'elles se présentent pour diagnostiquer les difficultés diverses et leurs conséquences en termes de non-recours. Ces professionnels interviennent en premier niveau, sans entrer dans une démarche d'évaluation de situations habituelle dans le travail social.
- En même temps, le CCAS de Grenoble a pris en compte le constat général, avéré par la recherche nationale menée par l'Odenore pour la DGCS, selon lequel le recours aux aides sociales facultatives est en large partie induit par du non-recours, même temporaire, à des prestations d'aides sociales légales⁶. Cela explique le choix d'associer à la nouvelle démarche le service instructeur des demandes d'aides sociales facultatives. Ainsi, des professionnels du travail social

⁶ Ce que la recherche précitée de l'Odenore pour le DGCS a démontré et mesuré.

et des professionnels de la médiation sociale ont été réunis dans la réalisation de la Formation-Action.

Par ce choix stratégique, le CCAS a également voulu se prémunir des difficultés liées à l'animation générale d'un dispositif partenarial associant un grand nombre d'acteurs de différents services ou organisations. Il s'est agi aussi de resserrer le pilotage opérationnel. Pour cela, la coordination de la mise en œuvre de la Formation-Action a bénéficié de la désignation d'un référent unique (renouvelé en cours de route).

2. La démarche de Formation-Action

2.1. Objectifs généraux

La démarche de Formation-Action a cherché à répondre à trois objectifs :

- Améliorer la compréhension et l'expertise du CCAS pour agir sur le non recours à partir des situations rencontrées par les agents (ASF et EP).
- Construire un outil de reporting des situations de non-recours détectées par les agents (ASF et EP) et de mesure de leurs coûts pour les usagers et pour le CCAS.
- Produire une analyse de situations utile au plan de « lutte contre les inégalités » du CCAS.

2.2. Séquences de travail et objectifs opérationnels

Le programme de travail a été organisé initialement en deux temps.

2.2.1. Construction de l'outil de reporting des situations de non-recours détectées et de mesure de ses coûts

Cette première étape a suivi deux objectifs opérationnels :

- Permettre une appropriation de la question par les agents de l'ASF et les EP en partant de leurs expériences du phénomène du non-recours.
- Coproduire un outil de reporting des situations de non-recours et de mesure de ses coûts.

La construction de l'outil a reposé sur une méthode participative impliquant sur tous ses aspects les professionnels de l'ASF et les EP. Elle s'est déroulée au cours de six séances échelonnées sur quatre mois, de novembre 2014 à février 2015. Le contenu et le déroulé de chaque séance sont présentés dans l'**Annexe 1**, qui reprend ainsi des éléments de la « Note de travail sur l'avancement de la Formation-Action » présentée par l'Odenore en avril 2015.

Une fois l'outil construit et testé, les deux services l'ont appliqué dans le cours de leurs activités en ce qui concerne les écrivains publics et lors de quatre campagnes de détection d'une quinzaine de jours chacune pour les agents instructeurs de demandes d'ASF. Cette étape de détection, encadrée par l'Odenore, a duré jusqu'à fin décembre 2015. Des réunions avec les deux services ont eu lieu, à la demande, au cours de cette période de façon à répondre aux difficultés dans la qualification de certaines situations de non-recours.

2.2.2. Etude de situations

Cette seconde étape avait deux objectifs opérationnels :

- Estimer les gains produits grâce au repérage du non-recours : ouvertures de droits, rattrapages de prestations non versées, simplification/allègement du travail des agents de l'ASF et EP...
- Rechercher des améliorations au niveau des dispositifs, des processus et des pratiques (au travers notamment la constitution éventuelle d'un groupe de travail entre professionnels et usagers ; cette proposition n'a pas été mise en œuvre).

Cette seconde étape de la démarche a pris forme véritablement à l'automne 2015, une fois que le relai a pu se faire au niveau de la conduite du projet. Ainsi, au cours du premier semestre 2016 une série de quatre réunions a eu lieu avec les professionnels des deux services.

De façon à retrouver la dynamique de travail instaurée lors de la première phase de la Formation-Action, une séance de travail, en février 2016, a permis à l'ensemble des participants de commenter les résultats statistiques issus du travail de détection et de préciser les objectifs suivants en termes d'analyse collective de situations et de réflexion sur les actions à entreprendre. Puis deux séances de travail ont eu lieu en avril et juin 2016, pour analyser des situations de non-recours dans le but de distinguer dans la diversité des difficultés, celles qui sont récurrentes et amènent assez directement des pistes d'action de celles, plus rares, qui signalent des fonctionnements administratifs atypiques. Les comptes rendus des séances établis par la coordinatrice du projet sont rapportés dans l'**Annexe 2**.

De façon à laisser le temps nécessaire à la préparation de l'étude de situations, il a été décidé que l'Odenore présente entretemps un état de la lutte contre le non-recours mise

en œuvre par ailleurs aujourd'hui en France (notamment par des organismes sociaux en lien avec des collectivités territoriales et d'autres acteurs locaux). Ainsi, une séance, en mars 2016, a permis de montrer à la fois l'importance prise par la question du non-recours comme enjeu d'action publique aujourd'hui en France, mais aussi l'originalité de la démarche du CCAS de Grenoble. Dans le cadre de cet échange d'expériences, un exposé complémentaire présenté par un autre chercheur de l'Odenore, Julien Lévy, a porté sur « le travail pair », qui constitue aujourd'hui une autre piste intéressante pour se porter efficacement vers des populations moins directement visibles pour les services publics et pourtant en situation de non-recours. Les résumés des deux interventions sont présentés dans l'**Annexe 3**. Des documents en lien avec les deux interventions ont été adressés aux participants après la séance.

3. Les résultats de la Formation-Action

Les résultats de la Formation-Action sont présentés en deux temps. D'une part, une analyse rend compte des données statistiques produites grâce à l'outil de reporting et de mesure des coûts construit avec les professionnels des deux services. D'autre part, une série de commentaires généraux indique les acquis de la démarche de Formation-Action et leur potentiel pour une poursuite de l'action.

3.1. Des données sur le non-recours

La présentation suivante est une reprise intégrale des résultats quantifiés que l'Odenore a commentés dans une « Note de travail » remise en février 2016.

3.1.1. Précisions méthodologiques

Avant de rendre compte à nouveau des résultats obtenus fin décembre 2015, il est important de rappeler ce qui fait l'originalité de l'outil créé. Sur ce plan, plusieurs aspects méritent d'être soulignés. Tous le distinguent de celui construit à l'époque du BNR :

- L'outil a été conçu sur le logiciel Excel de façon à permettre facilement à chaque professionnel de reporter les caractéristiques principales des situations de non-recours et des informations sur les ménages concernés. De cette façon, il rend possible l'agrégation des situations et ainsi une exploitation statistique des données. Cet outil est stabilisé et peut aussi être mis en œuvre par d'autres services.

Il serait important que le CCAS en lien avec l'Odenore puisse authentifier cet outil auprès de l'Institut National de la Propriété Industrielle, en le déposant dans une « enveloppe Soleau »⁷. Cet outil est très avancé par rapport à d'autres ; cette mesure d'authentification serait par conséquent particulièrement bienvenue de façon à identifier son origine.

- Différentes rubriques ont donc été retenues, à la fois pour identifier les ménages concernés, le nombre de situations de non-recours et leurs formes, l'objet ou les objets du non-recours (avec un détail de prestations financières ou non

⁷ L'Odenore procède de cette façon pour tous les outils qu'il produit, en lien ou non avec des partenaires.

financières), les organisations concernées. Les rubriques qui le nécessitent sont assorties de menus déroulants qui offrent un choix de réponses.

- Surtout, l'outil présente deux particularités qui donnent à ses résultats leur originalité :
 - Grâce à un numéro identifiant *ad hoc*, l'outil permet de relever pour une même personne (ou famille) des situations de non-recours successives. L'outil est donc dynamique. Il donne ainsi la possibilité de mesurer l'intensité du phénomène, mais aussi son caractère cumulé (plusieurs situations de non-recours dissociées les unes des autres) ou bien cumulatif (des situations reliées les unes aux autres). Le suivi des situations cumulées ou cumulatives pour chaque ménage identifié en non-recours à un moment donnée est possible quel que soit le détecteur. Les identifiants sont en effet partagés entre agents instructeurs d'aides sociales facultatives et écrivains publics. Leur correspondance avec des identifiants administratifs est sécurisée et non partageable.
 - Parallèlement, l'outil intègre des éléments de mesure du coût du non-recours pour les personnes comme pour les services (et le CCAS). En effet, et c'est là la seconde nouveauté, l'outil permet de relever l'ensemble des actions engagées par les agents détecteurs, mais aussi le temps passé (coût de production) pour traiter les situations de non-recours au moment de leur détection.

Pour les agents instructeurs des demandes d'ASF, il est aussi possible de signaler les demandes qui sont induites par du non-recours à d'autres prestations, ainsi que le montant des aides facultatives compensatrices accordées par le CCAS. Une estimation du « manque à percevoir » pour les ménages peut être produite à partir de là, mais aussi une estimation des coûts induits pour le CCAS par ces « transferts de charge ». Il n'existe pas, à notre connaissance, d'outil équivalent, si bien que sur ce plan les résultats obtenus ici sont inédits.

- Enfin, l'outil permet une présentation ordonnée des résultats qui peut être reprise systématiquement dès lors que de nouvelles situations sont détectées et viennent s'ajouter à l'analyse statistique. Ainsi, huit rubriques peuvent être progressivement enrichies :

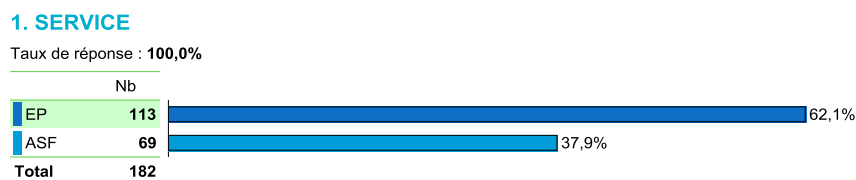
- *Le volume de situations de non-recours repérées.*
- *Les formes de non-recours les plus fréquentes.*
- *Les prestations et acteurs concernés.*
- *La cumulativité du non-recours.*
- *L'impact du non-recours.*
- *L'intensité du non-recours.*
- *Les actions suite à une détection.*
- *Le coût du non-recours pour le CCAS.*

3.1.2. Résultats quantitatifs

La présentation des résultats obtenus suit l'ordre des rubriques précédentes.

A. *Le volume de situations de non-recours repérées*

A l'issue du repérage échelonné tout au long de l'année 2015, un total de 182 situations de non-recours été identifiées : 69 par les 4 agents instructeurs de demandes d'aides sociales facultatives (ASF) et 113 par les 10 écrivains publics. Soit en moyenne, 13 situations par professionnelles.



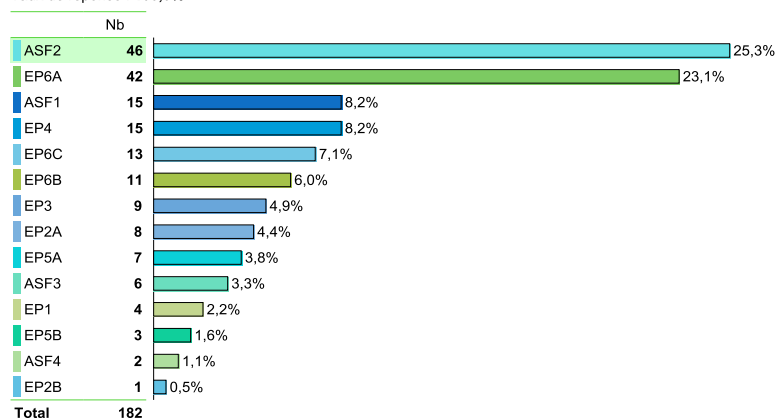
Le graphique suivant indique des écarts à la moyenne relativement importants. Ce constat amène à réfléchir aux explications d'une telle diversité :

- A priori, rien ne permet de supposer que des professionnelles seraient plus que d'autres au contact de personnes plus fréquemment en situation de non-recours ; même si l'intervention sur des territoires différents, et possiblement auprès de populations quelque peu contrastées, laisse ouverte cette possibilité d'explication.
- Au-delà, le résultat conduit donc à s'interroger sur la difficulté à saisir des situations de non-recours sans avoir – comme c'est le cas avec d'autres outils barométriques – au préalable une question fermée permettant aux personnes interrogées de se déclarer en situation de non-recours. Dit autrement, il est possible que des professionnels aient « plus de facilité » que d'autres à

questionner les personnes accueillies ou à étudier les dossiers de façon à repérer des situations de non-recours. Aussi, des réunions intercalaires à celles programmées ont eu lieu pour discuter des situations qui rendent difficile l'exercice de reporting, de façon à voir collectivement quelles pourraient être les manières de faire. Cette proposition prend d'autant plus d'importance si le projet du CCAS est d'internaliser l'outil et de l'étendre à d'autres services en prenant appui, en impliquant, les services qui ont participé directement à la Formation-Action.

2. PROFESSIONNEL

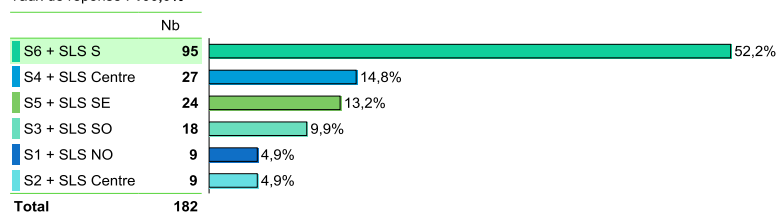
Taux de réponse : 100,0%



Nous évoquons ci-dessus la question des contrastes entre territoires. Il s'avère que des différences entre territoires apparaissent effectivement au niveau de la quantité de situations détectées. Elles s'expliquent par le nombre variable de remontées d'information effectuées par les professionnelles selon leur territoire d'intervention.

6. TERRITOIRE

Taux de réponse : 100,0%



B. Les formes de non-recours les plus fréquentes

Les situations repérées renvoient principalement à trois formes de non-recours, selon la typologie proposée par l'Odenore. Il s'agit en l'occurrence de la non connaissance, de la non demande, et surtout de la non réception. Pour rappel, les 4 formes de non-recours se définissent ainsi :

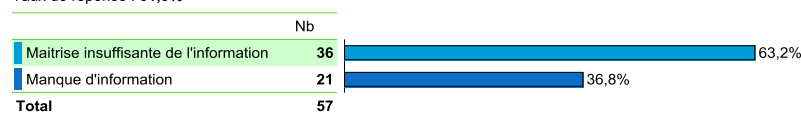
- La <i>non connaissance</i> , lorsque la prestation n'est pas connue.
- La <i>non demande</i> , quand la prestation est connue mais pas demandée.
- La <i>non réception</i> , lorsque la prestation est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée.
- La <i>non proposition</i> , lorsque la prestation n'est pas proposée, que le destinataire potentiel la connaisse ou pas.

La distribution des situations selon les formes de non-recours est la suivante. A noter que pour une même situation plusieurs formes de non-recours ont pu être identifiées.

Un non-recours par **non connaissance** est perçu pour 57 situations/dossiers sur 182, soit dans 31,3% des cas. En l'espèce, ce n'est pas tant un manque total d'information qui semble faire défaut, mais plutôt une difficulté à maîtriser l'information reçue (près de deux cas sur trois).

7. NON CONNAISSANCE

Taux de réponse : 31,3%



Le non-recours par **non proposition** est très rare. Cette forme de non-recours a été identifiée à 4 reprises seulement, soit dans 2,2% des cas. La raison est imputée à chaque fois à la non connaissance, par un autre agent, de la prestation qui a fait l'objet d'une détection de non-recours.

8. NON PROPOSITION

Taux de réponse : 2,2%

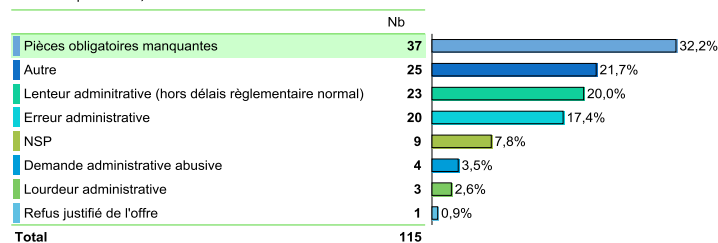


En revanche, le non-recours par **non réception** est de loin la forme la plus fréquente : 115 situations sur 182, soit 63,2% des cas. Cela signifie que la plupart des situations détectées renvoie à des démarches administratives non abouties alors que les personnes sont éligibles. Ce résultat n'est pas étonnant du fait des services impliqués dans la détection : les écrivains publics ont pour mission d'accompagner les personnes en difficulté dans l'accès aux droits, tandis que les agents instructeurs de demandes d'aide sociale facultative sont souvent face à des demandeurs qui ont des difficultés dans l'accès à des aides sociales légales. Il est intéressant de noter également que l'explication principale porte près d'une fois sur trois sur les pièces obligatoires manquantes ; ce qui est cohérent avec le constat précédent relatif à la maîtrise insuffisante de l'information. Mais plus d'une fois sur trois aussi l'explication porte sur les lenteurs administratives (hors délais réglementaires) et les erreurs administratives ; ce qui renvoie l'explication

aux limites des fonctionnements administratifs, connues et commentées depuis longtemps.

9. NON RECEPTION

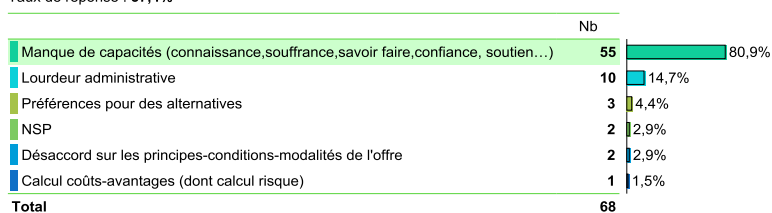
Taux de réponse : 63,2%



Enfin, plus du tiers des situations/dossiers renverraient à du non-recours par **non demande** (68 situations sur 182, soit 37,4% du total), expliqué huit fois sur dix par le « manque de capacités » des personnes. Là encore le résultat est cohérent avec ce qui précède, quant aux difficultés des personnes à connaître leurs droits et à cheminer vers des services et dans des démarches.

10. NON DEMANDE

Taux de réponse : 37,4%



L'ensemble de ces constats conduit au constat général d'un « manque de discernement » de la part des personnes pour identifier leurs droits, les portes d'accès et pour mener les démarches nécessaires. Le sens général du non-recours qui se dégage ici ne rend que plus sensible la question d'un « besoin de guidance » dans l'accompagnement vers et dans les droits. Ce constat a par ailleurs été souligné par l'Odenore dans une série de travaux récents sur le renoncement aux soins réalisés avec des acteurs de l'Assurance maladie. Les résultats produits avec le CCAS de Grenoble viennent donc confirmer le fait que le non-recours est pour partie dû aux difficultés d'un certain nombre de personnes à être autonomes dans l'accès à des droits, généralement complexes et souvent compliqués par les fonctionnements administratifs.

Pour finir ajoutons que peu de situations d'**abandon** sont relevées (25 situations sur 182, soit 11,5% des cas). L'explication est la même que celle qui prévaut pour la non demande (l'abandon étant d'ailleurs défini comme une forme secondaire de non demande).

11. ABANDON

Taux de réponse : 11,5%

	Nb	
Manque de capacités (connaissance, souffrance, savoir faire, confiance, soutien...)	17	68,0%
Lourdeur administrative	8	32,0%
Total	25	

C. Les prestations et acteurs concernés

Près des trois quarts des prestations sujettes à du non-recours sont financières (72,2% des situations détectées).

12. PRESTATIONS

Taux de réponse : 98,9%

	Nb	
Financières	130	72,2%
Non financières	50	27,8%
Total	180	

On aperçoit ici une relation statistique significative entre la nature financière ou non financière de la prestation qui est l'objet de non-recours et le service qui détecte les situations. Ainsi, le graphique suivant montre-t-il que la part de situations de non-recours à des prestations financières que les écrivains publics identifient est sous représentée par rapport au poids total de ces situations dans l'ensemble des 182 situations détectées, alors que cette part est sur représentée pour les agents instructeurs d'ASF. Dit autrement, avec les écrivains publics le non-recours détecté porte moins, en tendance, sur des prestations financières, alors qu'avec les agents instructeurs c'est l'inverse (avec eux, les situations détectées portent significativement sur des prestations financières).

PRESTATIONS, SERVICE

	Financières	Non financières
EP	75	38
ASF	55	12

$p = 0,02$; $\text{Khi}^2 = 5,18$; $\text{ddl} = 1$ (S)

La relation est significative.
Les éléments sur (sous) représentés sont coloriés.

EP	66,4%	33,6%
ASF	82,1%	17,9%

[En bleu : effectifs sur représentés, en rose : sous représentés]

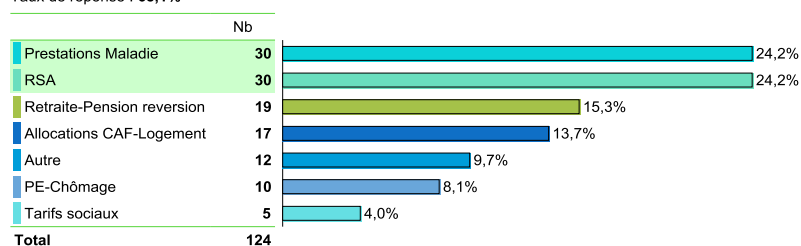
Au-delà de ce résultat, plusieurs observations peuvent être apportées, d'une part sur les prestations financières, d'autre part sur les prestations non financières, mais aussi sur les acteurs publics directement concernés.

a. Les prestations financières

Après regroupement des prestations financières sujettes à du non-recours, le RSA et les prestations de l'Assurance maladie (CMU, CMU-C, ACS, AME, IJ) viennent en tête (24,2% des situations à chaque fois), suivis par les prestations de retraite, pensions ou de réversion et l'ASPA (15,3%), puis par les prestations familiales (prestations générales d'entretien, prestations d'entretien et d'accueil liées à la petite enfance, prestations à affectation spéciales, logement, AAH) (13,7%). Le graphique suivant indique en même temps la grande diversité des prestations sujettes à du non-recours.

13. SI PREST FINAN/DEDUCT/ TARIFS SOC

Taux de réponse : 68,1%



Nous pouvons ajouter après avoir réalisé des tests de corrélation qu'il n'y a pas de relation statistique significative entre les prestations financières sujettes à des non-recours et les formes de non-recours (NC/NR/ND). Autrement dit, aucune prestation financière ne serait l'objet d'une forme du non-recours plus que d'une autre.

Ce résultat est important pour l'action : en effet, il ne permet pas de considérer que l'action contre le non-recours à une prestation donnée aurait une raison particulière de choisir un « angle d'attaque » particulier ; alors même que chaque forme de non-recours ne renvoyant pas aux mêmes hypothèses d'intervention, l'action sur chacune appelle une singularité.

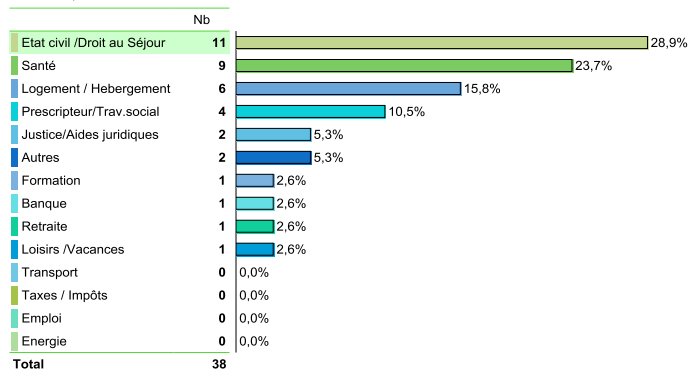
b. Les prestations non financières

En ce qui concerne les prestations non financières uniquement (quel que soit le service à l'origine de la détection), le choix a été fait lors de la construction de l'outil de mentionner les domaines d'intervention publique concernés. Lorsque nous avons la réponse, nous constatons que dans plus d'un cas sur quatre, la situation détectée concerne le domaine de l'Etat civil / Droit au séjour⁸ (28,9% des situations repérées), puis celui de la Santé (23,7% du total) Enfin, le Logement / Hébergement (15,8%).

⁸ La domiciliation est mentionnée parmi les réponses possibles, mais n'est pas ressortie lors du repérage de situations de non-recours.

14. DOMAINE DU NR

Taux de réponse : 20,9%

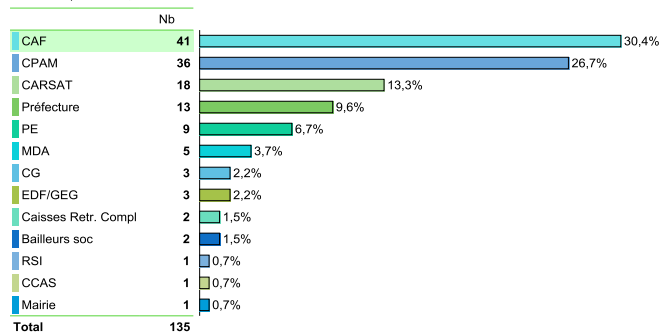


c. Les acteurs publics concernés

Que les prestations faisant l'objet de non-recours soient financières ou non financières, l'outil a permis d'identifier les acteurs publics (organismes sociaux, services publics, opérateurs...) pouvant être concernés par les situations repérées. En l'espèce il s'avère que les organismes sociaux (CAF, CPAM et CARSAT) puis la Préfecture sont les plus fréquemment cités.

15. INSTITUTION/ORG A INTERPELER SUITE NR

Taux de réponse : 74,2%



A noter qu'une seule situation de non-recours renvoie au CCAS de Grenoble. Elle concerne une aide non financière dans le domaine des loisirs/vacances et renvoie à un abandon expliqué par des contraintes propres au demandeur.

D. Cumul et cumulativité du non-recours

En tout, les 182 situations repérées de non-recours concernent 148 personnes ou dossiers, soit en moyenne plus de 1,2 situations de non-recours par personne ou dossier. Ce résultat indique parfois un **cumul** de situations de non-recours.

Le détail des situations de non-recours cumulés montre que parmi les 148 personnes ou dossiers, 25 sont concernés par 2 situations de non-recours ou plus. Ces 25 personnes ou dossiers renvoient en tout à 59 situations : 3 personnes ou dossiers sont repérés avec 4 situations de non-recours différentes, également 3 d'entre eux renvoient à 3 situations, et 19 à 2 situations. La plupart des 59 situations ont été détectées lors d'une seule rencontre avec les personnes ou lors d'un seul examen des dossiers.

Personne ou dossier	Services	Nbr de situations détectées	NR cumulatifs	Non recours complets
1	EP	4	4	4
2	ASF	3	3	3
3	ASF	2		2
4	EP	2	2	1
5	ASF	2	1	2
6	ASF	2	2	2
7	ASF	2		2
8	EP	2	2	2
9	EP	2	1	1
10	ASF	2		1
11	ASF	2		1
12	EP	2		2
13	ASF	2	2	2
14	EP	4	4	4
15	ASF	2		2
16	EP	2		2
17	EP + ASF	3		1
18	EP	4	4	4
19	EP	2	2	2
20	EP	2	2	
21	EP	2	2	2
22	ASF	2		2
23	EP	2	1	1
24	EP	2	2	
25	EP	3	2	3
TOTAL		59	36	48

En même temps, l'outil créé permet – et c'est unique à notre connaissance – d'indiquer en plus si une situation de non-recours est entraînée par une autre, et de montrer ainsi, en plus du cumul, la possibilité d'une **cumulativité**, c'est-à-dire d'une dépendance entre les situations (une situation de non-recours en entraîne une ou plusieurs autres). Parmi les 59 situations de non-recours, 36 sont cumulatives, soit 61% d'entre elles. Ce résultat, même s'il ne concerne que 16 personnes ou dossiers parmi les 25, vient confirmer **le caractère mécanique du phénomène**, au sens où l'essentiel des cumuls est aussi cumulatif.

Un indice de gravité apparaît au travers du constat que 48 situations parmi les 59 renvoient à des **non-recours complets**, au sens où l'intégralité de la prestation financière ou non financière n'est pas obtenue. Sur l'ensemble des 182 situations, plus de 9 sur 10 relèvent d'un non-recours complet. Ce résultat est à rapprocher de l'importance du non-recours par non réception.

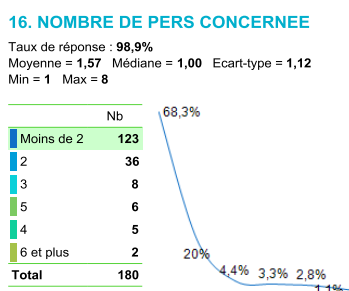
En même temps, l'examen des situations à l'origine de non-recours cumulatifs montre que le non-recours au RSA, aux prestations maladie et aux droits à la retraite/pension de réversion sont les prestations financières qui occasionnent le plus d'autres non-recours :

- 30 situations de non-recours au RSA, 10 induisent d'autres non-recours ;
- 30 situations de non-recours à des prestations maladie, 12 provoquent d'autres non-recours ;
- 19 situations de non-recours aux droits à la retraite/pension de réversion, 7 entraînent d'autres non-recours.

E. L'impact du non-recours

L'impact du non-recours mesuré selon le nombre de personnes concernées indique que plus du tiers des situations détectées concernent chacune au moins deux personnes. Il faut cependant rappeler que le service d'instruction de demandes d'ASF gère les dossiers de personnes seules ou en couples ; les demandes des familles sont instruites par des services du Conseil départemental.

Cela étant, pour dire si le non-recours est pour une part non négligeable un phénomène familial, il faudrait rapporter les données suivantes à la taille des ménages. C'est une limite de l'outil.



F. Les actions suite à une détection

Les écrivains publics et les agents instructeurs de demandes d'ASF réagissent de diverses façons lorsqu'une situation de non-recours est détectée. Pour l'ensemble des

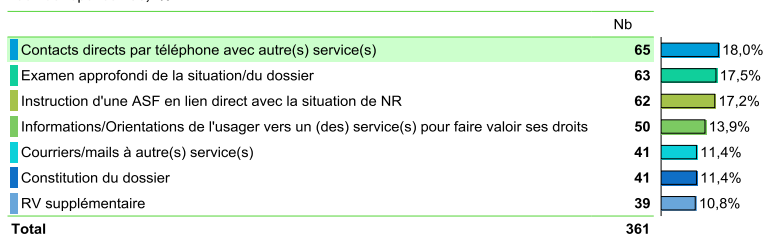
situations, 361 actions ont été engagées. En moyenne, chaque situation donne lieu à 2 actions.

Les actions les plus fréquentes cherchent soit à démêler aussitôt la situation (18,5% sont des contacts téléphoniques immédiats avec d'autres acteurs ; 17,5% sont à l'instant des études ou examens approfondis de la situation ou du dossier), soit – le cas des agents instructeurs – à instruire une demande d'ASF pour répondre aux conséquences financières de situations de non-recours qui concernent généralement d'autres organismes (17,2% des actions entreprises).

Par conséquent, la détection déclenche pour l'essentiel une recherche d'explication et/ou la proposition d'une solution d'urgence. La confrontation à des situations de non-recours conduit les deux services du CCAS à intervenir directement et immédiatement, plutôt que de transmettre à d'autres les situations ou d'introduire les situations dans un flux de dossiers courants.

19. ACTIONS

Taux de réponse : 96,7%



Il serait particulièrement intéressant de pouvoir connaître le taux de résolution (immédiate ou à terme) des situations de non-recours. L'outil mis en place ne le permet pas. Il peut simplement permettre une lecture diachronique des passages d'une même personne ou du dossier d'une même personne dans les services et entre les deux services. Cela peut donner une appréciation des situations de non-recours qui peuvent persister ou se succéder.

G. Le coût du non-recours pour le CCAS

Le travail réalisé apporte des indications sur le coût du non-recours pour le CCAS à partir d'une estimation du montant d'ASF versées pour compenser (au moins temporairement) un non-recours à des aides sociales légales, et du temps de travail consacré à la détection de situations et à la recherche de solutions.

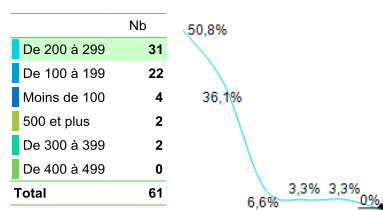
Au total, 61 situations de non-recours sur 69 détectées par les agents instructeurs de demandes d'ASF donnent lieu à une demande d'aide financière au CCAS. Le montant

total des ASF alors accordées est de 12 578 euros (soit une moyenne de 206 euros par situation de non-recours). Cette dépense pour le CCAS est largement due à des demandes de prestations légales non abouties comme le montrent les résultats précédents sur les prestations et les domaines concernés. Ce résultat donne une indication sur l'existence d'un transfert de charges vers le CCAS.

Ce résultat est inédit ; c'est à notre connaissance la première fois qu'un outil de reporting de situations de non-recours permet une telle mesure. A noter que l'enquête nationale réalisée en 2015 par l'Odenore avec l'UNCCAS sur « La lutte, au local, contre le non-recours » a souligné l'importance de ces transferts de charge dans la prise en compte de la question du non-recours par les CCAS/CIAS.

20. SI INSTRUCTION ASF, QUEL MONTANT EN €

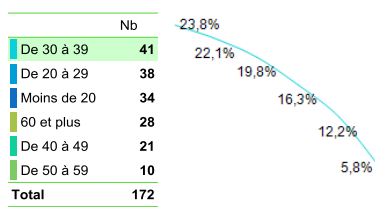
Taux de réponse : 33,5%
Moyenne = 206,20 Médiane = 240,00 Ecart-type = 113,41
Min = 0 Max = 744



Outre le coût financier en termes d'aides accordées en cas de non-recours à des aides légales, on s'aperçoit qu'en moyenne le temps passé pour détecter et réagir à une situation de non-recours est de 33 minutes. Dès lors que ces situations ont pour une part leur origine en dehors du CCAS, cela signifie que celui-ci supporte en plus des coûts financiers, des coûts de production. Soit une double externalisation.

21. TEMPS PASSE EN MN

Taux de réponse : 94,5%
Moyenne = 32,73 Médiane = 30,00 Ecart-type = 16,41
Min = 10 Max = 90



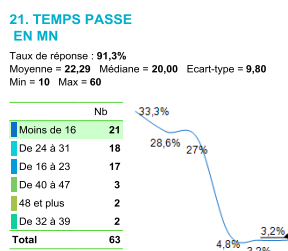
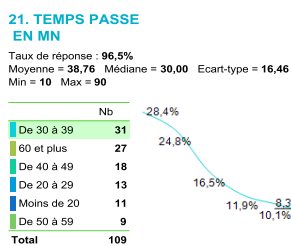
Selon le service concerné, le temps moyen varie : il est de près de 39 minutes pour les écrivains publics et d'un peu plus de 22 minutes pour les agents instructeurs de demandes d'ASF. Dans un cas, les professionnels sont face aux personnes, dans l'autre ils traitent des dossiers. Il faut également remarquer des amplitudes différentes : entre 10

et 90 minutes pour les écrivains publics ; entre 10 et 60 minutes pour les agents instructeurs.

Les deux derniers graphiques indiquent ce qu'il en est du temps consacré aux situations de non-recours au moment de leur détection, selon qu'elles sont repérées par les écrivains publics ou les agents instructeurs d'aides sociales facultatives.

Ecrivains publics :

Agents instructeurs de demandes d'ASF :



3.2. Les acquis de la démarche de Formation-Action

La Formation-Action présente plusieurs avancées qui sont autant d'acquis pour une poursuite de l'action et son extension éventuelle à d'autres services du CCAS, voire au-delà.

Les acquis de la démarche se situent à deux niveaux : l'outil et son potentiel pour la lutte, au local, contre le non-recours ; la maîtrise de la détection et la capacité d'analyse des professionnels.

3.2.1. L'outil et son potentiel pour la lutte, au local, contre le non-recours

L'outil créé avec les deux services peut être considéré comme au point. Cela signifie qu'il peut être appliqué de façon autonome par les deux services de façon à poursuivre la détection au fil de leur activité courante, mais aussi mis en œuvre par d'autres services.

Il est vrai que plus le volume des situations détectées sera important, plus l'analyse statistique gagnera en significativité, alors même que d'autres traitements (analyse par stratification, analyse multivariées...) pourront être entrepris. A ce stade, les résultats présentés auparavant indiquent surtout des tendances, plus qu'ils ne permettent d'affirmer des taux. L'accumulation de données permettrait de vérifier et de consolider

ces premiers résultats, d'autant plus si la diversité des professionnels (voire des organisations) impliqués dans la détection permet de tenir compte d'autres types de publics et/ou de situations. Le choix d'utiliser un logiciel aussi courant qu'Excel a tenu compte de cette perspective d'extension.

De plus, l'outil peut évoluer et intégrer d'autres variables, mais aussi d'autres modes de présentation des résultats, notamment en les cartographiant (ce qui supposerait de tenir compte des adresses des non-recourants). Autrement dit, l'outil a également cet avantage de pouvoir bénéficier de développements. Il n'y a pas d'obstacles techniques vu la simplicité du logiciel utilisé.

Partant de ces acquis, le CCAS dispose donc d'un premier outil stabilisé qui peut lui permettre de construire progressivement une base de données pouvant faciliter le pilotage d'une politique de lutte contre le non-recours. En particulier, les données portant sur les prestations faisant l'objet de non-recours et sur les acteurs concernés paraissent particulièrement utiles pour pointer des « nœuds de difficultés », même si l'analyse des situations est absolument indispensable pour comprendre les motifs de non-recours sur lesquels agir ensuite.

En effet, le travail des services, et notamment des écrivains publics qui rencontrent directement les personnes (alors que les agents instructeurs de demandes d'aides sociales facultatives travaillent sur dossiers) ne s'est pas arrêté à la détection de situations de non-recours. Les situations ont fait l'objet de **synthèses** par les professionnels qui conservent une trace des principaux éléments descriptifs et explicatifs. Ces synthèses sont particulièrement utiles au moment de l'analyse collective de situations. Elles présentent les difficultés rencontrées par les personnes et pointent ainsi les obstacles dans les parcours administratifs et le traitement des demandes.

A l'appui des données statistiques, cette analyse qualitative permet de rendre compte des motifs du non-recours en allant au-delà de ses formes. Sa qualité est vérifiée puisque que ces synthèses ont été présentées et discutées au cours de séances collectives, comme ce fût le cas lors de la seconde étape de la Formation-Action. Ces échanges sont également importants pour apprécier le caractère particulier ou plutôt courant des situations de non-recours et de leurs motifs. Ces échanges peuvent sans difficulté être reproduits à l'issue de cette Formation-Action, sur la lancée de la dynamique collective créée par les professionnels, d'autant qu'ils continuent de procéder à des détections.

3.2.2. La maîtrise de la détection et la capacité d'analyse des professionnels

Les choix du CCAS d'internaliser la démarche, alors que la première démarche était partenariale, porte ses fruits sur différents plans, mais pose également des questions.

De toute évidence, et malgré une période de latence de la démarche courant 2015, les services se sont fortement impliqués dans la démarche. Il est possible que le travail entre professionnels de deux services d'une même institution ait facilité l'appropriation de la démarche et probablement la diffusion d'une culture commune sur le phénomène de non-recours. Mise à part l'organisation et l'animation des séances qui ont pu jouer un rôle – mais ce n'est pas à l'Odenore de le dire – le travail par séances rapprochées, dans un collectif relativement réduit, a favorisé les échanges à partir des pratiques de chaque professionnel. La construction collective de l'outil a permis au travers des échanges multiples, parfois contradictoires, de répondre aux questions sur le sens de la démarche et l'usage de l'outil. Au travers de ce « processus de réassurance », il semble que l'on soit passé d'une implication « sur commande » dans une démarche nouvelle, au portage individuel et collectif d'une question et d'un outil susceptible de (re)générer le sens de l'action sociale.

Du point de vue de l'Odenore, la grande difficulté de la démarche, qui en même temps la singularise, est devenue son principal atout et son facteur d'évolution. En effet, et le pari avait été signalé dès le départ par l'Odenore, à la différence d'autres démarches qui construisent des outils de détection et de reporting, celle-ci a été d'autant plus participative que la détection ne repose sur aucune question normée qui permet d'assurer, même si l'on reste dans du déclaratif, que les personnes sont ou non en situation de non-recours. Ici, la détection repose sur la capacité d'appréhension, d'intuition, de clairvoyance... des agents à défaut de pouvoir poser une question clé qui faciliterait la démarche. Par exemple, l'outil mis en place par l'Assurance maladie avec l'Odenore pour suivre les situations de renoncement à des soins s'est inspiré également du BNR. Mais il repose sur une question clé, reprise à des travaux d'épidémiologie. Et il suffit alors aux agents détecteurs de demander si la personne au cours des douze derniers a renoncé ou reporté un ou plusieurs besoins de soins. Ici rien de tel, pas cette facilité là, mais pas non plus le risque d'une industrialisation de la détection. Heureusement d'ailleurs, tant les situations de non-recours sont différentes les unes des autres, et demandent une vigilance constante de la part des détecteurs du fait qu'elles ne se livrent pas toutes seules, bon nombre de personnes ne percevant pas qu'elles sont en non-recours. Aussi, en se confrontant à cette difficulté, chaque participant n'a pas eu d'autre choix que de s'appuyer sur le collectif pour vérifier sa compréhension de la démarche et sa maîtrise de l'outil.

A l'issue de la démarche, se pose la question de sa poursuite et de sa pérennisation. Comme pour le BNR, la suite paraît conditionnée à la possibilité d'un travail régulier de détection et d'analyse des situations. Elle est aussi tributaire de l'usage des données et connaissances accumulées dans le temps, mais aussi de la place laissée aux services dans l'étape ultime d'interpellation des acteurs directement concernés par les situations de non-recours. La Formation-Action n'a pas été jusque-là, mais les dernières réunions du groupe ont clairement posé la question. Surtout, les séances consacrées à la présentation/analyse de situations ont montré leur potentiel. Elles permettent aux professionnels des deux services de rendre compte avec précision des situations et des raisons du non-recours. L'un et l'autre des deux services (l'un spécialisé, l'autre généraliste ou polyvalent) sont conduits à étayer leur analyse puisque celle-ci est débattue. Les échanges recourent avec d'autres situations, comparent les points de vue sur les difficultés rencontrées, et au final livrent des analyses affinées qui peuvent servir de base de discussion avec les acteurs concernés.

Dans ces conditions, la poursuite de cette action de détection et d'analyse de situations de non-recours, et son usage en termes d'interpellation et de recherche de solutions collectives, semble s'ouvrir à deux scénarios. L'un et l'autre dépendent du type de management que l'on souhaite privilégier :

- Dans le cas d'un management de type « vertical », le travail d'interpellation échappe aux professionnels qui ont produit les données et les analyses.
- Dans le cas d'un management de type « participatif », les professionnels sont directement impliqués, avec d'autres acteurs du CCAS, dans l'interpellation (interne ou externe) nécessaire à la recherche de solutions.

L'un et l'autre « modèle » est de fait hiérarchique, car l'interpellation repose sur des jeux de pouvoir et de légitimité⁹. Toutefois, on peut s'interroger sur l'efficacité d'une interpellation qui se priverait de la compréhension collective des professionnels. On peut se rappeler que l'expérience précédente du BNR s'est essoufflée en partie à cause d'une absence de retours vers les professionnels sur l'usage qui a pu être fait, indépendamment d'eux, des résultats qu'ils ont produits¹⁰.

⁹ C'est une observation de base de la sociologie des organisations. Les deux types de management mentionnés ici ne sont évidemment des modèles dits « purs » ou « parfaits » puisque l'action en question – comme toutes les autres – sont organisées en fonction de plusieurs dimensions dépendantes ou indépendantes. Cf. en particulier, Jean-François CHADELAT, Francine SEGUIN, *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique*, 2 tomes, Montréal, Gaëtan Morin Editeur, 1987.

¹⁰ Catherine CHAUVEAUD, « Les Baromètres du non-recours : expérimentation d'un dispositif local pour l'accès aux droits », op. cit.

Quel que soit le choix, la phase d'interpellation peut aussi associer d'autres acteurs, en particulier lors de sa préparation. Les données et analyses qui s'ensuivent peuvent être discutées avec des acteurs disposant d'autres expertises sur les fonctionnements administratifs, mais aussi d'éléments de comparaison sur le non-recours permettant de vérifier et d'étayer les observations du CCAS. En l'espèce, lors du dernier séminaire consacré à la poursuite de la démarche et à l'étape de l'interpellation, l'Odenore a fait état du grand nombre de situations de non-recours qui parviennent aux délégués territoriaux du Défenseur des Droits, et à l'expertise administrative et juridique pointue de ses services centraux. Alors que cette institution est engagée dans une action permanente pour l'accès de tous aux droits sociaux, l'idée d'explorer les possibilités d'une collaboration avec ses délégués en Isère a été émise¹¹.

¹¹ Pour information, la communauté d'agglomération (Métro) collabore avec la représentante régionale du Défenseur des Droits pour mener son plan d'action contre les discriminations et pour l'accès aux droits. De même, l'Odenore et plus récemment Sciences Po Grenoble ont établi des collaborations avec cette institution.

Conclusion

La Formation-Action a débouché sur la création et la stabilisation d'un outil de reporting des situations de non-recours détectées au fil de l'activité de deux services du CCAS (le service d'instruction de demandes d'aides sociales facultatives et le service des écrivains publics à vocation sociale).

Cet outil est inédit sur plusieurs plans. En effet, il permet un suivi diachronique des situations de non-recours repérées au niveau d'un ménage. Il donne aussi des indications uniques sur le coût du non-recours pour les personnes comme pour le CCAS. De plus, il identifie les organisations qui peuvent être directement concernées par les situations et facilite, par cette donnée comme par d'autres, la possibilité de les interpeller afin de corriger certains fonctionnements. Bien entendu, l'outil est perfectible. En particulier, il serait important de pouvoir intégrer des informations sur la résolution des situations détectées, au-delà de celles apportées sur les actions entreprises par les professionnels au moment du repérage.

A l'issue de cette Formation-Action, le principal enjeu est celui de la suite à donner à la démarche de détection-analyse-interpellation. Le choix initial d'internaliser la démarche s'avère efficace, mais il conduit à poser la question de la poursuite du travail engagée par les deux services, mais aussi celle de l'implication d'autres acteurs, internes ou externes au CCAS. Un partage de l'outil et son application régulière sont les conditions nécessaires pour construire une base de données significatives qui peut aider le pilotage d'une politique locale de l'accès aux droits et de lutte contre le non-recours. Un tel prolongement devrait en même temps favoriser la construction de postures professionnelles et institutionnelles aptes à penser la prévention du non-recours comme une priorité de l'assistance et de l'action sociale aujourd'hui¹².

L'engagement des services dans la Formation-Action, les connaissances et compétences acquises, mais aussi, sinon surtout, la conviction partagée que le non-recours fait bel et bien partie des enjeux qu'un CCAS – comme d'autres acteurs – doit traiter sont aussi des acquis précieux de cette Formation-Action. La participation active de chaque professionnel et l'attente (l'envie) de tous, maintenant, pour participer à la suite, à la détection et analyse, mais aussi à l'interpellation des acteurs, constitue un potentiel que la précédente expérience (BNR), construite autrement, n'avait pas pu autant produire ni

¹² L'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) a clairement précisé ce lien dans son rapport de juin 2013 intitulé « Repenser l'assistance », [en ligne].

surtout faire fructifier. Le principal danger est donc celui de l'expérimentation sans consolidation/généralisation, de l'innovation sans lendemain, qui sont si fréquentes¹³.

Il est probable qu'un cadre institutionnel soit nécessaire pour que la dynamique ainsi créée perdure et se renforce. De ce point de vue, la définition d'une politique sinon d'un programme d'action, avec ses objectifs, ses moyens, son évaluation, se présente comme la solution la plus évidente (ce qui ne veut pas dire la plus simple). Si c'était le cas, il est vraisemblable que d'autres actions seraient à construire, d'autres outils à concevoir. En l'espèce, toute poursuite pourra s'appuyer sur l'expérience et l'expertise acquise par les professionnels qui ont participé à la Formation-Action. Il en va de même, dans l'immédiat, avec l'étape d'interpellation des organisations concernées par le non-recours, que la détection, la mesure et l'analyse de situations ainsi produites ont su préparer.

¹³ Philippe Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, PUG, 2016, à paraître.

Annexes

Annexe 1 : Déroulé de la Formation-Action : Construction de l'outil

Les éléments suivants ont été produits par l'Odenore.

Séance de lancement : Explication de la Formation/Action - 25 novembre 2014

Rappel des objectifs :

- ✓ Améliorer la compréhension et l'expertise du CCAS pour agir sur le non recours (NR) à partir des situations rencontrées par les agents (ASF et EP).
- ✓ Construire un outil simple de repérage des situations de non-recours et de mesure de ses coûts pour les usagers et pour les agents (ASF et EP).
- ✓ Produire une analyse de situations utile au plan de « lutte contre les inégalités » du CCAS.

Programme :

- Permettre une appropriation de la question par les agents de l'ASF et les EP en partant de leurs expériences du phénomène du non-recours.
- Coproduire des outils de repérage du non-recours et d'estimation de son coût.

Cette Formation/Action reposera sur une méthode participative. Elle s'organisera sous forme de groupes de travail, pour partie communs aux professionnels de l'ASF et au EP, et pour partie distincts.

Suite en 2015 : Une Etude de situations :

- Estimer les gains produits grâce aux outils de repérage du non-recours : ouvertures de droits, rattrapages de prestations non versées, simplification/allègement du travail des agents de l'ASF et EP...
- Rechercher des améliorations au niveau des dispositifs, des processus et des pratiques. Cet objectif demandera la constitution d'un groupe de travail entre professionnels et usagers.

Les attentes et questionnement du groupe (dans l'ordre annoncé) :

- ✓ Un besoin de définition (NR, éligibilité...)
- ✓ Important car dans la lignée du travail des EP
- ✓ Important car développer une démarche commune
- ✓ Va mettre en lumière des aberrations, des dysfonctionnements (ex : courriers qu'il faut faire lorsqu'on veut faire une demande dans une administration, délais trop longs, des relations entre institutions qui ne fonctionnent pas)
- ✓ Souffrance psychique des non recourants
- ✓ Simplification des démarches administratives, formulaires trop compliqués créent des abandons et du NR
- ✓ Les relations avec les assistantes sociales incontournables, possibles pour les uns (chargées d'aides AF-ASF) et impossibles pour d'autres (médiateurs PIMMS qui ne reçoivent plus les personnes qui sont suivies par une AS)
- ✓ Formations indispensables en interne

- ✓ Les professionnels ont déjà chacun des outils de repérage
- ✓ Ruptures de droits, récupérations
- ✓ On demande toujours et encore plus à ceux qui sont déjà largement dans les difficultés
- ✓ Les EP voient tout le temps du NR mais souhaiteraient les classer et s'interrogent sur quels leviers d'actions
- ✓ Manque de cohérence entre institution qui crée du NR (« parfois on fait des dossiers en sachant que cela ne sert à rien »)
- ✓ Et pour les situations « hors cadre », que faire ?
- ✓ Manque de temps pour recevoir les gens et difficile de cerner la question globalement
- ✓ Comment toucher le public « invisible » qui peut-être une limite du travail
- ✓ Travailler sur le NR devrait permettre de « dégonfler » le « trop plein d'activité »
- ✓ La « non proposition » à clarifier
- ✓ Difficulté d'actualisation des lois, des textes en interne

Présentation des métiers : EP, Médiateurs PIMMS, Chargées d'aides sociales :

-

Proposition pour la suite :

Faire différemment que lors de la première phase (il y a 3 ans)

- ✓ Ne pas partir de la typologie
- ✓ Partir des situations particulières apportées par les professionnels
- ✓ Construire ensemble un « outil prêt à porter » à partir des pratiques et du vocabulaire des personnes présentes

Séance 1 : Situations de NR rencontrées par les professionnels – 2 décembre 2014

Ordre du jour :

- ✓ « Tous pour une complémentaire santé » 2009, Film + débat
- ✓ Analyse de cas apportés par les participants

Echanges suite à la projection du film :

Les choses n'ont pas changé depuis 2009, c'est toujours le parcours du combattant, et la « spirale infernale » et du « puits perdu » expliqués dans le film sont plus que jamais d'actualité.

Analyses de cas :

➤ Synthèse d'un cas rencontré par une **écrivaine publique** :

Une femme arrive avec un problème dentaire pour son fils. Il suit un traitement d'orthodontie pris en charge par la CPAM. En fin de traitement, les résultats escomptés ne sont pas là et les dents ne sont pas remises en place. Une instruction est lancée. LA CPAM ne prend pas en charge la suite. Donc la personne est dans l'impossibilité de poursuivre les soins. Les interlocuteurs ne sont jamais les mêmes à la CPAM et cela ne facilite pas les choses. Finalement in fine, la CPAM n'avait pas le courrier de la personne dans le dossier.

Échange :

- Est-ce vraiment du NR (la personne n'obtient pas les informations pour la suite des soins) ? Oui, car sans l'intervention de l'EP, il y aurait certainement un renoncement aux soins et entraîner un NR. Séparer NR avéré et NR potentiel.

-
- Le fait de n'avoir jamais le même interlocuteur est vraiment un problème.
 - Evaluer quand cela est possible le temps passé pour toutes les démarches occasionnées, et qui aurait pu être évitées. De plus, on ne sait si ces démarches vont aboutir positivement.
 - Pourquoi les agents des institutions n'appellent-ils pas directement des EP ou le PIMMS, plutôt que la personne elle-même qui ne comprendra pas et qui reviendra donc nécessairement pour se faire expliquer les choses. Le PIMMS pense qu'ils ne le font pas car ils ne sentent pas considérés et reconnus à part entière par les TS des institutions ou les services.
 - Les EP et les PIMMS n'ont pas comme mission de faire du suivi social, donc ils ne rappellent pas les personnes, mais attendent qu'elles reviennent.
 - La personne n'aurait-elle pas plus vite fait d'aller elle-même au guichet pour faire avancer sa situation ? Mais tout le monde n'a pas forcément la capacité à faire cette démarche. « Pour accéder à ses droits, il faut en avoir les moyens ».
 - Pourrait-on avoir une traçabilité de la situation de la personne ?
 - Certains EP et PIMMS souhaiteraient avoir quelques notions supplémentaires sur les dispositifs existants afin d'être mieux à même de renseigner les personnes qu'ils reçoivent. Cet avis n'est pas partagé par tous et l'idée que ces agents doivent orienter vers les services et personnes compétentes reste forte.
 - Chacun fait un peu « sa sauce », mais les « bonnes idées » ou « bons contacts » sont largement diffusés au réseau.
-

➤ Synthèse d'un cas rencontré par un **agent du PIMMS** :

Une personne de nationalité étrangère. Un problème de santé. Pour faire le dossier CMU-C, il faut une photocopie de toutes les pages du passeport, même celles qui sont vierges. Bien souvent, alors que le dossier rempli par le PIMMS était complet, la CPAM affirme qu'il manque une page ou 2. On s'aperçoit que les agents de la CPAM oublient de scanner les versos des documents. Tout se complique également en période d'été. Tout cela entraîne bien souvent des ruptures de droits.

Échange :

- Coût des photocopies pour les personnes. C'est parfois aussi pour cette raison qu'elles viennent au PIMMS ou voir l'EP. Si ces personnes sont isolées, elles font également des demandes d'AF-ASF pour couvrir ses frais (alors que si elles « passaient » par les EP elles n'auraient rien à payer).
 - Un NR peut en cacher un autre. Définir ces NR et leur importance (NR abusif, absurde...)
-

➤ Synthèse d'un cas rencontré par une **chargée d'aide sociale** :

Une personne âgée avec une petite retraite, en retrait par rapport à tout sans suivi social, en NR sur plein de droit notamment sur l'ASPA.

Échange :

- Le cas de l'ASPA est assez fréquent car les personnes car cette prestation est reprise sur la succession (au-delà d'un certain montant) et les personnes âgées ne veulent pas cela pour leurs enfants.
- A propos du diagnostic social dans son ensemble : L'AS ne fait pas forcément ce diagnostic tout de suite qui cible son intervention sur la première demande de la personne et surtout si la personne ne revient pas voir l'AS. Du coup, avec le dossier très complet de la personne sous les yeux, les chargées d'aide sociale du CCAS peuvent parfois se rendre compte des situations troublantes et identifier du NR potentiel ou avéré. C'est souvent le cas pour les renouvellements de droits à cause des délais de traitements très longs.
- Il serait intéressant de pouvoir chiffrer ce transfert de charge sur le CCAS (qui devrait souvent impacter à la CAF).

Séance 2 : Analyse de situations - Définition & typologies du non-recours
9 décembre 2014

Analyse de situations présentées lors de la séance 1 du 2 décembre :

Analyse Situation 1

➤ Synthèse d'un cas rencontré par une **écrivaine publique** :

Une femme arrive avec un problème dentaire pour son fils. Il suit un traitement d'orthodontie pris en charge par la CPAM. En fin de traitement, les résultats escomptés ne sont pas là et les dents ne sont pas remises en place. Une instruction est lancée. La CPAM ne prend pas en charge la suite. Donc la personne est dans l'impossibilité de poursuivre les soins. Les interlocuteurs ne sont jamais les mêmes à la CPAM et cela ne facilite pas les choses. Finalement in fine, la CPAM n'avait pas le courrier de la personne dans le dossier.

➤ **Principaux éléments :**

Demande d'aide adressée à la CPAM – Refus – Or la CPAM n'avait pas le courrier de demande.

➤ **Non-recours :**

non réception : demande engagée – 1^{ère} réponse sans examen du dossier : CPAM admet après-coup ne pas avoir le courrier.

non connaissance : la personne ne connaît pas les aides financières pour soins dentaires CPAM (ni l'EP)

non proposition : au lieu de sa 1^{ère} réponse la CPAM aurait pu informer de l'aide et la proposer

Si la personne poursuit sa demande et obtient une aide : elle aura été aussi dans un **NR temporaire**.

Analyse Situation 2

➤ Synthèse d'un cas rencontré par un **agent du PIMMS** :

Une personne de nationalité étrangère. Un problème de santé. Pour faire le dossier CMU-C, il faut une photocopie de toutes les pages du passeport, même celles qui sont vierges. Bien souvent, alors que le dossier rempli par le PIMMS était complet, la CPAM affirme qu'il manque une page ou 2. On s'aperçoit que les agents de la CPAM oublient de scanner les versos des documents. Tout se complique également en période d'été. Tout cela entraîne bien souvent des ruptures de droits.

➤ **Principaux éléments :**

Demande de CMU-C (ouverture ou renouvellement) adressée à la CPAM – Non réponse – La CPAM n'a pas enregistré toutes les pièces.

➤ **Non-recours :**

non réception : demande engagée – la cause du NR est du côté de la CPAM.

Ce type de situation occasionne **NR temporaire** sinon **permanent** (ruptures de droits).

Analyse Situation 3

➤ Synthèse d'un cas rencontré par une **chargée d'aide sociale** :

Une personne âgée avec une petite retraite, en retrait par rapport à tout, sans suivi social, en NR sur plein de droits notamment sur l'ASPA.

➤ Principaux éléments :

Personne perdue par rapport à ses droits, sans suivi social.

➤ Non-recours :

non connaissance.

NR cumulatif : sommes de **NR complets, temporaires** et peut-être **permanents** si l'examen du dossier rend compte de droits perdus à tout jamais.

Définition & Typologies :

A l'origine, l'étude du non-recours porte expressément sur les prestations sociales financières. C'est pourquoi la définition initiale renvoie le non-recours à *toute personne éligible à une prestation sociale [financière], qui – en tout état de cause – ne la perçoit pas.*

Aujourd'hui : le non-recours renvoie à *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.*

⇒ Définition : **le NR est le non usage par un ouvrant-droit d'une prestation financière ou non financière**

L'éligibilité à des prestations sociales est le critère à partir duquel la notion de non-recours a été construite au tout début. Il est possible de calculer des taux de non-recours à partir du différentiel entre population potentiellement éligible (Ne) et population éligible et effectivement bénéficiaire (NeR).

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

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

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

La typologie descriptive du non-recours aux prestations sociales (CNAF, 1996)

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

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

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 diverses prestations n'en perçoit pas plusieurs.

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

Non recours permanent : apparaît quand une personne ne demande pas une prestation entre le moment où elle devient éligible et le moment où elle ne l'est plus.

Non recours frictionnel : dû au non versement complet de prestations alors que des droits sont ouverts.

Quasi non recours : une personne répond à toutes les conditions sauf à celle(s) liée(s) au comportement et qui, si elle avait eu une connaissance de la prestation et des conditions d'accès, aurait eu le comportement souhaité pour être éligible.

La typologie explicative du non-recours ODENORE (version actuelle)

La non-connaissance , lorsque l'offre n'est pas connue.
La non-demande , quand elle est connue mais pas demandée.
La non-réception , lorsqu'elle est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée.
La non-proposition , lorsqu'elle n'est pas activée malgré l'éligibilité du demandeur.

Articulations entre les typologies CNAF et ODENORE

Non recours primaire raisons ?	Ne connaissait pas : Non recours par non connaissance
	N'a pas été informé : Non recours par non proposition
	N'en voulait pas : Non recours par non demande

Non recours secondaire	Non recours par non réception
Non recours partiel	
Non recours complet	
Non recours frictionnel	

Non recours cumulatif
Non recours temporaire
Non recours permanent
Quasi non recours



Résumés des échanges à partir du document sur la définition et typologies du NR :

- Historique : D'abord le NR porte sur les **prestations sociales ciblées** sur des populations, **sous conditions de ressources**.
- Précision des termes « **ouvrant-droit** » et « **ayant-droit** », l'ouvrant droit étant le bénéficiaire direct à qui on ouvre la prestation, et l'(es) ayant-droit les enfants, conjoint(e) ou autres personnes à charge.
- Elargissement de la définition pour Odenore : **pas uniquement prestations financières**, mais tout offre publique (dispositif, accompagnement, service...).
- Discussion sur le terme « **d'éligibilité** », majeur pour le calcul du taux de NR (on est bien plus souvent dans une « estimation » du NR). Ces critères d'éligibilité qui sont d'ailleurs parfois différents selon les administrations (exemple, le Reste à Vivre pour les chargées d'aide sociale (CAS) du CCAS qui est de 8€, comme le CG38, mais différent de la CAF -à confirmer-).

- Importance des prestations sociales (= salaire indirect) pour beaucoup, qui représentent **33% du revenu moyen des ménages**. Loin d'être négligeable lorsqu'il y a des ruptures de droit par exemple.
- Les « n-2 » de la CAF **peut-être revu** en cas de chômage par exemple.
- Quand les aides ne **sont pas toutes distribuées**, où vont-elles ? Exemple des aides aux soins dentaires de la CPAM de Nîmes, ou « Coups de pouce » du CCAS pour aider les jeunes). Très rare pour les CAS.
- Echanges autour de la typologie de la CNAF (descriptive) et celle de l'Odenore (**explicative**), évolution et autres dimensions prises en compte.
- Le cas de « l'**autocensure** » des bénéficiaires potentiels qui se mettent en NR (places limitées, sentiment de honte, de stigmatisation...)
- La **Non Demande** de la typologie de l'Odenore renvoie aux « **4 R** » : **Ressources** (financièrement cela ne vaut pas le coup), **Représentations** (cela ne correspond pas à ce que j'imaginai), **Revendications** (je suis en profond désaccord), **Résilience** (je n'ai pas la capacité de).
- **Relier les 2 typologies**, celle de la CNAF et celle de l'Odenore (voir document).

Séance 3 : 1^{ers} éléments pour l'outil de repérage – 6 janvier 2015

La discussion sur la note « Le non-recours : Définition & Typologies » présentée le 9 décembre (Séance 3) a conduit notamment à :

1. Préciser la notion de non-recours cumulatif (CNAF) :

Nous avons distingué :

- Le **non-recours cumulatif** : le non-recours à une prestation entraîne un ou d'autres non-recours.
Ex classique : ne pas recourir au RSA socle (qui peut être par non demande par désaccord avec les contrôles¹⁴) obère le recours à la CMU-C.
- Le **non-recours cumulé** : une personne éligible à diverses prestations n'en perçoit pas plusieurs.

En effet, la définition de la CNAF renvoie explicitement à l'idée de non-recours cumulé.

Dans la perspective de l'outil, la distinction entre non-recours cumulé et non-recours cumulatif demande par conséquent la possibilité d'identifier :

- Si un non-recours est dû à un ou plusieurs autres.
Mais aussi si un non-recours entraîne mécaniquement l'impossibilité de recourir à une autre prestation.
- Si la personne ne recourt pas à plusieurs prestations.

¹⁴ « Pour le RSA socle, les conditions qui créent pour certaines catégories d'allocataires des devoirs et obligations renforcés, provoquent du non-recours par désaccord avec ce régime de contrôle. Des commentateurs avertis soulignent que l'individualisation de l'obligation de suivi, pour tout membre d'un ménage bénéficiaire du RSA socle dont les revenus professionnels ne dépassent pas un certain seuil, fait que certains se voient désormais imposer un accompagnement (par exemple, les signataires de contrats d'insertion), alors que d'autres s'en voient libérés (par exemple, les titulaires d'un contrat aidé) (Angotti, 2010). De même, le contrôle des efforts faits pour retrouver un emploi porte non plus seulement sur le bénéficiaire du RSA mais également sur les autres actifs hors emploi du ménage. Et en même temps l'ensemble des contrôles s'organisent sur un rythme plus fréquent et au travers des modalités contraignantes du fait de leur caractère impersonnel et à distance, impératif et sans recours. » doc interne - P Warin.

2. Développer la notion de non demande :

Nous avons distingué 6 grands types de significations

- Calcul coût/avantage (dont calcul de risques)
- Désaccord sur les conditions/principes de l'offre
- Attentes d'autres prestations/prestations différentes
- Préférences pour des alternatives
- Civisme
- Manque de capacités (connaissances, savoir faire, confiance, estime de soi, soutien, ...)

Parmi les 4 formes de NR, la non demande renvoie à une forme « volontaire » (même si des contraintes existent) qui peut porter sur les « 4 R » :

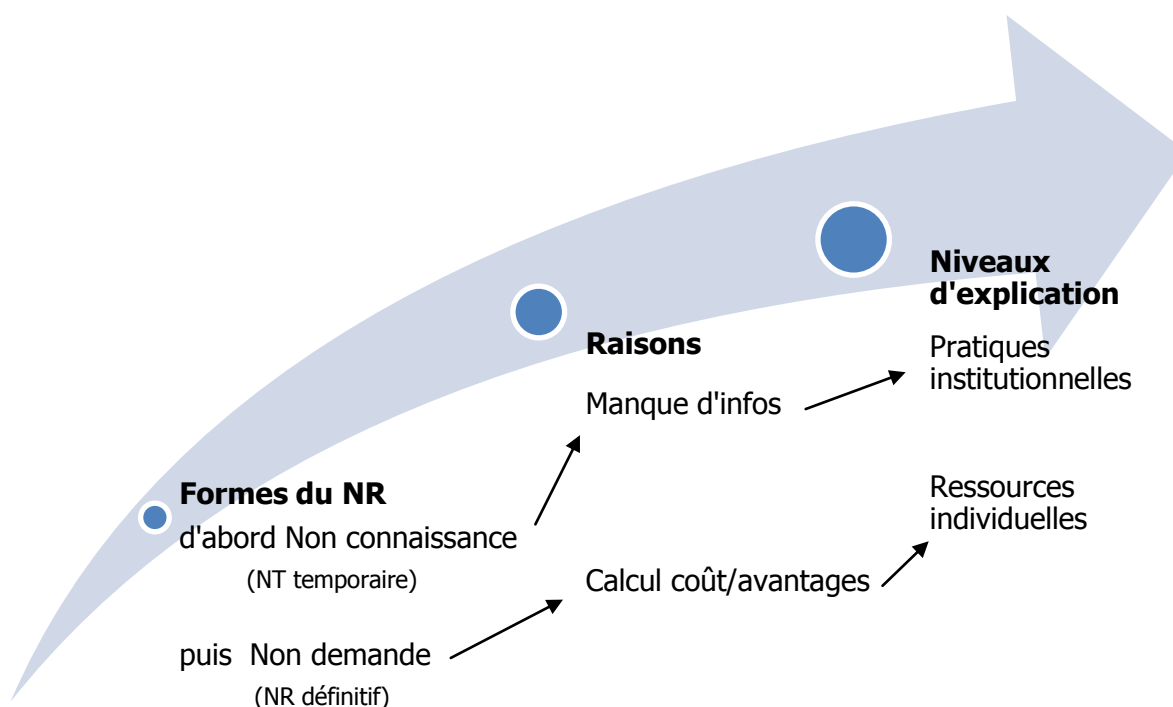
- *Ressources* : Calcul coût/avantage, Préférences pour des alternatives
- *Représentations* : Désaccord sur les conditions/principes de l'offre, Préférences pour des alternatives, Civisme
- *Revendications* : Attentes d'autres prestations/prestations différentes
- *Résilience* : Manque de capacités

3. Articuler Formes de NR, Raisons du NR, Niveaux d'explications & Intensités du NR :

Ce tableau synthétique établit des possibilités de scénarii incorporant Formes et intensités, Raisons, Explications :

On peut prendre le cas de l'ACS : 70% de NR par non connaissance, après information et parfois accompagnement, 15% de NR définitif, qui s'explique à + de 60% par le reste à charge.

Formes de NR	Raisons	Niveaux d'explications				
Non connaissance	<ul style="list-style-type: none"> . Manque d'information . Maîtrise insuffisante de l'information 	■				■
Non proposition	<ul style="list-style-type: none"> . Non connaissance par l'agent . Protection . Discrimination . Fin des ressources 	■				■
Non réception	<ul style="list-style-type: none"> . Oubli de la part du demandeur . Négligence de la part du demandeur . Lenteur administrative . Erreur administrative 					■
Non demande	<ul style="list-style-type: none"> . Calcul coût/avantage (dont calcul de risques) . Désaccord sur les principes/conditions/modalités de l'offre . Attentes d'autres prestations/prestations autres . Préférences pour des alternatives . Civisme . Manque de capacités (connaissances, savoir faire, confiance, soutien, ...) 	■		■	■	
		■	■	■	■	■
		Contenu de l'offre	Pratiques professionnelles/institutionnelles	Intérêt personnel	Représentations et normes personnelles	Ressources/comportements individuels



Pour établir de tels scénarii, il faut accumuler des données. **L'outil** a cet objectif. Aussi peut-on imaginer un questionnaire construit en arborescence : à chaque forme ouvre la possibilité d'une ou de plusieurs raisons, qui elle(s)-même(s) renvoie(nt) à un ou plusieurs niveaux d'explications

Question technique : les acteurs PIMMS, ASF et EP ont-ils la possibilité de procéder au relevé de situations sur un outil sur EXCEL.

Formes => liste déroulante des Raisons => liste déroulante des Niveaux d'explication

Séance 4 : 2^{èmes} éléments pour l'outil de repérage - 13 janvier 2015

Les seconds éléments pour l'outil de repérage porte sur les coûts du non-recours.

D'une façon générale :

- Les coûts du NR intéressent les personnes et les institutions.
- On parle de « coûts économiques et sociaux » directs et indirects. Ex :
 - o coût économique direct : *manque à percevoir pour les personnes.*
 - o coût social direct : *fragilisation accrue des situations des non-recourants.*
 - o coût économique indirect : *transfert de charges sur certaines institutions.*
 - o coût social indirect : *contribution de tiers pour aider le non-recourant.*

Pour l'outil, approche à 2 niveaux : coût économique direct et indirect.

Pour estimer coût social (direct ou indirect) besoin d'une enquête approfondie.

Comment aborder avec l'outil le coût économique direct et indirect du NR ?

- Coût économique direct :
 - o Estimation du montant des prestations financières manquantes.
- Coût économique indirect :
 - o Estimation des :
 - Actions pour traiter le NR et du temps passé.
 - Aides financières ouvertes pour pallier le manque à percevoir dû au NR à des prestations financières.

Quelles questions dans l'outil ?

« Manque à percevoir » : Montant en euros

« Actions »

Déroulant :

Examen approfondi de la situation/du dossier
Information/orientation de l'utilisateur vers un (des) service(s) pour faire valoir ses droits
Contact direct par téléphone avec autre(s) service(s)
Courrier à autre(s) service(s)
Instruction d'une demande d'aide sociale facultative en lien direct avec la situation de non-recours
⇒ Voir si on détaille « Secours d'urgence » / « aides (renouvelables) » ?

« Temps passé »

Déroulant :

< ½ heure
30- 60 minutes
> 1 heure

Séances 5 et 6 : Mise au point de l'outil de repérage - 27 janvier et 2 février 2015

Ces séances ont été consacrées à la mise au point de l'outil sur logiciel EXCEL. Il s'est agi d'affiner les modalités de réponses et d'améliorer la présentation générale.

Annexe 2 : Déroulé de la Formation-Action : Etudes de situations

Les éléments suivants ont été produits par la coordinatrice du projet.

COORDINATION ECRIVAINS PUBLIC ET ASF 9/02/2016

ODJ :

- Présentation des derniers éléments statistiques commentés et analysés
- Echange autour du calcul des coûts du non recours et comment les « récupérer », outils existants, actions possibles pour la suite
- Implication des usagers : ce qu'on en attend, les contraintes et les effets que cela doit produire
- Partage d'expériences menées dans d'autres collectivités et qui ont permis de résoudre des situations de non recours : permet d'alimenter notre réflexion pour la suite et d'évaluer ce que cela suppose (pilotage, suivi, investissement des professionnels...)
- Déterminer le contenu, le nombre et les dates des futures séances ensemble

1/ Présentation et échanges autour des derniers éléments recueillis

8 mois se sont écoulés entre le rapport effectué en avril et la fin d'année 15.

Mais ce laps de temps a permis d'étoffer le nombre de situations permettant de faire apparaître des tendances un peu plus fiables.

Remerciements adressés aux équipes pour leur travail de recueil.

Une première observation indique que les situations de NR touchent inégalement certains territoires.

Ceci est sans doute dû à la difficulté dans ce travail de recueil spécifique, qui ne peut reposer sur une question clé permettant d'établir s'il y a du NR ou pas.

Cela nécessite donc une pratique du questionnement et du repérage du NR plus fine et presque intuitive.

- Peut-être faudrait-il perfectionner encore un peu la capacité des professionnelles à identifier et repérer du NR dans le cadre de leurs missions ?

Il s'agit en tous cas une première expérimentation de ce type et elle est extrêmement intéressante pour ODENORE.

- Parmi les différentes sources de NR, on ne retrouve pas la « non proposition » en raison de la nature même des métiers en présence.

Le NR pour « non réception » est la plus représentée.

Concernant les prestations financières, cela induit qu'elles ne sont pas mises en œuvre : en raison d'absence de pièces obligatoires, dans les 2/3 des situations de demandes effectuées.

De fait, ces demandes n'aboutissent pas.

Les prestations financières concernées sont :

L'ACS, le RSA, les allocations CAF principalement

X indique qu'il n'y a pas de croisement entre la nature de la prestation (financière ou pas) et la thématique à laquelle on la rattache. Craint que l'analyse en soit faussée, notamment d'un point de vue quantitatif.

La décision avait été prise au moment de la construction de l'outil de repérage du NR de ne pas classer les prestations financières, la thématique dont elles relevaient n'étant pas toujours évidente.

Cette consigne n'a pas été systématiquement suivie, ce qui perturbe l'analyse proposée pour les données recueillies.

- Décision de ne pas remettre ce principe en question, mais de le respecter : ne pas classer par thème les prestations financières et les analyser uniquement quantitativement.

On observe également une forte cumulativité du NR.

Un NR entraîne généralement un autre, provoquant un effet en cascade.

- 149 situations de NR complètes (sur 182 situations repérées au total)
- Le phénomène de NR impactant des familles est plus visible chez les EP que chez l'ASF (ce qui est logique compte tenu des demandes traitées par l'ASF exclusivement individuelles).
- La réactivité est forte : 2 actions par situation repérées sont menées
 - o Malheureusement, il est très difficile de mesurer le taux de résolution suite aux actions menées par les EP (les personnes ne reviennent pas toujours, on ne connaît pas toujours la conclusion de l'action menée sur l'accès au droit de l'utilisateur)
- Il serait intéressant d'analyser le taux de récurrence de certains RDV, et même la fréquentation croisée des publics (par le n° d'identification des usagers, cela serait possible grâce au tableau). On pourrait ainsi voir la récurrence des thématiques par usager.

2/ Le coût du NR

Le tableau aujourd'hui utilisé est un bon outil de calcul du NR.

On ne parle pas du coût humain, psychologique... (Très difficile à mesurer).

Mais on peut d'ores et déjà calculer que 12578 euros ont été versés par le CCAS suite à une situation de NR à une prestation financière.

Ce chiffre n'est pas négligeable, si on le ramène aux 61 situations concernées.

9 situations de NR sur 10 ont un coût financier.

Le calcul du coût du NR peut-être utile si on imagine une possibilité de demande de « remboursement » auprès des institutions à l'origine du NR.

Pour cela il faut que le NR soit véritablement établi (ce qui nécessite peut-être en effet, un complément de formation des professionnelles), mais ce système est déjà en place pour certaines institutions : la CARSAT et le Conseil Départemental fonctionnent déjà ainsi. Le RSA se substitue à la retraite et est déduit ensuite des pensions.

Le calcul du temps de travail des professionnelles consacré à la lutte contre le NR peut être intéressant aussi à mesurer (coups de fil, courriers, démarches...)

Parmi les typologies de NR les plus souvent observées :

- Celles relatives à la Santé
- Celles relatives à la retraite : dossiers de retraites sont de plus en plus nombreux et très chronophages.
- Si certaines institutions sont à cibler en priorité, cela pourrait être la CPAM (un travail de dialogue est entamé avec eux via la DIOS pour le CCAS), mais aussi la CARSAT.

3/ Implication des usagers

ODENORE indique que l'implication des usagers peut être très utile sur plusieurs points :

- Une meilleure compréhension de la situation de NR et de son origine.
- Une meilleure appréhension des questions à poser aux usagers pour mieux identifier les situations de NR.
- Il ne s'agit pas de les mobiliser de manière très compliquée, mais de recueillir leur témoignage. Pour cela, il faut le leur proposer.
- Cela permettrait ainsi d'identifier plus précisément des situations de NR et de s'en servir comme base d'expérience pour passer à l'action.

Les EP indiquent que les personnes qu'elles reçoivent sont parfois dans des situations de fragilité et qu'elles n'ont pas forcément envie de partager leur expérience. Certaines d'entre elles ne s'expriment pas très bien en français. Crainte de « trahir » la confiance des usagers.

La question de l'implication des usagers dans l'accès à leurs droits va se poser de manière plus prégnante. Il s'agit d'un axe du plan stratégique du CCAS fortement porté par les élus.

Cette question devra être rediscutée et creusée pour y apporter une réponse.

Des pistes pourraient être explorées :

- Via les ADL ?
- Via les Médiatrices Paires en Santé ?
- Via la psychologue des Baladins : une expérimentation très intéressante est menée autour de la souffrance psychologique liée aux démarches administratives. Ce sont des usagers qui sont acteurs de cette démarche et il n'y a pas eu de grandes difficultés à les mobiliser pour qu'ils exposent leurs situations. Mais cela suppose un climat de confiance mutuelle. Ce n'est donc pas impossible, il faut juste créer les conditions favorables. Il faut aussi que les attentes vis-à-vis des usagers soient claires.

4/ Partage d'expériences d'actions de lutte contre le NR menées par d'autres collectivités et dont le CCAS pourrait s'inspirer

La CPAM du Gard a mené une expérience de lutte contre le NR avec le concours de Travailleurs Pairs.

Des outils ont été construits avec des professionnels pour identifier les situations. Cet outil a permis d'analyser les réponses à 3 niveaux :

- Le problème d'information.
- Le problème de compréhension.
- Le problème financier via un non paiement.

Cette expérience a permis de montrer que la santé est une source de NR cumulatif : la résolution de situations de NR relatives à la santé a un effet vertueux sur la suite.

Cette analyse est très intéressante à l'heure d'interpeller les institutions :

- C'est le cas aussi des problématiques relatives au logement : forte cumulativité du NR liée à cette thématique.

5/ Pour la suite

Il faudrait renforcer un peu le quantitatif afin de confirmer les tendances en présence.

- ODENORE renvoie une version « corrigée » du tableau. Dès que c'est fait, Yolande PARDO donne le feu vert aux EP. Concernant l'ASF, Séverine Royer déterminera une période de campagne de repérage qui ne peut se faire au long cours pour l'ASF. Fin mars début avril ?
- Le rapport va être rectifié suite à certains échanges autour des commentaires effectués.

Dates à venir :

- Jeudi 24 mars : 14h – 17h : partage d'expériences menées dans d'autres communes pour en tirer des idées d'actions pour la suite
- Jeudi 28 avril : 14h-15h30, coordination EP classique et de 15h30 à 17h : analyse de 2 situations en profondeur pour perfectionner la capacité des professionnelles à analyser les situations repérées
- Jeudi 26 mai et jeudi 23 juin : de 15h30 à 17h, contenu à déterminer (explorer la piste de la participation des usagers ?).

COORDINATION ECRIVAINS PUBLIC ET ASF 28/04/2016

ODJ :

- Etudes de cas.

Cas n°1

Dame qui voit ses droits CARSAT supprimés.

Un questionnaire en ligne devait être rempli et renvoyé par la personne pour la réouverture des droits.

Le questionnaire n'a jamais été reçu par la personne en raison d'un problème informatique.

Depuis, le problème perdure et la personne n'a pas accès à ses droits CARSAT.

EB appelle à plusieurs reprises la CARSAT (tel : 22 minutes d'attente pour l'appel à la CARSAT)

La personne qu'elle a au bout du fil admet le problème informatique et propose comme seul recours de saisir la commission de recours. Aucune autre proposition d'envoi du questionnaire n'est envisagée.

Réponse satisfaisante : les délais de réunion de la commission de recours sont très longs.

Pdt ce temps : pas de droits ouverts, risque que la personne active l'ASF... (cout pour le CCAS, démarche supplémentaire pour la personne)

- Est-ce un cas de NR ? Oui

Evidence du NR. Par non réception, rupture de droits (non réception partielle car n'a pas touché une partie)

Quelles suites à donner ?

Il manque des interlocuteurs privilégiés pour les EP à l'heure de débloquer les situations.

Qui maîtrisent le sujet et soient capable d'apporter des réponses au moins sur la raison du dysfonctionnement.

Débat : la réponse n'est-elle pas disproportionnée ? (La commission de recours doit-elle être saisie d'un dysfonctionnement technique ? N'est-ce pas un moyen de se « débarrasser du problème » ?)

- En attendant, ce sera l'ASF qui sera activée

Là, si l'erreur se répète : le CCAS comblera les frais engagés.

En cas d'interpellation :

- C'est à la CARSAT d'apporter la preuve qu'il n'y a pas NR
- La résolution d'une situation individuelle doit s'accompagner de propositions pour que cette situation ne se reproduise pas.
- Calculer le cout engendré pour le CCAS comme argument de négociation

Pb quant au suivi de la demande : il n'y a pas de moyens de savoir si la personne va bien activer de l'ASF

Pb quant à la conservation des éléments d'analyse propre à ce cas.
Prévoir de faire des fiches « mémoire » ? Pour qu'ils puissent servir d'illustration en cas d'interpellation.

Cas n°2

Monsieur.

Pour sa déclaration d'impôt doit déclarer le montant perçu par la CARSAT.

Une attestation fiscale avant 2016 était envoyée à tous les foyers concernés. Aujourd'hui, il faut le réclamer en ligne.

Tente de le faire, mais impossible car sa date de naissance est inconnue et que le code appliqué à cette situation n'est pas connu (différent du code des retraites complémentaires).

Complémentaire enregistré à 3112. CARSAT : 0000

Pb : non harmonisation des nombres d'identification, ou du moins, manque d'information des professionnels accompagnants sur les codes utilisés.

Information sur les nombres d'identification.

Complémentaire : 3112 (si on ne le sait pas, on ne peut débloquer la situation)

Autre cas similaire :

Les administrés ont besoin d'attestations fiscales. Ne sont plus envoyées automatiquement. Elles doivent être demandées. Le code confidentiel a été oublié par le monsieur.

Malvoyant, pas d'internet.

Dématérialisation sans proposition alternative = NR.

Interpeller sur cette question.

Débat :

Beaucoup d'agents (notamment AS) orientent vers les enfants qui auraient une meilleure maîtrise de l'outil informatique.

Mais cette pratique n'est pas administrative : même pour les adultes ou jeunes, c'est complexe et difficile.

Enjeu de formation à la dématérialisation administrative.

L'interpellation est une question très importante. Il faut que les EP soient parties prenantes.

La structuration de l'interpellation est elle aussi à travailler.

Il faut des décideurs, mais aussi des acteurs de terrain qui ne doivent pas être dépossédés de l'interpellation. Ce sont les agents de terrain qui maîtrisent les situations et les connaissent.

L'interpellation doit se travailler à deux niveaux :

Le niveau général (tableau de repérage du NR qui permet d'illustrer une récurrence du NR ciblant une institution ou une thématique), le niveau spécifique ou des cas pratiques viennent illustrer l'interpellation.

Le type de NR est aussi à distinguer :

Lorsque la personne est en NR par sa négligence, l'interpellation n'est pas du tout la même.

Là, la discussion et le rapport de force n'est plus le même.

Attention à l'illusion de la proposition alternative :

Ex : la CAF ou la préfecture propose des bornes d'accès mais les agents font aucune démarche pour la personne et n'expliquent ni n'accompagnent les personnes.

Creuse non pas la fracture, mais l'exclusion ou l'inégalité numérique : il y aura toujours une partie de la population qui ne pourra jamais être autonome dans sa démarche administrative numérique.

Cas n°3

Dossier de CMUC demandé en aout 2015.

Renvoyé 4 fois avec chaque fois de nouvelles pièces demandées comme manquantes.

Chaque fois qu'elle renvoyait son dossier complété, il était vérifié à l'accueil ou on lui disait qu'il était complet, puis retour du dossier.

De guerre lasse, demande un RDV obtenu le 1^{er} dec.

Arrivée avec 3 min de retard (bus en retard) : refus de la recevoir en raison de ce retard.

Dépôt du dossier dans la boîte aux lettres de la CPAM.

Elle a ensuite demandé à l'EP de faire un courrier pour protester contre ce refus de RDV.

Courrier le lendemain reçu de la CPAM, probablement un courrier automatique envoyé lorsque des RDV ne sont pas honorés.

Courrier culpabilisant, stygmatisant et à la limite de la maltraitance.

Cas de NR par non réception

Liste des pièces nécessaires à un dossier incompréhensible ou incomplète. Manque de coordination dans l'information fournie par les agents quant aux pièces à fournir.

+ courrier de réponse scandaleux de la CPAM.

Ces situations sont générées par les politiques de caisse.

C'est propre à Grenoble : donc, la solution est possible car elle dépend de l'organisation mise en place par le dir de caisse. Dans d'autres CPAM de France cette situation ne se produirait pas.

S'informer sur la nature des réunions entre le CCAS et la CPAM : qui est autour de la table, quels sont les sujets évoqués ?

Il faudrait connaître les modalités de traitement des dossiers.

Et intégrer les situations concrètes rencontrées.

Cas n°4

Un monsieur espagnol d'origine marocaine.

A travaillé en 2014 pendant 6 mois en France.

A ouvert ses droits à RSA qui lui a été accordé.

Son dossier CAF était à son nom.

Courant 2015 le dossier a changé de nom et mis au nom de sa femme sans aucune explication.

On lui notifie suite à ce changement de porteur qu'il n'a pas de droits au RSA et lui demande de rembourser du trop perçu.

Le monsieur tente de justifier de son droit au RSA et de remettre son dossier à son nom.

On lui demande un titre de séjour qu'il n'a pas (pas obligatoire pour les résidents européens).

Dans le souci de faire avancer son dossier, il va tout de même à la préfecture qui lui remet le seul titre de séjour possible pour un européen :

titre avec interdiction de travailler.

La CAF réitère au vu de cette pièce la fin de droits du monsieur.

Question : a-t-il droit au RSA ou pas ?

La situation est floue :

La nécessité d'un interlocuteur privilégié pour ce type de cas complexe se repose fortement. On n'a pas d'interface pour questionner sur un dossier.

Côté CAF.

Soupçons d'un cas de discrimination (on n'a pas à exiger un titre de séjour pour un résident européen). Légalité de cette demande de la CAF pour un européen ?

Cas n°5

Personne avec 4 enfants, mariée.

Demande de changement d'un F3 à un F4. Le F4 proposé par le bailleur n'était pas satisfaisant. Elle a demandé un F5 qu'elle a eu.

Le plafonds de revenus de la dame dépassait le seuil permettant d'accéder au FSL (Fond de solidarité de logement). Elle a tout de même signé le bail car elle ne voulait pas que l'appartement lui passe sous le nez.

Elle paie avec un chèque de 900 €. Blocage à la banque car compte non alimenté, car non accès au FSL. Endettement.

Lorsqu'elle se tourne vers son AS qui a instruit le dossier et qui connaissait le montant plafond ouvrant droit au FSL, l'AS lui a dit qu'elle aurait dû refuser le logement, donc renvoie la faute sur la personne.

Pas vraiment de situation de NR car elle n'avait pas droit d'aller au-delà du plafond.

Elle le savait au moment de la signature du bail et elle a signé quand même.

Pistes d'action pour l'avenir :

- Coordination EP + ASF en présence de Véronique Le Jeune, Arthur Lhuissier
 - o Pour exposer des cas
 - o En tirer une structuration du mode d'interpellation : choix de l'institution, mode de rencontre, déroulé de la rencontre et participants
 - Une partie générale décrivant les raisons du choix de l'institution en question
 - Une partie plus spécifique pour illustrer par des ex concrets les cas récurrents

Le CCAS doit se positionner plus fortement dans un plan d'action à conduire pour que le travail mené avec ODENORE soit effectif.

- Thématiques à creuser prioritairement :
 - o L'exclusion numérique
 - o La participation des usagers comme témoins des situations vécues
 - o L'identification d'interlocuteurs « référents » dans les institutions

COORDINATION ECRIVAINS PUBLIC ET ASF 9/06/2016

ODJ :

- Cas pratiques : pour mieux appréhender la structuration / méthode d'interpellation et de traitement des situations complexes
- Retour d'information sur les initiatives en préparation en termes d'accès aux droits
- Retour d'information sur projet de séminaire en préparation par ODENORE

1. Cas pratique

Dame de 65 ans, suivie depuis déc 2015.

Tout son parcours professionnel et ses revenus n'apparaissent pas pour ses droits à retraite. 4 enfants, dont une fille décédée après la naissance.

Dimension de souffrance psychologique importante chaque fois que cela est évoqué.

La CPAM dit que les archives avant 2000 pourraient avoir été détruits.

Un courrier de la CAF était rendu nécessaire à la demande de la CARSAT. Mais la CARSAT ne peut s'adresser à la CAF, elle laisse cette demande à la charge de l'utilisateur.

Ne gardent pas les archives au-delà de 8 ans.

Depuis aout 2015, elle n'a pas eu de paiement de sa retraite avec révision.

2010-2011 : perception de sa retraite avec une révision de 7 euros de plus jusqu'en 2016.

La réponse donnée au refus de traitement de la révision est surprenante : en raison des élections (probablement internes à la CARSAT) et à une situation de sous effectif qui induit l'ajournement du traitement de la demande.

Cumul de NR pour cette dame.

Difficulté : l'enfant n'était pas inscrit dans le livret de famille. Il y a un acte de naissance mais ajouté plus tard dans le livret de famille.

Aucun RDV n'a été obtenu pour clarifier cette situation complexe.

La question des cas complexes est sensible :

Créer des référents ? Délégués départementaux du défenseurs des droits ? Il a un pouvoir d'interpellation. Utiliser cette ressource ?

Quel premier accueil ?

Prise en charge globale à intégrer dans les missions de différents travailleurs sociaux.

Besoin aussi d'un lieu pour échanger pour savoir où et comment orienter quand on « prend en charge » une personne avec toutes ses problématiques. Cette question de la prise en charge des situations complexes et la nécessité pour l'usager en question d'avoir un interlocuteur référent (car il ne peut être unique en raison de la diversité des problématique et l'impossibilité d'être expert sur tout...).

Cela pose la question du rôle des EP sur le dénouement des situations complexes.

Il y a l'interpellation des institutions, mais aussi le règlement des situations ensemble, en complémentarité avec d'autres professionnelles.

Difficulté aujourd'hui à ouvrir une discussion avec le département sur l'évolution du travail social.

Comment les professionnels évoluent, leur manque de temps. Repli sur certaines missions là où il faudrait des consignes de prise en charge globale.

La complémentarité entre les différents travailleurs sociaux est de plus en plus importante.

La maîtrise des sujets n'est pas indispensable car les « généralistes » peuvent canaliser et orienter vers des professionnels plus spécialisés.

Le caractère « généraliste » pose une autre question sensible et en filigrane : légitimité de certains professionnels pour des outils, des accès à des interfaces, ou des interlocuteurs...

Les EP, ou d'autres professionnels qui n'ont pas le statut de « travailleur social » se voient dans la difficulté d'accompagner car n'ont pas accès à toutes les informations.

Les institutions ont-elles leur médiateur ? Pour les saisir de situations ? S'ils existent quel est leur rôle et leur pouvoir ?

La coordination et le partage d'information autour de cas pratiques est indispensable.

Le rôle généraliste s'est délité avec le temps. Les AS avaient historiquement un rôle de généraliste, or, elles se définissent aujourd'hui comme spécialistes.

Le métier d'EP est méconnu et peu reconnu. Alors que le travail qui est fait est impressionnant de précision et de qualité d'accompagnement.

On pourrait expérimenter la mise en place de coordinations et rencontres sur des cas pratiques. Déjà entre la Ville et le CCAS, et si possible des AS du CDI.

Intégrer le « secret » professionnel dans les métiers d'EP.

2. Forum Accès aux droits

Méthodologie proposée (Cf note de méthode en PJ).

Problématique : associer les habitants.

Comment les faire participer sans les décourager, trahir leur parole, la confidentialité, l'anonymat, s'ils le souhaitent.

Lors d'autres expériences de recueil de la parole des habitants, un film a été réalisé avec des témoignages d'habitants. Ils peuvent du coup être utilisés du moment qu'ils sont fidèles à la parole des habitants.

Dans l'idée d'un support video, il y a l'association « Images solidaires »

Avec Teisseire malherbe : un projet avait bien fonctionné avec les ASL.

Les témoignages peuvent être joués par un acteur pour préserver l'anonymat par ex.

Des films existent déjà. Pourquoi ne pas les exploiter ?

Ateliers thématiques :

Ceux-ci sont plus ou moins fléchés, mais à affiner en fonction du résultat des questionnaires et diagnostics.

Plan jeunes : co-organisation en nov prochain de deux jours sur l'accès aux droits des jeunes.

Professionnels et jeunes des territoires pour « comment mieux faire ».

Equipe juridique mobile :

Peu clair sur les attendus et objectifs. Qu'entend-on derrière le terme juridique ? Quels seraient les composantes de cette équipe ? Les publics cibles ? Il faut d'abord préciser la commande.

Ex : Initiative lancée par la présidente d'une université.

Demande que la fac de droit, dans ses modules de formation implique des étudiants pour aller sur le terrain pour débloquer des situations pour des publics qui n'ont pas les moyens d'aller voir un avocat.

Partenariat avec l'Université de Grenoble dans cette optique ?

3. Séminaire d'ODENORE

Demande de la direction générale de la cohésion sociale.

Mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion, intégrant un plan local de lutte contre le non recours.

Une enquête en ligne a été réalisée.

Un questionnaire a été diffusé sur ce que les acteurs locaux font en terme d'accès aux droits.

En septembre : une diversité d'acteurs Ville et CCAS mais aussi du Département pourraient être conviés. Il faut les préciser. Et ne pas oublier des acteurs de terrain.

Il s'agira d'un temps de réflexion : la question du NR est dans l'air. Pourquoi, comment et quelles sont les préoccupations ? Pourquoi on veut le prendre en compte ?

Que veut-on dire sur le fond et le contenu ?

Quels objectifs, enjeux, changements ?

Avec quels outils ?

Une partie de la population échappe aux institutions et professionnels.
L'aller vers est la réponse pour rencontrer des populations qui nous échappent.
Comment rendre plus accessible aussi le droit commun.

Organiser une séance à Grenoble qui paraît aujourd'hui incontournable.
15 ou 22 septembre (date à stabiliser).

Points divers :

La métro lance un appel à projet autour de ITI Numérique. Celui-ci bénéficie de financements européens.

Grenoble pourrait s'y inscrire. En partant de l'existant car il faut un cofinancement et le montant plancher à demander est de 300 000 euros ce qui est déjà une somme. Voir ce qu'il est possible de valoriser, sachant qu'on ne peut pas générer de dépense nouvelle.

Il semblerait que les axes de travail actuels portent surtout sur la formation : des professionnels, mais aussi des usagers (à confirmer, peu clair dans l'appel à projet).

Un premier recensement de l'existant et des pistes de développement a été réalisé, mais à préciser et affiner.

Autre info :

Un groupe d'habitants constitué autour d'un projet de lutte contre la souffrance psychologique liée aux démarches administratives a souhaité valoriser le travail effectué.

Il a sollicité Fouzia Boulacel pour une éventuelle rencontre à déterminer.

Une première rencontre, entre professionnels ayant suivi le projet, est convenue le 5 septembre.

P. Warin et C. Chauveaud sont invités, mais c'est à leur bon vouloir car la convention avec le CCAS se termine le 30 juin. Leur présence ne peut donc être exigée.

Y. Pardo sera présente.

Ce groupe pourrait peut-être, s'il le souhaite témoigner pour alimenter les groupes de travail autour de l'accès aux droits, en vue du forum prévu pour février 2017.

Cette séance de travail a eu lieu le 24 mars 2016.

1^{ère} présentation : Julien Lévy

Faire le choix d'embaucher des « travailleurs pairs », bonne stratégie ou pas ?

Faire intervenir des personnes ayant connu des expériences ou des problématiques similaires à celles des publics ciblés, voici en quelque sorte en quoi consiste l'intervention par les pairs, notamment appelée « travail pair ». La réapparition de ces pratiques n'est pas sans soulever un certain nombre de questions voire de critiques. Sur la base de plusieurs expériences françaises et internationales que nous avons pu observer, cette présentation visera à apporter un éclairage sur le « travail pair » en revenant notamment sur sa définition et sur ses enjeux.

2^{ème} présentation : Philippe Warin

Quand un organisme de l'Assurance Maladie se mobilise autour du Renoncement aux soins.

L'expérience présentée est celle d'une plateforme départementale pour l'accès aux soins et à la santé. Sa présentation indiquera comment un acteur – une Caisse primaire d'assurance maladie – construit un partenariat et un dispositif *ad hoc* pour détecter des situations de renoncement et pour apporter des réponses individualisées. Cette expérience sera testée auprès de plus de 20 CPAM en 2016.