

RÉ- SOLUTIONS

POUR UN MONDE JUSTE
ET FRATERNEL

SUPPLÉMENT AU JOURNAL MESSAGES N° 760 - MAI 2023



COMPRENDRE

FACE

AU NON-RECOURS

INNOVER

QUAND LES PAIRS
ENTREPRENNENT

RENCONTRER

MARINA PAULA OLIVEIRA :
LA BATTANTE DE BRUMADINHO



Secours
Catholique
Caritas France



EDDIE PÉRIOT / SCOF

ÉDITORIAL

CONTRE LE NON-RECOURS, L'HUMAIN

PAR **PIERRE GRAVOINE**, CHARGÉ DE MISSION NON-RECOURS AU SECOURS CATHOLIQUE – CARITAS FRANCE

“

25 À 42 % DES PERSONNES ÉLIGIBLES À L'ASSURANCE CHÔMAGE N'Y RECOURENT PAS.

”

Nous disposons en France d'un solide système de protection sociale contre les risques de la vie. Il se déploie, d'une part, *via* des assurances pour lesquelles nous cotisons et, d'autre part, *via* des prestations de protection résiduelles dites "minima sociaux". Même si ces derniers peuvent s'avérer insuffisants et nécessiteraient d'être améliorés pour être plus protecteurs, ils restent des outils importants de lutte contre la pauvreté. Mais encore faut-il y recourir. Le RSA vise à instituer un revenu minimal pour tous, pourtant un tiers des personnes qui pourraient y prétendre ne le perçoivent pas. Cela ne se limite pas à cette prestation : on estime qu'environ la moitié des personnes éligibles au minimum vieillesse ou à la complémentaire santé solidaire ne font pas valoir leurs droits. Une étude récente montre que le non-recours ne concerne pas seulement les personnes qui pourraient percevoir les minima sociaux, puisque 25 à 42 % des personnes éligibles à l'assurance chômage n'y recourent pas. Il en résulte évidemment une augmentation significative de l'insécurité financière et sociale de ces personnes et de leur famille. Les raisons de ces non-recours sont multiples : absence de connaissance des prestations et de leurs conditions d'éligibilité, difficulté d'accès aux administrations, dématérialisation ou encore crainte d'être stigmatisé ou suspecté de fraude et de subir des sanctions. Ainsi, si l'on veut lutter contre ce phénomène, on doit actionner plusieurs leviers d'action. Deux propositions du Secours Catholique sont aujourd'hui reprises par les pouvoirs publics : l'automatisation du versement des prestations, le développement de "territoires zéro non-recours". En s'appuyant sur les données déjà présentes au sein des administrations, l'automatisation du versement des prestations devrait limiter le nombre et la lourdeur des démarches administratives nécessaires pour pouvoir accéder à ses droits. Il faudra veiller cependant à ce que les erreurs administratives ne se fassent pas au détriment des personnes et éviter le plus possible les effets d'indus et de rupture de droits. Les "territoires zéro non-recours" sont une proposition originale du Secours Catholique. Il s'agit d'expérimenter localement des idées de lutte contre le non-recours et des démarches d'"aller vers" en associant de multiples acteurs concernés par l'accès aux droits. Un appel à manifestation d'intérêt, en cours jusqu'au 26 mai, doit aboutir à la sélection de dix territoires qui bénéficieront de financements sur trois ans. Face à l'éloignement des services de proximité, le Secours Catholique plaide pour le maintien des guichets et la possibilité de contacter une personne directement. Cela demande plus de moyens humains et devra bien entendu s'étendre au-delà des seuls premiers territoires "zéro non-recours". ■

ENQUÊTE

FACE AU NON-RECOURS

PAR **BENJAMIN SÈZE**

La lutte contre le non-recours aux droits s'est hissée depuis quelques années parmi les priorités politiques. Le but, éviter que des situations de précarité s'aggravent, et deviennent par la suite encore plus lourdes et coûteuses à gérer pour la société. Dans un souci de favoriser le recours aux droits, les gouvernements successifs se sont engagés dans un processus de simplification des prestations et des démarches, en misant principalement sur la numérisation et l'automatisation. Pour le Secours Catholique comme pour nombre d'acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, cette stratégie sera contre-productive si elle se fait au détriment de moyens humains pour accompagner les personnes les plus en difficultés.

COMPRENDRE





XANIER SCHMIDEL / SCC

▲ Pour Yohann, dans la Drôme, « la pression exercée par les institutions lorsqu'on est au RSA s'ajoute aux pressions familiales et sociales que l'on subit déjà ».

La matinée est fraîche mais ensoleillée. Matthieu Girier, travailleur social dans la périphérie lyonnaise, se réjouit de cette météo. « C'est propice à ce que les gens s'arrêtent pour m'écouter. Quand il pleut, c'est moins évident », ajoute-t-il en souriant. Depuis quelques mois, ce salarié de l'entreprise Passerelle, spécialisée dans l'accompagnement social, va à la rencontre des habitants des quartiers populaires pour discuter avec eux des aides et services sociaux auxquels ils ont droit. Ce jeudi 6 avril, il a installé sa table pliante, avec un Thermos et des sachets de thé, au sein de la résidence Honoré-de-Balzac II. Deux immeubles gris s'élèvent en bordure de périphérique. Le quartier est relativement isolé, éloigné des services publics. Une femme arrive, accompagnée de son fils âgé d'une dizaine d'années. Matthieu Girier s'approche et engage la conversation. L'échange ne durera que quelques secondes : la mère de famille

est pressée, elle revient de chez l'orthophoniste et doit conduire son fils à l'école. Néanmoins, elle garde le flyer que lui a tendu Matthieu, avec un numéro à appeler pour prendre rendez-vous avec lui au centre social situé à une dizaine de minutes à pied. Elle a justement des « problèmes avec la Caf », dit-elle. La plupart du temps, observe le travailleur social, « les gens sont intéressés de venir nous voir parce qu'ils rencontrent un souci administratif qu'ils n'arrivent pas à régler ». C'est par la suite, en examinant avec eux leur situation, « qu'on se rend compte qu'ils n'ont

“ EN EXAMINANT AVEC EUX LEUR SITUATION, ON SE REND COMPTE QU'ILS N'ONT PAS ACTIVÉ DES DROITS SOCIAUX AUXQUELS ILS PEUVENT POURTANT PRÉTENDRE. ”

pas activé des droits sociaux auxquels ils peuvent pourtant prétendre. Souvent, on constate aussi qu'ils ne sont pas suivis socialement. On essaye de recréer du lien avec eux ». Cette démarche d'« aller vers » est au cœur du dispositif

« Territoire zéro non-recours » imaginé par le Secours Catholique, inscrit dans la loi en 2021 et expérimenté depuis à Vénissieux, à Bastia et dans le 10^e arrondissement de



TÉMOIGNAGE

« BASCULER DANS LE NON-RECOURS, C'EST TRÈS SIMPLE »

Yohann, 32 ans, allocataire du RSA, membre du collectif de la Huppe dans la Drôme.

Quand tu recours au RSA, on te demande d'indiquer tous les trois mois à la Caf et tous les mois à Pôle emploi, si tu as travaillé, si tu as suivi une formation, si tu as perçu des revenus, si tu souhaites rester inscrit. Et de temps en temps tu es contrôlé, on te fixe des rendez-vous, on te demande des justificatifs. En 2022, j'ai été convoqué par le département à un contrôle de mes droits et de mon parcours. Le ton du courrier est plutôt menaçant : « Attention, en cas d'absence à cet entretien ou de justificatif non fourni, une suspension de votre allocation sera prononcée. » Aujourd'hui, ils l'écrivent à la fin du courrier, mais avant c'était la première phrase. Je n'ai pas eu le choix de la date du rendez-vous et je devais apporter une multitude de documents : ma carte d'identité et mon passeport (pour voir si je n'avais pas voyagé, je suppose), un éventuel jugement de séparation ou de divorce, mon dernier avis d'imposition, les relevés bancaires de tous mes comptes sur les six derniers mois, les attestations de présence et de rémunération lors des formations effectuées depuis deux ans, les contrats de travail et bulletins de paie des deux dernières années, mon bail et mes dernières quittances de loyer, mon contrat d'engagement réciproque passé avec eux... Beaucoup de ces documents sont déjà en leur possession, ou ils peuvent les avoir facilement auprès de Pôle emploi ou des Impôts. En demander d'autres, comme les relevés bancaires sur six mois – où s'étale toute ma vie – est très intrusif. J'ai vraiment vécu cela comme une forme de contrôle fiscal, d'autant que la même année, j'ai dû faire une formation collective pour apprendre à utiliser mon espace Pôle emploi, ce qui est absurde car je travaille dans l'informatique, et j'ai dû répondre à trois entretiens obligatoires de Pôle emploi qui visaient à contrôler ma recherche de travail. Avec toujours cette menace de voir mon allocation suspendue si je n'étais pas coopératif. Cette pression institutionnelle s'ajoute aux pressions familiales et sociales que l'on subit déjà lorsqu'on est au RSA. Finalement, pour basculer dans le non-recours, c'est très simple, il suffit, dans une période où vous n'allez pas bien, de ne plus vous rendre sur votre espace Caf, de ne plus remplir le formulaire d'actualisation trimestrielle, de ne pas répondre à une convocation... Ce système détruit des personnes qui sont déjà fragiles. Car lorsque tu te retrouves au RSA, généralement, tu ne vas pas bien. ■

Paris. Le principe : ne plus attendre que les allocataires potentiels d'une prestation sociale ou usagers d'un service se manifestent, mais prendre les devants. À Paris, la mairie du 10^e arrondissement teste l'envoi de courriers, d'e-mails et de SMS aux personnes qui ont cessé de recourir à un droit dont elles bénéficiaient. « L'idée est de comprendre pourquoi ces personnes ont soudainement disparu de nos listes », explique Sylvie Scherer, adjointe au maire, déléguée aux affaires sociales, aux solidarités, à la lutte contre les inégalités et contre l'exclusion. « Est-ce parce que leur tentative de renouvellement n'a pas abouti et qu'elles ont abandonné, ou parce que leur situation a évolué et qu'elles n'y sont plus éligibles ? Dans ce second cas, peut-être ont-elles droit à autre chose. »

La volonté de se pencher sur cette problématique est née « d'une somme de petits constats au quotidien faits par des élus lors d'échanges avec des habitants, et par les services de la Ville qui voyaient des personnes disparaître des fichiers d'usagers », précise Sylvie Scherer. L'équipe municipale a saisi l'opportunité que représentait la loi d'expérimentation votée en 2021. « Les financements de l'État nous ont permis de mobiliser une personne à temps plein sur cette problématique. » Un nouvel appel à projet "Territoire zéro non-recours" a été lancé jusqu'au 26 mai et doit aboutir à la sélection de dix territoires qui bénéficieront de financements sur trois ans.

Priorité politique. Aujourd'hui, la lutte contre ce phénomène se hisse dans les priorités politiques. Elle est parmi les cinq principaux engagements de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La préoccupation des pouvoirs publics de réduire le non-recours aux prestations et services sociaux peut sembler paradoxale, tant elle s'oppose à la volonté des dirigeants politiques de limiter les dépenses publiques et à la focalisation des regards sur la fraude. Mais ce serait ne pas tenir compte du coût social évité par ces droits. Le non-recours crée ou aggrave souvent des situations de précarité matérielle et morale et de fragilité phy- »

COMPRENDRE



XAVIER SCHWIBEL / SDCF

▲ Onze mois après la naissance de sa fille, Célia n'a toujours pas réussi à l'enregistrer à la Sécurité sociale.

» si que qui sont autant de freins à l'insertion sociale et professionnelle, et qui seront par la suite plus lourdes à gérer pour la société. « L'objectif de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C aujourd'hui remplacée par la complémentaire santé solidaire – CSS) n'est pas de lutter contre le non-recours au dispositif lui-même, mais contre le non-recours de ses bénéficiaires aux soins », rappellent,

par exemple, la députée Christine Le Nabour-Cloarec et le sociologue Julien Damon dans un rapport remis au Premier ministre en 2018 (lire page 27). Car renoncer aux soins n'est pas sans conséquences. « Concrètement, cela entraîne des dépistages tardifs, une aggravation des maladies ou un recours accru aux services d'urgence, qui créent un surcoût pour la collectivité », précise Isabelle Toulemonde, d'ATD Quart Monde, qui poursuit : « Des problèmes de santé mal soignés ou des difficultés financières peuvent aussi freiner la recherche d'emploi ou affecter les relations familiales, ce qui a aussi des impacts budgétaires ». Le non-recours aux droits concerne plus d'un tiers des foyers éligibles au revenu de solidarité active (RSA), et environ la moitié des ménages pouvant prétendre à la CSS ou au minimum vieillesse (Aspa).

Les principales raisons avancées pour expliquer ce phénomène sont le manque d'information et la complexité de notre système de protection sociale. À partir des années 1970, le choc pétrolier et le ralentissement économique ont fait émerger de nouvelles formes de pauvreté. Pour y répondre, tout en limitant les coûts, les pouvoirs publics ont mis en place de nouveaux "filets de sécurité" réservés aux personnes "qui en ont le



TÉMOIGNAGE

« IL SUFFIRAIT QUE LA CAF ET PÔLE EMPLOI COMMUNIQUENT »

Matthieu Girier, travailleur social à Vénissieux.

Je gère actuellement la situation d'un père de famille en recherche d'emploi qui est arrivé au bout de ses droits au chômage, en février. À ce moment-là, nous avons envoyé tout de suite un mail à la Caisse d'allocations familiales (Caf) afin que son RSA (qu'il touchait déjà en partie) soit réévalué à la hausse. Mais depuis, son dossier est bloqué car il manque, selon la Caf,

son attestation de fin de droits au chômage ainsi qu'une autre attestation que lui a envoyée Pôle emploi concernant l'allocation de solidarité spécifique (ce qui peut influencer le montant de son RSA). Tous les justificatifs reçus par monsieur avaient été envoyés. Ils ont manifestement été perdus. J'ai conseillé à cet homme d'aller remettre toutes ses pièces en main propre. Son dossier va, espérons-le, se débloquer et il tou-

chera à ce moment tout ce qui lui est dû. Mais en attendant, depuis février, il vit avec un trou de plusieurs centaines d'euros dans ses revenus et cela impacte gravement la vie de sa famille. Cette situation pose question, quand on sait qu'une communication directe d'informations entre la Caf et Pôle emploi pourrait permettre à chacun d'avoir tous les éléments nécessaires pour résoudre rapidement la situation de cette famille. ■

plus besoin". « En ciblant les aides, on crée des critères et des conditions d'accès », explique Hélène Revil, responsable scientifique de l'Observatoire des non recours des droits et services (Odenore). « C'est à chaque personne d'identifier ce à quoi elle a droit, de comprendre à qui s'adresser, de réunir les pièces nécessaires à son dossier. » La multiplicité des interlocuteurs, des démarches à effectuer et des justificatifs à fournir favorise le risque de méconnaissance et de non-compréhension par les ménages de ce à quoi ils peuvent prétendre. Elle est souvent aussi source de découragement. Enfin, elle augmente la probabilité de pièces manquantes et d'erreurs de la part des demandeurs comme des institutions. Clémence, travailleuse sociale en région parisienne, se souvient de cette aide-soignante qui travaillait dans un Ehpad et qui s'était montrée perdue dès la première question du formulaire de demande d'accès à la prime d'activité (PA). « Il lui était demandé si elle avait touché durant les mois précédents des "revenus issus de l'activité". Elle n'a pas compris que cela faisait référence à son salaire et elle a répondu "non". Elle m'a rappelé pour me dire qu'elle n'avait pas droit à la PA. Si elle n'avait pas eu mon numéro, elle n'aurait jamais accédé à ce droit. » Alexandre, allocataire du RSA dans la Drôme, pour sa part, n'avait pas compris que l'attestation sur l'honneur certifiant les informations envoyées dans le cadre de sa déclaration de patrimoine devait être manuscrite, il l'avait dactylographiée et la Caisse d'allocations familiales a donc considéré le document comme manquant, sans pour autant le prévenir. Au Havre, Célia en est à son dixième envoi à la Caisse d'assurance maladie de l'extrait d'acte de naissance de sa fille, Victoire. Elle a tout essayé : par mail via son espace personnel sur le site de l'institution, par la voie postale, en le déposant elle-même dans la boîte aux lettres... Pourtant, onze mois après la naissance de Victoire, celle-ci n'est toujours pas enregistrée à la Sécurité sociale. « On me répond à chaque fois qu'il manque son extrait d'acte de naissance », s'énerve sa mère. Ce n'est pas tant l'erreur en elle-même qui agace Célia – « Cela peut arriver », dit-elle – »

FOCUS

L'AUTOMATISATION DOIT ÊTRE ASSOCIÉE À DES MOYENS D'ACCOMPAGNEMENT ACCRUS

Dans le cadre, notamment, de la lutte contre le non-recours aux droits, le gouvernement a récemment annoncé la mise en place d'un dispositif de demande simplifié des prestations sociales. Une plus grande automatisation des aides est prônée par plusieurs acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, dont le Secours Catholique. Ce dispositif de "solidarité à la source" devrait concerner, dans un premier temps, le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et l'aide personnalisée au logement (APL). Pour simplifier les démarches des usagers, le principe est d'instaurer un modèle de déclaration pré-remplie, comme pour l'impôt sur le revenu, que la Caf adressera directement au bénéficiaire. Le collectif citoyen *Changer de cap*, qui travaille sur la question du non-recours, craint que l'automatisation n'accroisse les difficultés rencontrées par les usagers pour faire valoir leurs droits ou rectifier leur situation. « On se rend compte déjà, aujourd'hui, à quel point c'est compliqué, du fait de la réduction drastique du nombre d'agents accessibles et formés pour gérer les situations complexes », prévient Céline Tuo, membre du collectif. « Là, les personnes comme les agents auront encore moins la main sur les dossiers. Ça risque d'être pire. » Or les personnes les plus précaires ont souvent les dossiers administratifs les moins "automatisables", du fait de changements de situation dans le travail, le logement ou encore la situation familiale. Ce sont elles aussi que la numérisation des services publics met le plus en difficulté. En effet, le Baromètre du numérique de 2022 estime que parmi les 29 % de ménages qui n'ont pas réalisé de démarche administrative en ligne au cours des douze derniers mois, se trouvent le plus fréquemment des non-diplômés, des retraités, des habitants de communes rurales, des inactifs et des personnes disposant de faibles revenus. Pour Pierre Gravoin, spécialiste du non-recours aux droits au Secours Catholique, il est indispensable que « les économies permises par la dématérialisation et l'automatisation soient investies dans l'accompagnement des personnes pénalisées par ces évolutions. C'est-à-dire dans l'embauche et la formation d'agents pour répondre à ces personnes et traiter leurs dossiers ». ■



► **À la Maison des familles du Havre, les animatrices doivent souvent aider les ménages à résoudre des cas de blocages dans leurs démarches administratives.**

» que l'impasse dans laquelle elle se trouve pour la résoudre.

En cas de situation complexe ou de litige, réussir à obtenir des explications ou ne serait-ce qu'un renseignement est un parcours du combattant. Les possibilités de prendre rendez-vous sont rares et les temps d'attente pour obtenir un interlocuteur au téléphone dépassent très souvent la demi-heure, voire l'heure. Une tendance qui s'accroît avec la dématérialisation des services administratifs et des démarches à effectuer, opérée depuis plusieurs années par les pouvoirs publics, dans l'objectif pourtant de simplifier le recours aux droits. « Pour la majorité des gens, c'est effectivement une simplification », observe Matthieu Girier, à Vénissieux. « Le problème n'est pas d'avoir tout numérisé, mais d'en avoir profité pour réduire drastiquement le nombre de bureaux recevant le public et d'agents capables de répondre aux personnes et de prendre en charge leur dossier. »

En parallèle de l'accès numérique, d'autres mesures ont été développées ces dernières années pour améliorer le recours aux aides et aux prestations. Ainsi ont été ouverts des guichets uniques et des espaces France Services, imaginés comme des portes d'en-

trée où les personnes peuvent s'adresser à un conseiller capable de faire le point avec elles sur leur situation globale et de les orienter. Mais dans ces lieux, comme lorsqu'elles joignent une plateforme téléphonique, les personnes trouvent essentiellement des agents formés pour les accompagner dans leurs démarches en ligne. « Or, souvent, elles appellent ou se déplacent parce que les réponses à leurs questions ne sont pas sur Internet », observe Clémence, travailleuse sociale en région parisienne. « Elles voudraient quelqu'un qui les écoute, prenne le temps de comprendre leur problème et les aide à le résoudre, mais ces agents ne sont pas formés et n'ont pas de temps pour ça. » Travaillant pour le département, Clémence regrette par ailleurs l'absence de liens interpersonnels entre les différentes institutions. « Lorsque je cherche à joindre la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la préfecture, Pôle emploi ou la Caisse d'assurance maladie pour avoir des explications sur un dossier que je suis, ou pour tenter de le débloquer, je dois passer par la même plateforme que les usagers, explique-t-elle. Il arrive qu'on ait un contact direct au sein d'un service, mais c'est officieux, et cela s'arrête lorsque notre "référé" change de poste

ou part à la retraite. Il n'y a rien d'institué. » Elle s'estime cependant privilégiée car elle n'est pas limitée dans ses temps de rendez-vous avec les personnes et peut se permettre d'attendre une heure ou parfois une heure et demie avec elles pour avoir quelqu'un au téléphone, « *mais les agents aux guichets n'ont pas ce temps-là* ». Clémence déplore une politique du chiffre, basée sur le nombre de personnes reçues ou de dossiers traités en un temps imparti, qui agit au détriment des usagers les plus en difficulté et de la résolution rapide des cas complexes.

Cette réalité décrite par nombre d'observateurs est d'autant plus intolérable, estime Daniel Verger, du Secours Catholique, que les institutions ont pour pratique de suspendre les versements lorsqu'elles réétudient un dossier. Dans la Drôme, Alexandre a ainsi vu son RSA suspendu pendant deux mois, le temps d'arriver à comprendre d'où venait le problème, de renvoyer une attestation manuscrite et que son dossier soit traité. « *Heureusement des amis proches m'ont proposé de m'aider.* » À Vénissieux, Dijana Dibrani, 53 ans, n'a pas cette chance. Cette femme de ménage a été déclarée en incapacité de travail par son médecin. En raison de pièces manquantes lors de sa demande de pension d'invalidité, qu'elle a depuis envoyées, la Sécurité sociale ne lui verse toujours pas sa pension, alors que Pôle emploi a déjà cessé de lui payer son indemnité de chômage. En mars, elle s'est trouvée en rupture de revenus. « *Je ne peux plus payer mon loyer et il m'arrive de passer deux jours sans manger* », confie-t-elle. « *Dans l'optique de lutter contre d'éventuelles fraudes, il y a un refus a priori de la part des institutions qui se traduit, à titre préventif, par une suspension ou un non-versement des droits* », explique Matthieu Girier. « *Sur plusieurs mois, déplore de son côté Daniel Verger, cela peut avoir des conséquences graves pour les allocataires, générer de la défiance et contribuer à éloigner les personnes de leurs droits.* » Alexandre comprend mal cette logique : « *Tout couper dès qu'il y a un doute sur la bonne foi de la personne, j'ai du mal avec ça. D'autant plus lorsque c'est la première fois. Il n'y a pas de droit à l'erreur.* » Le jeune allocataire regrette l'absence « *d'un minimum d'humain* ». Ce qui est dur, dit-il « *c'est d'être considéré comme un numéro et non pas comme une personne* ». ■



TÉMOIGNAGE

« ON EST CONFRONTÉ À UN MANQUE DE CONSIDÉRATION »

Sophie, 36 ans, allocataire de l'APL, adhérente à la Maison des familles du Havre.

J'habite dans une maison avec mes trois enfants. J'ai un loyer de 990 euros, dont je peux normalement déduire 516 euros d'aide personnalisée au logement (APL). Mais d'août à janvier derniers, j'ai passé six mois sans recevoir l'APL après m'être séparée du père de mes enfants. Comme ce dernier avait quitté la maison, la Caf a pensé que j'avais déménagé aussi, alors que j'avais fait le choix de rester dans notre logement. Et tant qu'ils n'avaient pas compris cela, nous étions dans un dialogue de sourds. Je me rendais au guichet, on me demandait mon numéro d'allocataire et on me répondait « *c'est en traitement, il manque des papiers* », sans me préciser ce qu'il manquait exactement. Une fois, je me suis même énervée car on m'avait mal parlé, ce qu'il ne faut pas faire mais je n'en pouvais plus. Jusqu'au jour où je suis tombée cette fois-ci sur une dame très gentille, qui a pris le temps de creuser pour voir ce qui bloquait et qui s'est aperçue que le problème venait du bail. Il fallait que mon propriétaire en refasse un avec la bonne date (depuis que mon conjoint était parti) et uniquement à mon nom. J'ai demandé à mon propriétaire de faire un nouveau bail, qu'il m'a envoyé et que j'ai déposé à la Caf. C'est à ce moment-là que mon dossier a commencé à être traité. Sans cette dame qui s'est montrée particulièrement compréhensive et pédagogue, cette situation d'impasse aurait pu durer encore longtemps. Pendant ces six mois, j'étais en grande difficulté, j'ai dû recourir aux colis alimentaires. Pour tenir moralement, je suis aussi allée voir un psychologue qui m'a beaucoup aidée, notamment pour poser des questions lors de mes démarches administratives. C'était mon conjoint qui s'occupait des papiers, moi je me chargeais surtout des enfants, de l'école, des rendez-vous médicaux... Quand je me suis retrouvée seule, j'étais un peu perdue. Ce qu'il faudrait améliorer à la Caf, ce serait d'avoir des agents au guichet qui expliquent bien, qui prennent le temps de regarder vos papiers et vous disent exactement ce qu'il manque. Cela éviterait qu'on perde une heure, voire deux heures, à faire la queue pour finalement repartir sans avoir de solution. À la fin, j'y allais les larmes aux yeux, mais je sentais que la personne en face n'était pas du tout touchée par ma situation. Vous pouvez être confronté à un manque de considération. ■

L'ENTRETIEN

« IL FAUT INSTAURER UNE CULTURE DE LA CONFIANCE A PRIORI »

Piste privilégiée par les pouvoirs publics pour lutter contre le non-recours aux droits, la simplification des prestations et des démarches administratives ne peut être la seule solution. Il faut aussi miser sur l'amélioration de l'accompagnement et permettre le « droit à l'erreur », estime Christine Le Nabour, députée Renaissance qui s'est spécialisée sur le sujet.

PROPOS RECUEILLIS PAR **CÉLINE TUO** ET **BENJAMIN SÈZE**

PARCOURS

CHRISTINE LE NABOUR

1964

Naît à Noisy-le-Sec (Seine-Saint-Denis).

2017

Est élue députée d'Ille-et-Vilaine.

2018

Est co-auteurice du rapport « La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés », remis au Premier ministre.

CÉLINE TUO

1976

Naît à Paris.

2020-2022

Vit avec le RSA.

2022

S'engage à "Changer de cap", un collectif de citoyens et d'associations qui oeuvrent pour plus de justice sociale et pour la défense des services publics.

Benjamin Sèze : Vous êtes co-auteurice d'un rapport sur le non-recours remis au Premier ministre en 2018¹.

Christine Le Nabour : Nous avons co-écrit ce rapport avec le sociologue Julien Damon juste avant les annonces sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Nous y recommandons deux grands chantiers. Le premier était la modernisation de notre système de protection sociale, des prestations. Le second était l'accompagnement. Car pour nous, il n'était pas suffisant de verser une prestation sans accompagner. Nous y recommandons aussi le repérage des "non-recourants", en prenant en compte les différentes causes du non-recours. Nous avons fait un certain nombre de propositions, dont l'expérimentation de "territoires zéro non-recours" et l'idée de "solidarité à la source" pour aller vers plus d'automatisme.

Céline Tuo : Quelles sont, selon vous, les causes du non-recours aux droits ?

C.L.N. : L'une d'elles est la complexité de notre système de protection sociale. Celui-ci est complexe

pour de bonnes raisons : au fil du temps, on a essayé d'individualiser au maximum les prestations sociales. Mais au final, nous avons des prestations qui n'ont pas les mêmes bases de calcul et qui ne prennent pas en compte les mêmes modalités pour permettre l'éligibilité. De nombreuses personnes ne connaissent pas les prestations qui existent, ou les conditions d'éligibilité qui sont parfois si complexes qu'on s'y perd. Il y a souvent aussi du découragement de la part des ménages face au nombre important de justificatifs qu'on leur demande. Or nous sommes dans une logique de quérabilité où la personne doit faire elle-même la démarche de demander une prestation. Certaines per-



sonnes renoncent également par peur d'être stigmatisées. D'autres enfin pensent qu'elles ne sont pas éligibles, d'où l'intérêt d'une démarche de la part des services ou des associations pour repérer ces personnes et leur dire qu'elles peuvent prétendre à ces droits, démarche expérimentée dans le cadre des "territoires zéro-non recours". Et il y a aussi du non-recours volontaire : certaines personnes ne souhaitent pas être aidées. Mais c'est plus rare.

C.T. : Dans les témoignages que nous recueillons, un cas revient souvent : celui de personnes qui ont des difficultés à faire ouvrir leurs droits ou à les faire rétablir lorsqu'ils ont été suspendus.

C.L.N. : Oui. Les associations s'en font d'ailleurs régulièrement l'écho. C'est pour cela que dans la réflexion en cours, nous voulons



DU FAIT D'UN CHANGEMENT DE SITUATION PROFESSIONNELLE OU PERSONNELLE, DES PERSONNES SE RETROUVENT EN SITUATION DE RUPTURE DE DROITS.



essayer de simplifier, de rendre les informations lisibles, compréhensibles, mais aussi d'avancer sur des options comme le pré-remplissage

des formulaires. Ensuite, il faut embarquer la Caisse d'allocations familiales (Caf), la Sécurité sociale, les collectivités, les associations, les services de l'État..., pour créer une communauté d'acteurs et faire en sorte qu'il y ait un accès aux droits pour tous et qu'il ne se produise pas de rupture des droits. Aujourd'hui on constate que, du fait d'un changement de situation professionnelle ou personnelle, d'un déménagement..., des personnes se retrouvent en situation de rupture de droits, et cela n'est pas acceptable. Il faut que l'on travaille sur l'idée d'un parcours sans couture de l'utilisateur.

B.S. : L'une des causes du non-recours ne serait-elle pas le »

COMPRENDRE



» manque de moyens humains, d'agents qui aient assez de temps et qui soient suffisamment formés pour répondre aux demandes, aider à résoudre des situations compliquées pouvant être liées à une erreur de la part de la personne (mauvaise déclaration, pièce manquante) ou de l'institution (perte ou mauvais référencement d'un document, bug informatique) ?

C.L.N. : Peut-être faut-il plus de moyens pour l'accompagnement. C'est une préconisation que nous avons faite avec Julien Damon dans le rapport de 2018 : puisque nous allons davantage dématérialiser le traitement des dossiers, mettons davantage de moyens humains dans le repérage, la prise en charge et l'accompagnement des personnes.

Les espaces France Service semblent être une bonne solution, même si ce n'est pas la seule. L'idée est, par le biais de ces bus itinérants ou de ces permanences dans les communes, de remettre les services à proximité des usagers. Nous avons conscience que le numérique n'est pas accessible à tous et que des lieux physiques

d'accueil ou d'accompagnement sont nécessaires pour aider à remplir un formulaire ou régler une situation de blocage.

C.T. : Ces difficultés pour accéder à des agents en capacité de résoudre des situations complexes sont d'autant plus problématiques que tant que le problème n'est pas résolu la personne ne perçoit pas ses droits. Le principe de suspension préventive des droits ne devrait-il pas être remis en question ?

C.L.N. : Vous prêchez une convaincue. Ce principe vise, entre autres, à éviter la fraude aux prestations sociales. Aujourd'hui, bien qu'il faille combattre la fraude, nous savons pertinemment qu'elle ne représente rien à côté du non-recours. L'enjeu est de ne pas aggraver la situation de personnes qui vivent déjà dans la précarité en suspendant des prestations sous prétexte qu'il faut les réévaluer.

Nous avons voté en 2018 une loi intitulée "Un État au service d'une société de confiance". L'objectif était d'instaurer le principe du "droit à l'erreur", de privilégier le conseil

et l'accompagnement des allocataires plutôt que le contrôle et la sanction. Nous n'avons pas réussi pleinement à atteindre cet objectif. Nous devons remettre le sujet sur la table, même si le caractère automatique des aides permettra d'éviter des erreurs de calcul et des ruptures de droit. Il faut aussi acculturer les agents des administrations concernées, qui traitent les dossiers, à la confiance a priori. Très souvent, la personne traitant le dossier, et on ne peut pas le lui reprocher, ne va pas vouloir ou pouvoir prendre la responsabilité de faire confiance a priori à l'usager qui a commis une erreur ou oublié de joindre un document à son dossier. C'est aussi cela qu'il faut changer.

B.S. : Les stratégies gouvernementales pour lutter contre le non-recours reposaient jusqu'à une période récente principalement sur le développement du numérique et la mise en place de guichets uniques. Quel bilan peut-on tirer de ces stratégies ?

C.L.N. : Un bilan de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté a été réalisé. Aujourd'hui, un nouveau pacte des solidarités se met en place. Il ne faut pas oublier que nous avons vécu deux ans de crise qui ont freiné la mise en oeuvre de mesures et leurs évaluations (les accueils sociaux inconditionnels de proximité, les espaces France Service). Avec la loi dite 3 DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) adoptée en février 2022, nous avons permis les échanges de données entre les organismes qui gèrent les prestations. Depuis 2022, nous expérimentons l'automatisme de l'attribution de la com-

plémentaire santé solidaire pour les nouveaux bénéficiaires du RSA. D'autre part, le gouvernement vient de mettre en place un comité de coordination de l'accès aux droits, dans lequel les associations de solidarité et de lutte contre l'exclusion sont présentes. Dans le cadre de ce comité, nous allons pouvoir faire le point sur où nous en sommes et sur la façon dont les choses pourraient être améliorées.

B.S. : Quelles sont les pistes d'amélioration possibles ?

C.L.N. : On peut aller vers plus d'automatisme des aides, avec la "solidarité à la source" qui a été annoncée (lire aussi p.19) et que l'on sait possible grâce au système qui existe déjà d'"impôt à la source". Mais il reste encore de nombreuses questions techniques à résoudre. Ensuite, nous pourrions continuer à nous inspirer de tout ce qui est expérimenté dans le cadre des "territoires zéro non recours"; favoriser les démarches "dites le nous une fois", les "rendez-vous des droits", mais aussi les principes d'"aller vers" qui consistent à démarcher les personnes pour les informer de leurs droits et faire le point sur leur situation. Le développement de l'interconnaissance et de la coordination entre les acteurs me paraît également essentiel.

C.T. : Est-ce qu'il ne manque pas, en France, des "référents parcours", des travailleurs sociaux qui aient une vision à 360 degrés de notre système de protection sociale, qui connaissent les situations des personnes dans leur globalité et qui soient capables d'orienter précisément ces dernières vers les dispositifs d'aide adéquats ?

C.L.N. : Des accueils couplés Caf/

Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) existent, comme, par exemple, à Beaucaire, dans le Gard. Je ne comprends pas, d'ailleurs, pourquoi ces bonnes pratiques ne sont pas étendues au niveau national. Dans les espaces France Service, même si on n'y trouve pas réponse à tout, le niveau de formation continue des agents et le lien avec les différents services

“
**BIEN QU'IL FAILLE
COMBATTRE LA
FRAUDE, NOUS SAVONS
PERTINEMMENT QU'ELLE
NE REPRÉSENTE RIEN À
CÔTÉ DU NON-RECOURS.**
”

concernés permettent de répondre au mieux aux demandes ponctuelles d'aides pour effectuer une démarche ou régler un problème. Concernant le "référé parcours", vous avez raison, c'était l'une de nos propositions également. Il existe en mission locale et c'est lui qui lève tous les freins liés à la santé, au logement, à la mobilité, etc. Chaque personne éligible à des droits devrait pouvoir en bénéficier.

B.S. : N'y a-t-il pas également un problème d'absence de liens interpersonnels entre les différentes institutions pour pouvoir échanger facilement les informations et ainsi débloquer plus rapidement des dossiers ?

C.L.N. : Lorsque le revenu minimum d'insertion (RMI, aujourd'hui remplacé par le RSA) a été mis en place, il y avait un référent de parcours, ainsi que des réunions de coordination où toutes les institu-

tions étaient représentées et où le référent faisait part des besoins et des difficultés rencontrées par la personne. Le référent de parcours connaît la personne et a toute sa confiance, il est le relais auprès des différents organismes. Il évite à la personne concernée de raconter son parcours plusieurs fois.

Il faut aussi plus d'interconnaissance entre les différentes institutions, plus de fluidité dans la circulation des informations pour faciliter le déblocage des situations complexes. Aujourd'hui chacun vit un peu en silo, protège son pré carré et oublie que la finalité est de bien accompagner la personne vers et dans ses droits. L'enjeu de bien se connaître est à la fois de ne pas être redondant et de pouvoir orienter la personne vers l'institution la plus adéquate.

C.T. : Une crainte que l'on peut avoir par rapport à la solidarité à la source est qu'il devienne encore plus difficile de débloquer les situations complexes, notamment en cas d'erreur, étant donné que tout sera automatisé et que les usagers comme les agents auront encore moins la main sur les dossiers.

C.L.N. : Si nous arrivons à aller vers plus d'automatisme des droits, il y aura probablement moins d'erreurs de déclaration et de traitement des dossiers. Ce qui permettra, je l'espère, aux agents de libérer plus de temps pour trouver des solutions aux situations complexes. ■

¹ « La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajusté ». Rapport au Premier ministre. Septembre 2018. Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damont.



ICI ET LÀ-BAS

DROIT FONCIER DES PEUPLES AUTOCHTONES: DU NON-RECOURS AU DÉNI

Sur tous les continents, les peuples autochtones voient leurs terres menacées par les États ou les entreprises. Leur ignorance du droit foncier leur porte préjudice. Mais même lorsqu'ils sont en mesure de se prévaloir de ce droit, la bataille n'est pas gagnée. Exemple au Bangladesh.

PAR **CÉCILE LECLERC-LAURENT**

“ **A** *divashis*” : c'est le nom donné en bengali aux peuples autochtones du Bangladesh. Ils seraient 1,6 million, soit 1,8 % de la population bangladaise, appartenant à 54 peuples différents. Dans la région de Mymensingh, au nord de Dacca, Nonjeeta Ritchil habite le village de Bhutia : « Depuis toujours, témoigne-t-elle, j'ai un terrain de 0,38 hectares, mais je ne savais pas que j'avais le droit d'en être propriétaire. Il risquait de devenir la propriété de l'État. Grâce à l'action de Caritas Bangladesh, j'ai réussi à "libérer" mon terrain et à le mettre à mon propre nom. » Comme Nonjeeta, de nombreuses personnes appartenant à des peuples autochtones ne savent pas qu'elles ont le droit de demander des titres fonciers. « Beaucoup héritent du terrain de leurs ancêtres, par la tradition orale, sans actes écrits. Or, sans titre foncier, ces peuples

AVIS D'ACTEUR

SOPHIE RIGARD, EN CHARGE DE L'ACCÈS AU TRAVAIL, AU REVENU DIGNE ET AUX PRESTATIONS SOCIALES À LA DIRECTION ACTION ET PLAIDOYER FRANCE DU SECOURS CATHOLIQUE

« TRAVAILLER À RENDRE LE DROIT PLUS INCLUSIF ET ACCESSIBLE »

« **C**es peuples autochtones du Bangladesh sont, comme les personnes précaires que nous accompagnons en France, marginalisés et méprisés. La question qui se pose à l'arrière-plan est : qui fait le droit et pour qui ? De même que les peuples autochtones n'ont pas connaissance du droit foncier, du fait de leurs traditions orales notamment, en France, les plus pauvres se sentent écrasés par la complexité des démarches administratives. Au Bangladesh comme chez nous, cette méconnaissance du droit

crée du non-recours. Alors il faut travailler à retisser le lien entre les citoyens et les institutions et leurs administrations. On voit dans cet exemple que Caritas Bangladesh met en place des "cliniques mobiles du droit foncier", et qu'en France, nous soutenons les maisons d'accès aux droits. Car le droit doit être rendu plus accessible et inclusif ! Pour aller plus loin, nous pensons que les personnes marginalisées et précaires devraient avoir voix au chapitre dans l'élaboration des lois. C'est aussi le cas au Bangladesh : le problème des peuples autochtones,

c'est leur manque de reconnaissance et de représentativité, alors qu'ils devraient pouvoir contribuer à l'élaboration du droit foncier. Parmi les personnes que nous accompagnons au Secours Catholique, nous réalisons que même celles qui savent qu'elles ont des droits, à des prestations sociales par exemple, peuvent se résigner à ne pas les demander, par peur des contrôles ou des comptes à rendre. Aujourd'hui, malheureusement, il faut être fort et courageux pour obtenir ce à quoi on a pourtant droit... Ce n'est pas acceptable. » ■



DES OUTILS POUR COMPRENDRE

autochtones seront un jour ou l'autre évincés de leurs territoires, au nom de projets dits de "développement", comme la création d'une réserve forestière, d'un centre touristique, d'un lac artificiel ou d'une plantation d'hévéas, l'arbre à caoutchouc », explique Kamol Gandhai, chargé de projet à Caritas Bangladesh, partenaire du Secours Catholique. Résultat : les peuples autochtones se retrouvent sans terre, sans endroit où vivre. « Cette terre est leur seul moyen de subsistance, poursuit-il. Sans droit foncier, c'est leur vie quotidienne qui est menacée car ils utilisent les ressources de la terre pour leur alimentation, leur médecine, leurs coutumes. »

Aliénation foncière

« Le droit foncier est un objet de litiges depuis toujours. La base de la dépossession des peuples autochtones, c'est le droit du plus fort et l'absence de titres de ces peuples », analyse l'anthropologue Irène Bellier, directrice de recherche au CNRS. De fait, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2007 affirme que ces peuples « ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ». Mais tous les États ne l'ont pas signée, et le Bangladesh s'est abstenu. Depuis trente ans, Caritas Bangladesh sensibilise et soutient donc les peuples autochtones de la région de Mymensingh afin qu'ils demandent leurs titres fonciers, seuls à même de leur permettre de rester sur leurs terres. Des "cliniques mobiles foncières" (Mobile Land Clinic Services) apportent ainsi aux peuples autochtones conseils juridiques et formation au plaidoyer auprès des pouvoirs publics. Les peuples autochtones de Mymensingh ont depuis gagné en visibilité, puisqu'ils se sont organisés en "Conseil unitaire des peuples autochtones" en 2017. Tout n'est pas gagné pour autant, selon la chercheuse Irène Bellier : « Même quand les peuples autochtones ont conscience de leurs droits fonciers et veulent y recourir, ils font face à un phénomène de déni des autorités, car derrière se joue la question de la reconnaissance du droit de ces peuples à exister, à vivre. » ■

À LIRE



Non-recours : une dette sociale qui nous oblige

Cette étude a été publiée par le Secours Catholique et l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) pour approfondir les réalités du non-recours (ou non accès) aux prestations sociales, afin de mieux comprendre et mieux répondre au phénomène. Elle privilégie une analyse à partir des personnes rencontrées, en leur donnant la parole comme premiers acteurs de la lutte contre la pauvreté. Ce parti pris, fidèle à l'approche du Secours Catholique, permet de prendre en compte les limites des politiques publiques de lutte contre le non-recours constatées par les premiers concernés.

À lire sur : www.secours-catholique.org



Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques (Éd. PUG, 2019)

Cet ouvrage dirigé par le sociologue Philippe Warin interroge les solutions politiques proposées pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux. Il vise à comprendre le sens de l'action contre le non-recours et démontre l'étendue des questions sociales que le phénomène de non-recours recouvre.

À ÉCOUTER

Aides sociales : pourquoi tant de gens ne réclament pas leurs droits ?

Dans ce podcast produit pour l'émission "Le téléphone sonne", sur France Inter, Clara Deville, sociologue, Claire Hédon, Défenseuse des droits et Daniel Verger, responsable de la thématique "Prestations sociales" au Secours Catholique, échangent sur les causes du non-recours aux droits et des solutions pour améliorer l'accès aux prestations sociales.

Sur www.radiofrance.fr (durée 37 min).