AU CŒUR
DU DÉBAT PUBLIC

GROUPE DE TRAVAIL

SOLIDARITÉS

NON-RECOURS AUX DROITS : COMMENT LES COMMUNES PEUVENT-ELLES ACCOMPAGNER LEURS ADMINISTRES ?

Note préparatoire de la séance du 07/03/2023

I INTERVENANTS

Daniel VERGER, responsable du Pôle Etudes, recherches et opinion au Secours Catholique-Caritas France

Alexandra CORDEBARD, maire du 10e arrondissement de Paris

Mardi 7 mars de 9h à 10h30

En visioconférence (les codes de connexion figurent dans le mail de confirmation d'inscription)

Élu pilote du groupe de travail :

- Jean-Philippe GAUTRAIS, maire de Fontenay-sous-Bois (94) et vice-président en charge des Solidarités à l'Association des maires d'Ile-de-France

I OBJECTIF

- ✓ Mieux comprendre les raisons et les enjeux du non-recours aux droits
- ✓ Appréhender les leviers d'action des maires pour favoriser le recours aux droits de leurs administrés
- ✓ Partager des retours d'expérience et des bonnes pratiques

I CONTEXTE / ACTUALITÉ

La nature et les raisons du non-recours aux droits :

Difficile à mesurer, le non-recours désigne le fait **qu'une personne ne perçoit pas une aide ou une prestation sociale** (Revenu de solidarité active (RSA), aide au logement, prime d'activité, couverture maladie…) **alors qu'elle remplit toutes les conditions pour en bénéficier.** Or le non-recours représente un fort enjeu de cohésion sociale pour les pouvoirs publics, il remet en cause le modèle social français et accentue la pauvreté,

car ceux ne recourant pas aux aides auxquelles ils ont droit courent un risque accru de précarité économique et de détérioration de leur santé.

Selon une étude de la **Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)** publié en février 2022, **en 2018, un tiers des foyers éligibles au RSA (34%) n'y recourraient pas chaque trimestre et 20% seraient non-recourants de façon pérenne (trois trimestres consécutifs) au cours de l'année.** En France donc, chaque trimestre environ 600 000 foyers ne recourent pas au RSA, ce qui représente environ 3 milliards d'euros non versés par an. Ramené au niveau de chaque bénéficiaire potentiel, **la perte consécutive au non-recours serait de l'ordre de 330 euros par mois et par unité de consommation**. Par ailleurs, la **DREES** précise que les taux de recours les plus élevés s'observent chez les personnes de moins de 30 ans, en couple sans enfant, diplômées. Il est également plus fréquent chez les personnes propriétaires de leur logement que chez les locataires, et **davantage en zone rurale et dans l'agglomération parisienne qu'ailleurs en France**[1].
La **proportion de non-recourants au RSA est de façon générale limitée pour les foyers bénéficiant déjà d'une autre prestation**. Parmi les éligibles au RSA, 18 % des bénéficiaires d'aides au logement, 21 % de ceux percevant des prestations familiales et 16 % des allocataires de la prime d'activité n'y recourent pas, contre respectivement 57 %, 40 % et 39 % des non-bénéficiaires de ces prestations.

Par ailleurs, dans le cadre d'autres études qu'elle a menées, la **DREES** a estimé que :

- **Plus d'un tiers des personnes qui ont le droit à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU) ne la demandent pas**[2]
- En 2016, **50 % des personnes seules de 65 ans ou plus** (ou inaptes dont l'âge est supérieur à l'âge d'ouverture des droits) **n'ont pas recours au minimum vieillesse**, soit 321 200 personnes[3]
- Entre **25 % et 42 % des salariés éligibles ne recourent pas à l'assurance chômage**, un taux comparable à celui observé sur d'autres prestations sociales.

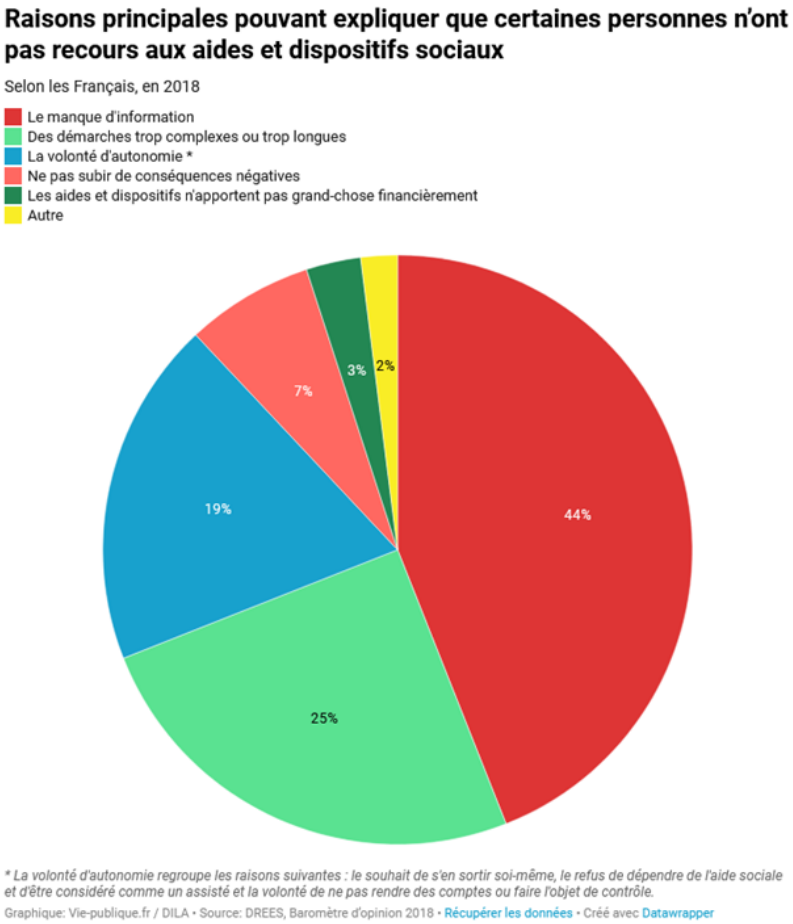
Dès lors, quelles sont les raisons de ce non-recours ? L'Observatoire des non-recours aux droits et aux services (Odeniore), créé en 2002, a identifié **quatre formes principales de non-recours aux droits :**

- **La non-connaissance** :
  lorsque la prestation

[1] https://www.banquedesterritoires.fr/un-tiers-des-foyers-eligibles-ne-demandent-pas-le-rsa-et-perdent-en-moyenne-330-euros-par-mois
[2] https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/dd57.pdf
[3] https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/le-non-recours-au-minimum-vieillesse-des

n'est pas connue du bénéficiaire (manque d'information ou de clarté).

- **La non-demande** : lorsqu'une aide est connue mais qu'elle n'est pas demandée (désintérêt ou refus ou peur du regard des autres).
- **La non-réception** : lorsque qu'une demande de prestation n'aboutit pas (blocages administratifs ou découragement de la personne).
- **La non-proposition** : lorsque que la prestation n'est pas proposée par les agents des organismes ou services sociaux même si la personne est éligible à cette aide (méconnaissance ou incompréhension d'une situation).



Cette situation inquiétante n'est pas nouvelle mais tend à s'aggraver au fil des ans selon le **Secours Catholique**, qui a fait de l'accès aux droits l'une des priorités de son projet associatif. Afin d'approfondir les réalités de non-recours aux prestations sociales, mieux comprendre le phénomène et mieux y répondre, le **Secours Catholique** a mené en 2021 avec l'Odeniore une **étude sur le non-recours aux droits sociaux des personnes accueillies par l'association.** Il y formule des pistes d'action à destination des pouvoirs publics afin de mieux accompagner les publics fragiles et permettre à tous les bénéficiaires potentiels d'avoir droit aux aides existantes.

La mise en œuvre de la réforme de la solidarité à la source et de l'expérimentation « *Territoire zéro non-recours aux droits* » :

La **stratégie nationale de lutte contre la pauvreté entend agir contre ce phénomène, et la lutte contre le non-recours a été définie comme une priorité par le gouvernement**. Lors d'un colloque sur le non-recours aux prestations sociales en France et en Europe qui s'est tenu le 13 décembre dernier, le **ministre des Solidarités Jean-Christophe Combe** a rappelé les efforts déjà déployés par le gouvernement : mise en place d'un accueil social inconditionnel à moins de 30 minutes avec le déploiement des maisons France Services, domiciliation, attribution automatique de la complémentaire santé solidaire (CSS) pour les bénéficiaires du RSA…

Mais pour limiter davantage le non-recours, le gouvernement entend franchir une étape supplémentaire. Promesse d'Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle en 2022, **le gouvernement souhaite lutter contre ce phénomène de non-recours en mettant en place une « *solidarité à la source* »**, qui se traduira par le versement automatique de certaines prestations sociales. La réforme de la solidarité à la source est ambitieuse et les différentes étapes de sa mise en œuvre **devraient s'étaler sur plusieurs années** durant ce quinquennat, avec une première étape en 2024 qui portera sur une simplification massive des démarches administratives pour le RSA ainsi que sur la prime d'activité. La logique est celle de la déclaration fiscale pré-remplie. Le **ministre Jean-Christophe Combe** explique qu'à terme, le but est de « *pouvoir interconnecter les bases de données des administrations et des caisses de sécurité sociale* », pour que « *d'ici la fin de la législature, on arrive à faire l'harmonisation des bases ressource pour mieux piloter notre système de protection sociale et faire en sorte que notre système de prestation soit aussi incitatif à la reprise d'emploi* »[4].

Pour préparer cette réforme, le gouvernement entend lancer en 2023 des expérimentations dans différents territoires qui s'intituleront « *Territoire zéro non-recours aux droits sociaux* ». Prévue par la **loi 3DS** et construite sur le modèle de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeurs* », cette expérimentation sera mise en place **dans dix territoires** afin d'améliorer l'accès aux droits pour les citoyens qui y sont éligibles. Elle s'inscrit dans le souhait du gouvernement de lutter contre le non-recours aux droits au travers de **politiques d'information et de ciblage des bénéficiaires potentiels, grâce aux échanges de données entre administrations.** Il s'agit d'une expérimentation **sur trois ans** pour les territoires volontaires qui doit permettre de lutter contre le non-recours aux droits sociaux et de détecter les situations dans

[4] https://www.publicsenat.fr/article/politique/aides-sociales-jean-christophe-combe-table-sur-2024-pour-la-solidarite-a-la-source

lesquelles des personnes seraient éligibles à percevoir des prestations et avantages sociaux, dont le bénéfice ne leur a pas encore été ouvert faute de démarche accomplie en ce sens.

Des territoires pionniers comme les villes de Paris, Vénissieux et Bastia ont d'ores et déjà mis en place cette expérimentation. Avec le soutien de la stratégie pauvreté, la **Ville de Paris** a ainsi débuté en 2021 une expérimentation d'un « *Territoire zéro non recours* » **dans le 10è arrondissement** via de nombreuses actions, parmi lesquelles la formation des salariés et bénévoles des différents acteurs en contact avec le public ou encore les échanges de données pour identifier les non-recourants.

Le gouvernement a annoncé qu'il allait **publier courant premier semestre 2023 un appel à manifestation d'intérêt afin de sélectionner les dix territoires** qui mettront en place cette expérimentation. Il s'agira pour les territoires candidats de présenter un projet manifestant « *un engagement résolu et coordonné de tous les acteurs locaux (collectivités, associations, organismes de sécurité sociale) au service du combat pour l'accès aux droits grâce à des actions hors les murs, une meilleure information du public et la détection des publics fragiles* ».

Afin de suivre l'expérimentation mais aussi de construire la future réforme de la solidarité à la source, un Comité de coordination pour l'accès aux droits (Cocoad) a été installé le 30 janvier dernier. Ce comité a vocation à réunir régulièrement élus locaux, associations de solidarités, responsables d'administrations ainsi que les caisses de sécurité sociale. **La lutte contre le non-recours sera par ailleurs un des pans du futur Pacte des Solidarités** conclu entre le ministère des Solidarités, les collectivités et les associations, qui fera suite au **plan Pauvreté 2018-2022** et devrait être présenté d'ici la fin du mois de mars

Outre l'expérimentation d'un territoire zéro non-recours, **les communes ont un rôle crucial à jouer dans l'accès aux droits et aux services**. A travers la mise en œuvre de leurs obligations en matière de domiciliation tout d'abord, qui est la clé d'accès à tous les droits. Mais les communes peuvent également déployer des actions d'aller vers pour toucher au plus près leurs administrés et les accompagner dans leurs démarches. Enfin elles ont également un rôle important de soutien du tissu associatif local dans la mise en œuvre de leurs actions de lutte contre le non-recours.

I PROPOSITION DE DEROULE

9h-9h05 : Introduction de la séance par Jean-Philippe GAUTRAIS

9h05-9h25 : Intervention de Daniel VERGER, responsable du Pôle Etudes, recherches et opinion au Secours Catholique-Caritas France

9h25-9h45 : Intervention d'Alexandra CORDEBARD, maire du 10e arrondissement de Paris

9h45-10h25 : Temps d'échanges

10h25-10h30 : Conclusion de la séance par Jean-Philippe GAUTRAIS

I QUELQUES CONSEILS DE BONNE UTILISATION

- Quelle que soit votre connexion (fibre ou wifi), positionnez-vous à proximité de la source.
- Pendant la réunion, assurez-vous qu'il n'y ait pas de connexions autour (ou peu). Pensez à désactiver les VPN quand il y en a (pare-feux…) et à fermer toutes les autres applications sur l'ordinateur (notamment celles utilisant du son : Skype…). Idéalement, débranchez temporairement les autres accès à internet (box de votre TV, objets connectés, etc.).
- Veuillez penser à couper votre micro et votre caméra lorsque vous ne prenez pas la parole afin d'éviter au maximum les interférences et l'utilisation importante de bande-passante pouvant ralentir la connexion générale.
- Utilisez, de préférence, un casque et un micro externes à l'ordinateur (ou kit main libre) pour éviter les gênes en termes de son.