

LIBRES COURS  
POLITIQUE

# Agir contre le non-recours aux droits sociaux

SCÈNES ET ENJEUX POLITIQUES

Philippe Warin (dir.)

Postface de Jean-Claude Barbier

**PUG**

Philippe Warin (dir.)

# **Agir contre le non-recours aux droits sociaux**

Scènes et enjeux politiques

Postface de Jean-Claude Barbier

**PUG**

## Les auteurs

---

**Cyprien Avenel**, sociologue, est chercheur associé à l'école urbaine de Sciences Po Paris. Il a conduit un ensemble de travaux universitaires et institutionnels sur les effets de l'action publique dans les quartiers populaires et plus généralement sur la thématique des politiques sociales et du travail social. Auteur de plusieurs ouvrages, il a publié en 2017 avec Denis Bourque *Les nouvelles dynamiques du développement social* (Champ social).

**Jean-Claude Barbier** est directeur de recherche CNRS émérite (sociologue) à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et membre du Centre d'économie de la Sorbonne. Il est un spécialiste de la recherche comparative sur les systèmes de protection sociale, tout particulièrement en Europe. En 2017, il a publié, avec M. Poussou-Plesse, *Politiques sociales, le savant et la politique*, Paris, La Découverte. Il a publié, en 2013, *The Road to social Europe, a contemporary approach to political cultures and diversity in Europe*, Abingdon, Routledge, qui est la traduction et adaptation de *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 2008. En 2019, il publie la biographie d'un préfet : *La République jusqu'à la mort, Alfred Golliard, préfet, résistant, déporté*, Presses universitaires de Franche-Comté.

**Jacques Berger**, diplômé de HEC Paris, est directeur de l'Action Tank Entreprise & Pauvreté depuis 2011. Il a mené auparavant une carrière d'entrepreneur et de consultant en stratégie chez Braxton Associates et au sein du Boston Consulting Group.

**Antoine Dulin** est vice-président du Conseil économique, social et environnemental. Il a porté de nombreux avis sur les politiques de jeunesse au sein de cette assemblée. Chargé auprès du Premier ministre d'une mission d'étude et d'analyse des dispositifs d'aide spécifiques aux jeunes en vue de le simplifier (2016-2017), il est co-auteur du rapport « Arrêtons de les mettre dans les cases. Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse » (La Documentation française, 2017).

**Hervé Fernandez** est directeur de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme depuis 2011. Ce groupement d'intérêt public a obtenu le label Grande cause nationale 2013 décerné par le Premier ministre. Après avoir exercé le métier de juriste d'entreprise, H. Fernandez a été chargé de mission à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (ministère de l'Emploi).

**Martin Hirsch** est directeur général de l'Assistance publique / Hôpitaux de Paris. Il a été haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté et à la Jeunesse (2007-2010). Parmi ses nombreux engagements institutionnels et associatifs, il a créé en 2010 avec Emmanuel Faber, directeur général de Danone, Action Tank Entreprise & Pauvreté. Il a notamment publié en 2014 *Cela devient cher d'être pauvre* (Le Seuil).

**Nadia Kesteman** est juriste et politiste. Diplômée de l'École nationale supérieure de sécurité sociale, elle est chargée de recherche et d'évaluation à la Direction des statistiques, des études et de la recherche de la Cnaf.

**Barbara Lucas**, politologue, est professeure ordinaire à la Haute école de travail social, HES-SO Genève, et chercheuse associée à l'Institut d'études de la citoyenneté de l'université de Genève. Spécialisée dans l'analyse comparative de l'action publique, ses travaux questionnent les nouveaux modes de gouvernance du social et de la santé sous l'angle de la citoyenneté, des inégalités de genre et de l'accès aux droits.

**Jenny Maggi**, sociologue, est chargée de cours et collaboratrice scientifique à l'Institut de recherches sociologiques (IRS) du Département de sociologie de l'université de Genève. Ses recherches portent sur l'analyse des politiques publiques, aussi selon une approche comparative, les migrations transnationales, les liens entre migration et développement, la santé publique, ainsi que la participation citoyenne et associative.

**Amélie Mazé**, doctorante en sciences politiques à l'université Grenoble Alpes (laboratoire des sciences sociales) et membre de l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services (Odenore), est chef du service insertion à la direction de l'Action sociale du département du Val-de-Marne.

**Hélène Revil**, politologue, est postdoctorante à l'université Grenoble Alpes, dans le cadre du programme pluridisciplinaire de recherche « *Life trajectories* » qui étudie l'articulation entre les déterminants sociaux, biologiques, environnementaux, des trajectoires de santé. Responsable scientifique de l'Odenore, elle coordonne notamment le programme d'études et de recherches sur le non-recours en matière de santé.

**Antoine Rode**, sociologue, est chargé de recherche à l'Odenore. Ses travaux portent sur l'action locale contre le non-recours. Il a occupé auparavant plusieurs postes au sein d'une collectivité territoriale et d'un centre communal d'action sociale. Il a réalisé un post-doctorat à l'université de Montréal sur l'évaluation de la politique du « logement d'abord ».

**Yves Saillard**, économiste, a été chercheur au CNRS et membre de l'Odenore. Il a en particulier abordé l'analyse de la protection sociale en termes de salaire indirect et de rapport salarial, selon l'approche institutionnaliste et macro-économique de la régulation. Il a dirigé avec Robert Boyer l'ouvrage *Théorie de la régulation. L'État des savoirs* (La Découverte, 2002).

**Jean-Christophe Sarrot**, diplômé de l'ESSEC, est rédacteur en chef du journal *Feuille de route*, mensuel national d'ATD Quart Monde. Il est co-auteur du livre *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté* (Éditions Quart Monde, 2017, 3<sup>e</sup> édition). Il a travaillé auparavant dans le champ de l'insertion par l'activité économique et dans l'éducation populaire, au sein du ministère de la Jeunesse et des Sports.

**Marc Uhry** est consultant en politiques de l'habitat et expert logement auprès de l'Organisation des Nations unies. Il a été directeur régional Rhône-Alpes de la Fondation Abbé Pierre, puis responsable des affaires européennes. Il contribue régulièrement à des publications scientifiques et grand public, en droit du logement et en sciences politiques, en particulier dans *Homeless in Europe Magazine*.

**Benjamin Vial**, doctorant en sciences politiques à l'université Grenoble Alpes (laboratoire des sciences sociales) et membre de l'Odenore, travaille sur le phénomène du non-recours à l'aide publique dans le champ des politiques publiques de jeunesse. Il est notamment l'auteur d'une revue de littérature consacrée au non-recours des jeunes adultes à l'aide publique, publiée par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (2018).

**Philippe Warin**, politologue, est directeur de recherche au CNRS (laboratoire des sciences sociales, université Grenoble Alpes) et cofondateur de l'Odenore. Son programme de recherche porte sur la réception des politiques par les publics. Il est auteur de nombreuses publications, dont *Le non-recours aux politiques sociales* (Pug, 2016).

# Table des matières

---

<b>Les auteurs</b> .....	5
<u>Introduction générale</u>	
<b>Scènes d'action contre le non-recours</b> .....	9
PHILIPPE WARIN	
La place du droit .....	11
Réformer le droit de la sécurité sociale .....	13
Personnaliser les prestations sociales.....	17
Scènes principales .....	20
Scènes parallèles .....	26
Arrière-scènes .....	29
Conclusion.....	34

## Partie 1

### Scènes principales

<u>Chapitre 1</u>	
<b>Mettre à l'agenda la question du non-recours : le cas du canton de Genève</b> .....	37
BARBARA LUCAS, JENNY MAGGI	
Un régime de prestations sociales sous tension.....	40
Un système complexe et sous pression.....	41
Une pression sur le terrain.....	42
Le « non-recours » dans les discours des acteurs du réseau.....	45
Une critique des institutions cantonales.....	45
Une critique de la gouvernance cantonale.....	47
Une critique de la mise en œuvre du droit des étrangers.....	50

Vers une mise à l'agenda cantonal.....	52
Résistances à la problématisation du non-recours.....	52
L'articulation des forums comme condition de la mise à l'agenda.....	54
Conclusion.....	57

## Chapitre 2

### **Garantir l'accès aux prestations familiales et sociales.....**

NADIA KESTEMAN

Les premières descriptions du non-recours aux prestations.....	62
Les explications du non-recours proposées par la Caf.....	63
Mesurer le non-recours.....	64
Les évaluations par prestations.....	65
Les prestations familiales.....	66
Les aides au logement.....	67
Les minima sociaux.....	68
Les aides financières individuelles.....	72
Lutter contre le non-recours et améliorer l'accès aux droits.....	73
Les catégories de l'action publique.....	74
L'accès à l'information et sa compréhension.....	75
La simplification des procédures administratives.....	75
L'accès aux recours gracieux et juridictionnels.....	76
Les actions menées par les Caf.....	76
Les actions sur le maintien des droits.....	77
Les actions sur l'ouverture et la gestion des droits.....	77
La simplification grâce aux technologies de l'information et de la communication.....	80
Accès aux réclamations et au précontentieux.....	81
La politique de contrôle, outil de lutte contre le non-recours.....	82
Conclusion.....	83

## Chapitre 3

### **Faciliter l'accès aux soins et à la santé.....**

HÉLÉNA REVIL

Un climat longtemps peu favorable à l'action sur le non-recours.....	86
Maîtriser les dépenses de santé.....	86
Une acception particulière de la « gestion du risque ».....	89
Une imbrication étroite avec la lutte contre la fraude.....	90
La perception du non-recours comme source de dépenses.....	92
La naissance au local d'une préoccupation pour le non-recours.....	93
Des acteurs porteurs d'une autre vision.....	94

Une démarche pour agir sur le non-recours aux droits .....	95
Un dispositif pour lutter contre le renoncement aux soins .....	96
<b>Un discours de légitimation articulé autour des économies escomptées .....</b>	<b>98</b>
Réduire l'incidence financière du risque.....	99
Conforter les indices relatifs aux coûts du non-recours .....	101
Des organismes bousculés par l'action sur le non-recours.....	103
<b>Conclusion .....</b>	<b>105</b>

## Chapitre 4

### **Adapter l'aide et l'action sociales des collectivités territoriales .....**

AMÉLIE MAZÉ, ANTOINE RODE

<b>Un même engagement contre le non-recours, mais pour des motifs différents selon les acteurs ...</b>	<b>109</b>
Départements et communes en première ligne face au non-recours.....	109
Des engagements liés à l'observation de besoins sociaux et à des préoccupations institutionnelles et budgétaires.....	111
<b>Plusieurs leviers d'intervention mobilisés contre le non-recours.....</b>	<b>113</b>
Une préoccupation entraînant une évolution du rapport aux publics.....	113
Un vecteur de renouvellement des relations partenariales.....	115
Des actions portant sur la transformation des aides et de leur accessibilité.....	116
<b>La portée des actions limitée par plusieurs freins .....</b>	<b>117</b>
Des résistances professionnelles face au développement de nouvelles pratiques ...	118
Une gouvernance locale de la politique d'accès aux droits qui reste confuse.....	119
Des actions essentiellement sous un régime incitatif.....	120
<b>Conclusion .....</b>	<b>121</b>

313

## Chapitre 5

### **Renouveler le travail social.....**

CYPRIEN AVENEL

<b>La complexité du système des aides sociales et le non-recours involontaire .....</b>	<b>127</b>
Le travail social prisonnier d'une logique de guichet.....	127
Les personnes accompagnées face aux difficultés d'accès aux prestations.....	129
<b>Défiance à l'égard des institutions et « non-recours volontaire » .....</b>	<b>130</b>
Mise à distance d'un rapport de dépendance.....	130
Quel est le statut de l'individu dans les politiques sociales? .....	132
La participation des personnes accompagnées: une transformation du travail social.....	133
<b>Former et qualifier les professionnels du travail social aux méthodes de l'intervention collective ....</b>	<b>135</b>
Des mesures engagées pour simplifier l'accès aux droits et favoriser une approche intégrée de l'accueil.....	135
Changer de paradigme.....	137



Indissociabilité de l'accompagnement individuel et de l'intervention collective.....	140
Conclusion.....	142

## Partie 2

### Scènes parallèles

#### Chapitre 6

<b>Consolider le droit au logement</b> .....	147
--	-----

MARC UHRY

Le droit au logement comme processus historique.....	148
Le droit au logement, transformations des politiques publiques et du mouvement social.....	148
La grande guerre des loyers.....	150
L'après-guerre: la relance de la production.....	151
La réhabilitation des centres anciens et l'amélioration des protections statutaires (1971-1989).....	152
L'ère du droit au logement et de ses restrictions.....	154
L'émergence de la figure centrale des « défavorisés» et la compréhension de l'absence de logement comme un déni de droit.....	154
Flamboiemment du droit, dégradation des services, floraison du non-recours: l'ère du Dalo (2007-2018).....	156
Le sabotage parallèle du droit au logement et du droit des étrangers.....	159
Conclusion.....	161

314

#### Chapitre 7

<b>Élargir les droits des jeunes</b> .....	165
--	-----

BENJAMIN VIAL, ANTOINE DULIN

L'emprise des politiques publiques familialisées et sélectives.....	167
Des résistances pour faciliter l'accès des jeunes aux droits sociaux.....	169
La mise en visibilité de la question du non-recours par le Cese.....	172
Les débats autour de la prise en compte du non-recours par les pouvoirs publics.....	175
L'accès aux droits sociaux dans le cadre d'une stratégie d'investissement social.....	177
Conclusion.....	180

**Chapitre 8****Créer une protection sociale pour les travailleurs des plateformes de services ... 181**

YVES SAILLARD

Le modèle économique et la relation de travail qui lui est associée .....	183
Définir le statut applicable aux travailleurs des plateformes :	
les tâtonnements législatifs et réglementaires .....	188
Plateformes numériques de services et politiques publiques .....	197
Conclusion .....	201

**Chapitre 9****Accéder aux biens et services essentiels : les offres de « social business » ..... 203**

JACQUES BERGER, MARTIN HIRSCH

L'Action Tank Entreprise & Pauvreté et le <i>social business</i> .....	203
Les formes de non-recours aux offres <i>social business</i> observées	
par l'Action Tank Entreprise & Pauvreté .....	205
Le Club Mobilité : une solution de mobilité clé en main	
pour accéder à l'emploi .....	205
Programme MALIN : des bons de réduction	
pour les parents de jeunes enfants .....	207
Singularités du non-recours aux offres de <i>social business</i> .....	209
La non-proposition de l'offre par le prestataire/prescripteur .....	209
Le manque d'intérêt du bénéficiaire .....	210
La non-adhésion à l'offre du bénéficiaire .....	211
Non-réponse en raison de dysfonctionnement de processus .....	212
Non-réponse résultant des arbitrages des prestataires de l'offre .....	213
Initiatives pour lutter contre le non-recours aux offres développées	
par l'Action Tank Entreprise & Pauvreté .....	213
Améliorer le taux d'inscription aux offres :	
l'approche par l'économie comportementale .....	213
Repenser l'offre avec une stratégie de commercialisation :	
un consommateur plutôt qu'un bénéficiaire .....	214
Multiplier et animer les canaux de prescription .....	216
Lutter contre la non-information et s'inscrire dans un parcours d'aide global ....	217
Conclusion .....	217

## Partie 3 Arrière-scènes

### Chapitre 10

#### **Dénoncer les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté** ..... 221

JEAN-CHRISTOPHE SARROT

Un engagement principal d'ATD Quart Monde .....	222
La ténacité des préjugés .....	224
Quatre types de conséquences .....	225
La déconstruction intellectuelle et par l'éducation .....	228
La déconstruction par la rencontre .....	230
La déconstruction par l'action collective .....	230
La déconstruction par un projet de société .....	231
Les préjugés régressent-ils ? .....	232
Conclusion .....	234

### Chapitre 11

#### **Lutter contre l'illettrisme** ..... 235

HERVÉ FERNANDEZ

L'illettrisme, de quoi parle-t-on ? .....	236
Les personnes confrontées à l'illettrisme .....	239
Réunir pour mieux agir : une méthode de travail pour faire reculer l'illettrisme .....	243
Investir dans le développement des compétences de base .....	244
Les missions de l'ANLCI .....	247
Faire face au développement du numérique .....	249
Étendre la lutte contre l'illettrisme pour favoriser l'accès aux droits .....	250
Conclusion .....	252

### Conclusion générale

#### **L'action contre le non-recours vue d'Europe** ..... 253

PHILIPPE WARIN

Une question partagée .....	255
L'attention de la Commission européenne .....	256
Des initiatives au sein de l'Union européenne .....	260
Un « <i>statu quo</i> » politique .....	266
Le maintien de réponses collectives .....	267
Une gouvernance inchangée .....	271
Conclusion .....	273

Postface

**Les enjeux de l'*identification politique* du non-recours**..... 275

JEAN-CLAUDE BARBIER

Le droit, l'efficacité économique et le non-recours..... 276

Nature politique du non-recours : la légitimité des politiques et des programmes sociaux..... 280

Le non-recours dans une perspective européenne ..... 284

**Glossaire**..... 291

**Bibliographie générale**..... 297