

LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES dans la Communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges

Février 2024



Sommaire

Introduction	5
Portrait social du territoire	6
Typologie des intercommunalités selon le profil de leurs habitants et la structure de leur parc de logements.....	7
Le revenu médian le plus faible du département	11
... et le taux de pauvreté le plus élevé	12
Un taux de couverture Caf parmi les plus faibles du département	13
Les causes matérielles et sociales du non-recours aux prestations sociales	18
Les causes matérielles et sociales du non-recours aux prestations sociales	18
Les différentes formes de non-recours identifiées au travers d'entretiens auprès d'acteurs du territoire.....	20
Le non-recours par non-connaissance ou méconnaissance.....	20
Le non-recours par non-demande	23
Le non-recours par non-réception	27
La non-proposition : l'offre n'est pas proposée malgré l'éligibilité	28
Cartographie des points d'accès aux droits	30
Des causes communes à l'ensemble du territoire national et des spécificités locales.....	32
Des causes multiples du non-recours, qui s'observent dans d'autres territoires	32
Et des spécificités locales.....	32
Liste complète des entretiens réalisés par type de structures.....	33
Bibliographie	34

Introduction

Depuis quelques années, la lutte contre le non-recours se hisse dans les priorités politiques et est au cœur de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Différente de **la notion d'accès aux droits**, qui implique que l'accès effectif aux droits doit être garanti et se place du côté des mesures à mettre en place par les administrations pour réaliser cet objectif, **la notion de non-recours invite à raisonner à partir des pratiques concrètes des usagers**.

Ces dernières années, des approches différentes dans l'étude du non-recours ont été observées. Celles qui visent à comprendre les raisons pour lesquelles les personnes éligibles n'ont pas recours aux prestations auxquelles elles ont droit et celles qui cherchent à mesurer l'ampleur du non-recours. La Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (Drees) a fortement investigué ce sujet de la quantification du non-recours, par des méthodes de simulation, tout en pointant les difficultés et limites de l'exercice dans plusieurs rapports : « Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective et données disponibles » (2020), « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats » (2022).

Face à la complexité des outils de mesure du non-recours testés par la Drees et de la difficulté à traiter de certaines de ces données à une échelle locale plus fine, la Caf de Haute-Garonne a souhaité que cette étude s'inscrive dans une démarche de compréhension des causes du non-recours dans un contexte territorial spécifique, plutôt que dans une démarche de quantification. En effet, la Caf de Haute-Garonne observe d'importantes différences entre la part de la population à bas revenus de secteurs majoritairement ruraux du département et la part des habitants allocataires dans ces territoires. Ce taux de couverture plus faible soulève la question d'un phénomène de non-recours qui serait spécifique aux territoires ruraux de la Haute-Garonne. C'est à la suite de ce constat que la Caf de Haute-Garonne a sollicité l'AUAT pour apporter un éclairage sur le phénomène du non-recours en prenant comme territoire d'étude la Communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges.

Ce travail a été mené en deux temps et en combinant une approche statistique à une approche qualitative. La première partie dresse un portrait social des intercommunalités du Département et de la Communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges en particulier. Il s'agit de présenter en quoi ce territoire se différencie tout particulièrement du reste du département en matière de profils d'habitants et de ressources économiques dans un contexte de faible recours aux prestations versées par la Caf de Haute-Garonne. La seconde partie de l'étude vise à identifier les causes matérielles et sociales du non-recours aux prestations sociales des habitants du territoire. Pour ce faire, des entretiens ont été réalisés avec des acteurs du territoire et ont été croisés avec des éléments de connaissance déjà existants (études, rapports). Des pistes d'améliorations de la stratégie d'accès aux droits et de lutte contre le non-recours sont formulées par l'AUAT tout au long du document, leur mise en œuvre est laissée au libre choix des organismes concernés.



Portrait social du territoire

Le département de la Haute-Garonne est l'un des plus jeunes de France métropolitaine (onzième, notamment derrière l'Île-de-France). Deux raisons principales : la présence de nombreuses familles avec enfant(s) et le rayonnement de l'agglomération toulousaine en matière d'emplois et d'offre d'enseignement supérieur qui attire chaque année de nombreux jeunes adultes et actifs. Porté en partie par le secteur de l'aéronautique, son bassin d'emploi dynamique se traduit notamment par la présence de nombreux actifs qualifiés avec des niveaux de rémunération élevés. La Haute-Garonne est ainsi le dixième département le plus riche de France (douzième en nombre d'habitants). Mais le département se caractérise aussi par de nombreuses disparités socio-économiques entre ses habitants qui participent à façonner la géographie sociale du territoire.

Typologie des intercommunalités selon le profil de leurs habitants et la structure de leur parc de logements

L'analyse socio-économique des habitants de la Haute-Garonne selon leur lieu de résidence permet de caractériser les intercommunalités en fonction des profils qui y sont surreprésentés. Chaque intercommunalité fait l'objet d'une catégorisation selon ce profil d'habitants. Cela ne signifie pas que ce profil est majoritaire ou qu'aucun autre n'existe dans le territoire, mais qu'il est proportionnellement plus présent qu'à l'échelle départementale. Cette typologie a été construite à partir de 16 indicateurs relevant de plusieurs thématiques (voir encadré méthodologique). Elle permet de répartir les 17 intercommunalités¹ de la Haute-Garonne selon quatre grands profils surreprésentés :

La première catégorie concerne uniquement **Toulouse Métropole** dont les caractéristiques sont singulières à l'échelle du département. Elle accueille 57% de la population de la Haute-Garonne sur seulement 7% de sa superficie. A l'image des grandes métropoles françaises, elle se caractérise par sa diversité de profils d'habitants. Elle fait partie des métropoles les plus jeunes de France, comptant un tiers d'habitants âgés de moins de 25 ans. Ces jeunes adultes attirés par l'offre d'enseignement et les opportunités d'emplois représentent 60% des arrivées dans la métropole chaque année. La population y est plus diplômée qu'ailleurs, un habitant sur deux est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Mais la métropole se caractérise aussi par les importants écarts de richesses entre ses habitants. Sur cent résidents, les dix plus riches ont un revenu près de 9 fois supérieur aux dix habitants les plus pauvres alors que dans le reste du département ce rapport varie entre 4 et 6. Ces disparités s'expliquent en partie par une part de logements sociaux plus importante qu'ailleurs et les faibles ressources de la population étudiante. Avec une densité plus de 10 fois supérieure à celle des trois autres profils, son parc de logements est majoritairement composé d'appartements occupés par des ménages locataires (57%).

La deuxième catégorie d'intercommunalités regroupe 15% de la population du département et concerne cinq intercommunalités : **Sicoval, Grand Ouest Toulousain, Terres du Lauragais, Coteaux du Girou et Coteaux Bellevue**. Situées dans la partie nord du département, en périphérie de Toulouse Métropole, elles se caractérisent par une surreprésentation des ménages familiaux au niveau de vie plus élevé qu'à l'échelle départementale. La population y est plus active qu'ailleurs, avec des taux de chômage plus faibles et des niveaux de diplômes plus élevés. Les actifs occupant des postes de cadres y sont plus nombreux que dans le reste du département : dans le Sicoval, un actif sur trois est cadre. Cela participe à la division nord/sud du département en matière de niveau de revenus. De plus, c'est aussi dans ces territoires que le revenu médian des habitants a le plus progressé au cours de la dernière décennie, renforçant les disparités territoriales. En lien avec leur proximité à la métropole, la densité de population y est plus élevée qu'au sud du département et la croissance démographique est importante.

La troisième catégorie regroupe 21% de la population du département et concerne sept intercommunalités : **Muretain Agglo, Cœur de Garonne, Hauts-Tolosan, Bassin Auterivain Haut-Garonnais, Volvestre, Frontonnais et Val'Aïgo**. Il s'agit également de territoires où les familles avec enfant(s) sont surreprésentées par rapport à la moyenne départementale. Mais ce qui les différencie de la catégorie précédente, c'est le plus faible niveau de ressources des habitants. Si la population est également très active, elle occupe des postes moins qualifiés appartenant plus souvent à la catégorie des employés ou ouvriers. Les habitants sont moins souvent diplômés du supérieur qu'au nord du département. Il s'agit d'un profil intermédiaire avec une plus grande variabilité de caractéristiques que les autres. Les évolutions récentes sur les différents indicateurs observés ne vont pas

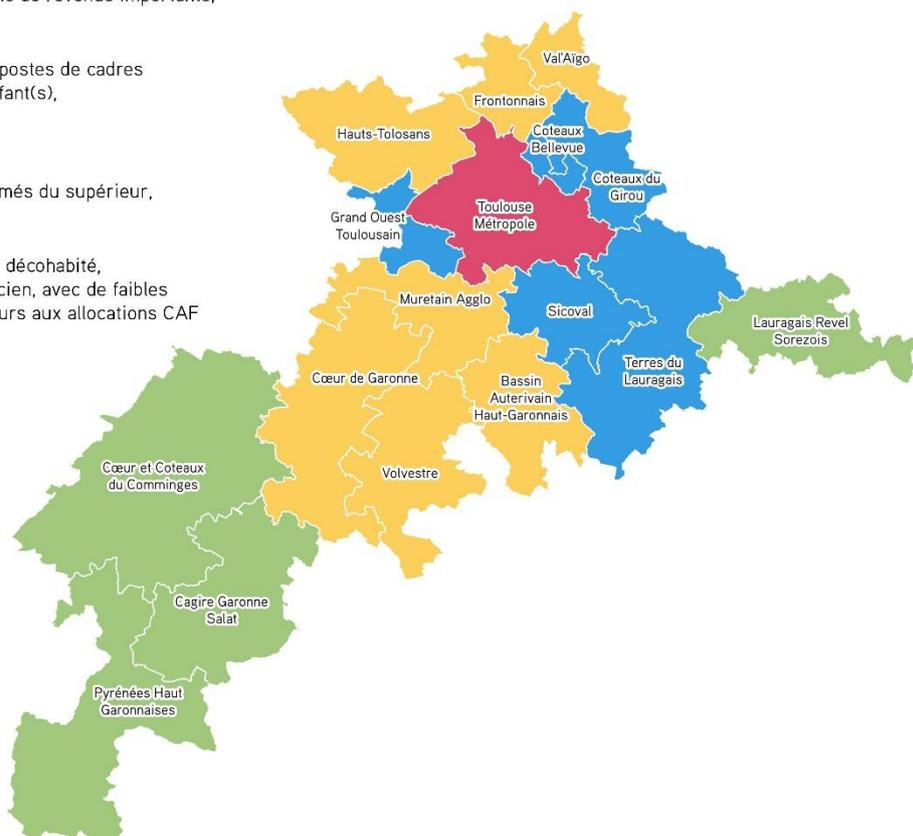
¹ L'intercommunalité Tarn-Agout n'a pas été retenue pour l'analyse car elle ne comprend qu'une seule commune de Haute-Garonne (Azas, 660 habitants). A l'inverse, celle du Lauragais Revel Sorezois a été retenue bien qu'elle soit à cheval sur trois départements car 62% de sa population réside en Haute-Garonne. L'analyse porte sur l'ensemble de la population de l'intercommunalité et pas uniquement sur la partie haut-garonnaise.

toujours dans le même sens selon les intercommunalités. Dans les trois intercommunalités du nord (Hauts-Tolosan, Frontonnais et Val'Aïgo) la forte croissance démographique et le rythme soutenu d'accroissement du niveau de revenus laissent penser qu'elles tendent à se rapprocher de la deuxième catégorie. A l'inverse, les intercommunalités Volvestre et Cœur de Garonne cumulent plusieurs indicateurs de précarité qui pourraient faire basculer vers la quatrième catégorie à moyen terme. Pour le Muretain Agglo et le Bassin Auterivain Haut-Garonnais, les évolutions récentes ne sont pas de nature à questionner leur appartenance à cette catégorie.

La quatrième catégorie regroupe 7% de la population et concerne quatre intercommunalités : **Cœur et Coteaux du Comminges, Lauragais Revel Sorezois, Cagire Garonne Salat et Pyrénées Haut Garonnaises**. Principalement situées au sud du département, ces intercommunalités se caractérisent par une surreprésentation des personnes âgées de 65 ans ou plus, vivant en couple et dont les enfants ont décohabité. La population y est un peu moins active que sur le reste du territoire en lien avec le nombre important de retraités et un taux de chômage plus élevé qu'ailleurs notamment un chômage de longue durée (29% de chômeurs de plus de 2 ans). En résonance directe avec la surreprésentation des plus de 65 ans, c'est dans ces territoires que le niveau de diplôme de la population est le plus faible : plus d'un habitant sur cinq n'a pas de diplôme (22%) contre 14% à l'échelle du département. Un actif sur deux occupe un poste d'employé ou d'ouvrier. Ces intercommunalités accueillent les revenus les plus faibles et les taux de pauvreté les plus élevés du département. Mais paradoxalement ce sont celles où la population est la moins couverte par une allocation Caf (42% contre 53% à l'échelle du département). La part de propriétaires est aussi plus importante que dans les catégories 2 et 3 mais le parc de logements est plus ancien qu'ailleurs. De caractère rural, la densité de population y est plus faible et ces intercommunalités connaissent de faibles rythmes de croissance démographique, voire une diminution pour les Pyrénées Haut Garonnaises.

Caractérisation des intercommunalités de Haute-Garonne en fonction du profil socio-économique d'habitants surreprésenté

- Des habitants jeunes, étudiants ou actifs diplômés du supérieur, vivant seuls dans des appartements en location, des écarts de revenus importants, un parc social développé
- Des actifs occupés, diplômés du supérieur occupant des postes de cadres avec un niveau de revenu élevé, vivant en famille avec enfant(s), propriétaires de leur logement
- Des familles avec enfant(s) aux revenus plus modestes, occupant des postes d'employés ou ouvriers, moins diplômés du supérieur, propriétaires de leur logement
- Des habitants plus âgés, à la retraite, dont les enfants ont décohabité, peu diplômés, propriétaires dans un parc de logement ancien, avec de faibles ressources, une pauvreté plus élevée et un moindre recours aux allocations CAF



Note de lecture : L'analyse du profil socio-économique des habitants selon leur lieu de résidence a permis de caractériser les intercommunalités en fonction du profil qui est le plus surreprésenté. Cela ne signifie pas que ce profil est majoritaire mais qu'il est proportionnellement plus présent que la moyenne départementale.

Caractéristiques socio-économiques des intercommunalités de Haute-Garonne

	Population	Taux d'évolution annuel moyen 2014-2020	Densité (hab/km ²)	Moins de 25 ans	65 ans ou plus	Familles avec enfant(s)	dont familles nombreuses (3 enf ou +) *	Familles monoparentales	Taux d'activité des 15-64 ans	Cadres parmi les actifs	Employés / ouvriers parmi les actifs	Chômeurs de longue durée	Diplômés du supérieur	Revenu médian	Rapport interdéclite **	Taux de pauvreté	Population couverte par une allocation CAF	Propriétaires	Logements construits avant 1970	Logements autorisés pour 1 000 hab
Toulouse Métropole	806 503	1,29%	1 760	33%	15%	28%	15%	9%	74%	29%	38%	23%	49%	23 150 €	8,5	16%	56%	41%	9%	13
Sicoval	81 269	1,61%	327	31%	17%	36%	13%	9%	77%	34%	33%	25%	55%	27 730 €	5,0	8%	50%	61%	6%	14
Grand Ouest Toulousain	47 769	1,69%	397	31%	14%	44%	14%	10%	79%	28%	37%	26%	45%	26 500 €	4,6	8%	46%	69%	4%	11
Terres du Lauragais	41 259	1,39%	67	30%	16%	45%	12%	9%	81%	23%	38%	29%	41%	24 760 €	3,6	8%	51%	75%	26%	8
Coteaux du Girou	22 269	1,15%	106	29%	17%	45%	9%	7%	81%	25%	34%	27%	46%	27 640 €	3,6	6%	49%	82%	17%	11
Coteaux Bellevue	20 899	1,33%	438	28%	18%	45%	11%	9%	78%	28%	33%	27%	46%	28 430 €	3,6	5%	46%	78%	6%	11
Muretain Agglo	124 721	1,11%	390	30%	17%	42%	14%	11%	77%	18%	46%	26%	36%	23 610 €	4,5	10%	52%	65%	6%	12
Cœur de Garonne	35 018	0,40%	61	28%	20%	40%	16%	10%	78%	13%	50%	29%	27%	21 590 €	4,2	12%	49%	73%	24%	6
Hauts-Tolosans	34 721	1,31%	93	32%	15%	45%	13%	10%	81%	20%	41%	28%	39%	24 460 €	4,0	9%	55%	71%	18%	10
Bassin Auvérivain Haut-Garonnais	33 168	1,53%	106	30%	18%	42%	14%	9%	78%	17%	47%	26%	32%	22 720 €	3,9	10%	52%	73%	17%	10
Volvestre	30 567	0,75%	75	29%	19%	42%	14%	9%	78%	14%	48%	29%	29%	21 710 €	4,2	12%	50%	73%	24%	7
Frontonnais	27 716	1,66%	172	32%	15%	47%	11%	10%	80%	20%	42%	29%	37%	24 920 €	3,7	8%	54%	73%	12%	11
Val'Aigo	18 218	1,49%	125	30%	19%	41%	13%	10%	79%	14%	48%	27%	29%	21 890 €	3,9	10%	52%	71%	22%	9
Cœur et Coteaux du Comminges	44 192	0,03%	45	24%	30%	30%	16%	10%	73%	9%	54%	27%	23%	19 490 €	6,5	18%	44%	68%	28%	3
Lauragais Revel Sorezois	21 653	0,40%	62	25%	27%	33%	15%	9%	75%	13%	52%	29%	26%	20 270 €	4,6	15%	45%	66%	26%	6
Cagire Garonne Salat	17 791	0,08%	34	22%	29%	31%	13%	9%	75%	10%	50%	30%	25%	20 280 €	4,6	16%	40%	75%	38%	3
Pyrénées Haut Garonnaises	15 541	-0,19%	24	20%	33%	28%	10%	11%	75%	10%	52%	31%	25%	20 110 €	4,4	16%	37%	71%	34%	6
Haute-Garonne	1 415 757	1,20%	224	32%	17%	33%	14%	10%	75%	26%	40%	24%	44%	23 520 €	6,3	13%	55%	52%	12%	12

Catégorie 1	806 503	1,29%	1 760	33%	15%	28%	15%	9%	74%	29%	38%	23%	49%	nd	nd	nd	56%	41%	9%	13
Catégorie 2	213 465	1,51%	172	31%	16%	41%	12%	9%	79%	29%	35%	26%	48%	nd	nd	nd	49%	69%	10%	11
Catégorie 3	304 129	1,13%	133	30%	18%	42%	14%	10%	78%	17%	46%	27%	34%	nd	nd	nd	52%	69%	14%	10
Catégorie 4	99 177	0,08%	40	23%	30%	30%	14%	10%	74%	10%	53%	29%	24%	nd	nd	nd	42%	69%	30%	4

* Part des familles nombreuses au sein des familles avec enfant(s). ** Le rapport interdéclite représente l'écart de richesse entre les 10% les plus pauvres et les 10% les plus riches. Voir encadré "Méthode et définitions" pour plus de précisions

Cœur et Coteaux du Comminges, un territoire marqué par de plus faibles ressources économiques que dans le reste de département

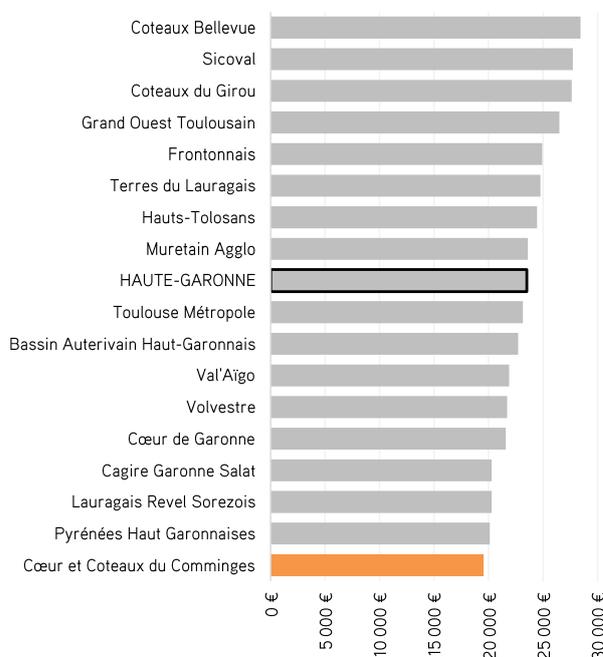
Des quatre intercommunalités qui composent la dernière catégorie, **Cœur et Coteaux du Comminges (aussi appelée 5C) se démarque en cumulant plusieurs difficultés :**

- le plus faible taux d'activité du département,
- un taux de chômage élevé,
- la plus faible part de cadres et la part la plus élevée d'employés/ouvriers,
- la part d'habitants sans diplôme la plus élevée,
- le revenu médian le plus faible
- le taux de pauvreté le plus élevé.

Pourtant, la 5C fait partie des intercommunalités dont la population est la moins couverte par une prestation Caf signifiant un éventuel non-recours important sur ce territoire.

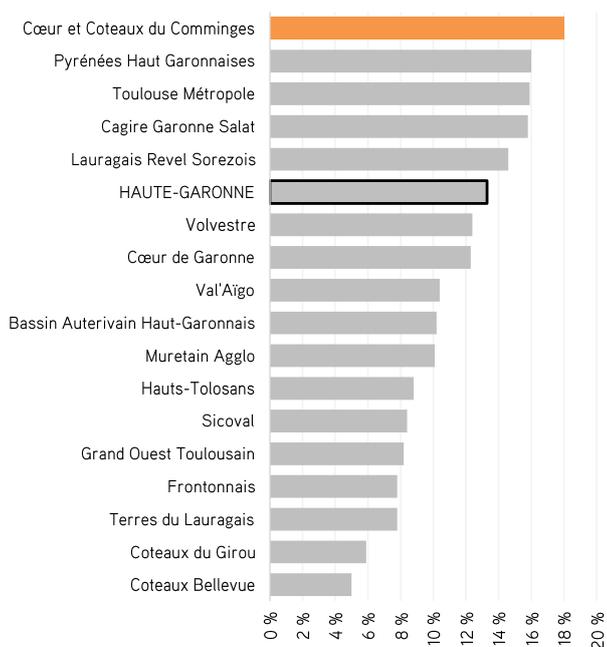
Revenu médian déclaré

Source : Insee, Filosofi 2020



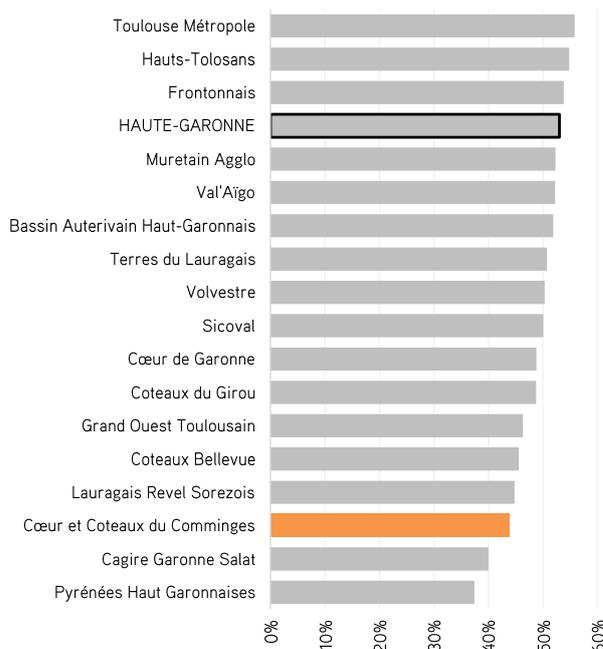
Taux de pauvreté

Source : Insee, Filosofi 2020



Taux de couverture CAF

Source : CAF / MSA 2021



Le revenu médian le plus faible du département ...

A l'échelle des intercommunalités du département, c'est dans la 5C que le revenu médian des habitants est le plus faible : 19 490 € par unité de consommation en 2020 (contre 23 520 € en Haute-Garonne). Cela signifie que la moitié des habitants de la 5C déclare à l'administration fiscale un revenu supérieur à celui-ci et que l'autre moitié un revenu inférieur.

Le territoire se caractérise également par d'importants écarts de richesses entre ses habitants. Il se situe en deuxième position, derrière Toulouse Métropole, dans le classement des intercommunalités ayant les plus grands écarts de revenus au sein de la population. Les 10% de ménages les plus modestes perçoivent un revenu inférieur à 460€ par mois et par unité de consommation contre 3 000€ pour les 10% les plus aisés (soit respectivement un revenu annuel déclaré de 5 530€ et 35 970€ par UC).

Sur les 104 communes qui composent la 5C, seules quinze communes concentrent les plus hauts niveaux de revenus, supérieurs à 22 000€ par unité de consommation. C'est dans les communes Aspret-Sarrat, Landorthe, Loudet et Saux-et-Pomarède que le revenu médian des habitants est le plus élevé, dépassant légèrement celui du département.

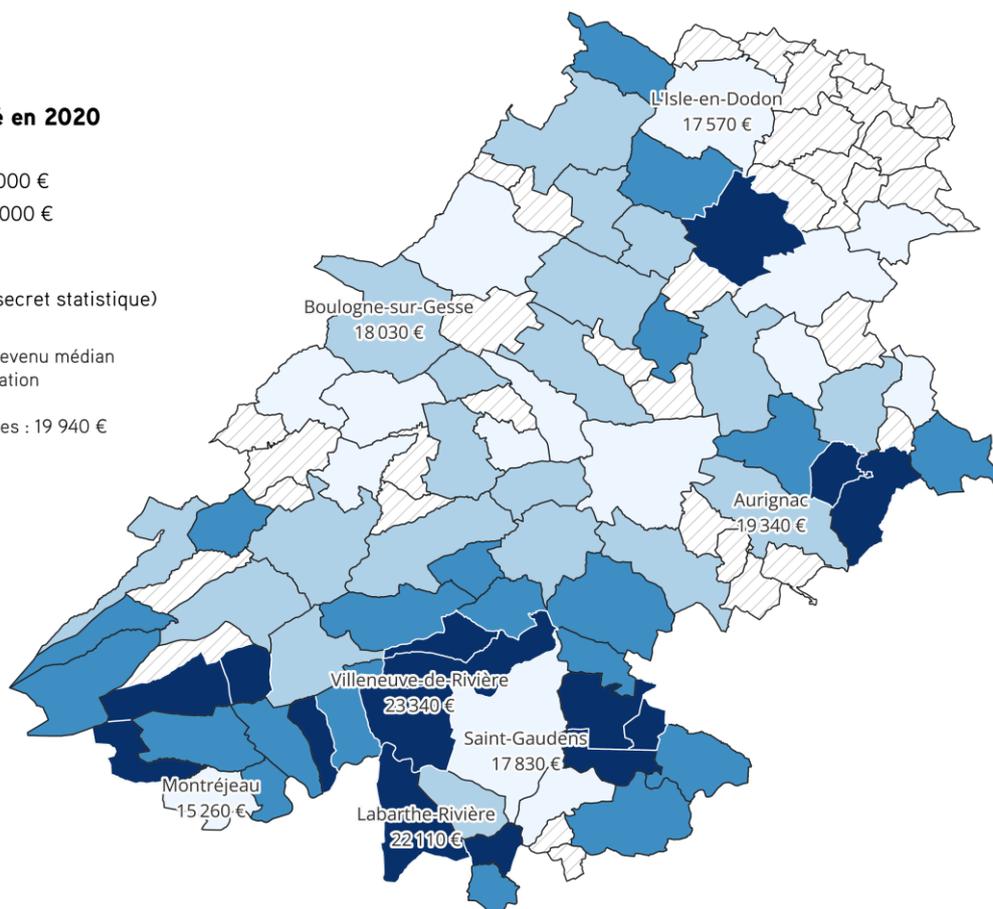
Les communes qui concentrent les plus faibles niveaux de rémunération font également partie des plus peuplées : Boulogne-sur-Gesse (18 030€), Saint-Gaudens (17 830€), L'Isle-en-Dodon (17 570€) et Montréjeau (15 260€).

Revenu médian déclaré en 2020

-  Inférieur à 18 000 €
-  Entre 18 000 € et 20 000 €
-  Entre 20 000 € et 22 000 €
-  22 000 € ou plus
-  donnée indisponible (secret statistique)

Source : Insee, Filosof 2020, revenu médian déclaré par unité de consommation

Coeur et Coteaux du Comminges : 19 940 €



... et le taux de pauvreté le plus élevé

En lien avec ces faibles revenus, la 5C compte le taux de pauvreté le plus élevé du département. En 2020, 18% de la population vit sous le seuil de pauvreté, contre 13% en Haute-Garonne.

Le seuil de revenu en dessous duquel un ménage est considéré comme pauvre est fixé par convention à 60% du revenu médian national. Il correspond à un revenu disponible de 1 102 € par mois pour une personne seule et 2 314€ pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans. Le taux de pauvreté est calculé après intégration des mécanismes de redistribution des richesses dans le revenu (impôts, prestations sociales), il représente la part de ménages qui demeurent en situation de pauvreté malgré les prestations qu'ils perçoivent.

L'intensité de la pauvreté diffère selon le profil des ménages. Un tiers des ménages dont la personne de référence a moins de trente ans vit sous le seuil de pauvreté. Parce qu'ils sont étudiants ou qu'ils débutent leur carrière professionnelle en alternant des périodes d'emploi et de chômage, les jeunes sont plus soumis au risque de pauvreté. Plus on avance en âge et plus les revenus augmentent réduisant la part de ménages vivant sous le seuil de pauvreté.

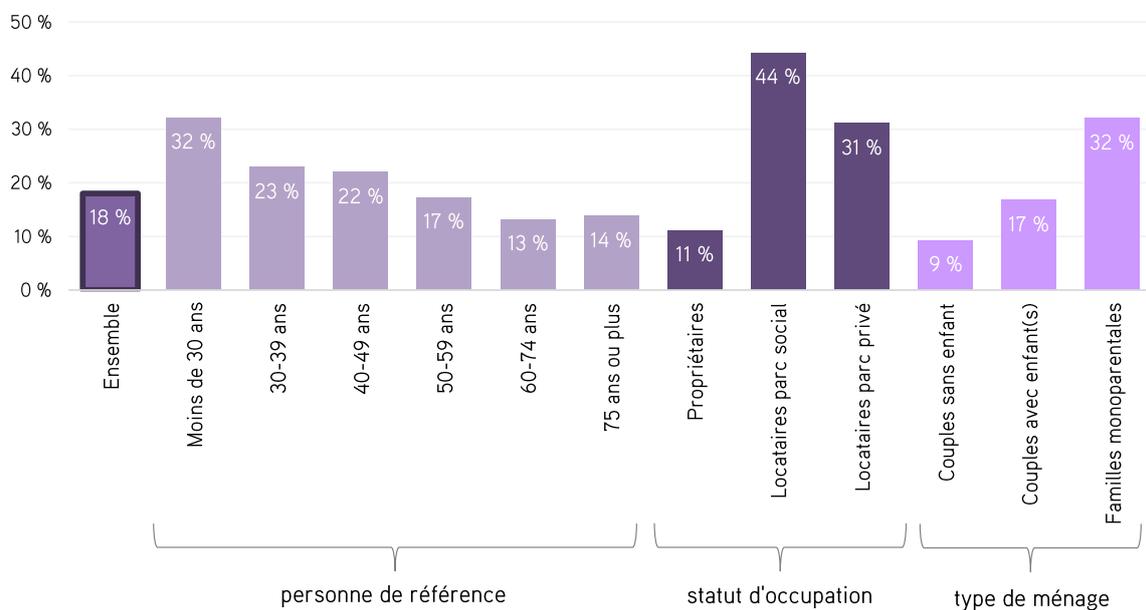
L'arrivée des enfants participe aussi à réduire le revenu disponible par unité de consommation. Le taux de pauvreté des couples avec enfant(s) est près de deux fois supérieur à celui des couples sans enfant. Les familles monoparentales sont les plus concernées par les situations de pauvreté : une famille monoparentale sur trois vit sous le seuil de pauvreté dans la 5C.

Sans surprise, les ménages résidant dans le parc social sont ceux dont le taux de pauvreté est le plus élevé (44%), mais les locataires du parc privé sont également fortement touchés par la pauvreté (31%). Les propriétaires de leur logement correspondent à un des profils les moins concernés par la pauvreté.

Part de la population vivant sous le seuil de pauvreté dans la 5C

Source : Insee, Filosofi 2020, au seuil de 60% du revenu médian national

Aide à la lecture : 32% des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans vivent sous le seuil de pauvreté ; 11% des ménages propriétaires de leur logement vivent sous le seuil de pauvreté.



Un taux de couverture Caf parmi les plus faibles du département

En 2021, le territoire de la 5C compte 8 870 foyers allocataires Caf représentant 19 354 personnes couvertes par au moins une allocation, soit 44% de la population. Il s'agit d'une des intercommunalités avec le plus faible taux de couverture du département, derrière Pyrénées Haut Garonnaises et Cagire Garonne Salat.

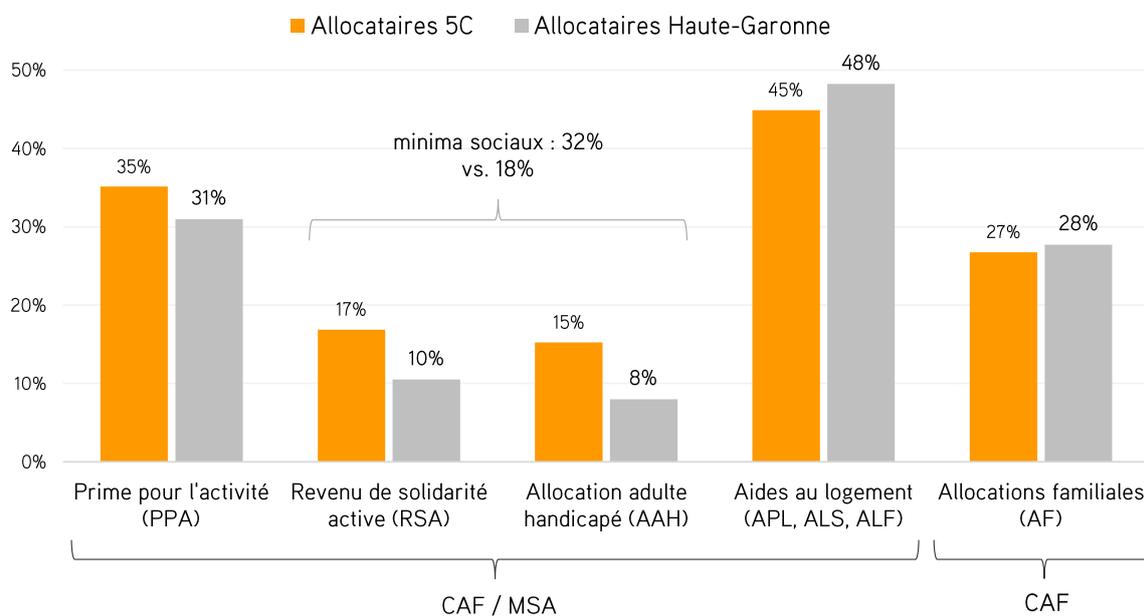
Concernant les principales prestations dispensées par la Caf, les aides au logement sont les plus répandues (45% des allocataires), suivies par la prime d'activité (35%) et les allocations familiales (27%). Les bénéficiaires des minima sociaux qui correspondent aux bénéficiaires du RSA et/ou de l'allocation adulte handicapé (AAH) représentent 32% des allocataires, une proportion nettement supérieure à celle observée à l'échelle du département (18%).

Répartition des prestations selon le nombre de foyers allocataires

Source : Insee/CAF/MSA, données 2021

Les allocations familiales (AF) versées par la MSA ne sont pas incluses dans ce graphique.

Aide à la lecture : 35% des allocataires CAF/MSA dans la 5C perçoivent la prime pour l'activité contre 31% à l'échelle du département.

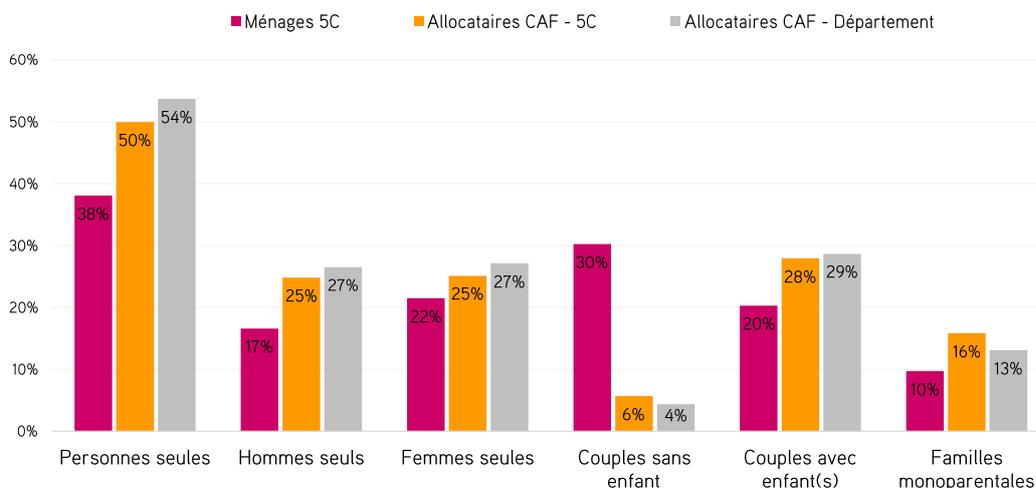


Cœur de cible des prestations Caf, les familles et les personnes seules sont les profils majoritaires parmi les allocataires. Un allocataire sur deux est une personne seule, autant d'hommes que de femmes. Les familles avec enfant(s) arrivent en seconde position : 28% de couples avec enfant(s) et 16% de familles monoparentales. Les couples sans enfant représentent 6% des allocataires. Cette répartition est assez proche de celle observée pour l'ensemble des allocataires de la Haute-Garonne.

Répartition comparée des allocataires CAF par type de ménage avec la structure de la population

Source : Insee RP2020, CAF 2021. Les prestations versées par la MSA ne sont pas incluses dans ce graphique.

Aide à la lecture : 38% des ménages de la 5C sont composés d'une seule personne, mais ils représentent la moitié des allocataires CAF, soit une proportion légèrement inférieure à celle des allocataires de l'ensemble du département (54%).



La comparaison du profil des allocataires avec celui des habitants de l'intercommunalité permet de représenter le public cible des prestations Caf mais il ne permet pas d'identifier d'éventuels profils pour qui le non-recours serait plus important. Autrement dit, les prestations étant soumises à des critères d'éligibilité, ce n'est pas parce qu'un profil est sous-représenté au sein des allocataires Caf par rapport à son poids dans la population que le non-recours est avéré. C'est en partie ce qui explique l'important écart pour les couples sans enfant.

La quantification du non-recours est un exercice difficile pour plusieurs raisons : les critères d'éligibilité sont nombreux et ils diffèrent selon les aides ; l'observation du niveau de ressources pour établir l'éligibilité se fait sur des périodes de référence différentes selon les aides (trois derniers mois, année précédente, etc.) ; les données disponibles pour établir la population théoriquement éligible ne sont pas assez précises et réactives (recensement, données fiscales agrégées, secret statistique, etc.) ; l'alternance entre l'approche individu / ménage complique la reconstitution des ressources à l'échelle du foyer.

Plusieurs travaux, principalement nationaux, ont tenté d'estimer la prévalence du non-recours au sein de la population. En 2022, la Drees a développé une méthode d'estimation du non-recours au RSA à partir d'un modèle de micro-simulation fiscale. Sous couvert de toutes les précautions indiquées par la Drees, en 2018, le taux de non-recours au RSA est estimé à 34% en moyenne par trimestre. La même approche a aussi été déployée pour la prime d'activité mais n'a pas permis d'aboutir à un résultat consolidé.

Face à ces difficultés, l'objectif de cette étude n'est pas de quantifier l'intensité du non-recours dans la 5C mais de décrire les causes sociales et matérielles qui peuvent en être à l'origine. C'est l'objet de la seconde partie.

Piste d'amélioration



Malgré les difficultés à quantifier le non-recours, un premier levier d'action pourrait consister à améliorer la connaissance du profil des bénéficiaires. Le versement des principales prestations sociales par deux organismes différents (Caf et MSA) complique, aujourd'hui, la connaissance globale des usagers. A titre d'exemple, dans le cadre de cette étude il n'a pas été possible d'obtenir des données comparables de la part des deux organismes, limitant l'analyse des bénéficiaires.

Cœur et Coteaux du Comminges



44 200 habitants en 2020
+0,03% par an entre 2014 et 2020
(+1,20% en Haute-Garonne)

45 habitants par km² (224 en Haute-Garonne)



24% de moins de 25 ans (vs. 32%)
30% de 65 ans ou plus (vs. 17%)



6 300 familles avec enfant(s)
soit 30% des ménages (vs. 33%)
dont **2 000 familles monoparentales**,
(soit 10% vs. 9%), dans 8 familles sur 10
c'est la mère qui est seule avec les enfants

7 900 personnes seules
soit 38% des ménages (vs. 41%)

26 000 logements en 2020

80% de résidences principales (vs. 88% en Haute-Garonne)
12% de logements vacants (vs. 7%)
8% de résidences secondaires (4%)



68% de ménages propriétaires (vs. 52%)

28% des résidences principales construites avant 1970 (vs. 12%)

150 logements autorisés par an entre 2012 et 2022

Source : Insee, recensement 2020 ; Pôle Emploi T1 2023 ; Insee Filosofi 2020



17 100 emplois en 2020
+161 emplois depuis 2014 (+0,9%)
contre +9,4% en Haute-Garonne)

15 900 actifs en emploi en 2020

3 360 demandeurs d'emplois (cat ABC)

9% de cadres parmi les actifs (vs. 26%)

54% d'employés / ouvriers (vs. 40%)



2 000 étudiants résidents
soit 4% de la population (vs. 9%
en Haute-Garonne)

23% de diplômés du supérieur parmi la
population non scolarisée (vs. 44%)

23% de non diplômés parmi la population
non scolarisée (vs. 14%)



19 490 € de revenu médian
(vs. 23 520 € en Haute-Garonne)

Taux de pauvreté :

**18% des habitants vivent sous le seuil
de pauvreté** (vs. 13%)

17% des couples avec enfant(s)

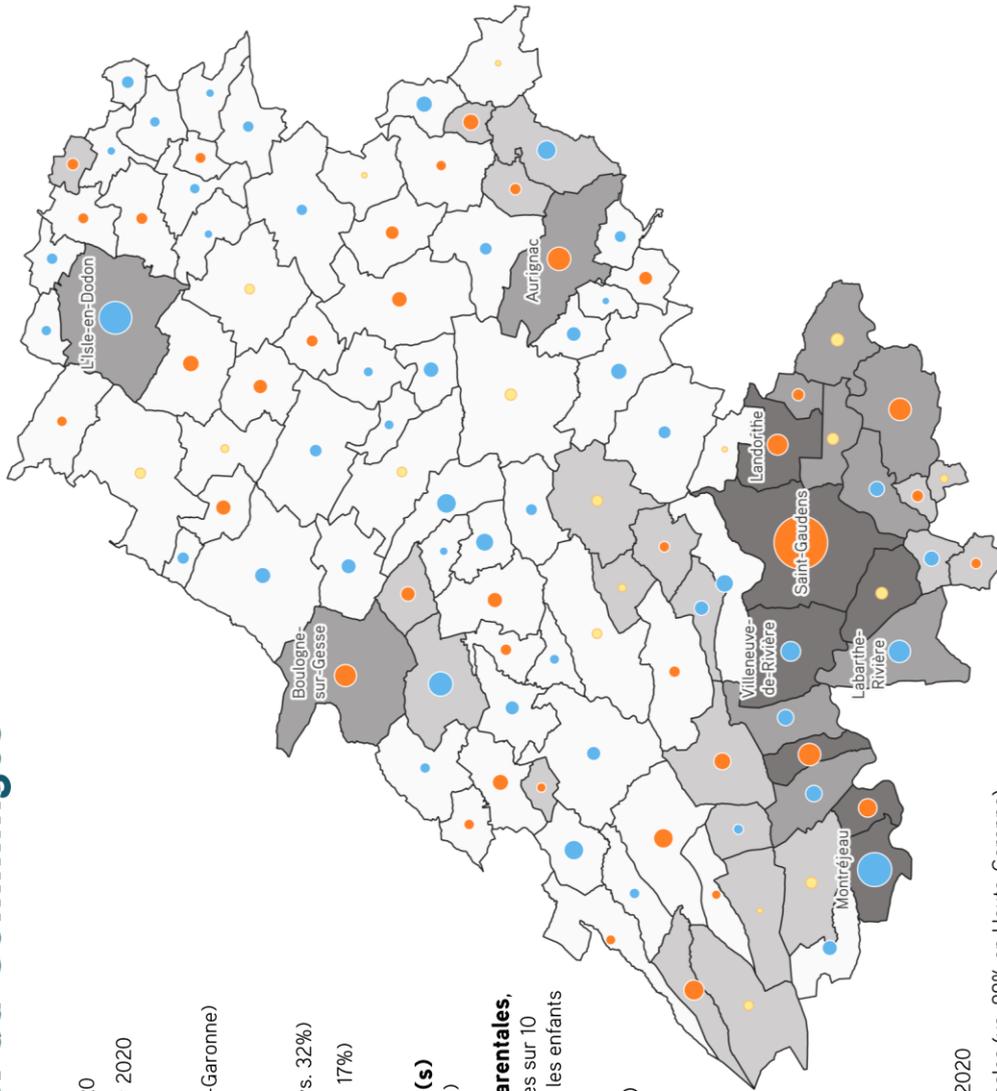
32% des familles monoparentales

9% des couples sans enfant

11% des propriétaires

44% des locataires du parc social

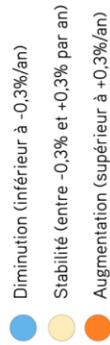
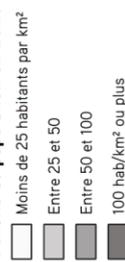
31% des locataires du parc privé



Evolution de la population (2014-2020)



Densité de population en 2020



Source : Insee, RP 2014 et 2020.
Traitement AUAT



Méthode et définitions :

La **typologie des intercommunalités du département** a été établie à partir d'un scoring portant sur 16 indicateurs sociodémographiques, économiques et liés à l'habitant.

La valeur de chaque indicateur pour chaque intercommunalité a été comparée à la moyenne départementale. Lorsque l'écart est inférieur à +/- 2 points, l'intercommunalité est considérée comme étant dans la moyenne départementale. Lorsqu'il est compris entre +/- 2 et 5 points, l'intercommunalité est considérée comme ayant un écart modéré avec le département, au-delà de +/- 5 points l'écart est jugé fort.

Indicateur mobilisés	Source
Structure par âge	Insee, recensement 2020
Type de ménage (familles, personnes seules, etc.)	Insee, recensement 2020
Type d'activité (actifs occupés, chômeur, retraité, étudiants, etc.)	Insee, recensement 2020
Durée du chômage pour les demandeurs d'emploi	Pôle Emploi, T1 2023
Catégorie socioprofessionnelle des actifs	Insee, recensement 2020
Niveau de diplôme	Insee, recensement 2020
Revenu médian déclaré	Insee, Filosofi 2020
Rapport interdécile (écart entre le premier et neuvième décile des revenus)	Insee, Filosofi 2020
Taux de pauvreté	Insee, Filosofi 2020
Population couverte par au moins une allocation Caf	Caf data, bénéficiaires en 2019
Statut d'occupation du logement (propriétaire, locataire privé ou social)	Insee, recensement 2020
Structure du parc de logements (maison, appartement, logements vacants, résidences secondaires)	Insee, recensement 2020
Dynamique annuelle de construction (nombre de logements autorisés pour 1 000 hab)	Sitadel 2012-2022
Période de construction des logements	Insee, recensement 2020
Dynamique d'évolution de la population	Insee, recensement 2014 -2020
Densité de population	Insee, recensement 2020

Le **taux d'activité** est le rapport entre le nombre d'actifs âgés de 15 à 64 ans et la population de cette tranche d'âge. Les actifs comprennent les habitants qui ont un emploi et ceux qui en recherchent un. En opposition, la catégorie des inactifs inclut toutes les personnes ne travaillant pas et ne recherchant pas activement un emploi ou n'étant pas disponible rapidement pour en occuper un.

Le **revenu déclaré**, ou revenu fiscal, comprend les revenus issus du travail, des indemnités chômage ou de maladie, des pensions d'invalidité ou des retraites. Il diffère de la notion de **revenu disponible** qui correspond aux ressources à disposition des ménages pour consommer et épargner, intégrant les mécanismes de redistribution (prestations sociales, impôts sur le revenu, prélèvements sociaux, etc.).

Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, le revenu est divisé par le nombre **d'unités de consommation (UC)**. Celles-ci sont généralement calculées de la façon suivante :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage,
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus,
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Le **rapport interdécile** est utilisé pour mettre en évidence les disparités de revenus au sein d'un territoire. Il représente l'écart entre les 10% d'habitants les plus pauvres et les 10% les plus riches. Lorsqu'il est faible cela signifie que la population est relativement homogène en matière de niveau de revenus et lorsqu'il est élevé cela indique que les disparités sont importantes.

Le **taux de pauvreté** correspond à la proportion de personnes dont le revenu disponible est inférieur à 60% du revenu médian national. En 2020, le seuil de pauvreté équivaut à un revenu disponible de 1 102€ par mois pour une personne seule et de 2 314€ pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans.

Le nombre de **logements autorisés** pour 1 000 habitants est un indicateur qui permet de mesurer la dynamique de construction d'un territoire. Un logement autorisé est un logement, non encore réalisé, dont la construction a été autorisée par un permis de construire ou une non-opposition à une déclaration préalable.



Les causes matérielles et sociales du non-recours aux prestations sociales

Cette seconde partie a pour objectif de présenter les freins que peuvent rencontrer les habitants du territoire de la Communauté de Communes Cœur et Coteaux du Comminges, pour accéder aux prestations sociales. Pour y répondre, cette étude s'appuie sur des entretiens réalisés avec des professionnels du territoire (voir encadré « Méthodologie des entretiens ») à l'automne 2023 et des éléments de connaissance existants (rapports et publications académiques). En mobilisant des données qualitatives locales et nationales, il est ainsi possible de distinguer les causes matérielles et sociales du non-recours qui s'observent dans d'autres territoires de France et celles qui sont propres au territoire de la 5C.

Comme indiqué dans l'introduction générale de cette étude, la notion de non-recours diffère de celle d'accès aux droits, puisque la première invite à raisonner à partir des pratiques concrètes d'un usager alors que la seconde se place du côté des mesures à mettre en place par les administrations pour garantir un accès effectif aux droits. Ainsi, la notion de non-recours « renvoie à toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre. » selon l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services (Odenore). Travaillant depuis une vingtaine d'années à l'observation, l'analyse et la diffusion des connaissances relatives à la question du non-recours dans différents domaines, l'Odenore distingue quatre types de non-recours :

- Le **non-recours par non-connaissance**, c'est-à-dire que l'offre n'est pas connue ou méconnue ;
- le non-recours par **non-demande, l'offre est connue** mais pas demandée ;
- le **non-recours par non-réception**, l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ;
- le **non-recours par non-proposition**, l'offre n'est pas proposée malgré l'éligibilité.

Dans la suite de cette étude, nous mobiliserons cette typologie de non-recours et montrerons comment elle s'incarne sur le territoire de la 5C.

Méthodologie des entretiens

Une vingtaine d'entretiens ont été menés auprès de salariés ou bénévoles de structures variées (services des collectivités, organismes et associations), intervenant dans le champ de l'accès aux droits, de l'insertion sociale et professionnelle, de l'éducation, de l'aide d'urgence ou du lien social, dans plusieurs communes du territoire. Cette diversité de structures interrogées permet d'avoir une vue d'ensemble des actions menées par ces acteurs de terrain, de broser les réalités territoriales du secteur et de représenter les différents chemins que prennent les habitants du territoire pour accéder aux prestations sociales.

Les structures ont été interrogées sur les missions qu'elles mènent sur le territoire d'étude, sur le profil des publics accueillis, les problématiques de non-recours qu'elles observent auprès des publics et des améliorations à mettre en œuvre selon elles pour lutter contre le non-recours.

La liste complète des personnes interrogées est renseignée en fin de document.

Les différentes formes de non-recours identifiées au travers d'entretiens auprès d'acteurs du territoire

Le non-recours par non-connaissance ou méconnaissance

Dans un article paru en 2013 dans la revue Informations Sociales, Philippe Warin affirme que d'après de nombreux travaux européens, le manque d'information est le premier obstacle empêchant les personnes ou les familles d'accéder aux prestations auxquelles elles ont droit. Des études plus récentes, notamment celle réalisée par le Secours Catholique et l'ODENORE en 2021, renouvellent ce constat d'un non-recours principalement lié à un manque d'information. L'association et l'observatoire évoquent un non-recours lié à la non-connaissance de l'offre en elle-même, à la méconnaissance de l'aide et de ses critères d'éligibilité et au manque de connaissance quant à qui s'adresser et quelles démarches réaliser.

Connaître les aides et les organismes qui les gèrent demande des compétences en termes de prise d'information (lecture, compétence cognitives) et de connaissance de la manière dont fonctionne le système de protection sociale français. Ainsi, la connaissance de l'existence des aides, des structures et des profils éligibles est inégalement maîtrisée par la population. Dans une récente étude, la Drees montrait qu'en France Métropolitaine la connaissance générale des prestations sociales existantes avait même reculé entre 2016 et 2020. Si cette baisse de la connaissance concernait toutes les catégories de population, elle était plus accentuée parmi les moins de 25 ans, les immigrés, les plus modestes, les ouvriers, la catégorie regroupant les agriculteurs/commerçants/artisans, les inactifs, les familles monoparentales et les personnes résidant dans le rural.

Un effet d'âge : des jeunes qui ne sont pas encore familiers avec le système de protection sociale...

Les structures rencontrées dans le cadre de cette étude et qui accompagnent principalement un public de jeunes adultes (Mission locale, Foyers de jeunes travailleurs, association Accept), **ont mentionné la non-connaissance des aides et des organismes chargés de verser des prestations financières, comme raison principale du non-recours des jeunes qu'elles rencontrent.**

L'association Accept, dont l'une des missions est d'aider les personnes LGBT+ qui sont en situation de grande précarité expliquait ainsi concernant les jeunes qu'elle accompagne :

« Souvent les jeunes ne connaissent pas les aides existantes (APL, RSA, etc.). Ils ne savent pas faire les démarches administratives, ne savent pas à qui s'adresser, où aller, ce qui existe. Ils sont complètement perdus et leur principale préoccupation est d'être à l'abri parce que souvent ils sont mis à la porte par leur famille et vivent temporairement chez des amis, mais cela ne peut pas être du moyen ou long terme. »

Marie-Hélène Cheapuis, responsable du foyer de jeunes travailleurs Le Vénasque, exprimait également la non-connaissance des jeunes qui arrivaient dans la résidence concernant les dispositifs existants (en particulier la prime d'activité) et leur **méconnaissance quant à la manière d'obtenir ce type d'information.** Stéphan Précigout, cadre à la mission locale de Haute-Garonne sur le secteur de Saint-Gaudens, expliquait également que les jeunes qui s'adressent à la mission locale, bien souvent, ne connaissent pas les organismes ou institutions existantes et leurs rôles. Ils pensent par ailleurs souvent que les droits sont automatiques et qu'aucune démarche n'est nécessaire pour les obtenir.

Ce constat local, est corroboré par d'autres études s'intéressants au non-recours des jeunes adultes et par les données statistiques issues du Baromètre Djepva sur la jeunesse. Dans un article publié en 2021, Benjamin Vial explique que si les jeunes peuvent « être informés de l'existence de certaines institutions publiques (Caisse d'Allocations Familiales ; Pôle Emploi ; Mission Locale), s'ils peuvent avoir entendu parler de certains dispositifs publics (Aides Personnalisées au Logement ; Service Civique ; Garantie Jeunes), ils disposent rarement d'informations précises sur l'organisation du système de protection sociale, sur le fonctionnement des administrations publiques, sur la réalisation des démarches administratives. »

La connaissance du champ de la protection sociale, des différents organismes, de leurs rôles et des aides existantes nécessite un temps d'apprentissage que n'ont pas forcément eu les plus jeunes. Pourtant, cela apparaît comme un enjeu important sur le territoire de la 5C où, en 2020, la part de jeunes de 15 à 24 ans qui ne sont ni en étude/formation ni en emploi est de 23%, contre 13% dans le département. Ainsi, bien que la part des jeunes soit faible dans le territoire, une partie de ceux qui restent ont un profil fragile et exposé.

Piste d'amélioration



Développer les temps d'information et de formation sur le système de protection sociale et la réalisation de démarche administratives pourrait sensibiliser plus tôt les habitants du territoire aux moyens de faire valoir leurs droits aux prestations sociales, selon plusieurs rapports du CESE (2012 et 2015).

... et des personnes âgées éloignées de l'information

Un rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits, publié en 2016, relevait que **parmi les personnes âgées, ce sont plus particulièrement les plus pauvres et en situation d'isolement (géographique, familial et social), qui sont concernées par le non-recours**. La principale cause du non-recours de cette population est la non-connaissance.

Au sein du territoire Cœur et coteaux du Comminges, ce type de non-recours chez les personnes âgées peut être lié à la difficulté d'accéder aux administrations, à des difficultés d'accès à internet couplé d'une faible maîtrise des outils informatiques alors que beaucoup d'informations transitent par ce biais, et à des parcours de vie qui ont maintenu ces personnes éloignées des prestations sociales et de leurs connaissances. Comme le rapportait Christian Farçy, directeur du Bus Mobile Informatique, beaucoup de personnes âgées ne s'informent pas sur les aides qu'elles pourraient percevoir estimant qu'elles n'en sont pas bénéficiaires : « De toute ma vie, je n'ai jamais eu droit à rien, ce n'est pas maintenant que ça va commencer. ». En outre, des problématiques de renforcement de l'isolement des personnes âgées ont été soulevés à plusieurs reprises dans les entretiens, notamment par les structures qui interviennent dans le nord du territoire.

Dans le cadre de l'expérimentation Territoire Zéro Non-Recours, le Conseil Départemental de Haute-Garonne a développé un kit d'aller-vers pour lutter contre la méconnaissance des droits. Ce kit a été conçu de manière partenariale et itérative, au plus près des publics ciblés : les agriculteurs et les personnes de plus de 50 ans. Ce kit comprend du mobilier afin de proposer un stand pouvant être déployé sur l'espace public, un guide par profil cible d'explication des aides existantes en veillant à ce que le vocabulaire soit facilement compréhensible et une cartographie permettant de représenter les offres de services sur chaque territoire. Dès 2024, ce kit sera déployé dans le Département ².

Piste d'amélioration



Dans plusieurs entretiens, l'enjeu de communication des aides existantes a été mentionné. La diversité des canaux de communication à mobiliser a été mentionné comme moyen possible de lutter contre le non-recours : télévision, radio, journaux, affiche. Néanmoins, les informations écrites doivent veiller à être facilement compréhensibles par tous, à l'image du kit développé par le Conseil Départemental.

² <https://www.haute-garonne.fr/actualite/acces-aux-droits-le-departement-la-rencontre-des-haut-garonnais>

Une maîtrise de la langue française et de la lecture qui éloigne certains publics de la connaissance et de la bonne compréhension des aides

Dans le cadre de l'étude sur le non-recours à la complémentaire santé pilotée par la Drees, il avait été mis en évidence que les personnes récemment arrivées en France étaient très représentées parmi les personnes qui ne connaissaient pas la complémentaire santé solidaire. Les difficultés qu'elles pouvaient rencontrer concernaient à la fois la connaissance des aides et du fonctionnement du système administratif, notamment lié à la barrière de la langue. La non-connaissance des aides par les personnes récemment arrivées en France a également été mentionnée par quelques structures interrogées dans le cadre de l'étude.

Toutefois, la question de la maîtrise de la langue française et en particulier la lecture ne concerne pas uniquement les personnes immigrées. En effet, il a été soulevé lors de plusieurs entretiens que de nombreuses personnes sont dans des situations de quasi-illettrisme ou rencontrent de très grandes difficultés à lire et comprendre les termes inscrits dans les documents. Régis Boulay, Principal du collège Léon Cazeneuve à l'Isle-en-Dodon, expliquait lors de l'entretien que nous avons réalisé avec lui sur les problématiques de non-recours aux bourses par les parents d'élèves de son établissement, qu'il observait de l'illettrisme parmi les familles et qu'un certain nombre de parents ne sont pas à l'aise avec la lecture.

Des niveaux de diplômes et des professions qui conditionnent la connaissance des aides

Selon l'étude de la Drees portant sur la connaissance des prestations sociales, les personnes titulaires d'un niveau Bac +2 et plus, connaissent mieux les prestations sociales que les personnes qui ont un niveau de diplôme inférieur. Or, le niveau de diplôme est faible sur le territoire en comparaison du reste du Département en 2020.

Diplôme le plus élevé de la population non scolarisée de 15 ans ou plus en 2020

	5C	Haute-Garonne
Population non scolarisée de 15 ans ou plus	35 276	1 001 260
Aucun diplôme ou certificat d'études primaires	23%	14%
BEPC, brevet des collèges, DNB	7%	5%
CAP, BEP ou équivalent	28%	20%
Baccalauréat, brevet professionnel ou équivalent	19%	18%
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 2	10%	13%
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 3 ou bac + 4	8%	12%
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 5 ou plus	6%	18%

Source : Insee, Recensement population, 2020.

Le niveau de diplôme conditionne souvent l'accès à certains emplois et donc la profession occupée. Ainsi, dans cette même étude, la Drees pointe que les professions sont inégalement touchées par la non-connaissance des prestations sociales : les inactifs, les ouvriers et les agriculteurs/commerçants/artisans sont ceux qui connaissent le moins de prestations. Néanmoins, la spécificité de certaines professions (valeurs associées au métier, isolement dans la pratique du métier) pourrait expliquer une plus grande méconnaissance des aides sociales.

Dans le cadre d'une étude sur le non-recours au RSA des exploitants agricoles, Clara Deville avait mis en évidence qu'une partie des exploitants agricoles rencontrés « manifestent une ignorance ou une mauvaise connaissance du RSA et se déclarent en difficulté pour réaliser les démarches de demande (ils ne savent pas à qui demander, quand le faire, etc.) ». Ce sont souvent des personnes isolées professionnellement et socialement, qui développent un fort sentiment de précarité, qui connaissent un manque de support débouchant sur une situation de non-recours contraint.

Ce constat d'un non-recours par non-connaissance particulièrement forte chez les exploitants agricoles est confirmé localement par Madeleine Gary de la MSA qui expliquait dans le cadre de l'entretien réalisé pour cette étude :

« Les exploitants sont souvent étonnés de pouvoir bénéficier du RSA qu'ils imaginent être limitée aux personnes sans activité professionnelle. Le monde agricole forme une communauté mais au sein de laquelle le sujet des aides sociales n'est pas aisément abordé. »

Des espaces ruraux marqués par un éloignement physique aux sources d'information

Enfin, l'étude de la Drees pointait une méconnaissance des prestations sociales plus forte dans le milieu rural que dans les espaces plus urbanisés. L'une des causes peut être liée au profil social des habitants du rural (plus souvent âgés et peu diplômés). Une autre cause peut être liée à l'éloignement physique aux locaux des organismes, principalement concentrés à Saint-Gaudens, la mobilité ayant été fréquemment mentionnée comme un frein à l'accès aux droits. Une autre cause pourrait être celle de la prise d'information par le numérique dont les outils sont moins diffusés et maîtrisés par les habitants du secteur, et les réseaux moins développés.

Piste d'amélioration



Poursuivre le développement d'actions d'aller vers et les démarches itinérantes afin de réduire l'éloignement physique aux sources d'information d'une partie des habitants.

Comme évoqué dans le cadre du rapport de Christophe Sirugue commandé par le Premier Ministre et publié en 2016, il semblerait important de simplifier les dispositifs pour réduire le non-recours et la complexité administrative.

Le non-recours par non-demande

La non-demande est la seconde forme de non-recours la plus importante selon la Drees (2020). Ses causes peuvent varier et s'accumuler : découragement et abandon devant la complexité des démarches, freins psychologiques (peur de la stigmatisation, sentiment de culpabilité, etc.), freins politiques (refus de dépendre de l'offre publique), ou encore l'arbitrage économique.

Des démarches complexes et qui doivent être de plus en plus réalisées en autonomie et de manières dématérialisées

La complexité des démarches et la faible maîtrise des outils numériques sont régulièrement pointées dans les études sur le non-recours par non-demande comme autant d'obstacles à la demande de prestation sociale. Cela a également été le cas dans le cadre des entretiens réalisés pour cette étude.

La démarche de demande de prestation peut se présenter en plusieurs étapes : il faut connaître l'aide et savoir à qui s'adresser pour l'obtenir (cf. la partie sur le non-recours par non-connaissance) ; il faut ensuite savoir formuler sa demande auprès des organismes pour être orienté vers la bonne prestation ; puis remplir correctement les formulaires, récupérer et transmettre les bons papiers administratifs demandés ; suivre sa demande ; continuer à informer son dossier. Ces différentes étapes peuvent se dérouler de manière linéaire, mais des obstacles supplémentaires peuvent surgir et complexifier la démarche voire nécessiter l'intervention d'une assistante sociale. Entre chacune de ces étapes des situations d'abandon peuvent être observées.

Formuler sa demande

Dans son étude sur les personnes précaires résidant dans des espaces ruraux et cherchant à obtenir le RSA, Clara Deville montre que la formulation du besoin peut être complexe pour des personnes peu habituées au langage administratif. Elle évoque dans son article paru en 2018, plusieurs exemples (p.28) dont celui de :

« M. Taydu, habitant d'un hameau du canton de Sainte-Foy-la-Grande que je conduis à la MSA de Libourne, explique à l'agent de préaccueil : « Je viens ici parce que j'ai des problèmes avec ma maison ». Il repartira avec le conseil de télécharger sur le site internet une demande d'allocation logement. En réalité, M. Taydu ne parvient plus à payer son loyer parce qu'il est sans ressources depuis plusieurs années. »

Si nous avons peu eu échos de situations similaires à celles observées par Clara Deville, c'est notamment parce que dans le cadre de cette étude une partie des professionnels interrogés faisaient face à des habitants étant déjà parvenus à formuler leur demande. Néanmoins, une partie des acteurs sociaux ont souvent mentionné que c'est en réalisant des bilans et en posant de nombreuses questions aux personnes qui s'adressaient à eux, qu'ils se rendaient compte qu'elles pouvaient bénéficier de certaines aides.

« Certaines personnes viennent parce qu'elles sont embêtées, dans des situations complexes. On [les conseillers] creuse en posant des questions et on se rend compte que les personnes pourraient bénéficier d'aides sociales dont elles ne disposent pas, et les renvoient vers les assistantes sociales. », Nathalie Encausse, Maison France Services, Boulogne-sur-Gesse.

Remplir correctement les formulaires et transmettre les bons documents

Dans le cadre de son rapport sur le non-recours, l'Odenore et le Secours Catholique expliquent que **la constitution du dossier de demande est vécue avec appréhension par les personnes et qu'elles sont inquiètes à l'idée de mal remplir le dossier, de ne pas savoir faire ou de mal comprendre le langage administratif**. Cette complexité vécue est également liée à la production de justificatifs. Ces difficultés sont bien plus fortes pour les personnes aux situations sociales et professionnelles instables.

Dans le territoire de la 5C, **la complexité des formulaires a également été présentée comme un frein important dans la demande des prestations sociales**. Interrogée sur les causes du non-recours des habitants du territoire, Pauline Louvet de l'EVS de l'Isle-en-Dodon explique : « Il y a un vrai souci dans la compréhension des documents (en termes de lecture et de compréhension des termes). Il faut accompagner les personnes dans leurs démarches sinon ils n'y arrivent pas. »

Comme l'expliquent Hélène Revil et Philippe Warin, dans un article sur le lien entre numérique et non-recours, si pour certains la dématérialisation est perçue « comme un « facilitateur » de l'accès aux droits et aux services, pour d'autres, au contraire, elle est « génératrice » ou « activatrice » de difficultés. ». **La dématérialisation des formulaires vient complexifier la démarche de demande**, d'une part parce qu'elle nécessite de disposer des outils et de les maîtriser, d'autre part parce qu'elle peut nécessiter de demander de l'aide ou de transmettre ses identifiants et mots de passe lors des étapes de remplissage des dossiers :

« Après le fait de ne pas savoir qu'ils peuvent bénéficier des aides, l'autre raison principale du non-recours c'est le découragement lié à la constitution du dossier. Dans le milieu rural, par manque de formation et d'équipement, le numérique a rendu plus difficile l'accès aux droits. Les personnes âgées qui se forment évoquent leur gêne à demander toujours à leur entourage de leur faire leurs démarches. Il leur est difficile de se sentir dépendante pour l'administratif qu'elles ont toujours géré seules mais dont la dématérialisation leur a fait perdre les repères. », selon Christian Farcy, Directeur du bus informatique.

Dans ce contexte de compétences administratives et numériques nécessaires à la constitution des dossiers, l'accompagnement social est un moment clé de l'accès aux droits. Toutefois, ce ne sont pas nécessairement les missions premières des acteurs du territoire rencontrés que de remplir les dossiers de leurs bénéficiaires. Sollicitée par l'Odenore et le Secours Catholique dans le cadre de la réalisation de leur rapport sur le non-recours, Clara Deville explique que la modernisation des guichets mise en place par les organismes et administrations a transformé les modes d'accueil des administrés et a mis à distance les plus précaires. Dès lors, **le secteur associatif voit arriver à ses portes de nouveaux publics en demande d'accompagnement dans la réalisation des démarches administratives**. Les extraits d'entretiens suivants montrent comment, dans le territoire de la 5C, une part du travail administratif et d'accompagnement de l'accès aux droits se reporte sur le secteur associatif :

« Mon travail n'est pas de faire les démarches pour les gens, mais ils ont parfois tant de difficultés que je le fais quand même parce qu'ils ne savent pas comment faire. Une partie des personnes bénéficiaires de l'épicerie ne maîtrisent pas bien la langue française ou ne savent pas forcément lire ; des personnes âgées qui n'ont pas les connaissances et le matériel informatique pour réaliser les démarches ; certaines personnes ont des difficultés intellectuelles : personnes qui ont du mal à structurer leur pensée et donc à remplir les documents ; par ailleurs le manque d'argent peut entraîner un stress qui fait que les personnes sont dépassées ; des personnes âgées en veuvage qui ne s'occupaient d'aucune démarche administrative et qui sont dans un état émotionnel dégradé rencontrent beaucoup de difficultés à réaliser ces démarches seuls. », Agnès Pradet, La Casa.

« Les gens ne savent pas utiliser les outils numériques ou ont peur de mal faire donc au centre social on les accompagne. On fait avec les personnes, c'est-à-dire qu'on remplit les dossiers avec eux, ouvrent des comptes/espaces personnels, créent des adresses mails, scannent des documents, on fait le suivi des dossiers avec eux, vérifient avec eux s'ils reçoivent des mails, etc. Il faut faire la démarche du début à la fin avec les habitants. Il y a des gens qui n'arrivent pas à retrouver les papiers, ils arrivent avec des pochettes entières de documents. Ils viennent au centre social parce qu'il y a des administrations où ils ne seraient pas pris en charge. », Florence Bordeneuve, Centre social Azimut.

Piste d'amélioration



Faciliter les liens entre les organismes et les associations pour que celles-ci puissent aisément solliciter un référent unique en mesure de répondre à leurs questions, de leur communiquer des informations sur les dossiers qu'elles accompagnent.

Suivre sa demande et continuer à informer son dossier

Une fois la demande déposée, il s'agit pour les personnes de suivre leur dossier, de fournir les documents supplémentaires demandés et de mettre à jour leurs informations fiscales ou familiales. Là encore, ces démarches demandent aux personnes d'être familier avec le fonctionnement administratif et de vérifier régulièrement leurs espaces personnels.

Marie-Hélène Cheapuis, responsable du Foyer de jeunes travailleurs, explique que le système de contemporanéisation des ressources a changé les attendus en termes de suivi administratif :

« Cela demande d'envoyer régulièrement des documents/justificatifs. Alors qu'auparavant on donnait les papiers une fois par an, il faut désormais les envoyer 4 fois par an. Ça demande de faire de la veille et d'être au courant et totalement autonome sur les démarches et cela produit encore plus de distances entre les jeunes et les démarches administratives. »

Par ailleurs, cette veille concernant les démarches à effectuer, les documents à récupérer puis à fournir, le tout de manière dématérialisé, peut être complexe à mettre en œuvre pour les habitants du territoire, comme l'explique Séverine Soldeville, CIAS Cœur Coteaux Comminges et à la Maison France Services de l'Isle-en-Dodon :

« Il y a des grosses difficultés avec la CSS. Dès lors qu'ils ont créé leur espace Améli, tout est dématérialisé et les communications et réponses viennent par mail ou sur leur espace. Ils n'ont pas forcément de connexion internet et ne vérifient pas régulièrement leur boîte mail, donc ne savent pas qu'ils doivent renouveler leurs statuts et c'est souvent lorsqu'ils vont chez le médecin ou à la pharmacie qu'ils se rendent compte qu'ils n'ont plus leurs droits. »

Cette complexité des démarches peut déboucher sur des situations d'abandon et de non-demande. Dans le cadre de plusieurs entretiens, des situations dramatiques ont été évoquées et sans l'aide et l'accompagnement des travailleurs sociaux et associations, des personnes auraient abandonné les démarches.

Une pauvreté diffuse qui invite à minimiser sa situation et protéger son image de soi

Le rapport de l'Odenore et du Secours Catholique montre qu'une partie **des personnes justifient le non-recours par le fait qu'elles ne seraient pas prioritaires pour être aidées** car il existe des situations plus graves que les leurs. **D'autres personnes quant à elles expliquent vouloir faire preuve de mesure dans leur usage du système de protection sociale.** Clara Deville, dans son travail sur la demande de RSA des exploitants agricoles, explique quant à elle que « la non-perception du RSA consiste en une protection de leur confiance en soi : percevoir de l'argent public les conduirait à avoir d'eux-mêmes une opinion négative. ».

Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette étude mentionnent cette **culpabilité ou honte à demander des aides sociales, dans un secteur rural où l'interconnaissance est forte.** Selon Pauline Louvet, de l'EVS de l'Isle-en-Dodon, de nombreuses personnes ne demandent pas de prestations ou d'aides ponctuelles (aide à la

pompe, chèque énergie, etc.) parce qu'elles craignent d'être perçues « comme quelqu'un qui profite des aides sociales ». Elle poursuit en expliquant que dans ces petites communes « faire la demande alors que le voisin ou les autres ne le font pas peut être un vrai frein. »

Pour Lisa Ibourki, le **discours de la figure de l'assisté participe à faire culpabiliser les personnes**. Afin de déjouer le sentiment de honte qui les conduit au Secours Catholique, des personnes se présentent pour faire du bénévolat alors qu'elles ont également un profil de demandeur. Et ensuite, parce qu'elles côtoient des personnes rencontrant les mêmes difficultés, le bouche à oreille se diffuse permettant à l'entourage de venir demander de l'aide puis finalement certaines franchissent le cap pour elles même.

Le non-recours comme comportement de protection vis-à-vis de la confiance en soi n'est pas propre au territoire de la 5C. Néanmoins et comme cela a été exposé dans la première partie de cette étude, le territoire concentre le taux de pauvreté le plus haut du Département (18%) et le revenu médian est le plus bas du Département. Or, le sentiment de pauvreté est subjectif. Se sentir pauvre dépend du contexte dans lequel on vit, de sa propre trajectoire, du montant de ses dépenses contraintes, etc. Autrement dit, il y aurait sur le territoire de la 5C une exposition à la pauvreté qui conduirait les personnes à minimiser leur situation et les maintiendrait éloignés de la demande d'aides sociales. Cette question d'une pauvreté diffuse et de son effet sur le non-recours a été évoquée dans plusieurs entretiens. Selon Pauline Louvet, le « niveau de vie est globalement bas et avec peu de sous on peut quand même avoir une vie sociale et ne pas se sentir pauvre. ». Pour Madeleine Gary de la MSA, les agriculteurs du secteur ont l'habitude de vivre « à la rude » et donc ne demandent pas d'aides.

Piste d'amélioration



Promouvoir une communication visant à lutter contre la stigmatisation associée à la réception d'aides sociales. Poursuivre les groupes de paroles entre pairs, organisés notamment par la MSA, pour dépasser le sentiment de honte à la demande qui subsiste chez certains.

Un arbitrage en termes de coûts matériels et temporels

Ponctuellement évoqué dans les entretiens, et en particulier dans des communes éloignées de Saint-Gaudens, le **non-recours par prise en compte du coût-bénéfice** que le Secours Catholique et l'Odenore avait également observé dans le cadre de leur étude semble rester marginal, mais tout de même existant. Il est principalement pris en exemple pour évoquer le coût de déplacement d'un point de vue financier et temporel de certaines démarches :

« Les gens se découragent parce que parfois l'aide ou la réponse est minime alors qu'ils ont fait beaucoup d'efforts pour demander de l'aide. (...) L'Isle-en-Dodon est loin de Saint-Gaudens. Parfois, ça peut prendre une demi-journée aux gens pour aller récupérer un chèque de 60€... », Laurent Lévêque, Association ICI.

« La résignation est très forte sur le secteur. L'idée de faire des démarches couteuses en énergie n'est pas perçue comme indispensable. », Pauline Louvet, EVS.

Bien que peu mentionné, cette cause du non-recours soulève des enjeux liés à la mobilité, qui pour leur part ont été souvent évoqués dans les entretiens. En effet, la capacité à se déplacer vers les lieux d'accès aux droits peut poser un véritable souci pour certains habitants. Par ailleurs, la fermeture d'antennes de différents organismes et la réduction du nombre de leurs permanences au sein des Maisons France Services renvoie de fait les habitants vers Saint-Gaudens. Ainsi, la Maison France Services de l'Isle-en-Dodon explique, au mois de novembre 2023, que la permanence MSA est complète jusqu'en mars 2024. Les difficultés matérielles et temporelles pour obtenir un rendez-vous avec un conseiller font peser sur les associations et assistantes sociales le travail d'interface entre les demandeurs et les organismes.

Le non-recours par non-réception

Plusieurs raisons sont associées à ce type de non-recours, notamment le nombre d'aides limitées, l'abandon de la démarche par la personne ou l'erreur administrative (de la part de l'administration ou de la personne demandeuse). Cette forme de non-recours est le plus souvent temporaire, mais elle peut néanmoins représenter de vraies difficultés pour les personnes concernées. Elle peut par ailleurs être complète ou partielle (demander une prestation, mais n'en recevoir qu'une partie).

Des aides et des dispositifs limités

Certains dispositifs ou aides ont un nombre de places limitées et peuvent donc déboucher sur une non-réception de l'offre par les demandeurs. Cela est particulièrement le cas dans les champs du logement et de l'insertion professionnelle, en particulier pour les jeunes. Cette forme de non-recours n'a pas été évoquée lors des entretiens sur le territoire de la 5C. Néanmoins, il est possible de s'interroger sur l'effet des listes d'attente pour bénéficier d'un rendez-vous avec un conseiller d'organisme ou une assistante sociale sur le territoire :

« Les bénéficiaires nous font part des difficultés qu'ils rencontrent pour avoir des rendez-vous ou avoir au téléphone les assistantes sociales au téléphone. Ils attendent de l'aide car ils sont en situation de divorces ou de grande précarité, leurs aides sont parfois suspendues. Lors du forum [sur l'accès aux droits] on est allé voir les assistantes sociales. Elles nous ont dit que c'était un mois d'attente, mais nous on entend des délais plus longs de la part de nos bénéficiaires. », Bénévole, Secours Populaire

L'erreur administrative ou de déclaration

Les erreurs administratives ou dans les déclarations peuvent provoquer des situations de non-recours et peuvent déboucher sur des rappels de droits par l'administration. L'étude de l'Odenore et du Secours Catholique évoque les évolutions fréquentes de la situation professionnelle des bénéficiaires du RSA et dès lors la complexité à informer leurs changements de ressources, pouvant déboucher sur des situations d'indus et de rappels. Des situations de ce type ont également été évoquées sur le territoire de la 5C :

« Certains font des erreurs lors des déclarations trimestrielles ou ne savent pas qu'il faut déclarer quelque chose. C'est le cas d'une personne qui a eu l'AAH coupée et l'aide n'est toujours pas revenue. Il ne touche plus rien depuis plusieurs mois, on lui a annoncé qu'il a une dette, mais comme il est dans une démarche de récupération de ses droits, il estime qu'il n'a rien à rembourser (voire il ne peut pas financièrement) puisqu'on lui doit de l'argent. A chaque fois on lui demande un nouveau document ou un document qu'il a d'ores et déjà envoyé. Il explique qu'il va tout arrêter parce qu'il n'en peut plus. », Nathalie Encausse, Maison France Services, Boulogne-sur-Gesse

L'abandon de la démarche

Peu étudiée dans les travaux, l'abandon des démarches a été évoquée par les acteurs du territoire interrogés en particulier sous deux formes : la longueur des délais et la difficulté du transfert des dossiers lors d'un changement de département.

Une fois la demande déposée, **les longs délais et les lourdeurs administratives** peuvent conduire à l'abandon des demandes, en particulier par les personnes les plus précaires et qui se trouvent le plus dans des situations d'urgence :

« On observe des abandons de personnes qui entament des grosses démarches à cause de la lourdeur administrative. Il manque toujours un papier. Je pense à quelqu'un qui est dans une démarche et depuis juin/juillet, il manque toujours un document ou une information, il renvoie régulièrement les mêmes papiers, on lui demande de refaire la démarche complète dès le début. S'il n'y avait pas de services pour l'aider et l'accompagner pour qu'il ne soit pas seul, il aurait déjà abandonné. », Séverine Soldeville, CIAS Cœur Coteaux Comminges et Maison France Services, l'Isle-en-Dodon

D'après les entretiens réalisés, les mobilités résidentielles ou professionnelles et en particulier les changements de départements ou de caisses qui gèrent les dossiers semblent amener du découragement chez les bénéficiaires et du non-recours temporaire.

« Les droits ne suivent pas toujours d'un département à l'autre. Or, ce sont souvent des jeunes en situation de mobilité résidentielle. Ça leur demande de tout refaire, etc. Ça peut être décourageant pour eux. », Marie-Hélène Cheapuis, Habitat Jeunes

La dernière forme de non-recours par non-réception qui a été mentionnée dans le cadre de cette étude est liée aux prises de contact. Alors que des habitants du territoire sollicitent un organisme, ils sont recontactés par téléphone, souvent en numéros masqués. Fréquemment, ces **prises de contact en numéros masqués n'atteignent pas les demandeurs**, car ceux-ci se méfient par crainte que ce soit une arnaque ou quelqu'un à qui ils doivent de l'argent. C'est notamment le cas pour le 115, qui rencontre des difficultés à recontacter les personnes qui les ont appelés une fois.

Piste d'amélioration



Pour les situations d'urgence, proposer aux associations un chemin d'instruction des dossiers spécifiques, afin de faciliter les démarches des demandeurs et d'activer plus rapidement les droits aux prestations sociales.

La non-proposition : l'offre n'est pas proposée malgré l'éligibilité

Forme du non-recours la moins évoquée dans les études, la « non-proposition » peut néanmoins exister. Certains professionnels peuvent en effet provoquer du non-recours par méconnaissance des différentes aides, par contraintes institutionnelles (lorsque les aides sont contingentées et que les professionnels anticipent des budgets insuffisants), par leurs postures et pratiques qui peuvent dissuader et invalider des demandes.

Dissuader par les postures et les pratiques

Cette forme de non-recours est en partie limitée par le développement des démarches administratives par voie électronique. Néanmoins, les personnes qui réalisent leurs démarches aux guichets peuvent encore expérimenter le pouvoir discrétionnaire des agents. Parce que les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude l'ont été auprès de professionnels ou de bénévoles et non auprès de demandeurs, ce type de non-recours est complexe à identifier sur le territoire.

Toutefois, à partir de l'analyse des entretiens réalisés, le nombre limité d'assistantes sociales sur le territoire, les délais d'attentes longs pour obtenir un rendez-vous avec elles ou lors des permanences des organismes et l'augmentation du nombre de demande, peuvent avoir un effet dissuasif sur le recours à une aide ou prestation sociale.

S'il a été mentionné dans cette étude la manière dont la complexité des démarches peut décourager les demandeurs du territoire, cela peut également être le cas de certains bénévoles qui selon Lisa Ibourki du Secours Catholique, « finissent par se décourager d'accompagner les ménages pour obtenir les aides ponctuelles de l'Etat (ex. chèque énergie) face à la lourdeur des procédures, aux délais excessifs et au coût d'entrée important pour une aide ponctuelle. »

Méconnaître les aides

Les aides et prestations évoluent au fil des années et émanent d'organismes différents, certains professionnels peuvent méconnaître certaines aides et leurs conditions d'éligibilité. Il a ainsi été évoqué lors d'entretiens des aides dont les professionnels ou bénévoles avaient entendu l'existence, mais dont ils ne connaissaient pas les conditions ni où trouver des informations :

« Je sais qu'une aide existe en lien avec les déménagements, mais dans la pratique je ne sais pas comment la demander. Donc je ne peux pas la proposer à un bénéficiaire. », Agnès Pradet, La Casa

Ces notes prises lors d'un entretien illustrent les difficultés que peuvent rencontrer certains professionnels pour obtenir une information fiable et mise à jour :

Il y aurait une allocation logement pour les propriétaires qui ont de petits revenus, mais impossible de trouver de l'information à ce sujet. Au fil de la discussion, il s'agirait de l'APL accession qui ne peut plus être demandée aujourd'hui, mais qui serait toujours versée (?). Dans tous les cas, cet exemple est intéressant pour montrer de quelle manière la multiplicité des dispositifs, le manque d'information autour des dispositifs existants, la manque de lisibilité de l'existence ou non d'un dispositif auparavant existant, rendent le travail compliqué pour des professionnels de l'accompagnement aux droits.

Piste d'amélioration



Proposer des formations aux bénévoles concernés par l'accès au droit afin de leur présenter l'ensemble des structures et des aides existantes. Aujourd'hui la majorité des bénévoles sont contraints de se former par eux-mêmes, augmentant le risque de fournir une information partielle ou erronée aux usagers.

Les bénévoles étant souvent des personnes âgées elles-mêmes confrontées à la fracture numérique, la mise en place d'ateliers de formations dédiés aux bénévoles sur les outils numériques pourrait faciliter leur accompagnement des usagers.

Cartographie des points d'accès aux droits

L'identification des structures et des lieux d'accès aux droits est un premier levier de lutte contre le non-recours. Une cartographie de ces points d'accès dans le territoire de la 5C a été coconstruite avec l'aide de l'ensemble des personnes rencontrées en entretiens. A l'image de cette étude, ce sont les structures dispensant des informations sur l'accès aux prestations sociales qui ont été représentées. Les accès à la santé ou à la justice par exemple ne font pas partie du champ de l'étude.

La classification des structures en légende a été réalisée selon la thématique de leur principale mission. Cela ne signifie pas que les structures n'ont pas d'autres missions. A titre d'exemple, les Restos du Cœur ont été classés dans « Urgence et aide alimentaire » mais ils œuvrent également pour le lien social ou l'insertion sociale.

Dans la mesure du possible, nous avons tenté de nous approcher de l'exhaustivité. Néanmoins, il est possible que certains acteurs ne soient pas référencés sur la carte. Nous avons fait le choix de ne pas représenter les structures sans implantation physique sur le territoire. Par exemple, l'association Petits Frères des Pauvres qui œuvre sur des missions d'urgence et de lien social n'apparaît pas car elle n'a pas de local d'accueil. Au même titre, la caisse de retraite CARSAT qui tient une permanence de quelques heures par mois au sein des Maisons France Services n'a pas été référencée.

Points d'accès aux droits

- | | |
|--|---------------------------------|
| 1 CAF | 5 CPAM |
| 2 Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) | 6 MSA |
| 3 Maison France Services | 7 Centre des finances publiques |
| 4 Maison départementale des solidarités (MDS) | 8 Centre hospitalier |

La Carsat tient une permanence en visio une fois par mois dans les locaux des Maisons France Service

Urgence et aide alimentaire

- | | |
|-------------------------|--------------------|
| 1 Croix Rouge Française | 5 Femmes de papier |
| 2 Restos du Coeur | 6 ACCEPT |
| 3 Secours Catholique | 7 La Casa |
| 4 Secours Populaire | |

Lien social

- | | |
|-------------------------|--|
| 1 Centre social Azimut | 4 Maison de la jeunesse et de la culture (MJC) |
| 2 Espace de vie sociale | 5 Foyer rural |
| 3 La Cafetière | |

Handicap et dépendance

- | | |
|--|----------------------------------|
| 1 Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) | 4 Sicasmir |
| 2 Service d'Accompagnement et d'Aide à Domicile (SAAD) | 5 ESAT Les ateliers du Comminges |
| 3 Aide à Domicile en Milieu Rural (ADMR) | |

Hébergement

- | | |
|--|---------------------|
| 1 Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) | 5 Le Relais |
| 2 Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) | 6 Fleur Marine |
| 3 Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) | 7 Alter-Ego |
| 4 Le Patio (association Espoir) | 8 Le Venasque (RHJ) |

Inclusion numérique

- 1 Maison départementale de proximité (MDP)
- 2 Bus mobile informatique
- 3 Campus connecté

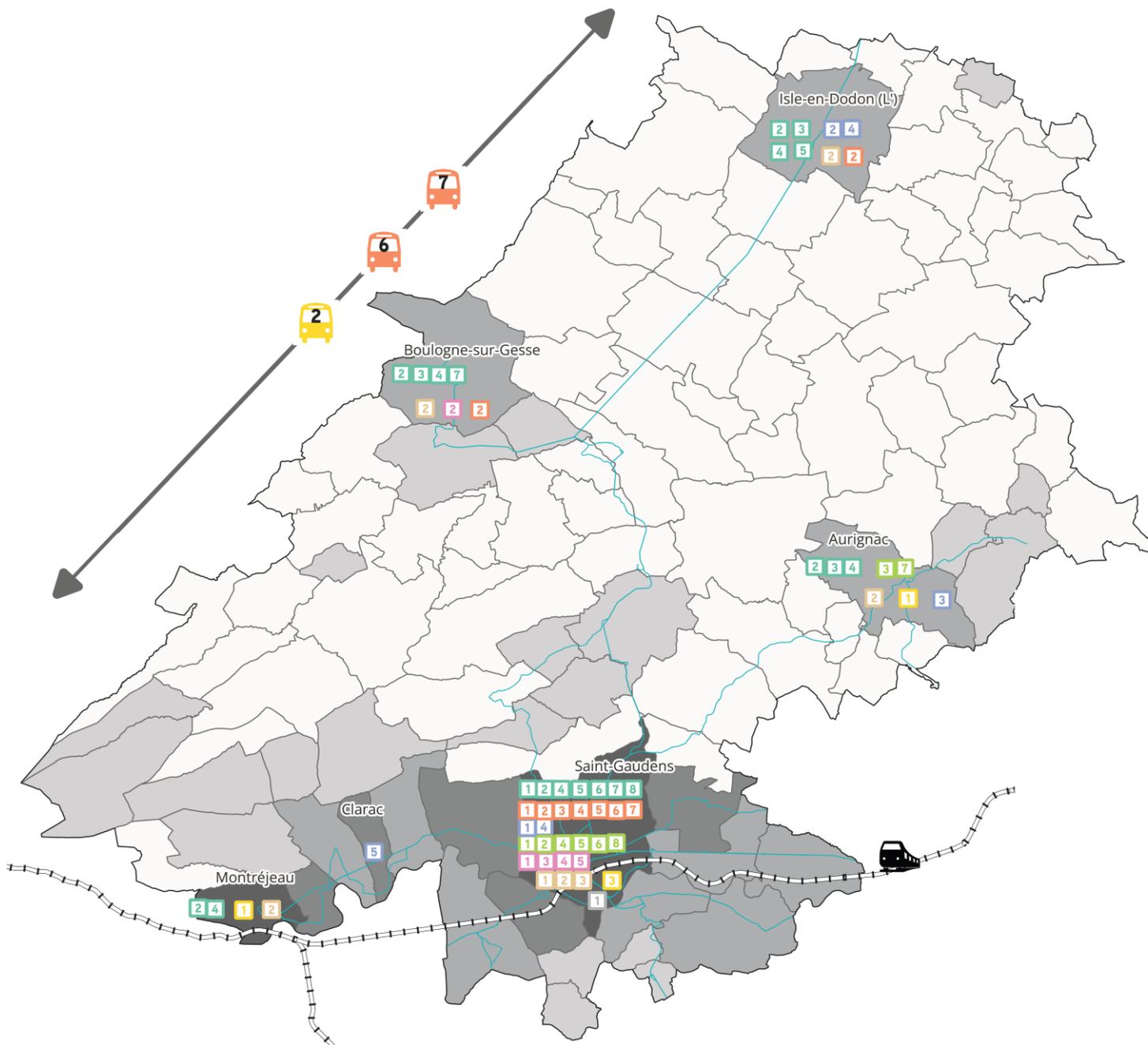
Insertion sociale et professionnelle

- 1 Pôle Emploi
- 2 Mission Locale
- 3 Club de prévention

Mobilité

- 1 Wimoov

Lieux d'accès aux droits pour les prestations sociales dans la communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges



Densité de population (Insee, RP2020)

- Moins de 25 habitants par km²
- Entre 25 et 50 hab/km²
- Entre 50 et 100 hab/km²
- Entre 100 et 200 hab/km²
- 200 hab/km² ou plus

Ligne de train

Lignes de bus (LIO Occitanie)

A titre d'exemple, le trajet L'Isle-en-Dodon -> Saint Gaudens dure entre 1h et 3h et ne peut s'effectuer qu'avant 14h30. Dans le sens inverse, les bus circulent uniquement entre 13h et 18h.

Des causes communes à l'ensemble du territoire national et des spécificités locales

Des causes multiples du non-recours, qui s'observent dans d'autres territoires

Parmi les causes du non-recours décrites précédemment, certaines sont observées sur l'ensemble du territoire national. Les difficultés à connaître et comprendre l'offre de prestations ne sont pas propres à la communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges. Bien que des différences puissent s'observer entre territoires en fonction de la stratégie d'accès aux droits déployée, la diversité des structures pourvoyeuses d'aides et des critères d'éligibilité complique l'accès à l'information d'une partie des habitants. Lorsque l'aide est connue, la complexité des démarches pour la demander et/ou la reconduire concerne également l'ensemble des usagers. Néanmoins, d'après l'étude de la Drees évoquée précédemment, les problématiques de méconnaissances sont accrues auprès de certaines catégories de populations qui s'avèrent être surreprésentées dans le territoire de la 5C (séniors, ouvriers/employés, inactifs, etc.).

Au même titre, les difficultés inhérentes au processus de dématérialisation des services publics concernent l'ensemble des territoires. Si la transformation numérique de l'action publique a permis de faciliter l'accès aux démarches administratives d'une majorité d'usagers, elle a également contribué à éloigner une partie d'entre eux des services et des prestations qui leur sont dédiées.

Conséquence directe de la dématérialisation, le nombre d'antennes locales a diminué au cours des dernières années impliquant une augmentation de la distance physique entre les publics et les structures d'accès aux droits. Cette problématique est d'autant plus marquée dans un territoire comme celui de Cœur et Coteaux du Comminges où le grand nombre de communes et le maillage d'implantation des structures renforce l'éloignement d'une partie des habitants. Le déploiement des Maisons France Services dont l'objectif est d'assurer une implantation à moins de 30 minutes de chaque habitant, pourra être une réponse à cette cause.

Et des spécificités locales

Le territoire de la 5C est le plus pauvre du département : près d'un habitant sur cinq vit sous le seuil de pauvreté (18% contre 13% en Haute-Garonne). Et les habitants qui ne sont pas considérés comme « pauvres » selon la définition Insee, ne bénéficient pas de revenus très élevés en comparaison avec le reste du département. Parce que la pauvreté est diffuse sur l'ensemble du territoire, les acteurs de terrain nous décrivent une plus grande tolérance ou résistance à la pauvreté de la part des habitants. Parce qu'ils sont nombreux à être concernés par la précarité et que le « sentiment de pauvreté » est subjectif, leur besoin ressenti de recourir aux aides sociales peut être diminué. Par ailleurs, la forte interconnaissance au sein de ce territoire rural jouerait un rôle important dans la honte ressentie à demande des aides, quelles qu'elles soient.

La cartographie des lieux d'accès aux droits montre leur concentration dans quelques communes : Saint-Gaudens qui accueille la grande majorité des lieux, Aurignac, L'Isle-en-Dodon, Boulogne-sur-Gesse et Montréjeau. Dans un territoire rural avec une faible offre de transports en commun et une population vieillissante (près d'un habitant sur trois a plus de 65 ans), la mobilité est un enjeu crucial. La majorité des structures institutionnelles se trouvent à Saint-Gaudens qui s'avère très difficilement accessible sans voiture depuis la majorité des communes de la 5C. Dans un contexte de précarité élevé et d'inflation diffuse, notamment concernant le coût du carburant, les déplacements d'une partie des habitants sont priorités autour du travail, de l'école et de l'assouvissement des besoins primaires.

Le rôle des associations est primordial dans les territoires ruraux. Elles agissent comme compléments et relais à l'action publique en orientant les habitants et en les accompagnant dans leurs démarches administratives. Parmi les acteurs rencontrés, plusieurs évoquent une perte des liens privilégiés qu'ils avaient auparavant avec les acteurs institutionnels et notamment avec la Caf pour débloquer des situations individuelles complexes. L'absence de formation dédiée aux bénévoles pratiquant l'accès aux droits les contraints à se former par eux même, augmentant le risque de fournir une information partielle ou erronée aux usagers. De plus les bénévoles sont souvent des personnes âgées, elles-mêmes confrontées à la fracture numérique. Ils se retrouvent à devoir accompagner les habitants dans des démarches administratives sur des outils numériques qu'ils ne maîtrisent pas toujours.

Et enfin, dans certaines zones du territoire de la 5C, les connexions téléphoniques et internet demeurent compliquées (zones blanches, faible débit, etc.) rendant les démarches administratives en ligne difficiles.

Liste complète des entretiens réalisés par type de structures

Organismes et services des collectivités

- Sophie Borrás, Responsable Maison des Solidarités, Saint-Gaudens, CD de Haute-Garonne
- Nathalie Encausse, Conseillère Maison France Services Boulogne sur Gesse
- Madeleine Gary, Agent de développement social local, MSA Midi-Pyrénées Sud
- Carine Jandau, Directrice du Service Action Sociale, Conseil Départemental
- Juliette Larraga, Designeuse de service, CD de Haute-Garonne
- Audrey Ric-Balduena, Directrice des politiques sociales, éducatives et de santé, Communauté de communes cœur et coteaux du Comminges
- Séverine Soldeville, travailleur social pour le CIAS Cœur Coteaux Comminges et Maison France Services Isle-en-Dodon
- Lise Toutant, Chargée de projets à la Direction de la Prévention et de la Lutte contre les Précarités, CD de Haute-Garonne

Structures d'insertion sociale et professionnelle

- Mathilde Bourdieu, Directrice Régionale Occitanie, Wimoov
- Marie-Hélène Cheapuis, Responsable de la Résidence Le Vénasque, ANRAS
- Stéphan Précigout, Cadre de direction chargé du territoire Comminges, Mission locale de Haute-Garonne

Associations d'aide alimentaire et d'aide d'urgence

- Raphaëlle Bougrat, Coordinatrice Equipe mobile de prévention des expulsions locatives, Association le Relais
- Lisa Ibourki, Animatrice Réseaux de Solidarités Comminges-Couserans, Secours Catholique
- Bénévole, Secours Populaire
- Françoise Lanfant-Piquemal, Présidente, Accept
- Agnès Pradet, Conseillère en économie sociale et familiale, La Casa Epicerie sociale et chantier d'insertion

Structures et associations de maintien et développement du lien social

- Emilie Bonesso, Conseillère en économie sociale et familiale, Centre social Azimut
- Florence Bordeneuve, Responsable, Centre social Azimut
- Laurent Lévêque, Président, Association I.C.I (Initiative citoyenne isloise)
- Pauline Louvet, Coordinatrice, L'espace des possibles EVS de la MJC de l'Isle en Dodon
- Angéline Magaletti, salariée, La Cafetière d'Aurignac

Structures ayant d'autres champs d'action

- Régis Boulay, Principal, Collège Léon Cazeneuve de l'Isle-en-Dodon
- Christian Farcy, Directeur, Bus Mobile

Bibliographie

Rapports

Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, 2016, « Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux »

Drees, 2020, « Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective et données disponibles », Les dossiers de la Drees, n°57.

Drees, 2022, « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats. », Les dossiers de la Drees, n°92.

Drees, 2023, « Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire. Une étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires. », Les dossiers de la Drees, n°107

Drees, 2023, « Prestations sociales : pour quatre personnes sur dix, le non-recours est principalement lié au manque d'information », Etudes et résultats, n°1263

DULIN Antoine, 2015, « Sécuriser les parcours d'insertion », Avis de suite pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Odenore et Secours Catholique-Caritas France, 2021, « Non-recours : une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi. »

SIRUGUE Christophe, 2016, « Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune », Rapport au Premier ministre.

INJEP, Benjamin Vial, 2018, « Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Revue de littérature », Notes et rapports/revue de littérature.

Articles scientifiques

Clara Deville, 2015, « Le non-recours au RSA des exploitants agricoles. L'intégration professionnelle comme support de l'accès aux droits. », Politiques sociales et familiales, n°119

Clara Deville, 2017, « Réflexions à propos de la notion de « non-recours » aux politiques sociales », Sciences et actions sociales, n°7

Clara Deville, 2018, « Les chemins du droit. Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural. », Gouvernement et action publique, vol.7

Hélène Revil, Philippe Warin, 2019, « Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours. », Vie Sociale, n°28.

Benjamin Vial, 2016, « Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles », Agora Débats/jeunesses, n°74

Benjamin Vial, 2021, « Les raisons du non-recours des jeunes à l'aide publique et leurs attentes concernant l'accès aux droits sociaux », Regards, n°59.

Philippe Warin, 2013, « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », Informations sociales, n°178.

