

Le projet « Non-recours et individualisation de l'accompagnement »

Observation de la mise en œuvre de l'outil

« Rendez-vous des droits » dans les Caf

Mots-clés

- Caf
- Allocataires
- Non-recours
- Rendez-vous des droits
- Noria

Élodie Alberola
Isa Aldeghi
Jörg Müller

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie –
Pôle évaluation et société⁽¹⁾.

Le « Rendez-vous des droits » est l'un des instruments mis en place par les caisses d'allocations familiales (Caf) pour améliorer l'accueil et lutter contre le non-recours, par le biais d'entretiens personnalisés avec des allocataires ciblés. L'objectif est de vérifier que les droits potentiels à des prestations Caf, ou de partenaires, sont effectivement activés. Des observations de ces entretiens couplés avec un suivi d'allocataires concernés menés entre juin et octobre 2016 dans une Caf montrent que si l'application informatique dédiée est en partie contournée, l'objectif prioritaire demeure d'ouvrir des droits, au-delà même de la demande initiale des allocataires, ce qui génère une forte satisfaction de leur part.

« L'offre globale de services » développée par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017⁽²⁾, sous la forme du « Rendez-vous des droits » (RVDD) relève d'une volonté de détecter plus systématiquement les droits des allocataires et de mettre en place un accueil individuel. Il s'agit de sortir d'une logique d'attente où l'institution n'intervient qu'à la demande des allocataires pour aller vers les publics potentiellement bénéficiaires. La Cnaf s'est ainsi engagée à ce que, chaque année, cent mille personnes soient invitées par les Caf à bénéficier d'un RVDD. Le rendez-vous est proposé à des publics cibles à l'occasion d'une demande de revenu de solidarité active (RSA) ou à la suite d'événements ou de situations qui sont générateurs de vulnérabilité. C'est le cas, par exemple, des difficultés dans le paiement des loyers qui ont des conséquences sur les droits aux aides au logement et sont ainsi portées à la connaissance de la Caf. Ce rendez-vous a pour objet de passer en revue l'ensemble des aides de la branche Famille et, dans un cadre partenarial, d'informer et d'orienter vers les dispositifs gérés par d'autres administrations ou organismes.

L'objectif du dispositif est de lutter contre le non-recours dont l'ampleur pose le problème de l'incapacité des aides sociales à toucher les publics auxquels elles sont destinées. Des recherches françaises et internationales sur les déterminants du non-recours ont été menées. Les analyses distinguent notamment le non-recours primaire, lorsqu'une personne éligible ne perçoit pas une prestation parce qu'elle ne la demande pas, et le non-recours secondaire, lorsqu'une personne éligible ne perçoit pas une prestation qu'elle a effectivement demandée (Math et Van Oorschot, 1996). Certains modèles explicatifs du non-recours primaire l'analysent à partir d'un modèle « coûts-avantages ». Le non-recours peut s'expliquer par les coûts de transaction importants impliqués par la demande d'une aide, c'est-à-dire par le temps passé et les efforts à fournir pour respecter les procédures avant d'espérer obtenir une prestation (O'Donoghue et Rabin, 1999). Le manque d'informations a également été mis en avant (Math et Van Oorschot, 1996), mais les actions menées auprès de bénéficiaires potentiels ne les conduisent pas nécessairement à faire valoir leurs droits (Okbani, 2013). Concernant le non-recours secondaire, Jekaterina Dmitrijeva, Florent Fremigacci et Yannick L'Horty (2015) insistent sur le rôle important des facteurs d'offre, à savoir l'organisation même des prestations d'accompagnement (ateliers dans le cadre de la politique d'insertion des conseils départementaux).

En réponse à l'appel à propositions de recherche de la Cnaf intitulé « Accès et non-recours aux prestations et aux services de la branche Famille de la Sécurité sociale », le projet « Non-recours et individualisation de l'accompagnement » (Noria) posait la question de l'incidence du RVDD sur les pratiques professionnelles des agents en charge de sa mise en œuvre et la réception par les bénéficiaires. Noria s'est appuyé sur les observations menées dans une

(1) Sous la direction scientifique de Yannick L'Horty, professeur d'économie et directeur de TEPP (FR CNRS 3435).

(2) Tous les cinq ans, une convention d'objectifs et de gestion fixant des priorités fortes est signée entre la branche Famille de la Sécurité sociale et l'État.

Caf d'Île-de-France. Ce dispositif d'accompagnement personnalisé recouvre un contenu qui, par définition, est différencié d'un usager à un autre, puisqu'il s'agit d'établir un état des lieux des besoins de la personne et de son ménage, tout en organisant l'accès à des prestations dont elle ne bénéficie pas (encadré 1). Toutefois, le RVDD est une action publique d'ampleur, assortie d'objectifs quantifiés et ambitieux. Comment réaliser des actions qui soient à la fois massives et individualisées ?

Les travailleurs sociaux à l'épreuve du dispositif

Dans la Caf étudiée, le RVDD est confié aux travailleurs sociaux assistants sociaux (encadré 2). Les débuts ont été difficiles et la montée en charge ne s'est produite qu'à l'été 2015, soit un an après son lancement. Le démarrage a pâti d'un climat social tendu dans un contexte de saturation des services de production et de grande réserve des travailleurs sociaux à l'égard du dispositif. Dans un contexte de crise, les Caf sont confrontées à une forte montée de la demande d'aides sociales et y répondent à moyens constants par des réorganisations de leur offre de service, notamment par la dématérialisation des prestations⁽³⁾. À la date d'enquête, la Caf sortait depuis peu d'épisodes de fermeture au public afin de réguler la production. La perplexité d'une grande partie des travailleurs sociaux interrogés quant à la finalité du dispositif, au ciblage de la population bénéficiaire et, implicitement, à la qualification ou l'identification du non-recours, procède pour partie d'une communication insuffisante par rapport aux enjeux et aux modalités de mise en œuvre du RVDD. Les

impératifs institutionnels de diffusion du dispositif et les objectifs quantitatifs ont contribué à la rapidité d'instauration, mais également à une communication interne rapide. Selon l'enquête réalisée par l'École nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S, 2015), et portant sur 118 personnes en charge du rendez-vous des droits et réparties dans 17 Caf, 17 % des travailleurs sociaux interrogés ne connaissaient pas, en 2015, l'objectif du RVDD :

– « Ça n'a pas vraiment été présenté. Très brièvement, comme ça. C'est pourquoi on ne s'en est pas vraiment saisi, ça nous a paru aberrant. Pour nous, c'était inexploitable. Ça a été plaqué. On nous a dit : "il y a un nouvel outil". Ce n'était pas une réunion où on ne parlait que de ça. Ils [la direction] ont eu une injonction. Ils ne connaissaient pas vraiment les tenants et les aboutissants. »
– « La culture du chiffre n'est pas la culture des travailleurs sociaux. [...] Alors que, pour nous, le Rendez-vous des droits devrait avoir un sens. »

(entretien collectif avec les travailleurs sociaux)

La question du sens procède d'un manque d'information, d'un outil estimé inadapté et du sentiment d'œuvrer déjà au quotidien pour l'accès au droit.

L'accès au droit : mission socle des travailleurs sociaux

Le RVDD a été conçu comme un levier d'amélioration face au non-recours aux droits potentiels de la population. L'objectif de réduire le non-recours est bien partagé par l'ensemble des travailleurs sociaux. La forme de l'outil qui prend l'aspect d'un questionnaire fermé et la logique administrative sous-jacente heurtent toutefois l'identité

Encadré 1 – Périmètre des droits

Le « Rendez-vous des droits » (RVDD) doit permettre de couvrir :

- les droits aux prestations gérées par les caisses d'allocations familiales (Caf) [(en allant jusqu'à leur traitement pour ouverture des droits en *back office* (sans contact direct avec l'usager) ou *front office* (avec un contact direct)), les dispositifs d'action sociale activés par la Caf ;
- l'information et l'aide à l'instruction (ou la pré-instruction) pour : la couverture universelle maladie complémentaire, l'aide au paiement d'une complémentaire santé, un dossier du Fonds de solidarité logement ;
- l'information et l'orientation vers le(s) partenaire(s) pour les tarifs sociaux gaz et électricité, les aides extralégales locales, l'allocation de solidarité spécifique, les examens de santé proposés par l'Assurance maladie (sur les territoires pourvus en centres d'examen de santé).

Tous les droits ne sont pas systématiquement abordés. Le contenu du RVDD doit être adapté à la situation de la personne reçue. Ainsi, une modélisation du déroulé du rendez-vous accessible dans le matériel informatique dont dispose les travailleurs sociaux lors des entretiens répertorie l'ensemble des droits à vérifier impérativement mais dont la présentation peut être variable selon la situation et le besoin des personnes reçues. Le déroulé du rendez-vous doit s'inscrire dans une durée compatible avec les grands équilibres de gestion de la Caf.

Le rendez-vous doit se clôturer par la remise d'une fiche récapitulative et de documentations complémentaires pour orientation si besoin. Cette fiche est destinée à la fois à l'allocataire (aide-mémoire, rappel des documents attendus si besoin) et au *back office* (droits à instruire).

Source : circulaire Cnaf n°2014-018.

(3) La dématérialisation se traduit par le fait de réaliser les demandes de prestation en ligne et non sur support papier, et de fournir les justificatifs demandés en format numérique. La demande de prime d'activité, par exemple, est entièrement dématérialisée.

professionnelle et la posture des travailleurs sociaux tournés vers l'ouverture et le dialogue en vue d'une compréhension la plus juste possible des situations de fragilité exposées. Passer en revue l'ensemble des droits auxquels chaque allocataire peut potentiellement prétendre est une pratique courante chez les travailleurs sociaux, qui apprécient la situation globale de la famille, au-delà de la demande immédiate. Réaliser un RVDD ne serait que l'extension d'une démarche effectuée ordinairement par le travailleur social : « *Dans nos pratiques, on l'a toujours fait, de balayer des droits de manière globale.* » (entretien collectif avec les travailleurs sociaux). Certains s'interrogent sur la plus-value du RVDD pour l'utilisateur. Ils ne parviennent pas à s'approprier un outil déconnecté de leurs pratiques professionnelles et conçu, selon eux, pour des administratifs distants de la situation des personnes, non formés à recueillir cette réalité et à en faire l'analyse en termes d'accès aux droits et d'accompagnement : – « *Ce n'est pas du tout un outil d'entretien pour les travailleurs sociaux. C'est axé pour des agents d'accueil de premier niveau⁽⁴⁾, voire pour d'autres institutions. On nous a proposé un outil mais pas du tout adapté.* »

L'outil est ainsi jugé trop fermé, trop directif. L'approche binaire du questionnement, l'effet liste des thématiques abordées sans nécessaire rapport avec la situation vont à l'encontre des principes du travail social que sont l'écoute, la mise en confiance, l'identification du besoin et la réponse à la demande exprimée. L'enquête de l'EN3S rend compte de critiques identiques à l'égard du dispositif par les travailleurs sociaux interrogés, qui soulignent la redondance avec leur mission. Le formalisme de l'outil, sa rigidité, son caractère obligatoire et possiblement intrusif, heurtent également l'éthique professionnelle. Par ailleurs, le RVDD questionne la pertinence et l'efficacité d'un dispositif de lutte contre le non-recours centré structurellement sur des « recourants partiels ».

– « *Toute l'action sociale est adossée aux droits ; vous ne trouverez pas de gens qui n'ont pas de droit, c'est parce qu'ils ont un droit, que nous on intervient.* »

– « *Nous, on contacte des gens qui ont déjà des droits ouverts, ceux qui n'ont pas de droits ouverts, on ne les a pas.* »
(entretiens avec des travailleurs sociaux)

Le ciblage du dispositif sur des bénéficiaires déjà connus des Caf tend à écarter, selon les travailleurs sociaux, les personnes les plus éloignées de l'institution, sans doute les moins autonomes et « peu recourantes » :

De mai à novembre 2016, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) a observé la mise en œuvre de l'outil « Rendez-vous des droits » (RVDD) dans une caisse d'allocations familiales (Caf) de la région parisienne. La mise en œuvre du RVDD y est confiée aux travailleurs sociaux, à savoir les assistants sociaux, dont la proportion est assez élevée dans cette Caf, l'accompagnement social étant particulièrement important compte tenu des spécificités des publics d'allocataires. Le département comprend, en effet, une forte population de ménages pauvres et de chômeurs, et une proportion élevée d'étrangers et de personnes d'origine étrangère.

L'objectif de l'étude était d'appréhender les facteurs de non-recours aux prestations de la part d'allocataires de la Caf, et de comprendre les déterminants de l'adhésion des personnes bénéficiant du RVDD à un accompagnement. Une approche compréhensive a été mobilisée, fondée sur l'observation des interactions à l'œuvre entre les bénéficiaires du RVDD et les travailleurs sociaux. L'observation non participante du RVDD a permis d'apprécier le positionnement du travailleur social, les techniques mobilisées, les propositions formulées et la réception de l'utilisateur.

Quinze observations de RVDD ont pu être réalisées. Entre quatre et quatorze semaines après la date du RVDD, onze entretiens approfondis avec les allocataires ont pu être menés. L'échantillon des allocataires se compose de deux types de situation :

- des allocataires relevant du revenu de solidarité active majoré, les travailleurs sociaux de cette Caf de ce département étant en charge de l'accompagnement de ce public ;
- des allocataires en difficulté financière, essentiellement suite à une séparation, une suspension de droits, un indu, un impayé de loyer, demandant le secours de la Caf dans le cadre de son service d'action sociale.

Les deux-tiers des personnes rencontrées sont des femmes seules ayant des enfants à charge.

En ce qui concerne les travailleurs sociaux, trois réunions de groupe ont été tenues avec une dizaine d'assistants sociaux et des entretiens individuels avec les assistants sociaux suite aux observations.

– « *L'idée de base est bonne, qu'on travaille sur le non-recours. Ils auraient pu s'intéresser aux gens qui démarrent des démarches et qui arrêtent comme l'allocation journalière de présence parentale où c'est tellement complexe qu'ils arrêtent avant la fin. Là, ça aurait eu tout son sens. [...] On aurait été motivés.* »

La plupart des travailleurs sociaux ont contourné ou adapté l'outil, et certains n'y recourent pas :

« *Ce n'est pas dans la culture de notre métier de renseigner sur l'informatique. Peu nous importe que ça soit saisi ou non, ce qui importe c'est que les familles fassent les démarches.* » Ces pratiques de contournement rendent compte d'un nécessaire espace de liberté, toléré par la direction de l'organisme, à des fins de préservation d'une

(4) Il s'agit d'un agent qui n'a pas suivi la formation initiale qualifiante destinée aux gestionnaires conseils allocataires ; il n'est donc pas habilité à traiter des dossiers ou liquider des droits.

identité et d'une éthique professionnelles :
– « C'est un outil national avec un guide d'entretien avec l'allocataire avec des questions très très précises. C'est très déroutant pour un travailleur social, ce sont des questions qu'on ne pose pas comme ça d'emblée. Nous, on l'adapte, sans trop l'utiliser. »

Le plan de dialogue – une liste de questions fermées sur la situation de l'allocataire et de sa famille ainsi que sur la perception de divers droits –, estimé très chronophage, est souvent pré- ou postrempli par les travailleurs sociaux qui réalisent le RVDD avec les données issues du dossier allocataire. Par ailleurs, il arrive que le RVDD soit réalisé sans être enregistré en tant que tel et répertorié dans la base GCA (encadré 3). À l'inverse, parfois, la rencontre avec l'allocataire est enregistrée sous le code du RVDD mais sans que le questionnaire ne soit rempli dans l'outil informatique de la Caf. D'autres professionnels ont fait le choix de le remplir après le départ de l'allocataire, en fonction des informations administratives du dossier et des éléments amenés dans l'entretien. D'autres encore le remplissent parfois avec l'allocataire en fin d'entretien et laissent un exemplaire à la personne rencontrée. La présence des chercheurs lors des observations d'entretiens a induit une utilisation du logiciel de RVDD plus fréquente. Certains travailleurs sociaux soulignent leur faible utilisation de l'outil au quotidien. Tous les entretiens n'ont pas pour autant donné lieu à une utilisation du logiciel. Selon l'enquête de l'EN3S de 2015, seulement 35 % des agents déclarent recourir au « plan de dialogue ».

L'une des limites de l'exercice tient à son horizon temporel : la question des droits complémentaires réellement activés, qui se pose à la suite du dispositif, n'entre pas dans le

Encadré 3 – Notification du Rendez-vous des droits

Pour le Rendez-vous des droits, une application très simple a été mise au point en dehors des principaux systèmes d'information que sont Cristal et Gesica. Elle est accessible au travers d'un outil de gestion de l'accueil physique des allocataires, appelée « GCA » (pour « gestion des contacts allocataires »). Une fois le rendez-vous effectué, le travailleur social le codifie dans une autre application. Celle-ci est reliée aux précédentes et affiche la situation globale de l'allocataire (le « Nims »). Les rendez-vous sont enregistrés dans GCA sous trois motifs possibles correspondant aux codes 87 (RDVD, parcours spécifiques), 88 (RDVD instruction RSA), 89 (RDVD/autres : accueil sur rendez-vous, orientation partenaire).

périmètre du RVDD. Le suivi, lorsqu'il a lieu, figure dans le travail classique d'accompagnement par les travailleurs sociaux. Cette temporalité à court terme gêne les travailleurs sociaux car elle semble être la manifestation de l'approche administrative, celle de l'offre de service, qui réduit le travail social à un rouage de l'accès à un droit administratif ou à la distribution d'aides diverses (Avenel, 2009).

Les RVDD observés sont des entretiens approfondis, dépassant largement la demi-heure. Ils se terminent le plus souvent par une prise de rendez-vous ultérieur. Durant un entretien particulièrement complexe et long (plus d'une heure), un travailleur social a indiqué le déclenchement sur son écran d'une alarme lui indiquant le dépassement du temps imparti pour le RVDD. Le travailleur social peut être ainsi pris dans des contradictions entre le temps prescrit et le temps réel nécessaire à l'interaction avec l'allocataire (Ravon, 2009). Le contenu de l'entretien est différent selon qu'il s'agit de la mise en place d'un accompagnement social dans le cadre du suivi par un travailleur social d'une personne seule avec enfant(s), percevant le RSA majoré⁽⁵⁾, ou d'une personne ayant des difficultés financières spécifiques (souvent un impayé de loyer, pouvant aller jusqu'à une menace de perte du logement) l'amenant à solliciter la Caf.

La dynamique de l'entretien, telle qu'observée, ne se prête pas à commencer par un questionnaire fermé. L'approche du travailleur social est adaptée à chaque personne, afin que soient présentées les circonstances ayant conduit à la situation qui a occasionné la rencontre avec l'allocataire. Il s'agit d'instaurer une relation d'empathie et de proximité avec le bénéficiaire afin de capter les éléments de vie, les points de blocages et les convertir en catégories administratives dans le but de restaurer le droit. Dans l'entretien, les blocages spécifiques des droits Caf, quand ils existent, ont une place centrale. L'entretien en face-à-face est l'occasion d'expliquer certains termes difficilement compréhensibles pour l'allocataire, les déterminants administratifs du droit et le mode de calcul de certaines aides :
– « Je leur explique, puis je leur note sur un papier des choses qu'ils devraient connaître par ailleurs mais qui leur ont échappés pour une raison ou une autre. »

(assistante sociale, entretien après un RVDD)

Dans le cas du suivi des allocataires du RSA majoré, les personnes concernées assistent, avant le rendez-vous des

(5) Le RSA majoré s'adresse, sous condition de ressources, à des parents isolés. Ces derniers perçoivent un montant supérieur à celui du RSA de base pendant un an ou jusqu'àux 3 ans de leur enfant à charge. Dans le département étudié, l'accompagnement social des allocataires au RSA majoré est effectué par les travailleurs sociaux de la Caf.

droits, à une réunion collective d'information et d'orientation au conseil départemental, durant laquelle les droits annexes au RSA sont abordés [allocation de soutien familial, couverture maladie universelle (CMU) et CMU-complémentaire (CMU-C), tarif solidarité énergie et tarif solidarité transports]. À cette réunion sont présents des agents du conseil départemental, de la Caf, de la CPAM ainsi que de Pôle emploi. Le suivi social individuel est réalisé grâce au rendez-vous à la Caf ; le travailleur social référent au titre du RSA s'est assuré que ces droits annexes ont été compris et demandés par les personnes rencontrées. Dans le cas contraire, ces points sont rappelés et les lieux où se renseigner indiqués à l'allocataire. L'entretien porte sur l'ensemble de la trajectoire scolaire, professionnelle et familiale antérieure à la demande de RSA, prenant la forme d'un recueil d'histoires de vie, afin de préparer le contrat d'obligations réciproques. Dans le cas de personnes en impayés de loyer, la première partie de l'entretien porte généralement sur les circonstances de survenue de l'impayé, amenant à aborder des ruptures (familiales, de santé, perte d'emploi...). Une attention particulière est portée aux éléments budgétaires car la possibilité de solliciter une aide financière du Fonds de solidarité pour le logement dépend en partie du quotient familial ainsi que du reste à vivre. La question des droits annexes est abordée après le diagnostic approfondi de la situation ayant amené à l'impayé.

Lorsque certaines prestations Caf ne sont pas encore ou plus versées, le travailleur social peut étudier l'état du dossier administratif, identifier les données manquantes et en informer le *back office* afin de faire traiter le dossier plus rapidement et débloquer des prestations Caf :

– « *En interne, régulièrement, on met un peu d'huile, on fait le lien avec les techniciens et le droit redémarre.* »

(assistante sociale, entretien après un RVDD)

L'outil est souvent présenté en deuxième partie d'entretien, après une revue de l'ensemble de la situation et une intervention sur les droits (demandes effectuées, rédaction de messages à l'intention des personnels du service prestations). Les droits annexes à ceux délivrés par la Caf ont déjà été évoqués. L'assistante sociale remplit elle-même les informations déjà en sa possession provenant soit des données de gestion du dossier Caf, soit de points abordés lors de l'entretien. Les usages de l'outil par différents travailleurs sociaux varient. Certains évoquent les aides extralégales de la Caf (vacances, prêts pour l'équipement de biens ménagers), d'autres ne le font pas mais, en revanche, abordent le suivi santé des enfants. Les droits à la CMU

et à la CMU-C sont systématiquement abordés quand le ménage y est financièrement éligible ; l'aide à la complémentaire santé (ACS), en revanche, n'est pas toujours évoquée par les travailleurs sociaux.

L'utilisation de l'outil du RVDD permet au professionnel d'accéder en ligne à une documentation à jour, aux formulaires de demande de certaines aides et à la liste des pièces à fournir. Ces documents sont imprimés par l'assistante sociale et confiés à l'allocataire. La délivrance de ce type de documents est également effectuée dans le cas où le tour d'horizon des droits ne s'est pas appuyé sur le logiciel RVDD. Ces documents sont parfois accompagnés d'un texte qui synthétise les droits et les dispositifs évoqués – sorte de synthèse de l'entretien –, où figurent également les coordonnées du travailleur social. Cette fiche de synthèse n'est pas toujours remise à l'allocataire, par manque d'appropriation du logiciel, et parce qu'elle est estimée symptomatique, selon les travailleurs sociaux, du souhait de transposer les méthodes de management du privé au travail social, avec des impératifs de rentabilité et de traçabilité de l'activité du professionnel et du parcours du bénéficiaire. Laisser une trace manuscrite des préconisations au seul allocataire est alors une stratégie de résistance à cette tendance :

– « *Ce qui me gêne, c'est de donner un papier à l'allocataire et de laisser un exemplaire dans le dossier de l'allocataire. Certains droits, je remplis à la main, je ne vois pas l'utilité de laisser dans le dossier d'aller faire une demande de logement social ou de demander la CMU. Je ne veux pas qu'il y ait une trace.* »

(entretien avec un travailleur social)

Dans les observations, les travailleurs sociaux abordent systématiquement la question de la maîtrise par les allocataires de l'informatique et incitent les allocataires à utiliser ces outils pour communiquer avec la Caf, les pièces justificatives étant plus rapidement enregistrées lorsqu'elles sont transmises sous forme d'un fichier attaché par mail plutôt que par courrier. La dématérialisation des demandes de prestations sociales, à savoir la possibilité de les faire en ligne, ajoute à la difficulté des destinataires les plus fragiles de maintenir le lien avec l'Institution et *in fine* d'accéder à leurs droits. Comme le souligne Geneviève Koubi (2013), la mise à disposition d'une information en ligne ne présuppose pas son utilisation pertinente. Daniel Thierry (2013) souligne la pression subie par les destinataires des aides sociales sommés de répondre à des injonctions d'autonomie numérique. Le décrochage générationnel, linguistique, l'illettrisme et la

spécificité de la situation de handicap ou la complexité de la situation sociale sont autant de facteurs de relégation numérique et de non-recours associé.

D'après les entretiens de groupe, la Caf a connu dans les années passées une approche davantage partenariale, avec des permanences dans d'autres sites. Pour l'un des travailleurs sociaux interrogés, un recentrage de l'institution sur ses missions propres, c'est-à-dire sur l'accès aux prestations qu'elle verse, et la diminution d'un réseau partenarial personnalisé nuit à l'activation ou à la restauration du droit de l'allocataire.

– « *Le non-recours c'est ça, on va dire aux gens : "allez voir tel ou tel" mais ils ne vont pas comprendre et au bout d'un certain temps, ils laissent tomber. Avant, on pouvait orienter sur une personne en particulier, dire "allez voir cette personne-là, elle vous attend". Maintenant, c'est limité. Les familles se retrouvent avec des administrations avec toute leur rigueur et leur rigidité et que des sites internet ou des numéros payants.* »

(entretien collectif avec les travailleurs sociaux)

Le traitement social de la situation versus le strict traitement du droit

Plus qu'une simple approche par le traitement des droits, qui consiste à identifier des prestations et dispositifs auxquels la personne rencontrée est vraisemblablement éligible, l'analyse des travailleurs sociaux va souvent au-delà de cette logique et parfois de la demande exprimée par le bénéficiaire. Des thèmes exclus du questionnaire du RVDD sont abordés : stabilité de la situation d'hébergement et de la qualité de la relation avec la famille pour les hébergés, relations avec le père pour les mères isolées, déduction des frais de garde extrascolaires pour obtenir un crédit d'impôts... Les types d'attente face à ce rendez-vous sont largement conditionnés par le parcours ayant conduit à cet entretien. Les rendez-vous des allocataires bénéficiaires du RSA majoré correspondent au suivi délégué au service d'action sociale de la Caf dans ce département. En effet, ces allocataires n'étaient pas à l'initiative de la rencontre avec l'assistante sociale et n'expriment généralement pas de demandes particulières. Les personnes en situation d'impayés de loyer sont davantage porteuses d'une demande, même si celle-ci est confuse, dans la mesure où la capacité de la Caf à intervenir dans la résolution de leur problème n'est pas connue *a priori*. Ainsi, dans le cas de cette mère de famille salariée et dont le budget a été déséquilibré par le départ de son conjoint qui assurait le

paiement du loyer, c'est son bailleur qui a contacté la Caf pour signaler les loyers en retard :

– « *La Caf est venue vers moi. Ils ont envoyé un courrier avec le numéro de l'assistante sociale. Je l'ai contactée, j'ai laissé un message et elle m'a rappelée. J'ai pleuré quand j'ai vu qu'elle était déterminée à m'aider.* »

(entretien postRVDD)

Selon une enquête menée par la Cnaf auprès de deux mille cinq cents bénéficiaires d'une offre d'intervention de travail social par leur Caf, 93 % des personnes interrogées se sont senties en confiance lors des rendez-vous avec l'assistance sociale ; 94 % indiquent avoir bénéficié d'une écoute attentive et 92 % estiment que leur situation personnelle a été comprise (Helfter, 2015, p. 1). Généralement, l'assistante sociale a déjà étudié le dossier de la personne avant l'entretien et des premiers échanges téléphoniques ont déjà eu lieu. Le contenu des points évoqués, l'ordre des thèmes abordés est clairement à l'initiative de l'assistante sociale. Une partie des allocataires a pu poser des questions précises qui n'étaient pas directement abordées par le travailleur social sur les effets d'une reprise d'un emploi à temps partiel pour des personnes au RSA, par exemple, ou sur les aides à la formation, au financement du permis, sur les aides concernant la garde d'enfants. Les allocataires posent rarement des questions sur la signification des sigles ou les termes techniques utilisés par les travailleurs sociaux, ces derniers ayant tendance à interpréter les hésitations ou les marques muettes d'incompréhension pour retraduire, dans un langage plus proche du vocabulaire courant, ces éléments de langage empruntés au registre professionnel. L'écoute des allocataires ne semble ni intimidée ni dispersée mais plutôt attentive et prudente.

Les entretiens menés avec les allocataires après le RVDD font état d'une perception positive du dispositif, le travailleur social s'étant montré disponible et son discours compréhensible, avec les informations présentes sur le site de la Caf ou encore avec la manière dont sont rédigés les documents à remplir. Une mère de famille qui avait demandé l'allocation journalière de présence parentale se montre très satisfaite de son entretien de RVDD. Cette rencontre avec l'assistante sociale de la Caf a permis de débloquent de nombreuses prestations qui n'étaient pas versées pour des raisons qui lui étaient restées opaques. Dans son cas, le non-recours était en grande partie frictionnel, c'est-à-dire lié à des délais de traitement de dossier :

– « *Heureusement que l'assistante sociale m'a aidée, sinon...* ». Ce résultat est attribué à l'assistante sociale de la Caf.

– « *Moi, je ne savais pas que j'avais des droits. C'est l'assistante sociale, même si vous étiez en arrêt maladie, vous aviez des droits, mais moi je ne savais pas ; heureusement que c'est elle, sinon, moi, je n'aurais jamais su.* »

(entretien postRVDD)

Cette autre allocataire, qui se retrouve seule avec trois enfants adolescents et jeunes adultes à la maison, est en grande difficulté financière à la suite de son divorce, ses charges de logement étant nettement trop élevées pour ses revenus actuels (RSA et pension alimentaire). Lors du RVDD, elle était assignée au tribunal suite à sa dette de loyer. Elle parle très positivement de sa rencontre avec l'assistante sociale de la Caf :

– « *Elle était à mon écoute, elle répondait à mes attentes. Elle a vu mes vrais problèmes, qui sont liés à la Caf et au logement. Comme elle est à l'intérieur, elle a pu me répondre, j'avais des réponses sur l'APL [aide personnalisée au logement], elle savait qu'elle était donnée à telle date, elle savait pourquoi. [...] Je l'ai revue deux ou trois fois. C'est toujours très concret, elle m'a proposé des actions.* »

(entretien postRVDD)

Dans la majorité des situations rencontrées, une évolution nette s'observe à la suite du rendez-vous des droits. On peut distinguer les actions menées par le travailleur social, sans implication nécessaire de l'allocataire, et celles qui nécessitaient une mobilisation de ce dernier. Dans plusieurs cas, une synergie s'est opérée entre l'allocataire et le travailleur social à la suite du RVDD, les deux parties ayant réalisé des actions. En étant informé lors du RVDD sur les éléments manquants, l'allocataire est en situation d'agir pour résoudre ses problèmes. C'est le cas, par exemple, de l'attestation employeur à refaire pour démarrer le paiement de l'allocation journalière de présence parentale, la date de début étant incohérente avec celle de la fin des indemnités journalières versées par la caisse primaire d'assurance maladie. L'allocataire a pu, munie du formulaire fourni par l'assistante sociale, intervenir auprès de l'employeur pour obtenir une attestation correctement remplie qu'elle a pu renvoyer à son travailleur social de la Caf pour un traitement express par le service des prestations. Dans le cas où un droit connexe est identifié lors du RVDD, le savoir de l'assistante et sa force de conviction peuvent amener une personne, à qui il a déjà été répondu qu'elle n'avait pas de droits potentiels, à passer outre ce refus et l'inciter à déposer tout de même une demande. C'est le cas d'une femme dont le contrat de travail n'a pas été renouvelé après son congé maternité et qui avait été dissuadée de déposer un dossier à Pôle emploi.

Les entretiens de suivi des chercheurs avec les allocataires, quelques semaines après le RVDD, ont montré que certaines démarches indiquées par les travailleurs sociaux n'ont pas été réalisées. Les demandes pour bénéficier du tarif pour l'énergie, par exemple, n'ont pas toujours été faites ou n'ont pas été couronnées de succès. De plus, le fait que l'allocataire n'engage pas les démarches indiquées lors du RVDD s'explique, dans certains cas, par sa mobilisation pour d'autres droits, jugés plus urgents et prioritaires. C'est le cas de cette femme divorcée menacée d'expulsion qui, après le RVDD, a passé beaucoup de temps et d'énergie à faire une demande de reconnaissance à un droit au logement opposable (Dalo) avec l'aide d'une association spécialisée indiquée par l'assistante sociale de la Caf :

– « *Je suis noyée dans la paperasse. Le dossier Dalo, c'est lourd. Je trouve que c'est difficile de comprendre ce qu'il faut réunir comme documents. J'ai eu beaucoup de photocopies à refaire, il ne faut rien oublier. C'est une charge, je n'ai pas l'habitude.* »

(entretien postRVDD)

Lors du RVDD, l'assistante sociale de la Caf avait conseillé de déposer une demande de RSA pour l'aîné des enfants et de préparer un dossier de surendettement. Ces démarches sont programmées par l'allocataire, mais elle a choisi de faire d'abord la demande de reconnaissance Dalo, l'accès au logement étant de loin son problème le plus aigu. On peut parler dans ce cas d'un « *non-recours temporaire* ». Dans les situations où l'existence d'examen de santé de la Cpm était signalée lors du RVDD, aucun des allocataires revus ultérieurement par l'équipe de recherche n'a cherché à en bénéficier. Une des personnes bénéficiant du RSA majoré n'a fait aucune des démarches indiquées par l'assistante sociale lors du RVDD (demande de logement social, bilan de santé). Cette personne est rencontrée trois mois plus tard, juste après un rendez-vous avec l'assistante sociale. Elle a déjà connu plusieurs situations de non-recours, à la suite de pertes d'emplois précaires pour des employeurs publics.

L'un des motifs importants de non-recours est la tendance à la dématérialisation de la demande d'aides ou d'obtention d'informations sur les dispositifs. C'est typiquement le cas de la prime d'activité. La plupart des personnes qui ont fait l'objet d'observations lors de cette recherche ont exprimé un malaise face à cette quasi-nécessité. Certaines n'étaient pas équipées en informatique, d'autres disposaient d'un smartphone et ne savaient pas envoyer des pièces jointes. Lors des RVDD, les assistantes sociales tentent de

convaincre les allocataires de communiquer avec elles par Internet (notamment mail pour l'envoi de documents) afin de gagner du temps, mais ces incitations ne permettent pas à la plupart des allocataires de dépasser leurs craintes vis-à-vis du numérique.

Conclusion

Le Rendez-vous des droits, tel qu'observé, est à la fois hors référentiel par rapport aux modalités de mise œuvre proposées par l'institution, et intrinsèquement congruent avec les principes et les visées de cette dernière. Les travailleurs sociaux ne mobilisent pas l'outil, ou le contournent totalement, mais ils satisfont néanmoins les objectifs de prévention et de traitement du non-recours. Si en l'état l'outil n'est pas adapté à ces professionnels, il semble cependant trouver sa valeur et sa pertinence au sein du travail social. Les observations montrent que le principe du RVDD de faire un tour d'horizon de la situation des personnes rencontrées pour envisager les aides et les prestations auxquelles elles peuvent avoir droit est respecté, en prenant, ou non, appui sur l'outil *ad hoc*. Le champ d'intervention dépasse celui des prestations légales et extralégales de la Caf, puisque, lors de ce rendez-vous, sont également évoquées des aides du système de santé, du conseil départemental, de la région, de l'assurance chômage ou des bailleurs sociaux. Par ailleurs, les entretiens auprès des bénéficiaires tendent à valoriser la dimension humaine du contact avec le travailleur social, le lien personnalisé avec l'institution au-delà d'une remise de fiches récapitulatives ou de documentations. La grande précarité des allocataires et l'urgence à agir apparaissent, en outre, comme les principaux leviers de mobilisation. Dans une logique parfois de coproduction, l'engagement du travailleur social, sa connaissance fine des aides et des prestations sont le socle de la détection du droit et de la lutte contre le non-recours. Le lien des travailleurs sociaux avec les gestionnaires conseils apparaît comme un facilitateur de l'accès aux droits Caf.

Le difficile déploiement du RVDD dans le département observé, la réserve des travailleurs sociaux et les effets positifs décelés sur le non-recours illustrent la complexité de la mise en œuvre de politiques devant réconcilier, en matière d'accès au droit, standardisation et personnalisation de l'offre de service. Si, au moment de l'enquête, l'outil ne semble pas adapté aux travailleurs sociaux de cette Caf, il semble néanmoins trouver sa valeur et sa pertinence au sein du travail social. La mise en confiance par le travailleur social, et la confiance en l'institution ont

été les principaux leviers d'activation des droits, sur la base d'une discussion ouverte et construite autour de leur détection, et ce, à plus ou moins grande distance de l'outil. L'écoute, les compétences pour saisir, du vécu des personnes, les données convertibles en droits, et au-delà des seuls droits Caf, « l'expertise sociale » du droit sembleraient optimiser l'activation des démarches et garantir en quelque sorte une approche universaliste du droit (des droits). L'accompagnement global ou un suivi généraliste et non catégoriel des situations des allocataires paraissent être un facteur de mobilisation et de lutte contre le non-recours, tout au moins pour les publics les plus fragiles.

Bibliographie

- Avenel C., 2009, Le travail social des Caf est-il soluble dans une offre de service ?, *Informations sociales*, n° 152, p. 92-101.
- Dmitrijeva J., Fremigacci F., L'Horty Y., 2015, Le paradoxe des nouvelles politiques d'insertion, *Revue d'économie politique*, n° 4, p 477-498.
- École nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S), 2015, *Recherche action. L'impact du Rendez-vous des droits face au phénomène de non-recours et de renoncement aux soins*, rapport final. Site internet : https://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/2016-05-13_EN3S_RDV_DROITS.pdf.
- Helfter C., 2015, Les offres d'intervention de travail social des caisses d'allocations familiales : l'avis des bénéficiaires, *l'essentiel*, n° 158.
- Koubi G., 2013, Services en ligne et droits sociaux, *Informations sociales*, 2013, n° 178, p. 44-51.
- Math A., Van Oorschot W., 1996, La question du non-recours aux prestations sociales, *Recherches et prévisions*, n° 43, p. 5-17.
- O'Donoghue T., Rabin M., 1999, Doing it now or later, *The American Economic Review*, vol. 89, n° 1, p. 103-124.
- Okbani N., 2013, Le non-recours au RSA activité. Étude exploratoire en Gironde, *Dossiers d'études*, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 164.
- Ravon B., 2009, Repenser l'usure professionnelle des travailleurs sociaux, *Informations sociales*, n° 152, p. 60-68.
- Thierry D., 2013, Rationalisation de l'offre par les technologies : un facteur supplémentaire de non-recours. L'exemple des visio-guichets de service public, in Actes du colloque *Le non-recours en débat. Expériences et usages des droits et des services sociaux parmi les professionnels et les ayants droit*, université d'Angers, SFR Confluences. Site internet https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/1210/files/2014/07/ACTES_COLLOQUES_OUEST_PDF.pdf (consulté début octobre 2018).