



Évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux

L'accès aux droits sociaux : un objectif majeur de la lutte contre l'exclusion

Mme Gisèle Biémouret et M. Jean-Louis Costes,
rapporteurs

26 octobre 2016



Introduction

Méthode :

- Périmètre : RSA, AAH, ASPA, ASS, CMU-c et ACS
- Travaux :
 - cycle d'auditions
 - deux déplacements : Melun et Nîmes
 - une enquête commandée aux cabinets Pluricité et Sémaphores dans deux départements pauvres mais différents sur le plan socio-économique

Objectif :

Évaluer les résultats du volet « Accès aux droits » du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Contexte :

Une crise économique très sévère en 2007-2009, qui a frappé surtout les plus fragiles

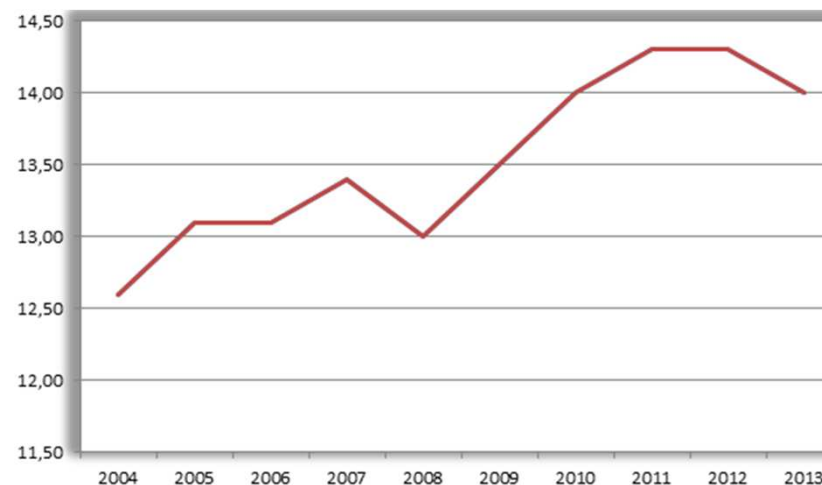
Baisse du pouvoir d'achat 2008-2013 :

- Premier décile : - 3,5 %
- Dernier décile : - 1,3 %

8,6 millions de personnes sous le seuil de pauvreté
4 millions d'allocataires

Une tendance à l'augmentation de la pauvreté, endiguée à partir de 2012

Taux de pauvreté en France



Source : INSEE.



1. Un plan ambitieux de lutte contre le non-recours aux droits sociaux

- Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale comprend un volet « Accès aux droits sociaux » qui couvre toute la période du quinquennat.
- **Principes :**
 - non-stigmatisation
 - juste droit
 - décloisonnement
- **3 objectifs :**
 - mieux connaître les phénomènes de non-recours : expérimentation du SGMAP en Seine-et-Marne et en Loire-Atlantique
 - mieux détecter et mieux informer : généralisation des rendez-vous des droits dans les MSA/CAF, PLANIR dans les CPAM
 - réformer les prestations pour en simplifier l'accès :
 - ✓ revalorisation de 10 % hors inflation du RSA pendant le quinquennat
 - ✓ relèvement de 7 % des plafonds de revenus de la CMU-c et de l'ACS
 - ✓ renforcement de l'ACS
 - ✓ fusion du RSA activité et de la PPE dans la prime d'activité



2. Les moyens déployés ne sont pas à la hauteur des enjeux

TYPOLOGIE EXPLICATIVE DU NON-RECOURS

a) Une réalité méconnue

- Taux de non-recours = nombre de personnes qui ne touchent pas une prestation à laquelle elles ont droit / nombre de personnes éligibles
- Un phénomène multifactoriel qui met en cause :
 - l'information du public et la perception qu'il a d'une prestation
 - la nature même de la prestation et ses conditions d'attribution
 - les méthodes du travail social
- et difficile à mesurer car le dénominateur est une inconnue

Formes de NR	Raisons	Niveaux d'explications				
Non connaissance	. Manque d'information	■				■
	. Maîtrise insuffisante de l'information					■
Non proposition	. Non connaissance par l'agent	■				
	. Protection	■				
	. Discrimination	■				
	. Fin des ressources	■				
Non réception	. Oubli de la part du demandeur					■
	. Négligence de la part du demandeur					■
	. Lenteur administrative		■			
	. Erreur administrative		■			
Non demande	. Calcul coût/avantage (dont calcul de risques)	■		■		■
	. Désaccord sur les principes/conditions/modalités de l'offre	■	■			■
	. Préférences pour des alternatives	■	■	■	■	
	. Civisme					■
	. Manque de capacités (connaissances, savoir faire, confiance, soutien, ...)					■
		<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Contenu de l'offre</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Pratiques professionnelles/institutionnelles</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Intérêt personnel</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Représentations et normes personnelles</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Ressources/comportements individuels</div> </div>				

S
o
u
r
c
e
:
O
d
e
n
o
r
e



- Deux sources :
 - Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux et enquête emploi en continu de l'INSEE : des sources d'information régulières mais trop imprécises, surtout sur les ménages les plus modestes
 - Enquêtes ponctuelles approfondies et coûteuses (cf. Comité d'évaluation du RSA)

	Taux de non-recours
RSA socle	36 %
RSA activité	68 %
ASS	?
ASPA	élevé
ACS	57 % - 70 %

Les rapporteurs recommandent de :

- ❖ **mieux évaluer et analyser le non-recours** grâce à :
 - une mesure annuelle du non-recours par prestation et une évaluation du coût du non-recours
 - des enquêtes des organismes sociaux pour identifier les causes du non-recours
 - des échanges sur la perception du non-recours, sous l'égide du CNLE, entre les administrations et les associations, en y associant les personnes concernées
- ❖ **mieux faire connaître les enjeux de l'accès aux droits sociaux**
 - en sensibilisant les élus locaux en charge des politiques sociales
 - en réorientant la formation des travailleurs sociaux



b) Une gouvernance confuse

- **Des textes qui impliquent tout le monde sans responsabiliser personne**
 - Code de l'action sociale et des familles → la lutte contre la pauvreté est l'affaire de tous, de l'État aux citoyens
 - Sur le terrain → une **répartition des rôles très floue** et un **foisonnement d'interlocuteurs** dommageable

- **Des organismes de protection sociale souvent en proie à des injonctions contradictoires**
 - Accès aux droits et lutte contre le non-recours : certes des objectifs mis en avant par plusieurs têtes de réseau
 - Mais (hormis dans le cadre de PLANIR) : des **agents des caisses bien davantage incités à « réduire les risques » qu'à ouvrir des droits** supplémentaires

- **Le conseil départemental doit être le chef de file territorial de l'accès aux droits sociaux**
 - Plusieurs options de gouvernance envisageables : l'État, les organismes de sécurité sociale, les associations ou encore un réseau d'acteurs
 - Les rapporteurs proposent **le département comme unique chef de file**, chargé à son échelle d'identifier une structure d'accueil unique et un référent de parcours



c) Un suivi insuffisant

- **Sans indicateurs chiffrés, une politique publique incantatoire ?**
 - Les indicateurs du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :
 - Une mesure du non-recours à la CMU-c et à l'ACS
 - Pour le reste : des chiffres en trompe-l'œil
 - À l'échelle locale : **des efforts de mesure infructueux**, notamment pour les rendez-vous des droits des CAF
 - Les indicateurs disponibles dans les documents budgétaires :
 - Le seul véritable dispositif de mesure concerne l'accès aux soins
 - Ni les autres branches du régime général, ni le document de politique transversale « Inclusion sociale » ne traitent la question
 - **des revalorisations de minima sociaux à l'aveugle**
- **Des outils existent, il faut les mobiliser**
 - Tordre le cou au « cynisme budgétaire »
 - Responsabiliser le Gouvernement, le Parlement et la Sécurité sociale
 - Aligner les COG et PQE sur ceux de la branche maladie
 - Valoriser le concours de la branche famille aux autres branches
 - Systématiser les indicateurs chiffrés de lutte contre le non-recours dans les projets annuels de performances
 - Le rapport des prestataires Pluricité et Sémaphores démontre que des approximations sont réalisables dès à présent



3. Mieux identifier les bénéficiaires potentiels

a) « Faire venir » et « aller vers »

Plusieurs initiatives ont été prises :

- ✓ mise en place des schémas départementaux d'amélioration de l'accès aux services publics avec l'ouverture de 1 000 MSAP
- ✓ repérage des poches de précarité pour mener des actions comme le bus du service public, et organiser des réunions d'information
- ✓ détection et accompagnement (plate-forme d'intervention et d'accès aux soins du Gard et ligne urgence précarité du Hainaut : les professionnels de santé alertent directement les travailleurs sociaux)

Ces démarches méritent d'être approfondies pour « faire venir » et « aller vers » les non-recourants :

- « **Faire venir** »
 - ❖ **proposer un rendez-vous après un événement important** (naissance, deuil, divorce, grave accident du travail) pour détecter une éventuelle éligibilité
 - ❖ banaliser la demande d'aide sociale et **proposer des produits d'appel** non stigmatisants dans le cadre de l'action sociale, comme des titres de transport ou la garantie de micro-crédit
- « **Aller vers** »
 - ❖ **information** dans les CFA, les missions locales, les **agences de Pôle Emploi** et lors de la **journée de défense et de citoyenneté**
 - ❖ **Mme Biémouret souhaite impliquer les employeurs dans la lutte contre le non-recours** (information sur les droits sociaux sur les lieux de travail)
 - ❖ **A l'inverse, M. Costes préfère laisser la lutte contre le non-recours sous la seule responsabilité des acteurs sociaux.**



b) Utiliser les outils de lutte contre la fraude pour détecter le non-recours

Remarque liminaire : l'évocation de la fraude suscite la colère des allocataires

- **La détection du non-recours par échange de données entre organismes :**
 - Parfois une réalité à l'échelon local, qu'il faut développer
 - Toujours une impasse s'agissant des données de la DGFIP, qu'il faut surmonter
 - Souvent difficile du fait de l'attitude de la CNIL, qu'il convient de ménager

- **Le Répertoire national commun de la protection sociale :**
 - De la lutte contre la fraude à l'ouverture de droits
 - Avec la généralisation de la déclaration sociale nominative, l'embryon d'une plate-forme globale d'échanges ?

- **Le *data mining* (exploration de données) :**
 - Une technique surtout développée dans la branche famille pour optimiser les contrôles
 - L'utilisation pour détecter le non-recours, une question de volonté



4. Rendre les prestations plus accessibles

a) Relancer la domiciliation

La domiciliation est la condition *sine qua non* de l'accès aux droits sociaux. Or, près de 40 % des personnes sans domicile fixe ne sont pas inscrites auprès d'un service de domiciliation.

Elle est souvent refusée pour défaut de lien avec la commune, dont la nature est précisée dans le décret du 19 mai 2016.

Les demandes de domiciliation sont très inégalement réparties sur le territoire. Dans certains départements, la charge de la domiciliation incombe entièrement au secteur associatif.

Les schémas départementaux de domiciliation ont pris du retard : fin juin 2016, seuls une vingtaine d'entre eux étaient validés.

- ❖ Les rapporteurs recommandent d'**en confier l'élaboration et le suivi au département**, pour s'appuyer sur les relais départementaux et l'adapter au contexte local.



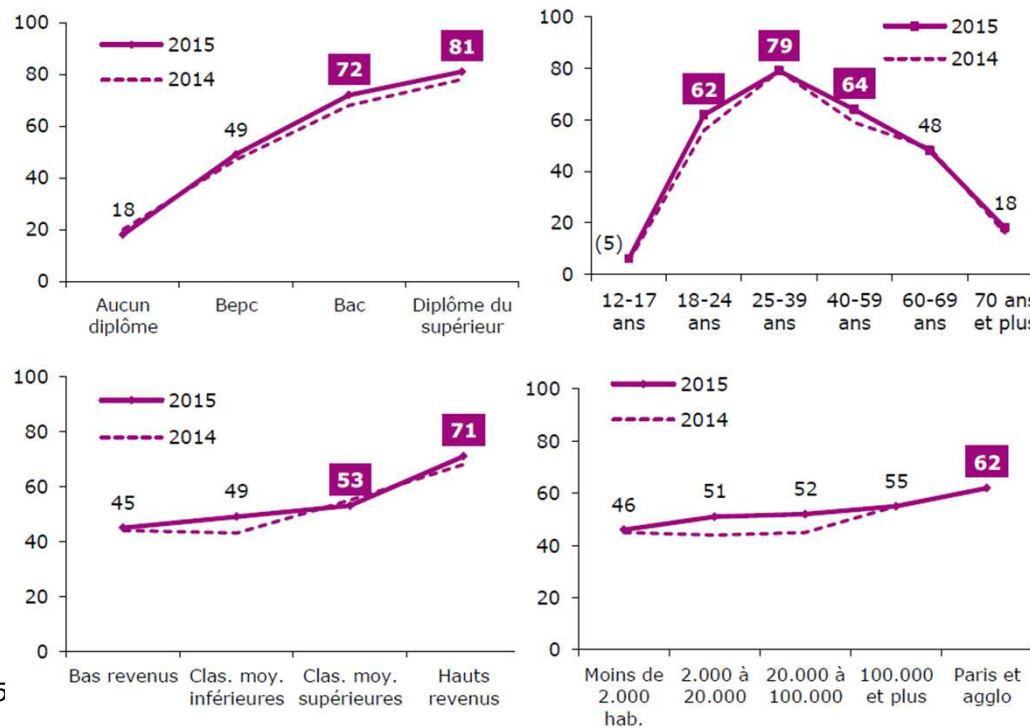
b) Faire du numérique un outil d'inclusion sociale

- Des possibilités d'amélioration de la lutte contre le non-recours à un coût maîtrisé
 - La réorientation des métiers des agents
 - Le coffre-fort numérique et le principe « dites-le nous une fois »
 - Les simulateurs de droits

- Le danger de « l'exclusion numérique »

- L'âge, le diplôme, le niveau de revenus, l'isolement géographique : des facteurs-clefs
- Pour le maintien du droit au dossier « papier »
- Le besoin de médiation numérique : un besoin pérenne ?

LES FACTEURS DE L'EXCLUSION NUMÉRIQUE



Source: baromètre du numérique 2015



c) L'indispensable accompagnement personnalisé

- L'objectif est de prodiguer un « premier accueil inconditionnel » car toute personne, surtout si elle est fragile, a besoin d'un contact humain.
- Dans ce but, les rapporteurs recommandent de :
 - ❖ **former les agents d'accueil au premier accompagnement** des personnes précaires ;
 - ❖ **développer la médiation dans le cadre du service civique**, notamment la médiation numérique dans les espaces dédiés ;
 - ❖ **généraliser les numéros de téléphone non surtaxés** pour ne pas pénaliser les personnes en difficulté



d) Le grand chantier de la simplification

□ Prestations ciblées ou universelles ?

- Soutien à la démarche de Christophe Sirugue pour revoir l'architecture des minima sociaux autour de grandes prestations universelles
- Cependant, une divergence entre les rapporteurs :
 - Mme Biémouret considère qu'il faut garantir le maintien des niveaux des prestations pour permettre la faisabilité de la réforme des minima sociaux
 - M. Costes considère au contraire qu'il faut accepter que la réforme des minima sociaux fasse des gagnants et des perdants

□ Conjugalisation ou individualisation ?

□ Des ouvertures de droits plus automatiques

- Automaticité entre demande de prime d'activité et de RSA socle
- Automaticité du renouvellement de l'ACS pour les bénéficiaires du RSA
- Information systématique sur le RSA en fin de droits au chômage et à l'AAH
- ASPA automatique pour les bénéficiaires du RSA, de l'ASS ou de l'AAH atteignant l'âge requis

□ Des droits plus stables

- Généraliser l'application de la règle des droits figés sur trois mois – tout en conservant des exceptions pour « état de détresse »
- Aligner les périodes de référence
- Systématiser la rétroactivité des droits à la date de dépôt du dossier complet
- Supprimer la prise en compte des revenus des livrets d'épargne réglementée
- Supprimer la récupération sur succession afin de faciliter l'accès à l'ASPA