



Conférence-débat Le non-recours et l'accès aux droits Toulouse, 25 septembre 2014

Synthèse des débats

Des préconisations pour favoriser l'accès aux droits

➤ **Mettre fin à la stigmatisation**

Marie Lacoste, Directrice de la maison des chômeurs Avenir

Le regard de la société sur les aides sociales doit changer. Nombre d'usagers que nous rencontrons ne font pas appel à leurs droits parce qu'ils ont peur du jugement d'autrui. Dans son dernier magazine, le Conseil général 31 fait le portrait valorisant d'un allocataire du RSA [NDLR : « Insertion, Il y a une vie après le RSA », Haute-Garonne Magazine, n°131, p. 18]. Ces actions contribuent à changer le regard stigmatisant que l'on connaît aujourd'hui.

Catherine Hugonet, Déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité

Des femmes agricultrices n'accèdent pas à leur droit au congé maternité du fait que la MSA demande davantage de justificatifs là où une simple déclaration de maternité devrait suffire. Ces informations complémentaires permettraient à la caisse de mieux identifier les besoins de ces femmes en matière de remplacement durant leur congé maternité. On fait donc ici l'hypothèse que les agricultrices ne sont pas en capacité d'identifier par elles-mêmes ces besoins. Le regard posé sur cette population a une incidence sur son accès aux droits.

Jean-Charles Piteau, Directeur de la Caf de la Haute-Garonne

La Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes vise à apporter des solutions à des situations de vie pour lesquelles la réglementation n'apportait pas de réponse satisfaisante et générait du non-recours. Elle prévoit, fait rare en France, l'expérimentation d'une politique publique.

Le nouveau dispositif, que la Caf de la Haute-Garonne pilote et expérimente, est appelé Garantie contre les Impayés de Pensions Alimentaires (GIPA). Dans le cas d'impayés de pension alimentaire qui se produisent un mois sur deux, la Caf ne pouvait jusqu'alors pas intervenir puisque le seuil d'intervention était fixé à un impayé de 2 mois consécutifs. A compter du 1^{er} octobre 2014, dès lors qu'il y aura un mois d'impayé, la Caf pourra recourir contre le débiteur. Autre changement de taille, elle pourra communiquer les éléments d'adresse et de ressources financières sur le débiteur au créancier (majoritairement des créancières) ; informations qui pourront être utilisées par le juge pour fixer le montant de la pension alimentaire. Cette loi implique d'autres évolutions, notamment la possibilité de continuer à percevoir la pension alimentaire pendant 6 mois après un retour à une vie maritale.

Dans le cadre de l'expérimentation de la GIPA, la Caf de la Haute-Garonne ciblera d'ici la fin de l'année des bénéficiaires potentiels de l'Allocation de Soutien Familial connus pour être en situation de séparation et les contactera pour les informer sur cette allocation mal connue ; les allocataires pensent souvent qu'il y a des conditions de ressources pour y accéder, ce qui n'est pas le cas.

↳ **Ecouter la parole de l'utilisateur**

Philippe Warin, Directeur de recherche au CNRS et responsable scientifique de l'Odenore

Pour évaluer la pertinence de l'offre publique, il est indispensable d'interroger les bénéficiaires. Les textes législatifs existent, il faut maintenant davantage les traduire en actions.

Marie Lacoste, Directrice de la maison des chômeurs Avenir

Ecouter la parole des usagers passe par la mise en place d'instances qui se réunissent régulièrement pour entendre les usagers comme cela se fait au Conseil général 31 et au Pôle Emploi. Il est souhaitable que cela se fasse également dans les Caf.

↳ **Adapter l'aide sociale aux évolutions de la société**

Marie Lacoste, Directrice de la maison des chômeurs Avenir

Lutter contre le non-recours passe également par l'adaptation de l'aide sociale à la demande. Par exemple, aujourd'hui de nombreuses personnes alternent en permanence des périodes courtes d'emploi et de non-emploi que le système d'aides sociales n'arrive pas à suivre (indemnisation du chômage, RSA) parce que les déclarations se basent sur des périodes trop longues. De nombreux usagers nous rapportent qu'ils ne recourent pas aux aides parce que leur situation change en permanence. Aussi, ils ne veulent pas se mettre en situation de devoir rembourser un indu.

↳ **Trouver des gains de productivité pour réduire l'engorgement des services prestataires**

Céline Albert, Responsable du Pôle gestion du dossier client à la CPAM des Hautes-Pyrénées

Dans notre service nous gérons la CMU. Nous avons mis en place des actions pour repérer des bénéficiaires potentiels que nous avons finalement dû stopper. Nous avons bien conscience qu'il existe du non-recours mais nous ne sommes pas en capacité de traiter davantage de demandes. En allant chercher et en trouvant davantage de bénéficiaires potentiels, nous sommes confrontés à une autre problématique, celle de l'instruction des dossiers. Dans ces conditions, on se demande à quel point les services concernés souhaitent vraiment diminuer les chiffres du non-recours ?

Jean-Charles Piteau, Directeur de la Caf de la Haute-Garonne

Il me semble que c'est une question d'équilibre. La Caf de la Haute-Garonne connaît une explosion du nombre de bénéficiaires (8000 familles bénéficiaires de plus en 2013). Nous devons trouver des gains de productivité en ayant globalement une approche industrielle de la gestion des dossiers, ce qui nous permet d'avoir une approche individualisée dans les cas qui le nécessitent.

- Développer l'usage des téléprocédures
Aujourd'hui la Caf de la Haute-Garonne connaît l'adresse mail de 78% de ses allocataires. La moyenne nationale est de 65%. De ce fait, nous pouvons envoyer à nos usagers des informations spécifiques qui concernent directement l'utilisateur. 20% environ des pièces que nous recevons sont dématérialisées. C'est un chiffre conséquent. Des allocataires sont très contents de ne pas avoir à venir au guichet et de pouvoir bénéficier d'échanges informatisés. Aujourd'hui tout mail reçu est traité dans les 48h. Une réponse rapide de notre part par mail nous assure que ces personnes ne viennent pas au guichet ou ne téléphonent pas.

- Limiter le ciblage
On ne peut pas lancer des requêtes sur tous les sujets, les cibles sont trop nombreuses. Pour ce qui est de l'Allocation de Soutien Familial, nous allons identifier 3 cibles et nous avancerons progressivement.
- Apporter une approche individualisée dans le cas de suspension des droits
C'est un sujet de dysfonctionnement sur lequel nous concentrons notre action, les dossiers sont gérés par des équipes d'experts.

➤ **La domiciliation, un préalable indispensable pour les publics les plus vulnérables**

Marie Lacoste, Directrice de la maison des chômeurs Avenir

Je souhaite dénoncer le manque de moyens qui est porté sur la domiciliation postale quand l'on sait que c'est la condition sine qua non pour que les personnes les plus fragiles aient recours à leurs droits. Dans notre association, qui héberge 780 boîtes en partenariat avec la Croix Rouge, nous n'avons pas de financements spécifiques dédiés et fonctionnons avec des bénévoles. Aujourd'hui une personne qui nous demande une domiciliation doit en moyenne attendre 2 mois.

➤ **Travailler au maintien des droits**

Chantal Bolon, Responsable du service développement social au Conseil général du Tarn

Travailler à l'accès aux droits initial est primordial mais il ne faut pas négliger le travail à mener pour le maintien des droits. Il faut constamment veiller à la mobilisation des allocataires pour fournir régulièrement les justificatifs nécessaires en vue d'assurer la continuité des prestations.

➤ **Responsabiliser l'utilisateur**

Nathalie Bertrand, Directrice du CHRS Trait d'Union à Millau

Il me semble qu'il est aussi important d'expliquer clairement à l'utilisateur que cet accès au droit est sous-tendu par un devoir, celui de fournir régulièrement les documents nécessaires à sa réévaluation.

➤ **Prendre en compte les spécificités liées aux publics et aux territoires**

Chantal Bolon, Responsable du service développement social au Conseil général du Tarn

Les spécificités liées au territoire (urbain v/s rural) doivent être considérées pour apporter la meilleure réponse possible aux usagers en termes d'accès aux droits et services.

Eric Augade, animateur régional Missions Locales Midi-Pyrénées

Les jeunes fréquentant les Missions Locales du département, contrairement au public de Toulouse, sont confrontés à d'importants problèmes de mobilité, facteur important de non-recours.

Sylvie Bonnet, Assistante sociale service domiciliation au CCAS de Toulouse

Pour favoriser l'accès aux droits de populations fragilisées et volatiles il faut instruire autant que possible l'ouverture de leurs droits sur place, dans l'instant.

Nathalie Bertrand, Directrice du CHRS Trait d'Union à Millau

En territoire rural, des usagers cumulent des domiciliations au gré de leurs déplacements. Le travailleur social doit parfois se livrer à un lourd travail d'investigation pour refaire le parcours de l'utilisateur afin de retrouver le dernier lieu de domiciliation où ont été engagées des démarches. Il est possible d'agir sur ce problème comme sur d'autres pour favoriser l'accès aux droits.

Des publics à cibler

Chantal Bolon, Responsable du service développement social au Conseil général du Tarn

La MSA a le projet de cibler des publics dans le cadre des parcours attentionnés. Nous souhaiterions qu'elle s'intéresse aux travailleurs saisonniers, population qui concerne de nombreux départements du sud de la France.

Philippe Warin, Directeur de recherche au CNRS et responsable scientifique de l'Odenore

Les enquêtes montrent qu'un refus sec à une demande d'un usager peut générer un non-recours durable voire définitif (quand bien même ce refus est justifié au vu des critères d'éligibilité au moment de l'instruction). Il serait intéressant de capitaliser les informations relatives à ces refus pour pouvoir réexaminer ultérieurement les droits de ces personnes. Ce peut être, par exemple, un public à cibler dans le cadre des Rendez-vous des droits.

Les perspectives de la lutte contre le non-recours

Par Philippe Warin, Directeur de recherche au CNRS et responsable scientifique de l'Odenore

Vers une approche économique du non-recours

Que vous soyez organismes de protection sociale, collectivités ou associations, vous êtes confrontés à la question du non-recours tous les jours. Vous expérimentez des dispositifs et menez des actions sur le terrain pour limiter le phénomène.

Agir sur le non-recours occasionne des dépenses en plus. Aussi certains acteurs sociaux centraux se satisfont du non-recours. Ils le considèrent comme une variable d'ajustement qui représente des économies. Ils estiment qu'environ 20% des populations cibles potentielles ne doivent pas recourir à leurs droits de façon à maintenir un équilibre.

L'Odenore sait maintenant globalement identifier les raisons du non-recours et caractériser les profils des non-recourants. **Le chantier majeur auquel l'observatoire s'attelle aujourd'hui est de démontrer par une approche économique que si lutter contre le non-recours, engendre des dépenses supplémentaires immédiates, cela constitue néanmoins des investissements sociaux mais également des dépenses qui ne se feront pas à moyen-terme voire même des créations de richesse pour la collectivité.**

La recherche a perdu de vue une analyse économique globale de la dépense publique. Une approche économique du non-recours permettrait d'établir les coûts sociaux directs et indirects pour les usagers, les organismes et les collectivités. Cela permettrait de démontrer qu'agir sur le non-recours c'est avoir une bonne gestion des dépenses publiques autour du principe du juste droit et probablement des économies à moyen terme. A noter qu'il faudra s'interroger dans le même temps sur la pertinence de l'éventail des prestations offertes.

Deux exemples pour illustrer mon propos :

- L'Aide Personnalisée d'Autonomie pour les personnes âgées connaît un taux de non-recours important. Dans bon nombre de cas, ces ayants-droits ont un besoin réel de consommer les heures d'aide à domicile. Ce non-recours est-il véritablement une économie in fine pour la collectivité ? Ces heures de travail non effectuées par un employé sont autant de revenus en moins qui n'engendrent pas de consommation, de cotisations, de taxes, etc.
- Un autre exemple, le traitement de l'hépatite C, qui en moyenne coûte 100 000€. Dès lors que des éléments de non-recours, en l'occurrence dans ce cas, des problèmes administratifs, perturbent le parcours de soins et amènent un patient à interrompre son traitement, c'est une perte sèche de 100 000€ dans les caisses publiques.

➤ **Améliorer l'observation pour mieux évaluer le phénomène et l'efficacité des réponses mises en œuvre**

Les limitations imposées par la CNIL sur les échanges de données dématérialisés

Pour estimer les taux de non-recours, il est primordial de faire parler les bases de données existantes qui permettent par requêtage d'apporter une mesure du non-recours.

Pour cela il faut souvent appareiller d'autres bases de données. Se pose la question des limitations imposées par la CNIL. Les missions de cette institution sont primordiales mais la loi qui fonde la CNIL apparaît dépassée au regard du besoin d'échanges dématérialisés de données nécessaires dans la lutte contre le non-recours.

La création de la Banque carrefour de sécurité sociale en 1990 en Belgique oblige l'ensemble des organismes sociaux à faire converger vers cette base donnée les informations qu'ils détiennent sur les assurés. Les données sont sécurisées. Cela simplifie les rapports aux usagers à qui on ne redemande pas plusieurs fois les mêmes informations ; cela réduit les temps de traitement ainsi que les coûts et démarches administratives (envois de formulaires notamment). Le gain de productivité réalisé ici peut bénéficier à l'accompagnement social.

Des bases de données dédiées pour mieux observer

Nous avons besoin de créer des bases de données dédiées pour mettre d'un point de vue statistique la question du non-recours en pleine visibilité. Nombre d'expérimentations, notamment les Rendez-vous des droits des Caf et MSA ou le Baromètre au soin de l'Assurance Maladie produisent de nouvelles données qu'il faut pouvoir exploiter.

Une méthodologie pour évaluer les actions

La construction de cohorte est une approche méthodologique qui existe depuis longtemps dans le domaine de la médecine, notamment l'épidémiologie et qui peut être reproduite dans le domaine social. Il est souhaitable d'appliquer cette approche à des dispositifs au niveau local, ce qui permettrait de mesurer l'impact dans le temps des actions sur des publics en situation de non-recours.

[NDLR : Une étude de cohorte consiste à observer la survenue d'événements de santé dans le temps au sein d'une population définie qui est incluse au démarrage de l'étude et qui est suivie sur plusieurs mois ou années selon un protocole de recueil de données adapté aux objectifs de l'étude : examens de santé, interviews, prélèvements biologiques, analyse de dossiers,...]