



ATELIER DE LA POSS-LR

« LE NON RECOURS AUX AIDES SOCIALES »

VENDREDI 25 OCTOBRE 2013 à 10 h

Amphithéâtre de la Maison des Sports à Montpellier
200, av du Père Soulas - 34094 Montpellier cedex 5

Dans un contexte de montée de la précarité, les aides sociales sont d'autant plus cruciales pour le budget et les conditions de vie des ménages. Pourtant, le non recours aux aides sociales est un phénomène avéré qui touche toutes les prestations légales ou extra-légales disponibles.

Si lutter contre le non recours peut sembler paradoxal en période de restrictions budgétaires, les enjeux sont multiples à plus ou moins long terme tant au niveau individuel que collectif ; ils conduisent les organismes en charge des politiques publiques à se pencher localement sur la question. A l'appui d'initiatives développées au contact direct des publics, des actions et partenariats se structurent progressivement notamment pour faciliter l'accès aux droits et prestations.

Aussi, le présent atelier de la Plate-forme d'Observation sociale et sanitaire propose un temps de réflexion et d'échanges sur la question du non recours aux aides sociales à partir des travaux conduits par l'« Observatoire DES NON-REcours aux droits et services ».

L'ODENORE a notamment pour missions d'observer des situations de non-recours dans les domaines des prestations sociales, de la santé, de l'insertion sociale et professionnelle, etc., de mesurer leur importance, de caractériser les populations concernées et d'enquêter sur les causes. Deux axes de questionnement sont privilégiés : Pourquoi des individus ou des populations ne recourent pas, volontairement ou non, à l'offre publique ? Pourquoi et comment les institutions se saisissent des phénomènes de non recours à l'offre publique ?

PROGRAMME

9h45 Accueil des participants

10h **Le non recours aux aides sociales – définition, enjeux et leviers d'intervention.**

Par Philippe Warin, Responsable scientifique d'ODENORE, Directeur de recherche au CNRS (PACTE).

11h **Echanges avec la salle.**

Co-animation par Nadine Rouillon, Directrice générale adjointe des services, Directrice du Pôle des Solidarités du Conseil Général de l'Hérault et Marie Perrin-Lacour, Référent santé/précarité à la DRJSCS.

Associations, collectivités territoriales, services de l'Etat, organismes de sécurité sociale, etc. nous vous invitons à venir partager vos témoignages et expériences régionales.

INTERVENTION DE PHILIPPE WARIN :

M WARIN présente l'observatoire au non recours aux droits et services, observatoire universitaire qui est constitué d'une équipe au sein d'un laboratoire du CNRS nommé PPAPT (Politique Publique Action Politique et Territoire), situé à Grenoble.

L'observatoire a été créé il y a 10 ans suite à un travail mené sur le non recours aux services de l'Etat.

Le résultat d'une étude menée à la fin des années 90, voire début des années 2000, a démontré que quelques soient les acteurs rencontrés, associatifs, locaux, nationaux, ils percevaient le terme de non recours, pouvaient en identifier les enjeux mais étaient tous dans l'incapacité d'apporter des éléments tangibles à ce sujet.

Il a donc semblé important de construire un observatoire comme lieu de production de données afin de mesurer, de qualifier le phénomène.

Dans les années 90, il a beaucoup été question de la qualité des relations dans les services publics, mais ce sujet n'avait pas été connecté au thème de la nouvelle pauvreté qui engendre aussi des non-usagers.

En travaillant sur l'usage des politiques par les différents destinataires, le but a été de chercher à élargir les choses et à les regarder sous un autre angle.

L'observatoire regroupe une douzaine de personnes. Ses activités sont développées avec des acteurs variés, institutionnels, associatifs, des entreprises, car elles sont utiles dans la recherche d'informations et pour la précision du questionnement. Les résultats des recherches, après validation, sont mis en ligne sur le site dédié.

M WARIN définit le non recours : il s'agit de personnes qui, pour de multiples raisons, ne sont pas bénéficiaires des différents dispositifs pour lesquels elles sont pourtant éligibles.

Si la question du non recours a porté au début essentiellement sur les prestations familiales et les aides au logement, on a pu observer que la question concernait également d'autres offres publiques.

Il existe du non recours à des dispositifs d'accompagnement, à des aides que peuvent apporter des associations sur des quartiers pour l'accès aux droits, du non recours aux écrivains publics qui sont là aussi pour opérer des médiations avec les services publics, du non recours à la justice, à la culture et aux loisirs, en matière de logement, de transports, etc.

Le champ est large dès qu'on se donne d'autres précisions sur la définition. Il faut voir deux choses, une population potentiellement éligible d'une part, et par ailleurs la population effectivement bénéficiaire, et en calculer le différentiel.

Le non recours demande de prendre en considération la notion d'éligibilité.

Antoine MATH du bureau de la recherche de la CNAM (Caisse Nationale d'Assurance Maladie), dans les années 90, a bien indiqué la grande difficulté qu'il y avait à identifier la population éligible.

Nous avons des facilités pour connaître notre public, mais il nous est plus difficile de connaître le public potentiellement éligible.

La difficulté est en fait de rencontrer des personnes éligibles au delà des portes d'accès que constituent les différents services.

Il est donc difficile de parler de non recours à partir de publics constitués.

On s'efforce donc de travailler avec des associations qui peuvent servir d'intermédiaires.

La qualité des prestations et des services que rendent les différentes institutions ne garanti pas un non recours à zéro.

Si la CNAF (Caisse Nationale d'Allocations Familiales) s'est intéressée au sujet dans les années 90, c'est d'une part à cause de l'évaluation du RMI qui indiquait des taux de non recours à 45 , 46 % et d'autre part, à cause des remontées du terrain qui faisaient apparaître la nouvelle pauvreté due à la crise déjà installée.

Les études ont montré que les demandes des usagers étaient ingérables par les agents aux guichets, car elles allaient bien au-delà d'une demande de prestation. Ceci inquiétait la CNAF.

Aujourd'hui la question du non recours est posée sur l'agenda politique en France.

En fait, c'est l'évaluation du RSA qui a été l'élément déclencheur.

Faite à la fin de l'année 2011, cette évaluation portait sur l'élément phare du gouvernement de l'époque, le RSA, élément particulièrement médiatisé, comme ses résultats. Des taux de 50 % pour le RSA, et de 68 % pour la mesure phare, sont à l'origine des débats. Ce taux élevé de non recours a surpris beaucoup de personnes qui avaient déjà oublié le phénomène de non recours au RMI.

Le nouveau gouvernement s'est saisi de cette question, et a mis en place un plan de lutte contre l'exclusion. Une de ses premières actions fixe un cadre à l'accès au droit de recours comme action déterminante à la lutte contre l'exclusion.

Cette politique sera jugée sur la pertinence à atteindre le public visé, car le non recours a déjà été présenté comme une variable d'ajustement des budgets. L'article de Jacques ATTALY (2006) disait déjà qu'il fallait que 20 % des publics visés ne demandent rien pour que les budgets soient respectés.

Dans le document du gouvernement, il est question du principe du juste droit. Il est dit que les populations éligibles doivent effectivement avoir accès aux offres financières auxquelles elles ont droit.

Pour cela, deux axes sont ciblés:

1. Une action sur le recours
2. Une action sur les dépenses injustifiées, et la fraude.

Le non recours est inclus dans le plan général d'action du gouvernement sur l'exclusion, et l'inclusion sociale qui insiste sur la non-stigmatisation des dispositifs d'aides et des bénéficiaires potentiels.

Il faut prendre en compte l'importance du phénomène.

Quelques soient les études, on ne rencontre jamais moins de 10 % de non recours.

Le but est, bien entendu, de faire baisser ce taux, tout en se gardant bien d'en faire un objectif, ou un indicateur avec 0 non recours, car parfois, ce non recours est délibéré, choisi.

On peut expliquer ses droits à une personne qui ne fait pas de recours, vérifier qu'elle a bien compris le fonctionnement des dispositifs, mais l'intervention publique s'arrête là. D'où la question du champ d'action.

Ce taux de 10 % est élevé, mais plus bas que le taux de non recours des aides sociales facultatives proposées par les collectivités, qui, la plupart du temps, atteint 60 à 70 %.

Au-delà de ces chiffres, les populations se ressemblent.

Les hommes jeunes vivants seuls sont plus exposés que d'autres populations.

Il y a d'ailleurs une corrélation entre non recours et isolement. Compte tenu de l'accroissement de l'isolement social actuel, on peut émettre l'hypothèse qu'il y a un lien entre ces deux notions, le non recours augmentant, tout comme l'isolement.

On voit en parallèle les femmes seules avec enfants qui, malgré le fait qu'elles ne se considèrent pas comme prioritaires, mettent tout en œuvre pour leurs enfants.

On peut se poser la question de savoir si la France est un cas à part, exceptionnel. La réponse est malheureusement négative.

La compilation faite par l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) en 2004 montre que le taux moyen de non recours pays par pays oscille entre 20 et 40 %.

M WARIN propose d'autres éléments pour caractériser le non recours.

Nous avons comparé le rapport de 2011 sur la fraude aux prestations sociales qui fait mention de 4 milliards d'euros de fraudes.

Suites à nos études sur le non recours, on s'est aperçu que les non-dépenses liées au RSA s'élèvent à 5,3 milliards d'euros.

Quand on fait le même rapport avec le fond CMU (Couverture Maladie Universelle), on atteint le milliard d'euros.

Concernant les prestations familiales et de logement, la somme est d'un peu plus de 4 milliards d'euros.

On constate donc que les non dépenses liées au non recours sont bien supérieures au montant lié à la fraude sociale.

A titre d'exemple, en Grande Bretagne, selon le rapport 2012, il y a un rapport de 1 à 10 entre le montant de la fraude sociale et celui du non recours.

M WARIN présente les enjeux du non recours à l'aide d'une typologie.

Le premier type de non recours est du à une méconnaissance des dispositifs

Il y a ici un problème d'information. Il faut en effet que les personnes éligibles comprennent les dispositifs, les retiennent et les mobilisent. Il est nécessaire d'aider certaines personnes, car tout le monde n'est pas égal quant à la capacité de compréhension.

Le deuxième type de non recours vient du fait que parfois, les agents eux-mêmes n'ont pas la maîtrise de tous les dispositifs et de la réglementation en vigueur, et il faut qu'ils aient la capacité de l'expliquer à la diversité des publics qu'ils reçoivent.

S'ajoute à cela le peu de temps accordé aux demandeurs par les agents qui subissent les contraintes organisationnelles de leurs services.

Une des pistes de réflexion est de mutualiser les compétences en faisant de la veille réglementaire et juridique pour pouvoir apporter des informations pertinentes aux acteurs concernés.

La non réception des demandes est également un problème. Il s'agit de demandes qui sont effectivement faites, mais qui, pour diverses raisons, n'arrivent pas à destination dans les délais. Une étude locale a montré que pour 1€ d'indu (montant réclamé suite à un trop versé), il y a 3 € de rappel de droits (prestation non versée alors que la personne y avait droit).

Compte tenu des sommes en jeu, cela crée un transfert de charges, car ce sont les autres organismes (conseils généraux, institutions locales...) qui vont être sollicités.

La complexité du travail de la CAF est réelle. L'exemple du RSA est significatif, l'étude de dossier mobilise beaucoup d'agents y compris ceux des services sociaux. Or, on constate que sur 4 dossiers reçus, un seul est éligible.

La troisième forme de non recours est celle où la personne connaît l'aide à solliciter, l'a demandée mais ne la demande plus. On est alors dans la pertinence. Si les personnes ne demandent, pas c'est que ce qui est proposé ne les intéresse pas, ou n'est pas acceptable ou accessible.

Prenons l'exemple de l'AACES, l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, pour laquelle il y a un taux élevé de 70 % de non recours par non connaissance. La CPAM engage des actions réelles d'information et d'accompagnement, mais il reste malgré tout

15 % de personnes qui n'ont pas de complémentaire santé, car elles ne demandent pas la réalisation de l'AACES. Les études ont montré que 68 % des personnes qui n'utilisent pas le chèque santé ont un budget mensuel inférieur à 200€.

La non demande est aussi liée au sentiment que ce qui est proposé n'est pas cohérent ou non acceptable.

Parmi les résultats de l'évaluation du RSA, qui n'ont pas été vraiment présentés, 30 % des personnes qui peuvent avoir effectivement droit au RSA, qui connaissaient le dispositif et qui étaient certaines de leur éligibilité, ne l'ont pas demandé par simple désintérêt. Ceci du fait des conditions d'obtention extrêmement compliquées d'une part, et d'autre part, parce que la question pour ces personnes, n'est pas forcément d'avoir une aide de l'Etat, mais plutôt d'avoir un vrai salaire.

Cet aspect renvoie au choix politiques, alors que les autres formes de non recours renvoient à l'organisation des dispositifs d'aide.

Pour terminer, quelques éléments de discussion.

D'après les travaux menés, le non recours est une conséquence de la difficulté des personnes concernées à s'inscrire dans l'idée des droits. Il faut revenir à une communication plus simple, plus claire.

Pour les jeunes, on constate que la transmission des informations juridiques ne se fait plus du tout au sein des familles. Il faut donc faire un travail sur la valorisation et la promotion des droits.

Ensuite, il y a le non recours lié au fonctionnement administratif, ce qui est indépendant des capacités des agents administratifs. Au-delà des capacités des agents à s'adapter, a-t-on bien pris en compte la diversité du public dans l'organisation des pratiques, et la formation des agents par rapport à ces aspects de leur travail ? N'y-a-t-il pas nécessité d'organiser nos systèmes d'intervention de façon ciblée ?

L'exemple d'autres grandes villes étrangères nous montre l'intérêt de travailler avec des pairs, personnes qui connaissent par expérience le système et qui peuvent aider leurs pairs à atteindre l'aide sociale. En effet, ils peuvent utiliser leur expérience et leurs mots pour traduire l'offre proposée, et ainsi jouer un rôle social intéressant.

Cela soulève d'autres questions comme le bénévolat.

Troisième élément, le non recours comme conséquence du fonctionnement administratif.

Une approche territorialisée en partenariat a pour intérêt de poser les questions de transfert de charges mais aussi de trouver des solutions immédiates face à des situations signalées. De plus, cela soude les équipes des différents services et des différents acteurs sociaux d'un même secteur.

Quatrième élément, le non recours comme barrière de l'ajustement budgétaire, car toutes les actions menées localement, comme au niveau national, n'auront que peu de prise, si on ne pose pas la question d'un point de vue économique.

Oui, agir sur le non recours c'est entraîner de la dépense supplémentaire.

Mais quand on voit les dépenses faites par ailleurs, il faut ramener les choses à leur juste proportion. Le social coûte bien moins cher que d'autres choses.

Cela pose les termes d'un débat budgétaire en termes de choix. Ce qui est probablement à défendre auprès des grandes institutions, c'est l'idée selon laquelle des dépenses sociales ne représentent pas uniquement un coût, mais aussi une création de richesses. Les dépenses sociales évitent les coûts directs et indirects pour plus tard. En même temps, parfois, la dépense publique entraîne la dépense privée.

Pour les conseils généraux en l'occurrence, le taux de non recours ou de non usage élevé de l'Aide aux Personnes Agées (APA) représente tout d'abord une économie, mais cela signifie également que les services d'aide à domicile ne sont pas adaptés.

C'est de l'emploi qui n'existe pas, de la cotisation qui n'est pas versée, de la consommation des taxes qui n'aura jamais lieu. Il faut reprendre le fil économique de la dépense sociale, car agir sur le non recours entraîne nécessairement des dépenses supplémentaires. Il faut être très clair sur la représentation qu'on se donne de la dépense sociale.

Il faut se saisir de ces questions économiques tout comme les services sociaux ont besoin de se saisir de la traçabilité de leurs actions.

Très concrètement, le maintien des postes doit être lié au nombre de droits ouverts dans le mois.

Il faut démontrer tout ce qui est fait et qui permet de remettre les personnes sur les rails. La traçabilité de ces actions disparaît totalement des rapports d'activité, ce qui est dommage pour la défense des actions menées et du travail des agents.

ooO Fin de l'intervention de M. WARIN Ooo

Mme Nadine ROUILLON, directrice adjointe du Conseil Général de l'Hérault, en charge du pôle solidarité, remercie l'intervenant et précise qu'elle se reconnaît dans ses propos, où il a été souvent question des conseils généraux.

Marie PERRIN LACOUR, référent santé handicap à la Direction Régionale Jeunesse et Sport et cohésion sociale, sera l'animatrice des débats, alors que Mme ROUILLON donnera son point de vue sur les données générales.

Mme ROUILLON rappelle que la question du non recours concerne directement les Conseils Généraux, puisque ils délivrent des aides au titre de leur action sociale.

Concernant la question de la contrainte budgétaire, et de son ajustement, il faut faire une différenciation entre les différents types d'aide.

Notamment les aides qui reposent sur des éléments très objectifs et objectivables comme le RSA, et deux autres allocations individuelles de solidarité que sont l'APA et la Prestation de Compensation du Handicap (PCH), qui reposent sur des éléments d'évaluation de situation, soit pour la dépendance, soit pour le handicap.

Sur la stigmatisation, le positionnement des droits et des aides, une question se pose : le RSA doit-il continuer à être alloué par les Conseils Généraux ? En effet, nous n'avons aucune plus-value dans l'instruction de ce type d'allocation de solidarité. Cela ne pourrait-il pas être une forme de non recours ? Si on positionnait le RSA sur d'autres organismes de protection sociale cela ne faciliterait-il pas la visibilité de l'aide, sachant que le Premier Ministre s'est engagé à étudier la question de la gestion du RSA ?

Pour les départements, la question budgétaire est compliquée aujourd'hui, et on ne considère pas du tout que le non recours est une variable d'ajustement, d'autant moins que nous sommes confrontés à des évolutions de demandes d'aides de plus en plus importantes :

- + 12 % de PCH
- + 33 % d'APA
- Entre 8 et 10 % pour le RSA

Dans l'Hérault, on se pose la question de la population potentiellement éligible pour la PCH, car en termes d'analyse prospective par rapport à une compétence sociale, déterminer les personnes qui peuvent être potentiellement éligibles est une vraie question, par rapport à ce non recours.

Le non recours n'est pas une variable d'ajustement, mais plutôt une réalité du département, le sujet étant la compensation des allocations d'aide individuelle de solidarité. S'il n'y a pas d'accords qui puissent être trouvés entre l'Etat et les Départements, les Départements se trouvent face à des difficultés budgétaires.

La question du non recours est une question interne au département mais aussi une question entre institutions. Les personnes viennent voir les Conseil Généraux pour obtenir une allocation spécifique lorsqu'il y a du retard sur les autres allocations

auxquelles elles ont droit. Cela donne l'impression que l'on délivre des aides à caractère facultatif alors qu'il y a des droits qui ne sont pas accordés.

C'est une question interinstitutionnelle, et c'est dans ce sens qu'elle doit être traitée.

La question de la présence territoriale est essentielle dans la place que l'on donne à l'individu et à la famille, qui est une place de citoyen. L'accès aux droits, aux aides, passe plus par l'action de tiers que par la personne elle-même.

A développer ces fonctions de tiers, est-ce qu'on permet bien aux personnes de rester dans leur place de citoyens ayant des capacités directes de faire valoir leurs droits ?

Cette question qui peut paraître théorique et abstraite, semble quand même essentielle à traiter car il ne faut pas oublier que derrière des aides et des droits il y a des personnes qui ont des compétences et des capacités.

Notre système social d'accès aux droits semble oublier cela, notamment dans des situations complexes.

Donc la présence territoriale de l'ensemble des acteurs concernés est essentielle pour que le dialogue puisse être direct.

Toutes les institutions développent l'information multi-canal avec par exemple, des portails dédiés aux usagers afin qu'ils puissent suivre leurs droits à travers un accès internet, des demandes en ligne, etc

Cependant, il faut rester vigilant quant à la limite de ce type d'outil, et au risque de désertification institutionnelle.

Dans l'acte 3 de la décentralisation, les départements et les services de l'Etat avaient l'obligation d'établir des schémas départementaux d'accès aux services publics. C'était l'un des moyens de poser le diagnostic sur l'accès aux services publics. C'est un autre niveau de la réflexion.

En conclusion, on peut citer l'exemple du jugement du Tribunal Administratif concernant une famille dans laquelle une jeune fille en situation de handicap a voulu faire valoir ses droits. Cette jeune fille avait toujours essuyé des refus pour une admission en Institut Médico-Educatif (IME). La famille a attaqué l'Etat et le département. L'agence Régionale de Santé a été mise en demeure sous un délai de 20 jours de faire admettre cette jeune fille dans l'établissement vers lequel elle était orientée. Or l'Etat vient de décider d'attaquer non pas la décision, mais l'argumentaire de la décision.

C'est un élément important aujourd'hui pour les fédérations qui s'occupent de personnes en situation de handicap. Dans l'exemple précédent, nous nous trouvons face à une situation de non recours du fait de l'Institution et non du fait de la personne. La personne s'est retournée contre l'entité elle a jugé responsable de cette situation. A l'issue, l'Etat a finalement donné raison à la personne mais l'argumentaire de la décision a été remis en question.

On ne reviendra pas sur les compétences des différents acteurs, au niveau de l'orientation, de la gestion du handicap des enfants, qui relèvent de l'Etat ni sur les compétences au niveau de l'admission qui incombe aux directeurs des établissements.

Mme PERRIN-LACOUR complète le propos en posant trois questions à la salle.

Premièrement, la question du seuil qui n'a pas été abordée. Il y a des personnes qui font du non recours parce qu'elles sont refusées.

Deuxième question, est-ce que vous considérez que, dans les dépenses, l'instruction du dossier est un élément de dépense du budget global ou pas ?

Troisième question, celle de la complexité des aides et de la réglementation de l'attribution de ces aides. C'est une question qui induit une réflexion sur l'offre qui est faite aux personnes en difficulté.

M CABAS, de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie de l'Hérault (CPAM), s'exprime sur la question du seuil qui est effectivement un handicap.

C'est le principe même d'une aide qui est basée sur un seuil. On ne cesse d'essayer de rétablir une forme d'équité avec des mesures qui atténuent l'effet de seuil. Le seuil ne cesse d'augmenter, il est passé de 650 € il y a 4-5 ans à aujourd'hui 716 €. Une aide locale a été mise en place qui atténue un peu plus l'effet de seuil, puisque on a permis à des personnes dont les revenus sont de 1 000 à 1060€ de bénéficier de cette aide locale, alors que l'aide nationale n'est pas consentie. Le seuil est une mécanique qui pose des difficultés, mais qui est réglementaire.

M DAMOUR, directeur adjoint de la CAF, en charge de l'action sociale, précise que le débat du non recours touche à quelque chose de fondamental qui est le pacte social. Les institutions ne vivent que par le produit de la redistribution des richesses du pays, c'est-à-dire du travail, des cotisations et des impôts.

Cela interroge véritablement sur le projet politique, pose la question du non recours, de la fraude, de ce que veulent les français.

La question est, plus fondamentalement, qu'est ce que les français sont prêts à consentir comme effort par rapport à l'aide sociale.

Les organismes d'aide ne doivent pas être simplement des guichets délivrant des prestations. Il faut tenir compte de la segmentation des publics, qui tous n'ont pas la même autonomie financière. De ce fait, les parcours administratifs ne doivent pas être les mêmes.

La CAF de l'Hérault représente 2 000 contacts par jour dans les différents accueils.

Les personnes y viennent pour des motifs très différents, certains sont multi-contactants pour se rassurer, parce qu'ils n'ont pas compris, ou bien pour le contact humain, ce complique les choses. Tout cela sur fond de crise du pacte social.

M DAMOUR fait le parallèle avec la fraude, car on la trouve si on la cherche, et plus on la cherche, plus on la trouve.

Il faudrait rassembler tous les chiffres, et il faudrait savoir combien coûterait de rechercher les 4 milliards de fraude. Il y a là une question de rendement, de production. Peut être que le coût de cette recherche dépasserait les 4-5 milliards du non recours.

Sur le débat économique, si toutes les personnes qui ont des droits les percevaient, on ne sait pas si cela serait soutenable financièrement par l'Etat, dans une période où l'on est contraint financièrement.

Cela veut dire que les organismes de sécurité sociale doivent céder des postes, alors qu'il y a de plus en plus d'allocataires. Il y a aussi un petit paradoxe car on est tous garants du pacte social. C'est un effet ciseau avec une augmentation d'allocataires de 10% d'un côté, et moins de personnel de l'autre.

Avec l'accompagnement, on tient une piste intéressante, mais cela a un coût. Faire du sur-mesure pour les allocations nécessite de trouver l'équilibre en gestion de masse et gestion individuelle. Cela est compliqué avec 227 000 allocataires et 500 000 ayant-droits.

M BOULANGER, MSA Languedoc, responsable du département action sanitaire et sociale, précise que dans le cadre d'une convention d'objectif et de gestion, l'accès aux droits est un des articles importants auquel il faut répondre, notamment d'un point de vue opérationnel, afin d'individualiser l'accompagnement, à la fois sur de l'information administrative mais également sur de l'accompagnement des personnels en terme de complexité du droit. Il en va de même pour les travailleurs sociaux qui doivent aussi individualiser l'accueil.

On remarque qu'on est plus sur des démarches pro-actives, on n'attend plus que les personnes viennent demander des droits mais on essaie d'intervenir un petit peu en amont. Cela est important car cela touche 10% de personnes qui ne bénéficiaient pas de leurs droits.

M BOULANGER témoigne sur une forme d'accès aux droits, une action pour laquelle la Caisse de MSA du Languedoc a répondu au projet national, et pour laquelle 3 départements ont été retenus.

Pour l'accès aux droits, LA MSA est allée en Lozère, Région intéressante de par sa géographie. Le principe de ce projet concerne le domaine du logement, le principe étant de repérer les personnes concernées par le mal logement, et les publics de propriétaires bailleurs. Il se trouve qu'en Lozère, le taux de propriétaires est important. Il y a 3% de logement social dans ce secteur.

L'idée est de financer un véhicule pour aller au devant des personnes, se rendre sur les marchés, lieux de rencontre importants, et à cette occasion de prendre contact avec les personnes qui ne seraient pas manifestées pour évoquer la question des droits auxquels elles peuvent prétendre. Cela a pour but de les engager dans des démarches en vue de l'amélioration du logement.

L'expérimentation coûte 122 000 €, sur 2 ans.

Mme PERRIN-LACOUR pose ensuite la question de l'usage de l'informatique qui permet d'accéder aux prestations, et qui peut représenter un barrage au recours aux droits.

M CHAPELLE, Responsable d'une agence de la Solidarité au Conseil Général de l'Hérault, s'étonne qu'il n'ait pas été question de simplification. On est en attente d'une simplification des dispositifs et des aides. Dans la mallette de l'assistante sociale en agence, dans la dizaine, voire la centaine d'aides possibles, il est compliqué de trouver le bon dispositif pour la personne reçue.

Sur la présence territoriale, les plateformes vocales ou par dématérialisées par Internet, complexifie l'accès pour les publics, ainsi que pour les accompagnants.

Mme PERRIN-LACOUR lance le débat.

M WARIN confirme qu'il n'est pas intervenu sur ces points. Il y a beaucoup à dire, y compris sur la question du coût des actions, en particulier pour agir sur la fraude.

Le dispositif britannique qui a été mis en place pour lutter contre la fraude sociale coûte ¼ de ce que rapporte l'action. Ce sont des dispositifs onéreux.

Sur les actions sortantes, sur les approches proactives, on s'est aperçu que sans supplément de charges pour les services, on pouvait mettre en œuvre des dispositifs soit par phoning soit à domicile, qui permettent d'anticiper les retours de droits. Ce qui est très mobilisateur au sein des services, car les agents qui s'engagent là-dedans trouvent un véritable sens à leur action.

Sur la question des nouvelles communications, cela fait partie des questions qui sont largement étudiées dans les différents travaux, et qui sont très débattues parce que les avis sont contradictoires. C'est l'exemple de la communication par message, sms qui fonctionne très bien pour une population donnée, mais pas pour d'autres. Malgré tout, on s'aperçoit qu'il y a une fracture numérique, qui peut se résorber par endroit, mais qui reste bien présente.

On peut aussi se poser des questions quant à l'architecture de nos bâtiments. En effet, dans les grandes métropoles, il est parfois difficile d'accéder physiquement à des services où il faut passer plusieurs sas ou des digicodes. Les gens n'y comprenant rien, ils repartent et ne sont pas servis.

En ce qui concerne les nouvelles technologies, nous baignons tous dedans à titre professionnel ou privé, nous nous accommodons finalement de tout cela, et à aucun moment nous n'avons pu accompagner l'introduction de ces outils-là.

Les choses se font sur le tas malheureusement, en espérant que tout compte fait, car c'est un énorme marché qui se développe, à terme, 100% des personnes seront à la fois équipées et compétentes pour utiliser ces outils. Le mouvement va dans ce sens là sans se préoccuper de certaines populations, notamment des personnes âgées, qui sont à côté de cette possibilité.

En termes de nouvelle action proposée, y compris très territorialisée, en termes de partenariat et d'accueil, certains pensent à la possibilité d'avoir des accompagnements à ces outils, qui seraient disponibles, avec de larges plages horaires au sein d'un certain nombre de territoires et de quartiers.

Sur la question de la simplification, on peut prendre l'exemple de l'étranger. En Belgique, pays significatif en terme de complexité administrative, car il compte plus de 200 organismes sociaux, une loi légifère afin que tous les organismes aient obligation de déposer leurs informations, et ne demandent pas une information qui serait redondante.

Ceci a eu deux effets. Le premier a été de simplifier la circulation de l'information, de produire des économies, car des centaines de milliers de formulaires papiers ne sont plus envoyés. Le second est que cela a permis à ces gains de productivité d'être réinvestis pour partie dans le travail social.

La question de l'échange de données, de leur dématérialisation, est aussi compliquée en Belgique qu'en France. Nous avançons dans la dématérialisation des données, mais lentement, et on peut déplorer qu'il n'y ait pas de politique générale pour procéder à cette circulation d'information par l'intermédiaire de tous les acteurs territoriaux, avec les encadrements nécessaires pour respecter les libertés des individus.

On peut aussi parler de simplification dans le cadre du programme de lutte contre les exclusions où beaucoup de choses ont été dites, mais sans véritables conclusions, malgré la présence d'experts qui se sont révélés assez démunis, quant aux propositions à faire en termes de simplification. La seule conclusion a consisté à remarquer que si l'on optait pour une politique fondée sur des minimas sociaux, cela permettrait l'ouverture automatique de droits à un plus grand nombre de personnes.

Mme PERRIN-LACOUR propose d'avoir deux ou trois illustrations d'actions territoriales.

Mme ZMUSCHI, chargée d'études statistiques à l'observatoire des situations de fragilité CARSAT de Montpellier, présente le travail de sa collègue qui s'est occupée d'un forum de proximité à Beaucaire.

Elle explique qu'elle avait ciblé des personnes qui n'ont pas droit aux soins, et qui en même temps, étaient considérées comme fragilisées du fait qu'elles n'avaient pas assez de ressources financières et qu'elles étaient isolées.

Mme COUPET, responsable de projet santé à la CARSAT, relate la mise en place d'une expérience en collaboration avec la CPAM du Gard, le CTS et la mairie de Beaucaire. L'idée était de cibler des personnes qui potentiellement n'ont pas recours aux services ou aux aides qu'on leur propose habituellement, soit par un ciblage lié à la CPAM de non recours aux soins, soit par la CARSAT, selon ses critères économiques et sociaux. Partant de ce postulat, on a invité des personnes nominativement par courrier à ce forum où étaient regroupées sur un même lieu toutes les institutions maladie et retraite pour des seniors fragilisés, et ainsi leur permettre d'avoir toutes les réponses concernant l'assurance maladie et l'assurance retraite. L'événement a eu lieu le 4 août.

Le retour à chaud a révélé la typologie de personnes qui ne connaissent ni l'information, ni la façon de procéder, et qui avaient besoin d'un petit accompagnement, notamment l'aide au remplissage du dossier pour solliciter un droit, et des personnes qui ne voulaient pas recourir aux droits.

M DANGER, écrivain public, intervient sur la limite de l'intervention sociale, pour les acteurs que sont les écrivains publics, et propose de mettre cela en parallèle avec la question du choc de simplification.

Il suffit d'aller sur le site du ministère pour s'apercevoir que sur les 75 mesures destinées aux particuliers, 50 proposent une migration vers l'informatique. On accentue la question des XX.

Les écrivains publics ne sont pas là pour faire le travail à la place des personnes, mais pour leur apporter de l'aide, les informer sur la question des droits, participer à la baisse du non recours. Ce que les écrivains publics font tous les jours quand ils sont amenés à

étudier une situation pour répondre à la demande qui est faite, et non pas pour se substituer à un travailleur social. On peut s'apercevoir très vite qu'une personne va être éligible à un droit, notamment à la complémentaire santé.

C'est rendre, au delà de la question de la dignité, l'envie à la personne de se réinsérer dans la vie quotidienne. On participe à cette question d'accès aux droits, mais ce que nous proposons aussi, c'est de rétablir ce lien qui a été profondément coupé.

M. DANGER explique qu'il traite pour les personnes qui le sollicitent chaque année, environ 150 sujets ou thèmes différents. Cela prouve qu'il peut y avoir 150 raisons de s'adresser à l'administration.

On peut aider les personnes à acquérir un savoir faire, et ainsi améliorer leur accès aux droits. C'est, d'après lui, le rôle d'un écrivain public qui ne doit pas faire le travail à la place des personnes. Il y a une différence fondamentale entre la compassion et l'empathie. On ne va pas travailler sur la misère de l'autre, mais bien sur ses compétences et ses capacités, afin de lui donner envie d'agir par lui-même. Ceci est très important pour M. DANGER.

M DANGER précise qu'il travaille 50 % de son temps pour la CARSAT, sur son territoire, le Gard Rhodanien.

Les assistantes sociales font leur part du travail, mais elles ne peuvent pas tout faire non plus. Ce temps de travail est ainsi en partie consacré à l'aide au remplissage des dossiers retraite. En effet, sur ce secteur, on ferme des guichets, des accueils et les Conseils Généraux, organisent un accueil tout venant dans les bureaux qui restent encore opérationnels.

M PEREZ, écrivain public dans l'agence Pôle Emploi de Celleneuve à Montpellier, présente l'expérimentation à laquelle il participe, mise en place pour essentiellement prévenir tout type de conflit qui peut survenir dès qu'il y a une complétude de dossiers à effectuer avec des personnes dans l'incapacité de le faire.

C'est le début de cette expérimentation, mais plus de 200 personnes ont été prises en charge, avec plusieurs dossiers différents.

Mme DUMAS, assistante sociale à la CARSAT du Gard, souhaite intervenir sur la connaissance des droits, mais aussi sur leur utilisation, et sur le coût de l'accompagnement.

Elle a plus particulièrement travaillé sur le programme « mettre en place un parcours prévention santé » et mis en place des ateliers parcours prévention santé sur la ville de Nîmes, en partenariat avec le pôle prévention santé de la ville pour certains groupes et pour d'autres en partenariat avec une association qui fait de la prestation de service dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Le travail en groupe permet de mettre en évidence la compétence des usagers, et, par l'émulation et l'échange, les personnes se resituent dans un statut de citoyen et d'utilisation des services et des droits.

Concernant le coût de l'accompagnement qui est certes réel, a-t-on réfléchi sur le bénéfice que cela génère ?

Les premiers résultats de ce travail amènent à constater que les droits sont mieux connus, mieux utilisés. Le bénéfice pour la santé publique et pour les personnes est vraiment important. Il faut mesurer ce paramètre.

M DJOULDEM souhaite réagir sur deux points. Le coût de traitement du non recours, d'un point de vue technique, est une question qui ne soulève pas d'ambiguïté puisqu'elle peut être traitée normativement.

Mais en réalité les choses sont beaucoup plus compliquées et tout dépend de ce qu'on appelle travail, du temps socialement nécessaire pour traiter un dossier, du type de dossier. Certains sont simples et prennent 1 heure ou 2, d'autres sont plus compliqués.

Quand on voit les techniques de motivation introduites par le management, notamment les primes aux résultats, les agents sont plutôt incités à faire du chiffre et à traiter les dossiers les plus faciles au détriment des dossiers les plus complexes. Le coût n'est pas général pour toutes les organisations, et tout dépend notamment du profil et des problèmes que traitera l'organisme.

Les techniques managériales qui ont été introduites dans les organismes ne rendent pas suffisamment compte de la réalité des coûts que génère le traitement des dossiers.

Cette question des normes managériales n'est pas du tout une question nationale. Au niveau international, il y a une véritable bataille des normes. Il faut aller au-delà du strict principe de l'équilibre budgétaire. On sait parfaitement qu'une politique sociale ne peut jamais fonctionner à 50 %. Entre les ressources et les dépenses, il faut qu'il y ait un équilibre, sinon cela pose énormément de problèmes.

Le pacte dont nous sommes les héritiers date de 1945, les piliers politiques de ce pacte ne sont plus là.

Quand on parle du pacte, il y a deux pôles : celui de l'extraction, et celui de l'allocation. Or, depuis les années 80, on insiste que sur un pôle, la dépense, uniquement la dépense, jamais on ne parle de la recette.

Cela veut dire que l'on maintient dans l'ignorance toutes les politiques depuis les années 70.

Or, on peut baisser les dépenses, mais elles resteront en permanence en déficit, si l'on continue à maintenir au nom de la compétitivité cette perspective d'exonération continue.

Tous les experts institutionnels partagent ce point de vue et constituent une communauté dans ce sens. La Cour des Comptes n'a pour visée que la question de la dépense. La question du non recours est totalement absente dans les rapports des uns et des autres. Pour débattre de la question budgétaire, il faut interroger les instruments et voir ce qu'ils véhiculent comme représentation du pacte social.

Mme VIGUIER, responsable du service accompagnement social du CCAS de Béziers, remarque que l'on parle beaucoup de droits, mais jamais de devoirs. Car, dans la non demande, quand on évoque la contractualisation, qui est un élément essentiel pour continuer à percevoir le RSA, on se heurte à une non adhésion.

C'est aussi une explication du fait que les personnes ne souhaitent pas aller au-delà de ce qui peut être proposé.

Mme CORBEAU, ATD Quart Monde, parle d'un programme expérimental concernant les soins.

Martin HIRSH constate qu'un nombre de plus en plus important de jeunes disent renoncer aux soins. On a proposé aux jeunes de leur donner le tiers payant pour voir si cela les incitait à se faire mieux soigner.

Ce n'est pas si simple que ça car le dispositif est très complexe, on a du mal à convaincre les jeunes de l'intérêt que cela aurait pour eux. Ils ont peut être peu confiance en notre système de soin.

Sur tous les jeunes qui ont accepté la démarche, et qui ont été tiré au sort pour en bénéficier, seulement un 1/3 a pu bénéficier de la carte tiers payant de la part de la Sécurité Sociale, 1/3 n'a pas été retrouvé. Les jeunes sont mobiles, on a du mal à trouver leur adresse, etc... Un autre tiers a été exclu à cause de la complexité dans l'affiliation, ce qui est plus grave.

On pensait que cette idée était simple à mettre en application, mais on s'est aperçu que cela était faux. C'est peut-être à nos dispositifs de changer, plutôt qu'aux publics de s'adapter à des dispositifs qui sont très compliqués.

Le constat est qu'un étudiant sur 3, et un jeune en insertion sur 2, dit renoncer aux soins pour des raisons financières. Or, tous ces jeunes devraient avoir accès aux soins.

Il faudrait qu'on parle de tous les droits auxquels les gens souscrivent depuis des années, notamment le droit au logement.

L'expérience d'ATD Quart Monde sur la France entière est intéressante, avec les Comités Solidaires pour les droits qui sont des groupes de citoyens qui soutiennent des personnes dans leur recherche de droits.

Il y a des gens qui demandent des aides pour l'accès à un logement social, cela fait 10 ans qu'on leur dit non. On leur a dit qu'ils avaient des droits, mais petit à petit, il y a une désespérance des citoyens concernés qui se demandent pourquoi ils devraient monter tel ou tel dossier.

Il n'y a pas que des gens qui ont besoin de soins dans une société malade.

Il faut parler du logement, car le premier problème pour la santé c'est la question du logement.

Pour les gens qui n'ont pas de logement, qui sont un peu hébergés, la santé n'est pas mise en route. Après il y a un gradient, beaucoup sont malades d'un mal logement.

Donc, il faut vraiment essayer de travailler ensemble. On ne peut pas travailler d'un côté la santé, d'un autre côté la cohésion sociale.

Mme ROUILLON propose en conclusion, un appel de la question aux droits, témoignant de l'action qui est menée avec tous les intervenants, de toutes les initiatives que l'on peut avoir pour à tout le moins essayer d'avoir un diagnostic territorial sur cette question de qui accède ou pas, qui a recours ou pas aux droits, et comment on peut adapter les moyens existants, comment on peut potentiellement les mutualiser.

Pour prolonger, consolider et travailler cette question de l'accès aux droits, l'observatoire pourrait être d'une utilité tout à fait pertinente dans le travail au sein du département de l'Hérault.

Mme PERRIN-LACOUR remercie le Conseil Général de l'Hérault, la CARSAT et le CCAS de l'Hérault pour cet atelier et remercie tous les présents.