

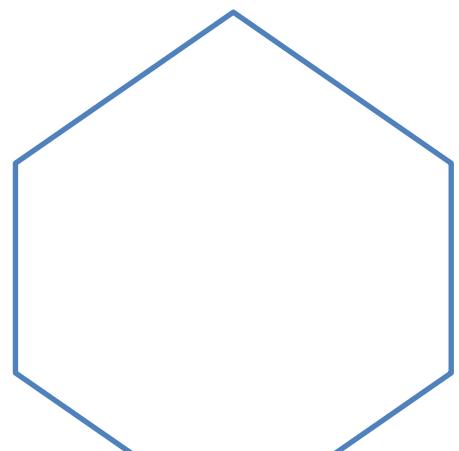
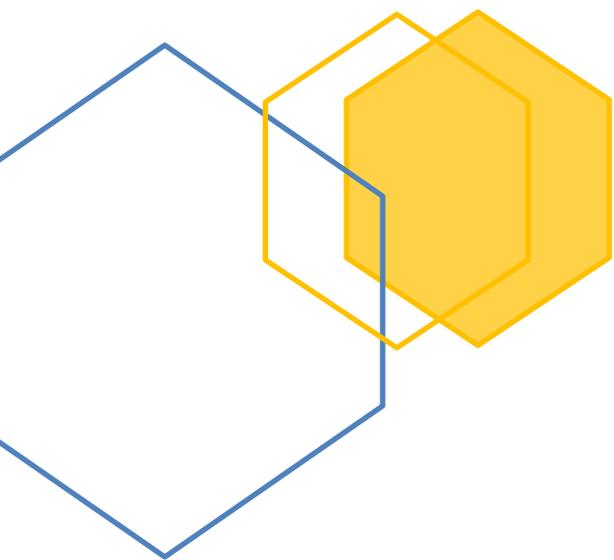


LE NON RECOURS AUX DROITS

Délégation Générale du Conseil de Provence

Sous le pilotage de : Magali BENCIVENGA

Rédacteur : Thomas VERCELLONE



SOMMAIRE

Quelles définitions ?	p4
Quelles causes ?	p5
Quels enjeux ?	p7
Zoom : cadre juridique loi 3DS	p7
Expérimentation en lien avec le Conseil départemental des Bouches-du-Rhône	p8
Préconisations	p9

La présente contribution de la Délégation Générale du Conseil de Provence vise à l'enrichissement des travaux de l'instance consultative départementale (CDP), et notamment, pour le présent rapport à compléter ceux relatifs aux non recours aux droits de la Commission Exigence Sociale, Prévention, Santé ; dans le cadre thématique des EGP#2 sous-axe 2.2 : (Re)fonder les bases du contrat social Axe 2 : le Département face aux nouveaux enjeux de cohésion sociale et de solidarité.

Quelle(s) définition(s)

Les régimes de protection sociale qui ne couvrent pas effectivement les personnes dans le besoin constituent un énorme gaspillage de ressources. Lorsque le manque d'informations, les obstacles bureaucratiques ou la crainte de l'humiliation dissuadent les personnes de demander les prestations auxquelles elles ont droit, la société n'évite aucune dépense, mais manque une occasion de réduire la pauvreté et les inégalités et donc d'améliorer la cohésion sociale et les perspectives de développement à long terme.

Le non-recours renvoie à une situation dans laquelle des personnes, qui remplissent par ailleurs les conditions requises pour bénéficier de la protection sociale, finissent par ne pas en bénéficier, quelle qu'en soit la raison – manque d'information, procédures coûteuses ou complexes, connaissances informatiques limitées, honte ou crainte d'interagir avec les services sociaux et erreurs ou obstacles administratifs. En somme, le non-recours empêche les personnes remplissant les conditions requises d'exercer effectivement leur droit à la sécurité sociale. Bien que les raisons du non-recours et les taux varient considérablement selon les prestations et les contextes, le phénomène est omniprésent et remet fondamentalement en cause l'efficacité et l'utilité mêmes des services publics.

- Non-connaissance : lorsque la prestation n'est pas connue du bénéficiaire (manque d'information ou de clarté).
- Non-demande : lorsqu'une aide est connue mais qu'elle n'est pas demandée (désintérêt ou refus ou peur du regard des autres).
- Non réception : lorsque qu'une demande de prestation n'aboutit pas (blocages administratifs ou découragement de la personne).
- Non-proposition : lorsque que la prestation n'est pas proposée par les agents des organismes ou services sociaux même si la personne est éligible à cette aide (méconnaissance ou incompréhension d'une situation).

Si le non-recours touche tous les groupes de population, paradoxalement, il est surtout répandu chez les personnes les plus marginalisées et, partant, chez celles qui ont le plus besoin de protection sociale, c'est-à-dire les personnes socialement isolées ou qui n'ont pas de compte bancaire, celles qui n'ont aucune connaissance en informatique, qui sont stigmatisées en raison de leur origine ou qui ont été victimes de maltraitance dans une institution ; toutes ces personnes risquent fort de se heurter à des obstacles qui les empêchent précisément de bénéficier des prestations sociales qui sont censées améliorer leurs conditions de vie.

Au niveau individuel, le non-recours peut résulter de l'ignorance de l'existence de la prestation elle-même, d'une mauvaise connaissance des conditions d'octroi, de difficultés à entamer le processus de demande ou, plus rarement, de l'impression que la prestation ne permettra pas d'améliorer une situation personnelle, soit d'une décision consciente de ne rien demander. Il se peut également que la personne remplissant les conditions requises entame une procédure de demande mais ne parvienne pas à percevoir effectivement la prestation visée, par exemple parce qu'elle ne complète pas sa demande ou commet des erreurs dans ses démarches, ou bien parce que l'administration commet des erreurs ou ne verse pas la prestation due.

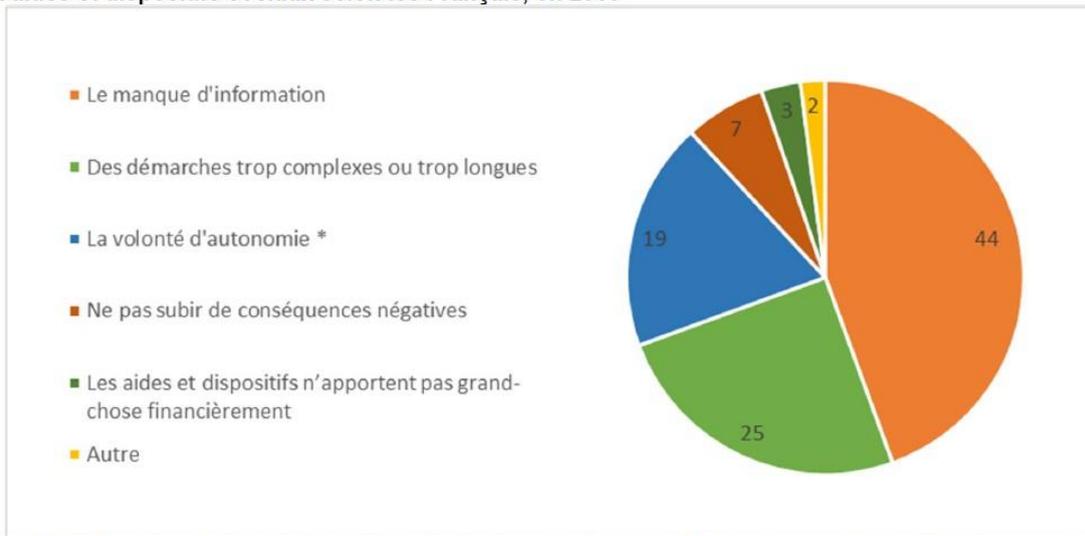
Parmi les facteurs attribuables aux services sociaux ou à l'administration, on peut citer le fait de ne pas informer les bénéficiaires de leurs droits ou d'imposer des obstacles afin de déceler une fraude potentielle ou de stigmatiser les demandeurs. Enfin, le non-recours peut s'expliquer par la conception du régime de protection sociale lui-même, par exemple, par la nature des conditions ou des documents requis.

Quelles qu'en soient les raisons, le non-recours est un échec du système de protection sociale et non des personnes qui pourraient en bénéficier. Tous les organismes de sécurité sociale devraient faire de la lutte contre ce phénomène une priorité.

Quelles causes ?

- *Organisation administrative :*
 - ✓ Procédure difficile d'accès
 - ✓ Procédure complexe
 - ✓ Procédure lourde (en démarche)
 - ✓ Erreur dans l'examen des droits
 - ✓ Lenteur de l'examen des droits
 - ✓ Manque de personnel
 - ✓ Personnel insuffisamment formé ou compétent
- *Freins individuels :*
 - ✓ Méconnaissance de la prestation
 - ✓ Méconnaissance des critères d'éligibilité
 - ✓ Méconnaissance des démarches à mener
 - ✓ Sentiments de stigmatisation
 - ✓ Démarche perçues comme couteuse au vu des bénéfices attendus
 - ✓ Désintérêt ou refus par principe
- *Contexte social :*
 - ✓ Stigmatisation liée à la prestation
 - ✓ Stigmatisation liée aux critères d'éligibilité
 - ✓ Discrimination à l'encontre de groupes de population
 - ✓ Difficultés d'accès à un compte bancaire
 - ✓ Fracture numérique et manque d'accès ou de formation à internet
 - ✓ Restrictions juridiques aux rapprochements de fichiers
- *Design de la prestation*
 - ✓ Complexe
 - ✓ Non stable et évolutif
 - ✓ Critères d'éligibilité stigmatisant

Graphique • Raisons principales pouvant expliquer que certaines personnes n'ont pas recours aux aides et dispositifs sociaux selon les Français, en 2018



Lecture > 44 % des Français estiment que la raison principale du non-recours est le « manque d'information sur les aides, ou sur les organismes auxquels s'adresser ».

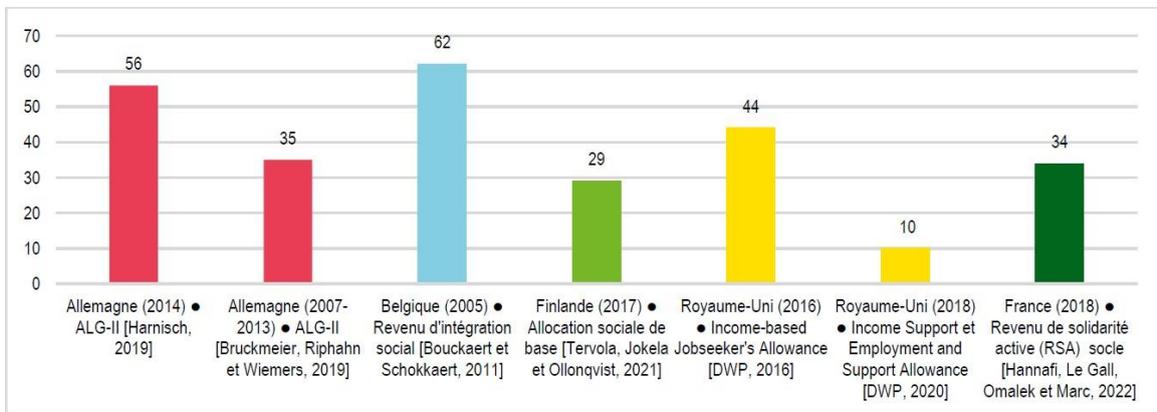
* La volonté d'autonomie regroupe les raisons suivantes : le souhait de s'en sortir soi-même, le refus de dépendre de l'aide sociale et d'être considéré comme un assisté et la volonté de ne pas rendre des comptes ou faire l'objet de contrôle.

Champ > Personnes résidant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > DREES, Baromètre d'opinion 2018.

Graphique • Taux de non-recours au revenu minimum dans les différents pays : synthèse des estimations les plus récentes

En %



Note > Ce graphique synthétise les résultats des estimations les plus récentes des taux de non-recours correspondant au revenu minimum garanti dans chaque pays étudié. Les méthodes, les sources et les données sont détaillées dans ce *Dossier de la DREES*.

Lecture > En 2005, en Belgique, le taux de non-recours au revenu d'intégration sociale estimé par Bouckaert, Schokkaert (2011) atteignait 62 %.

Source > Les sources indiquées sur le graphique sont référencées dans la bibliographie.

Quels enjeux ?

La protection sociale ne devrait pas être considérée comme un coût mais plutôt comme un investissement : elle renforce la résilience face aux chocs, rend l'économie inclusive et a des effets multiplicateurs dont bénéficie l'ensemble de la société. Toutefois, lorsque les prestations ne sont pas versées à la population visée, la protection sociale est affaiblie dans sa capacité à modifier la donne, ce qui diminue son efficacité et son utilité et nuit à l'équité. Le non-recours engendre des coûts importants à court et à long terme pour les particuliers, les ménages et la société dans son ensemble. Il se traduit notamment par une réduction des revenus, une aggravation de la pauvreté et des inégalités, des coûts psychologiques supplémentaires et une défiance à l'égard de l'État.

Le non-recours a également des conséquences néfastes sur la société dans son ensemble. À long terme, il appartiendra au gouvernement, d'assumer le coût de ce non-recours, ce qui se traduira par un surcroît de dépenses en matière de soins de santé et de programmes de lutte contre la pauvreté. Les coûts liés aux soins de santé font partie des coûts à long terme que le non-recours engendre pour la société ; il en est ainsi lorsque des personnes ne peuvent être soignées et qu'un traitement d'urgence est nécessaire ultérieurement, et lorsque la pauvreté touchant les enfants est en augmentation, ce qui peut, à long terme, avoir des effets sur la santé des enfants et engendrer une surcharge financière.

Le non-recours coûte cher aux particuliers, aux gouvernements et à la société dans son ensemble, et il est possible d'y remédier.

Zoom : Cadre juridique avec la loi 3DS

Le législateur impose aux administrations d'échanger entre elles des informations nécessaires pour informer les personnes sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage prévu par des dispositions législatives ou des actes réglementaires.

De plus, autre évolution majeure, il est possible, pour l'administration, d'attribuer directement ces prestations ou avantages.

Au-delà, la loi prévoit une expérimentation de « territoires zéro non-recours ». Cette expérimentation sera mise en place dans dix territoires afin d'améliorer l'accès aux droits pour les citoyens qui y sont éligibles. En effet, le gouvernement souhaite lutter contre le non-recours aux droits au travers de politiques d'information et de ciblage des bénéficiaires potentiels, grâce aux échanges de données entre administrations.

Expérimentation en lien avec le Conseil Départementale des Bouches du Rhône

Le Laboratoire zéro est une entité de la Préfecture de Région Provence-Alpes Côte d'Azur qui se donne pour mission d'assister les structures publiques, associatives ou privées qui le souhaitent dans la conception de solutions ou de projets innovants qui visent un objectif zéro, c'est-à-dire une situation idéale (zéro problème). Il est lauréat de l'appel à projet « Transition numérique de l'administration » lancé par le Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique.

Se donner un horizon ou un agenda « zéro » incite à vouloir innover fortement, à travailler davantage en coopération, à être plus exigeant sur la qualité, à agir « en obligation de résultats » plus « qu'en obligation de moyens ». Pour mémoire, en 2017, deux horizons zéro sont accompagnés par le laboratoire : l'horizon « zéro sans-abris » et l'horizon « zéro non recours aux droits », en lien avec les acteurs du territoire métropolitain, rassemblés lors d'ateliers qui proposent un cadre et des méthodes de travail innovantes.

Le but est d'obtenir en quelques mois une ou plusieurs idées, qui auront été testées sur le terrain, évaluées et qui pourront contribuer par exemple à réduire le nombre de personnes dans la rue sur un territoire. Si ces idées résistent aux tests de terrain, le laboratoire a ensuite pour mission de les déployer et les essaimer à plus grande échelle.

Le Conseil Départemental est associé au projet « zéro non recours aux droits », mené en collaboration avec de nombreux acteurs associatifs et institutionnels (CAF, CARSAT, CPAM etc). Plus précisément, concernant le projet « zéro non recours aux droits » en cours de développement, les participants aux ateliers ont fait remonter *5 défis majeurs* :

- Mieux « aller vers » les personnes et au bon moment à travers différentes bonnes pratiques existantes ayant fait leurs preuves (en visant les lieux de passage, en utilisant des bus itinérants ou en enrichissant des services du territoire)
- Parler le bon langage en utilisant un vocabulaire et des outils permettant aux citoyens d'accéder et de s'appropriier pleinement les informations communiquées et plus largement « changer le regard » que la société porte sur le recours aux droits, souvent perçu et donc ressenti comme stigmatisant
- Mieux accueillir les personnes avec un accueil humain inconditionnel (en favorisant une véritable relation humaine) et pluridisciplinaire en rassemblant toutes les institutions pertinentes au même endroit (CAF, Carsat, CPAM, Pole emploi, Mission locale, CCAS, MDS, CD, associations)
- Mieux partager les données en faisant « changer la complexité de camp » : les institutions auront à se donner les moyens de mieux s'articuler entre elles, pour permettre une réponse simple et rapide aux citoyens.
- Garantir une réponse rapide et complète en assurant un traitement immédiat.

Préconisations

La lutte contre le non-recours doit devenir une priorité dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Quatre priorités se dégagent :

- Il faudrait commencer par redéfinir la protection sociale non comme une faveur accordée par un gouvernement bienveillant, mais bien comme un droit de l'homme. Cette redéfinition pourrait aider à repenser la relation entre les prestataires de services et les utilisateurs, pour mettre en avant l'obligation de rendre des comptes des premiers et donner des moyens d'action aux seconds, et ainsi réduire les risques de corruption et de discrimination, atténuer la honte ou la stigmatisation des demandeurs et garantir l'accès à des mécanismes de recours efficaces et indépendants à un coût abordable lorsque l'octroi des prestations est refusé.
- Pour que les personnes concernées aient effectivement recours aux prestations sociales, il est essentiel de communiquer des informations ciblées sur ces prestations et sur les conditions d'octroi de celles-ci. La première étape pour réduire le non-recours chez les ménages pauvres consiste à mettre sur pied des campagnes de communication efficaces, à prendre contact spontanément avec les demandeurs potentiels et à accorder la priorité aux groupes les plus fragiles de manière explicite et généralisée. Les informations devraient être communiquées par divers moyens (notamment la télévision, la radio, les mégaphones, les brochures et les SMS). Les agents des services sociaux devraient recevoir une formation adéquate leur permettant de renseigner les bénéficiaires potentiels sur leurs droits ;
- L'automatisation des prestations est un outil prometteur pour réduire le non-recours, à condition que les administrations soient conscientes des risques et veillent à ce que les groupes qui pourraient être exclus aient accès à des voies plus traditionnelles et plus accessibles pour demander des prestations. Une telle stratégie implique également d'améliorer les capacités de l'administration, notamment en ce qui concerne la création et la mise à jour des registres sociaux.
- La participation des personnes en situation de pauvreté à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance des régimes de protection sociale permettrait de faire en sorte que les pouvoirs publics aient une bonne compréhension des obstacles qui empêchent ces personnes de bénéficier de la protection sociale et s'emploient à lever ces obstacles. Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête mondiale ont insisté sur le fait que la participation des personnes en situation de pauvreté était l'un des moyens les plus prometteurs de réduire le non-recours. En matière de droits, lorsqu'il s'agit de passer de la théorie à la pratique, on ne peut s'offrir le luxe d'ignorer l'expérience des personnes en situation de pauvreté.

CONSEIL DE PROVENCE

52 avenue de Saint Just
13004 MARSEILLE

Tel : 04 13 31 27 03

Mail : conseil.de.provence@departement13.fr

Site web : <https://www.departement13.fr/conseildeprovence/>



Délégation Générale du Conseil de Provence