

Projet Transistor

31 janvier 2022

La Ravoire

Non recours, dématérialisation de la relation administrative et médiation numérique : Constats, questions et enjeux

Pierre Mazet

Un projet de



Construit avec



Avec le soutien de

Le projet Transistor est cofinancé par l'Union européenne avec le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et bénéficie du soutien de l'ANCT.



Avec le soutien de



- I. Accès aux droits et non recours : retour vers le futur d'une institutionnalisation (manquée)**
- II. Enjeux et impacts de la dématérialisation**
- III. Comment accompagner les publics ?**

Accès aux droits et non recours : retour vers le futur d'une institutionnalisation (manquée)

L'émergence du thème en France

Le non recours en chiffres

Types et formes de non recours

La lente émergence du thème

- ✓ Né en Grande Bretagne dans les années 1930, apparu aux Etats-Unis dans les années 1960, transféré en France dans les années 90 (CNAF 1996).
- ✓ Création d'un observatoire sur le non recours aux droits (Grenoble 2003).
- ✓ Appropriation au niveau de certaines institutions (années 2000):
 - ✓ Au niveau national : Assurance maladie (fonds CMU) ;
 - ✓ Surtout au niveau local : CCAS Grenoble, Villes de Nantes, Paris, Angers, et caisses locales d'assurance maladie (Digne, Nîmes) .
- ✓ **Enquête sur le RSA réalisée par la CNAF et la DARES (2011).**
- ✓ Inscription du NR dans le plan de lutte pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (janvier 2013).
- ✓ Circulaire préfectorale du 16 janvier 2014 relative à la mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux.
- ✓ Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes (septembre 2018)
- ✓ « mes allocs.fr » : <https://www.mes-allocs.fr/blog/barometre-le-non-recours-aux-aides-sociales/>

Regards sur le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017)



PREMIER MINISTRE

Plan pluriannuel
contre la pauvreté
et pour l'inclusion sociale
adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions

www.gouvernement.fr

- 01 Réduire les inégalités et prévenir les ruptures
- 02 Venir en aide et accompagner vers l'insertion
- 03 Coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs

21 janvier 2013
Contact
Service de presse
de Matignon
57, rue de Varenne
75007 Paris
Tél. : 01 42 75 50 78/79



PREMIER MINISTRE

PLAN PLURIANNUEL
contre la pauvreté
et pour l'inclusion sociale

BILAN 2013-2014
ET FEUILLE DE ROUTE 2015-2017
3 mars 2015

Pour plus d'informations : www.gouvernement.fr

Réduire les inégalités et prévenir les ruptures

Accès aux droits : lutter contre le non-recours et sécuriser les aides

- ✓ En rendant publics les chiffres du non-recours dans son rapport au Parlement, le Gouvernement a pris la mesure des efforts à faire en matière d'amélioration de l'accès aux droits de tous par tous. Cet effort passera par le lancement d'une campagne de communication grand public de promotion des droits sociaux en 2013, sur le thème du "juste droit".
- ✓ Afin que le non-recours puisse être en permanence mesuré, les administrations seront pleinement mobilisées pour inscrire à leur programme de travail l'élaboration et le suivi d'indicateurs de non recours aux droits existants. Lorsque les données le permettront, ces indicateurs pourront être déclinés selon le sexe ainsi que selon les territoires, y compris en Outre-mer, afin de mettre en exergue d'éventuelles différences de traitement et de suggérer des pistes de travail ciblées.
- ✓ Ces indicateurs permettront de mesurer des taux de non-recours, qui devront baisser. Cet objectif se déclinera dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale, à commencer par celle de la CNAF (finalisation au printemps 2013). Les COG prévoiront un volet consacré à la lutte contre le non-recours incluant des indicateurs, des actions d'information et de recherche active des droits des usagers, ainsi que la coopération avec les autres organismes.

ALERTE

38 fédérations et associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
membres de la Commission lutte contre la pauvreté de l'Uniopss et
des collectifs inter-associatifs locaux présents dans 14 régions (Uriopss)

**Bilan des cinq ans
du plan pluriannuel de lutte contre la
pauvreté et pour l'inclusion sociale
(2013-2017)**

Bilan par le collectif ALERTE

- **Le principe de « juste droit »**, c'est-à-dire la lutte contre le non-recours, n'est pas mené avec une grande efficacité. La diversité et la complexité des droits demeurent des facteurs déterminants pour le non-accès.

En matière de lutte contre le non-recours, la **création de la prime d'activité** montre bien qu'une simplification des procédures et une dose d'automatisme permettent une réduction très significative du pourcentage de personnes ne touchant pas les allocations ou primes auxquelles elles ont droit. Le taux de non-recours au RSA activité était de près de 70 % ; avec la prime d'activité, le taux de non-recours semble inférieur à 30 % fin 2016. On peut cependant regretter que le suivi du non-recours reste insuffisamment documenté dans les administrations. Les taux de non-recours à la CMU-c et à l'ACS restent beaucoup trop importants.

Le développement des simulateurs de droits et la **dématérialisation croissante des démarches** sont un progrès pour beaucoup de personnes mais créent de nouveaux obstacles à l'accès aux droits pour ceux qui ne maîtrisent pas internet et ne trouvent pas dans leur environnement proche des personnes ressources pour les accompagner dans ces démarches ou qui ne disposent pas d'outils informatiques (fracture numérique). Il faut préserver l'accès physique et l'accompagnement dans les démarches, comme le souligne le Défenseur des Droits.

Réformer les droits : des essais multiples

- Rapport sur la réforme des minima sociaux, « **Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune** », Christophe SIRUGUE / avril 2016
- « **Rapport d'information par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux** », présenté par MME Gisèle BIÉMOURET et M. Jean-Louis COSTES / Octobre 2016
- Rapport de France Stratégie sur l'allocation sociale unique (ASU)/ juin 2018
- Rapport de Christine CLOAREC-LE NABOUR et Julien DAMON sur "**la juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés** » / Septembre 2018

**Stratégie de prévention et de lutte
contre la pauvreté des enfants et des jeunes**

PROPOSITIONS

DU GROUPE DE TRAVAIL N°4

**ACCES AUX DROITS ET AUX SERVICES
LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS**

15 mars 2018



Accès aux droits et aux services lutte contre le non-recours

❑ 1er principe : « **renverser la charge de la réussite des politiques de solidarité** ».

L'effectivité des prestations et dispositifs sociaux repose aujourd'hui essentiellement sur la mobilisation sans faille des ayants-droits, qui doivent faire la démonstration de leur besoin, constituer des dossiers de justification, affronter la complexité administrative, s'acquitter de multiples devoirs et même assumer les éventuelles erreurs des prestataires. En face, les institutions et leurs partenaires ne sont pour ainsi dire jamais évalués sur le fait d'avoir atteint quantitativement et qualitativement leurs cibles, voire pire, n'y ont aucun intérêt objectif puisque la lutte contre le non-recours est susceptible d'accroître leurs dépenses.

- Le renversement de la charge de la réussite des politiques de solidarité s'opèrera si et seulement si les **organismes pourvoyeurs de droits sont incités et intéressés à contribuer à ce changement de paradigme.** Aujourd'hui, la plupart de ces organismes (type CAF, CPAM, CARSAT, Pôle Emploi, Missions Locales, collectivités locales...) suivent des obligations de moyens, relatifs aux nombres d'agents et salariés mobilisés, aux ratios de dossiers traités, à des enveloppes budgétaires disponibles, etc.
- Basculer dans une logique d'obligation de résultats, en **faisant du juste recours aux droits un objectif central, mesurable, mesuré** et emportant des conséquences en termes de gestion pour les pourvoyeurs de droits et services.

- ❑ 2ème principe : « **mesurer la réussite des politiques publiques à l'aune de ce qu'elles produisent pour les personnes les plus vulnérables** ».

Importance d'une vision inclusive de l'évaluation des politiques publiques. Cela revient à s'interroger, à chaque fois qu'un dispositif est mis en œuvre, sur son effectivité auprès des personnes les plus vulnérables, voire sur d'éventuels effets collatéraux qui tendraient à les pénaliser. En ce sens, les processus de dématérialisation de l'accès aux droits doivent s'accompagner d'une extrême vigilance quant aux effets d'éviction qu'ils peuvent générer auprès de ceux qui sont mal ou peu équipés.

Proposition n°6 : lancer un plan national de définition d'indicateurs d'effectivité des droits, associés à des objectifs quantifiables et des mesures d'incitation

- **La mobilisation d'un fonds de recherche et d'étude** sur l'accès aux droits, aux soins et aux services, avec pour mission de produire la connaissance indispensable à la définition d'indicateurs pertinents, en partenariat avec les organismes pourvoyeurs de droits.
- **L'intégration d'indicateurs et de baromètres de recours aux droits pour les organismes dépendant directement de l'État ou faisant l'objet d'une contractualisation** avec l'État : caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi, missions locales..

Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes (2018)

La stratégie pauvreté est axée autour de 5 engagements :

- ✓ **Engagement n° 1** : L'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté
- ✓ **Engagement n° 2** : Garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants
- ✓ **Engagement n° 3** : Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes
- ✓ **Engagement n° 4** : Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité
- ✓ **Engagement n° 5** : Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi

Engagement n° 4 : Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité

→ Simplifier et rendre plus équitable le système des minima sociaux : vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations

Le chantier de refonte des minima sociaux sera lancé dans la perspective de la mise en place d'un revenu universel d'activité. Le nouveau système sera plus simple et plus lisible pour les ménages, ce qui favorisera la lutte contre le non recours et permettra à chacun d'accéder à ses droits. Il sera plus équitable, avec un impact positif sur la confiance de nos concitoyens, puisqu'il n'y aura plus de concurrence entre différentes prestations qui aujourd'hui relèvent de règles différentes. Il sera enfin incitatif à l'activité puisque chaque euro gagné par son travail se traduira par une augmentation du revenu disponible. Le travail sera donc bien remis au cœur des priorités de notre système social.

→ Revaloriser la prime d'activité

Pour encourager la reprise d'une activité, la prime d'activité sera revalorisée au cours du quinquennat, conformément à l'engagement présidentiel. Le Gouvernement a engagé la revalorisation de la prime d'activité en 2018. Elle sera poursuivie en 2019 et jusqu'en 2022. Cette augmentation ciblée de la prime d'activité qui bénéficiera à 3,2 millions de ménages, permettra un gain pouvant aller jusqu'à 80 € par mois au niveau du SMIC.

→ Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé

Afin de simplifier radicalement l'accès aux droits de santé pour les personnes les plus vulnérables, l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), marquée par un taux de non-recours supérieur à 50 %, sera intégrée à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) avec une participation financière inférieure à 1€ par jour. En plus de permettre une baisse drastique du non-recours, cette intégration permettra une meilleure prise en charge des soins pour les personnes âgées, en réduisant leurs dépenses de santé, et les personnes en situation de handicap, grâce à la prise en charge intégrale de certaines de leurs dépenses (fauteuils roulants par exemple). Au total 200 000 personnes supplémentaires pourront bénéficier de la CMU-c et le panier d'offre sera amélioré pour 1,4 million de personnes

Le non recours en chiffres

- ✓ **RSA** = : 50 % ; **Activité** : 68%; **Socle** : 35 % (Enquête DARES-CNAF **2011**)
- ✓ **PPA** : 70% de recours en moyenne par trimestre sur l'année 2016 (rapport évaluation de la prime d'activité 2017)
- ✓ **Cmu C** : autour de 20% ; **ACS** : 57 % à 70 % des 3 à 4,4 millions de personnes qui auraient pu bénéficier de l'Aide au paiement d'une complémentaire santé sont passées à côté en **2016** ;
- ✓ **Non-recours** au dispositif du "**chèque énergie**" (testé dans 4 départements et généralisé au 1^{er} janvier 2018) reste supérieur à 20 %. 38% des personnes rencontrées dans le cadre du Baromètre précarité énergétique connaissent les aides financières existantes pour les charges d'énergie.
- ✓ Caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV) : en 2019, entre 34 et 49 % pour Allocation de solidarité aux personnes âgées (**ASPA**, ou minimum vieillesse).
- ✓ Secours Catholique, le taux de non-recours au **Revenu de solidarité active** est estimé entre 29% et 39% et celui aux **allocations familiales** entre 24% et 38%.

Quatre types de non-recours

(Odenore)

- ✓ Le non-recours par ***non connaissance*** :
 - L'offre n'est pas connue.

- ✓ Le non-recours par ***non réception*** :
 - L'offre est connue et demandée, mais n'est pas reçue.

- ✓ Le non-recours par ***non demande*** :
 - L'offre est connue, mais n'est pas demandée.

- ✓ Le non-recours par ***non proposition*** :
 - L'offre n'est pas proposée par les *intermédiaires sociaux*.

Questionner les causes

- ✓ *Pourquoi les individus ne sont-ils pas informés ?*
 - Individus ne reçoivent pas l'information, ne comprennent pas l'information, ne se sentent pas concernés.

- ✓ *Pourquoi les individus ne reçoivent-ils pas ?*
 - Problèmes administratifs, dysfonctionnements, retards de traitement de la demande, conditionnalité croissante des droits, complexification de l'accès aux droits ou contingentement de l'offre, etc.

 - Abandon en cours de demande, complexité du dossier, conditionnalité évolutive, demande de pièces supplémentaires, contrôles, parcours du combattant, méandres des circuits de traitement administratif, etc.

- ✓ *Pourquoi les individus ne demandent-ils pas ?*
 - Calcul coût/avantage, préférences ; craintes, stigmatisation, logiques d'honneur ; désaccord, refus, comportement politique, ; autonomie, conflit ou opposition aux normes de l'offre ; etc.

ENJEUX ET IMPACTS DE LA DÉMATÉRIALISATION SUR L'ACCÈS AUX DROITS

Ce que change la dématérialisation de la relation administrative

- ❑ La dématérialisation ne porte pas seulement sur les procédures, mais sur l'intégralité de la relation : accès à informations, échanges (mail, sms, boîte de dialogue/ chat box), prise de RV, etc.
- ❑ Des services « 100% dématérialisés », le plus souvent sans alternative
- ❑ L'obligation d'être connecté pour accéder à ses droits entraîne une obligation de « maîtrise numérique » (autonomie, maturité).
- ❑ La dématérialisation porte des *exigences d'autonomie numérique* : ce qu'il faut pouvoir et savoir faire pour accéder à ses droits/ aux services.
- ❑ Entraîne un risque de non recours et génèrent des inégalités : les « non connectés » sont désavantagés.

Effets sur les publics

Surexposition au « frein numérique » des personnes précaires :

- Moins on est doté (capital social, culturel, matériel), moins on est « autonome numériquement » ;
- Plus on est précaire, plus on *doit faire* de démarches en ligne pour accéder à ses droits ;
- Plus on est précaire, plus les situations administratives sont complexes, moins elles sont traitables à distance par les outils numériques ;
- Plus on dépend des aides sociales (transferts sociaux), plus on a de risque d'être éloigné du numérique, donc plus il devient difficile d'accéder à ses droits ;
- Double, triple voire quadruple peine : difficultés (psycho)sociales, difficultés administratives, difficultés techniques, difficultés linguistiques (langue française + langue administrative). *Les personnes les moins dotées sont le plus mises en difficultés par la dématérialisation de la relation administrative.*

Spécificités du numérique administratif

- ✓ Effectuer une démarche numérique sur un site administratif ne suppose pas les mêmes compétences, et n'a pas les mêmes effets en cas d'erreur, que des usages de loisirs, informatifs, de services, etc.
- ✓ Dans un environnement administratif, la capacité à gérer de manière autonome ses droits suppose **une autonomie numérique et administrative**: l'autonomie numérique sans compréhension des démarches/ fonctionnements administratifs ne permet pas un usage autonome des outils numériques (« digital natives »)
- ✓ Être autonome numériquement suppose d'être équipé (équipement, connexion/ compétences linguistiques, informatiques, numériques) et **en confiance**: l'insécurité administrative entraîne un besoin de réassurance, donc un contact et/ou un accompagnement. > D'autant plus que les individus ne maîtrisent pas le fonctionnement et la rationalité des calculs de droits et *dépendent* des droits en question.

Dématérialisation et non recours :

ce qu'on peut en dire

- ✓ **Pas de mesure** mais : une complexification mécanique de l'accès pour certains publics & un risque accru de rupture de droits: ex des mails non utilisés
- ✓ Des destinataires *autonomes administrativement* se retrouvent en non recours par manque « *d'autonomie numérique* »
- ✓ Des destinataires non autonomes qui ne sont pas identifiés (par les organismes dématérialisant)
- ✓ Des intermédiaires sociaux qui ne proposent pas des dispositifs d'accompagnement au numérique, qui existent ou n'existent pas.

Mais aussi sans doute des effets positifs :

- ✓ Suspension de la honte à demander
- ✓ Affranchissement de l'espace et du temps pour les tiers aidants
- ✓ Automatisation de certains droits/démarches, et simplification : France Connect aidant.

Dématérialisation et non recours :

ce qu'on peut en dire

- La dématérialisation ajoute l'enjeu de l'autonomie numérique à celui de l'autonomie administrative : or, personnes qui ne sentent « **pas capables** » de faire avec le numérique : sentiment d'incapacité, peur, appréhension, etc.
 - Modifie les enjeux d'accompagnement aux démarches administratives : faire à la place, faire avec, faire apprendre, etc.
 - Suppose des compétences spécifiques, et différenciées, en tant qu'accompagnant.
 - Pose question de l'articulation entre travail social et « médiation numérique »
- *Les dispositifs visant la lutte contre l'e-exclusion peuvent être eux-mêmes sujets à non recours* : comment repérer et faire venir ceux qui ne sont pas autonomes (« invisibles ») ?

COMMENT ACCOMPAGNER LES PUBLICS?

L'enjeu de « l'accompagnement au numérique »

Quelques questions à se poser

Accompagner quels publics ?

- Tout public, après détection/sélection/orientation ? D'après quels critères ? Quels besoins ?

Accompagner à quoi, pour quoi faire ?

- Accompagnement aux démarches en ligne, initiation à l'informatique connectée, formation aux cultures numériques?
- Quelle autonomie recherchée : de premier niveau, administrative-numérique, maîtrise complète ?

Qui accompagne et pour quel accompagnement ?

- Une seule offre ou des offres différentes selon les publics et/ou les situations ?
- Quelle est formation des accompagnants ?

Dans quelles conditions accompagner ?

- Dans quels lieux? Avec quel équipement ? Par qui ? Pendant combien de temps ?
- ❖ Une question transversale : *Existe-t-il une instance de coordination et/ou pilotage territorial ?*

Mettre en place une démarche locale d'accompagnement au numérique

☐ *Les préalables usagers :*

- Tenir compte du contexte d'accompagnement (temps, équipement, configuration spatiale)
- Tenir compte de la demande et de sa temporalité (degré d'urgence de la demande, contrainte temporelle de l'intervention)
- Tenir compte des capacités et de la motivation des usagers : dimension indispensable pour éviter l'échec de « l'intéressement / concernement » des individus.

☐ *Coordination entre acteurs :*

- Déterminer les finalités de l'accompagnement
- Déterminer la place et le rôle des intervenants dans un réseau d'acteurs
- Préciser les moyens alloués.

Penser la « capacitation » des usagers

- ❑ Avoir du temps et de l'espace
- L'appropriation des TIC est un processus itératif ; dimension *dynamique* de la « fracture numérique » : évolution TIC permanente, les compétences nécessaires à leur maîtrise sont en transformation continue ; indispensable d'avoir les compétences de base = pour certains publics nécessité d'apprendre à apprendre ;
- ❑ (Re)donner **confiance**
- Enjeu fort pour des publics qui sous estiment leurs capacités, et ont freins dans appréhension du numérique ;
 - **Comment mobiliser et motiver les usagers ?** Suppose d'entrer dans une démarche d'apprentissage, donc un temps potentiellement assez long.
- ❑ Penser des « *parcours de capacitation* » avec un **référent identifié** : éviter de perdre les usagers dans des orientations multiples (vers des acteurs repérés, sur la base de compétences segmentées), sans coordination d'ensemble et sans référent. Risque des portes tournantes, avec abandon dans orientation.

Points de vigilance et questions

- ✓ **Mettre en place une offre pour favoriser *l'inclusion* ne garantit pas qu'elle sera saisie par les destinataires potentiels : risque de non recours aux dispositifs de lutte contre le non recours ; penser aux lieux et contextes où est proposée l'offre; effets de barrières et frontières (physiques, géographiques, symboliques)**
- ✓ **Comment accompagner vers l'autonomisation ceux qui ne le veulent pas, veulent qu'on fasse à leur place , ne se sentent pas capables, n'ont pas l'espace pour ?**
- **Comment accompagner (et détecter) ceux qui ne viennent pas ?**

Merci à vous !

Je vous écoute 😊

pierremazet@netcourrier.com