

# Le non-recours aux prestations sociales : le connaître et y faire face

Journée « Pauvreté et vulnérabilité » - INED

Etienne Perron-Bailly

19 mai 2016

1. Définition et éléments de contexte
2. Mieux connaître le non-recours : quelles causes et quels publics ?
3. Les actions mises en œuvre pour renforcer l'accès aux droits
4. Mesure du non-recours : quelles méthodes et quels objectifs ?

# Éléments de contexte et définitions

- Ne pas percevoir une prestation alors qu'on y est éligible

	Éligible	Non éligible
Bénéficiaire	Recourants	Indus - Fraude
Non bénéficiaire	NON RECOURANTS	Hors cible

# Éléments de contexte et définitions

- Non-recours en effectif et en masse financière :
  - Généralement, le taux de non recours en masse financière est moins important que celui en effectifs
- Non-recours partiel et total
  - Partiel : des personnes déjà suivies par des organismes de protection sociale
  - Total : difficile à repérer. Des initiatives innovantes et très proches du terrain sont nécessaires (SIAO, sans domicile)

# Éléments de contexte et définitions

- Un sujet dont se saisissent les organismes de protection sociale : la question de « l'accès aux droits »
- Une préoccupation politique récemment revenue au premier plan : plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Le non-recours est un élément désormais pris en compte lors de la mise en place de nouveaux dispositifs (ex : prime d'activité)

# Causes du non recours et profils des non-recourants

# Causes du non-recours

- Typologie de W. Van Oorschot : trois niveaux d'analyses du non-recours :
  - L'utilisateur
  - Organisme chargé de la gestion des prestations
  - La prestation ou le dispositif en lui-même
- Interconnexion de ces éléments : prestation complexe implique des délais de traitement plus longs, apprentissage difficile pour l'utilisateur...

# Causes du non-recours

- Analyse en termes de coûts de transaction :
  - Manque d'information, espérance de gain attendue faible, difficultés d'accès, coût des démarches trop important, incertitude sur le résultat
- Stigma
- Absence de besoin ressenti
- Problèmes de domiciliation, de papiers

# Profils des non-recourants

- couple, milieu rural, moins d'enfants, plutôt âgées.
- Stigma évoqué par les plus diplômés, manque d'information relève des moins diplômés.
- Coût des démarches augmente avec le manque d'aisance dans la langue

# Lutter contre le non-recours aux prestations sociales

Initiatives pour renforcer  
l'accès aux droits en France

# Lutter contre le non-recours

- L'utilisateur
  - Information ++, réduire coûts de transaction
- Organisme chargé de la gestion des prestations
  - Proactivité et suivi personnalisé, automatisation
- La prestation ou le dispositif en lui-même
  - Simplification administrative, gestion des pièces justificatives

# Simplifier l'accès à l'information et le fonctionnement administratif

- Simulateur SGMAP « [mes.aides.gouv.fr](http://mes.aides.gouv.fr) », information et tests d'éligibilité simplifiés à un grand nombre de prestations, à partir d'une quantité réduite d'information (RSA, AAH, ASI, Aspa, ASS, CMU-C, ACS, AL, AF...)
- Encore en phase de test

# Renforcer l'interconnexion des fichiers entre les caisses

- Le Répertoire National Commun de la Protection Sociale
  - Portail d'accès aux prestations versées aux usagers, accessibles à des agents des organismes de protection sociale.
  - Double objectif de lutter contre la fraude et contre le non-recours aux prestations

# Automatiser le versement

- De loin la solution vue comme la plus efficace, nombreuses recommandations européennes en ce sens. En France :
  - Tarifs sociaux de l'électricité
  - Semi-automatisé pour la CMU-C

# Démarche proactive et accompagnement personnalisé

- Exemple des Rendez-vous des droits
  - Rendez-vous des droits CAF : Suite à la détection par la CAF d'une situation difficile ou une instruction RSA, un rendez-vous est proposé pour faire le point sur la situation de l'utilisateur avec un conseiller CAF ou un travailleur social.
  - Exemple CAF de Paris : détection de situation « alertes », la CAF propose à l'utilisateur un rendez-vous des droits avec un travailleur social qui va passer en revue les droits CAF auxquels la personne est potentiellement éligible, ainsi que des droits d'autres organismes

# Mesurer le non recours

## Méthodes utilisées pour dénombrer les personnes éligibles

# Le principal défi : connaître le nombre d'éligibles

Taux de non-recours =

$$1 - (\text{Nb\_Bénéficiaires}/\text{Nb\_Eligibles})$$

- Par définition, les non-recourants n'apparaissent pas dans les données disponibles
- Le nombre de bénéficiaires vient des données de gestion des caisses

# Mesure par une enquête dédiée

- Ciblage grâce à des données administratives
- Questions permettant de reconstruire les critères d'éligibilité (composition familiale, ressources du ménage, etc.)
- Comparaison ensuite avec leur caractère ou non bénéficiaire, issu des données des caisses

# Mesure par une enquête dédiée

- Enquête RSA de la DARES en 2010
  - 15 000 enquêtés par téléphone, puis 3 300 non-recourants en face à face en 2011
  - 36 % de non-recours au RSA socle seul, 68 % au RSA activité seul, 36 % pour socle+activité
  - Plus fréquent pour les couples et les foyers sans enfants
  - Renforcé par l'instabilité des trajectoires professionnelles et des montants de RSA faible
- Le non-recours pour les personnes sans domicile (enquête sans domicile de l'INSEE, 2012)

# Mesure par une enquête dédiée

- Méthode globalement efficace pour mesurer le recours et donner des éléments sur les raisons de ce phénomène
- Très coûteux !!
- Fortement dépendant du ciblage effectué pour sélectionner l'échantillon

# Mesure par confrontation de données observées et simulées

- Données d'enquête ou administratives déjà existantes => simulation du nombre de personnes éligibles à une prestation grâce aux variables disponibles dans les données
- On ne peut qu'approcher la population éligible, de nombreuses hypothèses sont nécessaires
- Une fois la population éligible dénombrée on confronte sa taille au nombre de bénéficiaires fourni par les données administratives.

# Mesure par confrontation de données administratives et simulées

- Hypothèses du modèle INES
  - Base ressources ???
  - Vieillesse de la population (données fiscales N-2 sont calées sur la structure de l'année N)
  - Simulation des éligibles au 31 décembre et non en moyenne annuelle
  - Revenus infra-annuels
- Exemple du Royaume-Uni

# Projet de rapport sur la mesure du non-recours de la Drees

- Par micro-simulation, sur le modèle du rapport britannique
- Des prestations nombreuses, mais des problèmes communs :
  - Détermination des bases ressources, revenus infra-annuels, imprécision vieillissement des données

# Conclusions...

- La mesure du non-recours reste un champ largement inexploré en France, malgré des initiatives locales
- Des causes multiples, auxquelles on peut en partie répondre en renforçant les actions d'accès aux droits de la part des organismes de protection sociale
- Les populations les plus précaires (sans-domicile, en hébergement d'urgence) passent entre les mailles du filet de l'accès aux droits

# Bibliographie

- Causes du non-recours et profils des non-recourants – France, années 2010
  - *Le non recours au RSA et ses motifs* , P. Domingo, M. Pucci, 2011  
[http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/1\\_Le\\_non-recours\\_au\\_rSa\\_et\\_ses\\_motifs.pdf](http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/1_Le_non-recours_au_rSa_et_ses_motifs.pdf)
  - *Le non recours à l'Aide Complémentaire Santé : Les enseignements d'une enquête auprès d'une population éligible de la CPAM de Lille.* Guthmuller S, Jusot F, Renaud T, Wittwer J. Rapport pour le Fonds CMU. Nov. 2013 [http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/UnivDauphine\\_CPAM59\\_Etude\\_non\\_recours\\_ACS\\_2013.pdf](http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/UnivDauphine_CPAM59_Etude_non_recours_ACS_2013.pdf)

# Bibliographie

- Causes du non-recours et profils des non-recourants
  - Amérique du Nord, 80's
    - J. L. Warlick (1982), "Participation of the Aged in SSI", Journal of Human Resources, 17(2), 236-260  
[http://www.jstor.org/stable/145471?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/145471?seq=1#page_scan_tab_contents)
    - O. Ashenfelter (1983), "Determining participation in Income-Tested Social Programs", Journal of the American Statistical Association, vol. 78, 517-525.  
<http://amstat.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01621459.1983.10478004>

# Bibliographie

- Non-recours aux soins et services
  - *Renoncement aux soins pour raisons financières* (impact de la formulation des questions sur la mesure), Drees, 2015 <http://drees.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dss66.pdf>
  - *Indicateur PQE maladie du taux de renoncement aux soins comparé entre CMUCistes et bénéficiaires d'une couverture privée*, PLFSS annexes 2016 [http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/ministere\\_annexe\\_1\\_maladie\\_0540\\_bd\\_int.pdf](http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/ministere_annexe_1_maladie_0540_bd_int.pdf) (indicateur numéro 1-5, page 93)

# Bibliographie

- Rapports publics sur la question du NR
  - Synthèse sur le non-recours dans le rapport du gouvernement sur la pauvreté 2012 pour le Parlement (partie 4, page 35)  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000654.pdf>
  - Rapport du groupe de travail "Accès aux droits, biens essentiels, minima sociaux" , présidé par B. Fragonard, 2012. [http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_et\\_recommandations\\_groupe\\_de\\_travail\\_Accès\\_aux\\_droits\\_biens\\_essentiels\\_minima\\_sociaux\\_couv.pdf](http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_et_recommandations_groupe_de_travail_Accès_aux_droits_biens_essentiels_minima_sociaux_couv.pdf)
  - *Accès aux prestations sociales : réduire l'absence de couverture*. Eurofound, 2015  
[http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1536en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf)

# Bibliographie

- Mesurer le non-recours – Micro-simulation
  - Estimation DREES de la population éligible à la CMU-C et à l'ACS à l'aide du modèle de microsimulation INES, voir rapport d'activité du fonds CMU (Encadré 1 page 9) [http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/Rapport\\_activite\\_2014.pdf](http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/Rapport_activite_2014.pdf)
  - *Social assistance - No thanks ?* Michael Fuchs, 2009  
[http://www.euro.centre.org/data/1253795889\\_50066.pdf](http://www.euro.centre.org/data/1253795889_50066.pdf)
  - Suivi longitudinal du non-recours : poster de présentation de l'échantillon G-SOEP <https://www.diw.de/sixcms/detail.php/237599>