

ÉTUDE COMPARATIVE SUR L'ACCÈS ET LA LUTTE CONTRE LE NON- RECOURS AUX DROITS ET AUX SERVICES

Laurent ORTALDA (MREIC)
Olivier CORBOBESSE (MREIC)
Ana-Maria VARTOLOMEÏ (MREIC)

Comparaisons internationales des politiques familiales et sociales, Numéro 4
juin 2024

Synthèse

Comme en témoignent les multiples recherches et rapports, la lutte contre le non-recours aux prestations et aux services constitue un objectif politique majeur. Cet objectif est partagé par un nombre croissant d'organismes de protection sociale du globe.

Afin de mieux cerner cette question, la présente étude comparative relative à l'accès et la lutte contre le non-recours aux droits et aux services sera structurée en trois parties.

La première partie, à vocation plutôt théorique, précisera les concepts nécessaires à la compréhension de cette question.

La deuxième partie est consacrée à une revue des comparaisons internationales, les plus récentes.

Ces deux premières parties permettent de saisir les enjeux et la genèse de cette question dans l'évaluation des politiques publiques. Elles servent de socle théorique pour la partie suivante qui a pour objectif de montrer de manière assez opérationnelle la manière dont les organismes de sécurité sociale agissent.

Dans cette perspective, la troisième partie s'appuie sur des bonnes pratiques centralisées par l'AISS (Association internationale de la sécurité sociale), sur des entretiens bilatéraux ainsi que sur l'analyse de rapports et de documents émanant d'institutions de pays étrangers. Les exemples choisis permettent d'examiner comment les organismes de protection sociale agissent, concrètement, pour favoriser l'accès aux droits et aux services en :

- améliorant la communication ;
- conduisant des actions allant vers les bénéficiaires potentiels ;
- dématérialisant les procédures en agissant en faveur de l'inclusion numérique ;
- automatisant les démarches.

Ces exemples révèlent la créativité et la diversité des solutions trouvées, par les différents organismes, afin de répondre à des problématiques communes et finalement favoriser l'accès aux droits et aux services.

Table des matières

1. De la notion de non-recours à celle d'accès aux droits.....	5
1.1. Une définition souvent à « géométrie variable ».....	5
1.2. Une terminologie diversifiée et non stabilisée.....	6
1.3. Extension de la couverture versus accès aux droits	6
1.4. Lutte contre la fraude versus accès aux droits sociaux	7
1.5. Une notion progressivement étudiée dans de nombreux pays	7
1.6. La mesure du non-recours.....	8
1.7. « Non-recours aux prestations » versus « Accès aux droits et aux services ».....	8
2. Plusieurs comparaisons internationales sur le non-recours ont récemment été conduites.....	8
2.1. Une comparaison du non-recours au revenu minimum au sein de l'Europe.....	8
2.1.1. Le non-recours demeure élevé dans tous les pays étudiés	8
2.1.2. L'évaluation du non-recours est sporadique et ne peut être dissociée du débat public	9
2.2. Une comparaison internationale du non-recours à l'échelle planétaire.....	10
2.2.1. Un impensé : le choix du non-recours	11
2.2.2. Favoriser l'accès aux droits par une stratégie de communication	11
2.2.3. L'automatisation des prestations.....	12
2.3. Le non-recours aux modes d'accueil en France	12
2.4. Le projet BELMOD en Belgique.....	12
3. De nombreuses initiatives concrètes visant à favoriser l'accès aux droits.....	13
3.1. L'accès aux droits et aux services, une approche en cours de construction au sein de l'AISS et de l'Union européenne	13
3.1.1. Les travaux de l'AISS ainsi que des entretiens bilatéraux permettent d'étudier les différentes modalités opérationnelles dont se sont dotés les États	13
3.1.2. L'Union européenne s'empare de la question du non-recours aux droits	14
3.2. Améliorer l'accès aux droits par une meilleure communication	15
3.2.1. Personnalisation des services et proactivité, l'exemple de l'INPS en Italie.....	15
3.2.2. Exploiter le potentiel des plateformes de communication numériques pour promouvoir les pensions au Kenya.....	15
3.2.3. Notification groupée de leurs droits aux assurés sociaux, en République centrafricaine.....	16
3.2.4. La nécessité d'évaluer l'effet des campagnes de sensibilisation et de communication, une démarche à conduire au Canada	16
3.2.5. La question des langues utilisées	17
3.2.6. Première campagne de lutte contre le non-recours aux prestations sociales conduite par un canton de la Confédération suisse.....	18
3.3. Favoriser l'accès aux droits en allant au-devant des allocataires	19
3.3.1. Rapprocher plusieurs organismes de sécurité sociale pour être plus proche des populations	19
3.3.1.1. Mettre à disposition des services de proximité communs à plusieurs institutions : les Maisons France Services	19
3.3.1.2. L'expérimentation des territoires « zéro non-recours »	19
3.3.1.3. Le programme de synergie sociale : première plateforme de sécurité sociale en Malaisie.....	20
3.3.2. Identifier des moments clés dans la vie des allocataires pour mettre en place une offre de services.....	21
3.3.2.1. L'extension de la couverture d'assurance sociale et maladie au Vietnam.....	21
3.3.2.2. La notion de parcours mis en place par la branche Famille en France	21
3.3.2.3. La « fouille de données », une méthode statistique pour favoriser l'accès aux droits.....	22
3.3.2.4. Le rendez-vous des droits élargis.....	23

3.3.3.	Aller à la rencontre des bénéficiaires potentiels	23
3.3.3.1.	Un effort particulier conduit en direction des peuples des Premières nations au Canada	24
3.3.3.2.	Le bus d'information sur le revenu minimum vital en Espagne	24
3.3.3.3.	En Finlande, KELA initie des « pop-up ».....	25
3.3.4.	Déléguer à des partenaires pour optimiser « l'aller vers ».....	25
3.3.4.1.	La pirogue France services en Guyane	25
3.3.4.2.	Les <i>patronati</i> en Italie.....	25
3.4.	Dématérialiser.....	26
3.4.1.	La dématérialisation se développe et constitue un outil d'accès aux droits pouvant pour certaines populations comporter un risque de non-recours.....	26
3.4.2.	La dématérialisation ne peut être pensée indépendamment de l'inclusion numérique	27
3.4.2.1.	Un risque sous-jacent.....	27
3.4.2.2.	Les difficultés de généralisation de l' <i>Universal Credit</i> au Royaume-Uni révèlent que l'inclusion numérique doit systématiquement être conçue lors du déploiement de réformes.....	27
3.4.2.3.	Les organismes de sécurité sociale sont largement mobilisés pour favoriser l'inclusion numérique	28
3.4.3.	Quelques exemples parmi bien d'autres de dématérialisation des prestations	28
3.4.3.1.	Technologies au service du développement : utilisation d'un formulaire électronique afin de devenir cotisant volontaire au programme d'invalidité, de vieillesse et de décès, l'exemple du Guatemala	28
3.4.3.2.	La dématérialisation des services et la mise en place d'un outil de réduction de l'effort client en Côte d'Ivoire par l'Institut de prévoyance sociale	29
3.4.3.3.	L'amélioration de la couverture de l'assurance chômage en Argentine par la mise en place de la dématérialisation.....	30
3.4.3.4.	Le recours à la numérisation et au réseau de paiement de proximité pour assurer les transferts monétaires relatifs à un programme social : cas des aides conditionnelles destinées aux familles pauvres en vue de limiter la déperdition scolaire au Maroc.....	30
3.4.3.5.	L'ISEE en Italie : un indicateur de situation dématérialisé utilisable pour plusieurs demandes de prestation.....	31
3.5.	Automatiser le versement des prestations.....	32
3.5.1.	L'automatisation des prestations est-elle bien identifiée ?.....	32
3.5.2.	Il est possible de distinguer trois types d'automatisation du versement des prestations	33
3.5.3.	L'automatisation et les liens entre les organismes : la question des droits connexes	33
3.5.3.1.	L'automatisation des droits connexes : l'exemple de la complémentaire santé solidaire en France	34
3.5.3.2.	L'automatisation des droits connexes en Belgique.....	34
3.5.4.	Des exemples d'automatisation des prestations	35
3.5.4.1.	Le programme « bon départ » en Pologne : une automatisation du versement des prestations.....	35
3.5.4.2.	Inciter à l'augmentation de l'activité par une automatisation du versement des prestations différentielles à Malte	36
3.5.4.3.	L'Estonie : une automatisation totale et la mise en œuvre de prestations portables	36
3.5.4.4.	Modèle de gestion basé sur les événements appliqués aux allocations de maternité en Uruguay	37
3.5.4.5.	Réforme des prestations de traitements et passage à la délivrance numérique : extension du nombre de bénéficiaires et de la gamme de prestations disponibles en Irlande	37
3.5.5.	La perspective de la « solidarité à la source », vers davantage d'automatisation dans le versement des prestations en France	37
3.5.5.1.	Agir sur l'impôt	39
	Sources et références bibliographiques.....	40
	Annexe 1 – Méthodologie des comparaisons internationales.....	43

1. DE LA NOTION DE NON-RECOURS À CELLE D'ACCÈS AUX DROITS

1.1. Une définition souvent à « géométrie variable »

C'est en 1976 qu'Antoinette CATRICE-LOREY utilise pour la première fois la notion de « non-recours »¹. Ce terme est d'abord limité aux prestations sociales destinées aux populations dites défavorisées. Il s'est ensuite progressivement étendu à d'autres domaines de l'action publique. Il n'existe pas de définition juridique du non-recours, qui relève du lexique des sciences politiques, économiques, et sociologique. Toutefois, il est possible de se référer à la formulation consensuelle qu'établissent Antoine MATH et Wim VAN OORSCHOT qui définissent, dès 1996, le non-recours comme la situation rencontrée « lorsqu'une personne ne perçoit pas tout ou partie d'une prestation à laquelle elle a droit »². Les deux auteurs distinguent le non-recours complet et partiel afin d'embrasser toutes les situations³.

Bien que consensuelle, cette définition n'évoque pas la notion de services apportée aux familles par des équipements sociaux. Philippe WARIN formule une définition élargissant le champ des possibles : « toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre ».

En toute rigueur, il convient d'opérer une synthèse entre les deux définitions entretenant l'absence d'accès à tout ou partie des prestations familiales ou sociales, en intégrant également la notion de services. Comme cela sera montré par la suite, rares sont les travaux et comparaisons internationales qui étudient simultanément le non-recours aux prestations et aux services. C'est ce que permet la typologie établie par Philippe WARIN⁴ qui distingue trois catégories :

- non-recours aux droits sociaux ;
- non-recours à des prestations, aides ou actions sociales non obligatoires ;
- non-recours aux dispositifs légaux d'accès à une offre légale, extra-légale ou facultative.

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) distingue cinq formes principales de non-accès aux droits et services :

- le non-recours par non-connaissance ;
- par non-proposition de la part des conseillers ou agents prestataires ;
- par non-demande (non-adhésion aux propositions, désintérêt pour la prestation, mais aussi lassitude face aux démarches complexes, crainte des conséquences négatives, etc.) ;
- par non-réception (démarche non menée à terme, découragement) ;
- par non-orientation (manque d'accompagnement dans l'accès aux aides ou dispositifs).

Afin de bien appréhender ce phénomène, il convient de faire intervenir l'axe temporel, ce qui permet de distinguer le non-recours :

- permanent (absence de demande entre le début de l'éligibilité et le moment où elle ne l'est plus) ;
- différé (la demande intervient un certain temps après que les conditions d'éligibilité soient remplies) ;
- frictionnel (résulte du temps nécessaire à la procédure d'instruction).

Le rôle déterminant du temps dans la compréhension du non-recours est réaffirmé par la récente étude qualitative de Mathilde CARO et ses collègues⁵. Les récits de vie analysés révèlent que le non-recours est rarement un état appelé à durer. Il s'agit le plus souvent d'une séquence plus ou moins brève dans une trajectoire. Cette approche longitudinale – rarement possible avec des sources statistiques administratives – donne une vision assez différente du phénomène. Ainsi, si les causes du non-recours

1 CATRICE-LOREY A., 1976, « Inégalité d'accès aux systèmes de protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, N°4.

2. MATH A. ET OORSCHOT VAN WIM, 1996, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, N°43.

3. WARIN P., « Le non-recours. Définitions et typologie », *Working paper de l'ODENORE*, 1996, N1.

4. *Ibid.*

5. CARO M., CARPEZAT M., FORZY L., 2023, « Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire. Une étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires », *Dossier de la DREES*, N°107.

sont multiples, les ruptures de trajectoires familiales et personnelles (séparation, maladie, etc.) jouent un rôle déterminant.

1.2. Une terminologie diversifiée et non stabilisée

En 2014, à la suite d'un groupe de travail, la CNAF publie un dossier de recherche dressant un panorama du non-recours en mettant en balance cette notion avec celle d'accès aux droits⁶. Cela conduit Sandrine DAUPHIN à considérer que « *Plutôt que d'étudier les causes de non-recours, lesquelles ont fait l'objet d'une littérature abondante, il pourrait être instructif d'étudier les causes et les leviers de recours* »⁷. Un virage sémantique et conceptuel, rarement retrouvé dans la littérature, est engagé par la CNAF qui passe du concept de « non-recours » à celui « d'accès aux droits ».

Cette terminologie ne sera pratiquement jamais reprise dans les recherches portant sur cet aspect des politiques publiques. Nombreux sont les auteurs qui voient là un effet strict de traduction du « *non-take-up* ». Peut-être est-ce plus profond et lié à la situation des organismes débiteurs de prestations qui ne se positionnent pas systématiquement dans « l'aller vers », démarche qui relève plutôt du travail social. Une autre possibilité consiste à considérer que la notion « d'accès aux droits » est une terminologie plutôt administrative, alors que le « non-recours » est plus neutre. De manière générale, il est intéressant de constater la diversité des termes utilisés, la Belgique recourant à la notion de « *sous-protection* »⁸.

Comme cela sera montré dans la troisième partie de cette étude, la question de l'accès aux droits, sous le prisme de « l'aller vers », prend un nouvel essor et surtout une autre direction avec le développement des technologies de l'information et de la communication. En effet, la dématérialisation, le développement des téléprocédures et l'automatisation du versement des prestations ont d'abord été conçus et perçus comme des moyens d'orienter le public et par conséquent d'accéder à de nouveaux droits. C'est pourquoi la question de la dématérialisation et de l'automatisation du versement des prestations tiendra dans cette note un aspect central.

Cependant, la dématérialisation peut constituer, pour les publics les plus éloignés du numérique, une barrière difficilement franchissable dans l'accès aux droits et aux services⁹.

1.3. Extension de la couverture versus accès aux droits

La multiplication des publications sur l'accès aux droits et aux services témoigne d'une volonté d'accroître la couverture à des populations qui ne font pas valoir leurs droits. À ce stade, il est opportun de distinguer l'extension de la protection sociale et l'accès aux droits sociaux, car ces deux notions qui, si elles sont proches, voire interdépendantes, ne sont pas tout à fait équivalentes.

L'extension de la protection sociale fait référence à l'élargissement de la couverture des services sociaux à un plus grand nombre de personnes¹⁰. L'accès aux droits sociaux concerne la capacité des individus à bénéficier effectivement des droits et des services qui leur sont garantis par la loi. En somme, l'extension

6. Ouvrage collectif, 2014, « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale », *Dossier d'Études*, N°173.

7. *Op. Cit.*

8. NOËL L., AOUASSAR N., 2016, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise - Rapports bruxellois sur l'état de la pauvreté*.

9. Cette thématique est largement abordée par Rémi GALLOU et ses collègues de la CNAV. GALLOU R., AOUICI S., PEYRACHE M., ROCHUT J., AUDREN C., BARRET V., 2022, *La dématérialisation des services publics : enquête sur l'impact des difficultés d'accès aux services numériques*, Paris, CNAV.

10. L'étude comparative réalisée par Catherine COLLOMBET révèle l'importance et les spécificités de cette question en cas de migrations en particulier sur les conditions générales d'ouverture de droit. Ces situations, compte tenu de leurs particularismes, ne seront pas examinées en détail ici. COLLOMBET C., 2024, « Étude sur l'accès des étrangers aux prestations familiales et sociales et aux familles dans les pays de l'Union européenne », *Comparaisons internationales des politiques familiales et sociales*, N°3.

de la protection sociale peut être vue comme une question de quantité (combien de personnes sont couvertes et à quel niveau), tandis que l'accès aux droits sociaux est une question de qualité (comment ces droits sont effectivement mis en œuvre et bénéficient aux personnes concernées).

Il est possible de supposer que pour de nombreux pays l'extension de la couverture est première. Il s'agit pour les organismes de faire bénéficier d'une protection à une partie plus importante de la population. A *contrario*, les pays qui disposent d'une protection sociale couvrant déjà une part importante de la population se posent davantage la question de la lutte contre le non-recours.

1.4. Lutte contre la fraude versus accès aux droits sociaux

Marie-Pierre-HAMEL décrit avec précision les différentes notions : indus non intentionnels, moins perçus mais également non-recours et fraude¹¹. Elle évoque un concept émergeant dans l'évaluation des politiques publiques, celui du paiement à bon droit¹². L'objectif des organismes de protection sociale consiste à réaliser un paiement à bon droit c'est-à-dire « *un paiement aux allocataires de toutes les prestations dont ils peuvent bénéficier, le plus rapidement possible au regard de la date à laquelle la prestation est payable* »¹³.

Derrière cette mission, deux notions sous-jacentes, *a priori* contradictoires, apparaissent : d'une part celle de la lutte contre la fraude sociale, l'erreur et l'évasion ; et d'autre part celle de la lutte contre le non-recours aux droits sociaux. Celles-ci sont en quelque sorte les deux faces d'une même médaille¹⁴.

Cette liaison apparaît jusque dans la technicité employée par les organismes de protection sociale. Les méthodes statistiques (notamment la « fouille de données ») ont d'abord été mobilisées pour la lutte contre la fraude sociale et l'erreur, et ensuite pour favoriser l'accès aux droits (Cf. section 3.3.2.3).

1.5. Une notion progressivement étudiée dans de nombreux pays

Préalablement à la comparaison qu'elle conduit en 2014, Catherine COLLOMBET souligne que la thématique du non-recours « *est apparue très tôt dans certains pays précurseurs comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas* »¹⁵, mais que cette approche s'est progressivement répandue à tous les pays européens¹⁶. L'émergence de cette question conduit certains pays à se doter d'un observatoire des non-recours aux droits et services¹⁷.

Dans ce processus de généralisation, il est assez logique que des comparaisons internationales soient progressivement menées. En 2015, Hans DUBOIS et Anna LUDWINEK¹⁸ conduisent une étude sur dix États membres de l'Union européenne¹⁹. L'année 2022 est particulièrement prolifique avec la publication de deux rapports d'envergure, l'un réalisé par la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), l'autre par l'ONU (Organisation des nations-unies - Cf. présentation détaillée de ces études dans la Partie 2).

11. HAMEL M.-P., « Fraude, indus, non-recours : comment faciliter le juste paiement des prestations sociales ? », 2012, La note d'analyse, N 306.

12. *Ibid.*

13. <https://evaluation.securite-sociale.fr/home/famille/212--garantir-le-paiement--a-bon.html>

14. À titre anecdotique, Philippe WARIN se livre à un recensement des articles de la presse française sur ces deux notions. Entre 2010 et 2012 : 259 articles évoquent l'accès aux droits et 395 la fraude. En 2019, la tendance s'inverse : 232 portent sur le non-recours et 151 sur la fraude sociale. WARIN P., *Petite introduction à la question du non-recours aux droits sociaux*, ESF, Paris 2020.

15. COLLOMBET C., 2014, « Les études sur le non-recours en Europe », *L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale*, Dossier d'Études, N°173.

16. En Allemagne, depuis 1984, le Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung a mis en place un panel 12 000 ménages allemands interrogés.

17. Celui-ci est constitué en 2002 en France ; en 2006 en Belgique pour Bruxelles métropole.

18. DUBOIS H, LUDWINEK A., 2015, *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, EUROFOUND, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

19. Il convient de souligner que les nombreuses constatations des deux auteurs sur les 10 pays étudiés (Autriche, Belgique, Estonie, Finlande, France, Royaume-Uni, Hollande, Italie, Roumanie et Slovaquie) demeurent encore d'actualité 7 ans après.

1.6. La mesure du non-recours

L'accès aux droits et aux services nécessite une première étape centrale, celle de la mesure du non-recours. Pour cela, deux questions se posent : celle du périmètre et celle de la manière dont est établie la mesure (recours à des échantillons, des suivis longitudinaux, etc.)²⁰.

Dans sa comparaison européenne, la DREES complète la liste établie par Pauline DOMINGO quelques années plus tôt. Trois sources issues de la population générale peuvent être mobilisées, les données :

- d'enquêtes spécifiques et ponctuelles ciblées sur le non-recours ;
- d'enquêtes en population générale sur les revenus et conditions de vie ;
- issues d'appariements de bases de données administratives.

1.7. « Non-recours aux prestations » versus « Accès aux droits et aux services »

Rares sont les études qui abordent simultanément le non-recours aux prestations et le non-recours aux équipements ou services. Il serait impropre de conclure que les difficultés d'accès aux services ne sont jamais abordées. Des articles et des comparaisons sont conduits sur l'accès aux services, notamment, sur les difficultés d'accès aux crèches pour certaines catégories sociales. Reste que rares sont les articles qui approchent en même temps les prestations monétaires et les services. Tout se passe alors comme s'il existait deux réalités concomitantes. Ce procédé est tellement récurrent qu'il ne saurait être le fruit du hasard. Il n'existe sur cette question aucune certitude, mais le fait est que ce sont rarement les mêmes organismes qui versent les prestations et subventionnent les équipements.

Philippe WARIN quant à lui fournit une explication plus méthodologique²¹ qui tient à l'impossibilité de dénombrer la population d'ayants droits potentiels.

2. PLUSIEURS COMPARAISONS INTERNATIONALES SUR LE NON-RECOURS ONT RÉCEMMENT ÉTÉ CONDUITES

Effet de l'agenda politique, de la crise sanitaire ou tout simplement fruit du hasard, pas moins de trois publications majeures sont parues ces deux dernières années. Elles méritent une attention particulière soit par l'échelon géographique (comparaison européenne ou mondiale, pour deux d'entre elles), soit par leur tessiture (examiner les prestations et les services offerts sur le secteur de la petite enfance, pour l'une d'entre elles). Ces publications majeures sur le non-recours ont des ambitions assez différentes mais toutes actualisent et réalimentent les connaissances sur le sujet.

2.1. Une comparaison du non-recours au revenu minimum au sein de l'Europe

2.1.1. Le non-recours demeure élevé dans tous les pays étudiés

L'objectif de l'étude de la DREES²² consiste à comparer le non-recours à plusieurs minima sociaux dans cinq pays d'Europe²³. Le périmètre de l'étude est limité à la fois dans l'espace et le champ des prestations étudiées²⁴. Ce choix permet aux auteurs de concentrer une part importante de leurs travaux sur les difficultés méthodologiques – en particulier de sous-évaluation du non-recours.

Avec toutes les précautions qui s'imposent, les auteurs constatent des taux élevés de non-recours au revenu minimum dans tous les pays étudiés, qui dépassent largement 20%, pourcentage qui semble être

20. DOMINGO P., 2014, « Mesurer le non-recours : questions de méthodes », *Dossier d'Études*, N°173.

21. WARIN P., *op. cit.*

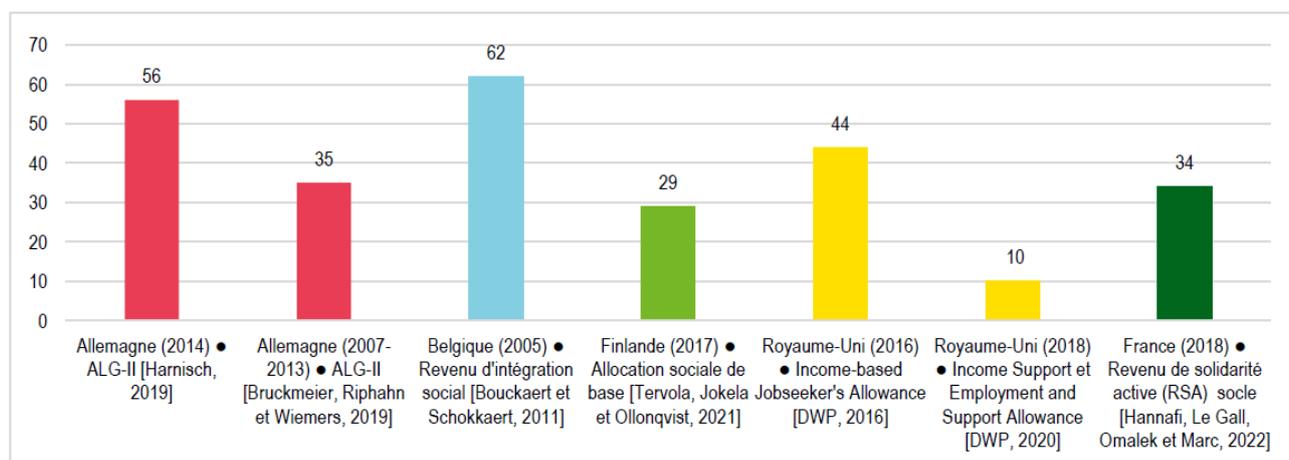
22. La méthodologie retenue est présentée en annexe 1.

23. Ce choix n'est pas opéré par commodité. Ces cinq pays engagent des dépenses de protection sociale rapportées aux individus assez similaires. L'Allemagne est le pays qui consacre le plus d'argent en standard de pouvoir d'achat (11 650 € par habitant), le Royaume-Uni le moins (7 860 € par habitant), la France occupe une position intermédiaire (10 600 € par habitant).

24. Les auteurs font apparaître que les études relatives aux cinq pays choisis portent presque exclusivement sur la pauvreté, négligeant ainsi d'autres prestations : handicap, pensions, etc.

un seuil incompressible (Cf. Figure 1). Le Royaume-Uni fait figure d'exception : le taux de non-recours est en 2018 de 10%²⁵.

Figure 1
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.

Source : MARC C., PORTELA M., HANNAFI C., LE GALL R., RODE A., LAGUÉRODIE S., 2022, *Les dossiers de la DREES*, N°94.

Pour compléter ce panorama, il convient de préciser que le non-recours constitue un « *problème de magnitude considérable* »²⁶ qui a un caractère durable. Les travaux conduits dans les années 2000 par l'OCDE, en 2015 par EUROFOUND ou en 2022 par la DREES révèlent tous ce très haut niveau de non-recours.

2.1.2. L'évaluation du non-recours est sporadique et ne peut être dissociée du débat public

Pour la DREES, il existe une relation entre la mesure du non-recours et le débat public. Ainsi, les premiers travaux conduits par les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont l'occasion de vifs débats portant sur le ciblage croissant des prestations sociales. En Allemagne, les motivations sont différentes et consistent à lutter contre la « *pauvreté cachée* » (*verdeckte Armut*).

Les préoccupations relatives au non-recours sont souvent passagères ; le dénombrement est par conséquent réalisé ponctuellement. Comme le soulignent les auteurs : « *Le cas du Royaume-Uni est encore plus frappant sur ce sujet. Bien que seul pays à avoir une quantification annuelle du non-recours, de longue date, ce sujet peine à s'imposer dans le débat public aujourd'hui. En outre, une partie des données ne sont plus produites et celles portant sur la nouvelle prestation de solidarité (Universal Credit) ne sont pas disponibles.* »²⁷.

L'étude réalisée par EUROFOUND²⁸ ainsi que les propositions sur le non-recours ont alimenté le débat public, cette fois-ci à l'échelon européen, sur l'opportunité d'un revenu universel. Outre une mobilisation des institutions nationales ou européennes, la volonté de favoriser l'accès aux droits est relayée par des organisations non gouvernementales²⁹. Cependant, si cette quantification alimente les débats nationaux

25. Il convient de distinguer les estimations portant sur l'*Income Support* et l'*Employment and Support Allowance* (10% de non-recours) de ceux de l'*Income-based Jobseeker's Allowance* (44 % de non-recours). Cette dernière est une prestation chômage versée sous condition de ressources pour une durée illimitée et associée à des démarches actives de recherche d'emploi.

26. Pour reprendre les termes de DUBOIS H, LUDWINEK A., *Op. Cit.*

27. MARC C. *et al.*, *Op. Cit.*, p. 23.

28. DUBOIS H, LUDWINEK A., *Op. Cit.*

29. C'est en particulier le cas de l'Eapn (European anti-poverty network), <https://www.eapn.eu/>.

et européens de manière sporadique, elle ne guide pas de manière durable les politiques publiques conduites dans les cinq pays considérés.

Les auteurs de la DREES voient dans ce « faible usage social de la mesure du non-recours » les explications suivantes :

- la place occupée par la fraude sociale dans le débat public ;
- une approche budgétaire et gestionnaire craignant un accroissement des dépenses à mesure que diminue le non-recours ;
- les caractéristiques du système de protection sociale (universalité, sélectivité, avantages fiscaux, etc.) ;
- la perception et le discours social sur les bénéficiaires considérés comme des assistés versus valorisation de ceux qui s'en sortent seuls sans recours aux minima sociaux ;
- les conditions de production et de diffusion des données ;
- une difficultés à inscrire ce sujet dans le débat public.

2.2. Une comparaison internationale du non-recours à l'échelle planétaire.

À l'échelon international, la question du non-recours a pris un nouveau virage avec la présentation – par Olivier DE SCHUTTER – d'un rapport lors de l'assemblée générale au Conseil des Droits de l'Homme des Nations-Unies³⁰. Ce rapport³¹ constitue un plaidoyer : « *le Rapporteur spécial exhorte les gouvernements à faire du non-recours une priorité afin que la protection sociale ne reste pas lettre morte.* »³² conduisant à considérer que « *Les gouvernements ont le devoir de garantir que les programmes de protection sociale assurent à la population une couverture effective à toutes les étapes de la vie. Rien ne sert d'établir des socles de protection sociale, si les personnes et les groupes censés être protégés n'y ont pas accès.* »³³

Ce rapport s'inscrit dans une vision très large des droits à la protection sociale : dépassant les seuls minima sociaux et intégrant toutes les facettes de la protection sociale, y compris la notion de services. Ce rapport constate que le non-recours s'adresse principalement aux populations ou aux catégories les plus pauvres et les plus fragiles. Cette constatation doit être modulée, car les estimations du non-recours demeurent rares et sont essentiellement conduites par les pays les plus développés.

À l'occasion de ce rapport, une typologie précise est dressée sur les différentes causes du non-recours :

- en amont de la demande :
 - méconnaissance de l'existence des prestations ;
 - informations sur la procédure de demande ;
 - complexité des procédures de demande ;
 - stigmatisation ;
- ou que cela soit postérieur à la demande :
 - montant des prestations insuffisant ;
 - obstacles à l'obtention des prestations ;
 - corruption ;
 - absence ou manque de clarté des procédures de recours.

Le rapporteur spécial conclut que « *Le non-recours est de plus en plus perçu pour ce qu'il est : une lacune du système de protection sociale qui réduit considérablement l'effet de celle-ci en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, et qui entraîne une mauvaise utilisation des fonds publics.* »³⁴

Pour autant, le rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté définit des règles pour diminuer le non-recours. La terminologie est ici intéressante, il ne s'agit pas de favoriser l'accès aux droits et aux services, mais bien de diminuer le « *non-droit* ».

30. SCHUTTER DE O., 2022, *Le non-recours aux droits dans le cadre de la protection sociale*, Organisation des nations Unies.

31. La méthodologie retenue est présentée en annexe 1.

32. *Op. cit.*, page 3.

33. *Op. cit.*, page 3.

34. *Op. cit.*, p. 18.

Trois principaux types d'actions sont alors envisagés :

- stratégies de communication ;
- automatisation des prestations ;
- surveillance du non-recours.

2.2.1. Un impensé : le choix du non-recours

Comme c'est souvent le cas, ce rapport n'évoque pas le fait que le non-recours puisse résulter d'un choix délibéré. Les motivations peuvent être multiples, la plus probable étant que, les revenus provenant dans un certain nombre de cas de l'économie informelle, le bénéfice d'une prestation se soldera par des risques de contrôles, la récupération des prestations versées induit et des sanctions quant à l'activité non déclarée. Comme l'évoquent certains économistes, les allocataires seraient des acteurs rationnels, agissant en connaissance de cause, qui choisiraient l'« exclusion volontaire »³⁵. Ce prisme ouvre des pistes de réflexions et d'analyses assez nombreuses, étonnamment peu documentés, alors même que les pays en développement mettent, comme on le verra, une attention particulière pour rapprocher les populations du secteur formel.

Toutefois, deux exemples peuvent être évoqués. Tout d'abord celui des Etats-Unis, où des communautés religieuses (les Amish) ou politiques (les libertariens) se sont volontairement soustraites à l'obligation de souscrire une assurance santé telle qu'initialement prévue par l'*Obamacare*.

Ensuite celui de la France, où la récente étude de Macline NIYOMWUNGERE et Frédéric BROUTIN relative au non-recours à l'ASPA (Allocation de solidarité aux personnes âgées)³⁶ révèle que celui-ci s'explique certes très fréquemment par la non-connaissance ou la méconnaissance de la prestation (52%). Toutefois, comme les données de l'enquête utilisées par les deux auteurs le révèlent, il peut s'agir d'un choix délibéré, les allocataires souhaitant éviter que cette prestation ne soit déduite, pour partie, lors de la succession³⁷.

En toute rigueur, il convient de souligner que la DREES, dans l'étude qu'elle a diligentée sur la C2S (complémentaire santé solidaire), n'élude pas cette question et analyse à partir d'entretiens semi-directifs que « *des périodes de non-demande ont aussi été identifiées chez des personnes se sachant éligibles, mais ne disposant pas de suffisamment de temps et d'énergie pour engager les démarches, ou manquant des moyens et de la stabilité des revenus nécessaires pour acquitter la participation financière demandée.* »³⁸

2.2.2. Favoriser l'accès aux droits par une stratégie de communication

Concernant les stratégies de communication, il est intéressant de constater qu'assez souvent les pays misent sur une communication au plus près des bénéficiaires. Dans son rapport, le rapporteur spécial cite l'exemple du Brésil : des bureaux décentralisés et des systèmes de communication sont mis en place à l'intention des travailleurs des territoires ruraux ou forestiers isolés. Pour cela, des moyens itinérants sont utilisés (bus et bateaux) afin de « repérer » les bénéficiaires potentiels du régime de retraite, d'entrer en contact avec eux, de proposer des informations et une inscription et, dans certains cas, de collecter les cotisations et de fournir des prestations et des services.

Comme cela sera montré ultérieurement, cette démarche « d'aller vers » constitue un ressort important visant à favoriser l'accès aux droits et aux services.

35. Le projet BELMOD dans son rapport final fournit une lecture éclairée et argumentée des avantages, mais également, des limites de cette approche de l'acteur rationnel typique de la micro-économie.

36. NIYOMWUNGERE M., BROUTIN F., « Actions de lutte contre le non-recours à l'ASPA : ciblage par datamining », *Retraite et société*, 2021, N° 87.

37. À la suite d'une relance téléphonique ou d'un rendez-vous physique, lorsque l'issue est négative, 34% citent le recours sur l'héritage.

38. CARO M., *et. al.*, *Op. cit.*

2.2.3. L'automatisation des prestations

L'automatisation peut revêtir des formes diverses :

- certaines élémentaires – l'admissibilité à un régime entraîne automatiquement la perception d'une prestation connexe ou les documents fournis dans le cadre d'un programme servent de base à une demande déposée dans le cadre d'un autre programme ;
- d'autres, plus abouties – les services publics déterminent les bénéficiaires potentiels à une prestation et la leur fournissent automatiquement sans que l'aide soit demandée.

Toutefois, l'automatisation des prestations peut écarter les bénéficiaires les plus vulnérables notamment lorsque les informations administratives sont manquantes ou erronées. Cela conduit à la recommandation suivante :

« L'automatisation est donc souhaitable, à condition de veiller tout particulièrement à ce qu'elle n'entraîne pas de telles exclusions et à ce que les demandeurs puissent prouver qu'ils remplissent les conditions d'octroi des prestations par d'autres moyens que leur inscription dans certaines banques de données. »³⁹

2.3. Le non-recours aux modes d'accueil en France

Début 2023, la direction du Trésor dresse un panorama assez complet du secteur de la petite enfance en intégrant à la fois les prestations (indemnisation du congé parental) et le recours à des services tels que les crèches⁴⁰. Pour cela, Karine ISHII et ses collègues s'appuient sur les travaux du Haut conseil à la famille et aux âges réalisé sur l'indemnisation du congé parental en 2019⁴¹ et sur une exploitation des données de l'OCDE. Ce travail révèle notamment que le faible montant de l'indemnisation du congé parental par la PreParE (prestation partagée de l'accueil de l'enfant) rend le recours à cette prestation peu attractif comparé à d'autres dispositifs européens. Sans pouvoir parler de « non-recours », il est possible d'évoquer un « défaut de recours » dû au montant insuffisamment élevé d'une prestation.

Les auteurs réaffirment l'existence d'inégalités géographiques d'accès aux modes de garde⁴². Karine ISHII et ses collègues révèlent que les difficultés d'accès aux modes d'accueil frappent davantage les familles les plus modestes, que ces dernières soient en couple ou en situation de monoparentalité. Notons d'ailleurs l'inflexion langagière opérée dans cet article par les auteurs qui n'emploient que très exceptionnellement les termes de « non-recours » ou « d'accès aux droits », préférant parler d'inégalité d'accès⁴³.

2.4. Le projet BELMOD en Belgique

La Belgique a mis en place, comme cela a été dit précédemment, des observatoires locaux⁴⁴. Son action ne s'arrête pas là et le pays a également engagé plusieurs travaux d'importance. La première initiative, le projet BELMOD, est coordonné par le Service public fédéral de la sécurité sociale et regroupe des

39. *Op. cit.*, p. 20.

40. ISHII K., LE FLOC'H P. Y., MASSEBIEAU A., ROYER B., 2023, « Les inégalités d'accès aux crèches et leurs enjeux économiques », *Trésor-eco*, N°322.

41. HCFEA, *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019.

42. Ces inégalités sont connues depuis de nombreuses années, comme l'attestent les travaux de l'Observatoire nationale de la petite enfance, piloté par la CNAF.

43. Wim Van LANCKER met en évidence un taux d'accès aux crèches très différent en France selon les ressources des familles : 21% des enfants de moins de 3 ans des familles les plus pauvres y ont accès contre 69% pour les enfants issu des familles les plus riches. LANCKER Van W., 2021, *The Matthew effect in early childhood education and care. How family policies may amplify inequalities*, Leuven.

44. Cela n'empêche pas les auteurs du rapport Belmod d'écrire : « Contrairement au Royaume-Uni et à la France, nous savons peu de choses en Belgique sur l'ampleur du phénomène de non-recours à l'aide sociale. », *Op. cit.*, p. 37.

organismes de recherche universitaire et des organismes de protection sociale⁴⁵. Ce projet a débuté en 2019, grâce à un financement de la Commission européenne. Il vise à :

- moderniser l'outil de micro-simulation actuel du service public fédéral de la Sécurité sociale (MIMOSIS) ;
- dresser un inventaire des mesures politiques destinées à réduire le non-recours aux droits sociaux en Belgique.

Les travaux entrepris par ce groupe débouchent en 2022 sur la publication d'un rapport final visant des évolutions politiques. Les auteurs rappellent que les causes du non-recours sont multiples (individuelles, administratives, réglementaires), et que par conséquent les solutions doivent intervenir sous différents angles. La simplification et l'automatisation – qui peuvent se renforcer l'une l'autre – constituent des solutions au non-recours.

Le groupe BELMOD envisage plusieurs évolutions. En premier lieu, une harmonisation des bases ressources ouvrant le droit à plusieurs prestations⁴⁶ accroît la simplicité de la réglementation et améliore le recours à ces droits. Il conviendrait de prendre en compte « *le revenu disponible du demandeur* »⁴⁷ le plus récent possible, de recourir à « *des fourchettes ou des tranches de revenus afin que les personnes ne soient pas privées de prestations lorsque leur revenu dépasse tout juste le seuil* »⁴⁸. Enfin, un débat sur l'unité de référence (la personne ou le ménage) de ces revenus est également abordé.

La seconde proposition consiste à adapter la communication de manière à augmenter les chances que les gens adoptent le comportement souhaité⁴⁹.

En synergie avec le groupe BELMOD, le projet « *Take* » a pour but d'analyser les causes du non-recours aux prestations et allocations sociales en Belgique. Il s'est déroulé de décembre 2015 à septembre 2022. Son objectif, essentiellement quantitatif, consiste à étudier l'ampleur du non-recours aux aides à l'emploi et à quatre prestations sociales (versées sous condition de de ressources). En plus de la description des caractéristiques des personnes qui ne se prévalent pas de leurs droits sociaux, ce projet étudie, quantitativement, les déterminants du non-recours, et évalue l'impact potentiel de plusieurs solutions⁵⁰.

3. DE NOMBREUSES INITIATIVES CONCRÈTES VISANT À FAVORISER L'ACCÈS AUX DROITS

3.1. L'accès aux droits et aux services, une approche en cours de construction au sein de l'AISS et de l'Union européenne

3.1.1. Les travaux de l'AISS ainsi que des entretiens bilatéraux permettent d'étudier les différentes modalités opérationnelles dont se sont dotés les États

L'AISS a plutôt mis l'accent sur l'extension de la couverture que sur l'accès aux droits sociaux. Cela se traduit dans les faits par l'existence d'une ligne directrice sur l'extension de la couverture⁵¹ alors qu'il n'en existe pas sur la lutte contre le non-recours. Pour autant, il serait inexact de conclure que l'accès aux droits sociaux ne fait pas l'objet d'une réflexion et de publications de la part de l'AISS. Très récemment, le réseau européen de l'AISS a organisé un séminaire technique au Luxembourg entièrement dédié à la

45. Composent ce groupe les organismes et institutions suivantes : l'Université d'Anvers et l'Université d'Essex, en coopération avec de nombreuses institutions : la KU Leuven (Université catholique de Louvain), le Bureau fédéral du Plan (BFP), l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI), le Service fédéral des pensions (SFPD), le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN).

46. Droit au revenu d'intégration, à la GRAPA, à l'ARR/AI, à l'IM et à l'allocation de chauffage (l'allocation du fonds social de chauffage).

47. *Op. cit.*, p.44.

48. *Ibid.*, p. 45.

49. Les auteurs utilisent le terme anglo-saxon de *nudging* ou de *nudge* qu'ils définissent comme « *un coup de pouce dans la bonne direction qui couvre tous les aspects possibles de l'architecture de choix qui modifie de manière prévisible le comportement des gens sans interdire d'options ou modifier de manière significative les incitations financières* » THALER et SUNSTEIN (p.14, 2008),

50. Collectif, 2022, *Take : Reducing poverty through improving take-up of social policies*, Bruxelles.

51. Collectif, *Lignes directrices de l'AISS en matière de solutions administratives pour l'extension de la couverture*, AISS, 2022.

question du non-recours⁵². De manière plus ancienne et plus générale, de nombreux axes de travaux de l'AISS abordent l'accès aux droits et aux services sous l'angle d'autres thématiques : la communication, l'information, la digitalisation⁵³ et l'automatisation des prestations.

Dans cette perspective, et sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible d'examiner l'Intranet de l'AISS⁵⁴. Le non-recours ne constitue pas un critère de recherche permettant de filtrer les bonnes pratiques mises en ligne. Toutefois, en examinant cette base de données avec des notions approchantes, il est possible de déterminer quelles sont les manières dont les organismes de sécurité sociale membres de l'AISS se positionnent et mettent en place des procédés visant à résorber le non-recours. Cet examen sera réalisé en prenant 4 axes de lectures :

- améliorer la communication ;
- aller au-devant des populations ;
- dématérialiser ;
- automatiser⁵⁵.

La question de la simplification aurait pu en soi faire l'objet d'un chapitre dédié, mais elle est transversale et sera donc évoquée au sein des quatre items énumérés ci-dessus. Ceci d'autant plus que certains pays ont développé des stratégies globales, rendant difficile un découpage trop affiné dans la présente étude.

3.1.2. L'Union européenne s'empare de la question du non-recours aux droits

Alors que les textes européens (directives, règlements, recommandations, etc.) n'avaient jusqu'ici pas mis l'accès aux droits au cœur des priorités, la Recommandation du 30 janvier 2023 relative à un revenu minimum adéquat pour garantir une inclusion active accorde une importance particulière à cette question⁵⁶. Plusieurs aspects de l'accès aux droits sociaux sont abordés par la Recommandation 2023/C 41/01 du Conseil de l'Union européenne : continuité de la couverture aux différentes phases de la vie, critères d'accès transparents et non discriminatoires, examen et accès rapide au revenu minimum⁵⁷. Le paragraphe 25 est plus précis et mentionne qu'« *Il est possible d'accroître l'utilisation du revenu minimum en évitant la fragmentation des systèmes, en garantissant l'accessibilité globale et la simplicité des procédures de demande et en offrant un soutien administratif aux demandeurs potentiels* ». Les populations fragiles (ménages monoparentaux, gens du voyage, etc.) sont explicitement ciblées. Enfin, les États membres sont invités à prendre des mesures visant à favoriser l'inclusion numérique⁵⁸.

52. Séminaire technique du réseau européen de l'AISS : sécurité sociale et droits humains, accès aux droits et lutte contre le non-recours, du 8 au 9 juin 2023, Belval, Luxembourg.

53. La dématérialisation joue un rôle ambivalent : elle peut favoriser l'accès aux droits, mais également engendrer de la sous-protection sociale. NOËL L., AOUASSAR N., *Op. cit.*

54. L'Intranet de l'AISS regroupe et décrit 1 300 bonnes pratiques mises en œuvre par les organismes de sécurité sociale du monde entier. Tous les trois ans, le prix des bonnes pratiques est organisé pour chacun des continents. Chaque organisme de sécurité sociale adhérent peut alors valoriser les initiatives – estimées novatrices – qui le cas échéant bénéficient d'une récompense honorifique. Dans un deuxième temps, ces bonnes pratiques sont mises en ligne sur l'Intranet de l'AISS.

55. Cette distinction est assez formelle, car dans les faits, assez fréquemment, les organismes agissent simultanément sur plusieurs de ces quatre thématiques.

56. 2023/C 41/01.

57. Paragraphe 23, *ibid.*

58. Paragraphe 25, *ibid.*

3.2. Améliorer l'accès aux droits par une meilleure communication

Tous les rapports s'accordent à dire que l'effort de communication est un axe incontournable pour améliorer l'accès aux droits et aux services. La perception des chercheurs corrobore l'opinion publique. Le baromètre mis en place par la DREES fait apparaître qu'en 2021, 39 % des personnes résidant en France citent ainsi comme raison principale au non-recours le manque d'information sur les aides ou les organismes à qui s'adresser⁵⁹. Reste cependant que la base de l'AISS recense rarement ce type de bonne pratique. En effet, il s'agit d'une activité tellement évidente que les organismes de protection sociale ne valorisent qu'exceptionnellement leurs innovations en la matière.

3.2.1. Personnalisation des services et proactivité, l'exemple de l'INPS en Italie

L'INPS (*Istituto nazionale della previdenza sociale*), organisme multibranches, est la principale entité du système public de protection sociale italien avec plus de 600 services en ligne. Cet organisme doit faire face au non-recours⁶⁰. Une approche innovante a été engagée par l'INPS afin de mettre en place un nouveau système de relations avec les bénéficiaires potentiels des nombreuses prestations de sécurité sociale qu'il verse.

Le choix opéré consiste à s'appuyer sur une campagne multicanale, adressée aux bénéficiaires potentiels identifiés : des sms, des courriels, des « *pop-up* » et un « *chatbot* » lors de la consultation du site et la mise en ligne de vidéos. En février 2022, une campagne a été conduite auprès de 500 000 utilisateurs (236 556 par courriels, 213 364 par SMS et 541 009 via l'espace MyINPS) consistant en une consultation large des bénéficiaires, l'objectif final étant de déterminer le meilleur moyen de communiquer en direction des allocataires.

Concernant le paiement de l'une des pensions de retraite, une augmentation du versement de 35 353 a été dénombrée. 696 304 utilisateurs potentiellement intéressés par des informations et conseils sur cette prestation ont été identifiés et environ 160 000 retraités ont droit à cette prestation.

D'ores et déjà, des progrès importants sont observés, le nombre de demandes de pensions progressant très nettement : +21 % en juillet 2022 et +38 % en août 2022.

Cette approche est devenue l'un des piliers de l'action de l'INPS qui vise à favoriser l'accès aux droits.

3.2.2. Exploiter le potentiel des plateformes de communication numériques pour promouvoir les pensions au Kenya

En 2019, le LAPT (*Local Authorities Pension Trust* – Fonds de pension des autorités locales) a mis en place une campagne numérique afin d'étendre le nombre de citoyens couverts par un plan de pension⁶¹.

Le taux de recours aux pensions au Kenya est faible. Dans un même temps, le taux d'emploi informel est élevé. C'est pourquoi il s'avérait indispensable de mettre en place des mesures améliorant la couverture sociale. Le LAPT a déployé l'application mobile « *The Scheme* ». Celle-ci exploite les données numériques de l'institution afin de promouvoir les pensions en sensibilisant la population à l'importance d'une épargne retraite et aux possibilités d'en constituer une (notamment par l'implication des jeunes dans le processus).

La campagne numérique démarrée en 2019 vise à favoriser le téléchargement de l'application mobile « *The Scheme* » et à élargir ainsi son utilisation. Pour susciter l'intérêt et accroître le nombre de téléchargements, plusieurs solutions techniques sont proposées aux utilisateurs (des commentaires, des mentions « *J'aime* » ou le partage de cette application). Le principe consiste à utiliser les procédés

59. PIRUS C., 2023, « Prestations sociales : pour quatre personnes sur dix, le non-recours est principalement lié au manque d'information, *Études et résultats*, N° 263.

60. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS. Ce premier axe s'inscrit dans une approche plus globale de l'INPS en matière d'accès aux droits comme cela sera examiné dans la prochaine section.

61. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

des réseaux sociaux pour accroître la notoriété de l'application mobile, la rendre attractive et mieux la déployer. En outre, une autre application mobile a été conçue afin de mettre à disposition des affiliés une plateforme permettant de consulter leurs relevés actualisés et de transmettre leurs demandes et/ou réclamations.

Ces deux initiatives ont connu des résultats positifs.

3.2.3. Notification groupée de leurs droits aux assurés sociaux, en République centrafricaine

La Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) de la République centrafricaine a entamé en 2019 une démarche innovante visant à rendre les droits accessibles aux assurés sociaux de la branche Vieillesse, Invalidité et Décès en les informant des prestations auxquelles ils ont droit, ainsi que des échéances de paiement⁶².

Cette initiative s'inscrivait dans un contexte de difficultés de communication et d'accès aux droits. En effet, jusqu'en 2019, les assurés devaient se rendre sur place, aux guichets de la CNSS, afin de s'informer sur leurs droits, de même que sur la programmation des paiements.

La démarche entamée en 2019 par la CNSS avait alors pour objectif d'informer les assurés sociaux en temps réel de leurs droits, de leur montant, de la date et de la modalité de paiement. Pour ce faire, a été établie une liste des bénéficiaires indiquant leur contact téléphonique, les types de prestations sociales auxquelles chacun a droit, leur montant et le mode de paiement choisi. Une application informatique a été développée qui, une fois les prestations de chaque échéance préparées, transmet l'information en masse et en une seule fois à l'ensemble des assurés sociaux.

À la suite de la mise en place de ce mécanisme, 75% des assurés sociaux se sont présentés pour le paiement.

Les principaux facteurs du succès de cette démarche ont consisté en une base de données fiable et actualisée et une connexion Internet de bonne qualité.

3.2.4. La nécessité d'évaluer l'effet des campagnes de sensibilisation et de communication, une démarche à conduire au Canada

En 2022, le Canada a engagé un audit de performance⁶³ réalisé par le Bureau du vérificateur général⁶⁴. Cette démarche établit un diagnostic précis, dressant un constat sur les difficultés d'atteindre et de communiquer avec certains segments de la population. À l'issue de cette démarche, des préconisations sont émises afin de favoriser l'accès aux droits. En particulier il apparaît nécessaire :

- que les institutions canadiennes⁶⁵ se dotent d'une stratégie permettant de disposer d'un panorama global précis et complet des groupes de personnes qui ne reçoivent pas les prestations auxquelles elles peuvent prétendre ;
- qu'elles collaborent entre elles.

Les ministères fédéraux ont conduit des simplifications des démarches administratives :

- intégration de la demande de l'Allocation canadienne pour enfants aux processus provinciaux et territoriaux d'enregistrement des naissances ;
- mise en œuvre de l'inscription automatique à l'Allocation canadienne pour les travailleurs et au Supplément de revenu garanti (au lieu de devoir présenter une demande) ;

62. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

63. Vérificatrice générale du Canada, *L'accès aux prestations pour les populations difficiles à joindre*, 2022.

64. Engagé, par une instance indépendante, en vertu de la Loi sur le vérificateur général.

65. En effet, le versement des prestations repose sur deux Ministères fédéraux : l'Agence du revenu du Canada d'une part, et Emploi et Développement social Canada d'autre part.

- intégration du service d'aiguillage pour l'épargne-études (qui verse les Bons d'études canadiens) à un service plus large (Service d'enregistrement des nouveau-nés en ligne de l'Ontario) ;
- déclaration de revenus simplifié via le service téléphonique « Produire ma déclaration »⁶⁶ permettant de produire une déclaration de revenus par téléphone.

La démarche initiée par la Canada est globale avec un volet automatisé, une simplification et une homogénéisation des bases ressources. Aussi, les conclusions de cet audit auraient pu figurer dans plusieurs sections de ce rapport. Si tous les aspects de cette démarche sont exemplaires, le volet communication est particulièrement original. En effet, afin d'améliorer le taux de couverture, des campagnes de communication et de sensibilisation variées et ciblées sont conduites par les ministères fédéraux. Ces derniers ignorent si la plupart de leurs efforts ont entraîné une augmentation de l'utilisation des prestations chez les populations ciblées difficiles à joindre. C'est pourquoi, le rapport préconise que des outils soient mis en place afin de mesurer l'efficacité des stratégies de communication et de sensibilisation mises en œuvre en direction des populations difficiles à joindre.

3.2.5. La question des langues utilisées

L'utilisation d'une communication adaptée à chacune des cibles s'appuyant sur des médias (réseaux sociaux, films, dépliants, etc.) adaptés aux allocataires constitue une stratégie assez évidente. Cependant, une autre question se pose inévitablement : quelle langue est utilisée pour la communication ? Une indication peut être obtenue en examinant les langues qui sont utilisées par les sites gouvernementaux ou ceux des organismes de sécurité sociale des pays membres de l'Union européenne. La méthode, bien que rudimentaire, montre que 90% des sites sont disponibles en deux langues au moins.

L'Espagne et la Finlande, avec 7 et 5 langues différentes, sont les pays qui font le plus d'efforts. Le site espagnol⁶⁷ utilise aussi bien des langues régionales qui ont le statut de langues officielles (castillan, catalan, galicien, basque et valencien) que des langues étrangères (anglais et français). L'intégralité des informations figurant sur ce site est traduite dans ces sept langues. Toutefois les téléprocédures ne sont pas nécessairement disponibles dans toutes les langues.

Concernant la Finlande, le site ministériel⁶⁸ est entièrement disponible en finnois, en suédois, (seconde langue officielle nationale), en « same » mais également dans deux langues étrangères : l'anglais et le russe. Le site ministériel permet de basculer sur celui de KELA⁶⁹, l'organisme de sécurité sociale finlandais. Outre les langues évoquées précédemment, il convient d'y ajouter précédemment 7 autres langues⁷⁰.

L'Allemagne, la Norvège et la Suède mettent en place sur leur site Internet des initiatives particulièrement innovantes.

La *Familienkasse* allemande⁷¹ traduit son site Internet⁷² en anglais et il est également accessible en langue des signes et en « langue allemande facile ».

Le site Internet norvégien *sprakradet.no* est, outre le norvégien, traduit en anglais et en langue « same ». Il est également possible de demander un interprète (offre de service gratuite) pour des explications en présentiel, par vidéo ou par téléphone. En revanche, la demande de prestation est nécessairement réalisée en norvégien et se fait auprès de l'organisme compétent⁷³. Enfin, ce site est enrichi de vidéos

66. Mis en place par l'Agence du revenu du Canada.

67. <https://www.seg-social.es/>.

68. <https://stm.fi/>

69. <https://www.kela.fi/>

70. Le langage clair finnois (*Selkokieli*) et suédois, (*lättläst*), la langue des signes finnoise (*viittomakieli*) et suédoise (*teckenspråk*), le « same » du Nord (*davvisagiella*), d'Inari (*anaskiela*) et de Skolt (*nuorttsää'mkiö'll*).

71. Placée sous la responsabilité du *Bundesagentur für Arbeit*.

72. <https://www.arbeitsagentur.de/>

73. <https://www.nav.no/familie>

expliquant l'offre d'interprétariat en anglais⁷⁴, norvégien, ukrainien, polonais, allemand, bosnien, somali, ourdou, arabe, kurde sorani. Figure également un document décrivant sa doctrine d'utilisation des langues⁷⁵.

Concernant la Suède, le site de *Försäkringskassan* n'est pas nécessairement traduit dans sa totalité, mais des pages d'informations générales sont traduites dans plus d'une dizaine de langues⁷⁶, certains formulaires de demandes de prestations sont dans des langues non officielles (anglais, finnois, français, italien, polonais, espagnol et allemand)⁷⁷.

La France, quant à elle, utilise exclusivement la langue française pour communiquer sur son site Internet caf.fr⁷⁸. Il en va de même pour les demandes, que celles-ci soient dématérialisées ou par voie papier. Néanmoins, des tutoriels pour les demandes d'allocations logement pour les étudiants internationaux font l'objet d'une traduction en anglais, espagnol et mandarin. À la suite du déclenchement du conflit en Ukraine en 2022, la présence de déplacés sur le territoire a conduit à traduire les demandes de certaines prestations en ukrainien, alors que jusqu'à présent tous les formulaires étaient uniquement en français⁷⁹.

La France s'inscrit dans un mouvement général en Europe, car certains pays proposent une traduction en ukrainien de leur site. Dans les centres locaux de Dublin, les services délivrant les immatriculations (qui servent à toutes les démarches administratives, aussi bien pour les demandes de prestations que pour s'acquitter des taxes) ont fait le choix d'avoir en permanence quatre interprètes qui traduisent et accompagnent les populations ukrainiennes pour passer cette étape et disposer à terme de prestations sociales ou familiales.

3.2.6. Première campagne de lutte contre le non-recours aux prestations sociales conduite par un canton de la Confédération suisse

L'expérience helvétique est à la frontière de la communication et de « l'aller vers ». En effet, du 2 mai au 16 juin 2024, le Canton du Jura va déployer une campagne de lutte contre le non-recours aux prestations sociales. Cette campagne – organisée avec le soutien de partenaires – vise à sensibiliser la population aux questions de précarité. Des professionnels seront à disposition pour orienter et accompagner des personnes ne faisant pas valoir leur droit aux prestations sociales. La campagne s'appuie notamment sur le site internet www.JU-lien.org et sur la distribution de supports d'information. Durant six semaines, par simple SMS ou demande via un formulaire électronique, toute personne en recherche d'information sera rappelée dans les trois jours par une personne spécialiste du domaine social. À l'issue de ce premier contact, un entretien gratuit et confidentiel sera organisée⁸⁰.

74. <https://www.nav.no/need-an-interpreter>

75. <https://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/Spr%C3%A5kpolicy%20for%20NAV.pdf>

76. Arabe, dari, yiddish, tigrigna, somali, « same » du Nord, anglais, espagnol, meänkieli, romani, polonais, finnois et turc.

77. <https://www.forsakringskassan.se/information-in-other-languages>

78. Il convient de souligner que les informations relatives aux prestations familiales ou aux minima sociaux figurants sur le site Internet www.service-public.fr peuvent être consultées en français ou en anglais.

79. Pour une approche plus exhaustive sur la situation des migrants se référer aux travaux de Catherine COLLOMBET, *Op. Cit.*

80. <https://skos.ch/fr/news/article/mmmmm>

3.3. Favoriser l'accès aux droits en allant au-devant des allocataires

Les expériences précédentes convergent pour montrer que pour les populations allophones l'adaptation de la communication aux publics est primordiale, en particulier l'adaptation de la langue aux usagers. Mais cette nécessité de se « mettre à la portée » des allocataires dépasse ce simple cas d'espèce. Cette posture est valable pour toutes les populations : intervenir à des moments clés du cycle de vie, s'appuyer sur d'autres acteurs, se rapprocher des lieux que fréquentent les allocataires potentiels, sont autant de solutions, qui comme cela va être montré, rendent les allocataires potentiels plus « réceptifs » et favorise l'accès aux droits.

3.3.1. Rapprocher plusieurs organismes de sécurité sociale pour être plus proche des populations

3.3.1.1. Mettre à disposition des services de proximité communs à plusieurs institutions : les Maisons France Services

Afin de limiter le non-recours, il est possible de concevoir des lieux qui vont permettre aux bénéficiaires potentiels de rencontrer l'ensemble des administrations ou des organismes de protection sociale. C'est pourquoi, afin de faciliter les démarches administratives, la France a déployé des services de proximité : le réseau des structures labellisées « Maisons France services ». Ces dernières regroupent plusieurs administrations sous la forme d'un guichet unique, au cœur des territoires afin de lutter contre les déserts administratifs". Il s'agit pour les opérateurs de service public de mutualiser les moyens matériels et humains afin d'être en mesure de répondre, au moins 24 heures par semaine réparties sur au moins cinq jours, à la majorité des questions des usagers et à les accompagner dans leurs démarches administratives, notamment par le numérique. Le pays compte 2 538 Maisons Frances Services en mars 2024, permettant à terme à chacun sur le territoire Français d'avoir un accès aux services publics à moins de 30 minutes de son lieu d'habitation : assurance maladie, prestations familiales et sociales, pensions, assurance chômage, services fiscaux, recherche d'emploi, etc. Un des enjeux est la formation continue des personnels d'accueil par tous les opérateurs.

3.3.1.2. L'expérimentation des territoires « zéro non-recours »

Dans la prolongation de cette initiative, la Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a été définitivement adoptée par le Parlement français le 9 février 2022. Elle implique une expérimentation engagée en 2023 dans 39 territoires dits « Zéro non-recours » pour lutter contre le non-recours aux droits. La démarche a été imaginée en s'inspirant de trois territoires pionniers – Vénissieux, Bastia et le 10^{ème} arrondissement de Paris – qui ont initié ces dernières années des projets pilotes de repérage, « d'aller-vers » et d'accompagnement des personnes. L'objectif consiste à faciliter et simplifier l'accès aux droits et ainsi de limiter le non-recours. L'ensemble des projets vise à développer des démarches ciblées pour repérer, informer et accompagner les personnes dans leurs droits.

Prévue pour une durée de trois ans dans 39 territoires, cette expérimentation⁸¹ consiste à mettre en place de nouveaux dispositifs pour :

81. Sans présager les différentes initiatives de l'expérimentation des territoires zéro non-recours, un article du Monde, en date du 31 mars 2023, énumère certaines actions concrètes conduites à Vénissieux : mise en place d'un bilan des droits, désignation d'un ambassadeur des droits qui va au-devant des habitants au pied des tours afin de voir avec eux à quels droits, émanant de plusieurs organismes sociaux, ils peuvent prétendre (RSA, CMU, chèque énergie, etc.). ANÉ C., « Vénissieux lutte contre le non-recours aux droits sociaux : logement, RSA, titres de séjour... », *Le Monde*, 2023.

- aller vers les personnes les plus éloignées des institutions en leur fournissant l'information nécessaire et un accompagnement adapté à leurs besoins ;
- améliorer la coordination entre les institutions et acteurs de la lutte contre la pauvreté et de l'insertion des territoires ;
- renforcer l'aller-vers et le travail partenarial dans les pratiques des professionnels du travail social ;
- développer les échanges de données entre institutions à des fins de lutte contre le non-recours ;
- coconstruire les expérimentations avec les publics ciblés par le dispositif expérimenté ;
- travailler sur le non-recours à un panel de droits sociaux dont, a minima, le RSA et la prime d'activité.

Un article récent explique comment ces solutions se sont concrètement mises en place à Lyon en 2021⁸². Trois associations testent la mise en place d'une « ambassadrice des droits » (chargée de sillonner le quartier à la rencontre des habitants pour réaliser un bilan des droits) et d'une « coordinatrice ressources » (dont la mission consiste à faire le lien avec les différents acteurs de l'accès aux droits, de mutualiser les connaissances et de fluidifier les échanges, notamment en cas de blocage). Deux ans plus tard, les trois associations dressent un bilan positif de cette expérimentation qui se prolongera dans les trois ans à venir.

À Vénissieux, une solution identique a été testée : 257 personnes ont été réorientées vers des structures d'accès aux droits, et 147 personnes ont réalisé un bilan des droits. 65 % des personnes recontactées six mois après leur bilan des droits ont réalisé au moins une action recommandée par l'ambassadeur, comme une prise de rendez-vous, le dépôt d'un dossier.

3.3.1.3. Le programme de synergie sociale : première plateforme de sécurité sociale en Malaisie

L'approche est ici assise sur deux composantes : la dématérialisation et la coopération entre organismes⁸³.

La Malaisie verse plusieurs allocations et accorde une assistance à ses citoyens par le biais d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. Malgré cela, la pauvreté persiste et le niveau de vie élevé constitue une difficulté pour les 40% des foyers les moins favorisés⁸⁴. Afin de réduire la pauvreté, l'Organisation de la sécurité sociale (PERKESO) a initié le Programme de synergie sociale (*Social Synergy Programme – SSP*) qui est un guichet unique en matière de sécurité sociale. Cette approche collaborative s'appuie sur 53 organisations affiliées.

La plateforme « MySynergy System » a été développée par PERKESO afin d'intégrer toutes les allocations de sécurité sociale des membres affiliés à la SSP. C'est la première plateforme de sécurité sociale de Malaisie. La technologie retenue permet de centraliser toutes les données, d'éviter la redondance des allocations perçues par les Malaisiens et d'opérer un suivi. Les agents des organismes affiliés peuvent accéder à cette base de données centralisée, ce qui réduit les délais de traitement.

Ce portail interne constitue l'un des canaux mis en place par PERKESO afin de favoriser l'accès aux droits. Des *carinq squads* ont également été instaurés. Il s'agit d'équipes pro-actives d'assistance qui peuvent intervenir rapidement à des endroits et à des moments-clés (accidents de la circulation, crises naturelles, etc.), détecter rapidement les besoins, communiquer en temps réel avec les autres opérateurs et autorités, notamment grâce à des outils simples et réactifs (de type boucles WhatsApp).

82. <https://acteurspublics.fr/articles/les-retours-prometteurs-de-lun-des-tout-premiers-territoires-zero-non-recours>

83. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS et entretien bi-latéral avec PERKESO.

84. Dont le revenu est inférieur ou égal à 3 900 ringgits malaisiens (MYR).

3.3.2. Identifier des moments clefs dans la vie des allocataires pour mettre en place une offre de services

3.3.2.1. L'extension de la couverture d'assurance sociale et maladie au Vietnam

En 2021, l'Institution de la sécurité sociale du Vietnam (VSS) chargée des politiques d'assurance sociale, d'assurance maladie, de la collecte et du paiement de l'assurance chômage et de la gestion des fonds de sécurité sociale a engagé une démarche d'extension de la couverture sociale et maladie⁸⁵.

Les causes du non-recours à l'assurance sociale volontaire, qui permet un cumul avec les pensions de retraite, sont multiples :

- mauvaise connaissance des prestations sociales et d'assurance maladie ;
- blocages d'ordre culturel (désintérêt des jeunes pour l'assurance sociale volontaire, absence de l'habitude d'épargne, etc.).

Afin de favoriser l'extension de la couverture et l'accès aux droits, une démarche globale comportant plusieurs actions a été mise en œuvre. Tout d'abord, des comités populaires ont été créés. Ces offices de sécurité sociale – situés dans les provinces et les villes – sont chargés d'élaborer des objectifs afin d'augmenter le nombre de bénéficiaires de l'assurance sociale.

En outre, les procédures administratives ont été raccourcies et rationalisées. Enfin des actions de sensibilisation en direction des populations ont été intensifiées.

Enfin, un suivi resserré et une gestion quotidienne permet de vérifier, d'inciter et de récompenser rapidement les organisations et les personnes qui parviennent à augmenter le nombre de bénéficiaires.

L'échelle d'intervention choisie, déployée au plus près des populations et l'utilisation des technologies de l'information dans la gestion et l'implication de tous les acteurs concernés ont participé au succès de cette démarche globale.

3.3.2.2. La notion de parcours mis en place par la branche Famille en France

Le déploiement de « parcours usagers » est central pour renforcer l'accès aux droits des usagers de la branche Famille. Il favorise la mise en œuvre d'un accompagnement global à certains moments clés de la vie des usagers. Le déploiement des parcours usagers vise à :

- proposer une méthodologie de conception unifiée des offres de services aux usagers ;
- modéliser des parcours nationaux et accompagner leur mise en œuvre à l'échelon local ;
- articuler plus étroitement les offres de service « métiers » et la relation de service ;
- valoriser davantage les offres de services des partenaires soutenus par les CAF ;
- proposer des déclinaisons spécifiques pour les allocataires les plus fragilisés ;
- poursuivre la sensibilisation et la formation des agents des CAF aux offres institutionnelles facilitant l'accès aux droits et aux services associés ;
- promouvoir l'offre globale de service auprès des usagers pour une approche complète de l'ensemble de leurs droits.

L'élaboration de parcours usagers autour de la séparation d'une part, et de la naissance d'autre part, a été considérée comme prioritaire au regard de l'évolution des formes familiales et des enjeux de la natalité. Concrètement, à l'issue de la séparation, il s'agit pour les CAF d'appréhender l'allocataire dans sa globalité afin que tous les aides et services lui soient proposés au regard de sa situation. Cela comprend aussi bien les prestations (en particulier l'ASF (allocation de soutien familial)) que des services (médiation familiale, intermédiation financière pour la pension alimentaire, intervention d'un travailleur social, etc.).

85. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

3.3.2.3. La « fouille de données », une méthode statistique pour favoriser l'accès aux droits

La « fouille de données »⁸⁶ est une démarche d'études statistiques qui exploite les bases de données allocataires afin de faire émerger des liens avec une cible et de modéliser son risque d'occurrence. Utilisée initialement afin de définir un risque d'indu dans le cadre des données entrantes ainsi que pour « scorer » un risque métier, elle a été déployée à compter de 2019 par la CNAF afin de déterminer un risque de non-recours aux droits pour les allocataires.

Plusieurs modèles ont été bâtis pour les prestations pour lesquelles le risque de non-recours a été identifié comme étant le plus important :

- la prime d'activité ;
- le revenu de solidarité active (RSA) et les aides au logement ;
- l'allocation de soutien familial (ASF).

En raison des performances constatées lors des expérimentations, seuls les modèles relatifs à la prime d'activité et à l'allocation de soutien familial ont été généralisés au réseau des CAF afin d'améliorer l'accès aux droits des personnes déjà allocataires mais ne bénéficiant pas de tous leurs droits.

Le principe des campagnes de « fouille de données " Accès aux droits " » consiste à contacter les personnes ciblées par l'algorithme par des courriels, des sms ou par téléphone afin de leur proposer de faire valoir leur droit à la prestation concernée.

Comme le révèle le Tableau 1, en 2022, 6,2% des allocataires contactés ont ouvert un droit à la prime d'activité pour un montant moyen de 230€. L'efficacité des différents canaux utilisés est variable et le contact téléphonique apparaît comme le plus efficace même si ce dernier implique des moyens humains assez conséquents. Le contact SMS semble alors le moyen le plus efficient : le taux d'ouverture de droit semble le plus intéressant au regard du coût de mise en œuvre.

86. Le plus souvent, c'est la terminologie anglaise de *datamining* qui est utilisée.

Tableau 1
Bilan des effets de la « fouille de données » en faveur de l'accès aux droits

Résultats Datamining	Modes de contact	2019	2020	2021	2022
Allocataires contactés		60 000* <i>*allocataires contactés de juillet à décembre 2019</i>	107 132* <i>*allocataires contactés de janvier à novembre 2020</i>	59 838* <i>*allocataires contactés de janvier à novembre 2021</i>	35 759* <i>* année entière</i>
Ouvertures de droit (%)		9,7 %	7,5 % <i>(8 035 nouveaux bénéficiaires)</i>	5,5 % <i>(3 291 nouveaux bénéficiaires)</i>	6,2% <i>(2 209 nouveaux bénéficiaires)</i>
Ouvertures de droit (€)		213 €	215 €	220 €	230 €
Taux d'ouverture de droit selon le mode de contact	Sms	9,5 %	7 %	5,4 %	5,9 %
	Email	8 %	5,7 %	3,8 %	5,7 %
	Téléphone	19,7 %	14 %	10,9 %	8,2 %
	Email+Sms	ND	8,4 %	7,1%	7,9 %
Part des nouveaux droits avec un indu constaté dans les 4 mois suivant la demande		4,4 %** <i>**étude sur les campagnes effectuées de juillet à octobre 2019</i>	3,5 %** <i>**étude sur les campagnes effectuées de janvier à août 2020</i>	8% ** <i>**étude sur les campagnes effectuées de janvier à août 2021</i>	6,9 % ** <i>**étude sur les campagnes effectuées entre janvier et août 2022</i>
<i>Source : Centre national d'appui au Datamining (Cnad)</i>					

Source : Note interne, CNAF, 2023

3.3.2.4. Le rendez-vous des droits élargis

Tout d'abord mis en place par la MSA (Mutualité sociale agricole), le rendez-vous des droits est déployé par les CAF à compter de 2014. Le dispositif s'est étoffé, et après une phase d'expérimentation, à compter de 2022, le « rendez-vous des droits élargis » est progressivement généralisé. Il s'agit d'inviter un allocataire, issu d'un public cible⁸⁷ détecté par la fouille de données notamment, à un entretien afin d'examiner l'ensemble des droits auxquels il peut prétendre : prestations légales versées par les CAF, soutiens relevant de l'action sociale, droits connexes : complémentaire santé solidaire, tarifs sociaux de l'énergie, etc. En 2021, 387 344 rendez-vous des droits sont déployés par les CAF.

Ce dispositif est l'archétype de la lutte contre le non-recours, constituant un premier pas de « l'aller vers ».

3.3.3. Aller à la rencontre des bénéficiaires potentiels

Détecter des situations et des populations et se rapprocher des allocataires constituent des procédés permettant de résorber le non-recours aux droits sociaux. Un pas supplémentaire est franchi lorsque les

87. A l'occasion d'une demande de revenu de solidarité active (RSA), allocataires rencontrant un événement pouvant engendrer une vulnérabilité (naissance, décès, etc.) en s'appuyant notamment sur la « fouille de données » ?ou personnes orientées par des partenaires.

organismes se positionnent dans une démarche encore plus volontariste qui consiste, non plus à attendre que les populations viennent à leur rencontre, mais d'aller au-devant de ces populations. Cela constitue une sorte de point d'orgue de cette démarche « de l'aller vers »⁸⁸. Les exemples sont nombreux, à des niveaux de formalisation variés avec une inventivité des organismes de protection sociale particulièrement intéressante. Par exemple, la Caisse nationale de prévoyance sociale de Côte d'Ivoire conduit des campagnes « d'enrôlement » consistant à envoyer des agents de la CNSS dans les villages ou aux domiciles afin de procéder à des immatriculations sur place. Il s'agit de faire baisser le taux de non-affiliation, étape préalable indispensable à l'accès aux droits.

Il serait également possible de citer l'exemple de la ZUS en Pologne qui va au-devant des allocataires lors de pique-niques, dans les bureaux des municipalités, dans les bureaux de poste ou même dans des stades nationaux pour les déplacés Ukrainiens.

Trois situations seront présentées ici.

3.3.3.1. Un effort particulier conduit en direction des peuples des Premières nations au Canada

Le Canada souhaite favoriser l'accès aux droits sociaux⁸⁹. Le pays a constaté que le taux d'utilisation de l'Allocation canadienne pour enfants est plus faible au sein des peuples des Premières nations demeurant dans des réserves qu'au sein de la population générale (79% contre 97% en 2017). Ces résultats ont permis de mettre en place un projet de sensibilisation à l'intention de ce groupe reposant sur des visites au domicile des populations amérindiennes. Cela a permis d'accroître le recours à cette prestation au sein de la population ciblée et de mieux faire connaître d'autres programmes de prestations.

3.3.3.2. Le bus d'information sur le revenu minimum vital en Espagne

En 2023, le revenu minimum vital (RMV) est versé à 557 405 ménages dans lesquels vivent 1 669 361 personnes, selon les statistiques publiées par l'Institut national de la sécurité sociale⁹⁰. Cette prestation a un impact particulier sur la réduction de la pauvreté des enfants, puisque 43% des bénéficiaires sont des mineurs.

En 2022, 284 000 familles percevaient le RMV quand 800 000 familles pouvaient potentiellement y prétendre, soit 36 % des familles.

C'est pourquoi, le ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations espagnol a mis en place, le 22 octobre 2022, le bus d'information sur le RMV qui sillonne le pays pour capter les bénéficiaires potentiels⁹¹. En moins de quatre mois, il a reçu 2 055 personnes⁹². 69% sont des femmes, et 54% avaient déjà fait une demande de prestation. Parmi celles qui avaient déjà demandé le RMV, 48% des demandes étaient en cours de traitement et, parmi celles qui n'avaient pas fait de demande, pour 35% cela résultait d'un manque d'information et 33% pensaient ne pas remplir les conditions requises.

Dans 67% des cas, les personnes s'adressent au bus pour demander des informations, 29% pour résoudre des doutes et 4% pour être accompagnées dans leur démarche⁹³.

Au cours du premier trimestre 2024, l'Espagne a annoncé le lancement d'un plan d'amélioration de l'accessibilité au RMV, qui comprend la rationalisation du processus administratif (échange de

88. De nombreuses CAF ont mis en place des démarches visant à « aller vers » des allocataires potentiels, mais il n'existe pas véritablement un procédé national mis en place par la CNAF.

89. Vérificatrice générale du Canada, *Op.cit.*

90. Délégation aux affaires européennes et internationales, 2024, *L'actualité des Conseillers des affaires sociales*, N° du 26 février au 8 mars.

91. Délégation aux affaires européennes et internationales, 2022, *L'actualité des Conseillers des affaires sociales*, N° du 24 octobre au 7 novembre.

92. Délégation aux affaires européennes et internationales, 2022, *L'actualité des Conseillers des affaires sociales*, N° du 23 au 29 janvier 2023

93. Comme cela était indiqué précédemment (Cf. note 88), en France, les CAF soutiennent ou ont mis en place des démarches assez similaires de bus France services par exemple dans le Cotentin, la Somme, la Creuse, le Cher, la Sologne, etc.

documents entre administrations évitant les doublons de documentation), une révision de l'accessibilité du site internet et des formulaires de demande de prestations⁹⁴.

3.3.3.3. En Finlande, KELA initie des « pop-up »

En Finlande, KELA en tant qu'agence centralisée a un champ d'intervention large : pension, famille, chômage, etc. À l'instar des autres organismes de sécurité sociale, KELA dispose d'une offre de services multi-canal en direction des allocataires : agences, appels sortants, courriels, administration électronique.

Cependant, afin de mieux répondre aux besoins des populations vulnérables, cet organisme a mis en place des « pop-up ». Il s'agit pour cet organisme d'aller régulièrement sur des lieux qui ne sont pas des agences : prisons, foyer de migrants ukrainiens, tiers-lieux pour les étudiants, etc. La situation des allocataires est, *de facto*, prise dans sa globalité. Une grande différence avec les autres initiatives est qu'il n'y a pas une offre de services prédéterminée, c'est le lieu qui est prépondérant et va en quelque sorte guider le contenu de la relation avec les allocataires.

3.3.4. Déléguer à des partenaires pour optimiser « l'aller vers »

Les exemples sont ici moins nombreux mais peuvent être déterminants. La sécurité sociale du Sénégal s'appuie sur les chefs coutumiers ou les chefs de quartier pour procéder à « l' enrôlement », c'est-à-dire à l'immatriculation.

En Pologne, la ZUS (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych*) va plus loin dans la délégation : elle autorise des banques affiliées à procéder à l'immatriculation indispensable au versement automatique des prestations.

3.3.4.1. La pirogue France services en Guyane

Le département ultramarin de la Guyane est marqué par une grande superficie, un taux de pauvreté et des difficultés d'accès à certaines zones, notamment celles qui longent les cours d'eau en Amazonie. C'est pourquoi, afin de faciliter l'accès des habitants des zones isolées, la pirogue de l'Est guyanais (qui couvre 25% de la superficie du département et concentre une population de 7 000 personnes), a reçu depuis 2021 le label France Services (cf. section 3.3.1.1). Cette pirogue vise à renforcer l'accès aux services publics des populations de Camopi, de Ouanary et de Trois-Sauts. Il convient de souligner que cette initiative s'adresse à des communes dont certaines sont exclusivement accessibles en hélicoptère ou en pirogue. Par ce moyen, les populations peuvent conduire différentes démarches auprès de la CAF mais aussi du régime maladie de la sécurité sociale et d'autres services publics.

3.3.4.2. Les *patronati* en Italie

Depuis 2001, une évolution législative initiée par le ministère du travail et des affaires sociales italien a attribué de nouvelles fonctions aux *patronati*⁹⁵. Il s'agit d'institutions de mécénat et d'assistance sociale : organismes de droit privé gérés par des confédérations et associations nationales de travailleurs (syndicats) qui incluent des objectifs sociaux dans leurs statuts. Par l'entremise de ce système, les représentants des salariés peuvent aider les demandeurs⁹⁶ à compléter au sein de leurs permanences les documents permettant de bénéficier d'une prestation sociale, familiale ou de pensions, et à

94. Délégation aux affaires européennes et internationales, L'actualité des Conseillers des affaires sociales, Paris, 2024, N° du 26 février au 8 mars.

95. Dont la traduction littérale est : institutions de patronage.

96. En plus des salariés, peuvent bénéficier du service des *patronati* les pensionnés, les travailleurs indépendants, et plus généralement tous les citoyens italiens ou résidents étrangers ou apatrides sur le territoire italien.

transmettre la demande⁹⁷. Les syndicats de salariés sont alors des tiers agissant au nom des bénéficiaires en direction de l'INPS⁹⁸. Les *patronati* sont rétribués par le ministère du Travail et des Affaires sociales italien selon le nombre de demandes transmises, le montant étant d'autant plus élevé⁹⁹ que la qualité des entrants est importante (réfaction en cas de non-qualité)¹⁰⁰. Les *patronati* peuvent aussi réaliser, sans but lucratif, des activités de soutien, d'information, de service et d'assistance technique visant à diffuser la connaissance de la législation en matière de sécurité sociale.

Les *patronati* sont supervisés et soumis à des contrôles annuels ou extraordinaires des services d'inspection des directions provinciales du ministère du Travail et des Affaires sociales¹⁰¹.

En résumé, ce procédé, assez unique, comporte de multiples avantages :

- démultiplication des espaces de contacts ;
- neutralité des lieux et des personnes accompagnant les allocataires ;
- médiation « naturelle » ;
- sécurisation des données entrantes.

3.4. Dématérialiser

La dématérialisation/digitalisation/numérisation peut favoriser l'accès aux droits, à condition que les populations éloignées du numérique soient accompagnées pour être incluses dans la démarche.

3.4.1. La dématérialisation se développe et constitue un outil d'accès aux droits pouvant pour certaines populations comporter un risque de non-recours

Tous les rapports consacrés à la lutte contre le non-recours révèlent que la digitalisation ou la dématérialisation constituent une opportunité. Il est quelquefois difficile d'évaluer quel est le stade d'avancée de la dématérialisation au plan mondial. L'enquête réalisée par l'AISS souligne qu' :

« À l'échelle mondiale, plus de 84% des administrations publiques nationales offrent au moins un service en ligne, et plus de 22% des pays progressent dans le classement reposant sur l'indice de développement de l'administration électronique. »¹⁰²

L'enquête réalisée auprès des membres de l'AISS permet d'identifier trois vecteurs à travers lesquels la numérisation influe sur la situation des usagers :

- l'accès, c'est-à-dire la facilité avec laquelle les usagers ont accès à Internet et aux technologies associées, par exemple les appareils, l'électricité, etc. ;
- les compétences, qui renvoient à la capacité des usagers à réellement utiliser les services numériques offerts ;
- un environnement favorable, c'est-à-dire un environnement dans lequel l'inclusion numérique est une dimension de la stratégie, des modèles opérationnels et de la culture des institutions de sécurité sociale. En font partie l'offre de services intégrés, le partage de données, l'orientation des usagers et l'établissement de liens, la communication et la sensibilisation, entre autres.

97. Le décret n° 193 du 10 octobre 2008 du ministère du travail, de la santé et des politiques sociales dispose du champ d'intervention des *patronati* dont voici le champ exact : « prestations dans le domaine de la sécurité sociale, y compris la sécurité sociale complémentaire, l'aide sociale, les dommages liés au travail ou à la santé et les interventions connexes et configurables de manière indépendante ».

98. Les *patronati* agissent dans le cadre d'un mandat, article 4 du décret n° 193 du 10 octobre 2008.

99 Article 11 et 13 du décret n° 193 du 10 octobre 2008.

100. Cette rémunération prend également en compte la structuration des *patronati* (siège social, régional, zonal), Article 8 du décret n° 193 du 10 octobre 2008.

101. Article 10 du décret n° 193 du 10 octobre 2008.

102. <https://www.issa.int/fr/analysis/leaving-no-one-behind-experiences-digital-inclusion-europe>

Les pays ont fait des choix en la matière quelquefois opposés. La France par exemple a choisi, à l'instar de très nombreux pays, de maintenir deux modes de demandes, l'une sous forme dématérialisée, l'autre plus classique en utilisant un formulaire papier. Évidemment, la dématérialisation est souvent la voie de demande la plus utilisée : pour les sept premiers mois de 2023, le recours aux téléprocédures est de 88%¹⁰³.

A contrario, certains pays ont opté pour des démarches entièrement dématérialisées comme l'Italie, la Pologne et le Royaume-Uni (avec *l'Universal Credit*). Dans ce cas, il n'est plus possible de demander une prestation en utilisant un formulaire papier. La contrepartie de ces choix est de garantir l'inclusion numérique des populations.

Il est intéressant de noter que la simple dématérialisation d'une demande de prestation est parfois très explicitement considérée comme un levier d'accès aux droits. Lors de la conférence ministérielle européenne de la présidence belge sur le revenu minimum du 18 janvier 2024, il a été indiqué que « *la Belgique implémentera, dans le courant de l'année 2024, l'outil "CPAS online" qui permettra aux personnes souhaitant obtenir de l'aide d'introduire leur demande en ligne (en toute discrétion), ce qui devrait leur faciliter l'accès au revenu minimum et lutter contre le non-take-up (non-recours).* »

3.4.2. La dématérialisation ne peut être pensée indépendamment de l'inclusion numérique

3.4.2.1. Un risque sous-jacent

Comme le souligne l'étude, de l'AISS, la dématérialisation peut constituer un frein pour certaines populations. Deux grands obstacles semblent entraver plus que d'autres l'inclusion numérique :

- le manque de compétences et de capacités (65% des répondants) ;
- l'accès limité (52% des répondants).

Ces obstacles pénaliseraient davantage les femmes et les personnes âgées, les risques d'exclusion induits par la numérisation des services étant plus grands pour les populations déjà exposées à des risques sociaux et économiques¹⁰⁴.

3.4.2.2. Les difficultés de généralisation de *l'Universal Credit* au Royaume-Uni révèlent que l'inclusion numérique doit systématiquement être conçue lors du déploiement de réformes

À ce titre, la mise en place de *l'Universal Credit* est révélatrice du risque que constitue la fracture numérique lors du déploiement d'une nouvelle prestation. *L'Universal Credit* est une réforme majeure du système de protection sociale au Royaume-Uni. Elle est introduite 2012, par le gouvernement de James CAMERON. L'objectif consiste à simplifier le système de protection sociale en introduisant une nouvelle prestation qui fusionne une partie des prestations déjà existantes¹⁰⁵ et incite au retour à l'emploi. Dans cette perspective de simplification, la demande repose sur un guichet unique en ligne, donc entièrement dématérialisé¹⁰⁶.

Le déploiement de *l'Universal Credit* a connu des débuts chaotiques : initialement prévue pour s'achever en 2017, la généralisation a été repoussée en 2023. Cela s'explique par différents aspects, certains liés à la prestation elle-même. Le passage à une mensualisation des prestations, pour les assurés habitués à toucher une aide hebdomadaire, a été difficile. Les premières évaluations montrent des effets hétérogènes selon le profil des bénéficiaires. Comme le mentionne Antoine BOZIO et Joyce SULTAN

103. CNAF, Tableau de bord stratégique mensuel, septembre 2023.

104. Dans un article récent, Nadia KESTEMAN développe les risques liés à la dématérialisation et à la nécessité de s'inscrire dans une démarche visant l'inclusion numérique. KESTEMAN N., 2020, « Entre Illettrisme et illettronisme. Les nouveaux profils à faible autonomie administrative », *Revue des politiques sociales et familiales*, N°135.

105. Cela comprend les prestations de chômage, de logement, de handicap, de pauvreté, et deux crédits d'impôts.

106. La question du non-recours demeure très prégnante au Royaume-Uni. Très récemment, un chiffre fait apparaître que le non-recours aux Pays de Galles atteint en moyenne 636 livres sterling par personne, soit un montant deux fois supérieur à la moyenne du pays. Délégation aux affaires européennes et internationales, 2022, *L'actualité des Conseillers des affaires sociales*, N° du 22 au 28 mai 2024.

PARRAUD : « *La réforme entraîne d'importants transferts entre ménages, au profit des couples avec enfants et des ménages actifs, les familles monoparentales étant majoritairement perdantes* »¹⁰⁷.

La dématérialisation totale constitue également un frein¹⁰⁸. Comme c'est le cas partout ailleurs, le Royaume-Uni connaît un problème sérieux de fracture numérique¹⁰⁹ et le déploiement de cette réforme ne s'est pas accompagné de mesures visant à accompagner la dématérialisation de celle-ci. Ce qui conduit Antoine BOZIO et son collègue à déclarer que : « *pour les ménages dans la plus grande précarité, le dispositif entièrement digitalisé trouve ses limites.* ». Notamment, parce que les délais peuvent être longs, il faut quelquefois attendre : « *cinq semaines pour rejoindre le dispositif* ». Les deux auteurs pointent surtout « *le manque d'interactions avec des conseillers dans le cadre 100 % en ligne de la gestion des dossiers* »¹¹⁰.

Sur un autre plan, le déploiement du nouveau système d'informations a engendré des coûts financiers bien supérieurs aux coûts initialement envisagés¹¹¹.

3.4.2.3. Les organismes de sécurité sociale sont largement mobilisés pour favoriser l'inclusion numérique

De très nombreux organismes mettent en place un accompagnement numérique. C'est par exemple le cas en Irlande où des facilitateurs aident les allocataires à réaliser leurs demandes en ligne. Les CAF se sont engagées dans l'inclusion numérique par la mise en place d'espaces dédiés à l'accompagnement aux démarches en ligne dans les accueils CAF, qui a été généralisé à l'ensemble du réseau à compter de 2014. L'objectif étant de rendre autonomes les allocataires.

L'inclusion numérique requiert, l'utilisation de multiples procédés. La *Familienkasse* en Allemagne ou les CAF en France utilisent la langue facile à parler et facile à comprendre (FALC). Il s'agit d'un processus qui vise à « traduire » dans une langue compréhensible par tous les démarches utilisant un vocabulaire administratif.

Enfin, comme cela sera également présenté ultérieurement, l'inclusion numérique passe quelquefois par le recours à des services mutualisés par plusieurs organismes ou par le recours à des tiers.

Dans tous les cas la dématérialisation doit être conçue avec un objectif, *a priori* simple mais dans les faits très compliqué, qui consiste à tout mettre en œuvre « pour ne laisser personne sur le bord de la route ».

3.4.3. Quelques exemples parmi bien d'autres de dématérialisation des prestations

3.4.3.1. Technologies au service du développement : utilisation d'un formulaire électronique afin de devenir cotisant volontaire au programme d'invalidité, de vieillesse et de décès, l'exemple du Guatemala

Le Guatemala est confronté à un taux élevé d'emploi informel¹¹². Dans ce contexte, compte tenu du manque de continuité du paiement des cotisations (à la suite d'une période d'emploi informel ou de chômage), il est très difficile pour les affiliés à la sécurité sociale d'accumuler le nombre de cotisations

107. BOZIO A., SULTAN PARRAUD J., 2021, *La réforme du Universal Credit au Royaume-Uni*.

108. Pour sortir de l'exemple britannique, des sites ou des téléprocédures peuvent être mal conçus et constituer une entrave.

109. Selon une étude de l'Université de Cambridge, 22% de la population britannique manque de compétences numériques de base. <https://www.cam.ac.uk/stories/digitaldivide>

110. *Ibid.*

111. GONTHIER P., 2017, « Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique », *Document d'études de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*, N286.

112. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

nécessaires pour obtenir une pension de retraite¹¹³. C'est pourquoi l'Institut de sécurité sociale du Guatemala (IGSS) a mis en place le statut de cotisant volontaire qui permet aux affiliés de rester assurés et de percevoir, à la fin de leur vie active, une pension de retraite.

Toutefois, en 2018, le délai de réponse moyen pour le traitement des prestations de retraite, notamment pour informer les personnes des conditions qui leur permettraient ou non de devenir des cotisants volontaires, était de treize mois. Cette situation impactait négativement la perception que les potentiels bénéficiaires avaient de cette possibilité.

Afin de répondre à cette problématique, l'IGSS a mis en place un formulaire électronique visant principalement à réduire le délai de traitement des demandes et à fluidifier l'information sur les droits.

3.4.3.2. La dématérialisation des services et la mise en place d'un outil de réduction de l'effort client en Côte d'Ivoire par l'Institut de prévoyance sociale

L'IPS (Institut de prévoyance sociale) de la Côte d'Ivoire a entrepris des efforts de modernisation de ses services en 2018 afin d'en faciliter l'accessibilité.

En 2012, une réforme du système des pensions publiques est engagée. Elle conduit, à compter de 2014, à une déconcentration des activités. En dépit de l'amélioration du fonctionnement du système, une grande partie des assurés sociaux hésitent à se rendre dans les points d'accueil de l'IPS à cause du déplacement et du temps d'attente.

La déconcentration physique des accueils ne pouvait, à elle seule, résoudre la totalité de la question.

C'est pourquoi, en 2018 une dématérialisation des services est engagée. Cette dernière vise à :

- réduire la fréquentation des points d'accueil ;
- maintenir en permanence les services mis à la disposition des usagers ;
- permettre aux administrations partenaires d'authentifier en ligne les actes délivrés par l'IPS à partir du code unique d'authentification qui y figure ;
- réduire le temps d'attente et de prise en charge des clients qui se déplacent physiquement, le cas échéant.

À la suite de la mise en œuvre du site Internet macgrae.ci, les demandes physiques de bulletins et d'attestations ont été réduites d'un tiers. Les ressources humaines antérieurement dédiées à la réception des demandes, à la conception et à la délivrance des documents ont été utilisées par d'autres pôles d'activité afin d'améliorer la relation client et la satisfaction des allocataires. Le délai de délivrance des documents est passé d'une moyenne de sept jours à deux jours au plus. Le temps d'attente et de prise en charge des usagers est passé en moyenne à 12 minutes, contre 40 minutes antérieurement.

Les facteurs de réussite de cette démarche ont consisté à accompagner les assurés dans l'utilisation des nouvelles technologies à travers un apprentissage de l'outil informatique sur des bornes installées dans les agences, à veiller à la disponibilité et à la sécurité du système en permanence pour renforcer la confiance des utilisateurs et à effectuer une sensibilisation des usagers en impliquant leurs associations représentatives.

3.4.3.3. L'amélioration de la couverture de l'assurance chômage en Argentine par la mise en place de la dématérialisation

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire décrété en raison de la pandémie de la COVID-19, le MTEYSS (ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale) a apporté des améliorations à l'assurance chômage¹¹⁴.

Dans ce contexte, les demandes d'allocation chômage ne pouvaient être demandées en présentiel pour les personnes sans emploi. Afin de garantir l'accès à l'assurance chômage aux personnes qui pouvaient y prétendre, le MTEYSS a décidé de dématérialiser la procédure de demande d'allocations pour qu'elle puisse être réalisée de manière virtuelle et à distance.

Cette dématérialisation a permis, en seulement deux mois, de passer de 75 admissions à l'assurance chômage à près de 3 100, réduisant ainsi significativement les exclusions de l'assurance chômage.

La dématérialisation de la demande d'assurance chômage a dépassé la dimension conjoncturelle et est devenue une solution administrative durable.

3.4.3.4. Le recours à la numérisation et au réseau de paiement de proximité pour assurer les transferts monétaires relatifs à un programme social : cas des aides conditionnelles destinées aux familles pauvres en vue de limiter la déperdition scolaire au Maroc

La CDG Prévoyance du Maroc (Caisse de dépôt et de gestion), qui fait désormais partie de la BEP-CDG (Branche Épargne-Prévoyance de la Caisse de Dépôt et de Gestion), a conclu en 2022 avec l'État une convention de gestion du programme TAYSSIR, l'un des plus importants programmes sociaux marocains dédié à réduire la déperdition scolaire chez les populations vulnérables¹¹⁵.

La conclusion de cette convention était précédée d'une gestion non dématérialisée du programme qui engendrait des difficultés de paiement et dont la nature complexe conduisait à un manque de proximité avec les bénéficiaires.

La convention conclue en 2022 avait donc pour objectifs la dématérialisation des processus d'inscription et de paiement, ainsi que le recours aux réseaux de proximité pour un paiement accessible dans les meilleurs délais.

En ce qui concerne le processus d'inscription et de gestion des droits, la CDG-Prévoyance a mis en place de nouveaux canaux d'inscription au programme TAYSSIR : un portail web, une application mobile et un réseau de proximité constitué de 10 700 agences réparties dans l'ensemble du territoire. Le contrôle d'éligibilité aux droits a également fait l'objet d'une dématérialisation par la mise en place d'un échange automatique de données entre la CDG-Prévoyance et les parties prenantes (ministère de l'Éducation, ministère de l'Intérieur, etc.).

Pour ce qui est du processus de paiement, la CDG-Prévoyance a mis en place son propre pôle de paiement permettant aux bénéficiaires du programme TAYSSIR de choisir librement le point de proximité dans lequel ils souhaitent percevoir leur aide. Parallèlement, une action de « bancarisation » a été entreprise. À titre d'exemple, au sein du portail TAYSSIR, un espace dédié à l'introduction des références bancaires pour les bénéficiaires a été développé.

Afin d'accompagner les populations dans cette transformation, un plan de communication a été adopté visant à mettre en place des capsules vidéo en arabe décrivant de manière simple et didactique les processus d'inscription et de paiement. Un espace dédié aux réclamations a également été créé sur le portail Internet.

114. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

115. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

Les objectifs principaux de l'ensemble de ces démarches étaient de simplifier le processus d'inscription et de paiement, d'améliorer la qualité du service rendu aux bénéficiaires, d'augmenter le taux de couverture des communes par le réseau de proximité et d'augmenter le taux d'inscription et de bancarisation.

L'ensemble des objectifs fixés dans le cadre du programme TAYSSIR ont été atteints. Les principaux facteurs du succès du programme ont résidé dans la forte implication des réseaux de proximité, l'échange automatique des données et la communication adaptée avec la population cible.

Cette démarche globale qui comporte un volet communication, dématérialisation et automatisation vise explicitement l'amélioration de l'accès aux droits sociaux.

3.4.3.5. L'ISEE en Italie : un indicateur de situation dématérialisé utilisable pour plusieurs demandes de prestation

Les initiatives transalpines sont bien souvent difficiles à classer tant elles sont novatrices. C'est le cas de l'ISEE (*Indicatore della Situazione Economica Equivalente*). Il s'agit d'un indicateur chiffré calculé à partir de la situation économique du foyer (revenus et patrimoine) et d'un coefficient lié à sa composition¹¹⁶. Cet indicateur est retranscrit sur un document dématérialisé que tous les citoyens italiens et étrangers résidant en Italie peuvent télécharger. S'ils souhaitent recevoir une aide ou une réduction de tarif, ils doivent présenter l'ISEE. Les aides peuvent être monétaires ou bien sous forme de services. Voici quelques exemples pour lesquels l'ISEE est nécessaire :

- exonération du ticket santé pour les personnes à faible revenu ;
- aide aux personnes handicapées ou non autonomes ;
- allocation universelle pour les enfants ;
- bonus crèche ;
- réductions sur les frais de scolarité, les cantines, les bourses, les bonus pour les livres ;
- remises sur les factures de gaz, d'eau ou d'électricité, etc.

L'ISEE permet ainsi d'évaluer si une famille a le droit de recevoir certaines aides en fonction de sa situation économique, et si oui à quel montant.

L'ISEE est calculé par l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) à partir d'une déclaration de la personne intéressée¹¹⁷. Cela se fait par voie dématérialisée sur le site de l'INPS, qui comporte également un simulateur¹¹⁸.

En établissant un document unique qui va servir pour plusieurs services publics ou sociaux, cette simplification administrative est de nature à diminuer le non-recours en facilitant l'accès aux services et aux prestations¹¹⁹. En effet, l'ISEE évite à devoir déclarer sa situation à chaque nouvelle demande de prestation. La mise à jour se fait en une fois, auprès de l'INPS. En quelque sorte, les résidents en Italie disposent avec l'ISEE d'une déclaration de situation dématérialisée déjà prête pour leurs démarches. Si une institution, par exemple une école, n'a pas connaissance de l'ISEE de la personne (pour le calcul du tarif de la cantine scolaire dans cet exemple), l'individu a simplement à montrer le document sur son

116. <https://italiahello.it/fr/articolo/isee-quest-ce-que-cest-et-a-quoi-ca-sert/>

117. De manière schématique, le calcul de cet indicateur est obtenu en additionnant les revenus et le patrimoine de tous les membres du ménage. Dans un second temps, cette somme est divisée par le nombre de personnes du ménage. Il convient de souligner que ce calcul nécessite la gestion d'une grande quantité de données. Ces informations sont nombreuses et complexes ; elles proviennent de différentes sources et sont acquises de différentes manières. En particulier, certaines d'entre elles sont auto-déclarées par le demandeur (telles que les données personnelles, les données sur le patrimoine, l'auto-certification du revenu, le lieu de résidence et le statut d'invalidité). D'autres informations sont extraites de la base de données de l'INPS (par exemple : les prestations, la sécurité sociale et les indemnités non incluses pour le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques). Enfin, certaines données sont obtenues directement auprès de l'Agence italienne des revenus (revenu total visant à s'acquitter de l'impôt, autres revenus, dépenses déclarées à l'Agence des revenus).

118. <https://servizi2.inps.it/servizi/IseePrecompilato/home.aspx>

119. Il existe en fait plusieurs ISEE selon le domaine : ISEE standard, ISEE universitaire, ISSE socio-sanitaire, etc. Mais cela n'empêche pas le principe de n'avoir à déclarer sa situation qu'à l'INPS et à disposer d'un document dématérialisé immédiatement utilisable.

téléphone portable à l'employé qui établit leur dossier. L'ISEE est utilisé en Italie pour l'ensemble des demandes de prestations comportant une condition de ressources.

3.5. Automatiser le versement des prestations

3.5.1. L'automatisation des prestations est-elle bien identifiée ?

À ce stade, il semble opportun de souligner que des systèmes tels que celui des prestations familiales et de solidarité mis en place en France tend à sous-évaluer l'automatisation réelle des prestations. En effet, ce dernier repose certes sur un principe de prestations quérables qui requiert par essence une intervention de l'allocataire lors de la demande. Cependant, certaines aides peuvent-être à l'occasion portables et s'affranchir de cette étape, devenant alors entièrement automatisées.

Ainsi, une aide exceptionnelle de solidarité COVID a été versée automatiquement par plusieurs organismes¹²⁰ – dont les CAF – en septembre et octobre 2020 à un public assez large¹²¹.

De même, afin de défendre le pouvoir d'achat des personnes modestes, une aide exceptionnelle de solidarité a été mise en place. L'aide est versée automatiquement par les CAF depuis le 15 septembre 2022 pour les bénéficiaires de l'aide au logement, du revenu de solidarité active (RSA), du revenu de solidarité outre-mer (RSO) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et depuis le 15 novembre 2022 pour les bénéficiaires de la prime d'activité¹²².

Il est à noter qu'il existe en France depuis 2020 une nouvelle prestation sociable non quérable. À la suite du décès d'un enfant de moins de 25 ans, les bénéficiaires d'une allocation de la CAF, et dans la mesure où leurs ressources ne dépassent pas un certain plafond, bénéficient automatiquement de l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant. Seules les personnes non-allocataires doivent en faire la demande.

Le caractère exceptionnel de la plupart de ces mesures explique peut-être que l'automatisation du versement ne soit pas mise en avant par les organismes de protection sociale. Mais cette hypothèse ne fait pas long feu.

Ainsi par exemple la prime de Noël est automatiquement versée aux bénéficiaires de certaines prestations (RSA, Allocation de solidarité spécifique (ASS) et Allocation équivalent retraite (AER)).

L'attribution de certains droits connexes aux prestations versées par les CAF est également automatisée et souvent peu connue des allocataires. Ainsi, les hommes et les femmes bénéficiant de l'indemnisation du congé parental voient leurs droits à la retraite abondés via l'AVPF (Assurance vieillesse des parents au foyer). Le bénéficiaire potentiel ne réalise aucune démarche et un droit à prestation de retraite se constitue ainsi de manière automatique.

Assez fréquemment, les échanges d'informations sont créateurs de droits sans que les usagers en aient véritablement conscience. C'est le cas notamment du flux intervenant entre la CNAM (Caisse nationale d'assurance maladie) et la CNAF, la branche Maladie transmettant de manière automatique les déclarations de grossesse à la branche Famille. Ce flux automatique sert à prépositionner dans le dossier allocataire le droit à la prime à la naissance de la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant).

De la même manière, la mise en place du CMG (complément de libre choix du mode de garde) de la PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) comprend à la fois une prestation monétaire versée aux parents et une prise en charge totale ou partielle des cotisations sociales par la CAF. Cette prestation, créée pour rendre financièrement accessibles les modes de garde aux familles et éviter le travail dissimulé, permet aux assistants maternels et aux gardes à domicile de se constituer des droits sociaux. Cela se fait automatiquement – sans intervention de la part des familles et des professionnels – puisque cet

120. Le Portugal a également attribué automatiquement des prestations lors de la crise de la COVID.

121. Personnes bénéficiant du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, des allocations logement ou l'allocation équivalent retraite (AER) en septembre ou octobre 2020.

122. Son montant est de 28€ auxquels s'ajoutent 14€ par enfant à charge (jusqu'au mois précédant ses 20 ans).

abondement des cotisations sociales est opéré par la CNAF via l'URSSAF de manière entièrement dématérialisée.

Le taux de recours est donc, *de facto*, de 100% pour ces droits le plus souvent connexes, à condition toutefois que ces allocataires aient fait préalablement valoir leur droit principal.

Une hypothèse certainement plus vraisemblable pour expliquer que ce type d'automatisation est rarement mis en avant tient peut-être à l'aspect « boîte noire » du processus (personne n'a réellement de maîtrise puisque personne n'intervient), mais surtout au fait que l'automatisation est si poussée qu'elle finit par être invisible.

Cela expliquerait que les exemples d'automatisation soient rares dans la base de données de l'AISS et que celles-ci ne soient identifiées que lors de la mise en place d'une réforme automatisant les prestations.

3.5.2. Il est possible de distinguer trois types d'automatisation du versement des prestations

Dans un travail très récent – consacré à la solidarité à la source – Pierre GRAVOIN et Rémi LE GALL¹²³ distinguent trois types d'automatisation des prestations :

1. versement ou octroi automatique de la prestation. L'examen du dossier d'un ayant droit n'a pas besoin de vérifications supplémentaires, l'allocation est directement versée ;
2. proposition automatique de droits. L'organisme communique sur les droits auxquels les personnes peuvent prétendre. Elles sont ensuite responsables de choisir ou non d'en bénéficier ;
3. toutes les informations ne sont pas disponibles pour établir l'éligibilité d'un nouveau bénéficiaire. Dans ce cadre, un faisceau d'indices conduit l'organisme à contacter d'abord les publics potentiellement éligibles et leur demander des informations complémentaires.

Cette typologie très formelle pourra servir de fil rouge dans les exemples qui sont présentés dans cette section¹²⁴.

3.5.3. L'automatisation et les liens entre les organismes : la question des droits connexes

Il existe dans certains pays, comme la France et la Belgique, des droits connexes, c'est-à-dire des droits dérivés d'un statut de titulaire d'une prestation de solidarité¹²⁵. Par exemple, en France, le fait de percevoir le revenu de solidarité active donne droit à la complémentaire santé solidaire, au chèque énergie ou encore à la réduction sociale téléphonique.

123. GRAVOIN P., LE GALL R, 2023, « Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ? », *Working Paper- Science Po Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*, N°146.

124. De la même manière, le fait que la prestation soit quérable ou portable constitue une sorte de trame sous-jacente.

125. Dans le cadre de la présente étude, il a été identifié qu'il n'existe pas de droits connexes dans plusieurs États, par exemple en Finlande et en Italie. Dans ce dernier pays, la détermination des droits sociaux passe par l'ISEE (cf. *supra*).

3.5.3.1. L'automatisation des droits connexes : l'exemple de la complémentaire santé solidaire en France

Depuis le 1^{er} janvier 2022, les allocataires du RSA se voient automatiquement attribuer la Complémentaire santé solidaire (C2S). L'article 21 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 introduit une extension de ce dispositif. à une partie des bénéficiaires de quatre minima sociaux : l'AAH (allocation adulte handicapé), l'ASI (allocation supplémentaire d'invalidité), l'ASS (allocation de solidarité spécifique) et le CEJ (allocation du contrat d'engagement jeune).

Pour la branche Famille, il s'agit de transmettre les données utiles à la branche Maladie afin qu'elle puisse attribuer la complémentaire santé solidaire aux allocataires concernés¹²⁶.

Pour cela, le flux actuel intervenant entre la CNAF et la CNAM sera soit, modifié et enrichi – après détection des bénéficiaires potentiels –, soit un nouveau flux sera mis en place.

3.5.3.2. L'automatisation des droits connexes en Belgique

La banque BCSS (Carrefour de la sécurité sociale) belge dresse un tableau des différents avantages de l'automatisation des prestations :

- l'octroi automatique de droits permet d'éviter le non-recours à des droits, souvent par les personnes socialement défavorisées ;
- l'octroi automatique de droits réduit les formalités administratives, tant pour les citoyens que pour l'instance qui octroie le droit ;
- l'utilisation des informations actualisées de la source authentique permet aussi d'éviter au maximum l'octroi illégitime de droits ;
- plus les économies réalisées grâce à la suppression des formalités administratives inutiles seront importantes, plus le montant qui pourra être consacré directement aux droits dérivés sera élevé¹²⁷.

Dans cette perspective, le gouvernement a chargé la BCSS d'offrir aux organismes qui attribuent des droits dérivés une consultation sécurisée, rapide et fiable des données nécessaires à l'établissement correct de ces droits.

La mise en place par cette dernière d'une application permet aux opérateurs de téléphone de l'utiliser et de vérifier en ligne - par eux-mêmes – si un client a droit au tarif social¹²⁸.

De même, afin de favoriser la mobilité des personnes en situation de handicaps. Les personnes affiliées auprès du *Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap* (VAPH) et reconnues par ce fonds ou celles qui bénéficient d'une intervention du Service public fédéral Sécurité sociale et qui sont domiciliées en Flandre peuvent automatiquement recevoir un abonnement gratuit. L'échange d'informations nécessaires à l'octroi de cet abonnement gratuit se fait grâce à l'intervention de la BCSS. Chaque mois, le SPF Sécurité sociale et le VAPH fournissent à la BCSS une liste des bénéficiaires. Ces fichiers sont ensuite envoyés à la société de transport De Lijn qui adresse la carte de transports aux bénéficiaires¹²⁹.

126. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a simplifié l'attribution de la complémentaire santé solidaire aux allocataires du revenu de solidarité active qui se voient désormais attribuer automatiquement et gratuitement.

127. <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/project/statuts-sociaux-harmonises-ssh>

128. <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/project/tarif-social-pour-la-telephonie-et-internet>

129. <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/project/transports-en-commun>

3.5.4. Des exemples d'automatisation des prestations

3.5.4.1. Le programme « bon départ » en Pologne : une automatisation du versement des prestations

Le 1^{er} juillet 2021, l'Institution d'assurance sociale polonaise (ZUS) a repris un programme gouvernemental destiné aux familles en Pologne, appelé « Bon départ »¹³⁰. Le programme est réservé aux parents d'enfants scolarisés et vise à subventionner l'achat de kits de fournitures scolaires. À cet effet, les parents et les tuteurs peuvent bénéficier d'une allocation de 300 Zloti par enfant scolarisé.

Avant cette date, les collectivités locales étaient responsables du programme, les demandes étaient transmises au format papier et électronique, et le versement des allocations était effectué en espèces ou par virement bancaire.

Depuis que la ZUS a repris le programme « Bon départ », les demandes d'allocation peuvent être transmises uniquement au format électronique et le versement s'effectue exclusivement par virement bancaire. Un robot de la ZUS octroie des prestations à plus de 4,2 millions d'enfants exclusivement d'après les demandes transmises en ligne via la Plateforme de services électroniques de la ZUS.

Du point de vue des demandeurs, le caractère exclusivement électronique du format de la demande constitue un changement majeur. Afin d'éviter le non-recours, et même si cela n'est pas formulé de manière aussi explicite, la ZUS a préparé un ensemble de services d'assistance dédiés aux bénéficiaires pour faire diminuer fortement l'exclusion numérique.

L'automatisation mise en place dès 2021 pour la prestation 300+ a servi de modèle pour l'automatisation déployée en 2022 des trois prestations suivantes :

- Famille 500+ ;
- capital de prise en charge des familles ;
- supplément crèche¹³¹.

En substance le système repose sur une procédure en trois séquences :

1. une affiliation qui doit intervenir en présentiel ;
2. l'ouverture d'un compte en banque ;
3. une demande dématérialisée.

Avant de réaliser une demande, en ligne, les allocataires doivent disposer d'un numéro d'identification. L'étape d'immatriculation est impérativement réalisée avec une présence « physique » de l'allocataire. Afin de faciliter cette étape, la ZUS va au-devant des allocataires lors de pique-niques, dans les bureaux des municipalités, dans les bureaux de poste ou même dans des stades nationaux pour les déplacés d'Ukraine¹³².

Enfin, le versement de ces quatre prestations se fait désormais impérativement par virement bancaire, dans un contexte où la loi polonaise oblige maintenant les banques à proposer des comptes bancaires basiques sans frais. Par ailleurs, 14 banques disposent d'une accréditation leur permettant de procéder à la demande de prestation pour le compte du public. La demande est impérativement réalisée par voie dématérialisée. Ces prestations demeurent donc quérables même si leur traitement est entièrement automatisé : il n'y a pas d'intervention humaine lors de la liquidation. Ce choix technologique – qui limite le coût de traitement – a conduit à privilégier la mise en place de prestations universelles plutôt que celles soumises à condition de ressources.

130. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

131. Cette synthèse résulte d'un échange bilatéral avec la ZUS le 31 octobre 2023 avec Marzena PRUS-NOWACKA, Zofia CZEPULIS-RUTKOWSKA et Andrzej SZYBKIE.

132. Comme le révèle l'étude de Catherine Collombet, la question des réfugiés est particulièrement prégnante en Pologne. *Op. Cit.*

In fine, le taux de dématérialisation est de 100% et le taux d'automatisation de plus de 95%¹³³. Les seules exceptions à l'automatisation ont trait à des situations spécifiques où, notamment, un document original (par exemple un jugement indiquant quel parent a la garde de l'enfant) est nécessaire pour le traitement du dossier par un employé de la ZUS.

Un processus automatisé implique également l'automatisation des refus, par exemple celui en réponse à une demande de prestation pour un enfant placé en institution, grâce à l'accès à plusieurs bases de données externes.

3.5.4.2. Inciter à l'augmentation de l'activité par une automatisation du versement des prestations différentielles à Malte

Afin de favoriser les revenus de l'emploi, Malte a mis en place l'allocation d'aide au travail (*In work benefits*). Elle vise à aider les couples et les parents isolés qui exercent une activité professionnelle et ont des enfants âgés de moins de vingt-trois ans, qui sont encore à leur charge et vivent avec eux. Cette prestation est dégressive selon les revenus du monoparent ou du ménage. Pour de multiples raisons (méconnaissance, complexité, etc.) cette prestation était particulièrement sous-utilisée, de l'ordre de 25 % en moyenne (Cf. Tableau 2).

À la fin de l'année 2022, un programme de numérisation et d'automatisation a été mis en œuvre par le ministère de la Politique sociale et des droits de l'enfant. Dans le respect du RGPD, les données sur les salaires sont rapprochées et intégrées aux informations disponibles sur les ménages. La prestation peut alors être calculée et versée automatiquement. Il en résulte une augmentation prodigieuse : en une année le taux d'utilisation est passé de 25 à 96% en moyenne (Cf. Tableau 2).

Tableau 2
Taux d'utilisation de l'allocation d'aide au travail

	Taux utilisation 2021	Taux utilisation 2022
Couple, un parent au chômage	29%	94%
Tous les deux au chômage	18%	97%
Monoparent au chômage	38%	95%
Ensemble	25%	96%

D'après une communication présentée lors du séminaire technique du réseau européen de l'AISS : sécurité sociale et droits humains, accès aux droits et lutte contre le non-recours, du 8 au 9 juin 2023, Belval, Luxembourg

3.5.4.3. L'Estonie : une automatisation totale et la mise en œuvre de prestations portables

Il existe des systèmes assez volontaristes tel celui de l'Estonie. En effet, le système de protection sociale estonien repose dans une large mesure sur les nouvelles technologies et la dématérialisation. Ainsi, le ministère de l'Intérieur a mis en place un registre de population électronique. Les parents ont la charge de déclarer la naissance de leur enfant via ce site Internet. Ce site est interconnecté avec la plateforme électronique du conseil de l'assurance sociale. C'est grâce à cette déclaration initiale que seront versées, sans démarches de la part des parents, différentes prestations. C'est en particulier le cas, des allocations familiales dont le montant est différencié selon l'âge et le nombre de ces derniers. Le conseil de l'assurance sociale estonien atteint grâce à ce procédé un paroxysme d'automatisation : chacun bénéficie de la prestation à laquelle il peut prétendre sans avoir à conduire de démarche. Compte tenu du fait que les prestations soient portables, le non-recours tend vers zéro. La grande simplicité pour l'allocataire repose sur une architecture informatique complexe et performante.

133. Concernant la CNAF, pour les sept premiers mois de 2023, le recours aux téléprocédures est de 88% et la liquidation automatique de 32% in CNAF, *Tableau de bord stratégique mensuel*, septembre 2023.

3.5.4.4. Modèle de gestion basé sur les événements appliqués aux allocations de maternité en Uruguay

Afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'administration de ses prestations monétaires, la Banque d'assurance sociale (BPS) d'Uruguay a mis en place une application qui permet de gérer automatiquement les allocations maternité en fonction des éléments nouveaux enregistrés dans le dossier de l'assurée, la prestation étant ensuite octroyée selon les conditions établies dans la réglementation en vigueur¹³⁴. Cette solution permet aux bénéficiaires d'accéder aux prestations sans avoir à se rendre dans une agence de la BPS.

Ce processus commence par la saisie des principales informations nécessaires à l'obtention de la prestation qui demeure quérable, effectuée par l'entité chargée de la fournir, à travers l'application Web accessible aux utilisateurs.

Dès réception de ces informations par la BPS, le système vérifie automatiquement les droits de la personne concernée et, selon le cas, accepte ou rejette la demande de prestation.

En cas d'acceptation, une notification est envoyée à la bénéficiaire lui indiquant la date du paiement de la prestation.

Ce modèle est utilisé pour la gestion de certaines prestations comme les indemnités de congé maternité ou paternité, les indemnités de l'assurance maladie et l'allocation pour soins parentaux.

3.5.4.5. Réforme des prestations de traitements et passage à la délivrance numérique : extension du nombre de bénéficiaires et de la gamme de prestations disponibles en Irlande

En 2017, le ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (*Department of Employment Affairs and Social Protection – DEASP*) de la République d'Irlande a mis en place les prestations de traitement (services dentaires, optiques et audiologiques, appareils médicaux, etc.) et les a étendues aux cotisants indépendants¹³⁵.

Les défis principaux consistaient à concevoir et fournir un service capable de traiter et d'absorber trois fois plus de demandes avec un nombre d'employés constant. En outre, il convenait de développer un portail en ligne que les professionnels de santé adopteraient et utiliseraient volontiers¹³⁶. Ce dernier doit faciliter la vérification en ligne des conditions d'ouverture des droits, ainsi que l'envoi et le suivi des demandes.

Grâce à cette initiative, le nombre de demandes a augmenté, la quasi-totalité des demandes étant soumises et traitées en ligne, plus de 80% des professionnels de santé sont enregistrés sur le portail et plus de 2 500 000 vérifications des conditions d'ouverture des droits ont été effectuées.

3.5.5. La perspective de la « solidarité à la source », vers davantage d'automatisation dans le versement des prestations en France

Lancé en 2022, le projet de « solidarité à la source » vise explicitement à lutter contre le non-recours en favorisant l'accès aux prestations légales, en particulier au revenu de solidarité active (RSA) et à la prime d'activité (PPA). Cette réforme fondamentale, qui ne change pas la nature des prestations qui demeureront quérables, repose sur trois principes :

- la garantie d'un accès aux droits simplifié ;
- la sécurisation dans la durée des droits versés ;

134. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

135. Exploitation de la base de données sur les bonnes pratiques de l'AISS.

136. Concept du « numérique par adhésion ».

- le renforcement de parcours et d’offres de service.

Sa mise en œuvre sera progressive ; trois principales étapes peuvent être identifiées :

- l’acquisition automatique des ressources ;
- le pré-remplissage des demandes ;
- des tests d’éligibilité.

➤ *Acquisition et exploitation des données du Dispositif de ressources mensuelles (DRM) et préremplissage des formulaires de demandes de prestations*

Le dispositif de ressources mensuelles (DRM) permet aux organismes de sécurité sociale d’obtenir directement des informations sur la nature et le montant des revenus d’activité salariée et ceux issus de prestations sociales. C’est la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV) qui est chargée de collecter les données et de les mettre à disposition d’autres organismes de sécurité sociale, dont la CNAF. Il s’agit de concentrer progressivement l’ensemble des ressources dont peuvent bénéficier les familles (salaires, bourses, données de filiation, pensions alimentaires, notamment). En outre d’autres d’informations sont importées de manière dématérialisée notamment les informations relatives aux conditions de séjour.

Cette remontée automatisée des informations fiabilise les données entrantes (notamment les déclarations de ressources) et simplifie donc les démarches des assurés. Les informations issues du DRM permettront de préremplir les formulaires électroniques de demandes, dans un premier temps pour le RSA et/ou de PPA.

D’ores et déjà, après une période de tests sur les remontées de données, l’automatisation est utilisée pour le traitement d’une partie des demandes d’aide au logement. Une fois la demande réalisée, si le dossier est simple (absence de revenus pour les travailleurs indépendants ou de pension alimentaire par exemple), les ressources sont injectées automatiquement et le dossier peut être liquidé automatiquement.

➤ *Évolution du test d’éligibilité*

C’est le premier outil permettant de favoriser l’accès aux droits. Il permet de détecter les dossiers pour lesquels un droit potentiel est détecté. L’utilisation de ce « moteur d’éligibilité » permettra aux CAF de conduire des campagnes de communication ou de sensibilisation systématique en direction des allocataires qui n’ont pas fait valoir leur droit pour telle ou telle prestation.

➤ *Réalisation de campagnes de communication pour l’accès aux droits des allocataires éligibles au RSA et à la prime d’activité*

Sur la base des informations issues du DRM et du test d’éligibilité, le réseau des CAF sera en mesure de mettre en place une campagne de communication systématique (SMS, courriels, etc.) auprès des allocataires éligibles au RSA et/ou à la PPA afin de les inciter à faire valoir leur droit en demandant ces deux prestations.

➤ *Après 2027, extension de l’offre à de nouveaux publics et à de nouvelles prestations*

Progressivement, la solidarité à la source pourrait intégrer des prestations plus nombreuses (allocations logement, allocations familiales, etc.) et s’adressera également aux personnes non immatriculées par les CAF. À terme, une demande unique de prestation sera mise en œuvre pour toutes les prestations.

La réforme actuellement engagée nécessite plusieurs remarques :

- premièrement, elle est très progressive et se développe par cercles concentriques ;

- deuxièmement, l'acquisition des ressources est automatique, mais les prestations demeurent quérables.

La « solidarité à la source » est assez caractéristique de la démarche de « proposition » issue de la typologie de l'automatisation proposée par Pierre GRAVOIN et Rémi LE GALL¹³⁷. Par ailleurs, comme cela est apparu dans cette section, l'automatisation s'appuie généralement sur une évolution globale s'appuyant sur une amélioration de la communication – fréquemment associée à une démarche proactive en direction des allocataires –, et une dématérialisation améliorée. En quelque sorte, l'automatisation constitue le point d'orgue de cette démarche globale.

3.5.5.1. Agir sur l'impôt

Ce rapport consacré au non-recours a examiné jusqu'à présent les mesures qui visent à favoriser l'accès aux droits aux prestations. Une autre méthode, tout aussi efficace, consiste à contourner ces difficultés en agissant par le biais de la fiscalité, ce qui permet d'aller vers davantage de simplification et d'automatisation.

C'est notamment l'une des voies poursuivies par le Canada. L'Allocation canadienne pour les travailleurs est versée sous la forme d'un crédit d'impôt pour les travailleuses et travailleurs à faibles revenus qui concerne, *in fine*, 1,1 million de bénéficiaires pour un montant de 0,9 milliards de dollars canadien¹³⁸.

La France a utilisé ce procédé en mettant en place la prime pour l'emploi en 2001 qui avait pour objectif de favoriser le passage d'une prestation sociale (à l'origine le revenu minimum d'insertion) à l'emploi, en creusant l'écart entre les revenus du travail et les revenus d'inactivité. Comme le souligne le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : « *Pour l'obtenir, il suffit de cocher une case sur la déclaration annuelle de revenu du foyer fiscal. De ce fait, le taux de recours est très élevé (95 %)* »¹³⁹.

Toutefois, à l'issue du rapport SIRUGUE, la prime pour l'emploi sera fusionnée en 2016 avec le revenu de solidarité active dit chapeau (partie du RSA incitative à l'emploi) pour aboutir à la création d'une nouvelle prestation sociale non fiscale : la prime d'activité, dont le taux de non-recours est évalué à 27%.

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale bien que favorable à cette fusion soulignait que : « *la fusion, aboutissant à créer une nouvelle allocation, présente évidemment des risques. Chaque mise en route d'un dispositif met du temps à trouver son public. Il y aura des perdants, notamment en termes de non-recours, par rapport à la PPE.* »¹⁴⁰

137. *Ibid.*

138. Op. Cit., 2022.

139. Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Avis sur le rapport proposant une réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, le 10 octobre 2013.

140. *Ibid.*

SOURCES ET RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Références bibliographiques

ANÉ C., 2023, « Vénissieux lutte contre le non-recours aux droits sociaux : logement, RSA, titres de séjour... », *Le Monde*.

BOZIO A., SULTAN PARRAUD J., 2021, *La réforme du Universal Credit au Royaume-Uni*, Paris.

CARO M., CARPEZAT M., FORZY L., 2023, « Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire. Une étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires », *Dossier de la DREES*, N°107.

CATRICE-LOREY A., 1976, « Inégalité d'accès aux systèmes de protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, N°4.

AISS, 2022, *Lignes directrices de l'AISS en matière de solutions administratives pour l'extension de la couverture*, Genève, AISS.

COLLOMBET C., 2024, « Étude sur l'accès des étrangers aux prestations familiales et sociales et aux familles dans les pays de l'Union européenne », *Comparaisons internationales des politiques familiales et sociales*, N°3.

COLLOMBET C., 2014, « Les études sur le non-recours en Europe », *L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale, Dossier d'Études*, N°173.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2013, *Avis sur le rapport proposant une réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, Paris.

Délégation aux affaires européennes et internationales, 2024, *L'actualité des Conseillers des affaires sociales*, N° du 26 février au 8 mars.

Délégation aux affaires européennes et internationales, 2022, *L'actualité des Conseillers des affaires sociales*, N° du 24 octobre au 7 novembre 2022.

Délégation aux affaires européennes et internationales, 2022, *L'actualité des Conseillers des affaires sociales*, N° du 23 au 29 janvier 2023.

Délégation aux affaires européennes et internationales, 2022, *L'actualité des Conseillers des affaires sociales*, N° du 22 au 28 mai 2024.

DOMINGO P., 2014, « Mesurer le non-recours : questions de méthodes », *Dossier d'Études*, N°173.

DUBOIS H, LUDWINEK A., 2015, *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, EUROFOUND, Luxembourg Publications Office of the European Union.

GALLOU R., AOUICI S., PEYRACHE M., ROCHUT J., AUDREN C., BARRET V., 2022, *La dématérialisation des services publics : enquête sur l'impact des difficultés d'accès aux services numériques*, Paris, CNAV.

GONTHIER P., 2017, « Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique », *Document d'études de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques*, N°286.

GRAVOIN P., LE GALL R., 2023, « Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ? », *Working Paper-Science Po Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*, N 146

HAMEL M.-P., 2012, « Fraude, indus, non-recours : comment faciliter le juste paiement des prestations sociales ? », *La note d'analyse*, N 306.

HCFEA, *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019

ISHII K., LE FLOC'H P. Y., MASSEBIEAU A., ROYER B., 2023, « Les inégalités d'accès aux crèches et leurs enjeux économiques », *Trésor-eco*, N°322.

KESTEMAN N., 2020, « Entre Illettrisme et illettronisme. Les nouveaux profils à faible autonomie administrative », *Revue des politiques sociales et familiales*, N°135.

LANCKER Van W., 2021, *The Matthew effect in early childhood education and care. How family policies may amplify inequalities*, Leuven.

MARC C., PORTELA M., HANNAFI C., LE GALL R., RODE A., LAGUÉRODIE S., 2022, « Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe. Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat », *Les dossiers de la DREES*, N°94.

MATH A. et OORSCHOT VAN WIM, 1996, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, N°43.

NIYOMWUNGERE M., BROUTIN F., 2021, « Actions de lutte contre le non-recours à l'ASPA : ciblage par datamining », *Retraite et société*, N° 87.

NOËL L., AOUASSAR N., 2016, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise - Rapports bruxellois sur l'état de la pauvreté.*

NOËL L., AOUASSAR N., 2016, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise - Rapports bruxellois sur l'état de la pauvreté.*

Ouvrage collectif, 2014, « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale », *Dossier d'Études*, N°173.

Ouvrage collectif, 2014, « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale », *Dossier d'Études*, N°173.

PIRUS C., 2023, « Prestations sociales : pour quatre personnes sur dix, le non-recours est principalement lié au manque d'information », *Études et résultats*, N° 1263.

SCHUTTER DE O., 2022, *Le non-recours aux droits dans le cadre de la protection sociale.*

Take, 2022, *Reducing poverty through improving take-up of social policies*, Bruxelles.

Vérificatrice générale du Canada, 2022, *L'accès aux prestations pour les populations difficiles à joindre.*

WARIN P., 1996, « Le non-recours. Définitions et typologie », *Working paper de l'ODENORE*, N°1.

WARIN P., 2020, *Petite introduction à la question du non-recours aux droits sociaux*, Paris, ESF.

2. Textes juridiques

Conseil de l'Union européenne, 2023/C 41/01

République italienne, Ministère du travail, de la santé et des politiques sociales, décret n° 193 du 10 octobre 2008 du

3. Site Internet

<https://acteurspublics.fr/articles/les-retours-prometteurs-de-lun-des-tout-premiers-territoires-zero-non-recours>

<https://www.arbeitsagentur.de/>

<https://www.cam.ac.uk/stories/digitaldivide>

<https://www.forsakringskassan.se/information-in-other-languages>

<https://italiahello.it/fr/articolo/isee-quest-ce-que-cest-et-a-quoi-ca-sert/>

<https://www.issa.int/fr/analysis/leaving-no-one-behind-experiences-digital-inclusion-europe>

<https://www.kela.fi/>

<https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/project/statuts-sociaux-harmonises-ssh>

<https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/project/tarif-social-pour-la-telephonie-et-internet>

<https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/project/transports-en-commun>

<https://www.nav.no/familie>

<https://www.nav.no/need-an-interpreter>

<https://www.servizi2.inps.it/servizi/lseePrecompilato/home.aspx>

[https://www.seg-social.es/.](https://www.seg-social.es/)

<https://www.service-public.fr>

<https://www.skos.ch/fr/news/article/mmmmm>

<https://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/Spr%C3%A5kpolicy%20for%20NAV.pdf>

<https://www.stm.fi/>

ANNEXE 1

MÉTHODOLOGIE DES COMPARAISONS INTERNATIONALES

1. L'enquête de la DREES

La méthodologie employée pour l'étude de la DREES est assez classique :

- revue de littérature des travaux quantifiant le non-recours aux prestations de solidarité ;
- identification et recueil d'informations sur les sites des organismes versant les prestations de solidarités ;
- identification et recueil d'informations sur les sites d'organisations non-gouvernementales ;
- sollicitation par la DREES d'interlocuteurs dans les pays (comme les conseillers pour les affaires sociales au sein des ambassades).

L'étude s'appuie sur des échanges avec plusieurs personnes, principalement des chercheurs, en France et dans les cinq pays de l'étude, afin de recueillir leur perception et leur analyse sur l'accès aux droits.

Des entretiens ont été réalisés avec des acteurs partie prenante de la mesure du non-recours dans chaque pays.

La DREES souligne certaines limites méthodologiques :

- langue de communication ;
- propension des États à communiquer sur la question ;
- polysémie des termes utilisés ;
- dates des études non synchronisées.

2. L'enquête de l'ONU

La réalisation de ce rapport s'appuie sur :

- des études effectuées sur le terrain ;
- des recherches documentaires ;
- une enquête mondiale sur le non-recours, réalisée en 2021.

Un questionnaire a été adressé à des organisations de la société civile, des administrations et des ministères chargés de la protection sociale, ainsi qu'à des organismes des Nations Unies et à des experts universitaires.

Le Rapporteur spécial a reçu 421 réponses de 36 pays (Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bangladesh, Belgique, Brésil, Cameroun, Canada, Chili, Colombie, Espagne, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Inde, Indonésie, Jordanie, Kenya, Kirghizistan, Mexique, Nigéria, Pakistan, Pérou, République bolivarienne du Venezuela, République démocratique du Congo, République dominicaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sénégal, Slovaquie, Thaïlande, Togo et Tunisie).

Il a reçu 258 réponses de 7 pays (Brésil, Cuba, Espagne, Ghana, Guatemala, Inde et Thaïlande) à la suite de l'envoi d'un second questionnaire portant sur les situations et les perceptions individuelles.