

## PROPOSITION DE LOI

## PROTECTION SOCIALE GLOBALE

## Première lecture



Réunie le mercredi 2 juin 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche (Les Républicains, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Annie Le Houerou (SER, Côtes-d'Armor) sur la proposition de loi relative à la protection sociale globale.

Si la rapporteure considère que la mesure proposée contribue à améliorer l'accès aux droits et aux prestations sociales, **la commission n'a pas adopté la proposition de loi**, jugeant que le dispositif qu'elle propose, qui est partiellement satisfait ou le deviendra prochainement, n'apporte pas de réel bénéfice pour lutter contre le non-recours aux droits et se heurte à des difficultés de mise en œuvre.

## 1. LE NON-RECOURS AUX DROITS ET PRESTATIONS : UN PROBLÈME COMPLEXE ET DES SOLUTIONS DÉPLOYÉES EN ORDRE DISPERSÉ

### A. LE NON-RECOURS AUX DROITS, PHÉNOMÈNE REDOUTABLEMENT COMPLEXE

Le **phénomène du non-recours aux droits et prestations est mal connu**. Selon la direction statistique des ministères sociaux (Drees), la plupart des chiffres reposent sur des analyses difficilement extrapolables, si bien que « dépasser la complexité liée au manque d'information » en la matière est un « véritable défi pour la statistique publique ». Les données disponibles semblent toutefois indiquer que :

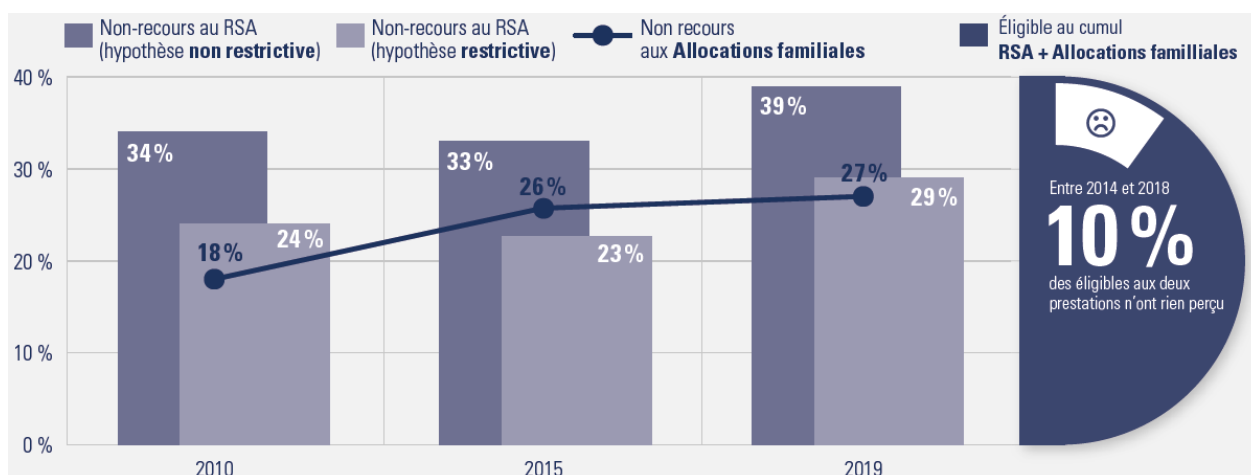
- le taux de recours à la CMU-C était estimé en 2018 entre 56 % et 68 %, et celui de recours à l'ACS entre 33 % et 47 % ;
- le non-recours aux prestations destinées aux personnes à faibles ressources est en toute hypothèse important : le taux de recours trimestriel moyen à la prime d'activité était estimé en 2016 à 73 % en effectif et à 77 % en masses financières ;
- la CNAF estime qu'entre 7,5 % et 8,2 % des allocataires de la branche famille ne recourraient pas, en 2018, à tous leurs droits ;
- le non-recours aux prestations de soutien à l'autonomie est relativement moins important, les prestations destinées aux personnes handicapées faisant partie des mieux connues des Français.

**Le non-recours est un phénomène complexe.** Diversifié, il s'observe tant au stade de la demande initiale qu'après celle-ci ; il est également cumulatif, en raison de l'interdépendance des aides, et dynamique, c'est-à-dire à analyser selon les parcours de vie des personnes. Il touche davantage les pères seuls, les personnes vivant en habitat précaire, les étrangers et les personnes n'ayant pas d'emploi stable.



Les raisons du non-recours sont nombreuses : la principale est liée à la complexité des démarches, qui décourage les demandeurs, voire les effraie. Sont également en cause l'ignorance des dispositifs existants ou leur méconnaissance – les personnes éligibles au RSA ayant des situations professionnelles à revenus instables étant celles qui sont le moins sûres de leur droit. Il existe enfin un non-recours volontaire, motivé par le refus de la stigmatisation ou la conviction qu'il y a toujours plus malheureux que soi.

### Le non-recours d'après les données annuelles du Secours catholique (2010-2019)



Source : Non-recours : une dette sociale qui nous oblige, rapport du Secours catholique, avril 2021

## B. LES OUTILS DE LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS : ENTRE DÉMARCHES INDIVIDUALISÉES ET RÉFORMES SYSTÉMIQUES

Les moyens donnés ces dernières années à la politique de lutte contre le non-recours aux droits et prestations peuvent être regroupés en trois grandes catégories.

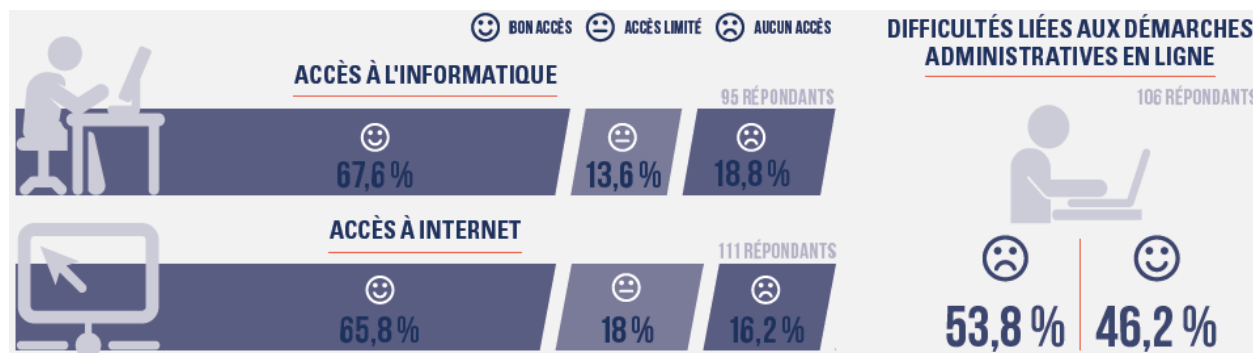
D'abord, **les organismes responsables de la gestion des prestations ont été encouragés à mieux accompagner leurs allocataires**. La lutte contre le non-recours aux droits fait partie des missions légales des caisses de sécurité sociale depuis 2018. Depuis 2014 même, les caisses d'allocations familiales ont mis en place des « rendez-vous des droits », entretiens personnalisés destinés à évaluer l'éligibilité des allocataires à différentes aides ou prestations de la branche famille, ainsi qu'à les informer et les orienter vers des dispositifs gérés par d'autres opérateurs. Y sont en particulier examinés les droits relatifs aux prestations sociales et familiales légales, aux aides au logement, à la CMU-c et à la complémentaire santé solidaire (C2S), à l'allocation de solidarité spécifique et aux tarifs sociaux de gaz/électricité. L'article 82 de la LFSS pour 2021 renforce les possibilités de ciblage des allocataires en autorisant l'usage du dispositif de ressources mensuelles (DRM) à des fins de *data-mining* auprès des allocataires connus des CAF comme non-allocataires.

Ensuite, des efforts sont déployés pour **mieux informer les administrés et fluidifier les échanges entre administrations**. Au-delà des simulateurs en ligne proposés par les différents organismes gestionnaires, le portail numérique des droits sociaux ([mesdroitssociaux.gouv.fr](http://mesdroitssociaux.gouv.fr)) permet aux assurés de visualiser et comprendre leurs droits, simuler leurs droits sociaux et réaliser leurs démarches en ligne relatives à la retraite, l'emploi, la santé, le logement, mais aussi les prestations de solidarité, les allocations familiales ou encore les aides extralégales de certaines collectivités territoriales.

Enfin, de grands **espoirs sont fondés dans la refonte des dispositifs sociaux** eux-mêmes afin de réduire la complexité dont se plaignent les usagers. Proposée par le Président de la République le 13 septembre 2018 dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, l'idée d'un **revenu universel d'activité** (RUA) simplifierait par hypothèse l'accès aux différents dispositifs qu'il viendrait à remplacer. Le chantier a toutefois été ralenti, voire stoppé, par la crise sanitaire et ne pourra s'achever avant la fin du quinquennat.

Aussi intéressantes qu'elles soient, ces démarches se heurtent soit à la complexité de réformer un paysage d'aides sociales sédimentées et au temps nécessaire à leur mise en œuvre, soit au fait qu'elles n'atteignent pas les publics les plus éloignés des dispositifs sociaux, affectés par la fracture numérique ou l'exclusion sociale – le schéma ci-dessous, issu des travaux du Secours catholique, en donne une illustration intéressante, bien que fondée sur un petit nombre de répondants.

### Dématérialisation : perception des personnes interrogées par le Secours catholique



Source : Non-recours : une dette sociale qui nous oblige, rapport du Secours catholique, avril 2021

## 2. SYSTÉMATISER L'EXAMEN DE L'ÉLIGIBILITÉ AUX DROITS, UNE APPROCHE COMPLÉMENTAIRE AUX CHANTIERS EN COURS

### A. LA PROPOSITION DE LOI SYSTÉMATISE L'EXAMEN DE L'ÉLIGIBILITÉ AUX DROITS

La proposition de loi comporte un **unique article** concevant les droits et prestations par « îlots » : il distingue de grandes catégories de prestations au sein desquelles l'examen de l'éligibilité est rendu automatique, et prévoit des mécanismes poursuivant le même but entre chaque ensemble de prestations.

Le premier « îlot » est relatif aux **prestations relevant du soutien à l'autonomie** : l'admission au bénéfice de l'AAH, de la PCH, de l'APA ou de la carte mobilité inclusion entraîne automatiquement l'examen de l'éligibilité aux autres de ces droits et prestations qui ne lui sont pas incompatibles. Le même mécanisme est prévu pour les **prestations destinées aux personnes à faibles ressources** : la prime d'activité et les trois aides au logement (APL, ALF et ALS).

Les îlots sont en outre reliés entre eux : l'autorité qui prononce l'admission au bénéfice d'un droit ou d'une prestation du premier ensemble saisit sans délai les organismes compétents pour l'examen de l'éligibilité aux prestations du second ensemble. Les deux ensembles sont pareillement reliés au revenu de solidarité active (RSA), ainsi qu'à la complémentaire santé solidaire (C2S).

Lorsque l'autorité en a la compétence et dispose de tous les éléments nécessaires, **elle se prononce simultanément sur l'admission de l'intéressé au bénéfice d'un ou plusieurs autres droits** ou prestations prévus aux mêmes alinéas ainsi que sur l'admission du foyer au bénéfice du RSA. À défaut, elle informe le bénéficiaire qu'il sera procédé sans délai à l'examen de son dossier et lui indique l'organisme compétent. Elle peut communiquer à chacun les informations dont elle dispose sur les ressources de l'intéressé. Le texte entend par ailleurs **éviter les requêtes sans objet** et permettre, à la suite d'un premier refus, l'examen de l'éligibilité du demandeur à d'autres droits ou prestations, ou la saisine à cette fin de l'autorité compétente.

La rapporteure considère que la mesure proposée, qui s'inscrit dans les démarches déjà engagées par les organismes sociaux et les départements, **permettrait de renforcer l'accès aux droits** par une systématisation des examens d'éligibilité à un ensemble d'aides sociales, sans retarder pour autant l'octroi de l'aide initialement demandée par son bénéficiaire. Elle contribue ainsi à améliorer l'effectivité des droits sociaux, que les services publics doivent garantir à l'ensemble des citoyens. Elle éviterait à certaines personnes de se retrouver dans des situations encore plus complexes et de sombrer dans la grande pauvreté.

## B. UNE APPROCHE QUE LA COMMISSION A JUGÉE INABOUTIE

La commission a d'abord estimé que l'idée sous-tendant le dispositif proposé était déjà **en partie satisfaite**, les MDPH instruisant par exemple depuis 2019 les demandes *via* un formulaire unique pouvant donner lieu à l'ouverture, par la commission compétente, d'un droit autre que celui demandé.

Elle s'est interrogée en outre sur la **cohérence du périmètre retenu** par le texte – l'Aspa n'en faisant par exemple pas partie – et ses **conséquences pratiques** : la diversité des conditions d'éligibilité aux diverses prestations, par exemple, ne permettant pas à un organisme d'examiner le droit à une prestation sur la seule base des informations recueillies à l'occasion de l'examen d'une autre prestation.

Elle a encore considéré que le dispositif proposé **alourdirait les charges de gestion** pour les organismes gestionnaires du fait du nombre de dossiers à instruire, voire à ré-instruire si des demandes concomitantes sont déposées. La diversité des bases ressources accroît en outre le risque de dossiers incomplets, et la diversité des dispositifs exige la formation des agents à ceux dont la charge incombe à un autre organisme que le leur.

Elle a par ailleurs fait valoir que, d'une part, **les progrès en cours dans la constitution d'une base de données transversale agrégeant les revenus connus des administrations**, et d'autre part le chantier du RUA, rendraient le dispositif proposé par la proposition de loi inutile, éventuellement inadapté, et possiblement dépassé puisqu'il ne vise par hypothèse que les demandeurs d'une prestation, quand le rapprochement des sphères fiscales et sociales permettra de repérer tous publics éligibles. Ces raisons l'ont amenée à ne pas adopter la proposition de loi.



**Catherine Deroche**  
Sénateur (LR) de Maine-et-Loire  
Présidente



**Annie Le Houerou**  
Sénatrice (SER) des Côtes-d'Armor  
Rapporteure

**Consulter le dossier législatif**

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-430.html>

