

## RÉDUIRE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FRANCE

Les demandeurs d'emploi ayant rencontré des travailleurs sociaux pour discuter de leur éligibilité aux prestations sociales ont augmenté leur recours à de nouvelles prestations. En offrant une aide à la demande de prestations, les travailleurs sociaux ont aidé les demandeurs d'emploi à s'y retrouver dans des procédures de demande complexes.

Une évaluation de Laura Castell, Marc Gurgand, Clément Imbert et Todor Tochev.

### CONTEXTE

Le faible recours aux prestations sociales est un problème persistant qui limite l'efficacité des politiques sociales en Europe et ailleurs dans le monde. Lorsque des personnes ayant droit à des prestations ne les réclament pas, le risque de pauvreté et d'exclusion sociale augmente, en particulier pour les groupes les plus vulnérables.<sup>1</sup> En France, 36 % des personnes éligibles au revenu de solidarité active (RSA) socle n'ont pas demandé cette prestation en 2018 ; ce chiffre a atteint 68 % pour le RSA activité, disponible pour les travailleurs aux revenus modestes.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le non-recours aux prestations. Les personnes éligibles peuvent manquer d'informations à leur sujet, et les procédures de demande longues et complexes peuvent être décourageantes. En outre, la stigmatisation associée à ces prestations peut créer de la réticence à les demander. Parce qu'ils ne savent pas lequel de ces obstacles potentiels est le plus important, les décideurs politiques sont confrontés à des incertitudes sur la manière de structurer au mieux les efforts visant à stimuler le recours aux prestations afin d'y inclure les ménages qui ont le plus besoin d'aide.

Afin de tester l'impact d'une action de sensibilisation s'attaquant à ces obstacles potentiels qui diminuent le recours des personnes éligibles à une gamme de prestations offertes par le gouvernement français, les affiliés du J-PAL Marc Gurgand (Paris School of Economics) et Clément Imbert (Sciences Po), avec Laura Castell (Institut national de la statistique et des études économiques) et Todor Tochev (Institut des politiques publiques), ont envoyé de manière aléatoire des invitations encourageant les demandeurs d'emploi à prendre rendez-vous avec un travailleur social de leur Caisse d'allocations familiales (Caf).



Crédit photo : Shutterstock.com

### RÉSULTATS CLÉS

**Le fait de recevoir une invitation à prendre rendez-vous avec un travailleur social a augmenté la probabilité que les demandeurs d'emploi rencontrent les Caf.** Ni les informations supplémentaires sur la demande d'allocations, ni les messages visant à réduire la stigmatisation n'ont augmenté la probabilité que les personnes invitées assistent à la réunion.

**Les rencontres avec les travailleurs sociaux ont augmenté la probabilité que les participants aient recours aux prestations.** L'augmentation des prestations familiales et des prestations "revenu" (RSA pour les personnes sans revenus et prime d'activité pour les personnes à revenus modestes), qui sont gérées par la Caf, est à l'origine de cet effet.

**Les chercheurs ont identifié la complexité des procédures de demande comme le principal obstacle au recours aux prestations, plutôt que le simple manque d'information ou la stigmatisation des demandeurs.** L'augmentation du recours a été due aux prestations pour lesquelles les travailleurs sociaux pouvaient aider les personnes à s'inscrire directement pendant les réunions, ce qui suggère que les procédures de demande complexes étaient le principal obstacle.

**L'intervention n'a pas amélioré le ciblage des prestations sociales.** Les personnes les plus pauvres, qui bénéficieraient davantage du programme, se sont révélées moins susceptibles d'assister aux réunions.

1 Céline Marc, Mickaël Portela, Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall, Antoine Rode, and Stéphanie Laguërodie, "Non-Take-Up of Minimum Social Benefits: Quantification in Europe. A Salient Phenomenon Still Not Making Public Policy Headlines," Drees Reports No. 94 (2022): 2, [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/Non-take-up%20of%20minimum%20social%20benefits%20quantification%20in%20Europe.%20A%20salient%20phenomenon%20still%20not%20making%20public%20policy%20headlines\\_0.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/Non-take-up%20of%20minimum%20social%20benefits%20quantification%20in%20Europe.%20A%20salient%20phenomenon%20still%20not%20making%20public%20policy%20headlines_0.pdf).

## MÉTHODOLOGIE

Les chercheurs ont évalué l'impact de l'encouragement des demandeurs d'emploi à participer au programme du « Rendez-vous des droits élargi » (RDVDE). Le RDVDE a été mis en œuvre en 2017 par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), l'un des organismes de sécurité sociale, afin d'encourager le recours à 15 prestations sociales offertes par l'État français, notamment les prestations familiales, de revenu et de santé. Le RDVDE consistait en un entretien d'une heure avec un travailleur social, au cours duquel les bénéficiaires potentiels apprenaient à connaître leurs droits aux prestations et la procédure à suivre pour les demander, que ces prestations soient versées par les Caf ou par un autre organisme.

Les personnes éligibles aux prestations des Caf pouvaient entamer les démarches de demande au cours de cet entretien. Les chercheurs ont inclus dans l'étude 60 000 demandeurs d'emploi à faibles revenus inscrits à France Travail. L'échantillon était composé à la fois de personnes récemment inscrites et de demandeurs d'emploi dont les allocations de chômage arrivaient à échéance.

Les participants ont été répartis aléatoirement entre un groupe d'intervention et un groupe de comparaison, les premiers recevant une invitation à une réunion du RDVDE. Afin d'étudier comment augmenter la participation au RDVDE, les chercheurs ont testé plusieurs variantes de cette lettre, un tiers des destinataires recevant des informations supplémentaires sur les prestations sociales et un autre tiers recevant des messages destinés à réduire la stigmatisation liée à l'aide sociale.

Dans le groupe d'intervention, certains participants ont été invités à une réunion RDVDE en personne dans leur Caf, tandis que d'autres pouvaient choisir entre une réunion en personne et une réunion par téléphone. En raison de leur succès, les réunions téléphoniques ont finalement été proposées aux deux groupes. Les participants pouvaient prendre rendez-vous en appelant eux-mêmes la Caf ou en recevant l'un des trois appels que la Caf passait à chaque bénéficiaire.

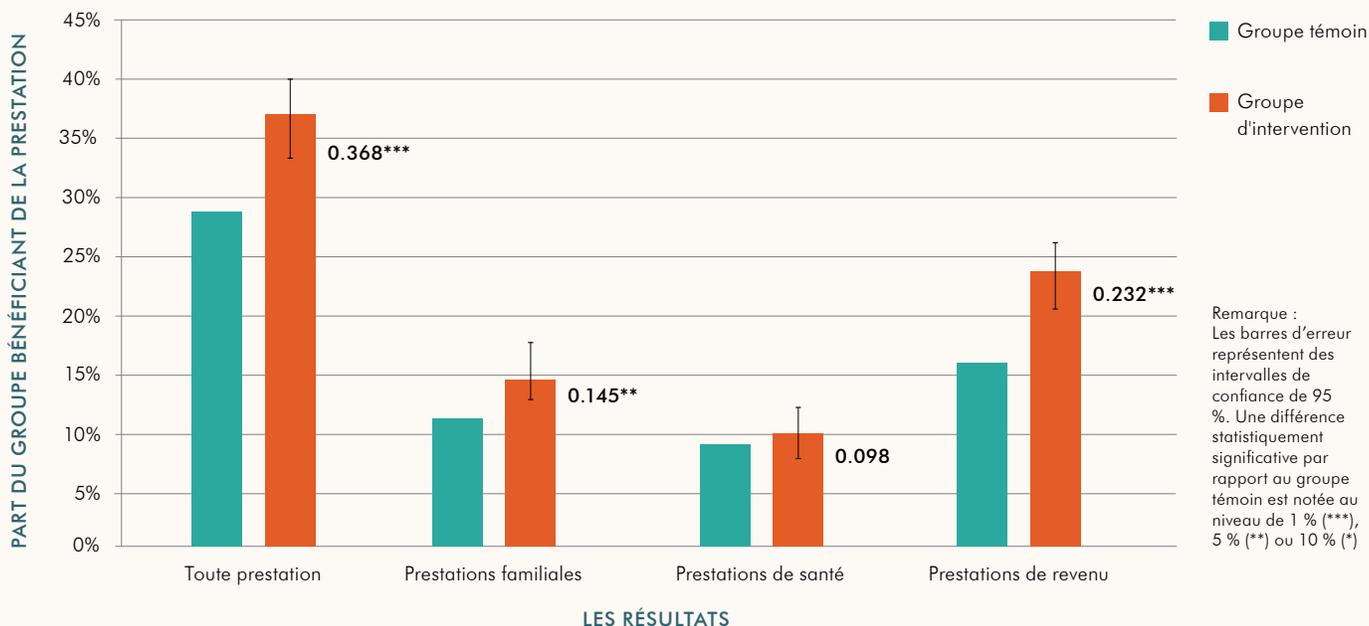
Dans une seconde intervention, les chercheurs ont évalué l'impact de l'encouragement d'un groupe différent de demandeurs d'emploi à utiliser un simulateur en ligne qui évaluait leur éligibilité aux 15 mêmes prestations. Sur un échantillon de 40 000 personnes, celles qui ont été affectées au groupe d'intervention ont reçu un courriel contenant des informations sur les prestations couvertes par le simulateur ainsi qu'un lien personnalisé les invitant à visiter le site web du simulateur.

**TABLEAU 1.**  
**VUE D'ENSEMBLE D'UNE RÉUNION RDVDE**

1. Le travailleur social commence la réunion en posant des questions de base sur la composition du ménage, la situation professionnelle et les revenus du bénéficiaire potentiel. 
2. Le travailleur social utilise un algorithme d'arbre de décision pour déterminer les prestations à discuter avec le participant ; il peut utiliser son propre jugement pour s'écarter de ces suggestions.
  - a. Pour éclairer ses recommandations, le travailleur social peut également consulter des informations sur les 15 prestations sur l'intranet des Caf et sur Internet, et il peut utiliser des calculateurs de prestations en ligne
3. Le travailleur social identifie les prestations auxquelles les bénéficiaires potentiels pourraient prétendre et les informe sur la procédure de demande.
  - a. Si les participants sont éligibles à une prestation fournie par les Caf, le travailleur social peut aider le participant à faire sa demande
4. A la fin de la réunion, le travailleur social remplit un questionnaire sur la réunion et indique les prestations dont il a discuté avec le demandeur. 

# RÉSULTATS

TABLEAU 2. EFFET DE LA PARTICIPATION AUX RÉUNIONS SUR LE RECOURS AUX PRESTATIONS



La réception d'une lettre a augmenté la probabilité que les participants rencontrent les Caf. Environ 21 % des demandeurs d'emploi invités ont eu un entretien avec les Caf au sujet de leur éligibilité aux prestations. Ni les informations sur la demande de prestations, ni les messages visant à réduire la stigmatisation n'ont augmenté la probabilité que les personnes invitées assistent à la réunion.

Les participants ont bénéficié de prestations familiales et des prestations de revenu supplémentaires. Les demandeurs d'emploi du groupe d'intervention ayant assisté à une réunion avec les Caf étaient 8,2 points de pourcentage, soit 29 %, plus susceptibles de recevoir une nouvelle prestation six mois après l'intervention. Cet effet était dû à une augmentation de 7,0 points de pourcentage, soit 44 %, du recours au RSA ou à la prime d'activité et à une augmentation de 2,6 points de pourcentage, soit 21 %, du recours aux prestations familiales et de logement.

Les chercheurs ont identifié les procédures de demande comme le principal obstacle au recours aux prestations. Lors des réunions avec les demandeurs d'emploi, les Caf pouvaient fournir une aide directe à l'instruction pour les prestations gérées par elles, telles que les prestations familiales et de revenu. Cependant, la participation aux réunions n'a pas eu d'effet sur le recours aux prestations de santé, qui sont gérées par un autre organisme. Cela suggère que la complexité des procédures de demande est le principal obstacle, mais pas nécessairement le seul, au recours aux prestations. Si l'accès à l'information ou la stigmatisation étaient les principaux obstacles, les prestations de santé auraient connu une augmentation similaire en termes de recours, puisqu'elles ont été abordées dans 11 % des réunions.

Cette conclusion est étayée par les résultats de la deuxième intervention. La plupart des participants qui ont utilisé le simulateur d'éligibilité aux prestations en ligne étaient éligibles à certaines prestations, mais n'ont pas augmenté leur recours.

Les demandes ont augmenté pour les prestations dont les formulaires de demande sont plus complexes. Les réunions avec les assistants sociaux ont permis d'augmenter le nombre de demandes soumises pour des prestations dont les formulaires de demande sont longs, cette longueur étant mesurée par le nombre de champs à remplir. Les prestations de revenu donnaient lieu aux formulaires de demande les plus longs - en moyenne environ 400 champs à remplir par demande - et ont figuré parmi les prestations pour lesquelles l'augmentation du nombre de demandes a été la plus importante.

Les participants au programme ont enregistré des taux de réussite légèrement inférieurs pour les demandes de prestations. Le taux de réussite des demandes de prestations effectuées par le groupe d'intervention a été inférieur de 2,2 points de pourcentage au taux de réussite de 90 % dans le groupe de comparaison. Cela suggère que l'intervention n'a pas amélioré la qualité des demandes, comme on pourrait s'y attendre si son principal impact avait été d'accroître les connaissances des demandeurs d'emploi sur leurs droits aux prestations.

L'intervention n'a pas amélioré le ciblage des prestations sociales. Les bénéficiaires potentiels qui avaient moins à gagner en participant aux réunions étaient plus susceptibles d'y prendre part, ce qui suggère que les ménages les plus pauvres sont confrontés à des obstacles qui les dissuadent d'assister aux réunions malgré les gains potentiels plus importants qu'elles pourraient leur offrir.

## LEÇONS POLITIQUES

L'aide à la demande de prestations peut être un outil essentiel pour renforcer le recours aux prestations

**sociales.** Les résultats de l'évaluation suggèrent qu'en France la complexité des procédures de demande est le principal obstacle au recours aux prestations sociales parmi les populations éligibles. La fourniture d'informations supplémentaires sur l'éligibilité aux prestations et d'informations visant à lutter contre la stigmatisation potentielle n'a pas amélioré le recours aux prestations. Cependant, le manque d'informations pourrait néanmoins jouer un rôle.

Aux États-Unis, les chercheurs ont montré les effets positifs de l'aide à la demande de prestations, avec ou sans fourniture d'informations. Ces études ont montré des résultats mitigés en ce qui concerne le renforcement du recours aux prestations par la seule fourniture d'informations.<sup>23</sup> En testant à la fois l'aide à la demande de prestations et la fourniture d'informations sur un ensemble complet de 15 prestations sociales en France, la présente étude fournit des preuves de l'importance de l'aide à la demande de prestations.

L'offre d'une aide à la demande de prestations augmente les demandes mais ne suffit pas à atteindre les personnes

**éligibles les plus vulnérables.** Les demandeurs d'emploi qui ont bénéficié d'une aide à la demande de prestations n'étaient pas ceux qui pouvaient en tirer le plus grand profit, comme le montrent les montants de demande inférieurs parmi ceux qui ont souscrit à de nouvelles prestations. Les obstacles qui empêchent les personnes

2 Eric P. Bettinger, Bridget T. Long, Philip Oreopoulos, and Lisa Sanbonmatsu, "The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the HR Block FAFSA Experiment," *Quarterly Journal of Economics* 127, no. 3 (2012): 1205–1242, <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/127/3/1205/1921970>.

3 Amy Finkelstein and Matthew J. Notowidigdo, "Take-Up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP," *Quarterly Journal of Economics* 134, no. 3 (2019): 1505–1556, <https://doi.org/10.1093/qje/qjz013>.

vulnérables de demander des prestations pourraient également les empêcher d'accéder à l'aide à la demande de prestations - un phénomène qui se reflète également dans une étude sur l'utilisation des prestations « SNAP » aux États-Unis. D'un point de vue cognitif et comportemental, les personnes dans des situations de pauvreté plus sévères peuvent être moins en mesure de planifier, d'établir des priorités et de surmonter les obstacles, ce qui signifie qu'elles risquent de ressentir le plus durement la charge administrative.<sup>456</sup>

4 Julian Christensen, Lene Aarøe, Martin Baekgaard, Pamela Herd, and Donald P. Moynihan, "Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions," *Public Administration Review* 80, no. 1 (2020): 127–136, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32025058/>.

5 Anandi Mani, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, and J. Zhao, "Poverty Impedes Cognitive Function," *Science* 341, no. 6149 (2013): 976–980, [https://scholar.harvard.edu/files/sendhil/files/976.full\\_.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/sendhil/files/976.full_.pdf).

6 Sendhil Mullainathan and Eldar Shafir, *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much* (Macmillan, 2013).

### Cette recherche a été rendue possible par :

#### PARTENAIRES :

Caisse nationale des allocations familiales, Ministère des solidarités de de la santé, France Travail (anciennement Pôle Emploi)

#### LES BAILLEURS DE FONDS :

Commission européenne, Ministère des solidarités de de la santé

#### EVALUATION CITÉE :

Castell, Laura, Marc Gurgand, Clément Imbert, Todor Tochev. "Take-Up of Social Benefits: Experimental Evidence from France." Working Paper, June 2024.

TEXTE : Joseph Thornton; Anna Mysliwicz

MISE EN PAGE : Lucy Nguyen

TRADUCTION : Michael Braun

#### CITATION SUGGÉRÉE :

J-PAL Policy Briefcase. 2024. "Réduire le non-recours aux prestations sociales par les demandeurs d'emploi en France" Cambridge, MA: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.

## À PROPOS DE J-PAL EUROPE

J-PAL, Laboratoire d'Action contre la Pauvreté, est un réseau international de professeurs affiliés unis autour d'une approche commune : la mise en œuvre d'évaluations aléatoires afin de répondre à des questions essentielles pour la lutte contre la pauvreté. La mission de J-PAL consiste à faire reculer la pauvreté en veillant à ce que les politiques sociales s'appuient sur des preuves scientifiques.

[povertyactionlab.org/europe](https://povertyactionlab.org/europe)

