



Paris, le 27 novembre 2012

Présentation de deux Notes d'analyse

« Fraude, indus, non-recours :
comment faciliter le juste paiement des prestations sociales »

« Le rôle des entreprises dans la lutte contre la pauvreté »

Mardi 27 novembre 2012

Intervention de Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

Peu de temps avant la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre, le CAS a souhaité présenter une contribution sur ce thème, via deux notes, qui traitent de deux voies novatrices contribuant à lutter contre la pauvreté.

1. Le paiement à bon droit

La première note que nous vous proposons aujourd'hui fait suite à une note que nous avons réalisée en 2008, et qui évoquait déjà la nécessité de considérer le non recours aux prestations sociales comme le revers de la médaille de la lutte contre la fraude. Ce sujet est

d'une particulière actualité, alors que la non effectivité de certains droits sociaux peut entraîner une limite de leur efficacité, notamment sur la pauvreté.

Nous repartons ici de ce point de départ, pour proposer des solutions pratiques pour améliorer la qualité des prestations, et ainsi permettre une meilleure effectivité des droits, notamment pour les plus en difficulté.

Quelques mots de vocabulaire tout d'abord, puisqu'il nous faut distinguer :

Fraude : Acte intentionnel de contournement de la loi pour éluder le paiement d'un prélèvement ou bénéficier indument d'une prestation. Il s'agit d'un acte illicite et intentionnel commis au détriment des finances publiques.

Indus : Ce qui a été payé sans être dû. Les indus peuvent résulter d'une fraude, mais aussi d'une erreur de l'utilisateur ou de l'organisme payeur. On peut alors parler d'indus non intentionnels.

Non-recours : Concerne les personnes qui n'obtiennent pas les prestations et les services publics auxquels elles peuvent prétendre. Il s'agit du différentiel entre les populations potentiellement éligibles aux aides et les populations éligibles effectivement bénéficiaires.

Moins perçus : Concerne les personnes qui en raison d'erreurs ne reçoivent qu'une partie de bénéfices auxquels elles ont droit.

Depuis notre dernière rencontre sur ce thème, la lutte contre la fraude a connu une progression de son organisation, et nous disposons de quelques éléments de mesure. De son côté, la surprise créée par le fort non recours au RSA a encouragé les évaluations de la réalité de ce phénomène.

Évaluations des différents volets du paiement à bon droit

Notons en premier lieu que les indus non intentionnels représentent sans doute des sommes **supérieures aux fraudes**. Sur 1,7 à 1,8 milliard d'euros d'indus estimés au niveau national à la Cnaf en 2009, 540 à 808 millions d'euros représenteraient par exemple des fraudes, soit 30 % à 49 % du total des indus estimés.

Sur la fraude seule

Selon la **Cour des comptes** (2010), la fraude aux prestations pour le régime général représenterait entre **2 et 3 milliards d'euros**.

Nous avons chiffré, par analogie à la méthode utilisée par la Cour des Comptes britannique, la **fraude aux prestations** à plus de 5 milliards d'euros

D'après une enquête statistique menée par la Cnaf en 2009 sur un échantillon de 10 700 allocataires choisis de façon aléatoire, **le taux d'allocataires auteurs de fraude serait d'environ 2 %**. **L'impact financier représenterait entre 0,9 % et 1,3 % du montant total des allocations versées en 2009**.

En se basant sur diverses estimations, la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financements de la Sécurité sociale (Mecss), estime que la fraude sociale (aux prestations +

aux cotisations, sachant que la seconde est plus importante) avoisine dans sa fourchette haute les **20 milliards d'euros (16 milliards sur les prélèvements sociaux, 4 milliards sur les prestations sociales)** en 2011. Notons que c'est l'ordre de grandeur du déficit de la Sécurité sociale.

Sur le non recours

Le taux de non recours au RSA socle (35%) comme activité (68%) est connu. S'il est plus important, le second nous semble moins surprenant car il n'est pas une prestation « de survie » comme le premier. Son taux se rapproche pourtant de celui qui avait été estimé sur feu le RMI. On estime **le manque à gagner pour les bénéficiaires à 432 millions d'euros en décembre 2010.**

En 2009, la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts) évaluait à **29 % le taux de non-recours à la Couverture maladie universelle complémentaire (Cmu-C)** des bénéficiaires du Rsa. Concernant le Droit au logement opposable, alors que les préfetures et le ministère du Logement estimaient à 648 568 le nombre de recours potentiels, seuls 206 008 recours avaient été déposés au 31 décembre 2010 (pour 68 368 réponses favorables) : 70 % de non recours ?

Une exploitation de l'enquête emploi de l'Insee sur la période 2003-2006 identifie une sous-population de demandeurs d'emplois de moins de 50 ans éligibles aux prestations chômage, et estime à 39% le taux de ceux qui n'ont pas recours à l'allocation.

Attention : ces données sont des minorants

Si les motivations des fraudes nous semblent évidentes, celles qui produisent du non recours nous apparaissent plus obscures. De fait, le non recours peut être lié à des **comportements individuels** (non connaissance, refus de demande), à la **responsabilité de l'administration** (mauvaise information, trop grande complexité dans l'accès aux droits) ou à la **conception même des prestations** (prestations trop complexes ou mal définies par rapport aux besoins, conditions trop étroites...).

Ces deux volets d'un paiement à bon droit pourraient être appréhendés de façon globale.

- Pour favoriser la justice au niveau des individus
- Pour limiter les coûts induits par les erreurs du côté des administrations
- Pour mieux évaluer les prestations

Nos préconisations s'attachent alors à proposer des solutions, pour améliorer le paiement à bon droit.

Proposition 1 :

Systématiser, au sein des organismes de protection sociale, la mise en place d'alertes pour détecter les cas potentiels de fraudes et de non-recours à l'aide du Répertoire national commun de la protection sociale.

Le **Répertoire national commun de la protection sociale (Rncps)**, existe déjà ; il s'agit d'un fichier interbranches et inter-régimes des assurés sociaux et bénéficiaires de la Sécurité sociale ; il regroupe, sur la base du Nir, des données d'état civil et d'affiliation ainsi que la nature des prestations servies et les adresses déclarées par les assurés pour les percevoir.

Il se présente sous la forme d'un **portail consultable sous certaines conditions par des agents de la protection sociale**. Il est composé d'informations stockées et d'un dispositif de gestion des échanges entre organismes.

Il sert aujourd'hui à repérer des fraudes, mais pourrait être utilisé également pour détecter des absences de droit, et ce, de façon plus systématique qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, ce fichier pourrait être étendu pour inclure des informations d'autres administrations, comme le fichier de l'administration fiscale. Contrairement à notre intuition, la tenue d'un tel fichier, car il nécessiterait l'organisation des échanges et notamment la constitution d'un conseil de gestion et de surveillance, garantirait autant, si ce n'est plus, la confidentialité des informations individuelles, tout en multipliant les possibilités de simplification pour les usagers. Cette solution est d'ailleurs déjà adoptée en Belgique, par le biais de la « banque carrefour de la sécurité sociale ».

Proposition 2 :

Développer une plateforme d'échanges entre administrations allant au-delà du champ de la Sécurité sociale, munie d'un conseil de gestion et de surveillance :

- Pour veiller à la sécurité des échanges et au respect des règles de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.
- Pour initier des échanges de données, notamment pour rechercher des droits.

Parallèlement, sont développés dans les organismes sociaux des outils de détection des fraudes, **comme le data mining**, qui construit en quelque sorte un scoring de détection des cas statistiquement les plus risqués pour les indus ou la fraude, sur la base duquel on établit une liste de contrôles. Cette méthode permet de mieux cibler les contrôles et d'en accroître l'efficacité. Une telle mesure pourrait également être appliquée à la détection des cas de non recours, dont on a vu qu'une partie des causalités sont liées à la situation personnelle.

En outre, le repérage des incidents récurrents aurait également pour attrait une limitation du coût de la recherche par fait détecté.

Proposition 3 :

Généraliser l'utilisation d'outils d'analyse des données pour faciliter la détection des fraudes, des indus non intentionnels, mais également des cas de non-recours.

Enfin, ces outils pourraient être utilisés **de façon globale pour l'évaluation des prestations**. A l'instar du Royaume Uni, qui publie chaque année des indicateurs **de taux de recours** aux différentes prestations, et, par un mécanisme d'alerte, déclenche une étude lorsque ces taux sont considérés comme trop faibles, une meilleure détection des cas individuels permettrait **de repérer les prestations qui suscitent un trop fort taux d'indus ou de non recours**, et de les

analyser à l'aune de cet élément, qui peut révéler une **inadaptation de la prestation ou de son octroi**.

Proposition 5 :

Mieux évaluer et analyser le non-recours :

- Évaluer annuellement les taux de non-recours aux principales prestations.
- À partir de ces évaluations, identifier les causes et les solutions au non-recours par l'interrogation des bénéficiaires potentiels et des agents.

Ainsi, et sans négliger les coûts de mise en place d'un tel système, la mise en place d'une politique de paiement à bon droit nous semble à la fois garante d'une meilleure justice sociale à titre individuel, mais aussi d'une progression dans l'efficacité des politiques.

2. Le Bas de la Pyramide, en anglais *Base Of the Pyramid*, ou « Bop »

La seconde note s'attache à la stratégie d'un autre type d'acteur social : les entreprises.

Certaines entreprises développent une approche originale de lutte contre la pauvreté, appelées Bas de la Pyramide, en anglais *Base Of the Pyramid*, ou « Bop ». Ces approches reposent sur trois principes :

1. **il existe un marché** sous-estimé, formé par l'ensemble des personnes dont les revenus sont insuffisants pour accéder aux biens et services produits par les grandes marques ;
2. la construction d'une offre adaptée à cette clientèle passe moins par une logique « low cost » que par **l'intégration de ses besoins spécifiques** ;
3. la **rentabilité économique** de ces démarches est considérée comme l'une des conditions de leur succès.

(Les démarches BoP se différencient en cela du « social business » promu par le Prix Nobel de la Paix Muhammad Yunus, qui ne vise pas la profitabilité, et conduit au réinvestissement total des bénéfices éventuels).

Le CAS a souhaité étudier ces démarches originales, et, alors qu'elles prennent place essentiellement dans des pays en voie de développement appréhender leur possible transposition dans les pays développés.

Quelques exemples dans les pays du sud

Un programme d'accès aux soins : l'action d'Essilor en Inde

En 2003, Essilor - numéro un mondial de l'optique ophtalmique – lance dans les zones rurales de l'Inde des unités mobiles qui proposent à la population un examen gratuit, et éventuellement des lunettes à des prix très accessibles (en moyenne 6 €, avec un prix de base de 2 €). En 2010, ce sont 8 structures mobiles qui parcourent les zones rurales du pays.

Un nouveau produit : Chotukool

Le Chotukool est un système de réfrigération portatif commercialisé en Inde par Godrej and Boyce au prix de 69\$. En partenariat avec des chercheurs de la Harvard Business School, Godrej a déterminé que, plutôt que des réfrigérateurs de moindre qualité, les femmes (600 ont été associées à la recherche) avaient besoin d'une solution permettant de maintenir les aliments au frais pendant un jour ou deux en l'absence de réseau électrique. C'est sur cette base que Godrej a développé une sorte de glacière portable (moins de 8kgs), d'une contenance de 45 litres, alimentée soit par une batterie externe rechargeable, soit directement sur le courant (avec une consommation électrique équivalente à celle d'une ampoule). Le prix est moitié moins élevé que celui d'un réfrigérateur d'entrée de gamme. Godrej a d'ailleurs vendu près de 100 000 Chotukool en deux ans. L'entreprise a même reçu le 2012 Edison Award Gold Prize pour sa contribution aux innovations sociales.

Une transposition dans les pays du Nord ?

L'existence de ce qu'on nomme les pénalités de pauvreté pourrait justifier l'adaptation de tels programmes dans les pays du Nord.

En France, le taux de pauvreté relatif au seuil de 60 % du revenu médian se maintient à un niveau élevé, **environ 13,5 %** de la population française métropolitaine. Par ailleurs, les personnes pauvres subissent ce que l'on nomme des « **pénalités de pauvreté** », c'est-à-dire qu'elles sont conduites à dépenser davantage que les personnes plus aisées pour satisfaire des besoins de consommation similaires. Une récente étude réalisée par le Boston Consulting Group pour la Chaire HEC « Social Business / Entreprise et pauvreté » montre que le coût annuel de la double pénalité avoisinerait les 1000-1100 € pour les ménages pauvres, ce qui représenterait entre 9 % et 10 % de leur budget annuel ¹.

Ces éléments pourraient justifier la mise en place, dans les pays du Nord, de programmes BoP similaires aux pays du Sud. Ceux-ci toutefois se heurtent à plusieurs contraintes :

- La concurrence du low cost (plus développé que dans les pays du Sud)
- Le fait que le surplus d'image lié à la promotion de bop n'a pas besoin de programmes de grande ampleur.
- L'incertitude sur la rentabilité de ces programmes et sur leurs effets *pour tous les types de produits et dans tous les pays*.

Se développent alors plutôt, dans les pays du Nord, des programmes partenariaux, entre des associations, des entreprises et / ou des services publics, comme par exemple

Une offre de téléphonie solidaire initiée par SFR et Emmaüs Défi

Ne pouvant prétendre aux forfaits téléphoniques classiques, dont la dégressivité des prix est fonction des durées d'engagement contractuel, les personnes en situation de précarité recourent aux cartes prépayées, proportionnellement plus chères. L'action consiste donc à

¹ Boston Consulting Group (2011), « *Double peine* » de la pauvreté. Leviers et solutions à explorer par les entreprises pour désamorcer les mécanismes.

proposer des cartes à un tarif particulièrement adapté (5 € pour une heure de communications, soit un prix trois fois moins élevé que celui du marché²), en contrepartie d'un accompagnement social pour réduire durablement le montant des factures téléphoniques. Les bénéficiaires peuvent conserver leur numéro s'ils en avaient déjà un et, s'ils ne possèdent pas de mobile, s'en voir donner un de seconde main. Le dispositif est expérimenté à Paris depuis mars 2010, dans deux antennes du réseau Emmaüs Défi. Il est prévu que 500 personnes puissent bénéficier de cette offre de téléphonie solidaire.

Comme on le voit, ces dispositifs mobilisent plutôt des partenariats entreprises / associations ou entreprises / organismes sociaux (cas Malin avec la Croix Rouge, la branche famille et Blédina).

Ces initiatives, qui donnent accès à des biens de consommation à une population pour laquelle ils seraient sinon inaccessibles, pourraient alors bénéficier du soutien public au même titre que l'entrepreneuriat social.

• **Contact Presse**

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

² Depuis, Free mobile propose 60 minutes de communications et 60 SMS pour 2 € par mois, sans téléphone fourni.