



HAL
open science

Une analyse structurelle des conditions d'accès au RSA au prisme des obstacles et risques de renoncement

Nadia Okbani

► **To cite this version:**

Nadia Okbani. Une analyse structurelle des conditions d'accès au RSA au prisme des obstacles et risques de renoncement. Informations sociales, 2024, 1 (212), pp.68-77. <10.3917/inso.212.0068>. <hal-04834214>

HAL Id: hal-04834214

<https://hal.science/hal-04834214v1>

Submitted on 8 Apr 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Une analyse structurelle des conditions d'accès au RSA au prisme des obstacles et risques de renoncement

Nadia Okhani (Aix Marseille Univ, CNRS, LEST)

En France, depuis les années 2010, la dématérialisation des services publics et des démarches d'accès aux droits sociaux se déploie. Dans ce contexte et alors qu'elles sont plus précaires et dépendantes économiquement des prestations sociales, les classes populaires se trouvent parfois confrontées à plusieurs types d'obstacles dans leur parcours d'ouverture ou de maintien de droits. Ces difficultés structurelles multiplient les risques de nonaccès ou de renoncement aux prestations.

Les difficultés d'accès aux droits s'inscrivent dans une pluralité de causes et de facteurs (1). Certaines approches du non-recours ou du décrochage tendent à se centrer sur les comportements individuels, conduisant ainsi à questionner l'inadaptation de certains publics au système de protection sociale. À travers l'exemple du revenu de solidarité active (RSA), il s'agit au contraire d'étudier les modalités d'ouverture des droits afin de saisir en quoi la dimension structurelle (facteurs d'ordre institutionnel, administratif, gestionnaire et politique) des parcours d'accès aux droits influence les trajectoires des publics souhaitant les percevoir et dont la demande est inhibée, bloquée ou rejetée de façon transitoire ou permanente. Il convient ainsi d'analyser les conditions d'accès aux droits et d'identifier les empêchements rencontrés par les publics.

Cet article s'appuie sur différentes recherches conduites sur les problématiques d'accès aux droits et les effets de la dématérialisation des procédures (Deyille, 2023 ; Okhani, 2013a, 2013b, 2014, 2020). Il mobilise quelques extraits de courriels adressés par des publics des Caf, transmis par la Cnaf de manière anonyme dans le cadre d'un partenariat de recherche.

Des modalités d'accès aux droits sociaux conditionnées à des compétences administratives et numériques

L'approche structurelle des obstacles à l'accès aux prestations sociales interroge les modalités selon lesquelles les publics éligibles au RSA peuvent percevoir ce droit et dans quelles conditions.

1. *L'accès aux droits dématérialisés et sur rendez-vous. La quérabilité des droits sociaux (formulation d'une demande complète pour obtenir une prestation financière) implique de réaliser des démarches administratives et de fournir des documents pour justifier de sa situation. Ces procédures présupposent des compétences administratives, inégalement réparties au sein de la société, et freinant l'accès aux droits de certaines catégories de population.*

Depuis les années 2010, la dématérialisation des démarches administratives s'est imposée comme la nouvelle norme du service public. Au sein de la branche Famille de la Sécurité sociale, les démarches en ligne se déploient permettant de tester son éligibilité et réaliser les demandes de prestations sur le site www.caf.fr. Les formulaires Cerfa sous format papier disparaissent ainsi au profit de procédures dématérialisées devenues le principal mode d'interaction avec la Caf, explicitement rappelées lors de tentatives de prise de contact par téléphone, courriels ou visite au guichet. Parallèlement, la politique d'accueil des publics reconfigure l'organisation des guichets pour réduire leur nombre et réajuster leurs missions avec plusieurs niveaux d'accueil, afin d'adapter la relation de service et de favoriser l'autonomie des publics dans la gestion de leur dossier (Deyille, 2023).

D'une part, aux accueils en « espaces libre-service » des Caf, les visiteurs sont orientés vers des bornes numériques pour réaliser leurs démarches en ligne. Ils peuvent solliciter l'accompagnement d'un conseiller de service aux usagers (CSU) disposant d'une formation généraliste sur les prestations et sur l'utilisation du site internet de la Caf. Les CSU ne maîtrisent pas la gestion technique des droits et n'ont pas accès au traitement des dossiers. Ils délivrent des informations de premier niveau sur les démarches en ligne, telles que l'actualisation du dossier ou la prise de rendez-vous. D'autre part, pour les demandes plus

spécifiques, les publics peuvent solliciter (par téléphone ou par internet) un rendez-vous, afin d'être reçus par un technicien-conseil de la Caf maîtrisant la réglementation et la gestion des dossiers.

Il est par ailleurs possible de se rendre dans les espaces France services, qui visent à compenser la fermeture de différents guichets de services publics (préfecture, Caf, assurance maladie, etc.) en accompagnant les administrés dans les procédures dématérialisées. Les demandeurs de RDA peuvent être aidés dans leurs démarches en ligne par un conseiller France services disposant d'une formation généraliste. Ils sont en revanche rarement en lien direct avec un interlocuteur de la Caf capable de répondre à des questions techniques ou de débloquer des situations urgentes.

2. Des inégalités sociales de compétences administratives et numériques

Les procédures dématérialisées ne bénéficient pas aux classes populaires et précarisées (Bretcorne et Valenduc, 2009) dont les usages numériques sont restreints, en particulier en milieu rural (Pasquier, 2018). Le Baromètre du numérique 2021 estime que 29 % de la population n'a pas eu recours à l'e-administration au cours des douze derniers mois, avec une surreprésentation des inactifs et des ouvriers, de même que les personnes disposant d'un faible niveau de formation (Crédoc, 2021).

La dématérialisation des demandes de droits sociaux se révèle problématique pour les classes populaires précarisées, caractérisées par l'inactivité, l'instabilité de leurs revenus et les statuts atypiques d'emploi. Elles sollicitent plus fréquemment les prestations sociales – dont elles dépendent économiquement pour vivre – et sont ainsi dans l'obligation de rendre compte des fluctuations de leur situation. Pour autant, ces classes populaires entretiennent des rapports complexes à l'État, aux administrations, aux démarches, au langage technique et aux classifications administratives (Siblet, 2006 ; Dubois, 1999) et présentent aussi parfois des difficultés à l'écrit (Lahire, 2021). La généralisation des procédures en ligne opère un changement majeur, puisque les démarches passent désormais par l'écrit et moins par l'interaction administrative et l'explication orale, privilégiées par les classes populaires. Ces difficultés administratives se cumulent parfois à d'autres problématiques telles que l'illettrisme et l'illectronisme (Kesteman, 2020), qui constituent des obstacles à l'explicitation de leur situation ou à la transmission d'informations pertinentes pour le traitement de leur dossier.

La demande de droits sociaux est ainsi conditionnée à l'accès matériel à un équipement numérique et à internet, mais aussi à des prédispositions sociales inégalement réparties, relevant de compétences administratives (maîtrise de la langue française, de l'écrit, des prestations sociales, des procédures et des classifications) et numériques suffisantes (utiliser une boîte mail, des plateformes, scanner, transférer des pièces justificatives, etc.). Plusieurs travaux, dont les rapports du Défenseur des droits (2019), mettent en évidence les difficultés que rencontrent certains publics en situation de précarité ou d'isolement dans leur accès dématérialisé aux prestations sociales.

3. Une individualisation de la gestion des dossiers et des inégalités territoriales.

La norme de dématérialisation des demandes de droits sociaux s'inscrit dans une logique de réduction des effectifs et des moyens de gestion. Dans ce contexte, le travail technique et les compétences administratives et numériques – ordinairement détenues et exercées par des professionnels des services publics – sont délégués aux demandeurs dans une logique d'individualisation de la responsabilité de gestion de leurs dossiers. Les modalités d'accès aux droits au RDA sont ainsi conditionnées par des normes comportementales de renforcement des capacités individuelles, d'activation des publics et d'injonction à l'autonomie (Duvoux, 2012)⁽²⁾, complexifiant ainsi structurellement le parcours d'accès aux droits des moins dotés.

La transformation des modalités d'accès aux droits sociaux et la fermeture de certains guichets génèrent des transferts de la charge d'accompagnement des publics vers d'autres acteurs des collectivités territoriales (maisons départementales des solidarités, centre communaux et intercommunaux d'action sociale) et des associations de proximité, alors sollicitées par des publics en difficulté. Cette reconfiguration de la division locale du travail de production de droits (Deville, 2023) est variable selon les territoires et les relations interinstitutionnelles. Elle génère des inégalités qui se retrouvent notamment en milieu rural où la distance spatiale et sociale aux services publics est particulièrement marquée (Deville, 2018).

L'accompagnement des publics est variablement investi et réalisé par différents profils d'acteurs, plus ou moins en capacité de répondre aux demandes : travailleuses sociales, conseillères France services, professionnels de la médiation numérique, de l'animation sociale et socioculturelle, services civiques et bénévoles. Les observations réalisées révèlent que leurs conditions d'accueil, leurs pratiques et leurs compétences administratives, numériques et relationnelles sont très hétérogènes. Les publics peinent à se repérer parmi ces divers interlocuteurs et ce sur quoi ils peuvent effectivement les solliciter (Okbani, 2022).

Des empêchements (temporaires ou permanents) dans l'obtention d'une solution.

Dans les parcours d'accès au RSA, plusieurs types d'empêchements sont susceptibles de survenir à différentes étapes de la procédure, tant au moment de la demande ou de l'actualisation pour le maintien de la prestation que lors d'un changement de situation. Ces obstacles structurels relèvent des conditions d'accès à l'offre publique et de la gestion administrative des dossiers. Ils peuvent être de nature à générer des renoncements temporaires ou permanents aux droits sociaux du fait de l'usage de la plateforme en ligne, de la difficulté d'accès à un rendez-vous, du rapport à l'institution, à ses temporalités et à ses modes de gestion.

1. L'usage de la plateforme en ligne : l'art d'entrer dans des cases.

La demande de droits en ligne est parfois mise à l'épreuve de situations complexes nécessitant l'expertise technique d'un professionnel de la réglementation, mais aussi d'impossibilités techniques liées à la plateforme empêchant la procédure. En effet, en plus de blocages ponctuels du site, certains statuts d'emploi peuvent constituer des obstacles à la démarche. Par exemple, la présence d'un travailleur indépendant dans le foyer ne donne pas la possibilité d'effectuer un test d'éligibilité et une demande de RSA en ligne. Une personne ayant un double statut d'emploi - comme celui de salarié et d'auto-entrepreneur - est bloquée dès le début de sa démarche, car la plateforme ne donne la possibilité de déclarer qu'un seul statut. Cela conduit bien souvent le demandeur à interrompre la procédure, provisoirement ou à plus long terme, afin d'obtenir l'information ou de prendre rendez-vous avec un conseiller pour trouver une solution.

Par ailleurs, l'absence de relevé d'identité bancaire ne permet pas de finaliser la demande de RSA, alors même que les publics très précarisés peinent à obtenir un compte en banque et à faire valoir ce droit. Les types de revenus à renseigner dans la déclaration trimestrielle de ressources soulèvent également des interrogations (indemnités de transports ou de repas, revenus d'apprentissage, pension alimentaire, etc.). Enfin, déclarer la présence simultanée d'enfants en garde permanente et en garde alternée au sein d'un même foyer, dans le cas d'une famille recomposée par exemple, constitue également un frein potentiel. Ces différentes embûches sont susceptibles de générer des blocages de la demande, des appréhensions liées à la peur de se tromper, d'être pris pour un fraudeur ou de devoir rembourser des sommes indues.

2. Des obstacles à l'accès à un rendez-vous et à la résolution des problèmes. La fin de l'accueil permanent au guichet, remplacé par les rendez-vous, constitue pour certains un obstacle fondamental à la résolution des problèmes de demande et de gestion des droits, du fait de la difficulté d'obtention d'une rencontre (Défenseur des droits, 2019 ; Deville, 2023 ; Okbani, 2020).

La prise de rendez-vous par téléphone nécessite de disposer d'une ligne téléphonique, d'avoir son identifiant Caf et son mot de passe, ce qui peut constituer une entrave comme en témoigne cet extrait de courriel :

« Bonjour, Je m'excuse mais je n'ai pas trouver (sic) la bonne rubrique afin d'entrer en contact avec vous. J'ai été contacté cette semaine concernant mon suivi car nouvelle bénéficiaire du RSA, une conseillère m'a laissé (sic) un message vocal cependant, depuis je n'arrive pas à vous joindre afin de faire le point. Lorsque j'entre mon numéro d'allocataire par téléphone l'appel ne se poursuit pas surement une erreur de ma part, pourriez-vous s'il vous plait me recontacter ? » (3)

Àu téléphone, après avoir écouté un rappel d'orientation sur le site de la Caf et un message de prévention des incivilités, il est possible de joindre un agent pour solliciter un rendez-vous. Celui-ci sera accordé en fonction du motif de la demande, de l'impossibilité de réalisation de l'opération sur la plateforme et sous réserve de créneaux disponibles.

La prise de rendez-vous par internet nécessite d'être en possession d'un outil numérique, d'une connexion à internet et de disposer de compétences pour s'en servir. Plusieurs obstacles peuvent se présenter dans l'obtention d'une rencontre avec un agent compétent en matière de gestion des droits. Tout d'abord, lorsque l'on accède à l'espace de prise de rendez-vous, il faut sélectionner un motif parmi une liste préétablie (dont les termes sont variables d'une Caf à l'autre), par exemple, l'item « Je ne suis pas ou plus allocataire de votre Caf », donne lieu à un autre sous-motif à indiquer pour passer à l'étape suivante. Cela suppose d'être capable de qualifier sa situation, ce qui conduit certaines personnes à l'échec, notamment si le motif de la sollicitation n'est pas répertorié. Ces motifs sont hiérarchisés : certains réorientent vers la plateforme, d'autres proposent une rencontre auprès d'un partenaire, et d'autres encore donnent la possibilité d'un rendez-vous avec un agent de la Caf, en accueil physique, en visioconférence ou par téléphone.

La difficulté d'obtention d'un rendez-vous et le nombre insuffisant de créneaux proposés face à l'ampleur de la demande conduisent certains publics à chercher à savoir quels sont le jour et l'heure de mise en ligne des créneaux, afin d'augmenter leur chance d'obtenir une rencontre. Par ailleurs, le rendez-vous est parfois proposé dans un lieu d'accueil éloigné de plus de 50 km du lieu de résidence. Cela représente un coût non négligeable, voire une impossibilité pour certaines personnes précaires, qui ne disposent pas nécessairement de moyen de locomotion, comme le montre ce courriel d'allocataire :

« Bonjour Par ailleurs impossible d'avoir un rendez-vous à la Caf. Je me connecte tout (sic) les jours il n'y a jamais de rendez-vous en ligne (...) J'ai essayé à la Caf de Z pour un rendez-vous sur place impossible d'en avoir un sur le site. Ma situation est urgente »

La fermeture d'accueils de la Caf en milieu rural, où les classes populaires sont surreprésentées, contraint ainsi ces publics à se déplacer pour débloquer une situation complexe, alors qu'ils rencontrent parfois des problématiques de mobilité et de distance sociale et géographique par rapport à la ville.

Le filtrage des motifs de demande de rendez-vous et leur hiérarchisation, l'absence de créneaux disponibles et la nécessité de réitérer l'opération plus tard, sans certitude d'obtenir une rencontre - potentiellement éloignée du lieu de résidence - constituent des obstacles à l'accès à cette modalité de résolution des problèmes, susceptible de retarder, voire de compromettre l'ouverture des droits.

3. Fluctuations des temporalités de traitement des droits sociaux : tentatives de résolution et renoncement

Tous ces obstacles ne sont pas sans générer des tensions du côté des publics précarisés. Les enquêtes font état d'un mécontentement, d'un sentiment de peur et d'urgence face aux délais de traitement, et d'une crainte fondamentale d'une dégradation de la situation susceptible de conduire à des décrochages multiples : le nonaccès aux droits ou le remboursement d'indus est alors synonyme d'agio, d'impayé de loyer, d'expulsion locative, de surendettement et d'interdit bancaire, ce qui génère du stress, du désarroi, parfois aussi des souffrances psychiques. Ces deux extraits de courriels illustrent ces problématiques :

« Bonjour En janvier j'ai eu zéro de revenu, en février et mars X€ de Pôle Emploi, j'ai plusieurs retards de loyers et je suis expulsé fin juin. C'est pourquoi j'ai besoin du paiement RSA svp car sinon je vais finir dans la rue ! Et je n'ai presque rien pour manger non plus. »

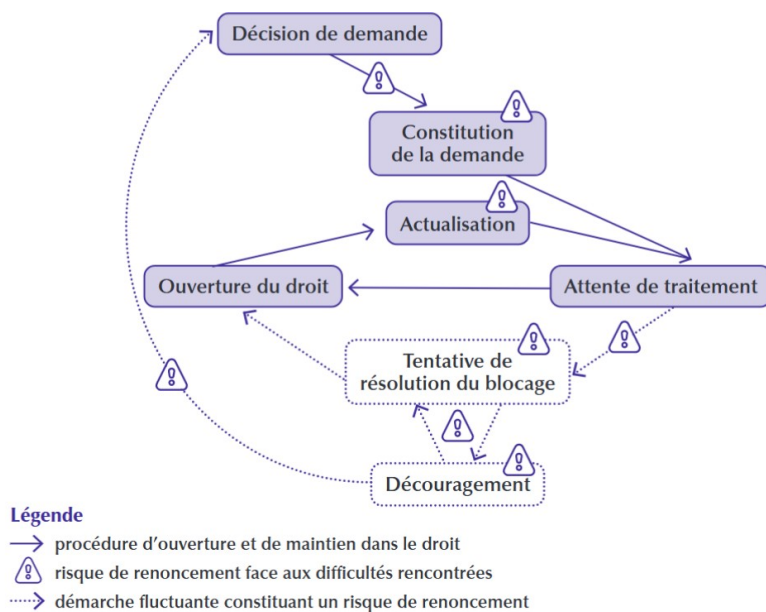
« Je pense que il faut pas X mois pour traiter les dossiers et encore c'est pas fait encore vous attendez quoi que je me suicide par désespoir je vis avec rien vous poussez les gens à bout vous en rendez pas compte ce qu'on subit je paye mon loyer de X€ j'ai plus rien pour vivre je peux même pas faire mes courses parce que tt simplement vous faite pas en sorte au gens de sens sortir vive la France »

De mauvaises expériences de dette à rembourser (indu) à la suite de contrôles ou à des erreurs d'allocataires ou de la Caf, impliquant des diminutions ou des irrégularités de prestations, génèrent une faible confiance en l'institution qui conduisent certains à renoncer. Cela a été particulièrement prégnant pendant la période de mise en œuvre de la réforme des aides au logement début 2021, comme en témoigne cet extrait d'entretien avec une technicienne-conseil de la Caf, spécialisée dans la gestion des dossiers complexes :

« Avec les allocations logements, qui maintenant ont été trimestrialisées, ça a été la cata, on a versé des sommes et après on leur faisait un indu et on n'était pas en capacité de leur expliquer ce qui s'était passé sur le dossier, du coup certains ne veulent plus en entendre parler. Quelque part on se désresponsabilise, les données sont transmises par les autres institutions : Pôle Emploi, le fichier employeur (...). Le dossier est mis à jour automatiquement comme si tout était bon et s'il y a une erreur c'est à l'allocataire de le signaler et de justifier de sa situation. »

Les parcours d'accès aux droits se caractérisent ainsi par différentes phases. Les modalités et les conditionnalités de la demande, les temporalités et les procédures variables de traitement des dossiers génèrent un cycle d'ouverture du droit (voir le schéma) plus ou moins long et éprouvant pour les publics, et marqué par différents risques de renoncement et de décrochage.

Cycle d'ouverture du droit et risques de renoncement



Le cycle d'ouverture du droit se caractérise par une phase de décision puis de constitution de la demande, dont la complexité varie en fonction des obstacles soulignés (situations et prédispositions sociales, compétences). S'ensuit alors une phase d'attente de traitement du dossier marquée par des interrogations sur le délai face à l'urgence pour les plus précarisés. Lorsque le demandeur reçoit une notification explicitant un blocage ou la nécessité de joindre des informations complémentaires, mais aussi lorsqu'il estime que le dossier aurait dû être traité, s'enclenche alors plus ou moins rapidement une phase de tentative de résolution du

problème. Le demandeur essaie de répondre aux sollicitations ou prend contact avec la Caf afin de trouver une solution. En l'absence de résolution s'ouvre alors une phase de découragement, marquée par un sentiment d'échec, d'incompréhension et d'incompétence. Cette phase donne alors lieu à un autre cycle de demande ou génère du renoncement temporaire, voire permanent, comme en témoigne ce courriel :

« Bonjour, Bravo, vous avez gagné. Je ne vous demanderai plus rien. Je suis trop fatiguée. Le plus malheureux dans cette situation est que la personne qui lira ceci n'y est pour RIEN. Mais moi, j'abandonne. »

La dématérialisation des demandes de prestations, le réaménagement des accueils sur rendez-vous et la reconfiguration de la division locale du travail d'accompagnement des publics constituent des éléments structurants des conditions d'accès aux droits, à la fois marqués par des inégalités territoriales et de répartition des compétences administratives et numériques. Les obstacles générés sont de nature à freiner l'ouverture et le maintien des droits de certains publics précarisés dans l'impossibilité de se conformer à ces normes, voire à provoquer leur décrochage. Cette approche structurelle des modalités d'accès aux droits et des conditions d'obtention d'une interaction administrative met en lumière des inadaptations de l'offre aux destinataires du RSA. Elle révèle en quoi l'accès aux droits ne peut pas uniquement être envisagée dans une perspective individualisante, renvoyant la responsabilité aux publics, puisqu'il s'agit d'une problématique collective portée par des mouvements sociaux comme celui des Gilets jaunes. Ce sujet est aussi désormais investi par des acteurs associatifs particulièrement confrontés à ces obstacles dans l'accompagnement des publics, ce qui contribue à la politisation et à la contestation des conditions d'accès aux droits sociaux.

Notes

1 – Voir dans ce numéro l'article de Nicolas Duvoux et Pierre Gravoin, p. 59.

2 – Il s'agit de comportements explicitement attendus par les institutions auxquels les allocataires du RSA sont enjoins de se conformer, comme la recherche active de travail (Duvoux, 2012) ou la réalisation de démarches en ligne.

3 – Les fautes d'orthographe des courriels présentés dans cet article n'ont pas été corrigées, afin d'illustrer le propos et le rapport à l'écrit des personnes citées

Bibliographie

- Bretcerne P. et Valenduc G., 2009, *Les compétences numériques et les inégalités dans les usages d'internet. Comment réduire ces inégalités ?* Les cahiers du numérique, 5(1), p. 45-68.
- Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), *Baromètre du numérique*, 2021, Paris, Crédoc, 348 p.
- Défenseur des droits, 2019, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, en ligne, www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd_rapport_dematerialisation_2019_20190403.pdf
- Deville C., 2018, *Les chemins du droit. Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural*, *Gouvernement et action publique*, 7(3), p. 83-112.
- Deville C., 2023, *L'État social à distance : dématérialisation et accès aux droits des*

classes populaires rurales, éditions du Croquant, 330 p.

- *Dubois V.*, 1999, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, *Economica*, 202 p.
- *Duvoux N.*, 2012, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté précarité et politiques publiques*, Paris, *Seuil*, « *La République des idées* », 112 p.
- *Kesteman N.*, 2020, *Entre illettrisme et illettronisme. Les nouveaux publics à faible autonomie administrative*, *Revue des politiques sociales et familiales*, 135(1), p. 65-73.
- *Lafire B.*, 2021, *Culture écrite et inégalités scolaires. Sociologie de l'« échec scolaire » à l'école primaire*, Lyon, *Presses universitaires de Lyon*, 308 p.
- *Okbani N.*, 2013a, *Le non-recours au RSA activité : étude exploratoire en Gironde*, Dossier d'études CNAF, *Vol.* 164.
- *Okbani N.*, 2013b, *Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ?* *Revue française des affaires sociales*, 4, p. 34-55.
- *Okbani N.*, 2014, *Le non-recours au RSA activité et les mécanismes d'accès aux droits : « non-choix » et arbitrages des usagers face au RSA activité et au services de la CAF*, Dossier d'études CNAF, *vol.* 173, p. 41-62.
- *Okbani N.*, 2020, *Le travail social à l'épreuve du numérique, rapport intermédiaire de recherche*, *IRES Paca-Corse*.
- *Okbani N.*, 2022, *Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social*, *Informations sociales*, 205, p. 38-46.
- *Pasquier D.*, 2018, *L'Internet des familles modestes. Enquête dans la France rurale*, Paris, *Presses des Mines*, 221 p.
- *Siblot Y.*, 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, *Les Presses de Sciences Po*, 347 p.