

ENTRAVES DANS L'ACCÈS À LA SANTÉ

LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE 2019
SUR LE DROIT À L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT

RAPPORT D'ENQUÊTE

INTERASSOCIATIF - AVRIL 2023



L'Aide Médicale d'État (AME) est un dispositif public qui permet aux personnes étrangères en situation irrégulière sur le territoire français de bénéficier d'une couverture santé. Malgré ses imperfections, elle constitue un véritable filet de santé publique permettant à une population très exposée, un accès minimum aux services de soins sans reste à charge. Pourtant, seules 51 % des personnes éligibles sont effectivement couvertes par l'AME¹.

Les obstacles administratifs et la méconnaissance du dispositif entravent l'accès aux droits des personnes. **Plusieurs organisations de la société civile réclament une simplification de l'accès à l'AME**, notamment en incluant ce dispositif au régime général de la Sécurité sociale. Mais elles sont loin d'être entendues : **l'AME se détériore, réforme après réforme.** En 2019, le gouvernement, sous l'influence du ministère de l'Intérieur, a encore complexifié l'accès à l'AME, notamment en introduisant un délai minimum de 3 mois de présence en situation irrégulière sur le territoire et en imposant un dépôt physique des premières demandes.

1. IRDES, Enquête Premiers Pas, 2019.

Constatant des difficultés croissantes pour les publics que nous accompagnons, nos organisations ont mené l'enquête pour documenter l'ampleur des dysfonctionnements rencontrés dans leurs parcours administratifs. **Notre constat est sans appel et met en évidence une importante détérioration de l'accès à l'AME à travers un cumul d'obstacles administratifs rendant très difficile l'accès aux agences CPAM.** Les conséquences sont lourdes :

64% des personnes interrogées ont rencontré des difficultés pour se soigner faute de couverture santé. Parmi elles, 7 sur 10 ont renoncé aux soins.

Nous n'avons pas attendu cette enquête pour interpeller les services départementaux et nationaux de l'assurance maladie, malheureusement sans obtenir aucune avancée jusqu'ici. **Nous tirons une nouvelle fois le signal d'alarme à travers cette publication, en accompagnant la restitution de nos résultats de recommandations concrètes pour mettre un terme aux dysfonctionnements identifiés.**

QUELQUES MOTS SUR LA MÉTHODE

UNE ENQUÊTE INTERASSOCIATIVE POUR OBJECTIVER LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS À L'AME EN ÎLE-DE-FRANCE

Plusieurs dispositifs de recueils de données ont été mis en place afin d'articuler une approche quantitative et qualitative et de croiser différentes sources d'information :

- **Un recueil d'informations en ligne via le site de l'Assurance maladie [ameli.fr](https://www.ameli.fr) et la plateforme de prise de rendez-vous [clicRDV.com](https://www.clicRDV.com)** afin d'étudier la couverture territoriale des agences CPAM qui reçoivent les demandes AME en Île-de-France, ainsi que leurs modalités d'accueil et de prise de rendez-vous.

- **Un « testing téléphonique » du 3646** (numéro payant de l'assurance maladie par lequel doivent passer les personnes pour entamer leurs démarches et prendre rdv) auprès de différentes CPAM franciliennes afin d'évaluer l'accessibilité du service, ainsi que la qualité des renseignements obtenus pour ouvrir ses droits à l'AME. Entre le 10 et le 16 janvier 2023, 40 enquêteur·rices bénévoles se sont mobilisé·es pour passer 271 appels auprès de 4 services départementaux d'assurance maladie préalablement identifiés (75, 93, 94 et 95).

- **Un questionnaire à destination des usager·es sortant de la CPAM de la Courneuve**, unique agence de Seine-Saint-Denis dédiée aux demandes AME, afin de recenser les obstacles rencontrés dans l'accès à leurs droits et de recueillir leurs témoignages. Entre le 24 janvier et le 3 février 2023, 30 enquêteur·rices bénévoles, accompagné·es d'interprètes, se sont mobilisé·es durant 6 demi-journées pour obtenir les retours de 258 personnes concernées par une demande d'AME.



1 / DÉPOSER SA DEMANDE : UNE COUVERTURE TERRITORIALE TRÈS INSUFFISANTE

La dernière réforme de l'AME a rendu obligatoire le dépôt physique des premières demandes au guichet des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

Chaque CPAM organise l'accueil du public avec une marge d'autonomie, conduisant à une disparité d'accès aux droits très forte selon les départements, en matière de couverture territoriale (fig. n°1).

La limitation des dépôts à certaines agences de la CPAM engendre des difficultés considérables en rallongeant et en complexifiant les trajets des usagers :

- En utilisant les transports en commun, les personnes en situation irrégulière risquent l'interpellation en cas de contrôle policier.
- Elles doivent interrompre leur activité professionnelle pour une demi-journée, subissant une perte de revenus en conséquence.

La CPAM de la Seine-Saint-Denis est clairement la plus mauvaise élève des différents départements franciliens.

Une seule agence sur l'ensemble du 93 est dédiée à l'accueil des primo-demandeur·ses : La Courneuve. Plus d'une personne interrogée sur trois a mis plus d'une heure pour arriver jusqu'à l'agence.

L'Assurance maladie promet le développement des partenariats avec France Services sur tout le territoire, mais cela est encore loin d'être effectif sur les départements franciliens. De plus, ces accueils ne compenseront pas les agences CPAM, ni en nombre ni en niveau d'expertise.

D'après nos constatations, les équipes des guichets de France Services ne sont pas formées à accompagner des usagers dans l'ouverture de leurs droits à l'AME.

REVENDEICATION N°1

Nos organisations réclament la possibilité pour les demandeur·ses de déposer les demandes d'AME dans toutes les agences d'assurance maladie de chaque département.

FIGURE N°1

MODALITÉS DE DÉPÔT DES DEMANDES AME DANS LES DIFFÉRENTS DÉPARTEMENTS D'ÎLE-DE-FRANCE (JANVIER 2023)

CPAM PAR DÉPARTEMENTS	AGENCES AVEC DÉPÔT AME POSSIBLE	MODALITÉS DE DÉPÔT DE PREMIÈRE DEMANDE	MODALITÉS DE RETRAIT DE LA CARTE AME	QUALITE DE L'INFORMATION SUR AMELI.FR
75	2 sur 11	Sans RDV	Sans RDV, dans une agence indiquée sur le courrier d'accord	☹️
77	11 sur 11	Sur RDV, via le 3646	Sur RDV, via le 3646	☹️ ☹️
78	14 sur 14	Sans RDV	Sans RDV, dans une agence indiquée sur le courrier d'accord.	☹️ ☹️
91	1 sur 14	Sur RDV, via le 3646. RDV téléphonique préalable nécessaire pour obtenir un RDV en agence	Sans RDV, à l'agence de Corbeil-Essonnes	☹️
92	12 sur 12	Sans RDV	Sans RDV, à l'agence de Nanterre	☹️
93	1 sur 12	Sur RDV, via le 3646 ou à l'agence de La Courneuve	Sur RDV, via le 3646 ou le site clicRDV.com	☹️
94	5 sur 12	Sur RDV, via le 3646, le site clicRDV.com	Sans RDV, à l'agence de Créteil	☹️ ☹️
95	3 sur 16	Sur RDV, via le 3646, le site clicRDV.com ou sur présentation en agence	Sans RDV, dans une agence indiquée par courrier	☹️

2 / OBTENIR UN RDV : UN LABYRINTHE SANS FIN

Sans aucune directive en ce sens, la quasi majorité des CPAM d'Ile-de-France imposent une prise de RDV, par internet ou par téléphone, pour venir déposer son dossier, et dans certains départements pour venir retirer sa carte (fig.n°1).

Cela constitue une entrave majeure d'accès aux droits pour un public en situation de grande précarité, confirmant les résultats de plusieurs études récemment menées à ce sujet².

1. UN MANQUE D'INFORMATIONS CRIANT

Nous constatons de multiples obstacles à l'obtention d'informations fiables :

- Manque d'accessibilité et changements fréquents des informations concernant les lieux et les modalités de dépôt des demandes d'AME,

2. Voir notamment DEFENSEUR DES DROITS, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, Rapport, Février 2022. INC, *Services publics. Allô ? Débranchez !*, 60 millions de consommateurs, n°588, Février 2023, pp.8-15.

- Fermeture des guichets des CPAM, dans un contexte de dématérialisation des services publics,
- Cantonnement des personnes qui sollicitent l'AME à certaines agences seulement
- Informations erronées transmises par les agent·es de sécurité à l'entrée des agences CPAM.

TÉMOIGNAGE

Une usagère rencontrée devant l'agence de La Courneuve (93) témoigne : *“J'ai besoin de voir le docteur, je n'ai plus de traitement depuis 3 semaines. J'habite à 45 minutes, et j'ai du mal à me déplacer. C'est la deuxième fois que je viens, mais je n'ai toujours pas réussi à retirer ma nouvelle carte AME. Pour mes précédents renouvellements j'y arrivais sans problème, mais je ne comprends pas les nouvelles procédures. Je n'ai pas internet, et je n'ai pas les moyens de charger des crédits sur mon portable. Heureusement une personne a pris RDV pour moi avec son téléphone. Je dois revenir dans 10 jours.”*

Par ailleurs, les CPAM du 93, 94 et 95 ont mis en place une plateforme de prise de RDV en ligne (clicRDV.com) qui nécessite de pouvoir lire et écrire le français, et d'avoir accès à Internet, ce qui est loin d'être toujours le cas pour les publics concernés par l'AME.

2. LE 3646 : UN NUMÉRO INSUFFISAMMENT JOIGNABLE ET DES RENSEIGNEMENTS TROP SOUVENT ERRONÉS

a. UNE ACCESSIBILITÉ LIMITÉE

Seul canal de prise de RDV pour le dépôt d'une demande d'AME auprès de certains départements, le 3646 est difficilement joignable. Selon les résultats de notre testing, le taux de décroché est variable selon les départements (fig. n°2).

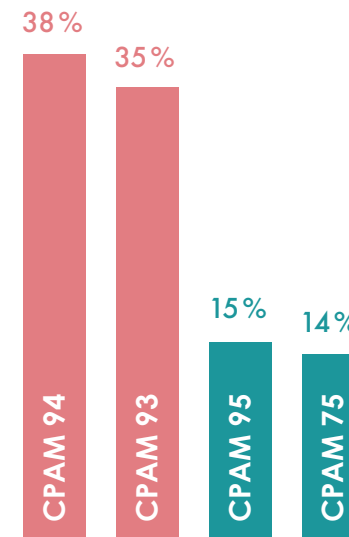
Jusqu'à plus d'un appel sur trois n'aboutit pas pour les CPAM de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Il est fréquent d'attendre entre 20 et 45 minutes selon les départements concernés pour espérer que l'appel soit effectivement décroché.

De plus, le 3646 ne propose pas de service d'interprétariat, barrière supplémentaire pour les personnes allophones. Enfin, le coût (prix d'un appel local) pour des personnes qui ne possèdent pas de forfait téléphonique illimité représente un frein de plus dans l'accès au service.

FIGURE N°2

TAUX D'APPELS NON DÉCROCHÉS PAR DÉPARTEMENT DURANT LES HORAIRES D'OUVERTURE DU SERVICE



Champ : ensemble des appels passés (N=271) / Lecture : 35% des appels passés auprès de la CPAM de Seine-Saint-Denis (93) n'ont pas abouti.

b. UN TAUX DE RÉPONSES SATISFAISANTES BEAUCOUP TROP BAS

La qualité des informations apportées sur l'AME par les interlocuteur·rices du 3646 n'est pas satisfaisant :

- **Insuffisance des renseignements fournis concernant les conditions légales d'ouverture de droits à l'AME** (fig. n°3).

Les conditions (résidence irrégulière de trois mois, seuil de ressources), pourtant cumulatives, sont évoquées de manière assez variable.

Seulement un peu plus d'un appel sur trois aborde la condition d'irrégularité du séjour pour la CPAM 93 (38%), et un peu plus d'un appel sur quatre celle du plafond de ressources nécessaires pour la CPAM 94 (26%).

Dans plus d'un appel sur 10, aucune condition n'est mentionnée (20% des appels pour la CPAM 93), et l'appelant·e est renvoyé·e vers le site ameli.fr, sur lequel les informations ne sont pas accessibles (cf. fig. n°1).

- **Insuffisance des informations délivrées concernant les formalités à remplir pour déposer une première demande d'AME.**

Le dossier de demande d'AME doit contenir un certain nombre de pièces justificatives (identité, résidence, ressources). Leur mention fait l'objet de grandes disparités selon les services départementaux du 3646. Ainsi, pour la CPAM de Seine-Saint-Denis le taux de réponses satisfaisantes atteint seulement :

- 71 % pour le justificatif d'identité ;
- 60 % pour celui de résidence ;
- 51 % pour celui des ressources.

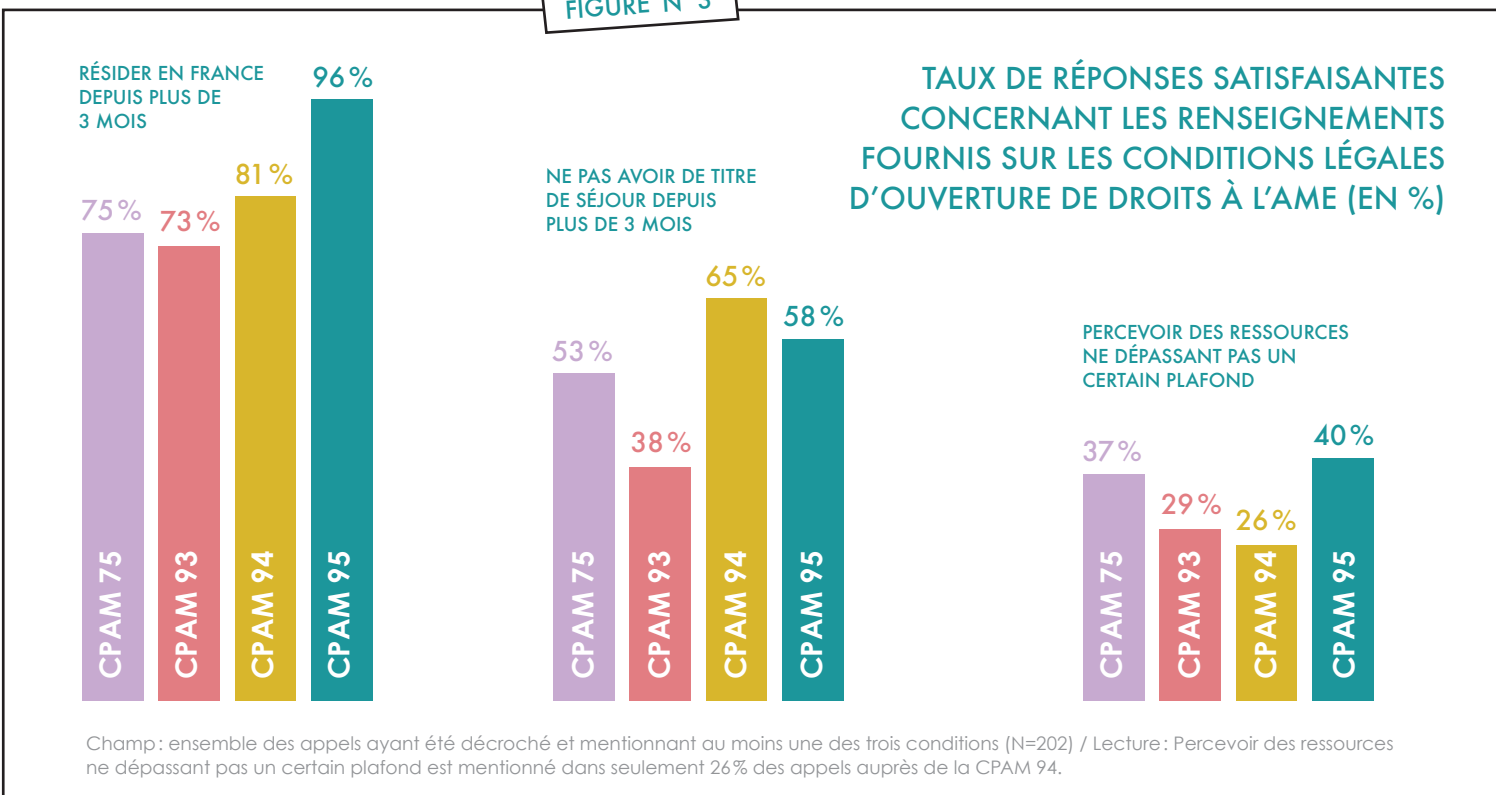
L'obligation de se présenter physiquement au guichet des CPAM pour déposer sa première demande, n'est pas mentionnée lors d'un appel sur trois.

Les réponses erronées ou incomplètes ont des conséquences graves pour les parcours administratifs des personnes. Les CPAM pointent souvent la surcharge de travail liée aux multiples sollicitations, mais cette situation résulte bien souvent des informations parcellaires communiquées aux usager·es.

- **Fortes lacunes dans l'orientation vers des dispositifs d'accès au soin pour les personnes ne disposant pas d'une couverture maladie.**

Seulement 4% des interlocuteur·rices CPAM (7 appels sur 202 décrochés) orientent vers les permanences d'accès aux soins de santé (PASS), qui sont des dispositifs de prise en charge médico-sociale pour les personnes en situation de précarité sociale.

FIGURE N°3



4. RDV POUR DÉPOSER SON DOSSIER : DES ÉCHÉANCES BIEN TROP LOINTAINES

Les délais d'attente du RDV pour déposer un dossier à la CPAM constituent un nouvel obstacle : **anticiper une échéance de RDV souvent lointaine peut apparaître bien incertain quand l'enjeu est de survivre au jour le jour.**

Et pourtant il y a souvent urgence : les personnes qui entament des démarches sont déjà souvent malades, et ont besoin d'une couverture santé.

Entre le 10 et le 16 janvier, il faut en moyenne 10 jours pour obtenir un RDV afin de déposer sa demande auprès de l'agence de Créteil (94), et 15 jours pour celle de Sarcelle (95), 20 jours pour celle d'Argenteuil (95), et jusqu'à 24 jours pour celle de Cergy (95).

Dans nos pratiques quotidiennes d'accompagnement, nous constatons des variabilités encore plus fortes dans la disponibilité de RDV : de quelques jours jusqu'à deux mois et demi.

Alors qu'un·e usager·e de l'assurance maladie peut se présenter sans RDV dans l'agence la plus proche de chez lui·elle pour un dépôt de dossier ou envoyer un dossier par courrier, **une personne concernée par l'AME doit non seulement prendre RDV mais en plus subir des délais d'attente pour simplement déposer son dossier.**

REVENDECTION N°2

Nos organisations réclament la mise en place de la possibilité de déposer les demandes d'AME sans RDV, afin de simplifier les parcours labyrinthiques actuels qui entravent l'accès aux droits et à la santé.

3 / OUVRIR SES DROITS : UN ACCUEIL INADAPTÉ EN AGENCE

L'accueil physique au guichet des CPAM n'est globalement pas adapté aux personnes concernées par l'AME.

Les résultats de notre enquête par questionnaire à la sortie de l'agence de la Courneuve montrent l'ampleur des dysfonctionnements auxquels se heurtent les personnes concernées.

1. PREMIÈRE DEMANDE D'AME : UN PARCOURS SEMÉ D'EMBÛCHES

Parmi les personnes interrogées, 60 se sont présenté·es pour déposer leur première demande d'AME auprès de l'agence.

Moins de la moitié d'entre elles ont réussi à déposer leur dossier (45%), dont 6 sur 10 ont dû venir à plusieurs reprises pour enfin y parvenir (cf. fig. n°4).

Pour celles qui n'ont pas réussi :

- **Le premier motif de refus est le dossier incomplet (plus d'une personne sur trois),** à mettre en lien avec la difficulté à obtenir des informations de qualité pour constituer son dossier.

- **Le deuxième motif provient d'un refus d'entrer dans l'agence opposé par le vigile à l'entrée (près d'une personne sur cinq),** ce qui constitue une obstruction particulièrement manifeste d'accès à un service public.

Durant notre enquête, nous avons par ailleurs été témoins à plusieurs reprises d'altercations entre le vigile et les personnes qui se présentent à l'agence.

Ces tensions sont provoquées par l'organisation de l'accueil des personnes relevant de l'AME.

La CPAM 93 reçoit les demandeur·euses uniquement dans cette agence dédiée où il·elles sont accueillies en premier lieu par un vigile portant un brassard jaune «sécurité», où aucun service d'interprétariat n'a été mis en place et où les retards ne doivent pas excéder dix minutes.

2. RETRAIT DE LA CARTE AME : EN FINIR AVEC L'ABSENCE D'INFORMATION

Nous avons également recueilli des questionnaires auprès de 164 personnes venues retirer leur carte AME (première demande ou renouvellement, la carte AME devant être renouvelée chaque année) auprès de l'agence.

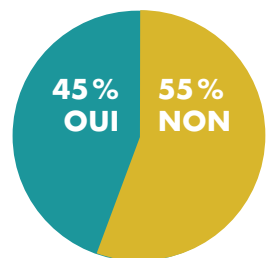
Plus d'une personne sur trois n'a pas réussi à obtenir sa carte (37,2%). La principale raison (67,2%) étant l'absence de mention de l'obligation de prise de RDV sur le courrier annonçant que la carte était prête (cf. fig. n°4).

Même constat pour les personnes qui ont réussi à retirer leur carte: la moitié d'entre elles a dû se déplacer plusieurs fois pour venir retirer sa carte, par défaut d'information de la CPAM.

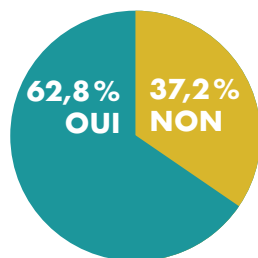
REVENDEICATION N°3

Nos organisations réclament l'accueil inconditionnel des personnes concernées par des démarches AME dans toutes les agences de proximité des CPAM, et la mise en place de dispositifs appropriés afin de faciliter leur accès à l'information et favoriser leur autonomie dans leurs démarches (interprétariat, brochures d'information, formation des agent·es).

FIGURE N°4



DÉPÔT DE DOSSIER



RETRAIT DE CARTE

POURCENTAGE DE PERSONNES AYANT RÉUSSI À DÉPOSER UN DOSSIER OU À RETIRER LEUR CARTE AME À L'AGENCE DE LA COURNEUVE

SANS PAPIERS, MAIS PAS SANS DROITS À LA SANTÉ !

- MANQUE D'INFORMATION SUR LES CONDITIONS D'ACCÈS
- MANQUE D'INFORMATION SUR LES FORMALITÉS À REMPLIR
- MODALITÉS DE DÉPÔT COMPLEXES ET HÉTÉROGÈNES
- DIFFICULTÉS DES PRISES DE RDV DANS UN CONTEXTE DE DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS
- ÉLOIGNEMENT GÉOGRAPHIQUE DES POINTS D'ACCÈS
- CONDITIONS D'ACCUEIL INADAPTÉES

L'Assurance Maladie ne permet pas de garantir l'accès au droit pourtant fondamental à une couverture santé pour les personnes étrangères sans titre de séjour.

Nos organisations dénoncent fermement l'ensemble des obstacles administratifs qui font du parcours d'accès à l'AME un vrai dédale, encourageant le retard, voire le non-recours aux soins.

Pourtant, des solutions existent: nous réclamons l'accueil inconditionnel et sans rendez-vous de l'ensemble des usager·es, sans distinction de leur situation administrative, dans l'ensemble des agences de proximité, et dans des conditions adaptées.

Coordination de l'enquête : Salimata Sidibé (Médecins du Monde), Matthias Thibeaud (La Cimade), Sarah Pertinand (Dom'Asile), Didier Maille et Chiara de Pascalis (Comede), Guillaume Bellon (Secours Catholique 93). Merci à l'ensemble des bénévoles et salarié·es de nos associations pour leur contribution à l'enquête, à François Emery et Caroline Izambert pour leur soutien, et à Cécile Kojima pour l'édition du document.