



*Recherche-actions pour réduire le non-recours
aux prestations sociales*


21 novembre 2014



SGI IAP Secrétariat général
pour la modernisation
de l'action publique
www.modernisation.gouv.fr



- 1 Contexte, objectifs et méthodologie de la recherche-action
- 2 Principaux enseignements issus de l'enquête auprès d'usagers non recourants
- 3 Présentation des éléments de diagnostic issus de l'enquête institutionnelle
- 4 Pistes de solutions expérimentées et axes d'amélioration visant à réduire le non recours
- 5 Synthèse et conclusion



2

SGI IAP Secrétariat général
pour la modernisation
de l'action publique
www.modernisation.gouv.fr

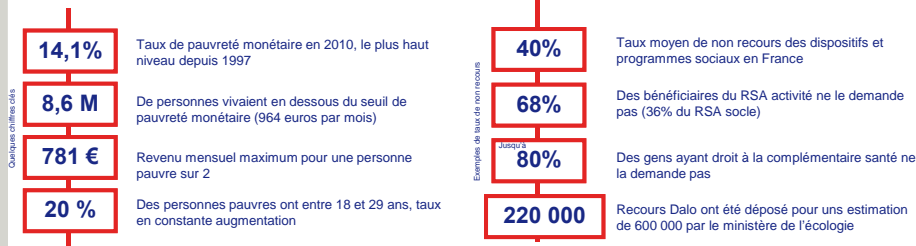
1. Contexte de la mission

Une communication sur les chiffres de la pauvreté faisant face à ceux du non recours

La présentation des résultats de la dernière enquête INSEE sur la pauvreté en France met en avant des chiffres alertant l'opinion



Les taux de non recours posent la question du traitement de ces personnes en situation de forte précarité



Le traitement des causes du non recours représente donc une mesure importante du programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

3

SGIIAP Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique www.modernisation.gouv.fr

1. Les objectifs de la mission de recherche-action

Notre compréhension du problème :

Selon les dispositifs, certaines catégories de la population, en situation de pauvreté (selon les critères de l'Insee) n'ont pas recours aux prestations sociales, alors qu'elles peuvent leurs être explicitement destinées et qu'elles peuvent sensiblement améliorer leurs conditions de vie

⇒ Le profil des non-recourants serait différent selon la prestation étudiée

⇒ 3 raisons majeures, dont l'importance semble varier selon le dispositif, expliquent le non-recours : la non-connaissance, la non-demande, et la non-réception.

La problématique :

- Qui sont les non-recourants?
- Quels sont les motifs de non-recours?
- Quelles actions peuvent diminuer ce non-recours?

L'objectif de la mission :

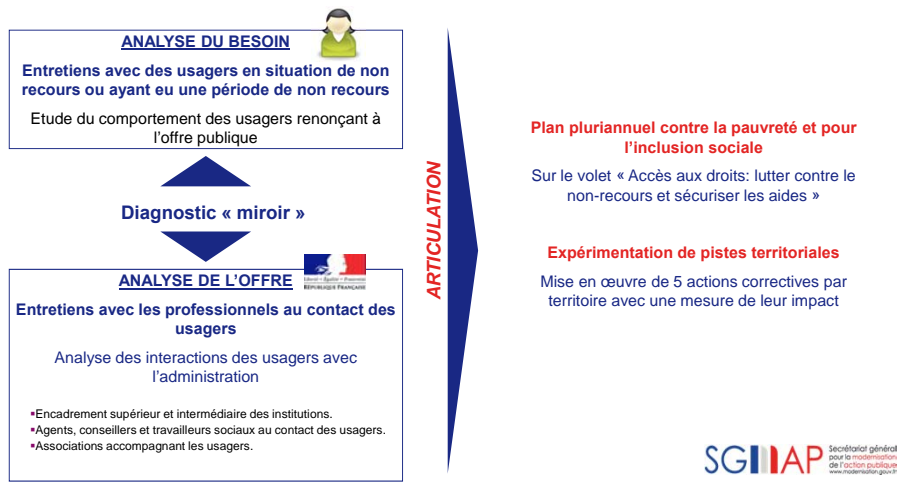
Identifier des mesures opérationnelles destinées à réduire le non-recours aux prestations sociales

4

SGIIAP Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique www.modernisation.gouv.fr

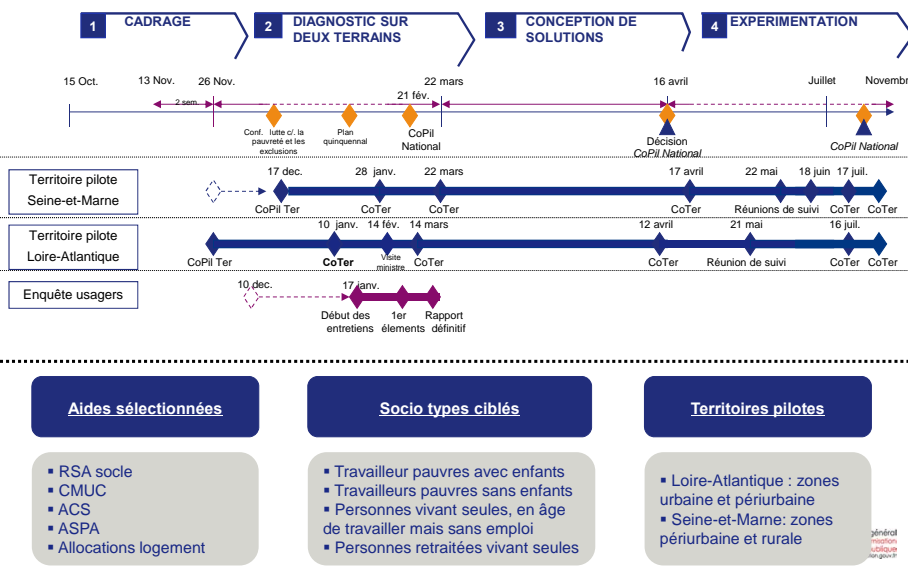
1. Méthodologie globale du projet de recherche-action

Un diagnostic terrain a été mené plaçant l'utilisateur au cœur de l'analyse, en s'intéressant tant à son expérience, qu'à ses interactions avec l'administration, et permettant d'affiner le profil des « non-recourants »



5

1. Périmètre de la recherche-actions pour réduire le non-recours aux prestations sociales



6

1. Les organismes rencontrés et le déroulement des entretiens

Trois types d'entretien ont été menés:

- Encadrement supérieur et intermédiaire des institutions
- Agents, conseillers et travailleurs sociaux au contacts des usagers
- Associations accompagnant les usagers

Entretiens avec l'encadrement supérieur et intermédiaire

- Présentation des structures et de leur réseau d'accueil
- Détail des aides et des processus de traitement des demandes des usagers (formulaires, P.J, procédures etc.)
- Partenariats existants entre les différentes institutions
- Partage des initiatives et démarches ayant pour objectif de réduire le non-recours
- Identification de premières causes de non-recours aux prestations

Entretiens avec agents, conseillers et travailleurs sociaux au contacts des usagers

- Amélioration de la compréhension des processus
- Identification des parcours usagers entre les différents organismes
- Identification des difficultés rencontrées par profils d'utilisateur
- Enrichissement de la compréhension des causes sur le non recours, notamment par le partage de cas concrets de personnes ayant été en situation de non-recours

Entretiens avec les associations

- Présentation de l'activité de l'association et les populations accueillies
- Appréhension des coopérations entre associations
- Appréhension de l'état d'esprit et les difficultés des profils des personnes qu'elles accompagnent

7

- 1 Contexte, objectifs et méthodologie de la recherche-action
- 2 Principaux enseignements issus de l'enquête auprès d'usagers non recourants
- 3 Présentation des éléments de diagnostic issus de l'enquête institutionnelle
- 4 Pistes de solutions expérimentées et axes d'amélioration visant à réduire le non recours
- 5 Synthèse et conclusion

8

2. Les principaux enseignements de l'enquête auprès d'usagers (1/3)

« Euh... le RSA, c'est une allocation familiale pour moi... »

« D'après les « on dit », ça tourne autour de 300 et quelques, peut-être 400 €uros »

Un niveau de connaissance faible et une image disparate des différentes aides

« Ben apparemment, mes revenus... enfin... j'étais pas au courant... apparemment, je pense qu'il y a un minimum, et moi je touche au-delà. Enfin d'après moi... »

- Un niveau de connaissance assez bas, et même quand les interviewés ont un sentiment de relative maîtrise, il reste assez approximatif reposant davantage sur le bouche-à-oreille que sur de l'information officielle ;
- Certaines aides sont plus connues que d'autres (le RSA en tête), et toutes ne sont pas porteuses de la même image, ainsi, il s'avère que l'acceptabilité est plus ou moins forte selon les aides, et en corrélation les « freins psychologiques » plus ou moins faciles à lever.

Des publics en demande d'aide, mais un temps administratif en inadéquation avec leurs besoins

« Le secours catholique c'était pour me donner de la nourriture. Le secours catholique c'était parce que je n'avais pas reçu le RSA par faute de déclaration. En fait, je n'avais pas reçu le document »

- Une demande d'aide réelle mais qui n'est pas rencontrée par l'offre institutionnelle actuelle ;
- Le frein principal à l'acceptation de l'offre actuelle repose sur le temps administratif en décalage avec le temps de vie des personnes rencontrées qui sont en demande d'immédiateté et de caractère concret de l'aide.

9

2. Les principaux enseignements de l'enquête auprès d'usagers (2/3)

« C'est une association qui m'a dit que j'avais droit au RSA »

« Euh... il y aura sûrement quelque chose à la Mairie, de l'aide. Faudra que je trouve »

Des cibles autour desquelles gravitent de nombreux acteurs

- Des non recourants autour desquels interviennent plusieurs acteurs aussi bien de l'entourage, du monde associatif qu'institutionnel ;
- Deux acteurs émergent du paysage des personnes rencontrées par leur place centrale mais aussi la confiance qui leur est spontanément accordée (parfois même fantasmée) : la mairie et surtout l'assistante sociale ;
- Reste que, peu d'acteurs ont véritablement des relais sur lesquels s'appuyer car le caractère pléthorique des acteurs pose le problème de l'orientation parmi eux, et celui du niveau d'information de chacun qui se révèle très disparate.

« Moi j'ai toujours fait les démarches avec une assistante sociale ou un éducateur, ils savent plus que moi ce qu'il faut faire. »

« Il y a trop de papiers à remplir, c'est compliqué à faire toute seule. »

« Pas trop faciles... faut insister, c'est compliqué, tu ramènes ça, c'est pas ça... »

Des raisons de non recours multiples

- Des raisons de non recours multiples avec :
- des facteurs objectifs institutionnels / administratifs (manque d'information, complexité des démarches) sur lesquels il est possible d'agir ;
 - des freins de nature plus psychologique (regard social, crainte de la contrepartie...) plus difficiles à lever.

« Le RSA ? c'est pour les gens qui ont rien, qui sont à la rue. »

« Non je ne sollicite pas, moi ! Un handicapé oui, ou quelqu'un qui est malade, il peut avoir le RSA. Moi ça m'intéresse pas, je n'aime pas me faire assister c'est tout »

« Déjà, toucher le RSA c'est une bassesse. Vous prenez ça parce que vous êtes obligé. C'est une bassesse. »

10

2. Les principaux enseignements de l'enquête auprès d'usagers (3/3)

Des logiques de cibles différentes

- **Personnes sans activité vivant seules** : elles connaissent les situations de vie les plus précaires et pourtant se révèlent les moins enclines à accepter de recourir à un dispositif d'aide permanent, avec un frein psychologique fort. Seuls des événements de vie graves pourraient a priori les faire aller d'elles-mêmes vers l'aide sociale institutionnelle ;
- **Les travailleurs à bas revenus** : ce sont les personnes qui sont aujourd'hui les plus recourantes aux aides sociales testées. Très entourées, notamment par l'assistante sociale, leur basculement dans l'aide sociale se déclenche presque automatiquement quand elles ont des enfants;
- **Les retraités pauvres vivant seuls** : dans des situations de vie difficiles, ces personnes ont le moins recours aux aides sociales car ce sont celles qui connaissent le moins l'éventail d'offres disponibles. Se contentant de peu, elles ne se considèrent pas comme une cible à aider prioritairement et se satisfont de l'aide ponctuelle des associations. C'est davantage la variable santé qui est susceptible de les amener à recourir à un dispositif d'aide pérenne.

Les personas de non recourants : Cinq logiques de non recours émergent (qui recourent en partie les différentes cibles) :

- le « **non recourant par choix** » qui se subdivise entre le refus de l'assistantat ;
- le « **non recourant traumatisé** » suite à une précédente expérience inaboutie ;
- le « **non recourant abandonniste** » avec d'un côté, celui qui abandonne en cours de demande face à la complexité ; de l'autre, celui qui ne renouvelle pas sa demande d'aide en raison de son parcours de vie ;
- le « **non recourant par manque d'informations** » dont la problématique principale est l'accès à l'information ;
- le « **non recourant non concerné** » qui se met de lui-même en retrait des aides.

11

- 1 Contexte, objectifs et méthodologie de la recherche-action
- 2 Principaux enseignements issus de l'enquête auprès d'usagers non recourants
- 3** Présentation des éléments de diagnostic issus de l'enquête institutionnelle
- 4 Pistes de solutions expérimentées et axes d'amélioration visant à réduire le non recours
- 5 Synthèse et conclusion

12

3. Présentation des éléments de diagnostic issus de l'enquête institutionnelle

- La partie qui suit s'attache à analyser le dispositif du RSA activité afin de mettre en relief les différents éléments pouvant conduire à du non recours.
 - L'ensemble des points identifiés comme pouvant conduire à du non recours sur l'ensemble du parcours de l'utilisateur y est recensé sous la forme de « trappes à non recours ».
 - Une fiche de synthèse de ces principales « trappes à non recours » présente une vision globale des points de cristallisation du non recours



Le parcours usagers

Le schéma retrace l'ensemble du parcours effectué par l'utilisateur du fait générateur de son éligibilité jusqu'à la procédure de renouvellement de l'aide.

L'ensemble des acteurs concernés et des démarches à effectuer par l'utilisateur y figure.

Les « trappes à non recours » ainsi que les bonnes pratiques identifiées dans les territoires sont matérialisées à chaque point du processus où elles interviennent.



Les fiches « trappes à non recours » et « bonnes pratiques »

Ces fiches détaillent chaque trappe à non recours / bonne pratique identifiées dans le processus selon une grille de lecture type: typologie du non recours, population concernée, impact sur le non recours, leviers activables...



L'empilement des démarches

Illustration d'un exemple théorique de parcours réalisé par un sociotype (ici travailleur à bas revenus) sur l'ensemble des démarches au cours d'une période de référence.

L'exercice tend à démontrer la complexité de la démarche au regard de différents critères (fréquence des déplacements, nombres de pj à fournir, nombre de pages du formulaire à renseigner, temps d'instruction de la demande...).

Le schéma met en relief la transversalité des différentes aides qui peuvent ainsi se cumuler et augmenter la complexité ressentie par l'utilisateur.

13

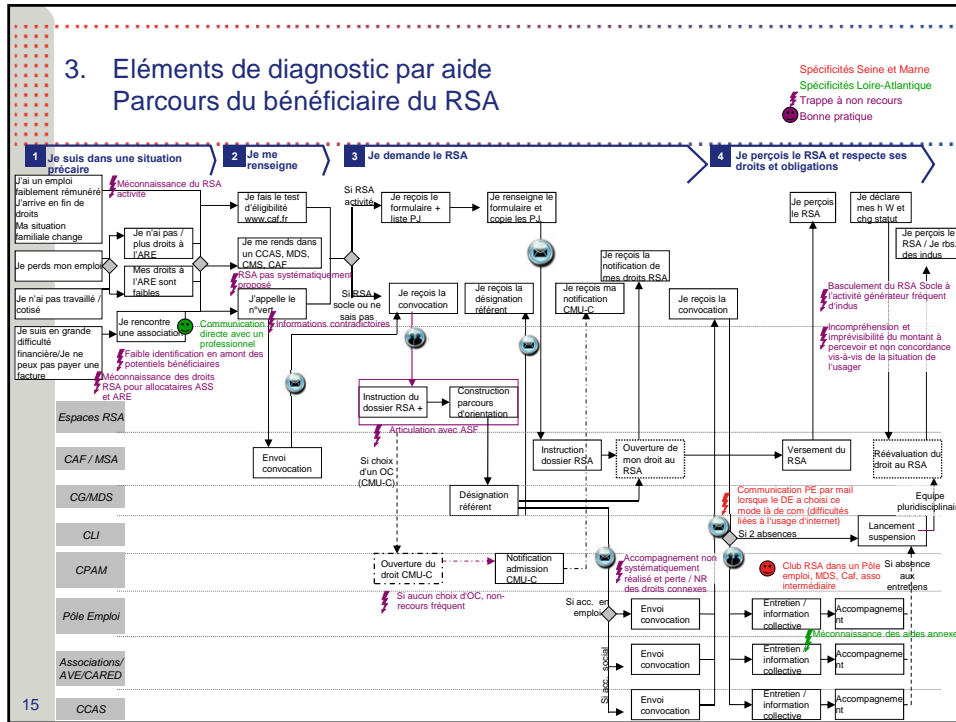
3. Eléments de diagnostic sur le RSA activité issus de l'enquête institutionnelle

- Une prestation perçue comme peu demandée. L'estimation nationale de non-recours de 68% semble correspondre à la perception des acteurs.
- Etant donné le taux élevé de non-recours, toutes les catégories semblent concernées. Plus précisément, les principales catégories identifiées comme non-recourantes sont:
 - Les personnes ayant un RSA activité potentiellement faible
 - Le public des personnes aux carrières irrégulières (CDD, intérim, services à la personne, activité du spectacle)
 - Les personnes en alternance et en formation professionnelle
 - Les travailleurs indépendants
 - Les ruraux
 - Les propriétaires
- Les principaux motifs au non-recours :
 - Un manque de connaissance des usagers du dispositif et sentiment d'incompatibilité entre travail et aides sociales
 - Une image « RMI » plus qu'« Activité »
 - Le décalage dans le temps entre la période de référence et la situation (parfois très difficile) à date
 - Le dispositif n'aide pas à lisser les ressources mais au contraire accentue les variations de revenus notamment à cause des indus
 - La difficulté à prévoir les ressources notamment à cause des impacts sur les prestations logement et la PPE
 - La récurrence des démarches et les montants faibles, et la concurrence de la PPE
 - La perception négative du dispositif par les personnes accompagnants les usagers
 - La perception de sources de revenus hors des circuits légaux
 - L'orientation de l'utilisateur entre les différents organismes

14

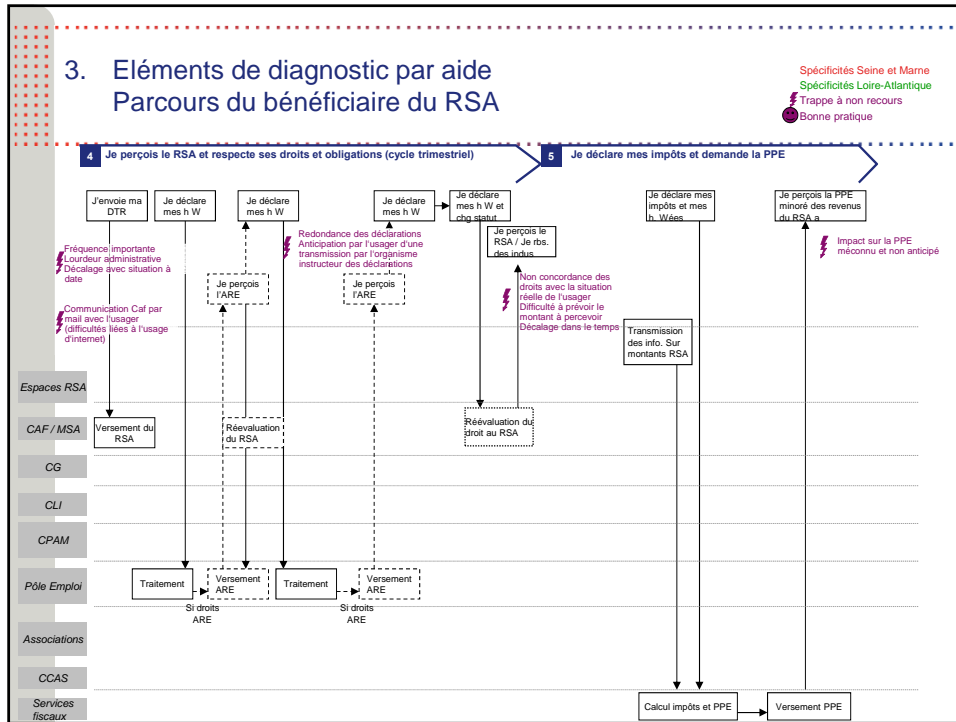
3. Eléments de diagnostic par aide Parcours du bénéficiaire du RSA

Spécificités Seine et Marne
Spécificités Loire-Atlantique
Trappe à non recours
Bonne pratique



3. Eléments de diagnostic par aide Parcours du bénéficiaire du RSA

Spécificités Seine et Marne
Spécificités Loire-Atlantique
Trappe à non recours
Bonne pratique



3. Eléments de diagnostic par profil

Les travailleurs à bas revenus sans enfant

Définition	<ul style="list-style-type: none"> Personnes de 25 à 65 ans, ayant exercé une activité 2 mois sur 3 mois Vivant en couple sans enfant ou vivant seule sans enfant Sous-cibles : les nouveaux précaires, les actifs à carrière irrégulière / temps partiel / intérim
Les aides auxquelles ils sont éligibles	<ul style="list-style-type: none"> RSA socle + activité, RSA activité ACS, voire CMU-C Aides au logement
Les représentations	<ul style="list-style-type: none"> La perception de revenus du travail exclut du bénéfice de toute aide La volonté de pouvoir vivre et faire vivre sa famille de son travail Un premier refus sur une aide implique un refus futur
Les « choix effectués », les priorités	<ul style="list-style-type: none"> Priorité à l'emploi : l'augmentation du revenu par l'augmentation de l'activité doit permettre de prendre en charge les dépenses de la vie courante Priorité à la solidarité familiale / à l'aide informelle de proches sur le contact à l'administration
Les contraintes	<ul style="list-style-type: none"> Une activité irrégulière et difficile à anticiper (intérimaire, services à la personne) Une disponibilité limitée
Événements pouvant déclencher du recours	<ul style="list-style-type: none"> Perte de l'emploi ou réduction du temps de travail Facture impayée (loyer, fluides,...) Changement de situation personnelle (séparation, divorce...) Le besoin de soin Surendettement (crédit consommation) Accès à la propriété

17

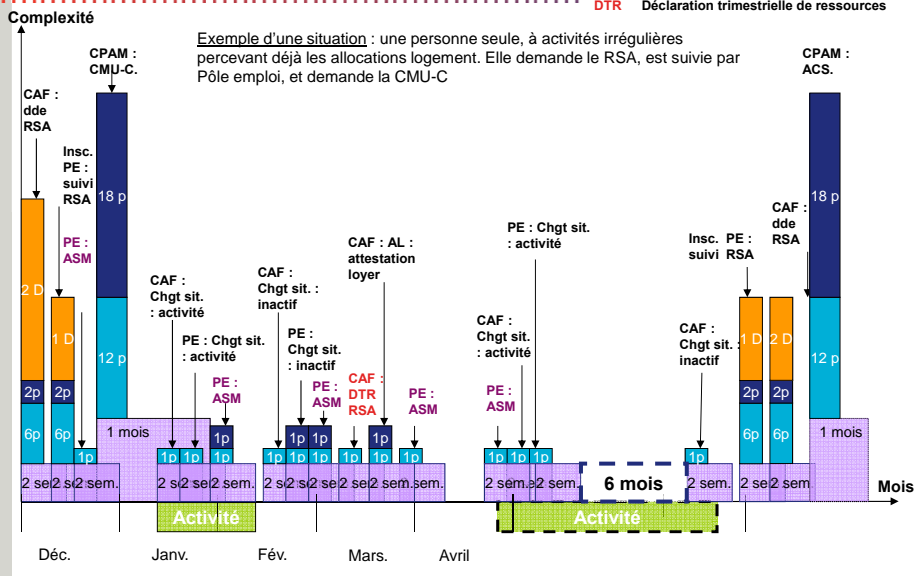
3. Eléments de diagnostic par profil

L'empilement des démarches

Le cas théorique d'un travailleur à bas revenus vivant seul

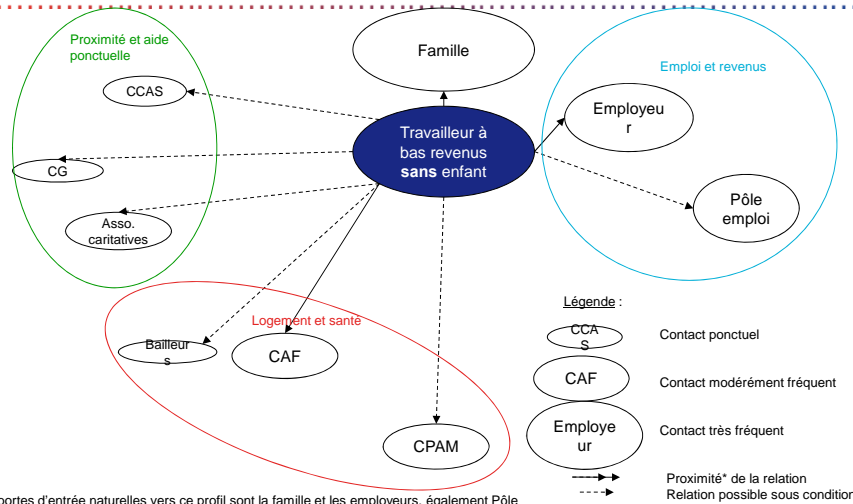
Légende :

1 D	Nombre de déplacements
2 p	Nombre de pages de PJ
1 p	Nombre de pages de formulaires
2 sem.	Temps de traitement d'un dossier
PE	Pôle Emploi
ASM	Actualisation de la situation mensuelle
DTR	Déclaration trimestrielle de ressources



18

3. Eléments de diagnostic par profil Le « réseau » d'acteurs au contact des travailleurs à bas revenus sans enfant



- Les portes d'entrée naturelles vers ce profil sont la famille et les employeurs, également Pôle emploi en cas d'activité irrégulière.
- Il est possible de les atteindre via les contacts liés à leur logement (les bailleurs ou la CAF).
- Pour les personnes ayant des difficultés et demandant une aide ponctuelle, il est possible de s'appuyer sur les CCAS, CG et les associations pour les inscrire dans des dispositifs d'aide.

*Proximité s'entend ici comme la perception par les institutions quand à l'inclinaison naturelle de l'utilisateur à se tourner vers elles

19

3. Vision des principales « trappes à non-recours » identifiées par aide

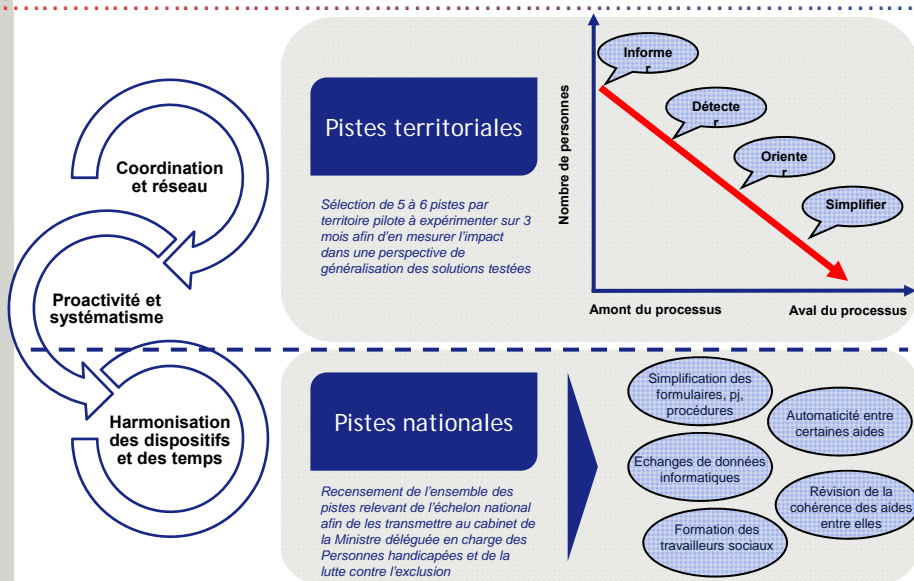
Aides	Mauvaise image, aide / bénéficiaires	Manque d'information	Absence de proactivité	Eligibilité non perçue	Déficit de médiation orientation	Complexité	Rupture de processus d'instruction / délais	Concurrence / Intérêt faible
RSA socle « Assistanat »	++	+	-	++ Si ASS ou ARE	-	+	+	--
RSA activité « Image RMI »	++	++	+	++	+	++ Incapacité à prévoir le budget	+	++ PPE
ASPA	+	-	++ Ciblage et temps d'information	+	-	-	--	++ CMU-C et AL / Recours sur succession
CMU-C « Mutuelle au rabais »	++	-	-	-	-	++ Dossier lourd	++ Aggravation en cas d'incomplétude du dossier	-
ACS	--	++ Notoriété faible	++	--	++	++ Dossier lourd	++ Idem CMU-C	++
Allocations logement	--	+	+	++ Changement de situations / Accédants à la propriété	+	--	-	--

20

- 1 Contexte, objectifs et méthodologie de la recherche-action
- 2 Principaux enseignements issus de l'enquête auprès d'usagers non recourants
- 3 Présentation des éléments de diagnostic issus de l'enquête institutionnelle
- 4 Pistes de solutions expérimentées et axes d'amélioration visant à réduire le non recours
- 5 Synthèse et conclusion

21

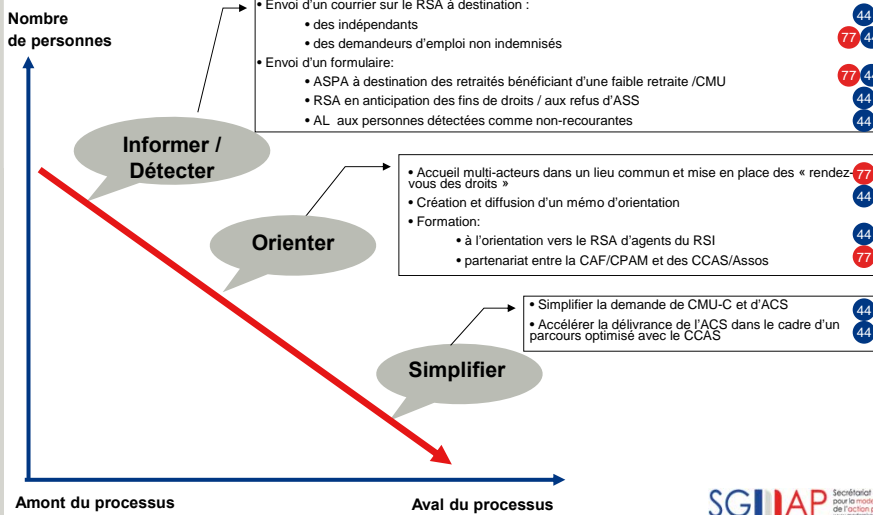
4. Le diagnostic croisé a permis l'émergence d'axes d'amélioration déclinés au niveau territorial et au niveau national



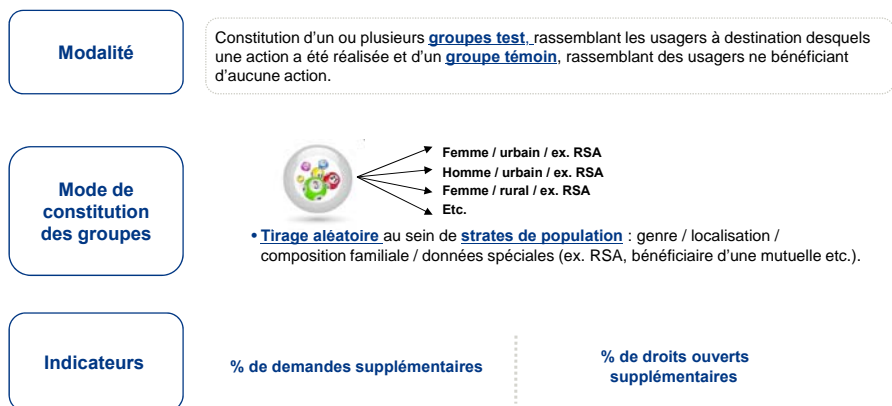
22

4. Pistes expérimentées Présentation des axes d'amélioration et positionnement des pistes de solution pour chaque territoire pilote

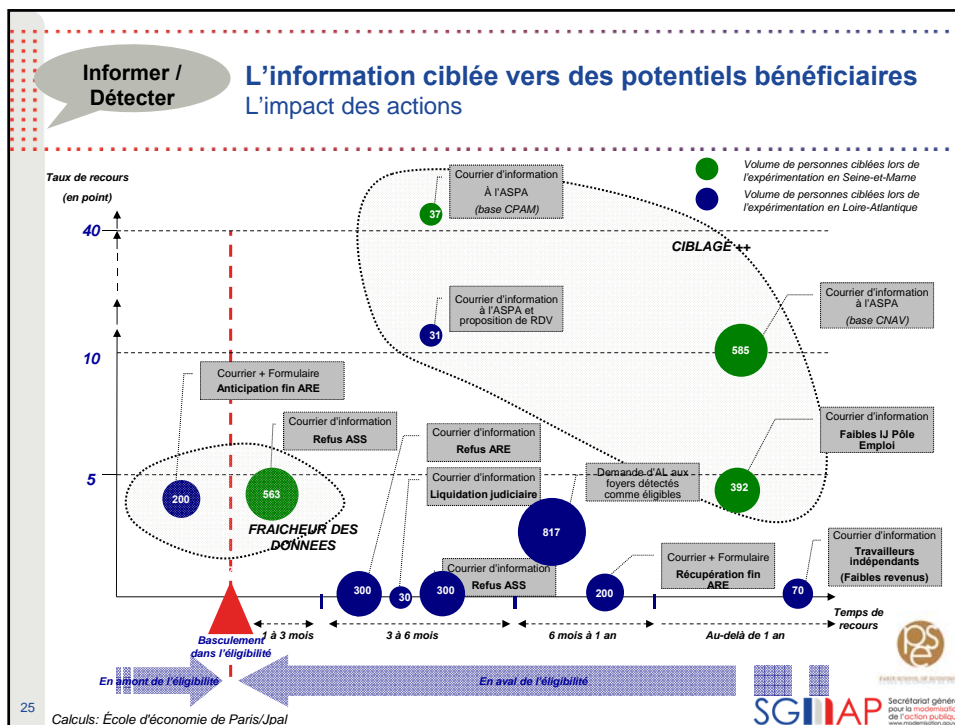
Cartographie des moments clés d'action pour réduire le non recours



4. Méthodologie d'évaluation



24



Orienter

L'orientation de l'utilisateur entre les différents acteurs

L'impact des actions

Impact

Charge

- L'impact de ces expérimentations axées sur l'orientation de l'utilisateur est à analyser au regard de deux indicateurs clés :
 - l'ouverture de droits pour l'utilisateur ;
 - la charge assumée pour les organismes.

Rendez-vous des droits CAF/CPAM

✓ + 0,6 droit ouvert par RDV
✓ Charge: 1,5 jr/agent/RDV

Rendez-vous des droits CAF

✓ 0,3 droit ouvert par RDV
✓ Charge: 0,4 jr/agent/RDV

A nuancer par une volumétrie très faible de ces expérimentations

- RDV CAF/CPAM: 15 usagers contactés et 3 RDV tenus
- RDV CAF: 24 RDV tenus

Pour le RDV des droits CAF, 12 droits sont en cours de traitement, en fonction des droits qui seront effectivement ouverts, on se situera donc entre 0,3 et 0,8 droit ouvert/RDV

Pour rappel, RDV des droits MSA, (périmètre des aides beaucoup plus large), produit en moyenne 0,8 droit ouvert par RDV.

- Difficulté de mesurer l'impact du mémo des droits et sur la formation des CCAS et des associations (notamment dans la mise en place d'une « traçabilité » de l'utilisateur reçu).
- **Retour positif du RDV des droits de la part des usagers** quant à la proactivité de l'administration et **des agents** sur l'utilité et le sens de la démarche dans leur mission
- **La mise en place coordonnée des RDV des droits entre organismes** a représenté une **charge très importante** (exploitation des fichiers, prise de contact avec les allocataires, préparation et tenue des entretiens).

SGI IAP - Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

Simplifier

Faciliter / simplifier la délivrance du droit

Zoom sur la simplification de la délivrance de l'ACS (action en Loire-Atlantique)

Impact sur la demande et l'ouverture du droit

⇒ Un **impact** élevé, et très significatif, sur la demande simplifiée :

 Envoi d'un **formulaire simplifié** sans justificatif à fournir ➔ **+27 pts** de demande

Impact sur l'utilisation des droits

⇒ Un **impact** considérable sur l'utilisation du droit, tant concernant l'automatisation que la simplification :

Envoi d'un **formulaire simplifié** sans justificatif à fournir ➔ Selon l'hypothèse : de **+17 pts** à **+27 pts**.

Envoi **directement du chèque santé** sans demande de l'utilisateur ➔ Selon l'hypothèse : de **+33 pts** à **+65 pts**.

Charge consacrée à la réalisation

▪ Un **impact conséquent et positif** concernant le temps de **traitement** des demandes :

Dossier ASPA « classique »	Dossier simplifié
<u>20 min</u>	<u>10 min</u>

27

SGI IAP généraliste
pour la modernisation
de l'action publique
www.modernisation.gouv.fr

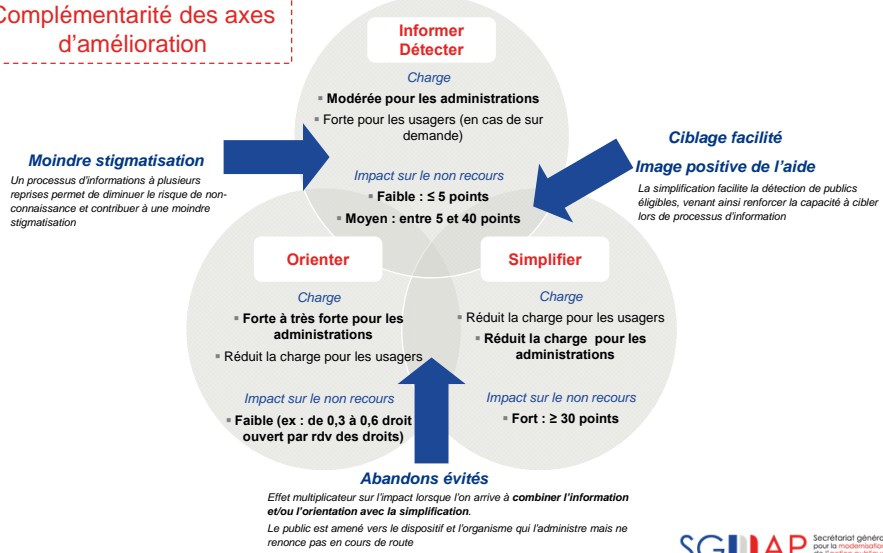
- 1 Contexte, objectifs et méthodologie de la recherche-action
- 2 Principaux enseignements issus de l'enquête auprès d'utilisateurs non recourants
- 3 Présentation des éléments de diagnostic issus de l'enquête institutionnelle
- 4 Pistes de solutions expérimentées et axes d'amélioration visant à réduire le non recours
- 5 Synthèse et conclusion

28

SGI IAP Secrétariat général
pour la modernisation
de l'action publique
www.modernisation.gouv.fr

4. Evaluation de la mesure d'impact Analyse coûts / bénéfiques pour les usagers et les administrations

Complémentarité des axes d'amélioration



29

SGIIAP Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique www.rendreplus.gouv.fr