

UNE MISSION DE RECHERCHE-ACTION POUR RÉDUIRE LE NON-RECOURS AUX MINIMA SOCIAUX

Anne-Laure Michon

EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale | « Regards »

2014/2 N° 46 | pages 129 à 134

ISSN 0988-6982

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/vue-regards-2014-2-page-129.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale.

© EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Une mission de recherche-action pour réduire le non-recours aux minima sociaux

Par **Anne-Laure MICHON**, chef de projet au service « innovation et services aux usagers », Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Une méthode innovante pour réduire le non-recours aux prestations sociales

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, une démarche collaborative a été initiée en novembre 2012 dans les départements de Loire-Atlantique et de Seine-et-Marne. Pilotée par la DGCS (Direction Générale de la Cohésion Sociale) et appuyée par le SGMAP (Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique), ce projet a été initié avec l'ensemble des partenaires institutionnels (collectivités territoriales, services de l'État, organismes de protection sociale, etc.) afin de conduire une mission de recherche-actions visant à comprendre les motifs de non-recours aux prestations sociales. L'objectif était d'identifier des solutions opérationnelles permettant d'améliorer l'accès aux droits des publics précaires.

Cette mission portait sur **six prestations sociales** (les RSA socle et activité, la CMU-C, l'ACS, l'ASPA et les allocations logement) et ciblait **quatre profils d'usagers** afin d'identifier les motifs de non recours pouvant être spécifiques à ces segments de population : les travailleurs pauvres avec enfants, les travailleurs pauvres sans enfant, les personnes vivant seules sans activité en âge de travailler et les retraités vivant seuls également en situation de pauvreté.

La conduite de la mission dans ces deux territoires a permis de prendre en compte les situations de non recours en **zone urbaine, périurbaine et rurale**.

Les **acteurs clés mobilisés** dans chacun des territoires ont été notamment le Préfet, les DDCS, le Conseil général, la ville et les CCAS, les organismes (CAF, CPAM, CARSAT/CNAV, MSA...), Pôle emploi, Cap emploi, les associations caritatives, les partenaires sociaux, etc. afin « **d'organiser le repérage des personnes en difficulté et leur accompagnement vers l'ouverture de leurs droits** ».

La conduite d'un double diagnostic usagers et institutionnel a permis d'identifier l'ensemble des trappes à non recours

Une **phase de diagnostic** a été menée sur le terrain afin d'identifier les causes du non-recours.

L'objectif était de **placer la personne pouvant avoir un droit au cœur de l'analyse**, en s'intéressant tant à son expérience qu'à ses interactions avec les institutions (services déconcentrés de l'État, caisses de sécurité sociale, services départementaux, communaux...). Les interactions existantes entre les différents acteurs, administrations, services sociaux, associations, ont aussi été l'objet d'une analyse afin de saisir l'ensemble des intervenants dans le parcours de l'utilisateur dans son accès aux droits.

Cette phase a été déclinée en deux phases simultanées : la conduite d'une **étude qualitative auprès des bénéficiaires potentiels** et une **étude de l'offre institutionnelle**.



Sur cette base, des « **trappes à non recours** » (comprises comme les points de rupture dans le parcours de l'utilisateur dans son accès aux droits) et les **pratiques mises en place par les acteurs** favorisant le recours ont été identifiées.

Présentation de l'analyse issue du croisement des diagnostics usagers et institutionnel par dispositif du non-recours

Le non-recours au RSA socle semble provenir de trois grandes difficultés :

- Il semble qu'une partie non négligeable de ses potentiels bénéficiaires ne se perçoit pas comme éligible. Il en est ainsi notamment des personnes recevant de faibles indemnités chômage ou l'allocation de solidarité spécifique.
- En outre, l'image associée au RSA, surtout la stigmatisation qui est faite de ses bénéficiaires, peut ne pas inciter de potentiels bénéficiaires à solliciter cette aide. Ils ne veulent pas être assimilés aux personnes touchant l'aide sociale ou ne se reconnaissent pas comme une personne vivant en situation de pauvreté.
- Le dispositif du RSA socle est ressenti comme lourd pour une population parfois en retrait de la vie sociale et ayant des difficultés à comprendre les codes de l'administration, de même que complexe au regard de ses impacts sur les prestations logements, rendant ainsi difficile toute prévision du montant de l'aide et du budget de l'utilisateur.

Le RSA activité semble peu demandée pour différentes raisons :

- La complexité des règles et du mode de calcul du RSA est exacerbée dans le cas du RSA activité à cause du caractère irrégulier de l'activité de certains de ses bénéficiaires, ce qui engendre notamment des indus, rend ainsi extrêmement délicat tout exercice de prévision du budget et finalement déstabilise fortement ces populations.
- Le RSA activité semble également perçu comme un nouveau « RMI » (minimum social) davantage que comme un revenu d'activité banalisé.
- Le RSA activité est également peu connu par ses potentiels bénéficiaires.
- Il est aussi concurrencé par la prime pour l'emploi, qui est elle-même réduite des montants perçus au titre du RSA activité alors qu'elle se révèle plus simple.

Le non-recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) paraît provenir :

- Du décalage entre l'âge de liquidation de la retraite, fréquemment avant 65 ans, et l'âge d'éligibilité (65 ans et plus suite au report de l'âge légal).
- De la faible proactivité des caisses de retraite qui ne reprennent pas contact avec les personnes percevant de faibles retraites ou qui informent simplement certains anciens bénéficiaires du RSA.
- De la volonté des personnes retraitées de léguer un héritage complet, non entamé par le recours sur succession.

Le non-recours à la CMU-C semble résulter :

- De la complexité de son dossier de demande, au regard du formulaire, de la nature et du nombre de pièces à joindre (attestations de salaires, des capitaux placés etc.).
- De la santé jugée non prioritaire pour certains publics (personnes seules, travailleurs à bas revenus sans enfant).
- De l'image de la CMU-C, les personnes pour lesquelles la santé est une priorité (travailleurs à bas revenus avec enfant, retraités) ayant peur de ne pas avoir accès aux soins ou d'avoir un rendez-vous tardif, et considérant également comme faible le panier de soins offert.

L'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé est peu demandée car :

- Elle a une notoriété très faible, tant les professionnels que les bénévoles ou les usagers semblent ne pas la connaître.
- Ses potentiels bénéficiaires doivent en outre renseigner le même dossier complexe et fastidieux que celui de la CMU-C.

Le non-recours aux allocations logements, s'il demeure plus faible que pour les autres aides, résulte cependant :

- d'une difficulté de ses potentiels bénéficiaires à se percevoir comme éligibles dans certains cas, notamment s'ils se trouvent en accession sociale à la propriété ou si un événement de leur vie les a rendus éligibles, comme une baisse de revenus ou un élargissement du foyer familial.

Présentation de l'analyse par socio-type du non-recours

Ainsi, les socio-types analysés dans le cadre de la mission semblent avoir des spécificités en termes de représentations, de comportement et de relation à l'administration, qui peuvent apporter des éléments complémentaires au diagnostic institutionnel.

Les personnes seules sans activité en âge de travailler se concentrent sur l'urgence et leurs besoins élémentaires : se nourrir et se loger en particulier. Ils présentent de ce fait une difficulté à se projeter dans le temps qui est susceptible de se traduire par des rendez-vous ratés avec l'administration. Ils ont tendance à éviter la complexité et à éviter d'interagir avec une administration dont ils ne maîtrisent pas les codes. À titre d'exemple, la gestion et le classement des pièces justificatives se révèlent délicats.

Les travailleurs à bas revenus sans enfant semblent considérer que le fait de travailler exclut du bénéfice de toute aide. En outre, le refus par l'administration d'une première demande est perçu comme un refus à toutes les aides. Ils concentrent leur priorité sur l'emploi, car ils cherchent à augmenter leurs revenus en augmentant leur activité. En outre, ils ont une certaine préférence pour la solidarité familiale.

Des travailleurs à bas revenus avec des enfants se distinguent par leur responsabilité vis-à-vis de leurs enfants, ce qui se traduit par une plus grande attention à la santé, et des contacts également plus fréquents avec les institutions, comme la CAF ou les établissements d'enseignement.

Les retraités vivant seuls ont le sentiment que solliciter une aide revient à demander la charité, et que s'ils ont droit à une aide, ils seront informés par l'administration. Ils ont ainsi une forte attente de proactivité. En cas de revenus insuffisants, ils ont tendance à se priver.

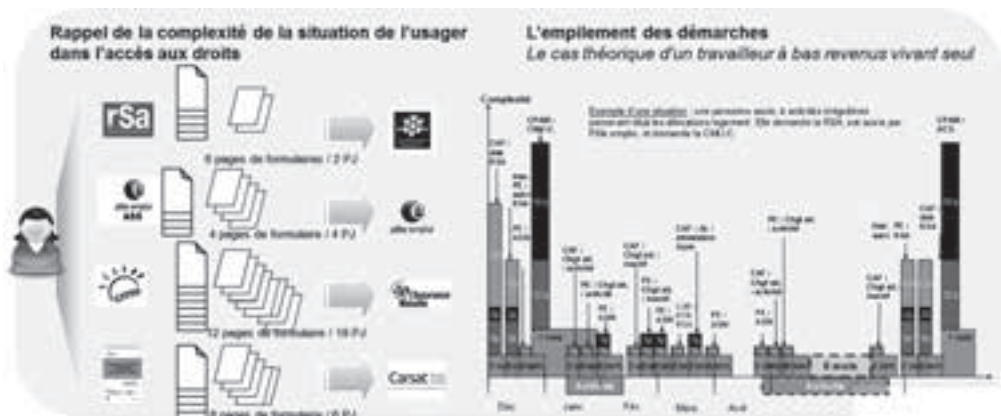
Illustration du parcours de l'utilisateur face à l'empilement des démarches

Sur la base du diagnostic croisé, des schémas ont pu être élaborés afin de retracer l'ensemble du parcours effectué par l'utilisateur du fait générateur de son éligibilité jusqu'à la procédure de renouvellement de l'aide (en y intégrant l'ensemble des acteurs concernés et les démarches à effectuer par l'utilisateur).

Le schéma ci-dessous présente un exemple théorique de parcours réalisé par un 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 pièces justificatives à fournir, nombre de pages du formulaire à renseigner, temps d'instruction de la demande...).

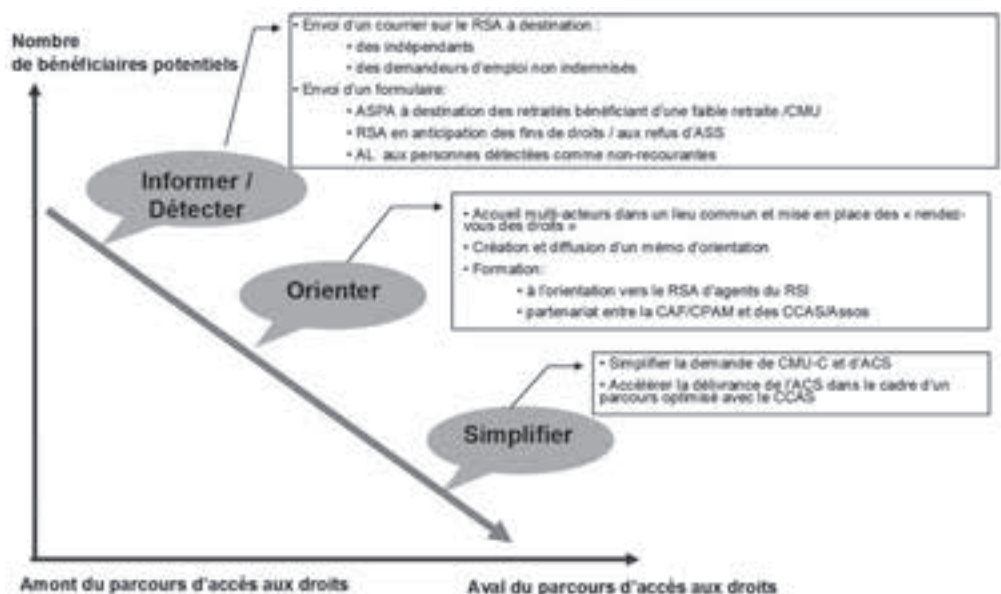
Le schéma met en relief la transversalité des différentes aides qui peuvent ainsi se cumuler et augmenter la complexité ressentie par l'utilisateur



Améliorer l'accès aux droits pour réduire les inégalités et prévenir les ruptures

Trois axes de transformation ont été mis en relief comme leviers stratégiques à activer pour améliorer l'accès aux droits : « informer/détecter », « orienter » et « simplifier ».

Pour chacun de ces axes, des pistes de solutions ont été expérimentées sur chacun des territoires pilotes sur une période courte (de trois à six mois) répondant aux différents motifs de non recours identifiés dans le diagnostic :



Évaluation de la mesure d'impact

Chaque expérimentation a fait l'objet d'une évaluation de ses effets sur l'**amélioration quantitative et qualitative** afin de déterminer sa pertinence et d'arbitrer son déploiement.

Pour l'évaluation quantitative, la méthode dite de « randomisation » ou « évaluation aléatoire » a été utilisée, en collaboration avec l'école d'économie de Paris.

L'évaluation a également pris en compte le poids d'éléments susceptibles de peser sur le déploiement de chaque expérimentation : charge supplémentaire pour les équipes ; impact financier et en matière de systèmes d'information ; délais de mise en œuvre et difficultés de déploiement.

L'analyse des impacts des actions engagées montrent des résultats très encourageants bien que relativement différenciés selon la nature de l'expérimentation.

- **Informer et détecter les populations éligibles** aux différents dispositifs d'aide. Ce type d'action permet d'atteindre un nombre important de bénéficiaires à un coût modéré pour les administrations. L'impact est variable selon la qualité du ciblage des bénéficiaires (entre 5 et 40 points).

- **Améliorer l'orientation des usagers** représente une charge forte pour les administrations mais apporte une forte satisfaction aux agents et aux bénéficiaires potentiels. L'impact sur le non recours est modéré mais il est avéré sur les publics les plus éloignés ou les plus fragiles.

- **Simplifier les démarches** réduit significativement la complexité pour les bénéficiaires et la charge pour les administrations. Son impact sur le non recours est très fort (supérieur à 30 points).

Les trois axes « information », « orientation » et « simplification » apparaissent donc comme étant complémentaires car ils peuvent produire un effet puissant de par leurs synergies naturelles. Ainsi, on note un effet multiplicateur sur l'impact lorsque l'on arrive à **combinaison de l'information et/ou l'orientation avec la simplification**. Le public est alors amené vers le dispositif et l'organisme concerné sans rupture dans son parcours d'accès aux droits. En outre, la simplification facilite la détection de publics éligibles, venant ainsi renforcer la capacité à cibler lors de processus d'information. Une fois combinés, l'impact de ces trois axes est donc démultiplié.

Suite de la mission non-recours

La recherche-action menée en 2013 en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne a permis la mise en lumière de quatre traits distinctifs des prestations sociales, facteurs du non-recours :

- La verticalité des dispositifs, gérés selon des règles spécifiques par des organismes distincts ;
- La justification de conditions d'éligibilité spécifiques à chaque prestation ;
- La quérabilité des aides sociales ;
- La conditionnalité de l'aide (cf. équilibre droits / devoirs).

Sur la base de ces enseignements, des réflexions sont actuellement en cours afin de pouvoir répondre à un triple objectif :

- Éviter à l'usager de se présenter aux différents guichets et donc réduire les risques d'abandon dans le parcours d'accès aux droits ;



- L'informer de manière ciblée sur ses droits potentiels ;
- Anticiper les entrées/ruptures de droits des personnes en déclenchant un parcours automatique et inter-guichet à partir de faits générateurs.

En outre, les autres enseignements issus de la mission ont servi à nourrir une **circulaire à destination des préfets** les invitant à mettre en place dans leur territoire cette démarche de coopération territoriale en vue d'améliorer le juste recours aux droits.