

Philippe Warin

# Le non-recours au RSA : des éléments de comparaison

**Odenore**

Observatoire des non-recours aux droits et services

Cette note de travail présente une analyse du non-recours au RSA produite à partir des données de l'enquête quantitative réalisée par la Dares (Voir annexe : présentation de l'enquête). Elle a été réalisée dans le cadre d'une convention de « mise à disposition de données » entre la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et Sciences-Po Grenoble.

Toutes les données relatives au RSA dans ce document sont des données de l'« Enquête quantitative sur le RSA, statistique publique, Dares ».

Le document suivant rend compte des profils des non-recourants et caractérise le non-recours au RSA en tenant compte des éléments de typologie proposés par la Cnaf et par l'Odenore<sup>1</sup>. Il compare dans la mesure du possible les résultats pour le RSA à ceux obtenus pour d'autres dispositifs et par conséquent pour d'autres populations de non-recourants, c'est-à-dire de personnes éligibles à une prestation financière, une aide sociale, un dispositif d'accompagnement mais qui n'en bénéficient pas.

## L'ampleur du non-recours au RSA

### Des taux élevés de non-recours au RSA

Pour les trois types de RSA, le taux de non-recours s'élève à 50%.

#### Taux de recours et non-recours au RSA

|                            | Taux (%) | Effectifs estimés (milliers) * |
|----------------------------|----------|--------------------------------|
| Population éligible au RSA | 100      | 2 636                          |
| Dont en Recours            | 50       | 1 314                          |
| Dont en Non-recours        | 50       | 1 322                          |

Source : Enquête sur le RSA, phase téléphonique, Dares 2011.

\* L'enquête n'a pas été faite pour donner des effectifs. Ceux indiqués sont donc des estimations. Les effectifs indiqués sont des estimations. Ils sont calculés à partir du nombre réel de bénéficiaires observé dans les fichiers administratifs de la Cnaf.

#### Taux de recours et non-recours par type de RSA

|                      |             | Taux (%) | Effectifs estimés (milliers)* |
|----------------------|-------------|----------|-------------------------------|
| RSA Socle            | Recours     | 64       | 688                           |
|                      | Non-recours | 36       | 390                           |
| RSA Activité         | Recours     | 32       | 388                           |
|                      | Non-recours | 68       | 824                           |
| RSA Socle + Activité | Recours     | 67       | 233                           |
|                      | Non-recours | 33       | 113                           |

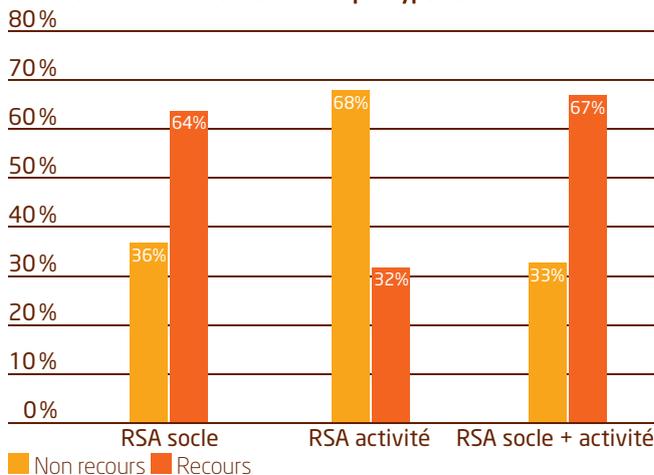
Source : Enquête sur le RSA, phase téléphonique, Dares 2011.

\* L'enquête n'a pas été faite pour donner des effectifs. Ceux indiqués sont donc des estimations. Les effectifs indiqués sont des estimations. Ils sont calculés à partir du nombre réel de bénéficiaires observé dans les fichiers administratifs de la Cnaf.

Les non-recourants représentent :

- 36 % de la population potentiellement éligible au RSA socle.
- 68 % de la population potentiellement éligible au RSA activité.
- 33 % de la population potentiellement éligible au RSA socle + activité.

#### Taux de non-recours et de recours par type de RSA



■ Non-recours ■ Recours

Source : Enquête sur le RSA, phase téléphonique, Dares 2011. Graphique : Odenore 2011.

Ces taux élevés de non-recours ne sont pas propres au RSA. De très nombreuses études ont calculé ou estimé des taux de non-recours à divers dispositifs et programmes sociaux, que ce soit dans les domaines de la santé (assurance sociale, services de soins primaires, services de santé mentale), du logement, de la formation, de l'insertion professionnelle, des prestations sociales financières, des services à la personne, des services de garde de jeunes enfants, etc. Elles portent souvent sur des dispositifs de protection ou d'assurance sociale, mais aussi d'assistance. La consultation de ces données éparées indique que les taux de non-recours se situent en moyenne un peu en-dessous de 40%.

Les travaux de l'Odenore pour la France indiquent généralement un seuil de 10 % de non-recours, quelle que soit l'offre publique prise en compte. Mais ils ont pu signaler parfois des taux dépassant les 80 % comme pour le non-recours à l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)<sup>2</sup>. Dans l'ensemble, les résultats au niveau français confirment l'analyse de Hernanz, Malherbet et Pellizzari qui ont calculé pour divers pays de l'OCDE un taux moyen de non-recours oscillant entre 20 et 40 % selon les domaines d'intervention<sup>3</sup>.

Un taux de 50% de non-recours, alors que le dispositif du RSA monte en charge, n'est donc pas surprenant. Rappelons qu'un taux de 33 % de non-recours au RMI avait été calculé dans le cadre d'une enquête ad hoc menée lors de la première année du dispositif auprès de 1 565 familles de 12 départements<sup>4</sup>; de son côté, Antoine Terracol avait estimé à 53 % le taux de personnes éligibles ne percevant pas le RMI<sup>5</sup>. Au niveau local, de tels taux apparaissent également au lancement de dispositifs : par exemple l'aide facultative « Paris Logement » atteint 25 % de sa cible deux ans après sa mise en route.

1 Warin P. « Le non-recours : définition et typologie ». Odenore, *Working paper* n°1, juin 2010.

2 Revil H. « Le non-recours à la protection complémentaire santé gratuite ou aidée ». Odenore, *Working paper* n° 5, juin 2010.

3 Hernanz V, Malherbet F, Pellizzari M. Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence. Paris : OECD, 2004. Hamel M.-P. et P. Warin. "Access to social rights: criteria for evaluating public sector reforms". Odenore, *Working paper* n°7, avril 2011.

4 Chastand A. Le ciblage des familles bénéficiaires du RMI : retour sur une erreur de mesure, *Recherches et Prévisions*, 22/23, 1991, p. 41-48

5 À partir de données fournies par les sept premières vagues des fichiers français du Panel Européen, couvrant les années 1994 à 2000 pour construire un échantillon de tous les chômeurs ayant perçu au moins une fois l'allocation du Revenu Minimum d'Insertion au cours de leur épisode de chômage, ainsi que tous les chômeurs ayant été pendant au moins un mois éligibles à la perception de l'allocation : Terracol A. « RMI et Offre de travail », Université Paris I Panthéon-Sorbonne / CNRS. [http://www.univ-evry.fr/fr/index/Epee/EPEE/colloques/Terracol\\_Evry.pdf](http://www.univ-evry.fr/fr/index/Epee/EPEE/colloques/Terracol_Evry.pdf)

## La non dépense engendrée par le non-recours au RSA

La non dépense engendrée par le non-recours au RSA estimée par la DSER s'élève environ à 330,5 millions d'€ en masse mensuelle, soit une estimation annuelle de près de 4 milliards d'€ ; alors que le RSA (toutes composantes confondues) a coûté 7,5 milliards d'€ en 2010. Estimation établie avec une perte mensuelle toutes composantes du RSA confondues de l'ordre de 250 € par non-recourant.

On peut comparer cette estimation aux simulations de non dépenses réalisées pour d'autres prestations financières :

- L'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) :**  
 Estimation d'une non dépense annuelle de 27 millions d'€ d'ACS en 2011<sup>6</sup> pour un total versé d'environ 153 millions d'€ (135 millions en 2010; 110 en 2009)<sup>7</sup>, pour un montant annuel de déduction moyen par bénéficiaire de 273 € :
  - 560 425 utilisateurs d'attestations au 31 mai 2011 (assurés sociaux éligibles à l'ACS, informés de leur droit par leur CPAM et utilisateurs de l'aide).
  - Taux d'utilisation de l'attestation de 85 % : donc 15 % d'assurés éligibles à l'ACS, informés de leur droit par leur CPAM mais non utilisateurs de l'aide, soit près de 99 000 non-recourants à l'ACS identifiés.
  - Avec un montant annuel de déduction moyen par bénéficiaire de 273 €, la non dépense annuelle d'ACS liée à ce non-recours avoisinerait les 27 millions d'€, soit 2,25 millions en moyenne par mois (contre 330,5 millions d'€ de non dépense mensuelle estimée pour le RSA).
- L'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) :**  
 Estimation d'une non dépense annuelle de 828 millions d'€ en 2005 pour la part de l'APA à la charge des conseils généraux, pour une dépense totale versée par les départements cette année là de près de 4 milliards d'€<sup>8</sup> :
  - À l'échelle des 8 810 bénéficiaires de l'APA d'un département en 2005, la comparaison entre les données du service facturier du conseil général et celles issues du logiciel Perceval-BO (plans d'aide accordés aux allocataires de l'APA) indique que 18 % des heures prescrites de services d'aide à domicile ne sont pas réalisés en moyenne au cours des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestres, soit environ 190 000 heures par trimestre<sup>9</sup>.
  - Le montant mensuel de l'APA à domicile à la charge des conseils généraux étant en moyenne de 409 € en 2005<sup>10</sup>, le non paiement des heures non utilisées et donc non facturées représente pour ce département une non dépense liée à cette non-consommation de l'intégralité des heures prescrites (type de « non-recours frictionnel » : dû au non versement complet de prestations alors que des droits sont ouverts) d'environ 650 000 € par mois, soit près de 8 millions d'€ sur l'année 2005 (nota : 55 millions budgétés par ce conseil général pour l'APA en 2010).
  - Si l'on extrapole cette non dépense pour 8 810 bénéficiaires de l'APA aux 938 000 bénéficiaires de l'APA en décembre 2005<sup>11</sup>, ce sont 828 millions d'€ pour l'année 2005, soit 69 millions de non dépenses en moyenne par mois pour les départements (contre 330,5 millions d'€ de non dépense mensuelle estimée pour le RSA).

- Les prestations familiales et de logement (PFL) versées par les CAF :**

Estimation d'un retard de dépenses de 4,7 milliards d'€ en 2002 pour les PFL versées par les CAF :

- L'étude menée avec une CAF en 2004 sur son fichier d'allocataires de 2002 indique un total de 60,5 millions de rappels de droits (déclenchés par la CAF ou les allocataires) pour près de 655 millions de prestations familiales et de logement versées, soit 9,2 % du total des prestations versées par cette CAF sur l'année de référence. En même temps, le total des indus s'élevait à 22,4 millions d'€ : soit 1 € d'indu pour 3 € de rappels de droits<sup>12</sup>.
- Si l'on extrapole ces 9,2 % de rappels de droits (typiques d'un non-recours frictionnel) aux 51,6 milliards d'€ de prestations familiales et de logement versées en France en 2002<sup>13</sup>, la non dépense temporaire engendrée par ce non-recours frictionnel s'élèverait à plus de 4,7 milliards d'€ pour cette année de référence.

En résumé, cette comparaison entre quelques prestations indique une non dépense plus élevée pour le RSA au regard du total des sommes versées annuellement.

## Estimations de non dépenses liées au non-recours

| Prestations | Année de référence | Montant moyen de l'allocation par allocataire | Estimation de la non dépense engendrée par le non-recours (annuel) | Masse totale versée (annuel) |
|-------------|--------------------|---|--|------------------------------|
| RSA         | 2011               | 250 € (mensuel)                               | 4 milliards d'€  | 7,5 milliards d'€            |
| ACS         | 2011               | 273 € (annuel)                                | 27 millions d'€  | 153 millions d'€             |
| APA         | 2005               | 409 € (mensuel)                               | 828 millions d'€   | 4 milliards d'€              |
| PFL         | 2002               | -   | 4,7 milliards d'€  | 51,6 milliards d'€           |

Source : Enquête sur le RSA, phase téléphonique, Dares 2011. Données Fonds CMU 2011 (ACS). Enquêtes Odenore 2002, 2005 (PFL, APA).

## Profils des non-recourants

### Des caractéristiques communes à d'autres populations de non-recourants

#### Le genre :

Le taux de non-recours au RSA est plus important chez les hommes (49 %) que chez les femmes (40 %) vivant seul(e)s.

Cette différence apparaît dans d'autres travaux sur le non-recours. Elle est relevée, par exemple, dans des enquêtes départementales

6 Source : *Références. La Lettre du Fonds CMU* n° 45, octobre 2011, p. 3.

7 Fonds CMU. Rapport d'activité 2010. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000350/0000.pdf>

8 CNSA. Programme « Invalidité et dispositifs gérés par la CNSA ». [http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/obj-res4\\_2\\_pqe\\_cnsa.pdf](http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/obj-res4_2_pqe_cnsa.pdf)

9 Nguyen H. « Les personnes âgées et l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA). Analyse de la sous-utilisation des heures prestataires préconisées dans certains plans d'aide APA ». Odenore, *Travaux étudiants* n° 6, novembre 2006.

10 Perben M. « L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2005 », DREES, *Etudes et résultats* n° 477, mars 2006. [http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/Public/P/ANSP/Bibliotheque/Action\\_sociale/3\\_drees\\_apa\\_2005.pdf](http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/Public/P/ANSP/Bibliotheque/Action_sociale/3_drees_apa_2005.pdf)

11 *Ibidem*.

12 Chauveaud C. et P. Warin. « Non recours prestations sociales. Etude statistique sur la base de données « allocataires » de la CAF de Grenoble ». Odenore, *Etudes et recherches* n° 6, septembre 2004.

13 Dupuis J.-P. « Les prestations sociales en 2002 ». DREES, *Etudes et résultats* n° 258, septembre 2003. <http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er258.pdf>

portant sur le non-recours à une complémentaire santé gratuite ou aidée<sup>14</sup>, ou aux aides connexes à l'ex RMI<sup>15</sup>. Toutefois, il faut s'abstenir d'associer le non-recours à un genre en particulier. Concernant notamment l'accès aux soins (à des services et non plus à des droits), une recherche rendue en 2009 à l'Agence nationale de la recherche indique des taux de non-recours aux médecins généralistes et aux dentistes des actifs précaires plus élevés chez les hommes que chez les femmes (11,9 de non-recours au généraliste chez les hommes contre 5,8% chez les femmes; 24,3% contre 17,4% pour le non-recours au dentiste), alors que l'Institut de Recherche et de Documentation en Economie de la Santé signale qu'entre 40 et 65 ans le taux de non-recours aux soins pour la population générale est de 9% pour les hommes et de 11% pour les femmes<sup>16</sup>.

#### Le niveau de diplôme :

En même temps, les non-recourants au RSA sont plutôt diplômés : 54% ont le Bac ou plus, avec même une surreprésentation des Bac + 2 parmi les non-recourants au RSA socle et les non-recourants au RSA socle + activité.

D'une façon générale cette observation se retrouve dans la plupart des travaux sur le non-recours, français ou étrangers. L'explication peut cependant différer. Concernant le RSA, c'est apparemment davantage la croyance des personnes diplômées dans leur capacité à se débrouiller par elles-mêmes qui joue dans le sens du non-recours, plutôt qu'une possible stigmatisation liée à la crainte d'un déclassement social (cette explication n'apparaît pas dans les résultats de l'enquête en face-à-face). Cette crainte peut toutefois jouer ailleurs, comme l'a indiqué par exemple Serge Paugam dans son analyse des formes de la pauvreté; mais c'est surtout aux États-Unis et en Grande-Bretagne, et plus généralement dans les pays où la suspicion à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale est élevée, que les plus diplômés s'abstiennent le plus de recourir<sup>17</sup>.

#### Des caractéristiques particulières aux non-recourants au RSA

En revanche, les non-recourants au RSA se distinguent sur trois plans : la structure des ménages; l'âge des répondants; la précarité.

#### La structure des ménages

L'enquête indique que les couples sont plus souvent non-recourants (62%) que les personnes vivant seules. La variation de l'intérêt financier du RSA selon la situation familiale de l'allocataire apparaît comme la raison principale. Cette observation recoupe celle faite par Antoine Terracol pour le RMI et l'API.

En revanche, les travaux portant non plus sur des prestations financières mais sur les complémentaires santé montrent au contraire une corrélation entre vivre seul(e) et non-recours. Une récente étude menée dans un département rural indique que les assurés sociaux sans complémentaire gratuite ou aidée vivent très souvent seuls (à 80%) alors que ce n'est pas le cas pour la population générale du département (33%), et qu'ils ont rarement des enfants à charge (88% contre 64% pour le département)<sup>18</sup>. De même les travaux de l'Odenore sur l'accès aux soins indiquent que « vivre seul » multiplie par 1,2 à 2 et « ne pas avoir de contact avec la famille » par 1,2 à 1,4 la probabilité de renoncement à des soins des actifs précaires<sup>19</sup>.

Il y a très probablement des différences entre non recours en matière de minima sociaux et non recours en matière de santé. Les couples ont peut-être davantage le sentiment de se débrouiller financièrement (d'où moins de demande au RSA) contrairement aux personnes seules; alors que le fait de vivre avec quelqu'un et souvent d'avoir des enfants génère une attitude de recours en matière de santé.

Cela étant, le taux de non-recours au RSA socle faiblit lorsqu'il y a des enfants à charge; et plus le nombre d'enfants grandit, plus il diminue. On retrouve ici l'observation faite en matière de non-recours à des soins, qui a conduit à souligner l'importance de la responsabilité vis-à-vis d'autrui (d'enfants en particulier) dans l'évitement de situations de non-recours<sup>20</sup>. Cette observation ne vaut cependant pas pour le RSA activité ou le RSA socle + activité, pour lesquels le taux de non-recours grandit à nouveau quand le nombre d'enfants passe à 2 ou plus. Ici, la crainte de perdre d'autres prestations sociales au cas où le quotient familial serait revu à la hausse joue très probablement.

#### L'âge

Alors que le taux de non-recours au RSA s'accroît avec l'âge, la plupart des études sur le non-recours signale l'inverse; exception faite de cas particuliers, comme celui du non-recours aux heures prescrites de services d'aide à domicile pour les personnes âgées dépendantes de plus de 60 ans bénéficiaires de l'Allocation personnalisée d'autonomie<sup>21</sup>.

En effet, 46% des moins de 30 ans sont en non-recours au RSA (les trois types confondus), contre 55% des 55 ans et plus. Exemples inverses : le non-recours à des soins est multiplié par 1,2 à 1,6 selon les catégories d'actifs précaires lorsque les personnes ont entre 20 et 29 ans par rapport aux 50-59 ans<sup>22</sup>. Le non recours aux soins et

14 Revil H. « Le non recours à la Couverture Maladie Universelle Complémentaire des allocataires du RMI : mesure et analyse. Étude dans une Caisse primaire d'assurance maladie ». Odenore, *Travaux étudiants* n° 5, septembre 2006. Effectif de l'étude = 2 569 assurés et ayants droit d'une CPAM affiliés au régime 806 sans CMU-Complémentaire au 31 janvier 2006. Données CPAM.

Chauveaud C. Revil H et P. Warin. « Une action d'information pour accéder à la CMU-C ou à l'ACS. Résultats d'une étude menée dans les Alpes de Haute Provence ». Odenore/CPAM Alpes de Haute Provence/Fonds CMU, *Études et recherches* n° 36, mars 2011.

Effectif de l'étude = 3 913 assurés sociaux d'une CPAM, détectés sans complémentaire santé en juillet 2009. Données CPAM.

15 Nguyen H. « Les droits et aides connexes au RMI. Analyse de la sous utilisation chez les bénéficiaires du RMI de 25 à 34 ans ». Odenore, *Travaux étudiants* n° 8, septembre 2007.

Effectif de l'étude : n = 1 532 allocataires du RMI d'un département, ayant répondu à une enquête postale en février 2007.

16 Chauveaud C., Rode A. et P. Warin. « Le non-recours aux soins des actifs précaires ». Odenore, *Working paper* n° 2, juin 2010.

Effectif de l'étude : n = 1 137 991 consultants des centres d'examen de santé de l'Assurance maladie. Données CETAF.

17 Horan P.-M., and P.-L. Austin. "The Social Bases of Welfare Stigma", *Social Problems*, 1974, n° 21, pp. 648-657. Manchester C. and K.-J. Mumford. "How costly is welfare stigma? Separating psychological costs from time costs", Economics department of Purdue University, Working paper, 2009. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1544601](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1544601). Moffitt R. "An Economic Model of Welfare Stigma", *American Economic Review*, 1883, n° 75, pp. 1023-1035. Pour une synthèse, Warin P. « Le non-recours par désaccord. Welfare stigma et catégorie du non-recours », in Jaegger M. (dir). *Construire des catégories, sortie des catégorisations*. Paris, Dunod, 2011, pp. 119-138.

18 Chauveaud C. Revil H et P. Warin. *op. cit.* 2011.

19 Warin P. (coord) « Le non-recours aux soins des actifs précaires. Rapport final ». Recherche pour le programme Santé/Environnement - Santé/Travail de l'ANR. Odenore, *Études et recherches* n° 29, novembre 2008, p. 15.

20 Warin P. (coord), *op. cit.*, novembre 2008, pp. 17-19.

21 Gucher C. (coord), « Non-recours et non adhésion : la disjonction des notions de « qualité de vie » et « qualité de l'aide à domicile ». Rapport Final ». Recherche pour le programme Qualité de l'aide au domicile des personnes âgées de la CNSA-DREES-MIRE. CPDG/Odenore, *Études et recherches* n° 37, mars 2011.

Effectif de l'étude : n = 189 bénéficiaires de l'APA, sous consommateurs des heures de services d'aide à domicile préconisées dans les plans d'aide, résidant dans 5 unités territoriales urbaines, périurbaines ou rurales. Données services facturiers Conseils généraux.

22 Warin P. (coord), *op. cit.*, novembre 2008, p. 15.

le non recours à un minimum social sont de nature différente : il y a un effet culturel lié à la variation des représentations des risques en matière de santé selon l'âge et un effet de structure puisque les isolés sont davantage âgés<sup>23</sup>. Dans d'autres cas, on relève des effets intergénérationnels : une enquête menée auprès d'allocataires du RMI indiquait que 24 % des allocataires sans contrat d'insertion ont entre 25 et 29 ans et 14 % entre 30 et 34 ans<sup>24</sup>, soulignant dans son volet qualitatif l'incrédulité des plus jeunes à l'égard de dispositifs d'insertion devenus des impasses pour leurs aînés.

### La précarité

Une autre grande différence tient à la perception que les non-recourants au RSA ont d'eux-mêmes. Toutes les enquêtes sur le non-recours font apparaître une corrélation forte entre non-recours et précarité ou sentiment de précarité ; ce n'est pas le cas avec le non-recours au RSA si l'on compare les non-recourants aux allocataires. Plusieurs résultats vont dans ce sens :

État de santé : surreprésentation des personnes sans maladie ou problème de santé chronique ou durable parmi les non-recourants au RSA ; inversement, surreprésentation des personnes avec de tels problèmes parmi les allocataires du RSA socle. De leur côté, les travaux d'épidémiologie notent une corrélation entre état de santé dégradé ou mauvais état de santé perçu, absence de complémentaire et renoncements (ou retards) à des soins. L'enquête de référence sur les actifs précaires indique que l'absence de complémentaire multiplie par 1,8 à 2 la probabilité de ne pas recourir au généraliste, dentiste ou gynécologue, et que ce non-recours est également corrélé à un mauvais état de santé perçu<sup>25</sup>.

Consommation : les non-recourants s'imposent moins de restrictions (tout de même 79 % d'entre eux) que les allocataires du RSA (87 %). Mais pour tous, les économies portent sur les mêmes postes : d'abord les vacances et loisirs, puis l'habillement, l'électroménager, etc. Pour les uns comme pour les autres, la santé reste le poste d'économie le moins cité. La moindre précarité des non-recourants est donc relative ; elle doit cependant être soulignée puisque toutes les études appliquant le score de vulnérabilité à la précarité (score Epices<sup>26</sup>) indiquent une étroite corrélation entre situation de précarité ou de grande précarité et non-recours. Ce score tient compte notamment des difficultés financières chroniques et de l'absence d'aide matérielle en cas de besoin.

D'autres constats indiquent que les non-recourants au RSA se perçoivent moins précaires que les allocataires eux-mêmes :

- Ils se considèrent moins en situation de pauvreté : 42 % d'entre eux, contre 62 % chez les allocataires du RSA.
- Ils sont moins nombreux à avoir des difficultés financières : 63 % contre 78 % chez les allocataires. Ce qui va à l'inverse de la corrélation établie entre précarité ou grande précarité (mesurée par le score Epices) et non-recours (cf. supra).
- Une très forte majorité considère que le RSA sert à « réduire la pauvreté des travailleurs en complétant les revenus du travail pour ceux qui en ont besoin » ; au vu de leur propre situation, les non-recourants ne se classent donc pas parmi les populations qu'ils pensent être les cibles du RSA.

### Une caractéristique complémentaire

L'enquête sur le RSA permet aussi de caractériser les non-recourants sur un aspect n'apparaissant pas dans d'autres travaux sur le non-recours : la nationalité.

Quel que soit le type de RSA, le taux non-recours est proportionnellement plus élevé parmi les étrangers hors union européenne que parmi les français.

## Types de non-recours par populations

L'analyse statistique produite à partir de l'enquête en face-à-face indique que parmi les trois grands types de non-recours, deux sont particulièrement saillants (le « non-recours par non connaissance » et le « non-recours par non-demande »), alors que le troisième (le « non-recours par non réception ») est résiduel.

Par définition, on parle de :

- *non connaissance*, lorsque l'offre n'est pas connue ;
- *non-demande*, quand elle est connue mais pas demandée ;
- *non réception*, lorsqu'elle est connue, demandée mais pas obtenue.

Il faut toutefois distinguer 3 groupes de non-recourants :

- ceux ayant perçu au moins une fois le RSA depuis son entrée en vigueur en juin 2009 ;
- ceux ne l'ayant jamais perçu ;
- les allocataires au moment de l'enquête, qui ont pu être en non-recours auparavant.

### Les non-recourants ayant déjà perçu le RSA

35% des non-recourants ont perçu au moins une fois le RSA.

Partant des données relatives à la population des non-recourants ayant déjà perçu le RSA, les explications du non-recours au moment de la phase face-à-face de l'enquête sont diverses. Un changement survenu dans la situation familiale est la raison la plus souvent citée (par 37 % de ces non-recourants). La question du faible intérêt financier ressort par endroits comme cause d'abandons lorsque les parcours dans les dispositifs se prolongent.

Le faible intérêt financier de la prestation financière ou de l'aide sociale apparaît comme cause de non-recours dans d'autres études. Par exemple, le non-recours à l'ACS s'explique de cette façon quand on observe sur un territoire donné que 50 % des non-recourants dispose d'un « reste à vivre » mensuel qui n'excède pas 100 à 200 €<sup>27</sup>. Toutefois, l'explication du non-recours par un faible intérêt financier d'une prestation ou d'une aide est assez résiduelle en général. Un bon exemple parmi d'autres : le trop faible intérêt financier des aides sociales facultatives liées à l'ex RMI n'était évoqué en moyenne (sur le total des aides en question) que par 2 % des non-recourants<sup>28</sup>.

23 Progression du risque d'isolement dès 40 ans selon l'enquête de la Fondation de France, « Les solitudes en France », juillet 2010.

24 Chauveaud C. et H. Revil. « Le non recours aux contrats d'insertion. Résultats d'une enquête par questionnaire auprès des allocataires du RMI en Isère ». Odenore, *Études et recherches*, n° 15, octobre 2005.  
Effectif de l'étude : n = 2 027 allocataires du RMI d'un département, en janvier 2005, ayant répondu à une enquête par questionnaire.

25 *Ibidem*, pp. 14-15.

26 Indicateur de précarité des Centres d'examen de santé de l'Assurance maladie. [http://www.cetaf.asso.fr/protocoles/precarite/protocoles\\_epices.htm](http://www.cetaf.asso.fr/protocoles/precarite/protocoles_epices.htm)

27 Chauveaud C. Revil H et P. Warin. *op. cit.*, mars 2011, pp. 22-24.

28 Nguyen H., *op. cit.*, septembre 2007.

## Les non-recourants n'ayant jamais perçu le RSA

65 % des non-recourants n'ont jamais perçu le RSA. L'explication de leur non-recours renvoie à plusieurs raisons.

### Un non-recours par « non-connaissance » du dispositif et une non demande par « mauvaise compréhension »

Parmi les non-recourants, 11 % n'ont jamais perçu le RSA et ne le connaissaient pas avant l'enquête. À l'inverse, 54 % n'ont jamais perçu le RSA mais déclarent qu'ils le connaissaient « un peu », « bien ou très bien » avant l'enquête. La non-connaissance apparaît dans l'ensemble des études comme la raison principale d'un point de vue statistique. Si l'on reprend l'exemple précédent du non-recours aux aides connexes à l'ex-RMI, en moyenne 50 % des allocataires n'en bénéficiaient pas pour cette raison, loin devant toutes les autres, avec des pointes à plus de 50, 60, voire 70 % pour des aides pour la recherche d'emploi, les loisirs, le Fonds de Solidarité Logement, la tarification solidaire en matière d'énergie, l'aide alimentaire, etc. Et si l'on revient aux travaux cités plus haut sur le non-recours à la CMU-C et à l'ACS, on peut noter que 18 % des non-recourants à la CMU-C ne connaissent pas ce dispositif, 76 % en ce qui concerne l'ACS<sup>29</sup>.

Outre la non-connaissance, une mauvaise compréhension du dispositif entre aussi dans l'explication du non-recours. Ainsi, 51 % des non-recourants qui ne l'ont jamais perçu mais qui connaissaient l'existence du RSA avant l'enquête, pensent ne pas pouvoir bénéficier du dispositif mais n'ont pas creusé la question de leur éligibilité. Ceux-là ne l'ont pas demandé parce que :

- ne connaissant pas assez bien le RSA (réponse citée par 79 % d'entre eux),
- pensant qu'il n'est versé qu'aux personnes ou familles sans emploi (réponse citée par 45 %),
- ne sachant pas auprès de qui faire les démarches (réponse citée par 38 %).

Il s'agit de 51 % des 54 % précédents (les non-recourants n'ont jamais perçu le RSA mais déclarent qu'ils le connaissaient « un peu », « bien ou très bien » avant l'enquête) soit environ 25 % des non-recourants dans leur ensemble.

Ce taux de 25 % peut paraître élevé si on le compare aux 12,5 % d'allocataires de l'ex RMI qui, par ignorance ou doute de leur éligibilité, n'ont pas recouru aux aides connexes liées au revenu minimum<sup>30</sup>. En revanche, il ne surprend pas si on le rapporte au 80 % d'assurés sociaux qui connaissent l'ACS mais qui estiment que l'information dont ils disposent n'est pas assez claire ou suffisante pour déposer une demande (58 % d'entre eux ignorant même que la demande d'ACS se fait auprès d'une CPAM et 61 % ne sachant pas que l'ACS permet de prendre en charge une partie du coût de la complémentaire santé)<sup>31</sup>.

Cela étant, les raisons de cette non-demande de RSA par mauvaise compréhension sont confirmées dans l'enquête en face-à-face par une large majorité de non-recourants ignorant qu'il est possible de cumuler salaire et totalité du RSA pendant 3 mois lorsque l'on reprend un emploi ; soit l'une des mesures incitatives du dispositif<sup>32</sup>.

Parmi les non-recourants qui connaissaient l'existence du dispositif, 56 % l'ont connu par les médias, 31 % par l'entourage ou une recherche personnelle d'information, et 13 % par une administration ou une association (« par courrier, téléphone, ou lors d'un rendez-vous »). Les résultats sont quelque peu différents en ce qui concerne le non-recours à une complémentaire gratuite ou aidée. Dans une étude de 2006 pour le Fonds CMU, il apparaît que 44 % des assurés sociaux qui connaissent les dispositifs de la CMU-C ou de l'ACS en ont été informés par un référent social. En 2008, la répétition de l'étude montre que 46 % des assurés sont dans ce cas et que 22 % sont informés par les courriers envoyés par leur CPAM. Pour la minorité d'assurés éligibles à l'ACS qui connaissent ce dispositif, 43 % ont été informés par leur Caisse et 12 % par une assistante sociale<sup>33</sup>.

Les résultats sur le RSA ne nous éloignent cependant pas de la question cruciale, souvent rencontrée, de la maîtrise de l'information apportée aux populations potentiellement éligibles dès lors que l'administration est loin d'être seule à communiquer. En tout cas, ils interrogent sur la qualité de l'information reçue selon le canal emprunté.

### Une « non-demande » chez ceux convaincus de pouvoir bénéficier du RSA

Parmi les non-recourants au RSA, 13 % de ceux qui ne l'ont jamais perçu et qui le connaissaient avant l'enquête se disent certains de pouvoir en bénéficier. En ce qui concerne l'ACS, le pourcentage d'assurés sociaux qui ont reçu une attestation de leur CPAM confirmant leur éligibilité et qui ne l'utilisent pas est tout à fait comparable : une enquête menée à l'échelle d'une CPAM le situe à 13,5 %<sup>34</sup> ; les données plus globales du Fonds CMU à 15 %<sup>35</sup>.

L'enquête en face-à-face indique les diverses raisons du non-recours par non-demande (lorsque l'offre est connue et est accessible) pouvant se cumuler :

- 58 % des non-demandeurs évoquent ainsi un manque de connaissance suffisante ;
- 34 % disent se débrouiller financièrement ;
- 23 % mettent en avant un principe parmi les raisons : ne pas être dépendant ou redevable ;
- 20 % indiquent des démarches trop compliquées...

Ces résultats peuvent être rapprochés de ceux concernant la non contractualisation des allocataires de l'ex RMI<sup>36</sup>. Le manque d'information et la non compréhension viennent en tête avec 25 % des citations, suivi de la volonté de se débrouiller autrement ou de retrouver rapidement un travail (20 % ces citations), puis du souhait d'avoir un « vrai travail » et ne pas dépendre d'un stage (13 %). On retrouve ici pour une minorité de non-recourant la crainte du déclassement et de la stigmatisation.

### Une non-demande par « non intérêt »

Parmi les non-recourants connaissant le RSA, ne l'ayant jamais perçu et certains de pouvoir en bénéficier (soit 13 % de l'ensemble), 29 % précisent qu'ils ne sont pas intéressés par le RSA : soit environ 2 % de l'ensemble des non-recourants. Le non intérêt est donc rare, ici comme pour d'autres prestations financières. À noter que ce non intérêt pour le RSA « tel qu'il est proposé actuellement » ne présuppose pas que toutes les personnes aient une connaissance parfaite du dispositif.

29 Revil H. *op.cit.*, juin 2010.

30 Nguyen H., *op.cit.*, septembre 2007.

31 Revil H. *op.cit.*, juin 2010.

32 Même si un mécanisme d'intéressement comparable avait complété le dispositif du RMI en 1992.

33 Revil H. « Le non-recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et à l'aide complémentaire santé (ACS) ». Odenore, *Etudes et recherches* n° 25, octobre 2008.

34 Chauveaud C. Revil H et P. Warin. *op.cit.*, mars 2011, p. 20.

35 *Références, op.cit.*, octobre 2011, p. 3.

36 Chauveaud C. et H. Revil, *op.cit.*, octobre 2005

Le non-intérêt pour les aides connexes à l'ex RMI ne concernait en moyenne, dans l'étude départementale prise en compte<sup>37</sup>, que 7 % des non-recourants, pour des raisons analogues (« je ne veux pas passer pour un profiteuse »; « trop compliqué à obtenir »; « moins je demande, mieux je me porte ») à celles évoquées pour le RSA, pour lequel :

- Près d'1 non-recourant non intéressé par le RSA sur 2 cite parmi les raisons évoquées un principe (ne pas être dépendant ou redevable) et/ou estime que les revenus de son foyer sont suffisamment élevés. Les deux raisons sont très différentes et méritent d'être traitées séparément : le non intérêt par principe est plutôt de l'ordre du non-recours « volontaire », par peur de la stigmatisation... En revanche, penser que ses revenus sont suffisamment élevés est plutôt de l'ordre de l'absence de besoin ressenti.
- Près d'1 sur 5 signale également sa crainte des indus ou indique une démarche trop lourde et perçue comme trop contraignante...

À noter que le faible intérêt financier du RSA est cité par moins d'1 personne sur 10 parmi les non-recourants connaissant la prestation, ne l'ayant jamais perçue et se déclarant non intéressés. La peur des contrôles, l'effet stigmatisant du RSA, ou la peur de perdre des droits connexes sont encore moins souvent signalés. Le non intérêt pour le RSA s'explique donc par d'autres raisons (à commencer celles liées à l'information et à la connaissance du dispositif) que des raisons financières ou des raisons liées aux règles mêmes du RSA; celles-ci paraissent même secondaires. D'ailleurs, les non-recourants par non intérêt sont loin d'imaginer demander le RSA si leur situation ne s'améliore pas.

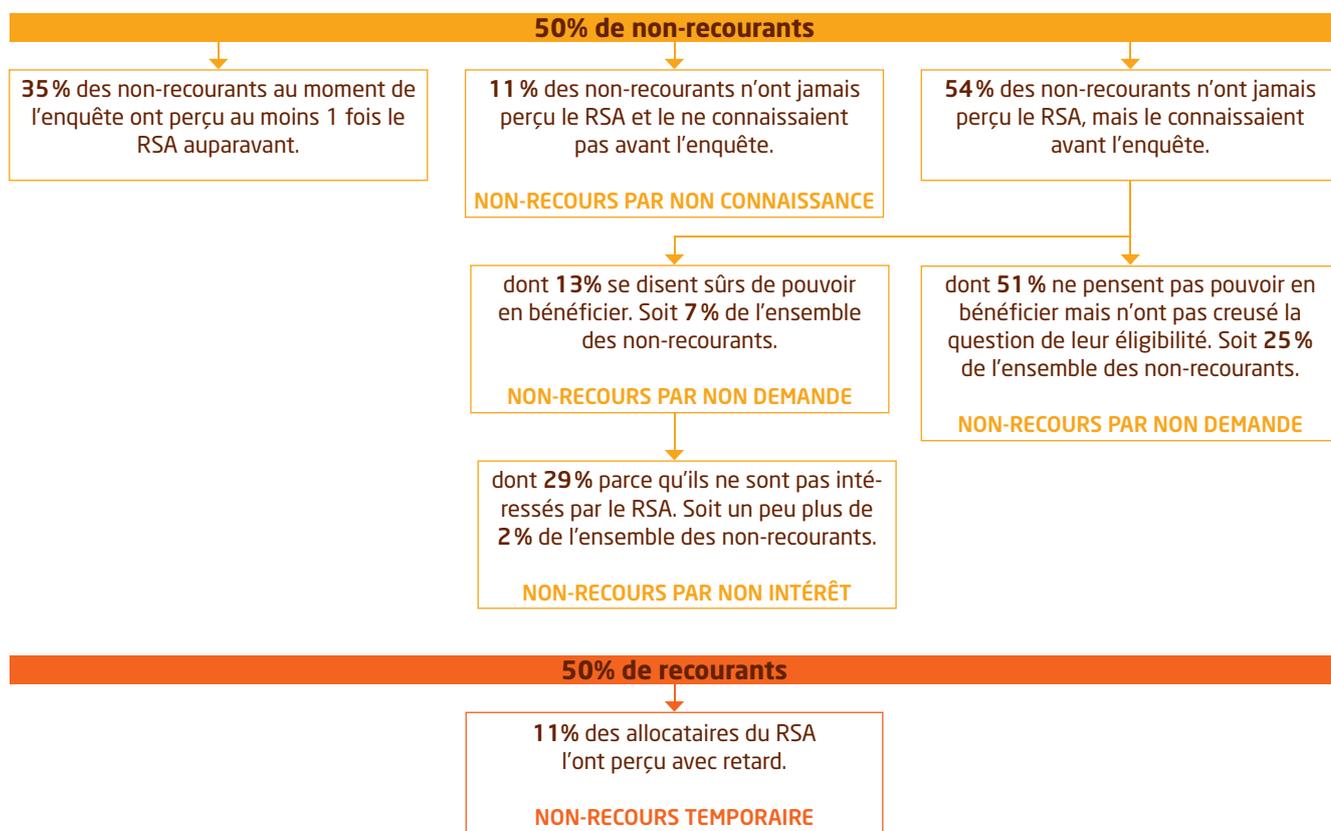
## Les recourants ayant été en situation de non-recours

Un troisième type de non-recours concerne les allocataires du RSA au moment de l'enquête qui ont pu être en non-recours auparavant. Il porte notamment sur les mesures d'accompagnement des allocataires.

Ainsi, observe-t-on qu'environ 2 % des allocataires qui ont touché le RSA au moins une fois au cours des 3 derniers mois et qui répondent à certains critères de revenu et d'emploi<sup>38</sup>, ont refusé des formations proposées (cas de « non-recours volontaire » pour un type d'offre dont le contenu, défini au local, peut être très hétérogène). Si l'on se réfère aux travaux sur la non contractualisation des allocataires du RMI, la non adaptation de l'offre de formation aux besoins entre en ligne de compte principalement.

Statistiquement plus significatif, plus de 64 % des allocataires (qui ont touché le RSA au moins une fois au cours des 3 derniers mois et qui répondent à certains critères de revenu et d'emploi) n'ont pas signé de contrat d'insertion dit Contrat d'engagement réciproque (CER). La plupart ne connaît pas ce contrat (parmi les anciens allocataires au RMI, autant n'avaient pas signé de contrat à l'époque, n'en ayant pas entendu parler) et n'en prépare aucun au moment de l'enquête. Mais bien souvent aussi le contrat d'insertion n'a pas été proposé ou un référent n'a pas encore été nommé, comme l'a indiqué par exemple l'étude qualitative du Credoc sur le RSA<sup>39</sup>.

Enfin, seuls 22 % des allocataires du RSA qui ont touché le RMI précédemment estiment que l'accompagnement proposé dans le cadre du RSA correspond mieux à leurs besoins. Le suivi des allocataires paraît même s'être dégradé puisque pour les seuls allocataires au RSA socle, ils sont un tiers à avoir signé un CER alors que près de la moitié de ceux qui touchaient le RMI avaient à l'époque un contrat d'insertion.



37 Nguyen H., *op. cit.*, septembre 2007.

38 Les membres du foyer dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire du RSA et qui perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 500 € ont l'obligation de rechercher un emploi et d'entreprendre les démarches et actions favorisant la création de leur propre activité ou à une meilleure insertion. Les bénéficiaires du RSA ne sont pas soumis à ces obligations si : les ressources du foyer sont supérieures au montant forfaitaire du RSA; les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire, mais les membres du foyer ont individuellement des revenus d'activité supérieurs à 500 €.

39 Credoc. « Le recours aux dispositifs d'insertion », Enquête réalisée pour le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, mai 2008. <http://www.credoc.fr/pdf/Sou/RecoursInsertion2008.pdf>

## Annexe : Présentation de l'enquête

L'enquête dirigée par la Cnaf et la Dares a été réalisée par l'institut de sondage GFK-ISL. Elle comporte deux phases : une première par téléphone et une seconde en face à face. Des tests ont été préalablement effectués pour vérifier la bonne compréhension des questions, la validité des filtres et la durée d'administration globale du questionnaire.

### Phase téléphone

Un questionnaire de 154 questions à administrer en 15 minutes, découpé en 14 modules différents, chacun traitant un domaine spécifique lié au RSA. Par exemple, le module 1 renseigne les caractéristiques individuelles et du foyer ; le module 9 porte sur la connaissance des méthodes pour s'inscrire au RSA. Ce dernier intéresse plus particulièrement le non-recours.

La cible de l'enquête par téléphone est toutes les personnes éligibles au RSA en France. Pour arriver à une certaine représentativité, 15 000 foyers ont été interrogés : dont 6 500 dans le groupe des foyers éligibles au RSA socle (comprenant les foyers éligibles au RSA socle+activité), 7 000 dans le groupe des foyers éligibles au RSA activité et 1 500 ayant des revenus un peu supérieurs au seuil d'éligibilité.

L'échantillonnage a suivi une procédure très précise. À partir des fichiers fiscaux de 2008, ont été sélectionnés 6,6 millions de foyers ayant les revenus les moins élevés : soit la « population d'intérêt », c'est-à-dire l'ensemble des foyers éligibles au RSA en 2010 à des exceptions près.

Sur cette population d'intérêt, l'Insee a effectué un tirage de 60 000 foyers en respectant deux paramètres : le niveau géographique, pour obtenir un nombre proportionnel de personnes vivant en zone urbaine ou rurale dans chaque département ; une variable croisant la composition familiale et la tranche de revenu. Cet échantillon initial de 60 000 foyers a été transmis à la Dares (Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques). Après traitement de l'échantillon, 15 006 foyers ont été interrogés par téléphone entre le 17 novembre 2009 et le 23 décembre 2010. Au total, l'enquête téléphonique contient 723 variables.

### Phase face à face

Un questionnaire de 281 questions administré en 45 minutes, découpé en 14 modules différents, chacun traitant un domaine spécifique lié au RSA. Par exemple, le module 4 porte sur la connaissance, le non-recours et la situation dans le RSA ; le module 12 sur l'opinion des personnes vis-à-vis du RSA. Ces deux modules intéressent plus particulièrement le non-recours, les non-recourants et les motifs de non-recours. La cible est toutes les personnes éligibles au RSA que l'on a dans la phase par téléphone et qui le sont encore au moment du face-à-face.

Pour identifier cette cible, un test d'éligibilité a permis de calculer un montant de RSA pour chaque répondant en utilisant les informations données par ce répondant lors des entretiens téléphoniques, notamment la composition familiale et les revenus de tous les membres du foyer ayant 14 ans ou plus. Selon le montant du RSA calculé et le total des revenus du travail, les individus sont éligibles au RSA socle (dont socle+activité), éligibles au RSA activité ou non éligibles. Lors de l'entretien téléphonique, les individus avaient répondu à deux questions, leur demandant s'ils ont perçu le RSA le mois dernier ou au cours des 3 derniers mois. S'ils ont déclaré oui, ils sont considérés comme bénéficiaires, sinon comme non bénéficiaires.

L'enquête en face à face a été réalisée auprès de 3 500 répondants. Un échantillon de 4 500 personnes pris dans les 15 006 de la phase téléphonique a été constitué pour atteindre au final : 1 100 répondants bénéficiaires du RSA socle (dont RSA socle + activité), 1 100 bénéficiaires du RSA activité et 1 300 répondants éligibles mais non-recourants. Aucune personne non éligible au RSA n'est prise en compte.

La Dares a modélisé la non-réponse et créé une variable de poids corrigeant cette non-réponse. Elle a ensuite défini l'appartenance de chaque foyer aux 3 sous-groupes, l'échantillonnage du face-à-face devant se faire séparément dans chacun des sous-groupes. La troisième étape a consisté à calculer la probabilité de tirage, attribuée à chaque répondant de la phase téléphonique, au moyen d'une macro SAS.

Au final, 3 340 foyers ont fait l'objet d'entretiens en face à face entre le 2 février et le 2 avril 2011. L'enquête en face à face contient plus de 2 000 variables.

### **Documents de travail de l'Odenore**

Cette collection a pour but de rendre disponible un ensemble de documents de travail issus de recherches menées à l'Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et services). Tous les droits afférant aux textes diffusés dans cette collection appartiennent aux auteurs. Des versions ultérieures des documents diffusés dans cette collection sont susceptibles de faire l'objet d'une publication. Veuillez consulter le site internet de l'Odenore pour obtenir la référence exacte d'une éventuelle version publiée.

### **Odenore Working Papers**

*The aim of this collection is to make available a set of working papers produced at the Odenore (Observatory on non-take up of social rights and public services). The copyright of the work made available within this collection remains with the authors. Further versions of these working papers may have been submitted for publication. Please check the Odenore website to obtain exact references of possible published versions.*

Cette collection est accessible par :

#### **Possibilities to have access to the collection:**

- > <http://Odenore.msh-alpes.fr/>
- > <http://www.pacte.cnrs.fr/>
- > <http://halshs.archives-ouvertes.fr/>
- > <http://rt6-afs.org/>
- > [www.ireon-portal.eu](http://www.ireon-portal.eu)
- > [www.vascoda.de](http://www.vascoda.de)

#### **Odenore**

Observatoire des non-recours aux droits et services  
Laboratoire Pacte (UMR CNRS 5194)

Maison des Sciences de l'Homme - Alpes

#### **Adresse postale :**

MSH-Alpes - BP 47 - 38040 Grenoble cedex 9

#### **Adresse géographique :**

1221, avenue Centrale - Domaine Universitaire  
Saint Martin-d'Hères



## **Odenore**

Observatoire des non-recours aux droits et services