LE NON-RECOURS AU RSA ET A LA CSS EN ISERE : DES RISQUES VARIABLES SELON LES TERRITOIRES

SYNTHESE DES RESULTATS ETABLIS
POUR L'UNION DEPARTEMENTALE DES
CCAS DE L'ISERE

Christine Olm - vizGet
Antoine Rode - Odenore

Février 2024

Résumé

L'Union Départementale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale de l'Isère (UDCCAS 38) s'est engagée en 2022 dans une réflexion sur la lutte contre le non-recours, marquée notamment par l'organisation d'une conférence sur le sujet avec l'appui de l'Odenore. Lauréate de l'appel à projets de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS), elle finance actuellement quatre territoires expérimentaux, engageant des démarches de lutte contre le non-recours. Dans ce cadre, l'UDCCAS 38 poursuit sa collaboration avec l'Odenore afin d'améliorer la connaissance du phénomène sur le département et sur les territoires sélectionnés.

Si des données nationales existent, la connaissance de l'ampleur statistique du non-recours au niveau local manque, alors même que la forte territorialisation de l'action contre le non-recours accroît le besoin de données à cette échelle. Pour y répondre, le cabinet d'études vizGet, partenaire régulier de l'Odenore, a développé un outil positionnant l'ensemble des EPCI métropolitains et des communes de plus de 4000 habitants, initialement sur le non-recours au Revenu de Solidarité Active (RSA). Cet outil ne permet pas de mesurer précisément des taux de non-recours, du fait des difficultés méthodologiques courantes pour mener ce travail, mais il approche l'écart entre la situation observée sur les collectivités et la moyenne métropolitaine. Autrement dit, l'outil mesure un risque de non-recours, par territoire.

Cette synthèse présente ainsi l'un des premiers travaux en France à aborder statistiquement le non-recours à une échelle géographique fine. Elle expose la méthodologie générale ainsi que les résultats obtenus sur le département de l'Isère et certains de ses territoires. Ces résultats portent sur le non-recours au RSA, ainsi que sur celui à la Complémentaire Santé Solidaire (CSS). Le choix d'observer la CSS a été fait après échange avec l'UDCCAS 38, étant l'un des seuls dispositifs dont les données nous permettent d'approcher le non-recours au local. Les résultats pour la CSS ne sont toutefois fournis que pour les territoires sur lesquels les données décrivant les assurés de l'Assurance maladie sont bien disponibles.

Les résultats sur l'Isère montrent, pour le RSA, un nombre de territoires en risque de non-recours plutôt supérieur à la moyenne des territoires nationaux[1] et, pour la CSS, un non-recours qui serait plutôt plus faible (première partie).

[1]A noter que les territoires isérois sont comparés à la moyenne des taux de non-recours observés sur les collectivités métropolitaines (EPCI et communes), chiffre qui peut être un peu différent de la moyenne nationale.

Il apparaît par ailleurs une forte diversité de risques de non-recours selon les territoires isérois. Deux facteurs principaux peuvent contribuer à cette diversité (deuxième partie) :

- Le premier, qui concerne le non-recours au RSA comme à la CSS, a trait aux caractères plus ou moins ruraux des collectivités du département : la ruralité, ou l'appartenance à une unité urbaine de faible taille ainsi que l'éloignement de certains services (agences Pôle emploi, France Services…), induisent un risque de non-recours plus important, alors même que les besoins sur ces territoires sont en général plus faibles que dans les communes et EPCI plus urbains. Si le nombre de personnes potentiellement éligibles à toucher pour réduire le non-recours et s'approcher des moyennes nationales est souvent limité, leur éloignement des centres urbains, leur faible nombre, la difficulté de mise en œuvre d'actions dans des territoires potentiellement peu dotés de moyens peuvent alors produire une certaine invisibilisation de ces personnes en non-recours.
- Le deuxième ne concerne que le non-recours au RSA et ne s'observe pas, en Isère, sur le non-recours à la CSS. Il est relatif à l'importance de la précarité et, en lien, aux besoins en termes de couverture. A quelques exceptions près, les territoires urbains où la précarité reste contenue se caractérisent par des risques faibles ou très faibles de non-recours. Ceux qui, au contraire, ont des besoins importants en termes de couverture et connaissent de forts taux de précarité, sont touchés par des taux de non-recours pouvant être très élevés. Le nombre de personnes en non-recours, qui pourraient potentiellement bénéficier d'actions dédiées y est très élevé.

Ces pistes d'explications des disparités territoriales dans les risques de non-recours sont discutées en conclusion de cette synthèse[2].

La déclinaison de l'outil sur les territoires isérois a par ailleurs donné lieu à l'élaboration d'un atlas, disponible au format Excel. Il présente, pour les EPCI et pour les communes de taille suffisante, les principaux indicateurs socio-économiques et ceux relatifs au risque de non-recours au RSA et à la CSS.

[2] Nous remercions le bureau de l'UDCCAS 38 et les chargées de mission pour leur soutien pour cette étude et leurs remarques, ainsi que les participant-e-s aux différentes réunions qui ont permis d'échanger sur les résultats.

Sommaire

1. Méthode et principaux résultats départementaux6

1.1 Une méthode originale d'estimation de « risques » de non-recours au local6

1.1.1 Le point de départ de la réflexion : une mesure du non-recours complexe au niveau métropolitain et insuffisante au niveau local6

1.1.2 Une méthode de modélisation permettant de classer les territoires quant au risque de non-recours7

1.2 Le non-recours au RSA et à la CSS : une réalité très hétérogène selon les territoires isérois10

1.2.1 Sur le département de l'Isère, des risques de non-recours observés sur les EPCI relativement homogènes10

1.2.2 Pour le non-recours au RSA, un nombre de territoires concernés élevé en Isère13

1.2.3 Un non-recours à la CSS qui semble plus faible que la moyenne nationale, pour les communes où la donnée permet le calcul16

1.2.4 Un nombre de foyers très important à toucher sur certains territoires19

2. Les liens entre le non-recours et certaines caractéristiques sociodémographiques des territoires20

2.1 Présentation des principales caractéristiques des territoires mises en regard avec les risques de non-recours20

2.1.1 Ruralité et éloignement des services20

2.1.2 Taux de pauvreté et taux de chômage22

2.1.3 Caractéristiques des familles et niveau de diplôme de la personne de référence24

2.2 Une typologie des territoires26

2.3 Des disparités reflet d'un « effet territoire » ?29

1. Méthode et principaux résultats départementaux

1.1 Une méthode originale d'estimation de « risques » de non-recours au local

1.1.1 Le point de départ de la réflexion : une mesure du non-recours complexe au niveau métropolitain et insuffisante au niveau local

D'un point de vue statistique, le taux de non-recours à une prestation est défini comme le ratio de la population éligible qui reçoit une prestation sur le total des individus éligibles.

Le nombre de personnes ayant effectivement recours à une prestation donnée est connu, en général par les données communiquées par les organismes délivrant la prestation comme les CAF. Par contre, il est très difficile de mesurer le nombre total de personnes éligibles et cet exercice est très souvent approximatif. En effet, étant donné que les conditions d'éligibilité aux prestations sont multiples, identifier si une personne est éligible suppose de connaître des éléments détaillés sur ses revenus et leur composition, sa situation familiale, sa situation par rapport à l'emploi ou, entre autres, le statut de résidence en France.

Ces informations sont partielles ou manquantes dans la majorité des sources de données, y compris au niveau national, où le calcul des taux de non-recours aboutit sur des estimations et non des chiffres précis. Les récentes études nationales estiment le non-recours au RSA, d'une part, et à la CSS[3], d'autre part, en rapprochant les données de l'enquête ERFS (enquête sur les revenus fiscaux et sociaux produite par l'INSEE) et les données portant sur les bénéficiaires du RSA et la CSS (données de la CNAF, de la CCMSA ou de l'Assurance maladie). Ces études mobilisent des modèles de microsimulation qui permettent de simuler l'éligibilité des foyers.

Avec cette méthode, ces études montrent qu'un tiers des foyers éligibles au RSA serait en non-recours chaque trimestre, en 2018. Quant à la CSS, le taux de non-recours a été estimé à 41 % en 2021.

[3] Pour les références de ces différentes études, voir le site internet de la DREES : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/non-recours-et-acces-aux-droits

Ces estimations nationales sont soumises à un certain nombre d'incertitudes, liées aux sources de données. Par exemple, l'ERSF ne porte que sur les ménages en logement ordinaire et sur les ménages déclarant leurs revenus. Ainsi, les personnes sans domicile, celles en logement précaire (hébergement d'urgence, hôtel social, habitation mobile, etc.) ou vivant dans une institution (résidence pour étudiants, pour personnes âgées, pour personnes handicapées, foyer de travailleurs, prison, etc.) ne sont pas comptabilisées dans les statistiques du non-recours. De plus, dans les sources de données comme l'ERFS, les foyers allocataires du RSA et plus généralement les ménages à bas revenus, sont sous-représentés. Enfin, le modèle de microsimulation utilisé est soumis à un certain nombre de biais, ne pouvant pas simuler avec précision l'ensemble des règles d'attribution de prestations comme le RSA. Cela se traduit dans certains cas par considérer comme non éligibles des foyers que l'on sait par ailleurs être bénéficiaires du RSA et, inversement, de considérer comme éligibles des foyers qui ne le sont pas[4].

Ces exemples montrent l'enjeu méthodologique de la mesure du non-recours. Au niveau local, cette mesure se heurte de plus à la disponibilité des données et à la difficulté à appliquer à un niveau départemental, voire intradépartemental, des méthodes de simulation nationales.

Quelques tentatives ont été faites pour calculer des taux de non-recours en regardant, d'un côté, des données agrégées sur les revenus (pour estimer une population éligible à des prestations) et, de l'autre, le nombre de bénéficiaires de prestations. Ces méthodes sont nécessairement imprécises : elles ne permettent pas de connaître, pour un même ménage, la composition du foyer, la situation par rapport au travail, le niveau de vie ou, entre autres, les sources de revenus. De plus, les unités de consommation utilisées pour déterminer le niveau de vie ne sont pas tout à fait les mêmes que celles mobilisées dans le calcul des droits aux prestations.

1.1.2 Une méthode de modélisation permettant de classer les territoires quant au risque de non-recours

Partant de ces différents enjeux méthodologiques, le cabinet d'études vizGet a développé, en collaboration avec l'Odenore, une méthode permettant d'approcher l'ampleur du non-recours au local. Cette méthode a été initialement expérimentée dans le cadre d'un rapport sur l'accès aux droits sociaux, mandaté par le Comité d'évaluation et de contrôle des

[4] Pour plus de précisions sur ces enjeux méthodologiques, voir Hannafi C, Le Gall R, Omalek L., Marc C. « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », les dossiers de la DREES n°99, Février 2022.

politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale[5]. Elle est complémentaire aux « baromètres du non-recours » mis en place par l'Odenore et associant vizGet, qui sont une démarche collaborative, locale et reposant sur l'administration de questionnaires, visant à caractériser les personnes concernées par le non-recours et à comprendre des motifs de ces situations[6].

L'outil de vizGet a pour objectif de déterminer comment se positionnent les territoires (en l'occurrence EPCI et communes) au regard d'une moyenne nationale de non-recours. La méthode repose sur des modélisations permettant de définir par territoire un niveau « normal » de couverture pour la prestation considérée, en tenant compte des caractéristiques de la population du territoire. Autrement dit, pour chaque territoire, ce taux « normal » de couverture est celui auquel nous devrions nous attendre d'après les caractéristiques de la population (le taux de pauvreté, les situations familiales…) et si le non-recours était équivalent à la moyenne métropolitaine.

Les modélisations sont construites pour déterminer un écart entre le taux de couverture réellement observé et le taux de couverture « normal », simulé par l'outil de vizGet. Il y a alors un risque de non-recours lorsque le taux de couverture réel est plus faible que le taux de couverture « normal ».

Cette méthode, si elle ne permet pas de calculer un taux de non-recours précis, aboutit à définir un risque de non recours. Les résultats sont présentés selon une échelle différenciant, pour chaque prestation, les risques de non-recours très inférieurs à la moyenne, inférieurs, proches, supérieurs ou très supérieurs à la moyenne. Les bornes permettant de définir ces 5 catégories sont fixées afin que chacune compte à peu près le même nombre de communes, tout en cherchant à limiter les effets de seuils.

[5] Biémouret G. et Costes J.-L., Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux, octobre 2016. http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4158.pdf

[6] Voir le site de l'Odenore et les documents liés aux derniers baromètres (à Lyon, en Ardèche et dans l'agglomération de Blois) pour plus de précisions.

Deux types de données ont été mobilisées pour réaliser ces estimations :

- ◊ des données portant sur le nombre de bénéficiaires de la prestation modélisée à un niveau géographique fin (au minimum la commune) ;
- ◊ des données suffisantes au niveau géographique considéré, permettant d'approcher les conditions d'éligibilité aux prestations et de mettre en œuvre les modélisations.

Dans le cadre de l'analyse menée pour l'UDCCAS 38, deux prestations remplissant ces conditions ont été retenues : le RSA et la CSS. Il n'est en effet pas possible d'approcher le non-recours au minimum vieillesse (estimé nationalement à 50% pour les personnes seules[7]), ni à l'allocation personnalisée d'autonomie (aucune estimation nationale).

Les résultats ne sont pas disponibles sur toutes les communes, ni pour la CSS, sur tous les EPCI :

- ◊ pour le RSA comme pour la CSS, les modélisations mobilisent les données du Dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux (Filosofi), et en particulier, les taux de pauvreté à 40 %. Seules les communes dont le nombre de ménages fiscaux en situation de pauvreté est suffisant pour pouvoir communiquer des résultats sont conservées (soit les communes d'au moins 2500 à 4000 habitants, selon le nombre de foyers fiscaux et le taux de pauvreté).
- ◊ pour la CSS, le nombre de personnes couvertes par la CSS n'est communiqué par l'Assurance maladie que pour les communes d'au moins 10 000 habitants, ainsi que pour les EPCI comprenant au moins une commune d'au moins 10 000 habitants.

Territoires représentés dans l'estimation du non-recours local

	Estimation du non-recours au RSA		Estimation du non-recours à la CSS	
	Communes	EPCI	Communes	EPCI
Nombre de territoires métropolitains pour lesquels le calcul a été possible	3615	1229	783	407
% des territoires métropolitains	*10 %*	*98 %*	*2 %*	*32 %*
Nombre de territoires isérois pour lesquels le calcul a été possible	66	18	14	7

7

% des territoires isérois	*13 %*	*100 %*	*3 %*	*39 %*

Note de lecture : l'estimation du RSA a pu être réalisée pour 13% des communes iséroises et pour 100% des EPCI isérois.

Point sur la temporalité des données

La méthode est dépendante du délai de mise à disposition des données par l'INSEE et les organismes de protection sociale, avec un décalage important entre l'année observée et l'année en cours. Ce décalage est pour cet exercice d'autant plus important que l'année 2020 était une année trop spécifique pour pouvoir servir de base aux modélisations (crise sanitaire liée au Covid-19). Les données portent finalement sur l'année 2019 (nombre de bénéficiaires du RSA au 31/12/2019 et revenus perçus durant l'année 2019) ainsi que sur le début de l'année 2020 (recensement de la population). La part des bénéficiaires de la CSS est observée sur l'année 2021, 2019 coïncidant avec l'année de transformation de la CMU-C en CSS.

1.2 Le non-recours au RSA et à la CSS : une réalité très hétérogène selon les territoires isérois

1.2.1 Sur le département de l'Isère, des risques de non-recours observés sur les EPCI relativement homogènes

La présentation des résultats suit une logique d'entonnoir, en regardant d'abord comment se situent les intercommunalités iséroises, avant de descendre à une échelle plus fine, communale, lorsque les données sont disponibles. Ce changement d'échelle d'observation fait apparaître la réalité contrastée des territoires à l'égard du risque de non-recours au RSA et à la CSS.

Au niveau des EPCI isérois, aucun d'entre eux ne présente un risque de non-recours au RSA très inférieur à la moyenne des territoires métropolitains et un seul affiche un score de non-recours très supérieur à la moyenne nationale (la communauté de communes des collines du Nord-Dauphiné).

Globalement, les EPCI isérois connaissent un risque de non-recours au RSA relativement plus élevé que l'ensemble des territoires métropolitains. En particulier, la moitié des EPCI (9 des 18 territoires) est au-dessus du taux de non-recours national (alors que c'est le cas de 44 % de

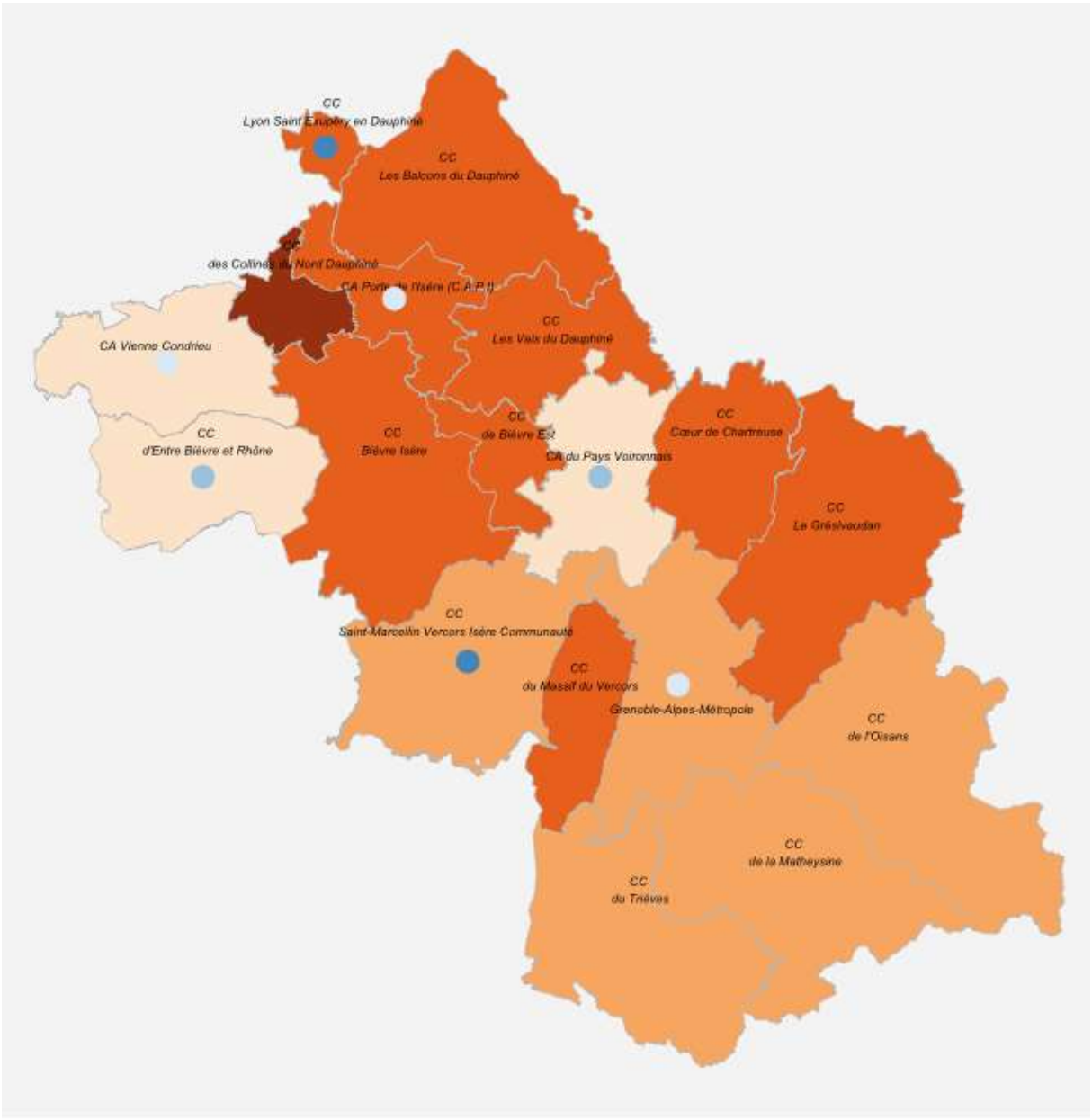
l'ensemble des EPCI métropolitains)[8]. Les territoires les plus concernés par le non-recours au RSA sont principalement ceux du Nord-Isère, ainsi que les territoires ruraux et/ou montagneux du massif du Vercors, de la Chartreuse et du Grésivaudan. Seuls 3 EPCI sont en dessous de la moyenne nationale, ceux du Nord-Est (Vienne-Condrieu et Entre Bièvre et Rhône) ainsi que le Pays voironnais. Les 5 autres EPCI affichent un risque de non-recours au RSA proche de la moyenne des territoires métropolitains. C'est en particulier le cas de la métropole grenobloise.

Le nombre de bénéficiaires de la CSS n'est communiqué que pour les EPCI comptant au moins une commune d'au moins 10 000 habitants. En Isère, il est ainsi connu pour 7 des 18 EPCI du département. Comme pour le non-recours au RSA, les EPCI isérois affichent des taux peu éloignés de la moyenne métropolitaine (pas de valeur très inférieure ni très supérieure au regard de la moyenne des territoires métropolitains).

3 EPCI se caractérisent par un risque de non-recours plutôt inférieur à la moyenne métropolitaine : Grenoble Alpes-Métropole, la CA de Vienne-Condrieu et la CA des portes de l'Isère (pour laquelle le taux de non-recours au RSA est en revanche élevé). 2 ont un taux proche de la moyenne (la CA du Pays voironnais et la CC d'Entre Bièvre et Rhône) et 2 un risque de non-recours plus élevé que la moyenne (la CC Saint-Marcelin Vercors Isère Communauté et la CC de Lyon Saint-Exupéry en Dauphiné).

8

Taux de non-recours au RSA et à la CSS sur les EPCI isérois



Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires du RSA 2019 /CNAM : données sur les ménages bénéficiaires de l'assurance maladie 2021 – Traitements vizGet

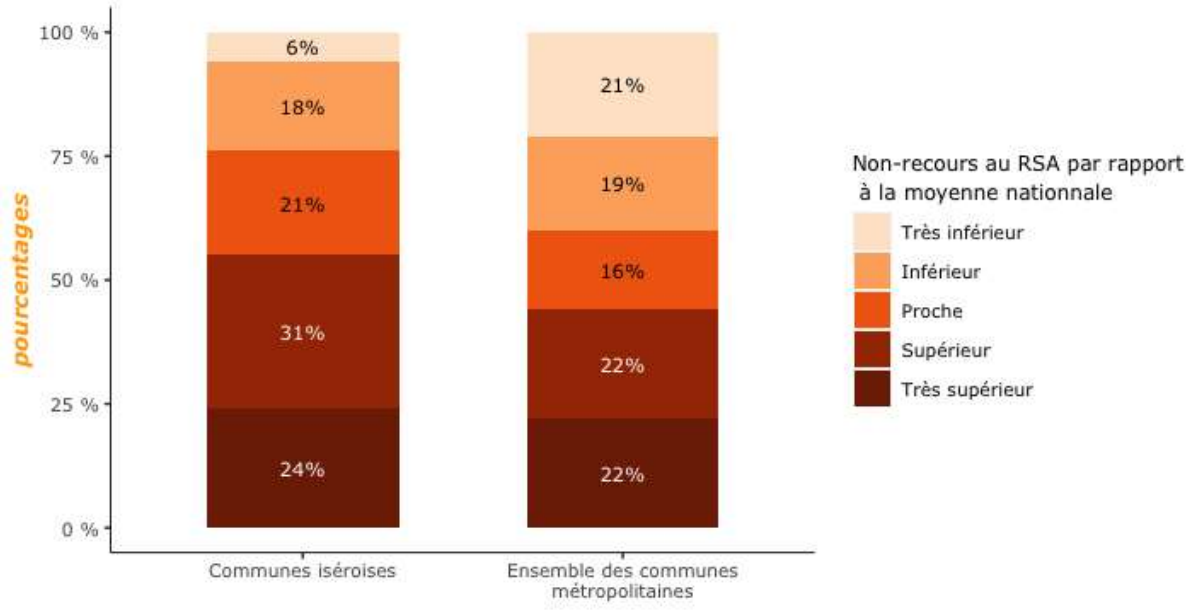
1.2.2 Pour le non-recours au RSA, un nombre de territoires concernés élevé en Isère

L'application de la méthode de classement des territoires en fonction de leur risque de non-recours au RSA aux départements montre que l'Isère affiche un taux de non-recours proche de la moyenne des départements français. Pour autant, le département se caractérise par un nombre relativement élevé de communes concernées.

Pour rappel, l'indicateur de risque de non-recours au RSA n'a pu être établi que pour les communes d'une taille suffisante pour que des données détaillées sur la structure des revenus y soient communiquées. En Isère, ce calcul a pu être réalisé pour 66 communes parmi les 512 que compte le département, soit 13 % des communes (proportion un peu supérieure à celle observée au niveau national).

Contrairement aux EPCI, les communes iséroises sont bien différenciées selon le risque de non-recours au RSA. La répartition dans les différentes valeurs de l'indicateur confirme un nombre de territoires en risque de non-recours plutôt plus élevé en Isère qu'en moyenne métropolitaine. 55 % des communes iséroises présentent un risque de non-recours supérieur à la moyenne nationale, contre 44 % de l'ensemble des communes métropolitaines. A l'opposé, seuls 24 % des communes iséroises ont un taux de non-recours inférieur ou très inférieur, contre 40% de l'ensemble des communes métropolitaines.

Répartition des communes iséroises selon le risque de non-recours au RSA et comparaison avec l'ensemble des communes métropolitaines

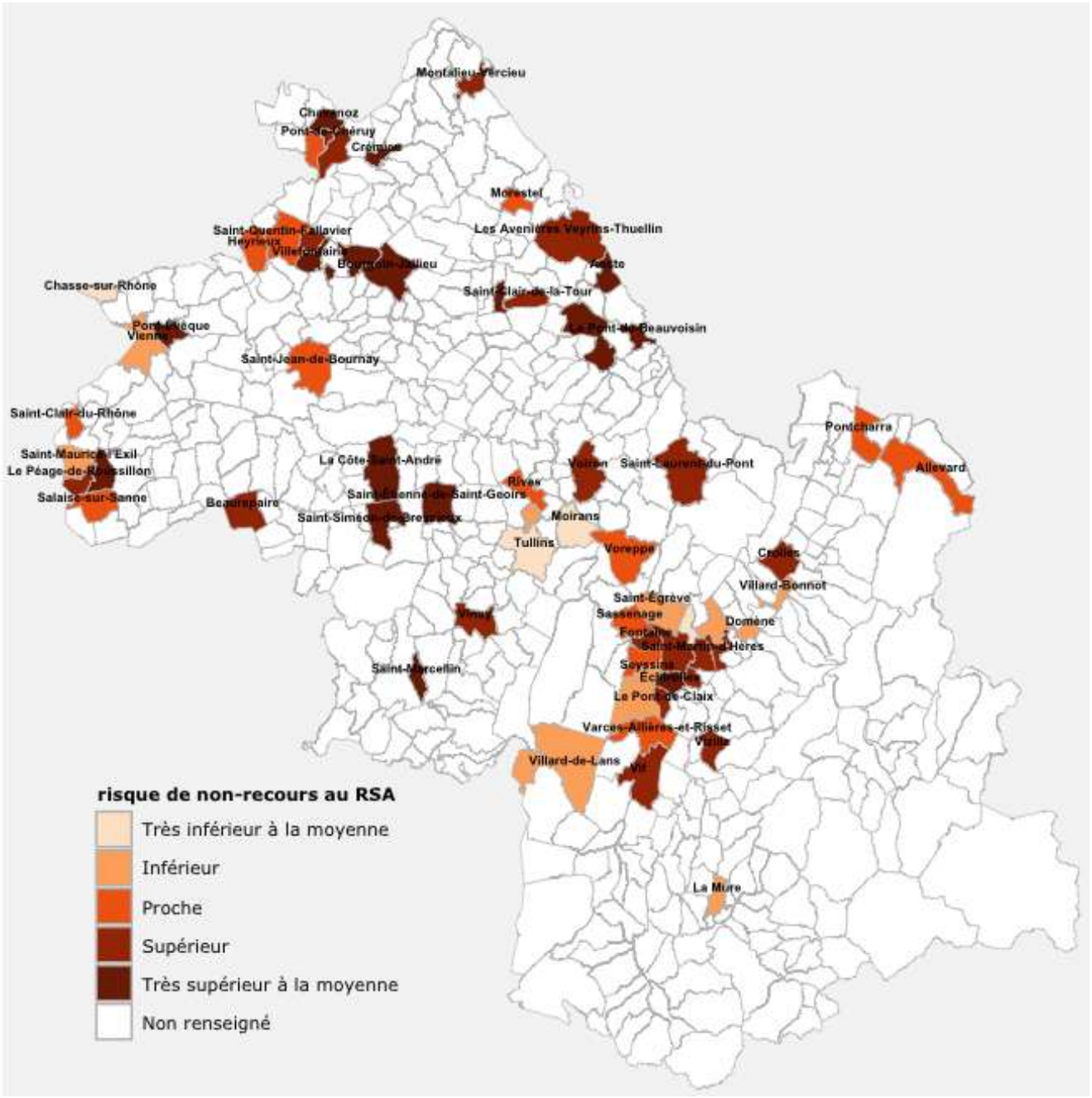


Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires du RSA 2019 – Traitements vizGet
Les pourcentages sont calculés sur la base de 66 communes iséroises et de 3615 communes métropolitaines.

La carte suivante présente la répartition des communes pour lesquelles les données ont permis le calcul, selon le risque de non-recours au RSA. Elle confirme le non-recours plutôt élevé en Chartreuse mais aussi dans le Nord du département. Les communes les plus urbaines du pays Roussillonnais, qui appartiennent à une communauté de communes affichant un risque de non-recours relativement faible, connaissent un non-recours probablement élevé, voire très élevé. Enfin, le risque de non-recours des communes de l'agglomération grenobloise est diversifié avec des valeurs particulièrement importantes sur Eybens, Fontaine, Pont de Claix, Echirolles et Saint-Martin-d'Hères.

La deuxième partie de cette synthèse analysera plus en détail le lien entre les caractéristiques des territoires isérois et les risques de non-recours observés.

Cartographie des communes iséroises selon le risque de non-recours au RSA



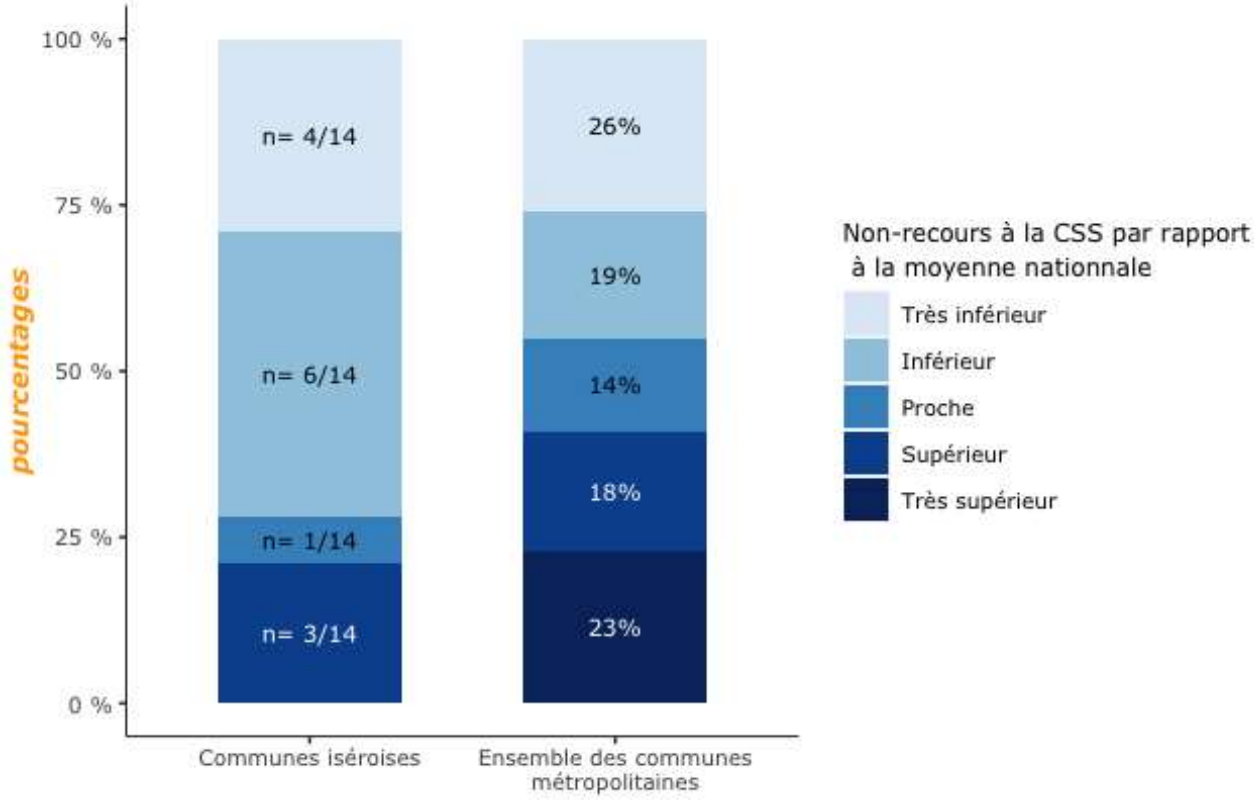
Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires du RSA 2019 – Traitements vizGet

1.2.3 Un non-recours à la CSS qui semble plus faible que la moyenne nationale, pour les communes où la donnée permet le calcul

Seules 14 communes du département comptent au moins 10 000 habitants et ont pu donner lieu au calcul du risque de non-recours à la CSS. Contrairement au non-recours au RSA, le risque de non-recours à la CSS est plutôt inférieur dans le département que sur l'ensemble des communes métropolitaines : en particulier, aucune des 14 communes iséroises ne présente un risque de non-recours à la CSS très supérieur à la moyenne des territoires métropolitains, tandis que 10 communes affichent un non-recours probablement inférieur, voire très inférieur.

La faiblesse du nombre de communes pour lesquelles le nombre de bénéficiaires de la CSS est connu ne permet cependant pas de confirmer ces résultats pour le département dans son ensemble.

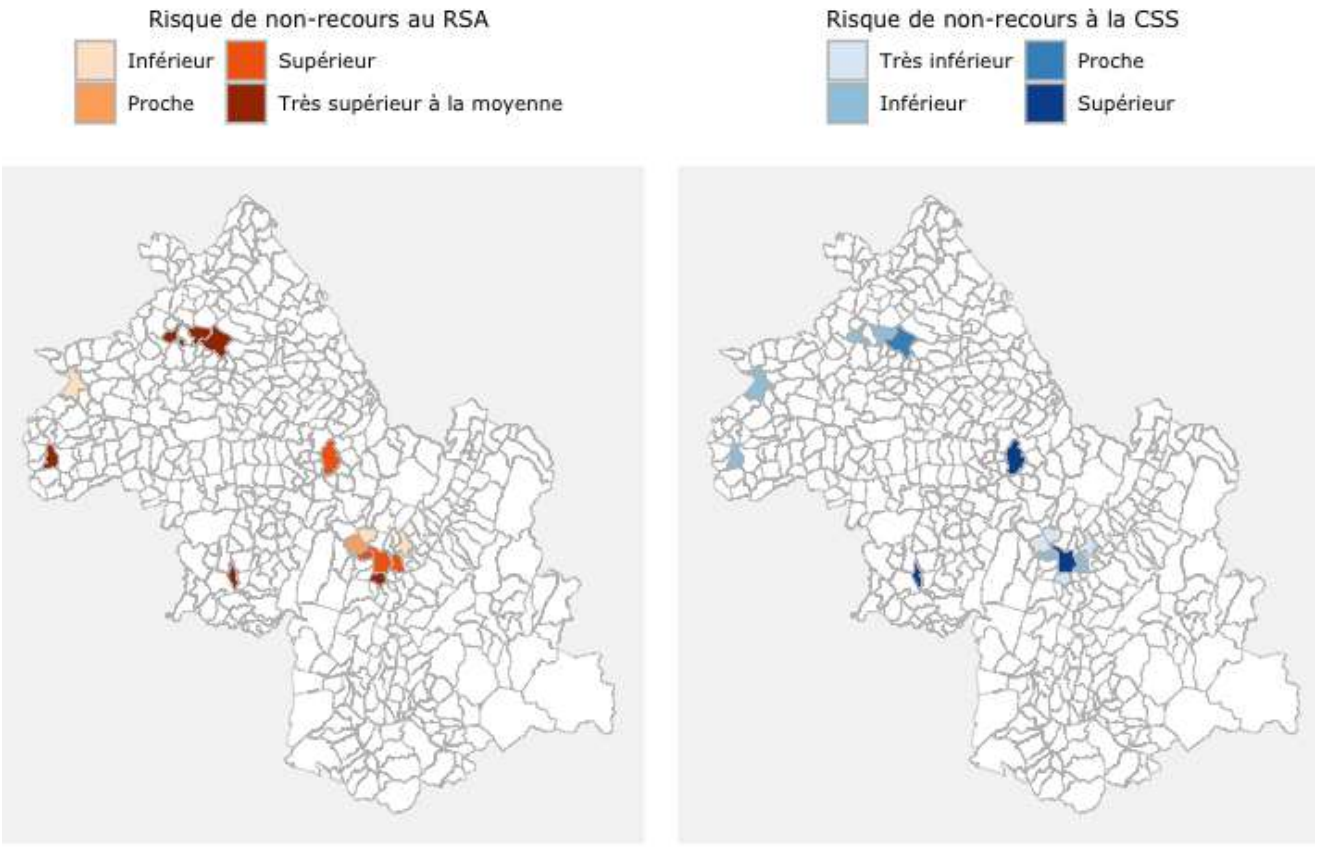
Répartition des communes iséroises selon le taux de non-recours à la CSS et comparaison avec l'ensemble des communes métropolitaines



Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ CNAM : données sur les ménages bénéficiaires de l'assurance maladie 2021 – Traitements vizGet
Les pourcentages sont calculés sur la base de 783 communes métropolitaines. En Isère, le classement des territoires est fait en effectif.

La cartographie des 14 communes, comparée avec celle de ces mêmes communes pour le RSA, montre le lien en Isère entre les scores de non-recours à ces deux prestations. Le plus souvent, les communes qui affichent un risque de non-recours à la CSS supérieur ou proche de la moyenne nationale présentent des taux de non-recours au RSA supérieur ou très supérieur à la moyenne : c'est le cas à Saint-Marcellin, Voiron et Grenoble. À noter que les communes de Nord-Isère telles que Bourgoin-Jallieu, l'Isle-d'Abeau et Villefontaine présentent un risque de non-recours au RSA élevé, mais un risque de non-recours à la CSS faible.

Répartition des 14 communes iséroises de plus de 10 000 habitants selon le risque de non-recours à la CSS et au RSA



Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires du RSA 2019 /CNAM : données sur les ménages bénéficiaires de l'assurance maladie 2021 – Traitements vizGet

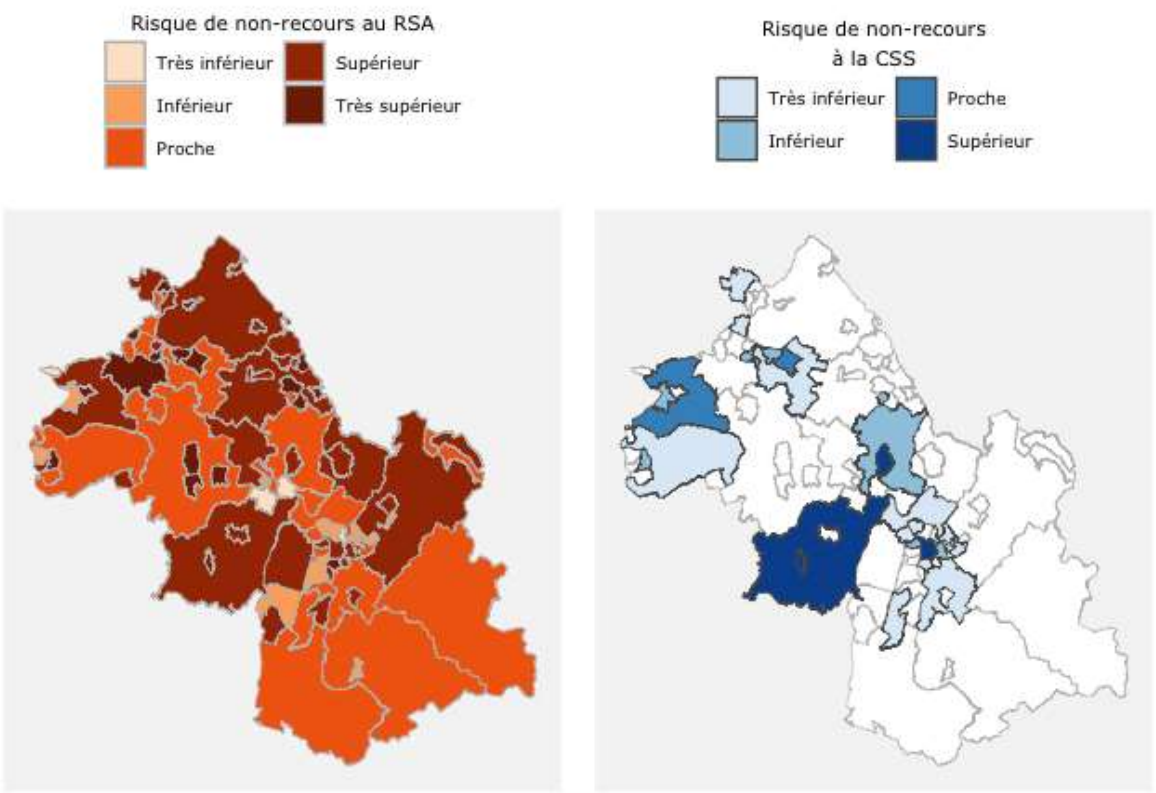
Les cartes donnant la répartition par commune des risques de non-recours à la CSS et au RSA ne couvrent que partiellement le département. Celle présentant la répartition par EPCI ne rend qu'imparfaitement compte de la diversité de la situation des territoires isérois.

L'approche géographique retenue est alors de définir des territoires qui correspondent à la commune lorsque le risque de non-recours au RSA y est connu, et au reste de l'EPCI lorsque la commune n'est pas couverte par l'indicateur construit.

Les deux cartes suivantes présentent les cartes des taux de non-recours au RSA et à la CSS sur ces territoires ainsi construits. Celle du risque de non-recours au RSA couvre bien l'ensemble du département, et montre la diversité des situations rencontrées selon les lieux.

Celle du risque de non-recours à la CSS ne permet qu'une couverture partielle, seuls les EPCI comprenant au moins une commune d'au moins 10 000 habitants n'étant représentés. Elle fournit cependant une bonne indication de la situation que connaissent les territoires isérois.

Cartographie des territoires pouvant être couverts par le calcul des risques de non-recours (grandes communes et EPCI hors grandes communes), selon les risques de non-recours au RSA et à la CSS



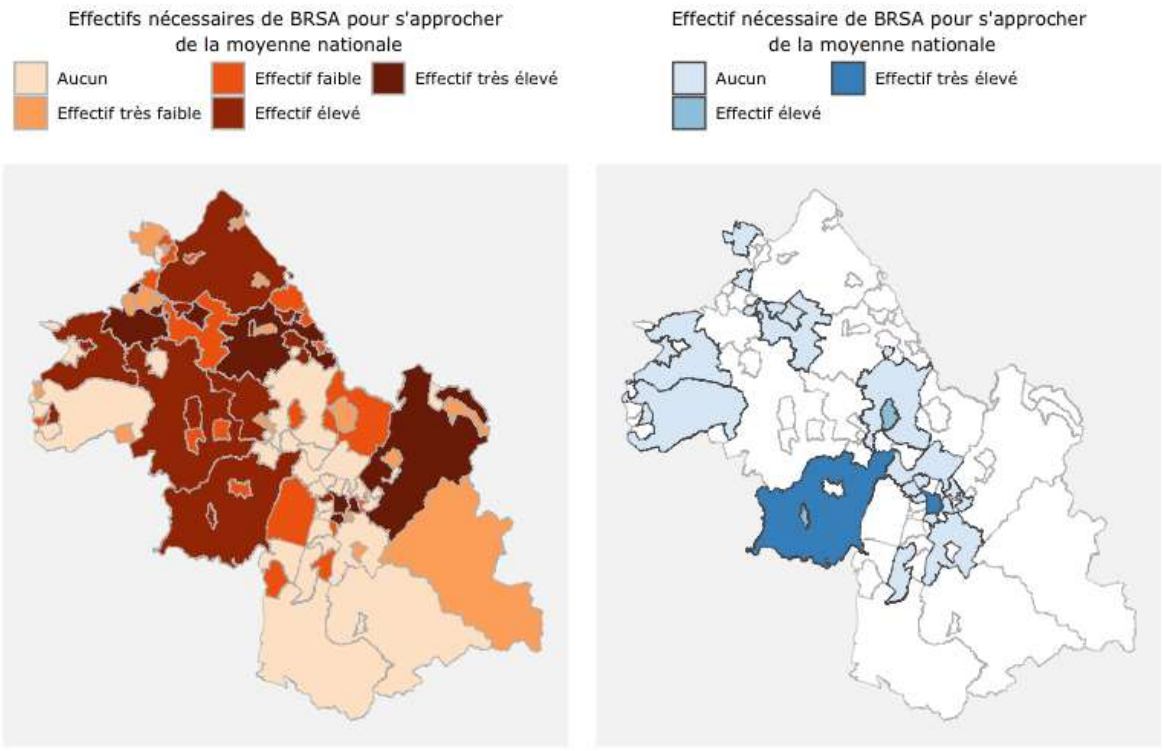
Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires du RSA 2019 /CNAM : données sur les ménages bénéficiaires de l'assurance maladie 2021 – Traitements vizGet.
Les territoires représentés sur ces cartes correspondent aux communes dont la taille a permis le calcul du taux de non-recours au RSA, et aux territoires des EPCI hors ces communes de taille suffisante.

1.2.4 Un nombre de foyers très important à toucher sur certains territoires

Les cartes précédentes présentent la répartition des risques de non-recours concernant des territoires de taille très hétérogènes, que ce soit en nombre d'habitants et en nombre de bénéficiaires du RSA ou de la CSS. Pour cette raison, l'action publique nécessaire pour s'approcher d'un taux de non-recours dans la moyenne nationale sera par exemple très différente pour un territoire tel que le massif du Vercors, peu peuplé et avec de faibles besoins en couverture par le RSA, que pour Grenoble, qui affiche pourtant un taux de non-recours équivalent. Les deux cartes suivantes montrent ainsi que des territoires tels que le Grésivaudan, le Val du Dauphiné, et la plupart des communes de l'agglomération grenobloise, ont des besoins très importants en termes de nombre de ménages à toucher pour s'approcher d'une couverture « dans la moyenne », malgré un non-recours restant limité.

Les différentiations sont plus limitées en ce qui concerne la CSS, Grenoble et la communauté de communes de Saint-Marcellin Vercors Isère étant les territoires où les besoins de couverture supplémentaire sont, en effectifs, les plus élevés.

Cartographie des territoires selon le nombre de ménages, en effectifs, devant être touchés pour s'approcher d'un taux de non-recours dans la moyenne des territoires métropolitains.



Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires du RSA 2019 /CNAM : données sur les ménages bénéficiaires de l'assurance maladie 2021 – Traitements vizGet

Les territoires représentés sur ces cartes correspondent aux communes dont la taille a permis le calcul du taux de non-recours au RSA, et aux territoires des EPCI hors ces communes de taille suffisante.

2. Les liens entre le non-recours et certaines caractéristiques sociodémographiques des territoires

2.1 Présentation des principales caractéristiques des territoires mises en regard avec les risques de non-recours

2.1.1 Ruralité et éloignement des services

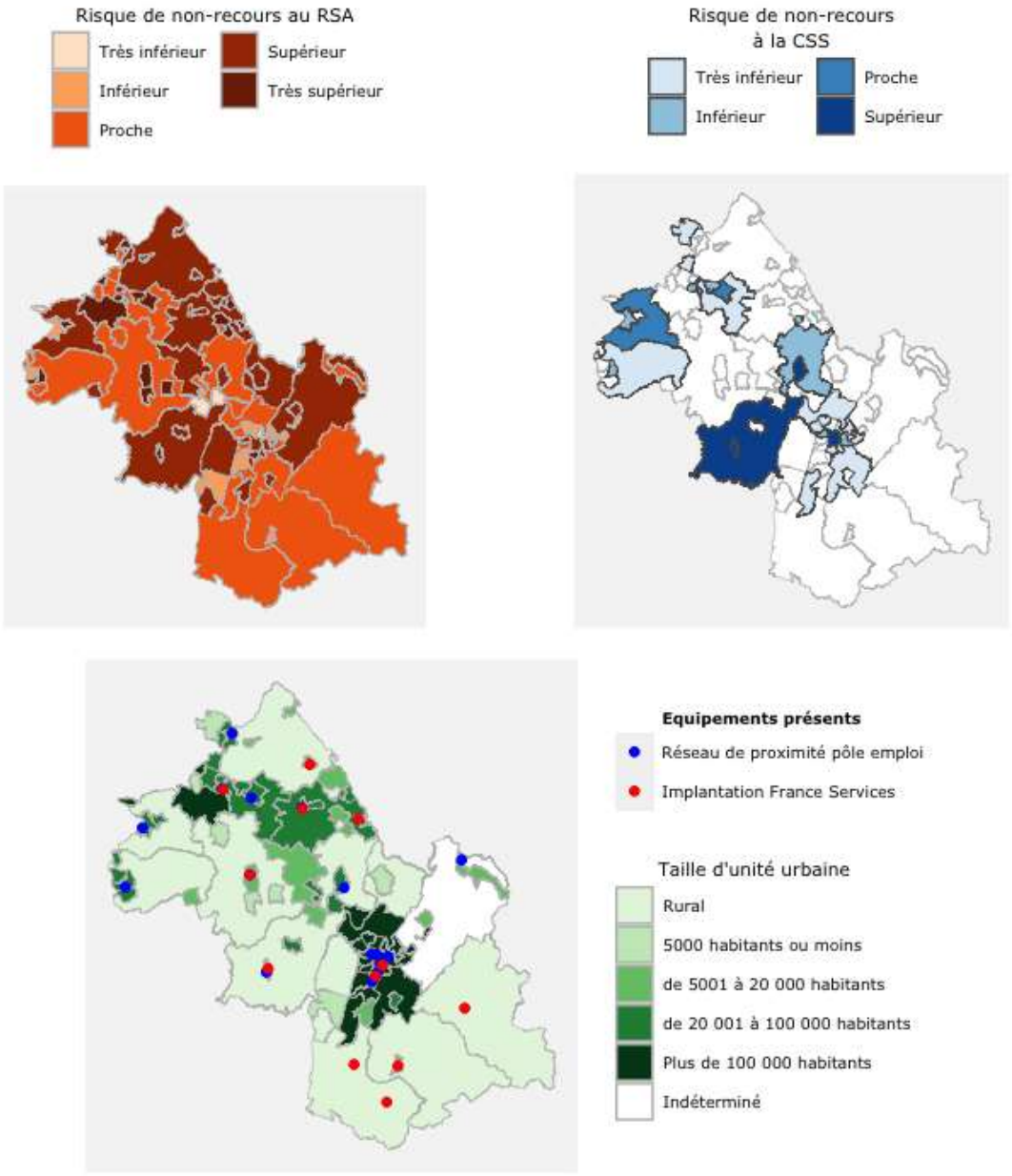
Il existe un lien entre la taille d'unité urbaine à la laquelle appartient le territoire, et non-recours.

En particulier, les territoires ruraux présentent un taux de non-recours proche de la moyenne nationale (Sud et Nord-Ouest du département) ou supérieur (Massif du Vercors, Saint Marcellin Vercors Isère, Chartreuse, Balcon du Dauphiné et Vienne-Condrieu). Ce constat se vérifie également pour le non-recours à la CSS sur les territoires où le calcul a pu être établi.

Les territoires sur lesquels les risques de non-recours sont les plus élevés sont cependant ceux appartenant à des unités urbaines de grande taille (hors unité urbaine grenobloise). Parmi les 30 territoires isérois appartenant à une unité urbaine de 20 000 à 100 000 habitants, 10 territoires présentent un risque de non-recours au RSA très supérieur à la moyenne et 10 autres un risque de non-recours supérieur. Les communes de l'agglomération grenobloise se caractérisent par une grande diversité des situations.

Un des éléments d'explication à ce non-recours tendant à être élevé en zone rurale pourrait être lié à l'éloignement des services : les risques de non-recours apparaissent ainsi importants notamment dans des territoires peu couverts par les maisons France Services ou les agences de Pôle emploi. D'autres explications, comme les caractéristiques des habitants (leur situation professionnelle notamment), l'effet du numérique, de la stigmatisation sociale sur ces territoires, etc., peuvent être identifiées dans la littérature sur le sujet (voir partie conclusive).

Cartographie des territoires selon les risques de non-recours, les tailles d'unité urbaine et implantation de services



Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires du RSA 2019 /CNAM : données sur les ménages bénéficiaires de l'assurance maladie 2021 – Traitements vizGet

La taille de l'unité urbaine d'appartenance, pour les territoires regroupant plusieurs communes appartenant à des unités urbaines différentes, correspond à la taille représentée par au moins 40 % de la population du territoire. Les tailles d'unité urbaine du Grésivaudan sont très diversifiées, entre les communes du territoire appartenant à l'unité urbaine de Grenoble, et les communes rurales. Elle est considérée comme indéterminée.

2.1.2 Taux de pauvreté et taux de chômage

Les territoires dans lesquels le taux de pauvreté et le taux de chômage sont élevés sont un peu plus concernés par le non-recours aux prestations que ceux dans lesquels les indicateurs socio-économiques sont les plus favorables.

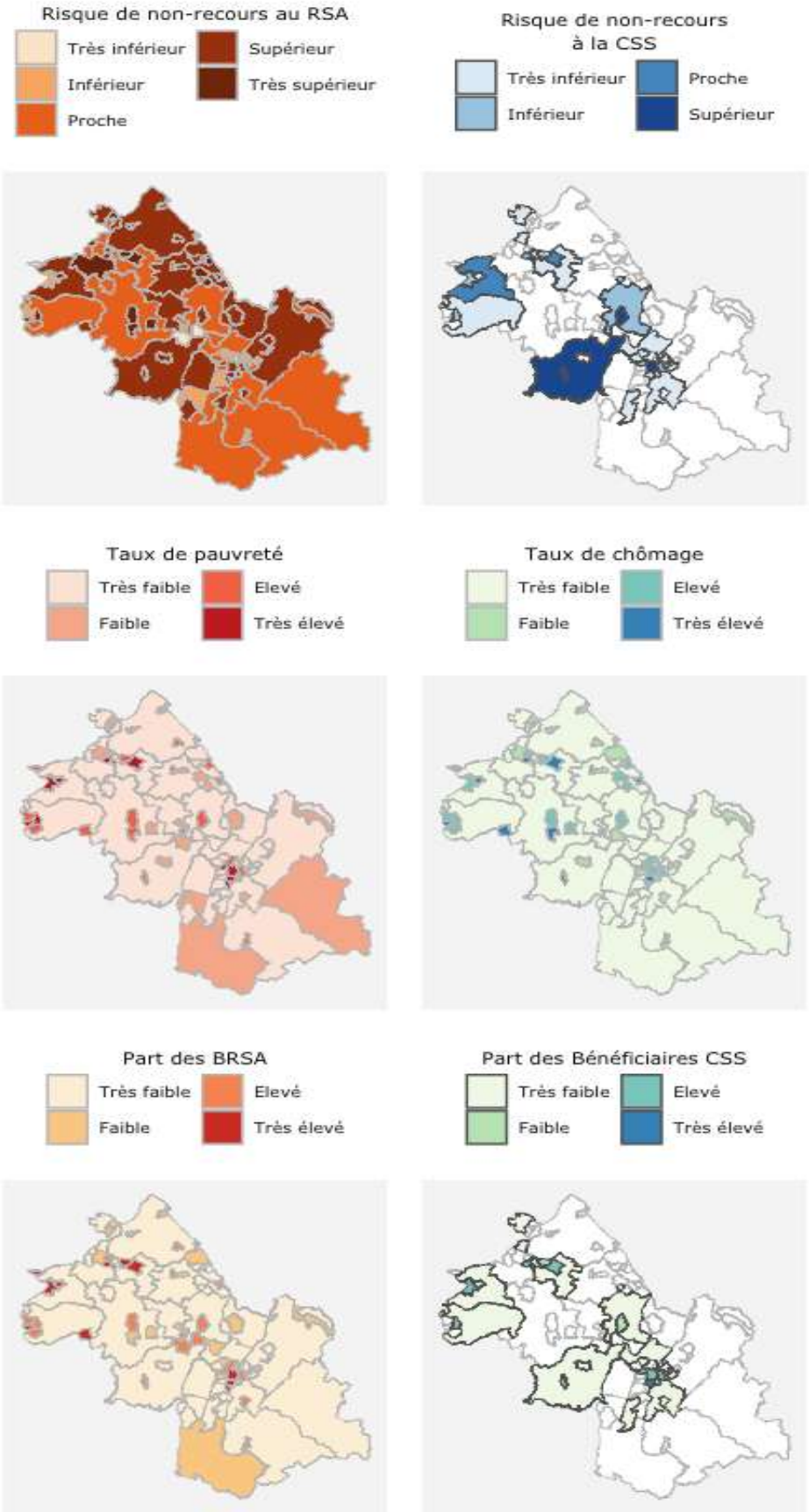
Ainsi, parmi les 11 territoires dans lesquels le taux de pauvreté est très élevé, 6 connaissent un risque de non-recours au RSA très supérieur à la moyenne, 4 un risque supérieur et 1 seul, un non-recours plus faible. Parmi les 10 territoires connaissant un taux de chômage très élevé, 6 sont en situation de non-recours très important et 4 sont en situation de non-recours important. À noter que ce lien est beaucoup plus faible en ce qui concerne le non-recours à la CSS.

Parmi ces territoires cumulant très forte précarité, risque de non-recours très élevé au RSA et risque de non-recours relativement faible à la CSS, se trouvent ainsi à la fois une ville de la métropole grenobloise (Échirolles), des villes du Nord-Isère (Bourgoin-Jallieu, Villefontaine) ainsi que Roussillon, la Tour du Pin et Pont-Evêque.

À noter que l'inverse n'est pas forcément vrai sur certaines parties de l'Isère : un taux de pauvreté faible n'implique pas nécessairement un faible risque de non-recours. En particulier, les territoires ruraux tels que le Vercors, la Chartreuse ou le Grésivaudan, mais aussi des villes de taille moyenne telles que Crolles ou Gières présentent un très faible taux de pauvreté et un non-recours au RSA probablement élevé. La communauté de communes de Saint-Marcellin Vercors Isère semble par ailleurs cumuler cette situation avec un risque de non-recours à la CSS important.

Enfin, le non-recours au RSA est légèrement lié à la part des bénéficiaires du RSA dans le territoire. Parmi les 12 territoires pour lesquels cette part est très élevée (correspondant principalement à ceux marqués par la précarité), 6 sont en situation de non-recours probablement très important. Parmi les territoires où la part des bénéficiaires du RSA est très faible, la situation est très hétérogène. Certaines communes ont un non-recours restant inférieur à la moyenne nationale (Villard-de-Lans, Villard-Bonnot, Seyssins, Meylan, Claix), tandis que d'autres ont un risque plus élevé, avec des besoins qui peuvent alors être mal couverts (Les Abrets, Aoste, Crémieu…).

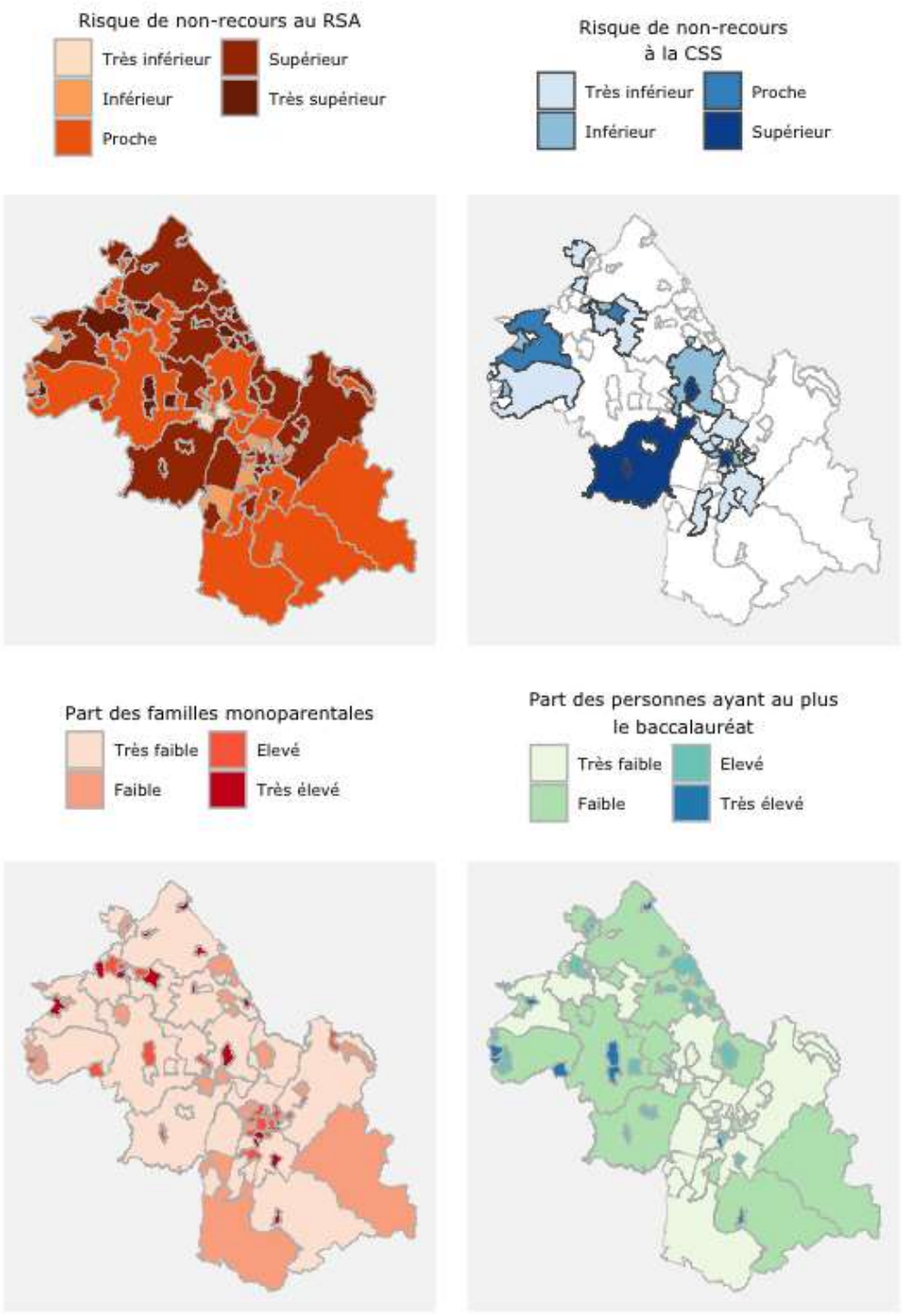
Cartographie des territoires selon le risque de non-recours et les caractéristiques socio-économiques



2.1.3 Caractéristiques des familles et niveau de diplôme de la personne de référence

Le risque de non-recours au RSA est également en partie lié à la part des familles monoparentales ou encore à la part des ménages peu diplômés sur un territoire. Plus précisément, les territoires cumulant fort taux de chômage, fort taux de pauvreté, faible qualification et forte proportion de monoparents ont souvent un risque de non-recours important au RSA. A noter que les différents travaux sur le non-recours aux prestations, cités précédemment, montrent que le taux de non-recours tend à être plus faible parmi les familles monoparentales que parmi les autres configurations familiales. Le constat que le risque de non-recours au RSA est plus élevé dans les territoires où la part des familles monoparentales est importante s'explique probablement davantage par le cumul des situations de précarité dont le taux de monoparentalité est un des corollaires, que par la situation familiale.

Cartographie des territoires selon les risques de non-recours et les caractéristiques des ménages



Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires du RSA 2019 /CNAM : données sur les ménages bénéficiaires de l'assurance maladie 2021 – Traitements vizGet
La taille de l'unité urbaine d'appartenance, pour les territoires regroupant plusieurs communes appartenant à des unités urbaines différentes, correspond à la taille représentée par au moins 40 % de la population du territoire. Les tailles d'unité urbaine du Grésivaudan sont très diversifiées, entre les communes du territoire appartenant à l'unité urbaine de Grenoble, et les communes rurales. Elle est considérée comme indéterminée.

2.2 Une typologie des territoires

Les différents constats précédents montrent une forte disparité des territoires selon le risque de non-recours, sans qu'il n'y ait de déterminisme important. Le non-recours très élevé est en effet loin d'être l'apanage des territoires les plus pauvres, à fort besoin de couverture, ni même des territoires très ruraux.

Pour mieux comprendre l'articulation entre les caractéristiques du territoire et le non-recours aux prestations, cette partie présente une typologie des territoires isérois. Croisant leurs caractéristiques socio-économiques et les risques de non-recours, elle a conduit à différencier 5 catégories de territoires.

Éléments de méthodologie : la classification

La classification permet de rapprocher des observations ayant des caractéristiques communes sur les variables prises en compte dans l'analyse. Il s'agit d'une méthode de traitement statistique qui repose sur des concepts de distance : elle regroupe les territoires les plus proches possibles selon la distance choisie et les variables retenues. Tous les territoires d'une même classe ne possèdent donc pas exactement les mêmes caractéristiques. Les noms donnés aux classes sont choisis a posteriori, au regard des caractéristiques les plus marquantes de la classe et sont donc relativement subjectifs. L'intérêt de l'analyse est de pouvoir traiter simultanément de nombreuses variables et de comprendre leur articulation.

La typologie réalisée ici repose à la fois sur les caractéristiques socio-économiques des territoires (taux de pauvreté, de chômage, de monoparentalité, de personnes peu diplômées, de ménages de 65 ans ou plus), sur la taille d'unité urbaine à laquelle ils appartiennent (ou à laquelle ils sont affectés lorsque le territoire comprend plusieurs communes appartenant à des unités urbaines différentes), sur la part de bénéficiaires du RSA et de la CSS, sur l'indicateur de non-recours au RSA et à la CSS.

Les deux premiers groupes rassemblent des territoires plutôt ruraux ou de petites agglomérations : tous les territoires ruraux appartiennent à ces groupes, ainsi que 14 des 20 territoires des unités urbaines de moins de 20000 habitants. Seules 19 des 53 territoires des unités urbaines plus importantes sont dans ces deux groupes. Ils se différencient par le risque de non-recours au RSA, et dans une moindre mesure, à la CSS.

Le premier groupe est celui des « **territoires plutôt ruraux, favorisés, avec des taux de non-recours au RSA dans la moyenne des territoires nationaux** ». Il compte 19 territoires, dont 6 sont ruraux et 4 appartiennent à de petites unités urbaines. Ils se caractérisent par de très faibles taux de pauvreté et taux de chômage. La part des personnes peu diplômées y est par ailleurs relativement faible, celle des personnes de plus de 65 ans relativement élevée. Pour tous ces territoires, le taux de non-recours au RSA est proche de la moyenne nationale. Le risque de non-recours à la CSS est connu pour 5 de ces 19 territoires. Il est très inférieur à la moyenne nationale pour 4 d'entre eux et inférieur pour 1 territoire.

Le deuxième groupe est celui des « **territoires plutôt ruraux, favorisés, avec des taux de non-recours élevés à très élevés** ». Il compte 23 territoires, dont 5 territoires ruraux et 10 petites unités urbaines. La précarité y est encore moins marquée que dans le groupe précédent, les taux de pauvreté et de chômage sont très faibles, tout comme la part des familles monoparentales. Ces territoires accueillent des habitants un peu plus jeunes que ceux du groupe précédent. Tous ces territoires présentent un taux de non-recours au RSA plus élevé qu'en moyenne nationale (supérieur pour 18 d'entre eux, très supérieur pour les 5 autres). Le non-recours à la CSS est connu pour 3 d'entre eux, dont 2 présentent des taux proches ou supérieurs à la moyenne nationale.

Les trois autres groupes sont plus urbains et moins favorisés. Ils comprennent notamment 13 des 21 territoires de l'agglomération grenobloise sur lesquels les données sont disponibles. Le risque de non-recours y est en général très lié aux caractéristiques socio-économiques, sauf pour le quatrième groupe qui parvient à maintenir un risque de non-recours faible malgré une précarité élevée.

Le troisième groupe est celui des « **territoires urbains, avec une précarité contenue et des taux de non-recours faibles** ». Il comprend 10 territoires, dont 7 de l'agglomération grenobloise. Les taux de pauvreté comme les taux de chômage sont faibles, voire fréquemment très faibles. La part des personnes peu diplômées est également très faible, la part des familles monoparentales est contenue. Ces territoires se caractérisent par ailleurs par une présence importante de ménages d'au moins 65 ans. La part des bénéficiaires du RSA est relativement limitée, mais supérieure à la moyenne nationale lorsque les caractéristiques du territoire sont prises en compte. Le risque de non-recours est très inférieur à inférieur à la moyenne métropolitaine. Le risque de non-recours à la CSS, lorsqu'il est connu, est également plus faible qu'en moyenne.

Le quatrième groupe est celui des « **territoires plutôt urbains, avec une précarité élevée et un non-recours faible** ». Il ne comprend que 7 territoires, dont 1 seul de l'agglomération grenobloise (Saint-Martin le Vinoux). Une ville de moins de 5 000 habitants (La Mure) fait également partie de ce groupe. Ces territoires présentent un taux de pauvreté ainsi qu'un taux

de chômage élevé. La part des bénéficiaires du RSA y est importante et le non-recours reste contenu. Il est ainsi inférieur à la moyenne des territoires métropolitains pour 6 des territoires de cette classe, proche de la moyenne pour le dernier. Le non-recours à la CSS n'est pas connu pour cette classe.

Le cinquième groupe est celui des « **territoires urbains, avec une forte précarité et des taux de non-recours très élevés au RSA, plutôt faibles à la CSS** ». Ce groupe compte 23 territoires, qui appartiennent principalement à des unités urbaines de 20 000 à 100 000 habitants (16 territoires) ou de plus de 100 000 habitants (6 territoires). Ils se caractérisent par des taux de pauvreté, de chômage, de monoparentalité, de personnes peu diplômées, élevés à très élevés. La proportion de bénéficiaires du RSA est importante, mais n'est pas suffisante au regard des besoins du territoire et le risque de non-recours au RSA est supérieur à la moyenne (11 territoires), et même très supérieur (12 territoires). La proportion des bénéficiaires de la CSS y est également élevée, mais le taux de non-recours à la CSS, s'il varie beaucoup selon les lieux, est majoritairement inférieur à la moyenne nationale (6 territoires sur les 11 du groupe pour lesquels ce taux est connu).

Ainsi, cette classification montre une double différentiation :

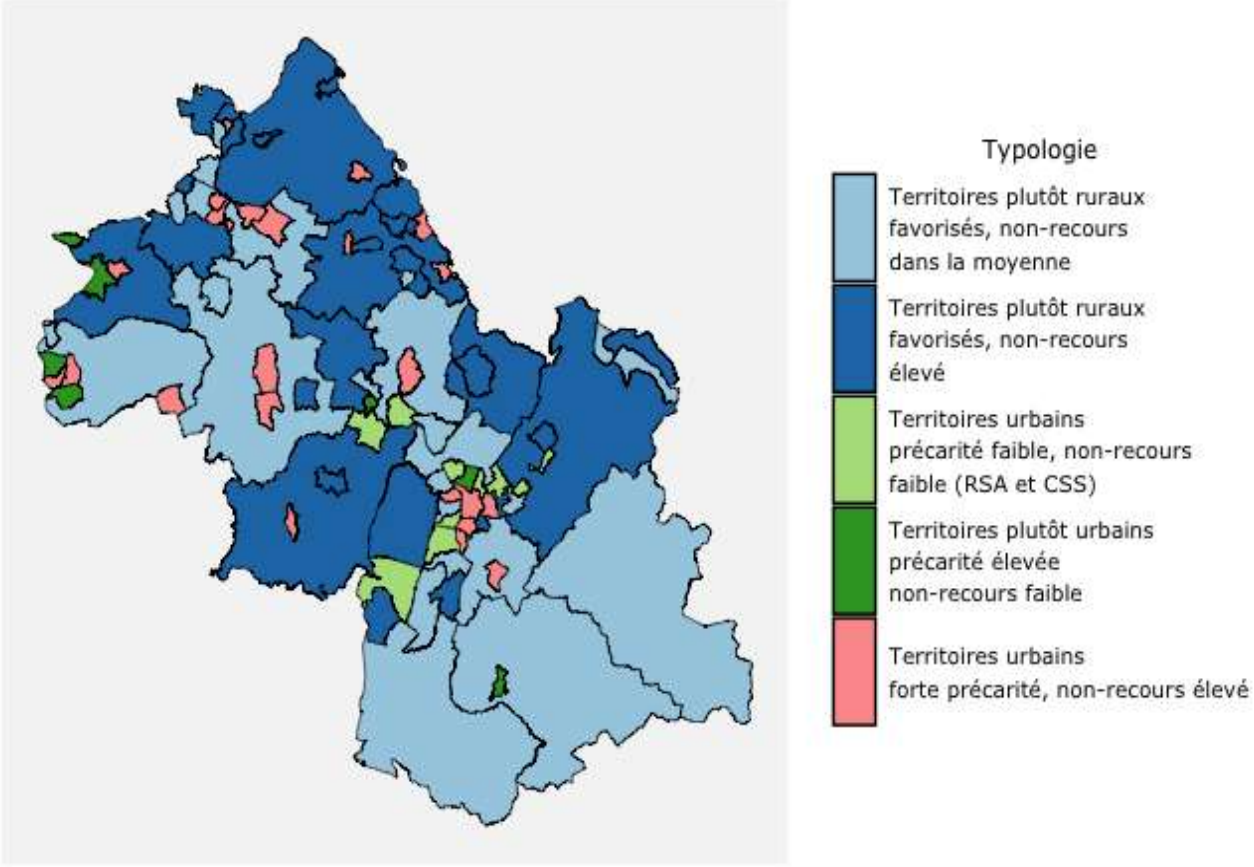
- ◊ celle issue du caractère plus ou moins rural des territoires. Les territoires les plus ruraux tendent à être plus favorisés que beaucoup de territoires urbains, avec des besoins faibles que ces territoires ne parviennent pas toujours à couvrir, avec une différenciation entre ceux, du premier groupe, qui ont un risque de non-recours au RSA restant contenu (dans la moyenne des territoires nationaux) ainsi qu'un faible risque de non-recours à la CSS , et ceux, plus nombreux, du deuxième groupe, avec un risque de non-recours au RSA comme à la CSS élevé à très élevé. La ruralité ou l'appartenance à une unité urbaine de faible taille semble en ce sens augmenter le risque de situations de non-recours, au RSA comme à la CSS ;
- ◊ celle issue de la plus ou moins grande précarité des territoires. En territoires urbains, le facteur aggravant le risque de non-recours au RSA semble être la précarité : les territoires socio-économiquement les plus défavorisés sont ceux où le risque de non-recours au RSA est le plus élevé alors que les territoires urbains pour lesquelles la précarité est limitée correspondent aux territoires du département affichant les taux de non-recours au RSA les plus faibles.

Certains territoires ne correspondent cependant pas à cette classification schématique : il s'agit en particulier des territoires urbains qui appartiennent au premier et surtout au second groupe de la typologie : ces communes cumulent à la fois une population plutôt aisée et une implantation urbaine qui favorise le recours. Leurs caractéristiques devraient leur permettre d'afficher des taux de non-recours plutôt faibles, or ils restent dans la moyenne, voire sont supérieures, à la moyenne.

Il s'agit également des territoires de la quatrième classe, qui présentent un taux de non-recours faible alors que leur population est précaire.

L'impact de la précarité en territoire urbain ne se vérifie pas sur le risque de non-recours à la CSS, les territoires les plus précaires tendant au contraire à afficher un taux de non-recours plutôt plus faible. **Pour la CSS, la différentiation semble ainsi être surtout liée au caractère rural ou urbain du territoire.**

Cartographie des territoires selon les classes de la typologie



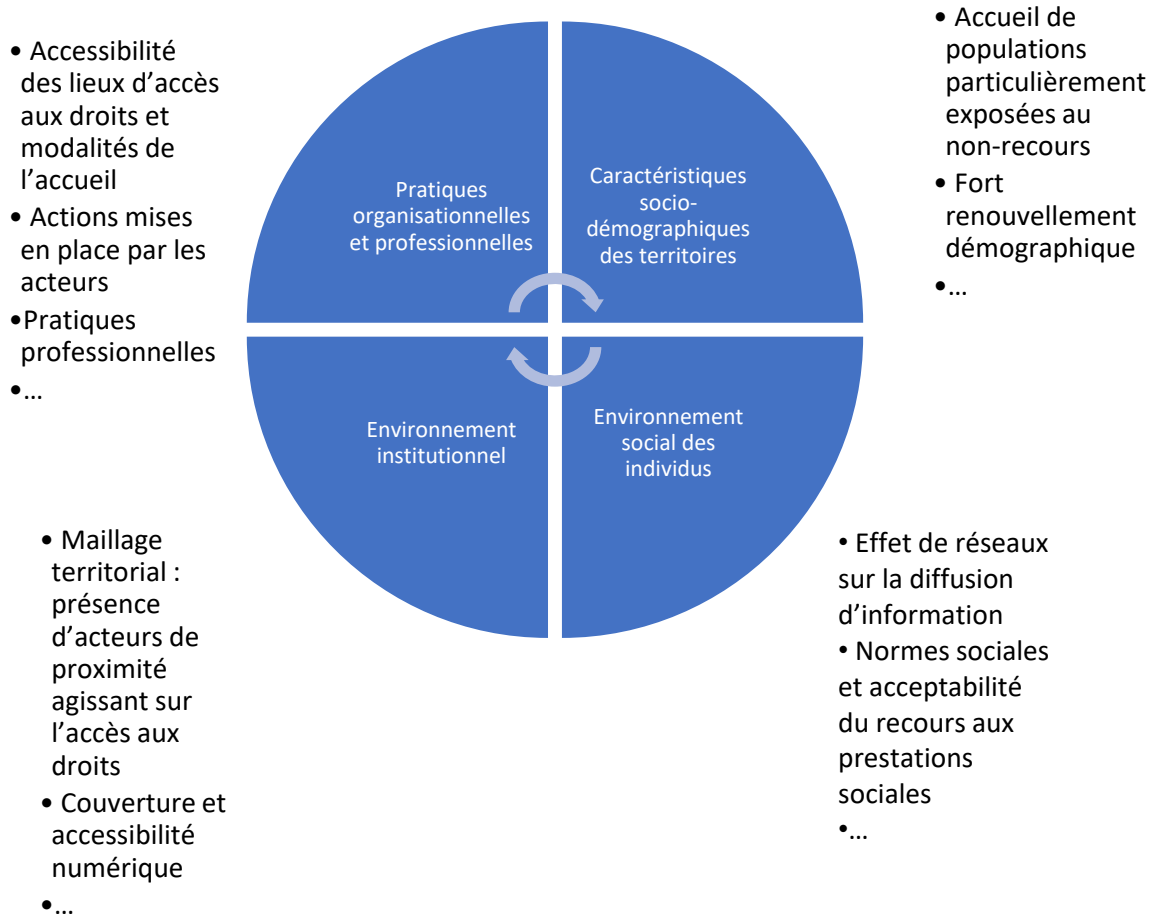
Sources : INSEE -recensement de la population 2020 / INSEE FILOSOFI 2019/ Caf data : données sur les foyers allocataires RSA 2019 /CNAM : données sur les ménages bénéficiaires de l'assurance maladie 2021 – Traitements vizGet

2.3 Des disparités reflet d'un « effet territoire » ?

Cette approche statistique menée sur l'Isère invite à compléter l'analyse des causes du non-recours, en ouvrant le regard sur les potentiels « effets territoire ». Il s'agit de regarder ce qui

pourrait influencer l'ampleur de ce phénomène localement, dans un sens comme dans un autre (fort ou faible risque de non-recours). La littérature scientifique sur le non-recours fait peu état de ces facteurs territoriaux. Elle est principalement centrée sur les causes générales du phénomène, à l'image des travaux pionniers de W. van Oorschot (qui identifie des causes au niveau de l'usager, de l'organisme chargé d'administrer les prestations et du dispositif)[9] ou de la typologie de l'Odenore (qui distingue quatre formes de non-recours)[10].

Une relecture de plusieurs travaux d'étude ou de recherche permet cependant de distinguer les principaux facteurs territoriaux influençant le (non-)recours. Le schéma ci-dessous tente de les rassembler[11], en précisant qu'il n'a pas vocation à être exhaustif et qu'il mériterait d'être appliqué et mis en discussion avec les acteurs locaux pour comprendre ce qui est activé, ou non, sur leurs territoires d'intervention.



[9] VAN OORSCHOT, W. (1996). Les causes du non-recours. Des responsabilités largement partagées. Recherches et prévisions, 43, 33-49

[10]WARIN, P. (2016). Le non-recours. Définitions et typologie. Working paper de l'Odenore, 1, Grenoble.

[11]Ce schéma s'inspire de celui réalisé par Eurofound sur les quatre facteurs de non-recours (individuel, sociétal, prestation, administration). *Eurofound*, « Access to social benefits: Reducing *non-take-up* », septembre 2015.

Ce schéma permet de faire l'hypothèse que les différences de taux de recours peuvent être expliquées par quatre types de facteurs, dont certains ont pu être abordés précédemment dans les commentaires des résultats en Isère. Ces facteurs peuvent avoir une influence l'un envers l'autre (par exemple avoir un territoire où de nombreuses personnes vivent en situation de pauvreté peut contribuer à favoriser la diffusion d'information sur l'existence de prestations sociales). Ils naviguent dans des registres très différents : sociodémographique, individuel, professionnel, organisationnel et institutionnel. Ces derniers registres sont importants pour porter l'attention dans l'analyse du non-recours à l'environnement, composite, des personnes. Il s'agit en particulier d'interroger l'effet des systèmes locaux d'action publique[12], c'est-à-dire non pas juste l'offre existante de services (structures faisant de la médiation numérique, de l'accompagnement aux démarches administratives…) mais surtout l'organisation des réseaux d'acteurs, leurs priorités d'action, l'investissement ou non sur les questions d'accès aux droits...[13]

Les quatre facteurs peuvent être synthétisés ainsi :

1. Caractéristiques sociodémographiques

Le non-recours serait plus élevé sur les territoires accueillant des populations particulièrement exposées au phénomène. En l'occurrence, les dernières données nationales sur le RSA montrent que le non-recours concerne davantage les couples sans enfant, les moins de 30 ans, les propriétaires les personnes ne percevant par d'allocations logements ou familiales[14]. Les statistiques sur la CSS ne fournissent pas d'indication sur les populations les plus exposées au non-recours.

Plus généralement, les baromètres de non-recours montrent des difficultés exacerbées d'accès aux droits parmi plusieurs populations, dont les jeunes (vivant chez leurs parents, en emploi précaire…), les personnes âgées (peu diplômées, en difficulté d'utilisation d'internet…), les personnes vivant seules ou les familles monoparentales et plus généralement les personnes n'ayant pas d'aide de leur entourage pour les démarches administratives.

2. Environnement social

La littérature distingue principalement dans l'environnement social des individus deux types d'effets[15]. Le premier est celui des réseaux, notamment dans la circulation de l'information,

[12]Sur cette notion, voir LONCLE Patricia, « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, 2011/2 (Vol. 2), p. 129-147.

[13]Voir par exemple OKBANI Nadia, « Focus – L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité », *Informations sociales*, 2013/4 (n° 178), p. 82-85.

[14]Hannafi et al., *op. cit.*

[15]Voir par exemple ANNE Denis, CHAREYRON Sylvain, « Une analyse spatiale du non-recours aux dispositifs sociaux », *Revue d'économie politique*, 2017/2 (Vol. 127), p. 227-253.

avec l'hypothèse d'une connaissance des prestations et de leur fonctionnement, qui serait favorisée dès lors que d'autres personnes de l'entourage en bénéficient. Les baromètres de non-recours montrent bien l'importance du bouche-à-oreille, du réseau de proches, dans les principales sources d'information sur les droits sociaux (après internet). Le second effet est celui de normes sociales, avec une stigmatisation liée au recours aux prestations qui serait atténuée dans les territoires où le nombre d'allocataires est important (le recours serait alors plus acceptable, plus légitime).

Nous pouvons ajouter le rôle, dans l'environnement social des individus, des solidarités locales. L'hypothèse est là que les personnes en cas de difficultés financières peuvent mobiliser le réseau de proches, avant ou à la place de recourir à une prestation, notamment lorsque la situation est temporaire. La dernière enquête du CREDOC sur les comportements budgétaires des ménages en période d'inflation indique ainsi que les ménages modestes ont d'abord recours aux aides de proches, avant les aides exceptionnelles et les minima sociaux[16].

3. Environnement institutionnel

Ce registre intègre ce qui concerne la « couverture administrative », avec la présence ou non d'acteurs (institutionnels, associatifs), proches des populations ayant des besoins sociaux, intervenant sur l'accès aux droits sociaux. Il soulève par exemple la question du dimensionnement de la présence de ces acteurs, par rapport à l'importance de besoins sociaux, à l'image de ce que N. Okbani montrait sur le RSA activité (les CAF pouvant faire des arbitrages entre leur rôle de communication et de recherche de bénéficiaires potentiels et les contraintes de gestion, sur les territoires ayant de forts besoins de couverture des besoins)[17].

Les aspects liés au numérique, notamment avec la présence ou non d'acteurs de la médiation numérique, peuvent également entrer dans ce registre.

4. Pratiques organisationnelles et professionnelles locales

Ce dernier registre réunit des éléments liés aux relations entre acteurs sur un territoire (gouvernance des politiques sociales locales, organisation des acteurs…) et aux pratiques existantes ou non de travail en commun qui peuvent être réalisées en matière d'accès aux droits sociaux (par exemple un partenariat effectif entre les CPAM et les collectivités locales pour détecter et accompagner des situations de renoncement aux soins et/ou d'absence de couverture complémentaire, dans le cadre des Missions accompagnement santé[18]).

A un autre niveau, ce registre permet de faire l'hypothèse que les disparités de taux de recours ou de non-recours sont le reflet d'une action des structures locales, qui peuvent intervenir sur

---

[16]https://www.credoc.fr/publications/les-comportements-budgetaires-des-menages-en-periode-dinflation

[17]Okbani, op. cit.

[18]Voir les travaux de l'Odenore sur ces missions (ex-PFIDASS).

le « fardeau administratif » et ses trois composantes[19] : les coûts d'apprentissage (temps et efforts pour rechercher des informations sur un dispositif, vérifier son éligibilité…), les coûts de conformité (fournitures de justificatifs pour attester l'éligibilité au dispositif, coûts financiers…) et les coûts psychologiques (stress lié à l'incertitude sur la capacité à réaliser les démarches…).

[19]Pamela Herd et Donald P. Moynihan, Administrative Burden: Policymaking by Other Means, Russell Sage Foundation, New York, 2019.

L'ARCHE- 79, Avenue de la République,

38170 Seyssinet-Pariset

contact@udccas38.org