

DOSSIER D'ETUDE

173

N
O
V
E
M
B
R
E

2014



Groupe de travail « Accès aux droits »

L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale

Table des matières

AVANT-PROPOS	6
PARTIE 1 – REVUE DE LA LITTÉRATURE SUR LE NON-RECOURS.....	10
1 – CHAPITRE 1 – HISTORIQUE DES TRAVAUX CONDUITS DANS LA BRANCHE FAMILLE.....	10
1.1 – Expliquer et caractériser le non-recours	10
1.1.1 – Définir le non-recours	11
1.1.2 – Les typologies du non-recours aux prestations	11
1.1.3 – Les explications du non-recours	11
1.2 – Mesurer le non-recours	14
1.2.1 – Quel périmètre mesurer ?	14
1.2.2 – Comment mesurer ?.....	14
1.3 – Les évaluations du non-recours par prestation	15
1.3.1 – Les prestations familiales	15
1.3.2 – Les aides au logement	16
1.3.3 – Les minima sociaux.....	17
1.3.4 – Les aides financières individuelles.....	19
1.4 – Lutter contre le non-recours et améliorer l'accès aux droits.....	20
1.4.1 – Les catégories de l'action publique.....	21
1.4.2 – L'accès à l'information et sa compréhension.....	21
1.4.3 – La simplification des procédures administratives.....	21
1.4.4 – L'accès aux recours gracieux et juridictionnels	22
1.4.5 – Les actions conduites par les Caf.....	23
Focus 1 – Mesurer le non-recours : questions de méthodes.....	26
2 – CHAPITRE 2 – LES ETUDES SUR LE NON-RECOURS EN EUROPE	30
2.1 – La genèse de la notion de non-recours	30
2.2 – Les estimations de taux de non-recours selon la littérature	32
2.2.1 – Un exercice difficile et des comparaisons délicates	32
2.2.2 – Des estimations souvent hautes mais variables selon le type de prestation	33
2.3 – Les causes et facteurs de non-recours selon la littérature	34
2.3.1 – Les déterminants pécuniaires, tenant au niveau et à la durée attendus de la prestation	35
2.3.2 – Les déterminants liés aux coûts d'information.....	36
2.3.3 – Les déterminants liés aux coûts de transaction ou coûts administratifs (complexité).....	37
2.3.4 – Les déterminants psychologiques et sociaux	38
2.3.5 – Caractéristiques individuelles, environnement social, conditions en termes d'activation	38

PARTIE 2 – ETUDES SUR LE NON-RECOURS AU RSA ACTIVITE, LES INDUS ET LES RAPPELS DE PRESTATIONS	41
1 – CHAPITRE 1 – LE NON-RECOURS AU RSA ACTIVITE ET LES MECANISMES D’ACCES AUX DROITS : « NON-CHOIX » ET ARBITRAGES DES USAGERS FACE AU RSA ACTIVITE ET AUX SERVICES DE LA CAF	41
1.1 – Une non-décision : pour quelles raisons les personnes ne perçoivent-elles pas leur éligibilité ?	43
1.1.1 – Une méconnaissance du fonctionnement du RSA et de ses publics.....	43
1.1.2 – La perception de son éligibilité.....	44
1.1.3 – L’image négative du bénéficiaire de RSA, frein à la perception de l’éligibilité et à la demande	46
1.2 – Les arbitrages des usagers : pourquoi certains bénéficiaires potentiels ne voient-ils pas l’intérêt d’ouvrir leur droit à la prestation ?.....	48
1.2.1 – La demande de RSA : entre constat d’échec et gêne sociale.....	48
1.2.2 – La relation à la Caf, la détection des droits et la peur de l’indu	51
1.2.3 – La complexité des démarches face aux situations de vie	52
1.2.4 – Le sentiment d’utilité du RSA en fonction du gain financier de la situation économique comme élément motivant ou inhibant la demande.....	55
1.3 – Les mécanismes de recours au RSA	57
1.3.1 – Un évènement ou une dégradation de la situation financière conduisant à un sentiment de besoin	57
1.3.2 – Des personnes proches prescriptives comme principal élément déclencheur.....	58
1.3.3 – L’information institutionnelle, minoritairement à l’origine de la demande.....	58
1.3.4 – Les femmes à l’origine de la démarche au sein des familles	58
1.3.5 – Mécanismes de demande de RSA	59
1.4 – Conclusion	60
2 – CHAPITRE 2 – LE NON-RECOURS AU RSA DES EXPLOITANTS AGRICOLES : HYPOTHESES DE RECHERCHE.....	63
2.1 – Le non-recours au RSA des exploitants agricoles	63
2.2 – L’intégration professionnelle et le rapport au territoire comme hypothèses de recherche.....	69
2.3 – Conclusion : définir le non-recours	71
Focus 2 – Une mission de recherche-actions pour réduire le non-recours aux minima sociaux.....	73
3 – CHAPITRE 3 – LES INDUS ET RAPPELS DE PRESTATIONS LEGALES DES CAISSES D’ALLOCATIONS FAMILIALES EN 2013	79
3.1 – Le paiement « à bon droit », enjeu majeur pour les Caf et les allocataires.....	79
3.2 – En 2013, les Caf ont réalisé 3,6 millions de détections d’indus et 8,7 millions de détections de rappels bruts, toutes prestations confondues.....	81
3.3 – Les indus et rappels de RSA et des allocations logement sont les plus courants .	82

3.4 – Une partie des détections d’indus et de rappels de RSA sont sans conséquences financières pour les allocataires	85
3.5 – Les répétitions d’indus et de rappels au cours de l’année pour un même allocataire sont rares.....	86
3.6 – Un certain nombre d’indus et de rappels sont inévitables	87
3.7 – Les changements de situation professionnelle et les modifications de ressources souvent à l’origine des indus et des rappels.....	88
3.8 – Les allocataires concernés par les indus et les rappels de RSA et de l’allocation logement.....	90
Focus 3 – Le traitement des réclamations dans les Caf	93
BIBLIOGRAPHIE	96

Ces dossiers d’études ne reflètent pas la position de la Cnaf et n’engagent que leurs auteur(e)s

Ce rapport est issu d'un groupe de travail réuni de septembre 2013 à mars 2014, coordonné par Pauline Domingo (Cnaf, Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche-DSER), puis Nadia Kesteman (Cnaf, DSER).

Membres du groupe :

- Christine Chambaz – Directrice – DSER – Cnaf
- Frédérique Chave – Responsable du pôle valorisation et diffusion – DSER – Cnaf
- Pierre Collinet – Conseiller technique – DSER – Cnaf
- Sandrine Dauphin – Responsable du département de l'animation de la recherche et du réseau des chargés d'études – DSER – Cnaf
- Brigitte Debras – Responsable du réseau des chargés d'études – DSER – Cnaf
- Stéphane Donné – Responsable du pôle statistiques des prestations légales – DSER – Cnaf
- Pauline Domingo – Responsable du pôle analyses et prévisions – DSER – Cnaf
- Nadia Kesteman – Conseillère technique – DSER – Cnaf
- Florence Thibault – Responsable du département des statistiques, des prévisions et des analyses – DSER – Cnaf
- Catherine Vérité – Conseillère technique – DSER – Cnaf

Avant-Propos

Sandrine Dauphin, Responsable du Département de l'Animation de la Recherche et du Réseau des Chargés d'Etude (Darrce), Cnaf, Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche (DSER)

L'accès aux droits est un axe important de la Convention d'objectifs et de gestion conclue pour la période 2013-2017 entre la branche Famille de la sécurité sociale et l'Etat. La Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) a souhaité contribuer à cet engagement en apportant des éléments de connaissance et d'analyses afin d'enrichir les réflexions de la branche Famille.

Ce *Dossier d'étude* est le résultat des productions d'un groupe de travail au sein de la DSER. Les travaux du groupe, ici présentés, ont porté sur le champ restreint des prestations légales versées par la branche Famille, du point de vue de l'accès aux droits, à travers les problématiques du non-recours, de l'accès aux réclamations, et du paiement « à bon droit » (indus et rappels).

Au sein de la direction des statistiques, des études et de la recherche les travaux sur l'accès aux droits sont anciens. Les premières études datent des années 1970 quand le ciblage des politiques conduisait à identifier des populations spécifiques (prestations sous conditions de ressources et de situation familiale). Vingt ans plus tard, l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté dans un contexte de développement de ce qui a été désigné comme une « nouvelle pauvreté » (Warin, 2004) a alimenté les réflexions et analyses. Antoine Math, en collaboration avec le chercheur néerlandais Wim van Oorschot, a ainsi forgé le concept de non-recours aux prestations sociales, traduction du « non-take-up of social benefits »¹. Celui-ci est défini comme la situation rencontrée « *lorsqu'une personne ne perçoit pas tout ou partie d'une prestation à laquelle elle a droit* ». Ces dernières années, la participation de la DSER aux travaux du comité d'évaluation du Revenu de solidarité active (RSA) a renouvelé l'intérêt porté à la thématique de l'accès aux droits, mettant en lumière un important taux de non-recours, et questionnant la confrontation entre les logiques d'un dispositif et le comportement des individus.

Les travaux portent principalement sur le non-recours aux prestations sociales car c'est bien de l'effectivité des politiques dont il est finalement question. Dans un contexte de crise économique, pour les populations les plus précaires, les plus fragilisées, le non-recours est devenu un enjeu social. Les études montrent bien la complexité des raisons du non-recours, les types de non-recours et les types de non-recourant également. Il y aurait lieu d'interroger le terme même car il laisse à penser qu'il est principalement question du comportement des individus non recourant. Or, la complexité des prestations, l'information donnée et le traitement par les différentes institutions peuvent être un élément non négligeable de ce non-recours. L'utilisation du terme de « nonaccès aux soins » dans un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas)² contribue à alimenter la réflexion.

¹ Par la publication en 1996 d'un numéro spécial de la revue *Recherches et Prévisions* (aujourd'hui *Politiques sociales et familiales*).

² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000580/0000.pdf>

Dans ce dossier, la question du « paiement à bon droit » est également abordée. Cette expression désigne les droits à prestations d'un individu en fonction de sa situation, versés quand il en a besoin. Le terme s'inscrit plutôt dans une logique administrative qui vise à éviter les rappels et les indus. Il interroge ainsi les outils d'analyse de données administratives, afin de faciliter la détection des fraudes, les indus non intentionnels, mais également des cas de non-recours (Hamel, 2013).

Le *Dossier d'étude* est composé de deux parties.

Dans la première partie, l'accent est mis sur l'histoire du non-recours.

Une synthèse des travaux effectués ou financés par la branche Famille depuis les années 1970 est présentée en premier lieu par Nadia Kesteman (Cnaf, DSER), coordinatrice de ce *Dossier d'étude*. Dans un premier temps, les causes et les caractéristiques du non-recours, telles que décrites par ces études, sont exposées. Puis, les questions portant sur la mesure du non-recours sont discutées. Les évaluations par prestations versées par les Caf sont présentées, ainsi qu'un rappel des propositions émanant des différentes institutions et chercheurs, et enfin les outils d'amélioration de l'accès aux droits mis en œuvre par l'institution jusqu'à la nouvelle COG 2013-2017.

L'analyse souligne à quel point l'évolution des publics, aujourd'hui bien plus diversifiés que hier, avec des parcours moins linéaires et davantage heurtés tant professionnellement que familialement, conduit à de nécessaires adaptations pour les institutions. Les enjeux d'efficacité des politiques sont renforcés au moment même où la crise creuse les inégalités et où les populations dites « vulnérables » ou « fragilisées » deviennent plus nombreuses.

En complément de ce premier chapitre, un focus portant sur les méthodologies de mesure statistiques du non-recours, par Pauline Domingo (Cnaf, DSER), explicite les possibilités, les limites et les avancées en matière de mesure du non-recours.

Le deuxième chapitre relatif aux études sur le non-recours aux prestations en Europe a été rédigé par Catherine Collombet (Cnaf, Direction des relations internationales). La thématique est apparue très tôt dans certains pays précurseurs comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, et a fait l'objet d'un intérêt marqué au niveau des institutions européennes à partir du début des années 2000. La publication régulière de données sur le non-recours reste toutefois problématique.

La seconde partie de ce *Dossier d'étude* présente les plus récents travaux menés au sein de la branche Famille, et entre dans le détail des causes de non-recours, d'indus et de rappels de prestations, et de réclamations.

Le premier chapitre est consacré au RSA dont le taux de non-recours est de près de 50 % en 2011. Nadia Okbani (doctorante au Centre Emile Durkheim-Science Po Bordeaux, Caf de la Gironde) a mené une étude compréhensive auprès de non-recourants n'ayant jamais perçu le RSA, ne le percevant plus, ainsi que de nouveaux recourants. Elle s'intéresse non seulement aux facteurs de non-recours mais cherche aussi à identifier les leviers permettant le recours. L'originalité de l'approche est d'être centrée sur les parcours des individus et de procéder à une analyse par monographies. Des freins sont bien mis en lumière, par non-décision, par

arbitrages face au droit, et décrivent un non-recours multi-causal : vécu de pauvreté minoré par les individus, méconnaissance du RSA, difficultés à percevoir son éligibilité en raison de situations instables, complexité du dispositif et de la demande en fonction des situations, faiblesse du montant au regard des besoins, image sociale négative, manque de communication des institutions au sujet de l'articulation entre dispositifs, mauvaise expérience dans les rapports avec la Caf. Les mécanismes de recours sont, quant à eux, identifiés, et peuvent résider soit dans les individus, qui réagissent à la dégradation de leur situation économique, et plus généralement dans une impulsion apportée par des personnes proches prescriptrices, notamment au sein des familles, ou encore dans les institutions, *via* une nouvelle information institutionnelle.

Le second chapitre résulte d'une étude de Clara Deville (doctorante, Université de Lille2) issue d'une enquête exploratoire conduite auprès des exploitants agricoles qui n'ont pas recours au RSA. Cette étude portant sur une population spécifique permet de mettre en exergue deux variables explicatives fortes propres aux travailleurs indépendants (rapport au travail), et propre aux agriculteurs (rapports au territoire, mobilité et identité).

Un focus, du Secrétariat Général à la modernisation de l'action publique (Secrétariat Générale à la Modernisation de l'Action Publique), présente les résultats de l'évaluation des expérimentations menées dans deux départements en matière d'accès aux droits (RSA, ACS, CMU-C, ASPA, aides au logement) et de connaissance des causes du non-recours. Elles décrivent à la fois les blocages tenant aux usagers, aux institutions, et les parcours des usagers vers l'accès aux droits, amenant ainsi à formuler des recommandations.

Enfin, un troisième chapitre porte sur les allocataires concernés par les indus et les rappels (Cécile Chantel, Pierre Collinet, Cnaf, DSER). Il démontre que les indus et rappels touchent certaines prestations spécifiques, à forte volatilité temporelle, et certaines populations plus que d'autres. Cette étude permet d'évaluer le rôle et le poids de la réglementation de certaines prestations dans la génération d'indus et rappels, ainsi que ses conséquences pour les allocataires concernés.

Le *Dossier d'étude* se clôt sur un focus relatif aux réclamations, objet d'une gestion des Caf depuis 2005 (Catherine Vérité, Cnaf, Dser). Cependant, il n'est pas possible, aujourd'hui de savoir précisément combien d'allocataires réclament, pour quelles raisons, ni quels modes de contacts ils choisissent pour exprimer leur insatisfaction.

Les travaux sur l'accès aux droits et le non-recours touchent au cœur de notre modèle de cohésion sociale, de la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités sociales. Ils participent également de la connaissance des publics « vulnérables ».

A la lecture de ce dossier, plusieurs pistes pour des recherches nouvelles peuvent être évoquées, qui seront proposées dans un appel à propositions de recherche lancée par la Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche de la Cnaf, en 2015.

A court terme, le non-recours génère mécaniquement des masses financières non versées. Mais à moyen terme, le non-recours peut produire aussi de nouvelles dépenses, car il a pu entraîner une dégradation des conditions de vie des non-recourants. Des travaux adoptant une analyse dynamique des conséquences du non-recours pourraient être conduits.

Plutôt que d'étudier les causes de non-recours, lesquelles ont fait l'objet d'une littérature abondante, il pourrait être instructif d'étudier les causes et les leviers de recours. Quels sont les évènements déclenchant une démarche de demande (dégradation progressive de la situation budgétaire, rencontre avec un médiateur social, etc.) ? Des recourants, mais également des demandeurs non éligibles (phénomène du sur-recours), pourraient ainsi être interrogés.

Aujourd'hui, c'est aussi, et de plus en plus, la complexification des parcours des individus qui rend difficile l'accès aux droits. Une analyse des parcours sociaux, économiques et institutionnels des non-recourants pourrait s'avérer utile. La description des parcours des non-recourants au sein d'une prestation (entrée et sortie d'un dispositif) compléterait également l'analyse en tenant compte de la gestion des dossiers par les institutions.

Sandrine Dauphin
Responsable du Département de l'Animation de la
Recherche et du Réseau des chargés d'études
Cnaf - DSER
sandrine.dauphin@cnaf.fr

1 – Chapitre 1 – Historique des travaux conduits dans la branche Famille

Nadia Kesteman - conseillère technique – DSER - Cnaf

Une préoccupation ancienne concernant l'accès aux droits

L'accès aux prestations sociales est un problème qui retient l'attention de la Cnaf depuis le début des années 1970. Dès cette époque, l'accès aux prestations a donné lieu à des recherches, des enquêtes et à des mesures de gestion³. À ceci, deux motifs. D'une part, depuis l'après-guerre, l'importance financière des prestations versées par les Caf a fait de celles-ci une source de revenus cruciale pour les allocataires. Par ailleurs, depuis les années 1970-80, l'augmentation de la part des prestations sous conditions de ressources ou de comportement a rendu la perception effective des prestations plus complexe pour les allocataires et pour les publics potentiels⁴. Aujourd'hui, 83 % des allocataires perçoivent des prestations sous conditions de ressources et celles-ci représentent 64 % des prestations individuelles versées par les Caf contre 33 % en 1973. Plus récemment, le non-recours aux droits a pris une dimension nouvelle dans le débat public depuis que le Comité national d'évaluation du RSA a fait le constat d'un non-recours massif au « RSA activité » (voir *infra*).

1.1 – Expliquer et caractériser le non-recours

Un numéro de 1996 de la revue de la Cnaf, *Recherches et Prévisions* (actuellement *Politiques sociales et familiales*), coordonné par Antoine Math, de la Cnaf et le chercheur néerlandais Wim van Oorschot, consacré au non-recours, a ouvert la voie aux travaux portant sur cette thématique en France⁵. L'intérêt porté à l'évaluation du non-recours est alors justifié par l'évaluation de l'efficacité des politiques sociales, après la montée en charge du RMI. Dans cette continuité, la Cnaf a soutenu, à partir des années 2000, l'équipe de Philippe Warin (Sciences-Po Grenoble et MSH Rhône-Alpes) qui fonda l'Observatoire du Non-recours aux prestations et services (Odenore).

³ Les premières études Cnaf relatives à l'accès aux prestations sont réalisées dès cette décennie : Antoinette Catrice-Lorey, *Rapports avec le public et politiques de gestion des Caisses d'allocations familiales* (1973) ; Jean-Luc Outin, *Familles et Droits Sociaux - Les modalités d'accès aux prestations familiales* (1979). Cette étude qualitative sur les logiques des usagers démontre la forte hétérogénéité des publics allocataires. En 1992, Outin et Bardaille approfondissent les analyses de comportement des allocataires et mettent en lumière une « logique de besoin » les caractérisant, face à la logique juridique des organismes.

⁴ En 1972, l'Allocation de salaire unique est mise sous conditions de ressources ; des prestations pour les handicapés mineurs et majeurs sont créées (cette dernière allait être transformées en AAH en 1975, premier minimum social géré par les Caf) ; cette même année, les allocations de logement sont ouvertes aux handicapés, aux personnes âgées, aux jeunes travailleurs, et aux jeunes couples sans enfants.

⁵ Les recherches sur le non-recours trouvent leur origine aux USA (années 1930), avant de gagner le Royaume-Uni dans les années 1960 et les Pays-Bas dans les années 1980.

1.1.1 – Définir le non-recours

Antoine Math et Wim van Oorschot définissent en 1996 le non-recours comme la situation rencontrée « *lorsqu'une personne ne perçoit pas tout ou partie d'une prestation à laquelle elle a droit* ». Il s'agit d'une traduction du concept anglo-saxon de *non-take-up* désignant « *le phénomène qui advient lorsque des personnes ou des ménages ne perçoivent pas tout ou partie d'une prestation à laquelle ils ont droit, qu'elles qu'en soient les raisons* »⁶. Le terme de « non-recours » a d'abord été limité au champ des prestations sociales, puis fut importé par l'Odenore dans d'autres domaines de l'action publique. Il n'existe pas de définition juridique du non-recours, qui relève du lexique des sciences politiques, économiques, et de la sociologie des organisations.

1.1.2 - Les typologies du non-recours aux prestations

Les premiers travaux classificatoires sont à l'initiative de la Cnaf (Math et Von Orschoot, 1996). Ceux-ci décrivent *le non-recours primaire* (l'utilisateur n'a pas fait de demande), *le non-recours secondaire* (l'utilisateur a fait une demande, mais elle n'a pas abouti), *le non-recours partiel* (la prestation est perçue à un montant inférieur à celui potentiellement dû), *le non-recours total* (la demande est faite, la prestation n'est pas servie).

Les catégories sont également construites selon la durée : Math et Van Orschoot décrivent ainsi *le non-recours temporaire* (délai entre le moment où l'utilisateur est éligible et celui où il demande la prestation), *le non-recours permanent* (délai entre le moment où l'utilisateur devient éligible et celui où il ne l'est plus, la demande n'ayant pas été faite) et *le non-recours frictionnel* (délai entre le moment où la demande est faite et le moment où la prestation est effectivement perçue).

Ces catégories descriptives et classificatoires peuvent aussi être explicatives : ainsi, le non-recours secondaire ou partiel peut être une cause ultérieure de non-recours primaire, ou de non-recours temporaire ou permanent, l'utilisateur anticipant un refus, des droits plus faibles, ou se mettant en position de retrait (« exit »)⁷.

Notons que l'imputation de la cause du non-recours (utilisateur et institution) n'est pas explicitée par ces typologies (voir *infra*, sur les indus et rappels de prestations).

1.1.3 - Les explications du non-recours

Trois registres d'explications peuvent être distingués dans les explications du non-recours présentes dans la littérature académique. Le registre institutionnel met en lumière une logique de besoin des individus, peu compatible avec la logique de droit de l'administration (Outin et Bardaille, 1992), liée en partie à l'apparition de prestations sous conditions de ressources ou de comportements. Le registre culturel inclut les compétences de compréhension de l'interaction administrative dans les causes de non-recours pour les « usagers à faible

⁶ Le terme de « non-accès aux droits » a récemment fait son apparition, notamment dans le rapport d'Aline Archimbaud (2013) sur l'accès aux droits des personnes démunies. Ce terme reflète une acception plus large et non-responsabilisante du phénomène.

⁷ Voir les résultats présentés dans le baromètre du non-recours à Grenoble d'Odenore et ceux présentés par le SGMAP dans ce dossier (Focus 2).

autonomie administrative » (Caizzi *et al.*, 1997). Enfin le registre socio-économique qui porte sur les usagers « dépassés par les événements » (de leur vie), notamment en période de crise économique et de ruptures familiales (Aristat, 2014). Ces registres ne sont évidemment pas exclusifs l'un de l'autre.

Les premières explications ont cependant été conçues à partir du comportement des individus. Il s'agissait de prendre en compte l'hétérogénéité des publics ainsi que l'accroissement du nombre d'usagers dits à *faible autonomie administrative*, dont une enquête de la Cnaf a décrit les caractéristiques, les problèmes d'accès aux droits, et les questions posées par ceux-ci à l'organisation des Caf (Caizzi *et al.*, 1997)⁸.

Ces explications reposant sur le comportement des individus distinguent schématiquement les *non-recourants volontaires et involontaires*. Wim van Oorschot (1996) décrit la combinaison d'une *logique de seuil* suivie d'une *logique d'arbitrage*. Dans un premier temps, le recours suppose un seuil minimal de connaissance de l'existence de la prestation. Il suppose également de ne pas rencontrer un des freins « fondamentaux » au recours que sont : ne pas s'estimer éligible, avoir une réticence totale à l'idée de demander une prestation, ne ressentir aucun besoin, être dans une situation très instable, ne donnant que peu de visibilité sur l'avenir. Dans ce cadre, le non-recours n'est pas le fruit d'un choix : il s'agit d'une « non décision ». Dans un second temps, le non-recours s'analyse comme un arbitrage entre des facteurs inhibant et des facteurs stimulant la demande de la prestation. Les termes de cet arbitrage peuvent être le niveau de besoin ressenti, le niveau de certitude quant à son éligibilité, l'utilité de la prestation, son montant, etc. Dans ce cadre, le non-recours est le fruit d'un processus de décision plus ou moins construit par l'utilisateur (Domingo et Pucci, 2013).

Dans ce contexte, les *non-recourants volontaires « actifs »* sont surtout portés par des principes, valeurs, et/ou prises de décision rationnellement construites (arbitrage/complexité/valeurs/gains). Parmi eux, des personnes, considérant les prestations sociales comme une forme d'assistantat ou de charité et préférant « se débrouiller » seules, estiment comme « honteux » d'aller demander leur dû. Ceci rejoint le *non-recours dû à la crainte de la stigmatisation* liée à une prestation ciblée. Il semble (voir *infra*) que le non-recours par principe soit un motif non négligeable de non-recours au RSA.

Le *non-recours volontaire passif*, mis en lumière par Von Orschoot (1996) concerne essentiellement des personnes rebutées par les démarches administratives. Cette dernière attitude concerne majoritairement des exclus ou des précaires. La médiation sociale est donc primordiale pour améliorer leur accès aux prestations.

⁸ Les usagers « à faible autonomie administrative » sont en nombre grandissant : en 2012, sur une échelle de compétence croissante allant de 0 à 5, 21,5 % des 16-65 ans sont classés dans les groupes de niveau 0 et 1. Ces résultats classent la France en 22^{ème} place sur 24 parmi les pays de l'OCDE (Enquête PIAAC, OCDE, *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013, France – Note Pays – Évaluation des compétences des adultes - Premiers résultats, 2013* ; et Nicolas Jonas, « Les capacités des adultes à maîtriser des informations écrites ou chiffrées. Résultats de l'enquête PIAAC 2012 », *Insee Première*, n° 1467, 2013 ; Enquête Information et Vie Quotidienne, 2011, Insee Ile-de-France, « *Les personnes en difficulté face à l'écrit* », *Regards sur*, décembre 2013).

Plus récemment un *non-recours par « non envie »* a été distingué⁹. Cette notion à vocation heuristique, a pour objectif de questionner les explications par le non-recours volontaire, et plus largement de permettre un questionnement de l'offre publique de services. Elle devrait permettre aux chercheurs, aux politiques et aux gestionnaires, d'intégrer le constat que même bien ciblé, même aisé d'accès, une prestation ou un service peut ne pas être souhaité.

S'agissant des *non-recourants « involontaires »*, on distingue deux catégories.

En premier lieu, *le non-recours involontaire passif* concerne des personnes qui se désintéressent de leurs droits et ne recherchent pas d'informations. Elles peuvent être intégrées ou exclues. Il existe en fait un chevauchement entre non-recours volontaire et involontaire lorsque l'on parle de non-recours « passif ». Ce non-recours est donc, selon le cas, soit involontaire par ignorance, difficulté d'intégration et de compréhension, soit volontaire par refus du système, ou lassitude devant les difficultés à faire valoir ses droits. Ainsi, une étude sur les liens entre capacités de mobilité géographique et accès aux droits des familles monoparentales démontre que les familles interrogées ont majoritairement des droits ouverts à la tarification solidarité transports, ce qui interroge d'autres freins potentiels à leur mobilité, et débouche sur l'approfondissement de la question des ressources et des compétences sociales. Le délitement des liens sociaux, le repli sur la sphère familiale apparaissent comme des motifs d'immobilité et de désinvestissement des ménages vis-à-vis de l'offre de services et prestations. Non seulement la perte d'activité professionnelle réduit les occasions de sortie du domicile ou du quartier de résidence, mais elle accentue également l'affaiblissement des liens sociaux, alimentant ainsi le processus de désaffiliation, c'est-à-dire de déficit d'inscription dans des formes collectives de protection, en particulier la protection issue des collectifs de travail (Mazé, 2013).

En second lieu, *le non-recours involontaire par erreur d'appréciation* sur son éligibilité caractérisé par le mauvais ciblage de la prestation, la lassitude ou l'ignorance totale, et bien sûr l'erreur d'appréciation sur l'éligibilité, due à une information déficiente, ou encore à un calcul erroné quant à l'éligibilité, dit « quasi-non recours » (Reinstader, 1999).

Des travaux plus récents combinent logique de l'utilisateur et logique des institutions et prestations dans les explications du non-recours. Ainsi, le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) a suivi une expérimentation, préfigurant les rendez-vous des droits inscrits dans la COG Cnaf 2013-2017, menée en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne et identifie huit « *trappes à non-recours* » (voir Focus 2). La notion de « *trappe* » vise à cerner les grands types d'explications au non-recours : mauvaise image de la prestation, manque d'information sur celle-ci, absence de pro-activité de la part de l'utilisateur, éligibilité inconnue, déficit de médiation et d'accompagnement, complexité de la prestation, rupture de processus d'instruction, et intérêt faible ou concurrence d'une autre prestation.

L'étude du SGMAP éclaire, par ailleurs, un certain nombre de *profils de non-recourants*, sous forme de cas-type à visée explicative. Ces cas-type incarnent les catégories de non-recours mises en lumière par les études précédemment citées. Le SGMAP distingue ainsi le *non-recourant par choix*, notamment par refus de l'assistantat ; le *non-recourant traumatisé*, suite à une précédente expérience inaboutie ; le *non-recourant abandonniste*, avec d'un côté, celui qui abandonne en cours de demande face à la complexité, et de l'autre, celui qui ne

⁹ Odenore (Warin, 2011).

renouvelle pas sa demande d'aide en raison de son parcours de vie ; le *non-recourant par manque d'informations*, dont la problématique principale est l'accès à l'information ; et enfin le *non-recourant non concerné*, qui se met de lui-même en retrait des aides.

1.2 – Mesurer le non-recours

La mesure du non-recours (ou de l'accès aux prestations) est, par construction, difficile. En effet, le public cible peut ne pas être accessible à la quantification statistique, ni à la connaissance qualitative, même si cette connaissance s'est largement améliorée avec la création de fichiers interconnectés. Quelle que soit la difficulté, l'enjeu de cette mesure est crucial, puisque l'accès aux prestations des publics visés par les politiques sociales, détermine, en partie, l'efficacité de celles-ci et donc leur pertinence.

1.2.1 - Quel périmètre mesurer ?

Le type de non-recours le plus facile à évaluer est le *non-recours des usagers déjà allocataires, ou connus des services des Caf car anciens allocataires (immatriculés)*. Le non-recours des usagers non immatriculés dans les Caf est en revanche plus difficile à appréhender. Grâce aux échanges d'informations avec les partenaires, ce non-recours est cependant devenu en partie évaluable, voire cernable. Il reste que les évaluations réalisées jusqu'à présent ont le plus souvent porté sur les personnes déjà allocataires d'une prestation Caf, ou à tout le moins immatriculées.

L'Odenore a proposé un approfondissement critique de cette approche de la mesure du non-recours basée sur la connaissance du public potentiel. Certes, note Ph. Warin, les prestations sociales se prêtent mieux à une telle mesure car leur public potentiel est au moins évalué au moment de la mise en place de la prestation. Plusieurs questions méthodologiques concernant la mesure du non-recours sont ainsi posées.

Ainsi, constate Ph. Warin, ce n'est pas parce qu'un chiffrage n'est pas possible que la question disparaît. La question de l'accès aux crèches municipales en est un exemple. En raison du faible nombre de places, il existe un non-recours par passivité, ou un « quasi-non-recours » (méconnaissance de l'éligibilité) ou encore une abstention, du fait que des parents peuvent ne pas formuler de demande, anticipant un refus¹⁰. Les *effets de la faiblesse de l'offre sur les phénomènes de quasi-non-recours* et de non-recours « volontaire » mériteraient donc d'être évalués.

1.2.2 - Comment mesurer ?

Ph. Warin constate également que la complexité du droit a multiplié les cas de *perte rapide d'éligibilité* (cas du RSA et de ses droits connexes, voir *infra*) qui, bien que ne relevant pas du non-recours au sens strict, aboutissent à en créer en favorisant le non-recours par lassitude, incompréhension, passivité, voire refus (« non-envie »). L'instabilité croissante de l'éligibilité aux prestations, liées aux conditions d'ouverture de droits de plus en plus ciblés, complexes,

¹⁰ Ph. Warin, *Le non-recours : définition et typologies*, Documents de travail Odenore, n° 1, 2010.

et limités dans le temps, pose donc des *questions méthodologiques difficilement solvables* pour la mesure des taux de non-recours, note Benjamin Vial¹¹. Ceci questionne la pertinence de mesurer le non-recours à un instant précis. Pour répondre à cette question, la Cnaf utilise depuis peu son panel d'allocataires, permettant une approche longitudinale des situations des mêmes allocataires dans le temps (Fernandez, 2012 ; voir *infra*). Cette méthode est également utilisée par la Drees depuis 2002, pour cerner les trajectoires dans les dispositifs de minima sociaux (Labarthe et Lelièvre, 2013, à partir de l'échantillon inter-régimes des bénéficiaires de minima sociaux).

1.3 – Les évaluations du non-recours par prestation

Les évaluations des prestations servies par les Caf sont essentiellement quantitatives. Certaines, plus rares, notamment sur les aides aux vacances, sont qualitatives. Les premières donnent à cette occasion des informations sur les caractéristiques socio-démographiques relatives aux catégories de ménages concernés, les secondes sur les motivations de ces derniers.

1.3.1 - Les prestations familiales

Les premières évaluations ont concerné, dès les années 1980, *l'allocation de soutien familial*.

En ce qui concerne *l'allocation de soutien familial non recouvrable* (alors dénommée allocation d'orphelin : Cerc, 1983-1984), une enquête auprès de veuves, sept et dix-huit mois après le décès du conjoint, âgées de moins de 60 ans et ayant charge d'enfants, estimait à 20 % les bénéficiaires potentiels de l'allocation d'orphelin qui ne la percevaient pas, alors même qu'il n'y a pas de recouvrement des pensions (père décédé) et pas de conditions de ressources.

Lors du remplacement de l'allocation d'orphelin par l'allocation de soutien familial, une étude de la Cnaf (E. Renaudat, 1985) évalua l'accès à la prestation *recouvrable* sur pension d'entretien des enfants (*allocation de soutien familial recouvrable*) au sein du public potentiel, à 50 %, en raison, d'une part, de la montée en charge de la nouvelle prestation, et d'autre part, de la spécificité de celle-ci, qui implique de faire une démarche contentieuse contre le père débiteur. En outre, parmi ceux qui percevaient la prestation, seul un tiers des allocataires avait demandé la prestation avec moins de six mois de retard, alors que 27 % l'avaient fait avec plus de deux ans de retard.

Plus récemment, l'usage du panel d'allocataires de la Cnaf a permis de démontrer que 12 % des allocataires de l'ASF sortaient du dispositif au bout de quatre mois, l'allocation étant, après cette période, soumise à la condition d'engager une démarche contentieuse ou amiable afin de faire fixer une pension d'entretien pour les enfants à charge de l'allocataire (Fernandez, 2012).

¹¹ Benjamin Vial, *Mesurer le non-recours : problème politique et question scientifique*, mémoire de stage de master spécialisé, Sciences-Po Grenoble, 2010.

Enfin, une étude qualitative menée pour la Cnaf a également porté sur le taux de non-recours des allocataires de l'ASF, à la suite, notamment, de la réforme de cette prestation, dont le montant est désormais imputé sur celui du RSA éventuellement perçu (Aristat, 2014). Cette étude, menée auprès de 46 allocataires ou ex-allocataires de l'ASF dans quatre Caf, dresse quatre portraits-types explicatifs du non-recours, distinguant les *allocataires non-recourants faute de démarches entamées* (cette absence de démarches étant généralement due à un parcours de vie difficile dans lequel l'accès à cette prestation n'est pas perçue comme prioritaire), les *non-recourants par non engagement des démarches visant à faire fixer une pension* pour les enfants à charge, impliquant la perte de la prestation au bout de quatre mois, *ceux ne maîtrisant pas les démarches* administratives et *ceux n'ayant pas fourni les pièces justificatives nécessaires*. Ces cas-types ne sont pas exclusifs les uns des autres et plusieurs explications peuvent correspondre au même allocataire. L'étude signale que la complexité de l'ASF recouvrable ne permet pas systématiquement aux allocataires d'obtenir des informations exactes, notamment de la part des travailleurs sociaux non Caf, mais également d'agents d'accueil Caf non spécialisés dans cette prestation, et que les délais laissés aux allocataires pour engager les démarches sont également l'une des causes d'un non-recours temporaire ou total ; enfin, les pièces justificatives demandées, émanant de la justice, sont parfois difficiles à réunir pour les allocataires, malgré la présence d'avocats.

La montée en charge des différentes modalités de *l'allocation parentale d'éducation* a également donné lieu à des évaluations portant sur son accès. Une étude (E. Renaudat, 1986) réalisée auprès de 3 600 familles éligibles, concluait à un taux de non-recours (sans distinction entre les types de non-recours) d'un tiers des enquêtés. Une enquête d'Anne Reinstadler (1999) réalisée par questionnaire sur 713 familles potentiellement éligibles conclut à un taux de non-recours complet de 10 %. Cette étude décrivait pour la première fois le phénomène de « quasi-non-recours » (voir *supra*) qui s'élevait alors à 9 % des bénéficiaires potentiels.

1.3.2 - Les aides au logement

L'aide au logement familial (ALF) (1982) a fait l'objet d'une enquête interne portant sur 2 % du fichier national des allocataires. Une prospection systématique des droits à l'ALF auprès de 60 000 allocataires des Caf évaluait de 8 à 12 % des allocataires ceux qui ne la percevaient pas alors qu'ils y étaient éligibles. Contrairement à ce que l'on attendait, il ne s'agissait pas de familles dont les revenus frôlaient le plafond d'éligibilité à l'allocation.

Concernant *l'aide au logement sociale* (ALS), une enquête démontrait, en 1995, que sur 754 personnes en « présomption de pauvreté » (i.e. détectées comme pauvres par leurs revenus) potentiellement éligibles à l'ALS, 62 % n'avaient pas fait de demande (Cerc, 1995).

S'agissant des *aides personnelles au logement*, une étude effectuée à la demande de la Cour des Comptes, sur un échantillon de 669 allocataires ayant au moins un enfant à charge, (Simon, 2000) a rendu compte d'un taux de non-recours de moins de 5 %. Les accédants à la propriété étaient dix fois plus souvent dans une telle situation. La méconnaissance de l'évolution de leur éligibilité dans la durée (après un premier refus de prestations dû à l'année de calcul de leur revenu) semblait une des causes principales de non-recours. L'étude du SGMAP, citée plus haut, signale strictement les mêmes causes et les mêmes usagers.

1.3.3 - Les minima sociaux

Le non-recours aux minima sociaux est un problème à la fois crucial et complexe. Crucial car ces prestations sont destinées à des ménages pour qui elles représentent un filet de sécurité vital. Complexe car ces ménages sont bien souvent les moins capables de faire valoir leurs droits, en raison de leur situation personnelle (maladie, rupture de parcours, absence de domicile, faible « autonomie administrative », mauvaise image des minima sociaux, personnes non immatriculées par les Caf) et en raison de conditions d'ouverture des droits peu compréhensibles, fluctuantes dans le temps et impliquant parfois d'autres institutions. Ces aspects spécifiques à l'accès aux droits des plus démunis ont fait l'objet, depuis la création du RMI, de rapports (Geneviève de Gaulle-Antonioz, Cese, 1995 ; Marie-Thérèse Join-Lambert, 1998), et d'une loi d'orientation (Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998), laquelle continue à guider l'action publique en matière d'accès aux droits des ménages en situation de précarité.

L'Allocation adulte handicapé

Dans le cadre de la COG 2001-2004 (chantier 7 sur l'accès aux droits), une expérimentation fut menée par trois Caf concernant les bénéficiaires de l'AAH non titulaires d'une carte d'invalidité ; or, celle-ci leur octroie un abattement sur leurs revenus. Environ un tiers des allocataires enquêtés ne bénéficiaient pas, de ce fait, de la totalité des prestations auxquelles ils pouvaient prétendre. Ils ont ainsi bénéficié d'un rappel de prestations, notamment en allocations logement.

Le Revenu Minimum d'Insertion

En 1995, une enquête du Conseil Economique et Social auprès de 754 personnes en « présomption de pauvreté » démontrait qu'une personne sur quatre potentiellement éligibles déclarait ne pas toucher le RMI¹². À cette époque, le déficit d'information est encore une des causes principales du non-recours au RMI. L'enquête estimait que plus d'un tiers des allocataires entrant en 1995 disaient avoir antérieurement ignoré, parfois pendant plus de six mois, qu'ils étaient éligibles (Legros et Simon, 1995).

Une étude portant, à partir du panel européen des ménages, sur un panel de ménages potentiellement éligibles entre 1994 et 1996 a évalué le non-recours au RMI et à *l'allocation de parent isolé* à une moyenne de 35 %. La distinction entre couples sans enfants (taux de non-recours de 64 %), isolés sans enfants (non-recours de 37 %), isolées et couples avec enfants de moins de trois ans (pas de non-recours), isolés et couples avec enfants de plus de trois ans (taux de non recours de 16 % pour les isolés et de 34 % pour les couples) est l'un des apports de cette étude, ces distinctions s'étant avérées persistantes avec le temps (Terracol, 2001) et encore vérifiées pour les aides connexes au RMI et le RSA socle (voir *infra*).

¹² Conseil Economique et Social, *La grande pauvreté : évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Paris, Journaux officiels, 1995.

Une enquête sur le *RMI perçu par les « sans domicile fixe »* (exploitation de l'enquête Insee auprès des sans domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds) estimait que 5 à 15 % des allocataires potentiels vivant seuls ne percevaient pas le RMI. Il s'agissait essentiellement d'hommes en situation de plus grande précarité résidentielle que les autres « sans domicile » (Avenel, Damon, 2003).

Concernant les *droits et aides connexes au RMI auprès des jeunes de 25 à 34 ans*, une enquête auprès de 1 526 bénéficiaires du RMI réalisée dans l'Isère (Nguyen, 2007) estime que 50 % des réponses renvoient à une non connaissance et donc un non bénéficiaire de ces droits et aides, et parmi les 50 % restant, une partie (20 % du total des réponses) renvoie à un non bénéficiaire en connaissance de cause (réelle ou supposée). Restent 30 % qui bénéficient donc de ces droits connexes. Les femmes, les personnes en couple et surtout chargées de famille, celles ne vivant pas dans l'agglomération grenobloise, semblent mieux bénéficier de ces dispositifs. Les plus diplômés se démarquent par un non-recours volontaire plus important, de même que par une autolimitation (auto-exclusion de la mesure, calcul coût/avantage, risque anticipé de stigmatisation).

Le revenu de solidarité active

La création du RSA en 2009, fusionnant le RMI et l'API dans le RSA socle, et rendant permanent l'intéressement à la reprise d'emploi (création du RSA activité), a donné lieu à un suivi de la montée en charge et à l'évaluation de ce dispositif dans le cadre d'un comité national d'évaluation du RSA. Cette évaluation a mis en lumière un phénomène important de non-recours, notamment au RSA activité. Un premier travail fut conduit en 2010, sur cette dernière prestation. Une étude approfondie par questionnaire téléphonique auprès des allocataires potentiels du RSA activité de la Caf de Bordeaux (Okbani, 2012) dresse un tableau très complet des causes diverses du non-recours au RSA activité. Réalisé en période de montée en charge de la prestation, les causes du non-recours détectées dans l'étude ont été corroborées par d'autres études nationales (voir *infra*). Nadia Okbani distingue trois grands types de non-recours : non-recours lié au dispositif (prestation synchrétique, instabilité du dispositif, ...), non-recours lié à l'institution (choix de la politique de communication, spécificités territoriales) et non-recours lié à l'utilisateur. Cette étude permet d'interroger la gouvernance d'un dispositif dans le phénomène du non-recours. Les caractéristiques socio-économiques du territoire influent sur la proportion de non-recours, mais également l'accessibilité des Caf, l'existence de structures d'interventions sociales, etc.

Dans le cadre du comité national d'évaluation du RSA, la Dares a conduit une enquête téléphonique auprès de 15 000 ménages et une enquête en face à face auprès de 3 300 ménages. La Cnaf en a réalisé une exploitation spécifique afin de mieux comprendre les ressorts du non-recours au RSA socle et activité. Fin 2010, plus d'un tiers des éligibles au RSA socle seul et au RSA socle et activité ne recouraient pas à la prestation. Plus des deux tiers des éligibles au RSA activité seul étaient en situation de non-recours. Parmi les foyers éligibles, le non-recours concerne davantage les couples, les hommes seuls et les foyers sans enfant. Il est aussi le fait des moins pauvres d'entre eux, plus proches du marché du travail et aux conditions de vie les moins dégradées. Un peu plus d'un quart des non-recourants interrogés n'avaient pas fait valoir leurs droits pour une raison de principe, ne souhaitant pas « dépendre de l'aide sociale, devoir quelque chose à l'État » (Domingo et Pucci, 2012).

Pour comprendre le non-recours au RSA socle et activité, l'étude longitudinale menée par la Cnaf sur les fluctuations des droits à partir du panel d'allocataires Paname décrit la forte volatilité des droits des allocataires du RSA, qui pourrait constituer un élément explicatif de ce fort taux de non-recours. En effet, en décembre 2010, ceux qui étaient au RSA socle onze mois plus tôt, sont pour 69 % d'entre eux encore au RSA socle seul, 6 % au RSA socle et activité, 7 % au RSA activité seul, et 18 % n'ont plus de droit payable. Pour ceux qui, en janvier 2010, percevait le RSA socle et activité, 38 % sont encore au RSA socle et activité onze mois plus tard, 22 % perçoivent le RSA socle seul, 17 % le RSA activité seul, et 23 % sont sortis du dispositif. Enfin, pour les allocataires du RSA activité seul en janvier 2010, 46 % sont encore titulaires du RSA activité seul, 7 % du RSA socle seul, 5 % du RSA socle et activité, et 42 % ne sont plus bénéficiaires du RSA en décembre 2010. En onze mois, la moitié des personnes bénéficiaires du RSA sous l'une ou plusieurs de ses modalités a donc connu au moins une transition, dont 23 % en entrée ou sortie du dispositif. 73 % d'entre eux ont connu une ou plusieurs variations du montant du RSA (Domingo et Fernandez, 2013).

Enfin, dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le SGMAP a réalisé une recherche expérimentale portant sur la lutte contre le non-recours, en Seine-et-Marne et Loire Atlantique. Les travaux ont eu lieu d'octobre 2012 à novembre 2013. Le SGMAP a évalué les causes de non-recours à certaines prestations servies par les Caf (voir *supra*), dont le RSA. Ces causes confortent celles précédemment citées et notamment, la mauvaise image du RSA, le manque d'information, le « quasi-non recours » (éligibilité inconnue) due à la confusion RSA socle/activité/majoré et au lien avec l'ASF, la complexité de la prestation et l'incapacité à prévoir son budget (risque d'indus), doublés d'un faible intérêt pour la prestation et de la concurrence de la prime pour l'emploi (pour le RSA activité). Ces travaux montrent notamment, au travers d'ordinogrammes retraçant le parcours d'allocataires RSA, et pour différentes configurations de celui-ci, la complexité des démarches à effectuer, les changements de droits ouverts au cours d'une année, ainsi que leurs causes réglementaires.

1.3.4 - Les aides financières individuelles

La question du non-recours aux prestations des Caf n'a en effet pas été étudiée que pour les prestations légales.

Le non-recours aux aides aux vacances familiales est évalué régulièrement par l'association des Caf « Vacaf ». En 2011, 58 % des familles bénéficiaires potentielles de l'Aide aux vacances familiales ne partent que rarement ou jamais. 79 % de ces familles n'ont pas utilisé l'aide aux vacances les années précédentes. Sur 3 444 répondants non-recourants, il apparaît que ceux-ci sont moins souvent titulaires d'un revenu d'activité que les recourants et que, lorsqu'ils travaillent, leur revenu est inférieur aux recourants. Ils sont également plus souvent bénéficiaires de minima sociaux. Les motifs invoqués pour ne pas utiliser l'aide aux vacances sont la faiblesse des revenus pour 64 % des familles, et pour 20 %, des difficultés à s'organiser. Par ailleurs, 43 % des non-recourants considèrent ne pas avoir eu une information suffisante. Parmi les 33 % de familles non-recourantes parties cependant en vacances sans l'aide de la Caf, 61% sont parties dans leur famille ou à l'étranger, deux types de vacances non éligibles à l'aide des Caf. Les résultats montrent que l'aide aux vacances proposées par les Caf ne correspond pas pleinement à leurs besoins.

Le non-recours aux aides au temps libre en Martinique, portant sur les aides aux vacances en familles, et aux journées de loisirs collectifs de mineurs (étude quantitative et qualitative, Thirot, 2013) aboutit, avec des taux de non-recours beaucoup plus importants, à des conclusions relativement similaires à celles de l'étude Vacaf, mais du fait de la méthode utilisée, les motifs de non-recours sont plus détaillés. Le taux de non-recours en 2012 est de 88 % (contre 82 % en 2009). Les allocataires « non informés » (prix, lieux d'organisation, contenus) sont majoritaires. Les allocataires potentiels se partagent équitablement en intéressés et non intéressés. Près des deux-tiers de ces derniers allocataires habitent la campagne. Ces familles privilégient les vacances dans la famille, ou préfèrent renoncer aux aides pour choisir leur destination. Elles anticipent également un prix élevé malgré l'aide, et s'organisent autrement, pensant ne pas pouvoir assumer une dépense onéreuse compte tenu de leur budget. Les familles se déclarant intéressées par l'offre expliquent leur non-utilisation par un manque de connaissances et de moyens financiers (ceci concerne la moitié des allocataires bénéficiaires d'un minimum social).

1.4 – Lutter contre le non-recours et améliorer l'accès aux droits

Nous reprenons ici les éléments de la littérature qui proposent quelques pistes non exhaustives, particulièrement les propositions retenues dans des rapports publics, ainsi qu'un résumé des actions conduites par les Caf.

Plusieurs catégories de dispositifs cohabitent depuis près de quarante ans. D'une part, ceux, généraux, visant à réformer l'administration dans le sens de la simplification et de l'efficacité (réforme de l'Etat), ceux visant spécifiquement l'accès aux prestations (information ciblée et accompagnement), et ceux visant les procédures juridictionnelles. Maintes propositions ont été faites, notamment depuis quinze ans (loi de 1998 sur l'exclusion, voir *infra*) portant à la fois sur la simplification des règles, l'amélioration de l'accès aux services publics gérant les prestations sociales, et les aspects procéduraux et juridictionnels. Le Médiateur de la République, puis le Défenseur des Droits, en ont souvent été les vecteurs, de même que le Conseil Economique, Social et Environnemental (Cese) (1995), l'Inspection Générale des Affaires Sociales (Igas), l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (Onpes), la Cour des Comptes, le Conseil de l'Europe, sans compter de nombreux travaux parlementaires.

Dès 1981, une mission mandatée par le Président de la République rendait un rapport (Oheix, 1981) présentant des propositions de lutte contre la précarité et la pauvreté, portant sur la recherche d'allocataires potentiels, la continuité du paiement des prestations, l'amélioration de la gestion des prestations, l'accroissement de l'aide financière. Ce rapport sera suivi par celui du père Wresinski (1987) sur la grande pauvreté et la précarité. La question de l'accès aux droits sociaux a ensuite été inscrite sur l'agenda politique dans les années 1990 par plusieurs rapports officiels (dont ceux du Secours catholique en 1994, et de Geneviève de Gaulle-Anthonioz en 1995). Celui de Marie-Thérèse Join-Lambert, en 1998 donnera naissance à la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion (1998). Plusieurs rapports de l'Igas porteront ensuite sur ce sujet (2001, 2004, 2005), ainsi que le rapport du Conseil de l'Europe (Daly, 2002).

1.4.1 - Les catégories de l'action publique

Du point de vue législatif et réglementaire, l'accès aux droits a été consacré par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui a abouti à la création du Conseil National de Lutte contre l'Exclusion (CNLE) et de l'Onpes. La question, dans la loi fondatrice de 1998, est structurée autour de trois grands axes :

- les dispositifs d'aide et d'action sociale permettant un accès effectif des personnes en difficultés aux prestations ;
- la réforme de l'Etat et des services publics pour un meilleur service aux usagers, notamment aux plus démunis d'entre eux ;
- la prévention des phénomènes et des problèmes liés à l'exclusion sociale, la lutte contre l'exclusion ayant été érigée en impératif national et en priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation (art.1 de la loi).

1.4.2 - L'accès à l'information et sa compréhension

Ph. Warin (2013) fait du manque d'information la cause majeure du non-recours aux droits et services. Toutefois, l'information ne fait pas tout. En effet, la recherche menée par N. Okbani sur le RSA activité dans la Caf de Gironde, montre les effets limités de la campagne d'information ciblée en direction de potentiels bénéficiaires : seuls 10 % des personnes éligibles contactées par la Caf ont bénéficié du RSA. En ce qui concerne les modalités d'information, le rapport d'A. Archimbaud sur l'accès aux soins des plus démunis souligne que l'organisation de réunions d'information semble avoir une plus grande efficacité que le simple envoi de courriers. Ph. Warin insiste ainsi sur la nécessité d'une information ciblée, destinée aux publics vulnérables, couplée à une information globale, d'où une combinaison d'information institutionnelle et d'apprentissage des droits par les bénéficiaires (accompagnement social, « *empowerment* », c'est-à-dire renforcement des capacités de mobilisation). Ph. Warin propose de passer d'une politique d'information de masse à une politique d'explication (fondée sur le triptyque pro-activité de l'administration, traitement individuel, relation de service avec les bénéficiaires).

La participation collective à l'élaboration des dispositifs repose sur les mêmes fondements. La chercheuse Elisabeth Maurel (2012), en reprenant l'exemple des « groupes ressources » mis en place dans certains départements lors de l'expérimentation du RSA, explique que ceux-ci ont permis des ajustements de la politique menée et « l'invalidation des représentations stigmatisantes ».

1.4.3 - La simplification des procédures administratives

Après d'autres (notamment celles émanant des administrations des ministres Jacques Chaban-Delmas puis Michel Rocard et portant sur la réforme de l'Etat), et après plusieurs rapports de l'Igas, signalant notamment sur l'empilement des règles, leur disparité d'un organisme ou d'une collectivité locale à l'autre, et les effets de seuil, une étude de l'OCDE (2004) mettait,

en exergue la nécessité de simplifier les règles administratives. Récemment, le rapport Sirugue (2013) sur la réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes demande aussi la nécessaire « recherche d'une simplification des dispositifs pour réduire le non-recours et la complexité administrative ». Le rapport constate que le traitement automatisé de la Prime pour l'emploi garantit un taux de non-recours faible. Cette simplification par l'automatisation est donc une réponse possible, et c'est d'ailleurs une des quatre pistes explorée par le rapport. L'Onpes note par ailleurs que l'automatisation des prestations a pour effet d'éviter le sentiment de stigmatisation des allocataires. Enfin, le quatrième comité de pilotage national « Recherche-actions pour réduire le non-recours aux prestations sociales » formule également des propositions allant dans le sens de l'automatisation et de la simplification des dossiers et des formulaires.

La mission Archimbaud, quant à elle, proposait également l'automatisation (renforcer l'automatisme du droit à la CMU-C dès l'attribution du RSA socle, automatiser certains renouvellements de droits) et y ajoutait l'échange d'informations entre administrations (renforcement des coopérations entre les Cnam et les CCAS), l'allègement des dossiers de demande, l'universalisation (fusion CMU-Aide Médicale d'Etat-AME), l'opposabilité des modalités de traitement des dossiers (les modalités de traitement des dossiers de demande de CMU-C, d'Aide à la Complémentaire Santé et d'AME, précisés par instructions, seraient opposables aux services).

Marie-Pierre Hamel (2012), dans la continuation du dernier rapport de l'Igas (2005), insiste sur la nécessité d'améliorer le système de connaissance du non-recours par les institutions grâce aux TIC : elle propose de mettre en place des alertes pour détecter fraude et non-recours grâce au Répertoire national commun de protection sociale (RNCPS), de développer une plate-forme globale d'échanges entre administrations (à l'image de la Banque carrefour de la Sécurité Sociale qui existe depuis 1990 en Belgique), de mieux répertorier les incidents récurrents ou d'évaluer annuellement les taux de non-recours (comme au Royaume-Uni). La recherche action du SGMAP (voir Focus 2), émet des recommandations similaires.

1.4.4 - L'accès aux recours gracieux et juridictionnels

D'un point de vue juridique, l'accès aux droits englobe trois éléments :

- l'information permettant un meilleur accès des usagers à leurs droits (notamment depuis la Loi relative aux Droits des Citoyens dans leur Relations avec l'Administration, 2000, voir *infra*¹³);
- l'effectivité des droits, qui repose sur les organismes gestionnaires ;
- une extension des droits de la défense, qui concerne le pré-contentieux et le contentieux et de l'aide sociale (Conseil d'Etat, 2004) et des prestations Caf. Dans le même ordre d'idées,

¹³ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 : obligation d'information (reprise article L.583-1 du code de la Sécurité sociale) ; obligation de diffusion et de mise à disposition des documents ; obligation de levée de l'anonymat ; obligation d'adresser à l'autorité compétente les demandes mal dirigées ; obligation de répondre dans un délai de deux mois sous peine de rejet implicite de la demande, pour les demandes de prestations, d'aide individuelle d'action sociale ou de subvention, tendant à la modification des droits, les recours ; motivation des notifications d'indus, possibilité de demander des explications si le motif de l'indu n'est pas compris, possibilité de présenter des observations écrites et orales.

certaines chercheurs, proposent d'inventer de « nouvelles règles procédurales » pour lutter contre le non-recours (Roman, 2012). Ainsi de la proposition de « procédures d'action collective » en matière sociale, s'inspirant des « public interest litigation » existant au Brésil ou en Inde. La résolution amiable des conflits (conciliation, arbitrage, etc.), proposée dès 2001 (rapport Lindeperg, Cese) dans le contentieux de l'aide sociale (RSA) reste encore une autre piste à explorer (Marcou et Noury, 2001).

1.4.5 - Les actions conduites par les Caf

La simplification de l'accès aux prestations est un souhait de longue date, qui n'exclut pas l'appétence pour des prestations personnalisées. Depuis 1988, le Credoc mesure l'aspiration de simplification des prestations : celle-ci évolue dans une fourchette comprise entre 51 % et 59 % des allocataires selon les années (Source : Credoc, enquêtes Aspirations et Conditions de vie des Français, 1988-2007).

Les actions sur le maintien des droits

Dès 1983, les Caf prennent en charge le processus de mutation de Caf à la place de l'allocataire : les démarches sont réduites en cas de déménagement, et les droits sont maintenus. A la suite du rapport Oheix précité, un dispositif de maintien, pendant trois mois, des prestations sous conditions de ressources, est mis en place pour les allocataires disposant de revenus inférieurs à un certain plafond, et qui n'ont pas retourné les pièces nécessaires. Les Caf maintiennent un droit supposé en attendant les pièces justificatives.

Depuis 2004, un dispositif (« Echéances certaines ») notifie la fin des droits à prestations trois mois avant la perte du droit, accompagné d'informations sur d'autres droits potentiels à faire valoir.

Les actions sur l'ouverture et la gestion des droits

Au début des années 1980, une enquête nationale sur la « gestion sociale des prestations » dans les Caf débouche sur la mise en place d'un groupe de travail (Steck, 1983) : il s'agit de recenser les actions locales qui permettent de décloisonner les services d'accueil et d'instruction des prestations légales, afin d'améliorer la qualité de service. La gestion sociale des prestations, concept d'organisation du travail, va devenir un objectif officiel de la Cnaf avec l'introduction du RMI, même si de fait la montée en charge dudit RMI ralentira la généralisation de celle-ci. Elargissant à l'action sociale des Caf les démarches de coopération entre services d'accueil et d'instruction, la Cnaf et les Caf mettent en place quelques années plus tard un groupe de travail sur la complémentarité entre services d'action sociale et services de prestations légales dans l'accueil du public et l'accès aux droits, dont les préconisations ont été ensuite diffusées aux Caf par circulaire¹⁴. Ceci débouche sur la modification des services et parfois des postes pour mettre en place une polyvalence prestations légales/action sociale à l'accueil, et par la reprise de ce principe d'organisation dans certains points de la première Convention d'objectifs et de gestion (COG) Etat-Cnaf (1997-2001).

¹⁴ Rapport du groupe «Accompagnement Social à l'Accès aux Droits », mars 1998. Circulaire nationale AS 1997-2001. Des éléments seront repris dans la Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

La seconde Convention d'objectifs et de gestion 2001-2004 porte sur l'accès aux droits et la recherche de droits potentiels. Des mesures touchant l'incidence ou l'ouverture de droits connexes sont ainsi prises¹⁵. Cette COG assigne également aux Caf de rechercher les droits potentiels : il s'agit de vérifier, pour une prestation donnée, que des conditions obligatoires sont remplies, mais également que des conditions complémentaires d'ouverture du droit ne le sont pas par absence d'information¹⁶. Depuis 2004, la mise en place d'une « offre globale de service », par approche globale de l'allocataire, est en cours et a été reconduite durant la COG 2009-2012. Elle fait partie des fonctions mentionnées dans les compétences du gestionnaire conseil allocataire, et inclut le conseil sur des droits non gérés par les Caf¹⁷.

Enfin, la COG 2013-2017 privilégie désormais, face à l'augmentation de la demande sociale, l'accès aux droits par la personnalisation de l'accueil et le ciblage de l'approche globale, au travers du rendez-vous des droits, suivi de « parcours » spécifiques¹⁸. S'agissant du rendez-vous des droits, l'ensemble des aides gérées par la branche Famille doit être étudié et une information et une orientation au titre des dispositifs gérés par d'autres opérateurs doivent être délivrées¹⁹. Les parcours spécifiques, proposés le cas échéant après le rendez-vous des droits, pour les allocataires en situation de vulnérabilité potentielle détectée à partir d'un faisceau de critères, reposent sur une offre d'information, de conseil et d'orientation, doublés d'une offre d'accompagnement social. L'ensemble des Caf a pour objectif d'atteindre 100 000 rendez-vous des droits à partir de 2014.

La simplification grâce aux technologies de l'information et de la communication

Parallèlement à l'accueil ciblé des publics les plus fragiles, la simplification de l'accès aux prestations est de plus en plus réalisée au travers des TIC, qui permettent d'améliorer la gestion des droits pour l'ensemble de la population. De fait, plus que les prestations, ce sont les procédures qui ont pu être simplifiées, notamment grâce aux TIC et à la dématérialisation des échanges avec les usagers et les administrations. La dématérialisation des procédures est ainsi au programme des COG depuis 2009.

Les échanges dématérialisés avec les allocataires sont en progression constante grâce à la généralisation d'internet. En 2012, 78 % des personnes âgées de 15 ans ou plus et résidant en France métropolitaine déclarent avoir un accès à Internet à leur domicile, contre 54 % en 2007 et seulement 12 % en 2000. Dans 97 % des cas, il s'agit d'une connexion haut débit.

¹⁵ AAH : information des allocataires sur l'abattement de revenu permis par la carte d'invalidité ; et sur les exonérations de taxe d'habitation en cas de perception de l'AAH ou du RMI.

¹⁶ Toutes les prestations ne font pas l'objet de recherche de droit potentiel. Sont exclues : les prestations pour lesquelles le droit est ouvert sans qu'il y ait besoin d'une demande particulière de la part de l'allocataire, les prestations pour lesquelles la connaissance des ressources est la seule information manquante, les prestations pour lesquelles il n'est pas possible de préjuger de conditions trop spécifiques.

¹⁷ Fiche métier Ucanss Gestionnaire conseil allocataire : « Dans le cadre d'une approche globale de la situation des allocataires, il facilite l'accès à leurs droits et aux institutions sociales. Il réalise un diagnostic des situations allocataires, repère les situations particulières nécessitant un traitement spécifique et détermine les droits potentiels. Il renseigne, oriente et conseille les allocataires pour faciliter l'accès à l'ensemble de leurs droits et aux institutions sociales. Il peut effectuer des recherches d'informations complémentaires auprès des allocataires pour mettre à jour leur situation. Il informe et conseille le réseau des partenaires impliqués dans la gestion des dossiers allocataires (travailleurs sociaux, Conseil général, ANPE,...) ».

¹⁸ Circulaire Cnaf « Accès aux droits », n° 2014-018, du 30 avril 2014. « Logement » : pour lequel deux parcours spécifiques sont prévus : l'un en cas de signalement d'un impayé de loyer, le second pour les détections de logement indécents. *Parcours « insertion »* proposé aux familles monoparentales bénéficiaires du Rsa majoré et ayant de jeunes enfants. Le *Parcours « séparation »* doit permettre au(x) parent(s) d'anticiper sur les questions relatives au maintien des liens de l'enfant avec ses deux parents et de réfléchir aux différents impacts de la séparation ou du divorce. Le *parcours « naissance »* proposé, en fonction de cibles définies localement, aux parents connaissant une première grossesse (naissance multiple, très jeune mère, mono-parent...).

¹⁹ Sont abordés les droits relatifs : aux prestations servies par la branche Famille ; au Fsl ; à la Cmu-c ; à l'ACS ; à l'Allocation spécifique de solidarité ; aux tarifs sociaux gaz – électricité ; aux aides extra légales des CCAS locaux.

Les plus jeunes sont les plus équipés : le taux d'équipement culmine à 96 % pour les moins de trente ans, reste supérieur à 85 % avant 60 ans, puis diminue à 62 % entre 60 et 74 ans et chute à 23 % à partir de 75 ans. Désormais, 100 % des cadres et professions libérales, 96 % des professions intermédiaires, 88 % des employés, et 82 % des ouvriers sont équipés d'Internet²⁰

Afin de faciliter les démarches en ligne, une expérimentation est en cours pour dématérialiser également la transmission des pièces justificatives. Cet allègement des pièces justificatives et le développement des télé-procédures doivent, à l'horizon 2014, permettre à la branche Famille de proposer une offre de service 100 % dématérialisée, de sorte que l'ensemble des formalités et contacts réciproques entre usagers et Caf pourront s'opérer par Internet²¹. En matière de garde d'enfant, le site *mon enfant.fr* permet par ailleurs une simulation des coûts et la recherche des modes de garde disponibles par type de mode de garde et géolocalisation ; enfin, une demande de garde en ligne est en expérimentation.

Par ailleurs, afin d'alléger les démarches, les échanges dématérialisés avec de nombreux partenaires sont en progression, pour obtenir directement les données ou informations nécessaires. Ces échanges inter-administrations ont la faveur des usagers²².

Les échanges de données avec l'administration fiscale sont totalement automatisés depuis octobre 2008 dans le cadre d'une déclaration désormais unique de revenus. Près de 90 % de l'ensemble des déclarations de ressources sont dématérialisés (tous modes confondus : échanges DGFIP, saisie sur Caf.fr, et déclaration par téléphone).

Le Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2014 prévoit également la déclaration de grossesse en ligne (par le médecin), la dématérialisation totale des demandes d'aides au logement, et la saisie du Relevé d'Identité Bancaire directement par la Caf, *via* le Ficoba détenu par la DGFIP.

Accès aux réclamations et au pré-contentieux

Un service de médiation administrative est d'abord apparu à la Cnaf, puis progressivement, dans toutes les Caf. Depuis 2011, le médiateur national a pour rôle de coordonner l'action des médiateurs Caf, de produire une recension des problèmes récurrents, et de recenser les bonnes pratiques et les outils. Une convention entre le Défenseur des Droits et la Cnaf règle également la coordination du travail et du traitement des dossiers entre les deux institutions, au niveau national et local (délégués du Défenseur et médiateurs des Caf).

²⁰ Source : Insee, enquêtes Technologies de l'information et de la communication 2007 et 2012.

²¹ En 2012, près de 50 % des changements de situation enregistrés par les caf ont été déclarés par une télé-procédure Caf.fr.

²² Source : Crédoc, Enquête Aspirations et Conditions de Vie des Français, 2009, Collection des rapports du Crédoc

Focus 1 – Mesurer le non-recours : questions de méthodes

Pauline Domingo, responsable du pôle « analyses et prévisions », DSER, Cnaf

En France, les travaux sur le non-recours ont principalement porté sur les causes de non-recours, et les leviers pour accroître l'accès aux droits. Mais avant même de s'intéresser aux causes du non-recours, la mesure de ce phénomène est un enjeu majeur de l'évaluation des politiques publiques, il en va de leur efficacité : la politique a-t-elle atteint sa cible ? Cette question est d'autant plus importante qu'elle porte sur des politiques de lutte contre la pauvreté, en témoigne le regain d'intérêt récent pour la question du non-recours, depuis la mise en place de la nouvelle prestation dans le champ des minima sociaux le revenu de solidarité active (RSA) destiné aux travailleurs à faible revenu d'activité (RSA activité).

La question de la mesure du non-recours est délicate car il s'agit de repérer une population justement invisible, éligible à une prestation mais qui ne la perçoit pas²³. L'enjeu du repérage des non-recourants est donc à la fois de savoir si une personne est éligible à une prestation, puis de savoir si elle en bénéficie ou pas. Quelles données peut-on mobiliser pour répondre à cette double question ? A titre illustratif, l'exemple de la mesure du non-recours au RSA sera largement développé (Domingo, Pucci, 2011).

1. La nécessité de croiser deux informations difficiles à obtenir simultanément

La mesure du non-recours à une prestation repose sur la confrontation pour chaque individu de deux informations : le fait d'être éligible ou non à la prestation et le fait de bénéficier ou non de cette prestation. Le croisement de ces deux informations permet de distinguer quatre populations (cf. Vial, 2010) (cf. tableau 1) :

- les foyers qui ne sont pas éligibles et qui en bénéficient (NE.B) : il peut s'agir de personnes percevant à tort une prestation que ce soit à leur insu (indus) ou de manière volontaire (fraude) ;
- la population qui n'est pas éligible et qui n'en bénéficie pas (NE.NB) ;
- la population qui est éligible et qui en bénéficie (E.B) ;
- la population qui est éligible et qui n'en bénéficie pas (E.NB) : il s'agit des non-recourants.

²³ La même question se pose pour l'accès aux services : les personnes qui sont dans le public cible d'un service mais qui ne l'utilisent pas ou ne le fréquentent pas (par exemple la PMI, la crèche, centre social, etc.).

Tableau 1 - Eligibilité et bénéfice du RSA

	Population éligible (E)	Population non éligible (NE)
Population bénéficiaire (B)	E.B	NE.B
Population non bénéficiaire (NB)	E.NB	NE.NB

Dans ce cadre, le taux de non-recours à une prestation se définit comme :

$$\text{Taux de non recours} = E.NB / (E.NB + E.B)$$

La population considérée dans cette formule est donc exclusivement constituée d'éligibles (ou ayant droit), bénéficiaires (y compris non encore bénéficiaires, ayant déposé une demande) et de non bénéficiaires.

La population des « non éligibles – bénéficiaires » est donc exclue du champ du non-recours. Il reste que c'est également une population d'intérêt en matière d'évaluation des politiques, s'inscrivant dans une réflexion plus globale sur l'accès aux droits.

2. L'insuffisance des données administratives pour mesurer le non-recours

Pour des prestations simples, les données administratives peuvent parfois suffire à mesurer le non-recours. On peut conduire par exemple une estimation du non-recours à la prime pour l'emploi (PPE) à partir des données fiscales. En effet, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) peut repérer les contribuables ayant des revenus déclarés les rendant potentiellement éligibles à la PPE, qui n'ont pas rempli les informations sur les heures travaillées nécessaires pour ouvrir droit à cette prestation²⁴. D'après les données du rapport 2011 de la Cour des Comptes sur la PPE, on peut estimer que le non-recours à la PPE est d'au moins 6 % parmi les déclarants.

Mais le plus souvent les données administratives comportent uniquement des informations sur les bénéficiaires et non sur l'ensemble des éligibles. Le croisement de plusieurs sources administratives peut palier cette difficulté. Par exemple, un travail de croisement des données des Caf et des données de l'assurance maladie permet de mesurer le non-recours à la CMU-C parmi les bénéficiaires du RSA socle.

Il reste que dans de nombreux cas, les éléments permettant de calculer l'éligibilité ne sont pas disponibles, même au travers de plusieurs sources administratives. C'est notamment le cas pour le calcul de l'éligibilité au RSA qui suppose d'avoir des données récentes (inférieures à trois mois) sur les ressources de l'ensemble des personnes du foyer (y compris les enfants).

²⁴ Dans ce cas des courriers de relance sont adressés par l'administration fiscale aux contribuables concernés.

3. Les enquêtes spécifiques sur le non-recours

Les enquêtes construites spécifiquement pour mesurer le non-recours permettent d'obtenir des résultats fiables sur la mesure du non-recours et surtout, répétées à intervalles réguliers, elles permettent de suivre l'évolution du non-recours. Elles sont néanmoins très coûteuses pour au moins deux raisons :

- une population large doit être interrogée : en effet, l'enquête doit pouvoir cerner l'ensemble des personnes potentiellement éligibles, sans que l'on en soit sûr.
- le questionnaire doit souvent comporter un grand nombre de questions afin d'être en mesure de reproduire un test d'éligibilité.

L'Enquête quantitative sur le RSA 2010-2011 de la Dares conduite dans le cadre des travaux du comité d'évaluation du RSA, constitue un bon exemple de ce type d'enquête et des difficultés qu'il pose. La première phase de l'enquête, effectuée par téléphone, avait comme principal objectif de mesurer le non-recours. Cette première phase a consisté à interroger 15 000 foyers sélectionnés car ayant des revenus faibles en 2008. Cet échantillon a été tiré par la Dares et l'Insee parmi les déclarations fiscales des revenus et les déclarations de taxe d'habitation 2008 (52 000 foyers de France métropolitaine) collectées par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), en fonction du revenu total des personnes, de leur revenu d'activité et de la composition familiale du foyer.

Dans l'enquête, les répondants déclarent si leur foyer perçoit ou non le RSA. Cette déclaration peut être comparée à l'éligibilité théorique au RSA de leur foyer au regard des revenus déclarés et de la situation familiale, car le questionnaire de l'enquête a été conçu pour reproduire un test d'éligibilité au RSA. Les répondants à l'enquête dont le foyer ne recourt pas au RSA alors qu'il y est théoriquement éligible (la catégorie E.NB du tableau 1) peuvent donc être distingués des foyers éligibles recourants (la catégorie E.B du tableau 1). Le rapport d'évaluation distingue une autre catégorie : les bénéficiaires non éligibles (NE.B) qui représente 11 % des bénéficiaires. Outre la question de la fraude et des indus, cette catégorie souligne les limites de l'enquête. En effet, cette catégorie peut résulter d'au moins quatre types de phénomènes : soit la personne interrogée a déclaré à tort que son foyer bénéficiait du RSA (ce qui peut arriver s'il a perçu le RSA le mois précédent l'enquête) ; soit elle a mal déclaré certaines informations, notamment financières, qui permettent d'évaluer l'éligibilité du foyer ; soit son foyer est effectivement non éligible au titre du dernier semestre 2010, mais perçoit une régularisation de RSA liée à un recours antérieur ; soit le test d'éligibilité de l'enquête a rendu, à tort, le foyer inéligible. En effet, ce test comporte une marge d'erreur, notamment parce qu'un certain nombre de conditions (la neutralisation et le cumul intégral des revenus d'activité, les indemnités journalières de Sécurité Sociale, les primes exceptionnelles et le forfait logement) n'ont pu être prises en compte qu'imparfaitement. En particulier, le montant du RSA réellement versé est calculé par la Caf sur une période de trois mois qui peut, parfois, différer de la période de trois mois retenue pour l'enquête.

Cet exemple montre que, même à partir d'enquêtes spécifiquement construites pour mesurer le non-recours, cette mesure peut souffrir d'imprécisions liées aux erreurs habituelles de déclaration et aux nécessaires simplifications introduites pour simuler l'éligibilité dans une enquête.

4. Mesurer le non recours en comparant des données observées et simulées

Les modèles de microsimulation - le modèle « Myriade » de la Cnaf, « Ines » de la Drees et de l'Insee et « Saphir » de la Direction Générale du Trésor - permettent de simuler l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux pour un échantillon représentatif. Ils sont généralement utilisés pour l'évaluation *ex ante* des coûts budgétaires et des conséquences redistributives pour les individus, les familles et les ménages d'une réforme des politiques sociales ou fiscales. Ils peuvent être également mobilisés pour évaluer la population éligible à une prestation.

Faute d'autres données, les rapports intermédiaires du Comité d'évaluation du RSA ont, ainsi, fourni des premières mesures du non-recours au RSA activité seul par comparaison de données simulées, estimant l'ensemble des bénéficiaires potentiels, et de données observées, dénombrant les bénéficiaires (données Cnaf et CCMSA). Selon cette méthode, les bénéficiaires du RSA activité seul, observés dans les fichiers administratifs, représentaient 67 % des éligibles simulés par les modèles Saphir et Myriade, soit un taux de non-recours équivalent à celui fournit par les données de l'enquête Dares présentée ci-dessus.

Donc, les modèles de micro-simulation semblent évaluer correctement l'éligibilité au RSA activité seul, même s'il peut subsister des erreurs et approximations dans l'imputation de la prestation. En revanche, l'éligibilité au RSA socle est moins bien reproduite dans les modèles. Ainsi, pour la composante socle seul, les deux modèles repèrent un nombre de foyers éligibles inférieur à l'effectif de bénéficiaires observés dans les fichiers administratifs²⁵. On pourrait en déduire à tort que le non-recours au RSA socle seul est nul, alors que plusieurs sources l'estiment à environ un tiers (Domingo, Pucci, 2011 ; Terracol, 2002).

²⁵ Cela est en partie dû au champ de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) sur laquelle sont adossés les modèles de micro-simulation : il porte sur les ménages vivant en logement ordinaire, alors que les personnes vivant en foyer par exemple sont nombreuses parmi les bénéficiaires du RSA socle seul.

2 – Chapitre 2 – Les études sur le non-recours en Europe

Catherine Collombet – Sous-directrice, Direction des relations internationales, Cnaf

L'accès aux droits sociaux constitue l'une des *orientations fortes du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale* adopté le 21 janvier 2013. Le non-recours y est dénoncé comme « un frein puissant à l'efficacité des politiques de solidarité », l'amélioration de l'accès aux droits devant devenir, en conséquence, un « objectif politique à part entière et le pendant de la lutte contre la fraude ». Le plan prévoit ainsi le lancement d'une campagne de communication grand public de promotion des droits sociaux en 2013, portant sur le thème du « juste droit » ; une mobilisation des administrations afin d'inscrire à leur programme de travail l'élaboration et le suivi d'indicateurs de non-recours aux droits existants ; une inscription dans les Conventions d'Objectifs et de Gestion Etat-Organismes de Sécurité Sociale d'un volet consacré à la lutte contre le non-recours, incluant des indicateurs, des actions d'information, et de recherche active des droits des usagers.

La dernière COG Etat-Cnaf 2013-2017 fait elle-même une place importante à cette question, matérialisée par plusieurs objectifs ambitieux : la réalisation de 100 000 « rendez-vous des droits » pour améliorer l'accès aux droits ; une « meilleure détection des droits potentiels des allocataires », notamment par l'utilisation des outils de requête ; une amélioration de la coordination et des échanges avec les partenaires ; le développement de dispositifs de communication ; l'amélioration de « la connaissance et de la compréhension globale des mécanismes du non-recours pour mieux lutter contre le phénomène », passant par la mise en place de comités d'usagers au sein des Caf, afin de recueillir leur avis pour la conception de services auxquels ils ont recours ; ou encore la poursuite de travaux d'expertise sur les causes du non-recours.

Dans ce contexte, cette étude propose une mise en perspective de la notion de non-recours, en retraçant sa genèse et en présentant ses définitions (1) et en faisant une revue de littérature des estimations du taux de non-recours (2) et des analyses des causes du non-recours (3).

2.1 - La genèse de la notion de non-recours

La France n'est pas isolée en Europe dans la préoccupation qu'elle accorde à ce thème de non-recours (« *non take-up of social benefits* » dans les pays anglo-saxons). La thématique est apparue très tôt dans certains pays précurseurs comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas. Mais si la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas étaient, en 1996, « les seuls pays où le non-recours avait fait l'objet d'études empiriques suffisamment importantes et renouvelées pour fournir des résultats probants » (Oorschot et Math, 1996²⁶), ce n'est plus le cas aujourd'hui ; les pays où des recherches ont été menées sur le sujet sont nombreux et on compte notamment parmi eux l'Espagne, la Grèce, la Finlande ou encore la Hongrie. La thématique est cependant encore récente dans un certain nombre de pays d'Europe de l'Est et du Sud.

²⁶ Wim Van Oorschot et Antoine Math (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, n° 43.

Même si l'histoire de la notion est variable selon les pays, la thématique est apparue au croisement de deux questions : celles de la persistance de la pauvreté ou de l'apparition des « nouvelles pauvretés », et celle du ciblage des politiques sociales. La lutte contre le non-recours est ainsi apparue comme un élément de réponse à la persistance de la pauvreté, les difficultés d'accès aux prestations et aides sociales ayant des conséquences économiques lourdes pour les plus démunis²⁷.

La thématique est apparue, dans beaucoup de pays, comme concomitante avec le phénomène d'individualisation de la protection sociale lié à la crise des Etats-providence des années 1980, combinant ciblage des prestations et activation des politiques²⁸. La préoccupation de savoir si l'offre atteint bien les populations à qui elle est destinée y a aussi contribué. Au *Royaume-Uni*, c'est du milieu des années 1960, avec le développement des prestations sous condition de ressources, que datent les premiers questionnements sur les difficultés d'accès à ces prestations. La problématique s'imposera aux Pouvoirs Publics dans les années 1970 au moment de la création de nouvelles prestations sous condition de ressources comme le « *Family Income Supplement* » (supplément de revenu familial). De même aux *Pays-Bas*, c'est à la fin des années 1960, et alors que le ciblage des aides gagnait en importance, que les premiers travaux de recherche sur l'accès aux aides ont été subventionnés par l'Etat²⁹. En Allemagne, la problématique date des années 1980³⁰.

L'objectif d'atteindre les populations ciblées va engendrer une nouvelle « préoccupation gestionnaire de l'effectivité de l'offre de prestations financières »³¹ avec trois *conséquences majeures* selon l'OCDE : une réduction de la capacité des programmes de lutte contre la pauvreté à atteindre leur but, des inégalités de traitement injustifiées et une réduction de la capacité des administrations à anticiper les coûts financiers des dispositifs (OCDE 1994). Pour Oorschot et Math (1996), « le non-recours est une des formes possibles de mauvais ciblage », et donc d'inefficacité des politiques sociales. Une étude menée par Matsaganis *et al.*³², portant sur cinq minima sociaux³³ montre ainsi des inefficiences liées à l'imperfection du ciblage, et au phénomène de non-recours. Ce dernier expliquerait en grande partie le faible impact des programmes en termes d'efficacité verticale (part d'individus sous le seuil de pauvreté parmi ceux touchés) et de réduction de la pauvreté (pourcentage d'individus que la prestation fait passer au-dessus du seuil de pauvreté). Enfin, en termes de prévisions financières et d'élaboration des politiques publiques, le non-recours est un problème récurrent pour la pertinence des modèles de micro-simulation, car ces modèles font souvent l'hypothèse d'une absence de non-recours.

²⁷ Philippe Warin (2009), « Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux », in *Lien social et Politiques (Pauvreté, précarité : quels modes de régulation ?)*, sous la direction de Jane Jenson, Claude Martin et Serge Paugam, n° 61, p. 137-146.

²⁸ Philippe Warin (2006), *L'accès aux droits sociaux*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Politique en +.

²⁹ Marie-Pierre Hamel, (2013), « Politiques d'accès aux droits sociaux : une approche comparée dans trois pays européens », *Informations sociales*, Cnaf, n° 178.

³⁰ Philippe Warin, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? » *La vie des idées*, 1er juin 2010.

³¹ Philippe Warin, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? » *La vie des idées*, 1er juin 2010.

³² Manos Matsaganis, Alari Paulus, Holly Sutherland, *The take up of social benefits*, Athens University of Economics and Business, University of Essex, Research Note 2008. Cette étude utilise le modèle de simulation Euromod.

³³ RMI en France, Pomoc Społeczna en Pologne, RMG au Portugal, Ekonomiskt Bistånd en Suède, et Income Support au Royaume-Uni.

Si la thématique du non-recours s'est posée aux Etats selon un calendrier s'échelonnant sur trente ou quarante ans, elle fait l'objet d'un intérêt marqué au niveau des institutions européennes à partir du début des années 2000. Un premier rapport, le rapport Daly³⁴, pour le Conseil de l'Europe (2002), posait la question des difficultés d'accès aux droits sociaux au niveau européen³⁵, et proposait de mettre l'accent sur la prise en charge et la gestion de la complexité par les institutions et les dispositifs de simplification, en lieu et place des usagers et des agents administratifs³⁶. Au sein de l'Union Européenne, la DG Recherche de la Commission Européenne a encouragé à partir de 2002 les recherches évaluatives et méthodologiques portant sur les phénomènes de non-recours, Une recherche portant sur le non-recours a ainsi été financée dans le cadre du 5^e programme-cadre de recherche et de développement de l'Union Européenne (1998-2002). Elle constate que la sélectivité croissante des prestations familiales et le développement de prestations ciblées telles que les minima sociaux tendent à accroître le non-recours. Elle recommande notamment de définir des indicateurs facilitant les comparaisons³⁷.

Malgré cet intérêt des institutions européennes, la plupart des pays de l'UE et de l'OCDE ne publient pas encore, de manière régulière, de données sur le non-recours. Trois pays en Europe font cependant exception : le Royaume-Uni, le Department for Work and Pensions du Royaume-Uni évaluant et publiant depuis 1997 des taux de recours nationaux annuels aux principales prestations ciblées ; les Pays-Bas, et, depuis peu, la Finlande. Le sujet a néanmoins donné lieu à de nombreux travaux de recherche dans les différents pays membres de l'UE ainsi qu'à des revues de littérature³⁸.

2.2 – Les estimations de taux de non-recours selon la littérature

2.2.1 - Un exercice difficile et des comparaisons délicates

L'estimation du non-recours est par nature difficile, les personnes concernées n'étant pas enregistrées dans les bases de données administratives des organismes gérant les prestations, puisqu'elles n'en bénéficient pas. Si le croisement de données administratives offre des possibilités pour l'avenir (voir chapitre 1 et Focus 1), les estimations sont donc en général réalisées par des enquêtes auprès des ménages, notamment des enquêtes sur les revenus, qui permettent d'identifier les personnes éligibles aux prestations, mais qui n'en bénéficient pas. Cette méthode trouve cependant ses limites lorsque les règles d'éligibilité à la prestation sont complexes, ce qui est souvent le cas pour les minima sociaux, car les données disponibles ne sont pas toujours assez complètes ; par ailleurs, les réponses données par les personnes peuvent être inexactes. Des enquêtes spécialement conçues pour évaluer le non-recours peuvent être plus fiables, mais elles sont coûteuses à réaliser.

Compte tenu des difficultés méthodologiques, il est très difficile de comparer les taux de non-recours d'une étude à l'autre.

³⁴ Rapport adopté par le Comité Européen pour la Cohésion Sociale à sa 8^{ème} réunion, 28-30 mai 2002.

³⁵ Voir Philippe Warin (2004), « L'apport des experts européens. Présentation commentée du rapport Daly (2002) pour le Conseil de l'Europe », *Informations sociales*, 2004, n° 120

³⁶ Daly M., 2002, *L'accès aux droits sociaux en Europe*, Éditions du Conseil de l'Europe.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialRights/source/MaryDaly_en.pdf.

³⁷ European Commission, DG Research (2006), *Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis : France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary, EU Research on Social Sciences and Humanities*, Exnota.

³⁸ Voir Oorschot ; OCDE (2004) ; Borgetto *et al.*(2004).

2.2.2 - Des estimations souvent hautes mais variables selon le type de prestation

La revue de littérature menée par l'OCDE en 2004 montre que le taux de non-recours est toujours élevé quels que soient les dispositifs d'aide et quels que soient les pays. Il serait compris entre 20 % et 60 % pour l'aide sociale et le logement et entre 20 % et 40 % pour l'assurance chômage. L'ampleur du taux est cependant variable selon le type de prestations, comme le montrent les études de cas menés dans différents pays³⁹.

S'agissant de l'aide sociale : en Autriche, Fuchs (2007)⁴⁰ estime le non-recours à l'aide sociale (*Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts*) à 44 % en nombre de personnes et 52 % en montant budgété en 2003 ; en Finlande, Bargain *et al.* (2007)⁴¹ placent le non-recours dans une fourchette allant de 40 à 50 %. En Allemagne, Frick et Groh-Samberg (2007)⁴² estiment à 67 % en nombre de personnes et 57 % en montant le taux de non-recours à l'aide sociale en 2002. Il faut noter dans ce dernier pays une diminution significative du non-recours entre 2006 et 2007 : le taux de non-recours persistant serait ainsi passé de 49 % en 2005 à 41 % en 2007, et le taux de non-recours temporaire de 58 % à 46 %⁴³. Aux Pays-Bas, Vrooman et Asselberghs (1994)⁴⁴ évaluent le taux de non-recours à l'aide sociale (*ABW*) dans une fourchette allant de 28 à 19 % en nombre de personnes. Au Portugal, Rodrigues (2008)⁴⁵ apprécie le taux de non-recours du revenu minimum garanti (RMG) à 28 % en 2001.

Concernant les prestations familiales : En Grèce, Mitrakos et Tinios (2005)⁴⁶ estiment que le non-recours aux prestations familiales atteindrait, sur la période 1994-2001, entre 48 et 69 % s'agissant de l'allocation pour le 3ème enfant et de 13 à 35 % pour l'allocation famille nombreuse. En Irlande, Callan et Keane (2008)⁴⁷ évaluent le non-recours en montant au *Family Income Supplement* à 64 % en 2005.

Relativement aux aides au logement : Hansen et Hultin (1997)⁴⁸ estiment à 33 % le taux de non-recours en matière d'aide au logement au Danemark en 1992. Pour les Pays-Bas, Oorschot (1996)⁴⁹ apprécie à 30 à 40 % le taux de non-recours à l'Individuelle Huursubsidie (aide au logement).

Des statistiques officielles, qui sont produites et rendues publiques par un petit nombre de pays, corroborent ce constat de niveau globalement élevé des taux de non-recours et de leur ampleur cependant variable selon les types de prestations.

³⁹ Revue de littérature issue en grande partie de : *The take up of social benefits*, by Manos Matsaganis, Alari Paulus, Holly Sutherland, Athens University of Economics and Business, University of Essex, Research Note, 2008.

⁴⁰ Fuchs M. (2007) *Social assistance – no, thanks ? Empirical analysis of non-takeup in Austria 2003*. Euromod Working Paper EM4/07.

⁴¹ Bargain O., Immervoll H. and Viitamäki H. (2007) *How tight are safety nets in Nordic countries ? Evidence from Finnish register data*, IZA Discussion Paper 3004, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

⁴² Joachim R. Frick et Olaf Groh-Samberg, *To Claim or Not to Claim : Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error Berlin*, October.

⁴³ A new targeting - a new take-up ? *Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms*, IAB Discussion Paper, Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers, 2011.

⁴⁴ Vrooman J.C. and Asselberghs K.T.M. (1994) *De gemiste bescherming, niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens* Rijswijk : COSZ/Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁴⁵ Rodrigues C.F. (2008) *Distribuição do rendimento, desigualdade pobreza : Portugal nos anos 90*. Coimbra: Edições Almedina.

⁴⁶ Mitrakos T. and Tinios P. (2005) *Data and measurement in Greece. Final report to the ExNota research project. Exit from and non-take up of public services. A comparative analysis : France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*.

⁴⁷ Callan T., Keane C. (2008), *Non-take-up of means-tested benefits*. Dublin : Economic and Social Research Institute.

⁴⁸ Hansen H. and Hultin M.L. (1997) *Actual and potential recipients of welfare benefit with a focus on housing benefits, 1987-1992*. Copenhagen : Danish Central Bureau of Statistics.

⁴⁹ Van Oorschot W. (1996), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits, Tisser Studies*. Tilburg : Tilburg University Press.

Au *Royaume-Uni*, les résultats 2009-2010 montrent un taux de non-recours à l'Income Support compris entre 11 et 21 % en volume de bénéficiaires et entre 8 et 18 % en montant de prestations ; un taux de non-recours au Pension Credit compris entre 32 et 38 % en volume et entre 20 et 27 % en montant ; un taux de non-recours au Housing Benefit compris entre 16 et 22 % en volume et 10 et 16 % en montant et un taux de non-recours au Jobseekers's Allowance compris entre 33 et 40 % en volume et entre 30 et 39 % en montant. Pour ce qui concerne le non-recours au Family Credit, il était estimé à 35 % dans les années 1990⁵⁰. Cela représenterait, par exemple pour l'Income Support, entre 260 000 and 620 000 personnes qui auraient eu droit à l'allocation mais ne l'ont pas réclamée et un montant non réclamé compris entre 0,75 milliards et 2,04 milliards de livres.

En *Finlande*, l'Institut de Sécurité Sociale, Kela, a publié en 2013 des estimations de taux de non-recours aux prestations d'assistance sociale s'appuyant sur les travaux antérieurs (Bargain, Immervol, 2012 notamment) mais menées à partir d'un nouveau modèle de micro-simulation (Sisu) et sur un panel beaucoup plus large que celui des précédentes études (panel de 800 000 personnes contre moins de 30 000 pour Bargain). Les résultats de ce travail permettent donc d'affiner les précédentes estimations et montrent un taux de non-recours aux prestations d'assistance à hauteur de 44 %.

Aux *Pays-Bas*, une étude officielle a récemment été menée, en 2003, par Statistics Netherlands, à partir d'un grand nombre de bases de données administratives nationales et complétée par des données d'enquête complémentaire. L'étude montre des taux de non-recours substantiels, entre 27 et 68 % selon le type de prestations, pour les cinq prestations étudiées (allocation logement (housing benefit, devenu rent benefit), bourses d'éducation pour le secondaire (Fees and Educational Expenses Allowance Act - Wtos), dispositif d'exemption de taxes locales (local taxes exemption scheme), assistance sociale pour supplément de salaire, pension ou prestation, et revenu minimum de long terme (long-term minimum-income allowance). Le taux de non-recours se situe notamment à 27 % pour l'allocation logement. Il est encore plus élevé pour les prestations de type minima : de 54 % pour le revenu minimum de long terme et de 68 % pour l'assistance supplémentaire.

2.3 – Les causes et facteurs de non-recours selon la littérature

L'OCDE distingue quatre grands types de déterminants du non-recours : les déterminants pécuniaires, les coûts d'information, les coûts administratifs, les coûts psychologiques et sociaux. Les déterminants principaux identifiés notamment par l'OCDE se retrouvent dans la modélisation du comportement de recours menée par Oorschot en 1998. Ce dernier se déclinerait, selon lui, en trois stades auxquels correspondent trois types d'interrogations :

- stade 1 ou stade du seuil : la personne est-elle consciente de l'existence de la prestation et de son éligibilité ?
- stade 2 ou stade de l'arbitrage : la personne compare les bénéfices (qui dépendent de la perception de ses besoins et de la générosité de la prestation) et les coûts (démarches, stigmatisation) ;

⁵⁰ Chiffre repris par Oorschot et Math (1996).

- stade 3 ou stade de la demande : à ce stade, la personne peut encore renoncer si par exemple elle se sent humiliée par l'administration ou si elle se rend compte que son estimation initiale de l'arbitrage est erronée (surestimation des bénéfices ou sous-estimation des coûts).

Les déterminants pécuniaires se retrouvent donc en stade 2 et 3 ; les coûts d'information en stade 1 ; les coûts administratifs et psychologiques en stades 2 ou 3.

L'étude menée en 2003 par Statistics Netherlands confirme, en la reprenant, la pertinence de cette typologie et révèle que le besoin perçu (ou déterminants pécuniaires) et les coûts de transactions sont des causes déterminantes du non-recours. Elle distingue ainsi quatre types de facteurs essentiels :

- 1^{er} facteur : la méconnaissance de la prestation et le manque d'information sur l'existence de la prestation et sur ses conditions. L'étude estime ainsi que la proportion de bénéficiaires potentiels qui n'avaient jamais entendu parler de la prestation va de 14 % pour l'allocation logement à 48 % pour les bourses et 86 % pour le revenu minimum de long terme. Elle met en évidence que même si les bénéficiaires potentiels sont au courant de l'existence de la prestation, leur connaissance est en général très vague et qu'une grosse part des bénéficiaires potentiels estime ne pas y avoir droit (33 % pour les exemptions taxes et 69 % pour les bourses).
- 2^{ème} facteur de poids : le besoin subjectif de la prestation et le montant de la prestation. L'étude révèle que le montant de la prestation joue un rôle positif important dans le fait de soumettre une demande. Elle montre également que, pour la plupart des prestations étudiées, il y aurait une proportion importante de bénéficiaires potentiels indiquant qu'ils n'ont pas besoin de la prestation, ou seulement pour un temps limité, ou que le montant n'est pas jugé intéressant.
- 3^{ème} facteur : le coût de transaction attendu (en termes de temps et d'effort) : ce coût serait non négligeable notamment pour le non-recours à l'allocation logement.
- 4^{ème} facteur : les conséquences sociales et psychologiques (stigmatisation) attendues du fait de déposer sa demande : elles joueraient un faible rôle selon l'étude.

2.3.1 - Les déterminants pécuniaires, tenant au niveau et à la durée attendus de la prestation

Selon l'OCDE et sa revue de littérature menée en 2004, les déterminants pécuniaires regroupent à la fois le niveau (ou encore la générosité) de la prestation et la durée attendue de celle-ci. Le non-recours dépendrait ainsi du niveau de la prestation qui doit être entendue non seulement en montant relatif, mais aussi en montant absolu, ainsi qu'en montant effectif, une fois les règles de calcul et d'imposition appliquées. Plus la prestation est élevée (relativement au revenu de la personne) et plus elle peut être perçue longtemps, plus le recours sera élevé.

Pour Joachim R. Frick et Olaf Groh-Samberg⁵¹, la recherche récente aurait ainsi montré que la plupart des foyers en non-recours n'avaient droit qu'à de faibles montants de prestation. Ce non-recours « rationnel » pourrait, selon eux, représenter la part du lion du non-recours. Au contraire, l'ampleur du besoin (mesurée par poverty gap) figurerait parmi les variables les plus explicatives du recours aux prestations.

Kerstin Bruckmeier et Jürgen Wiemers, 2011⁵² ont évalué l'évolution du non-recours à l'assistance après les réformes Hartz de 2005 en Allemagne, qui a été suivie d'une diminution de celui-ci. Ils montrent, en sus d'une moindre stigmatisation et d'une meilleure information du public (voir *infra*), le rôle de l'augmentation des besoins financiers et du niveau de la prestation dans le comportement de recours : cela vaut notamment pour les anciens bénéficiaires employables de l'aide sociale, qui ont été transférés vers la « nouvelle allocation chômage II », pour lesquels le nouveau système est plus généreux (la condition de ressources est moins stricte) et le montant plus élevé (il passe de 295 à 345 euros). Ils estiment qu'une augmentation de 100 euros par mois du montant de la prestation accroîtrait la probabilité de recours de 7,6 %.

2.3.2 – Les déterminants liés aux coûts d'information

L'OCDE inclut dans les coûts d'information ceux liés à l'information sur l'existence du programme et sur les procédures de demande. Elle tient compte aussi du fait que les bénéficiaires reçoivent ou non déjà une autre prestation ; ce dernier élément serait facilitant dans la mesure où les bénéficiaires seraient davantage accoutumés à l'administration et plus enclins à demander des droits.

Pour Oorschot (1996), « *parmi tous les principaux facteurs qui s'avèrent pertinents pour une compréhension du non-recours, les résultats empiriques montrent que la connaissance de base de la prestation est d'une importance critique* ».

De même, pour Warin⁵³, le manque d'information serait le premier obstacle empêchant des personnes ou des familles d'accéder aux prestations, financières et non financières, auxquelles elles ont droit. En témoignent les travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services en France, les principales compilations européennes ou internationales (Daly 2002, OCDE 2004, Exnota 2007).

Concernant les coûts d'information, Warlick⁵⁴ a, par exemple, montré *l'effet de la proximité* comme élément diminuant les coûts d'information, et l'éloignement comme élément de non-recours. Les résidents des petites villes, plus éloignés des administrations, auraient ainsi un taux de recours moins élevé.

⁵¹ Joachim R. Frick, Olaf Groh-Samberg (2007), *To Claim or Not to Claim : Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error*, Berlin, October.

⁵² Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers, 2011, *A new targeting - a new take-up ? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms*, IAB Discussion Paper, 2011.

⁵³ « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non recours », Philippe Warin, Cnaf, *Informations sociales*, 2013/4 - n° 178.

⁵⁴ Warlick J.L. (1982), "Participation of the Aged in SSI", *Journal of Human Resources*, vol. 17 (2).

Le *débat public autour d'une prestation* est aussi un élément qui accroît le niveau d'information des bénéficiaires potentiels et permet de diminuer le non-recours. En Allemagne où les réformes Hartz IV ont été précédées de débats très intenses qui ont accru l'information du public et sa conscience de l'assistance, on constate ainsi une baisse du non-recours après la mise en place de la réforme. Il y aurait eu baisse significative du non-recours entre 2006 et 2007, selon Kerstin Bruckmeier et Jürgen Wiemers⁵⁵. Le taux de non-recours persistant serait passé de 49 % en 2005 à 41 % en 2007 et le taux de non-recours temporaire de 58 % à 46 %.

2.3.3 – Les déterminants liés aux coûts de transaction ou coûts administratifs (complexité)

Ces coûts administratifs regroupent la complexité des règles de droit, celle de l'organisation administrative, et enfin celle des procédures.

L'OCDE distingue quant à elle les coûts liés aux délais de l'administration et ceux liés à l'incertitude sur le résultat de la demande. Ce coût « d'incertitude » est bien illustré dans la modélisation d'Oorschot qui montre qu'il intervient non seulement au stade de l'arbitrage où la personne fait une première comparaison entre bénéfices liés à la prestation et coûts des démarches, mais aussi au stade de la demande, pour lequel il estime que la personne peut encore renoncer si elle se rend compte qu'elle a, au moment de l'arbitrage, sous-estimé les coûts.

La littérature donne de nombreux exemples de coûts administratifs générateurs de non-recours. En Grèce⁵⁶, l'étude menée par Matsaganis *et al.* montre par exemple que le taux élevé de non-recours pour la prestation Ekas complémentaire s'expliquerait par la très grande fragmentation des institutions de retraite et le manque de capacité administrative des citoyens.

Ce facteur de complexité administrative expliquerait, selon l'OCDE, que le taux de non-recours soit élevé pour les minima sociaux dont les règles sont à la fois complexes et stigmatisantes alors qu'à l'inverse, les règles des prestations familiales universelles ne sont ni l'une ni l'autre. Il en résulte que des changements assez limités de la réglementation destinés à simplifier la procédure peuvent accroître le taux de recours de manière importante.

La réforme allemande Hartz IV de 2005 serait là encore un bon exemple de la possibilité d'agir sur les causes du non-recours par une réforme. Bruckmeier et Wiemers⁵⁷ montrent ainsi qu'en créant une nouvelle allocation chômage intégrant l'aide au logement sans demande supplémentaire à effectuer, et en fusionnant dans cette nouvelle allocation, l'ancienne aide sociale complémentaire anciennement ouverte, sous condition de demande explicite, aux personnes ayant une assistance chômage inférieure au plafond de l'aide sociale, la réforme a permis de diminuer les causes de complexité et stigmatisation et de diminuer le non-recours.

⁵⁵ Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers, (2011), *A new targeting - a new take-up ? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms*, IAB Discussion Paper, 2011.

⁵⁶ Maria Flevotomou, Horacio Levy, Manos Matsaganis, (2010), *Non take up of Social Benefits in Greece and Spain*, november.

⁵⁷ Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers, *A new targeting - a new take-up ? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms*, IAB Discussion Paper, 2011.

2.3.4 – Les déterminants psychologiques et sociaux

Un dernier type de cause du non-recours est constitué par les facteurs psychologiques et sociaux souvent résumés dans la crainte de la stigmatisation. Plusieurs auteurs ont essayé de quantifier le rôle de cette stigmatisation. A l'extrême, selon Moffit⁵⁸, le poids de ce facteur serait indépendant du niveau de la prestation et cette crainte serait la principale explication du non-recours. Daponte *et al.*⁵⁹ considèrent au contraire que le facteur lié à la stigmatisation est négligeable et peut souvent se ramener au manque d'information.

Dans les faits, il apparaît que le poids de cette stigmatisation en termes de non-recours est variable selon les types de prestations. Certains dispositifs seraient particulièrement stigmatisants, tels que les minima sociaux ou encore les dispositifs analogues aux Food Stamps américains, qui doivent être produits à chaque fois que les individus y recourent pour des achats. L'assurance-chômage serait au contraire moins stigmatisante selon l'OCDE (2004).

La sensibilité au facteur de stigmatisation semblerait par ailleurs variable selon les individus. Engels *et al.*⁶⁰ ont ainsi montré que le niveau particulièrement élevé de non-recours en Allemagne chez les retraités s'expliquait par un effet particulièrement fort de la crainte de la stigmatisation, ces derniers voyant d'avantage que d'autres types de populations l'aide sociale comme dégradante. Selon Kayser *et al.*⁶¹, les individus moins attachés à certains groupes sociaux et plus pessimistes sur la vie seraient moins sensibles à la stigmatisation. Le *comportement de l'administration* pourrait jouer également, notamment si l'administration est à la fois dispensatrice de la prestation et chargée de la lutte contre la fraude.

Sur ce facteur de non-recours, comme sur les autres, des études montrent que des réformes sont possibles, qui améliorent le phénomène de non-recours. Selon Bruckmeier et Wiemers⁶², la réforme Hartz IV aurait diminué le caractère stigmatisant de l'aide sociale en Allemagne et modifié le profil de ses bénéficiaires, ce qu'ils mettent en lien avec la hausse du taux de recours : en effet, la nouvelle « allocation chômage II » compte un plus grand nombre d'anciens travailleurs parmi ses bénéficiaires que l'ancienne aide sociale.

2.3.5 – Caractéristiques individuelles, environnement social, conditions en termes d'activation

En complément des déterminants traditionnels recensés par le travail de l'OCDE, on peut isoler un certain nombre de facteurs, qui interagissent avec ceux-ci, et qui tiennent soit aux caractéristiques des individus (niveau d'éducation par exemple) soit à leur environnement social avec des dimensions telles que l'isolement ou la responsabilité familiale (Warin 2009), soit encore aux caractéristiques des politiques (activées ou non).

⁵⁸ R. Moffit (1983), "An economic model of welfare stigma", *American Economic Review* n°73 (5).

⁵⁹ Daponte B.O., Sanders S., Taylor L. (1999), "Why do Low-Income Households not Use Food Stamps ? Evidence from an Experiment", *The Journal of Human Resources*, vol.34 (3).

⁶⁰ Engels D. and C. Sellin (2000), "Vorstudie zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen", *ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH*, June.

⁶¹ Kayser, H. and Frick, R. (2000), *Take it or leave it: (Non-) Take-up behaviour of Social Assistance in Germany*, DIW Discussion Paper Nr. 210.

⁶² Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers, *A new targeting - a new take-up ? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms*, IAB Discussion Paper, 2011.

Le *niveau d'éducation* a des effets ambivalents : il peut jouer positivement sur la capacité de l'individu à faire face aux coûts d'information ; il peut en même temps jouer à l'inverse dans le sens d'un moindre recours, dans la mesure où il conduit à une meilleure espérance de retour rapide à l'emploi et donc un moindre besoin de la prestation⁶³. Le faible niveau d'éducation figurerait pour les auteurs, parmi les variables les plus explicatives du recours aux prestations. Selon Olivier Bargain, Herwig Immervoll et Heikki Viitamäki⁶⁴, le faible niveau d'éducation diminuerait le non-recours, de la même façon que le chômage de longue durée. L'étude menée par Statistics Netherlands a pris en compte cette variable du niveau d'éducation. Elle montre que pour ce qui concerne l'allocation logement, les demandeurs ont un plus haut niveau professionnel ou universitaire que les non demandeurs ; pour ce qui est des bourses d'études, les non-demandeurs auraient plus souvent un haut niveau d'éducation ; pour ce qui est de l'aide sociale, les demandeurs seraient plus souvent faiblement éduqués.

Concernant la composition de la famille, le nombre d'enfants figurerait, pour Frick et Groh-Samberg⁶⁵, parmi les variables les plus explicatives du recours aux prestations. Kerstin Bruckmeier et Jürgen Wiemers⁶⁶ confirment le rôle de la composition familiale dans le non-recours puisque l'importance des besoins, déterminante dans le choix de recours, serait elle-même influencée, selon eux, par la composition de la famille. Celle-ci serait donc à considérer dans le comportement de recours, en plus du rôle de l'utilité anticipée de la prestation (niveau et durée), des coûts d'information et de la stigmatisation. Le fait d'avoir des enfants de moins de 3 ans aurait ainsi un impact positif sur le recours à l'assistance chômage, alors qu'à l'inverse, la présence d'enfants de plus de 14 ans serait associée à une corrélation négative. Il y aurait par ailleurs une corrélation positive associée au fait d'être un homme chef de famille, alors que l'on aurait pu penser, selon les auteurs, que la stigmatisation serait plus forte pour les hommes.

Les études à large échelle menées par Kela en Finlande et par Statistics Netherlands aux Pays-Bas confirment ce rôle de la composition familiale. L'étude Kela a ainsi croisé un certain nombre de critères : type de ménage (célibataire, couple sans enfants, parent isolé, couple avec enfant, autre) ; âge de la personne de référence dans le ménage, âge des enfants, statut socio-économique de la personne de référence. Elle montre que le taux de non-recours est particulièrement élevé pour les jeunes célibataires, couples anciens sans enfants, couple avec enfants de 18 ans et plus et, a contrario, particulièrement faible pour les couples avec enfants de moins de 18 ans. L'étude menée par Statistics Netherlands quant à elle montre que l'âge et composition du ménage jouent un rôle important dans le non-recours : pour ce qui concerne l'allocation logement, les demandeurs seraient plus souvent des parents isolés que des couples sans enfants ; pour les bourses, les non demandeurs seraient plus souvent des familles que des parents isolés ; pour ce qui est de l'aide sociale, les demandeurs seraient plus souvent âgés de 18 à 34 ans.

⁶³ Joachim R. Frick et Olaf Groh-Samberg, *To Claim or Not to Claim : Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error*, Berlin, October 2007.

⁶⁴ Olivier Bargain, Herwig Immervoll, Heikki Viitamäki, *No Claim, No Pain : Measuring the Non-Take-up of Social Assistance Using Register Data*.

⁶⁵ Joachim R. Frick et Olaf Groh-Samberg, *To Claim or Not to Claim : Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error*, Berlin, October 2007.

⁶⁶ Kerstin Bruckmeier, Jürgen Wiemers, *A new targeting - a new take-up ? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms*, IAB Discussion Paper, 2011.

Concernant l'isolement, les *réseaux sociaux* joueraient notamment un rôle important dans le taux de recours et en particulier chez certaines populations, telles que les populations immigrées, pour lesquelles le recours de l'un des membres accroîtrait le recours des autres (Currie, 2004⁶⁷).

Enfin, la *politique du workfare et de l'activation* pourraient augmenter le non-recours selon Frick et Groh-Samberg⁶⁸.

⁶⁷ Currie, J. (2004), *The take up of social benefits*, Working Paper n° 10488, National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA)

⁶⁸ Joachim R. Frick et Olaf Groh-Samberg, *To Claim or Not to Claim : Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error*, Berlin, October 2007

Partie 2

ETUDES SUR LE NON-RECOURS AU RSA ACTIVITE, LES INDUS ET LES RAPPELS DE PRESTATIONS

1 - Chapitre 1. Le non-recours au RSA activité et les mécanismes d'accès au droit : « non-choix » et arbitrages des usagers face au RSA activité et aux services de la Caf

Nadia Okbani, Doctorante Sciences-po Bordeaux⁶⁹

Contexte et cadrage de l'étude

Les travaux du Comité national d'évaluation du RSA ont révélé un fort taux de non-recours au RSA (Comité National d'évaluation du RSA, 2011). Ce phénomène n'est pas propre au RSA, il est structurel et concerne de nombreuses prestations sociales (Odenore, 2012; Warin, 2006). Cette question est d'autant plus importante que les difficultés d'accès aux prestations et aux aides sociales, ainsi que l'accumulation de situations de non-recours, au-delà du seul domaine des prestations sociales, sont analysées comme une des causes de la pauvreté (Fragonard *et al.*, 2012 ; Warin, 2009 et 2010b).

Au dernier trimestre 2010, le taux de non-recours au RSA socle est estimé à 35 % en moyenne et 68 % de non-recours au RSA activité seul. Cet important taux de non-recours au RSA activité questionne l'accessibilité effective du dispositif auprès des travailleurs pauvres. Ce phénomène constitue, en soi, un rapport social à l'offre publique et aux institutions qui la servent. L'analyse du non-recours implique non seulement un enjeu gestionnaire en matière d'effectivité de l'offre de prestations financières (impacts prévus/impacts réels), mais pose également une question politique, aussi bien quand il signale un désintérêt ou un désaccord, que lorsqu'il est l'effet d'impossibilités (Warin, 2010a). Cette approche implique donc d'interroger fondamentalement l'offre publique, son effectivité et sa pertinence pour répondre à un problème identifié. Comprendre le non-recours contribue à « rendre audible » les représentations et les opinions d'une société vis-à-vis de l'offre publique (Mazet, 2010). Il s'agit d'un indicateur d'évaluation de la performance et de la pertinence d'un dispositif, mais aussi du système administratif qui le met en œuvre. De ce point de vue, l'identification des freins au recours et la compréhension des mécanismes qui conduisent à l'accès au droit sont des enjeux majeurs des politiques de lutte contre l'exclusion.

Cette étude sociologique sur le non-recours au RSA activité s'inscrit dans ces questionnements et vise à prolonger les travaux de la Cnaf (Comité national d'évaluation du RSA, 2011), ainsi que les recherches conduites au sein de la Caf de la Gironde (Okbani, 2013a, 2013b, 2013c). Elle vise à analyser des facteurs de non-recours au RSA et à saisir les

⁶⁹ Caf de Bordeaux (contrat Cifre)

mécanismes conduisant au recours. L'analyse de la relation entre les facteurs de « connaissance de la prestation » et de « perception de son éligibilité » mérite d'être investiguée. Quels sont les éléments qui concourent à s'informer sur le dispositif puis à en faire la demande ? La bonne connaissance de la prestation suffit-elle à percevoir son éligibilité ? Existe-t-il chez les non-recourants d'importants freins psychologiques à s'identifier aux bénéficiaires de RSA ? Quels sont les freins et les motivations de la demande de RSA ? Par quels mécanismes les non-recourants sont-ils devenus bénéficiaires ?

Cette recherche vise à prendre la mesure des ressorts du non-recours par « non décision » et d'identifier les facteurs mis en balance dans le « choix » de ne pas recourir. Elle doit également permettre de comprendre comment, du point de vue de l'utilisateur, les trois niveaux d'analyse que sont le dispositif, l'institution et l'utilisateur, s'articulent pour expliquer le non-recours. Elle s'appuie sur le modèle d'analyse du non-recours proposée par Wim Van Oorschot (Van Oorschot, 1996) qui combine une logique de seuil et une logique d'arbitrage. Pour lui, dans un premier temps, le recours suppose un seuil minimal de connaissance de l'existence de la prestation sans que des freins « fondamentaux » au recours n'interviennent (ne pas s'estimer éligible, avoir une réticence totale à l'idée de demander une prestation, ne ressentir aucun besoin, être dans une situation très instable, ne donnant que peu de visibilité sur l'avenir). A ce stade, le non-recours n'est pas le fruit d'un choix, il s'agit d'une « non décision ». Dans un second temps, le non-recours s'analyse comme un arbitrage entre des facteurs inhibant et des facteurs stimulant la demande comme par exemple : le niveau de besoin, de ressenti ou de certitude quant à son éligibilité, l'utilité de la prestation, son montant, etc. A ce second stade, le non-recours est le fruit d'un processus de décision plus ou moins construit par l'utilisateur.

Trois questions majeures sont au centre de cette étude et structurent également cette synthèse :

- Pour quelles raisons les personnes ne perçoivent-elles pas leur éligibilité ?
- Pour quelles raisons certains bénéficiaires potentiels ne voient-ils pas l'intérêt d'ouvrir leur droit à la prestation ?
- Quels sont les mécanismes qui induisent l'entrée dans le dispositif ?

Méthodologie de l'enquête qualitative

Cette étude qualitative s'inscrit dans une perspective compréhensive pour tenter de saisir la diversité des facteurs qui entrent en jeu, se cumulent et interagissent dans le phénomène de non-recours. Elle a pour objet de mieux saisir les situations de vie, les besoins, les représentations, les difficultés rencontrées par les éligibles au RSA activité. Elle n'a donc pas vocation à être représentative de toutes les situations de non-recours, mais vise à explorer et illustrer ces situations pour mieux comprendre ce qui entre en compte dans la connaissance du RSA comme dans la démarche de recours. Pour cela, elle mobilise les méthodes d'entretiens compréhensifs, conduits par téléphone auprès de trois groupes résidants en Gironde. Une vingtaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'allocataires éligibles au RSA selon la répartition suivante :

- Groupe 1 : Cinq allocataires non-recourants n'ayant jamais perçu le RSA
- Groupe 2 : Cinq allocataires non-recourants ayant déjà perçu le RSA
- Groupe 3 : Dix allocataires bénéficiaires du RSA

L'enquête porte sur le RSA activité mais certains enquêtés du groupe 2 et 3 ont été bénéficiaires du RSA socle. Il s'agit d'interroger des parcours différents pour saisir diverses configurations de non-recours, notamment entre ceux qui ont déjà perçu le RSA et ceux qui ne l'ont jamais perçu, tout en questionnant également des recourants récents sur leur décision de demande. Ceux-ci ont été repérés par une requête estimant l'éligibilité potentielle des allocataires répertoriés dans les fichiers de la Caf. Dans la mesure du possible les échantillons interrogés tiennent compte de l'hétérogénéité des situations familiales des allocataires éligibles (en couple/isolé, avec/sans enfant). Tous les entretiens ont été enregistrés et retranscrits.

1.1 – Une non-décision : pour quelles raisons les personnes ne perçoivent-elles pas leur éligibilité ?

1.1.1 – Une méconnaissance du fonctionnement du RSA et de ses publics

Les entretiens conduits ont révélé que, le dispositif, son fonctionnement et ses conditions d'éligibilité restent encore assez méconnus, cinq ans après la mise en œuvre du RSA. Pour une enquêtée n'ayant jamais perçu le RSA :

«Alors moi le peu... Le peu que j'ai entendu du RSA c'est qu'il n'y a pas longtemps que ça existe. [...] C'est un peu galère, il faut pointer tous les mois euh... [...] C'est beaucoup de démarches à faire, quoi, c'est vrai que ce n'est pas évident».

Au fil de l'entretien on perçoit que ses difficultés financières freinent son accès à l'information. Elle n'a pas les moyens de prendre un abonnement à internet et elle est contrainte de prendre un abonnement téléphonique peu onéreux qui ne lui permet pas de contacter la Caf par téléphone

«Jusqu'à présent, je pouvais pas appeler. Je...Je... J'avais que les cartes SMS donc après ce n'est pas évident de... De... De demander un téléphone à chaque fois à l'un, à l'autre pour prendre rendez-vous».

Dans ce contexte, elle explique que, étant donné ses horaires de travail et l'éloignement de la Caf, il lui est difficile de s'informer. Il est néanmoins important de souligner que la majeure partie des personnes interrogées ne s'était pas rendue dans un point d'accueil Caf depuis plusieurs années, et ce, même si celui-ci était proche de chez elles.

De nombreuses confusions persistent auprès des non-recourants n'ayant jamais demandé le RSA mais également auprès de ceux qui en bénéficient ou en ont bénéficié. Ils ne savent pas exactement à qui il est destiné et n'ont pas particulièrement été informé des différents types de RSA. Pour une enquêtée bénéficiaire du RSA

«Je crois qu'il faut travailler deux ans un truc comme ça [...] j'entendais souvent à la télé : « Cette personne touche le RSA et tout » mais je savais que c'était un peu comme le chômage en fait, on touche un truc en allant travailler mais voilà, j'avais jamais cherché à comprendre [...] on ne m'a pas trop expliqué pourquoi moi je le touche et pas d'autres».

Peu de personnes se rappellent avoir vu les spots télévisés au moment du lancement du RSA ; elles en ont plus particulièrement entendu parler dans les médias et dans leur entourage, bien souvent à un moment où elles n'étaient pas personnellement concernées (avant un changement de situation). Pour une enquêtée bénéficiaire du RSA :

«Ben je sais qu'on entendait à la radio mais bon comme on n'était pas intéressé, qu'on n'était pas, je veux dire, euh oui, pas concerné, surtout. Donc, on ne faisait pas attention ».

La plupart du temps on observe une méconnaissance du volet activité du RSA et de l'aspect familial de la prestation. Ce manque d'information peut freiner le processus de connaissance de son éligibilité. Il questionne l'information institutionnelle (Caf, Conseil Général) et est ciblé auprès de ces publics.

1.1.2 – La perception de son éligibilité

L'enquête révèle que la connaissance de l'existence du RSA et la pauvreté ressentie ne semblent pas constituer des éléments suffisants pour se sentir éligible au RSA. Le sentiment de besoin et les difficultés financières sont très présents dans les entretiens. Les conditions de vie sont qualifiées de "précaires" voire "catastrophiques". L'une des enquêtés n'ayant jamais perçu le RSA explique que sa situation est :

« Super difficile, je suis toujours en moins quoi, tous les mois je suis à -500. [...] Dès que j'ai ma paie, une fois que j'ai tout payé, le 10, même pas le 10, il y a plus rien ».

Une autre explique :

« Cela fait quatre ans que c'est du passager, je commence à m'inquiéter vraiment sur notre avenir. Comme je vous disais, j'ai... J'ai 30 ans, on a... Je... Je suis dans l'incapacité d'avoir des enfants pour cause financière ».

Très peu précisent avoir quelques économies en cas de « coup dur »; ils se privent de vacances, d'achat de vêtements, de cadeaux pour les enfants. Quelques-uns précisent ne pas pouvoir compter sur l'aide de leur entourage et certains déclarent avoir des retards dans le paiement de certaines factures. Les enquêtés non-recourants ne se sentent pas particulièrement éligibles au RSA :

« On ne peut pas accorder le RSA à quelqu'un qui touche 1 000-1 500 euros »,
« j'ai du boulot, j'ai une stabilité dans mon emploi, je ne vois pas l'intérêt de le demander ».

La méconnaissance du RSA et de son public freine la perception de sa potentielle éligibilité. Plusieurs enquêtés ont souligné :

« Je ne pensais pas que c'était pour les gens qui travaillent. [...] RSA, voilà, je me souviens du mot mais que c'était pour les gens qui ne travaillaient pas, j'avais entendu aussi donc, c'est pour ça ».

Les enquêtés en emploi, en particulier à temps plein, mais également les couples mono-actifs ont du mal à percevoir leur éligibilité du fait de leur statut et de leur identité de travailleur. Ils ont des difficultés à envisager qu'ils peuvent bénéficier du RSA du fait de l'inactivité du concubin ou de la présence d'enfant. Les entretiens révèlent également que la plupart des enquêtés n'ayant jamais perçu le RSA ne connaissent personne dans leur entourage (ami ou famille) qui le perçoive. Ceci peut, d'une certaine manière, expliquer leur méconnaissance du dispositif, la difficulté d'identification à une catégorie de population éloignée de leur milieu social, associée à un minimum social et aux personnes sans emploi.

Par ailleurs, il est particulièrement intéressant de souligner que si la majorité des enquêtés qui sont bénéficiaires du RSA ont le sentiment que la situation est amenée à durer - ce qui a pu les motiver à formuler une demande - , la plupart des non-recourants ont l'espoir que leur situation s'améliore. Quasiment tous les enquêtés souhaiteraient pouvoir s'en sortir financièrement par eux-mêmes, et l'idée de demander une aide sociale est perçue comme gênante pour beaucoup d'entre eux :

« Ce n'est pas dans ma culture », « pour moi c'est gênant, donc... Euh, autant que je vous dise, je préfère bosser avoir mon salaire que de dépendre du RSA ».

On observe qu'une surestimation de leur propre situation, l'espoir d'une amélioration et la forte volonté de s'en sortir par eux-mêmes peuvent avoir tendance à freiner l'expression du sentiment de besoin, et par-là, la recherche de solution et l'identification de leur éligibilité. A titre d'exemple, un enquêté n'ayant jamais perçu le RSA, très marqué par la valeur travail, vient d'être informé qu'il peut bénéficier de presque 200 euros de RSA et souligne :

« Si j'ai le droit elle est la bienvenue, elle est la bienvenue. Mais si demain ma situation s'améliore... Je vois pas l'utilité ».

Ceci reflète qu'il continue à espérer que la situation s'améliore, alors même qu'il a expliqué auparavant qu'elle perdure depuis cinq ans et a même tendance à se dégrader.

Si l'information diffusée par les Caf semblent insuffisante pour informer les publics éligibles (Okbani, 2013b), le manque de lien entre les institutions est également souligné par les enquêtés, notamment de la part de Pôle Emploi. Comme le souligne un enquêté non-recourant ayant perçu le RSA :

« Je n'aurais pas pu compter par exemple sur les Assedics ou le Pôle Emploi pour m'informer [...] A la fin du chômage, j'ai jamais reçu aucun papier du Pôle Emploi... Il n'y a rien ni basculement ».

Ce manque de lien interinstitutionnel semble se retrouver particulièrement pendant les périodes d'instabilité professionnelle, de fin de droit, ou de carence avant l'obtention du chômage. Un autre enquêté n'ayant jamais perçu le RSA explique qu'il a reçu un courrier de la Maison Départementale des Personnes Handicapées pour lui signifier qu'il était en fin de droit à l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) sans qu'il lui soit précisé qu'il pouvait faire une demande de RSA.

1.1.3 – L'image négative du bénéficiaire de RSA, frein à la perception de l'éligibilité et à la demande

L'enquête met en lumière des images sociales (Avanza & Laferté, 2005) « dévalorisantes » ou négatives à l'égard des bénéficiaires de RSA. Une enquêtée bénéficiaire du RSA souligne que le fait d'être bénéficiaire du RSA implique une image de :

« Cas social ». « Pour l'étiquette. Moi, je pense que pour eux, demander le RSA, on fait partie de la classe des cas sociaux. Euh... Voilà, il y en a beaucoup qui critiquent les gens au RSA. Même des fois, je me prends la tête avec les gens parce que les gens disent : « Les gens qui sont au RSA, ils ont droit à tout ». Je suis désolée mais ce n'est pas vrai. [...] Il ne faut pas avoir honte d'avoir besoin d'aide à un moment ».

La grande majorité des enquêtés considèrent que les bénéficiaires du RSA sont pauvres, notamment quand cette situation se prolonge dans le temps. Pour certains, le RSA est perçu comme un dernier recours pour les plus démunis. Le terme "travailleurs pauvres" associé aux éligibles au RSA activité suscite des réactions controversées en fonction d'idées politiques, de représentations et de situations vécues. Pour certains non-recourants ayant déjà perçu le RSA le terme de « travailleurs pauvres » n'est pas stigmatisant

« S'il y avait du boulot partout, si les patrons étaient honnêtes et que les gens étaient bien payés, etc. Il y aurait pas tout ça, pas besoin de tout ça ».

Pour d'autres :

« C'est la réalité, c'est la vérité, si on a besoin d'aide à côté, c'est qu'on est vraiment pauvre [...] Il ne faut pas avoir honte » (bénéficiaire).

La majeure partie des enquêtés trouvent que le terme de « travailleur pauvre » renvoie une image négative :

« C'est dévalorisant, ça donne un peu une mauvaise image malgré tout » (non-recourant n'ayant jamais perçu le RSA), « une mauvaise image, ça s'est sûr, moi, je vous dis, je ne poserais pas de questions à quelqu'un s'il touche le RSA ou pas ».

Pour autant, lorsque l'on demande aux enquêtés ce qu'ils pensent du fait de percevoir le RSA tout en travaillant, on observe qu'ils mettent en exergue la précarité de l'emploi, la difficulté à trouver du travail et à subvenir à leurs besoins. Le complément de revenu est perçu comme une « bouteille d'oxygène » qui permet de « mettre du beurre dans les épinards », « une petite béquille ». Il semble intervenir de manière plutôt « logique » et « normale » pour la majeure partie des enquêtés. Cependant, pour certains ayant vécu la précarité de l'emploi, demander un complément de revenu :

« Pour moi, c'est choquant. On est un pays où on travaille et on ne gagne pas assez, c'est ça qui est choquant » (non-recourant n'ayant jamais perçu le RSA).

Le fait de percevoir le RSA socle et d'être sans activité semble soulever plus de réticences, voire des suspicions de la part des enquêtés, qui sont éligibles au RSA activité. Si une majeure partie d'entre eux souligne que ces personnes sont « dans le besoin », d'autres semblent avoir des représentations plus négatives de ces populations desquelles ils veulent se distinguer. Quelques enquêtés soulignent :

« Peut-être que ce serait mieux de séparer ceux qui sont en activité et ont une petite lueur, quand même, de regagner correctement leur vie et ceux qui n'ont vraiment plus rien. Parce que c'est vraiment deux profils complètement différents » (G2).

Les termes « d'abus », « profiter », « fraude » reviennent fréquemment. On observe une certaine volonté de différenciation entre ceux qui seraient de « bonne foi » et qui se mettraient en quête de travail ; et ceux qui seraient de « mauvaise foi » en ne cherchant pas de travail, et en abusant des prestations. Les propos permettent de mieux saisir l'image sociale négative des bénéficiaires de RSA socle, particulièrement stigmatisés :

« Il y a ceux qui vivent sur le dos de la société... Euh... Comme ceux que j'ai vus à la Caf le peu de fois où je me suis déplacé. Et ceux qui... Ceux qui galèrent à chercher du travail », « il y a des gens qui fraudent ou qui profitent du système, c'est ça qui est vraiment dommage » (non-recourants n'ayant jamais perçu le RSA).

Dans cette perspective, on comprend mieux pourquoi il peut être délicat de s'identifier, voire d'accepter d'appartenir à la catégorie des bénéficiaires du RSA. La forte identité de travailleur et l'image des bénéficiaires de RSA peuvent intervenir comme des freins psychologiques, voire idéologiques, inhibant aussi bien le processus de reconnaissance de l'éligibilité que la décision de demande. A titre d'exemple, un enquêté n'ayant jamais perçu le RSA, vient d'apprendre son éligibilité, il s'interroge :

« Attendez, c'est un complément ou c'est un RSA [...] Si j'ouvre droit donc ce sera un complément, pas un RSA ».

Il semble éprouver une certaine difficulté à assumer d'être associé à un bénéficiaire de RSA, comme si percevoir un complément de revenu était plus acceptable que de percevoir une prestation associée à un minimum social.

1.2 – Les arbitrages des usagers : pourquoi certains bénéficiaires potentiels ne voient-ils pas l'intérêt d'ouvrir leur droit à la prestation ?

Une fois que l'utilisateur perçoit qu'il est éligible au RSA, il convient d'examiner ce qui entre en jeu dans le processus de décision de recourir ou non à la prestation.

1.2.1 – La demande de RSA : entre constat d'échec et gêne sociale

Les entretiens révèlent que la demande de RSA représente bien plus qu'une simple démarche administrative. Elle renvoie à l'image de soi par rapport à la société et à l'identification à une catégorie de la population dont l'image sociale est jugée dévalorisante. Cela peut intervenir comme un frein à l'accès au droit. Tout d'abord, dans plusieurs entretiens on observe que la demande de RSA peut être associée à un constat d'échec, une forme de « rupture symbolique » avec l'espoir d'une amélioration de la situation et un renoncement à s'en sortir par ses propres moyens. Pour prendre un exemple, un enquêté architecte (bénéficiaire du RSA) a traversé plusieurs périodes de recherche d'emploi durant lesquelles il était éligible au RSA. Il l'a demandé après une période de non-recours plus ou moins longue pouvant aller jusqu'à six mois. Il explique :

« Reconnaître qu'on a besoin d'aide, c'est un échec. [...] Pour la première inscription en fait c'est que je ne voulais pas à la sortie du diplôme euh... Admettre que je n'arrivais pas à trouver du travail. Et donc commencer à demander de l'aide. Enfin, cette aide-là, c'était admettre que j'avais besoin qu'on... Qu'on m'aide ».

De plus, dans son cas, l'instabilité de la situation professionnelle et la précarité de l'emploi génèrent une nécessité de mobilité géographique. Cela induit une difficulté à se projeter dans l'avenir (lieu de travail, lieu de vie, situation financière) pouvant freiner la démarche de demande de RSA :

« J'ai travaillé sur un travail en intérim à Rouen puis ensuite je suis parti à Bordeaux donc je dois bouger [...] Si... Vous dites que vous allez, à un moment donné, enfin dans la semaine suivante habiter à Paris chez une tante ou... Rester chez vos parents, c'est un peu délicat de prendre des rendez-vous avec Pôle Emploi, avec les services de la Caf ».

Le fait de juger transitoire les difficultés rencontrées, ou d'avoir espoir qu'elles ne soient que passagères, peut conduire à une certaine indifférence à l'égard de la prestation. Cet enquêté souligne que pour sa deuxième demande de RSA, il s'est concentré sur la recherche d'emploi et à « laissé filer pendant un certain temps » avant de faire les démarches de demande. Il se disait :

« Ca va passer donc à la limite se dire pourquoi se casser les pieds à aller chercher un truc alors que dans trois mois, c'est fini ? Oui, parce qu'on évalue mal la situation ».

Cet enquêté souligne à quel point être bénéficiaire du RSA dans cette situation d'instabilité peut soulever des difficultés :

« Si vous cherchez un appartement et que vous cherchez un emploi euh... On voit beaucoup de portes se fermer et là, on commence à comprendre qu'on a un statut collé sur la figure [...]. Je me suis dit : « Oui, là je perdais des droits... Symboliques... Plus que réels encore donc disons : « Ben voilà, je suis juste quelqu'un qui galère. [...] Quand on se retrouve dans cette situation là, on a l'impression qu'on a pas le droit de cité, au contraire on parle pour vous ».

La demande de RSA est perçue comme gênante par beaucoup des enquêtés. Comme évoqué précédemment, le constat d'échec, l'incapacité à s'en sortir seul, la nécessité de demander de l'aide et de faire partie de la catégorie sociale des bénéficiaires de RSA peuvent contribuer à freiner la demande de RSA. Celle-ci est associée à un « dernier recours » face à des difficultés financières car « demander le RSA c'est la honte » et peut soulever la « peur de se sentir assisté. [...] C'est se sentir dévalorisé, quoi » (non-recourant n'ayant jamais perçu le RSA). La demande de RSA semble d'autant plus délicate dans un contexte de déclassement social et quand on avance dans l'âge comme le souligne cette enquêtée bénéficiaire, monoparent :

« Quand vous avez une situation financière... On va dire agréable et que du jour au lendemain, vous vous retrouvez avec... Trois fois moins de moyens, c'est toujours difficile... Et puis, passé un certain âge, c'est toujours difficile de demander de l'aide ».

Certains bénéficiaires soulignent également la difficulté d'être dans une posture de demandeur : « on a l'impression d'arriver dans une classe sociale différente » et de devoir se mettre à nu pour répondre aux différentes questions posées lors de la demande, comme le souligne un enquêté :

« C'était un petit peu difficile de devoir tout montrer... C'est-à-dire que tous les... Les... Euh... Comment... Le... Le compte en banque ou des choses comme ça, [...] On se met un peu à nu euh... Alors qu'on n'est déjà pas très... Très solide... On a l'impression de passer à la douche ».

Le sentiment de culpabilité est également présent dans plusieurs entretiens, signalant bien souvent une individualisation de la responsabilité de leurs insuffisances financières :

« Elle s'en voulait parce qu'elle ne trouvait pas de travail et moi je m'en voulais parce que je ne gagnais pas assez d'argent [...] On cherche toujours une solution pour ne pas demander des aides[...] On voulait pas trop s'en servir parce que on disait qu'on travaillait et qu'on pouvait essayer de s'en sortir, qu'on préférait que ce soit vraiment pour ceux qui en ont vraiment besoin mais en fait on en a vraiment besoin. [...] On n'ose pas. Pour moi-même, moi je n'avais pas osé et après c'est ma belle-mère qui m'a... Qui m'a un peu forcée pour que je fasse la demande», « je fais partie des gens qui ont un peu de fierté... Voilà. Je... Je... M'en veux un petit peu de ne pas pouvoir m'en sortir toute seule. [...] J'ai un peu honte, en fait » (bénéficiaires du RSA).

Beaucoup d'enquêtés ne semblent pas considérer le RSA comme un droit mais plutôt comme une aide sociale dont ils ne voudraient pas « abuser » trop longtemps, comme s'ils ne se sentaient pas légitimes de le percevoir. Ils cherchent des alternatives. Un enquêté préfère même demander de l'argent à la famille ou aux amis et les rembourser par la suite plutôt que de demander des aides sociales ; un autre vit sur ses économies jusqu'à ce qu'il n'ait plus rien ou cherche du travail au noir.

La majorité des enquêtés recourants ont du mal à assumer l'image sociale de bénéficiaire de RSA et à en parler autour d'eux :

« Ah non. C'est quelque chose qu'on garde pour soi. Parce que je n'ai pas envie que... Qu'elle sache que c'est à ce point la déche ». « C'est gênant comme truc quoi. [...] Enfin, moi je trouve que quand on demande à quelqu'un s'il touche le RSA, c'est qu'il est pauvre, il est considéré pauvre donc... Je n'ai pas envie de lui dire « t'es pauvre », quoi. Parce que déjà qu'il touche le RSA, ils vont voir... Ils ne vont pas regarder de la même façon, je pense », « ça me gêne parce que j'ai l'impression d'être assistée, quoi. Je vous dis, ce n'est... Pas très, très agréable d'être considérée comme assistée. [...] Il y a tellement de gens qui en abusent et que voilà, c'est... Toujours gênant ».

d'être... Alors ce n'est pas pour les « on-dit », ça j'ai passé outre mais... Voilà, aussitôt, vous êtes considérée comme... Comme abus, voilà comme abus de la société ou... Il y a toujours des gens très gentils pour vous mettre le point là où ça fait mal». Cette situation est d'autant plus délicate lorsqu'ils sont les seuls dans cette situation « C'est un peu gênant, parce qu'autour de moi... Dans ma famille ou dans mes amis... Il y a personne qui le touche, donc... C'est un peu gênant ».

A noter que les monoparents ou ceux qui connaissent des bénéficiaires de RSA dans leur entourage semblent avoir moins de difficulté à en parler et à le conseiller.

1.2.2 – La relation à la Caf, la détection des droits et la peur de l'indu

Certains enquêtés sont satisfaits des services de la Caf et trouvent les réponses claires et de qualité. La plupart lui font confiance pour traiter leur dossier. D'autres cherchent à éviter de se rendre dans les points d'accueil : plus de la moitié n'a pas rendu visite à la Caf depuis plusieurs années. Différents motifs sont évoqués : le fait d'habiter loin, la difficulté à se rendre à la Caf du fait des fermetures récurrentes et des horaires d'ouverture coïncidant avec les horaires de travail. L'image des files d'attentes freine également les visites à la Caf :

« Je n'y vais pas trop, je préfère envoyer des courriers vu qu'il y a vraiment beaucoup, beaucoup de monde à chaque fois. Il faut vraiment faire la queue en fait. J'y vais quand je ne peux vraiment pas faire autrement. Sinon, j'envoie des courriers ou j'appelle » (bénéficiaire).

Une enquêtée ayant perçu le RSA souligne qu'elle ne se rend pas à la Caf car elle habite dans une petite commune où tout le monde se connaît et qu'elle ne veut pas que l'on sache qu'elle perçoit le RSA. Elle « cache la misère » et n'ose pas y aller même si elle éprouve de nombreuses difficultés pour le paiement de ses droits. Pour elle la Caf est « un sujet très sensible »⁷⁰, elle explique :

« Tous les mois, on me harcèle avec les papiers. Un coup, j'ai le droit, un coup je n'ai pas le droit, je comprends rien du tout. [...] Il y a une période, c'était... Deux courriers par semaine. Je recevais de leur part. [...] Et chaque fois j'appréhende : « Qu'est-ce que je vais trouver encore dans ma boîte aux lettres ? Qu'est-ce qu'ils vont me demander encore ? Je leur dois des sous ? Est-ce qu'ils vont m'enlever quelque chose ? Est-ce qu'ici et là ? J'appréhende. J'appréhende toujours. J'appréhende. [...] Ecoutez, ça fait deux ans, je suis en galère avec la Caf ».

De mauvaises expériences avec la Caf peuvent freiner la démarche de renseignement, de demande, mais également de maintien du RSA du fait de sentiment d'injustice face à la répartition des aides sociales (voire du fait du sentiment qu'il y a des « abus »⁷¹).

⁷⁰ Elle en pleure lors de l'entretien.

⁷¹ "Aujourd'hui, c'est ça. On va aider les gens... Les gens qui sont pas honnêtes et les tire-au-flanc"(non-recourant n'ayant jamais perçu le RSA).

Deux enquêtés n'ayant jamais perçu le RSA, dont la situation est restée stable, expliquent s'être rendu à la Caf sans qu'on les informe de leur droit au RSA. L'une est venue à la Caf quatre mois auparavant pour faire le point sur son dossier en apportant ses bulletins de salaire et son avis d'imposition et le conseiller lui a dit que tout était automatique et que ce n'était pas la peine de se déplacer, sans vérifier son droit potentiel au RSA et l'en informer alors que le test d'éligibilité estime son droit à 265 euros par mois. L'autre explique :

« *Disons que je me suis déplacé tout simplement et c'est là qu'on m'a dit... On m'a dit que j'y avais pas droit parce qu'on gagnait trop. [...] On nous a dit justement que... En gros, je n'avais pas droit au RSA et que 1 400 euros à deux c'était largement suffisant. [...] Je ne suis pas une personne à plaindre, on va à la Caf* ».

et ce alors que le test d'éligibilité estime son droit à 97 euros. Ces deux situations questionnent la détection des droits au guichet de la Caf, qui visiblement ne joue pas toujours son rôle d'accès aux droits. Des expériences de ce type peuvent clairement bloquer l'appréciation de son éligibilité et compromettre la demande de RSA. Dans les faits la deuxième personne se refuse à demander le RSA à l'issue de l'entretien.

Par ailleurs, plusieurs enquêtés ayant déjà été en situation d'indus auprès de la Caf soulignent leur peur d'avoir à rembourser par la suite le montant de RSA qu'ils vont percevoir ou ont perçu :

« *Je me suis dit mais ils vont me le prendre après cet argent. Ils vont me le retirer et puis après, ils vont me demander de le rembourser et moi je ne pourrais plus* » (bénéficiaire du RSA).

Si cette crainte n'a pas été évoquée comme frein principal à la demande de RSA, elle reste néanmoins très présente pour les enquêtés bénéficiaires. Deux personnes évoquent leur crainte d'être considérées comme des fraudeurs car elles n'ont pas correctement rempli leur demande de RSA, par exemple en ne mettant pas les centimes sur la DTR⁷² :

« *J'y ai pensé mais je pense que c'est la faute à Zone Interdite. (Rire) Voilà, je pense que c'est ça, il y a tellement d'émissions là-dessus qu'à un moment donné, [...] Je réfléchissais, s'il faut mettre les centimes. [...] Si je mettais pas les centimes qu'il y a un contrôle* ».

1.2.3 – La complexité des démarches face aux situations de vie

En fonction des expériences précédentes, des statuts spécifiques et des situations de vie, la majorité des non-recourants ont évoqué la complexité, perçue ou vécue, des démarches administratives de demande de droit auprès de la Caf. Ceux-ci ont peur que les procédures soient compliquées :

⁷² Déclaration trimestrielle de ressources exigée pour percevoir le RSA.

« *On se sent tellement démuni face à l'administration* » (bénéficiaire, niveau bac+5),

« *Au lieu de nous les demander en une fois euh... C'est... Tous les mois qu'on va nous demander un papier supplémentaire pour reculer l'échéance de nous payer* » (non-recourant n'ayant jamais perçu le RSA).

« *Le dossier n'est jamais complet. On nous demande une chose, on le ramène, il faut renvoyer, il faut... Vous savez ils demandent toujours, toujours, toujours les documents* » (bénéficiaire).

La gestion du dossier peut parfois se révéler très complexe comme l'illustre un cas d'analphabétisme nécessitant l'appui d'un travailleur social (non-recourant ayant perçu le RSA), ou des difficultés avec la langue française nécessitant la présence d'un proche en capacité de traduire et de suivre le dossier (bénéficiaire). D'autres enquêtés soulignent leur sentiment d'incompétence administrative :

« *On m'aide beaucoup pour les papiers parce que je suis pas très... Compétente dessus, [...] Même quand je reçois un courrier, qu'il faut renvoyer ça, ça, ça, je suis toujours en train de demander si c'est bien ça, si ce n'est pas bien, si je me suis pas trompée ou quoi* » (non-recourante n'ayant jamais perçu le RSA).

Pour certaines situations familiales ou statuts, la demande et le maintien dans le RSA se révèlent particulièrement complexes. Le cas d'une famille recomposée (n'ayant jamais perçu le RSA) avec garde alternée des enfants pour les deux conjoints (ayant des enfants de part et d'autre, et attendant un enfant ensemble) soulève de nombreuses questions quant à la complexité du dossier comme du montant de RSA potentiel. Au final, ils préfèrent attendre d'avoir un logement ensemble et cela freine la demande. Par ailleurs, dans la demande de RSA la clause stipulant qu'il faut entamer des démarches en justice auprès de l'autre parent pour le paiement de la pension alimentaire peut se révéler délicate pour certains monoparents et entrer en jeu dans l'arbitrage entre la demande et le non-recours au RSA, en fonction de la situation financière (Aristat, 2014). Une enquêtée bénéficiaire explique :

« *C'est vrai que par rapport au RSA, la seule chose que je trouve un peu... (Elle soupire) au sujet des pensions alimentaires pour les personnes séparées, on a passé des demandes par la juge, de pensions alimentaires, pour le droit RSA... Et ça je trouve que c'est deux choses complètement différentes et voilà. Voilà, ça vraiment, je trouve que c'est pas très, très logique* ».

Une autre rapporte que son droit au RSA a été suspendu parce qu'elle n'avait pas entamé de démarches auprès du juge, et a dû faire le nécessaire pour produire le certificat d'insolvabilité de l'autre parent.

La demande et le maintien du RSA se révèlent particulièrement compliqués pour les entrepreneurs travailleurs indépendants (ETI). Un témoignage d'enquêtée ayant déjà perçu le RSA est assez révélateur de la diversité des éléments qui entrent en jeu dans l'accès au droit. Sa situation ne cessant de se dégrader, elle décide de demander le RSA :

« Comme je savais que ça risquait de durer un peu, j'ai fait la démarche mais c'est vrai que j'ai hésité par rapport au fait que la Caf, c'est vraiment euh... Déjà, le... Le mot RSA est diabolisé, ça veut dire « On est raté de la vie » et euh... Et puis en plus, vu comment je vous dis qu'on est reçu franchement, c'est... Alors déjà, c'est la honte, on est épuisé et puis en plus on est vraiment mal reçu quoi ».

Les ETI doivent fournir un bilan comptable de l'année précédente qui n'est pas forcément représentatif de leur situation du moment et ils se retrouvent avec des rappels et des indus assez peu expliqués, rendant leur situation financière délicate :

« J'ai toujours envoyé mon bilan comptable, mes photocopies d'impôts et tout et tout et là on me demande de rembourser 1 600 euros... 1 600 euros que soi-disant ils m'ont trop versée donc là, comme j'ai marqué sur mon courrier de recours en grâce⁷³, moi, je veux bien mais c'est quand même eux qui ont calculé ce dont j'avais droit donc revenir un an et demi en arrière et demander un remboursement de 1 600 euros... J'ai un peu du mal à comprendre quoi ».

Elle explique qu'elle a beaucoup de mal à savoir si elle va/ou pas percevoir le RSA, pour quel montant et pour quelle durée :

« Le problème c'est que moi par exemple, on me suspend mes allocations pendant six mois parce qu'ils sont en train de recalculer ».

Elle éprouve des difficultés à comprendre l'évolution de son dossier et a du mal à trouver un technicien de la Caf en capacité de lui répondre :

« Selon la personne qui gère votre dossier, ce n'est pas les mêmes réponses qui vous sont données ce qui est quand même un peu gênant. Et que dès que c'est un peu spécial, style mon cas alors là c'est... Ils se rejettent le truc les uns les autres, c'est la folie quoi. Donc je pense qu'il doit y avoir un manque d'information [...]. Alors quand on se déplace au guichet, on est en général bien reçu [...] Mais ils n'ont jamais la réponse. Ils me disent toujours : « Ah oui mais pour le RSA activité, on ne sait pas, c'est géré patati patata... On vous tiendra au courant ». [...] « Quand on les a au téléphone, c'est horrible, moi, la dernière fois, j'aurais dû enregistrer quoi. La nénette mais... Qui dit carrément à ses collègues : « Avec celle-là, je ne suis pas sortie de l'auberge » et tout. Enfin, je ne sais pas, c'est... Oui, c'est scandaleux ».

Dans les faits, très peu de techniciens conseils sont formés à la gestion des dossiers RSA des ETI et ces allocataires ont donc du mal à obtenir de l'information :

« Vu de l'extérieur, on comprend rien. Moi, ce que je vois, c'est ce qui arrive sur mon compte. [...] Il n'y a pas d'autre mot que c'est le foutoir ».

⁷³ Il s'agit d'un recours gracieux auprès de la Commission de Recours amiable de la Caf, afin d'obtenir une remise de dettes.

Plusieurs freins à l'accès au droit interviennent donc dans son cas : la complexité de fonctionnement de la prestation pour les ETI, la mauvaise image des bénéficiaires de RSA, la honte de demander le RSA, les mauvaises expériences avec les services de la Caf (rappels/indus/suspensions non explicités, relationnel, opacité du suivi du dossier, informations contradictoires), le manque de formation des agents de la Caf, la complexité de suivi et de compréhension du dossier.

Un enquêté n'ayant jamais perçu le RSA, que l'on interroge sur les raisons de son non-recours s'exprime :

« C'est les démarches. Si il fallait juste appuyer sur un bouton je le ferais il n'y a pas de soucis [...] Voilà... Surtout moi, avec le statut que j'ai actuellement, vous savez... Je pense qu'il faut... Vous n'imaginez même pas. Les papiers qu'on vous demande... Voilà, c'est... C'est... C'est même ridicule ».

Face à la complexité des démarches pour certains statuts ou situations d'instabilité professionnelle et/ou familiale, plusieurs enquêtés renoncent à demander le RSA. La question de la complexité intervient ainsi comme un facteur majeur de non-recours au RSA.

1.2.4 – Le sentiment d'utilité du RSA en fonction du gain financier de la situation économique comme élément motivant ou inhibant la demande

Un des éléments entrant également en compte dans l'arbitrage entre le recours et le non-recours est le sentiment d'utilité de la prestation. Celui-ci est jaugé en fonction de la représentation de sa situation, du montant de RSA face au coût perçu de la demande, lié d'une part à l'image sociale véhiculée par le RSA, et d'autre part à la complexité des démarches à effectuer. Plus de la moitié des enquêtés demanderaient le RSA pour n'importe quel montant, considérant que cela est toujours à prendre :

« Même 50 euros c'était beaucoup. Donc, oui, oui, je l'aurais fait, c'est sûr parce que... Voilà, on en a besoin » (non-recourant n'ayant jamais perçu le RSA).

Pour les personnes les plus en difficultés, l'utilité de la prestation est très vite perçue comme un moyen de pouvoir combler certaines dépenses (factures d'électricité, loyer, carburant, garde d'enfant). Elle permet d'éviter d'avoir à demander de l'aide à des proches. L'utilité de la prestation est notamment perçue quand la situation financière s'aggrave :

« C'était pour ça que j'ai trop tardé aussi la première fois que je me suis inscrit en me disant « C'est dérisoire, qu'est-ce que je vais faire avec ça ? ». Et puis finalement on se dit que [...] « Ben en fait, c'est plus difficile que prévu » là, on commence par se dire que le moindre sou va être utile et important [...] La moindre chose qui me permet de garder la tête hors de l'eau va compter » (bénéficiaire).

Le montant de la prestation est cependant parfois jugé insuffisant, surtout pour les couples sans enfant :

« *Je trouve que c'est mal calculé quand même. Et c'est vrai que je trouve ça bizarre que toute seule, on me donne des sous pour arriver à 1 100 euros par mois et que quand on est deux, 1 100 euros, ça suffit. Je trouve ça incohérent* » (non-recourante ayant perçu le RSA).

Parmi les enquêtés, près de la moitié souligne qu'ils ne feraient pas une demande de RSA pour moins de 50 euros. Ce montant n'est pas jugé suffisant par rapport à l'effort que représente la demande de RSA :

« *Il faut les justificatifs quand même, il faut amener l'impôt sur le revenu, tout ce qu'on a à payer... Si c'est pour gagner 20, 30 euros de plus, je pense que ce n'est pas la peine de se déplacer pour rien* » (non-recourant n'ayant jamais perçu le RSA).

« *Je ne suis pas à 50 euros près, je préfère... Je ne sais pas, aller faire du black, faire n'importe quoi plutôt que d'avoir une allocation si maigre* » (non-recourant ayant perçu le RSA).

Pour que la prestation soit jugée intéressante le minimum requis se situerait entre 100 et 200 euros. Ceux-ci soulignent bien souvent que pour moins de 50 euros ils préfèrent « *le laisser à quelqu'un d'autre* », comme s'il était possible de le reverser à un autre allocataire. Le RSA est ainsi difficilement perçu comme un droit. Une enquêtée ayant perçu le RSA explique ne pas vouloir demander le RSA car cela lui retire la Prime pour l'emploi, qu'elle n'en avait pas été informée et qu'elle pense que le montant de cette dernière est plus élevé.

Le passage suivant illustre bien les différents éléments qui peuvent entrer en jeu dans la décision de ne pas demander le RSA :

« *Mon amie, elle serait là, elle me regarderait en disant : « c'est toujours mieux que rien » mais j'imagine tout ce qu'il faut faire pour toucher cette somme-là, franchement... Moi, ça me décourage, j'ai autre chose à faire. Les 97 euros, je les gagne en allant travailler quatre heures, de 4 heures à 8 heures du matin au McDo, je les ai gagnés donc je préfère y aller, me lever le matin et trimer [...]. Les démarches font que... Moi, le premier, le peu de fois ou j'ai eu droit au RSA euh... Je vais vous dire franchement : quand je voyais ce qu'on me demandait... Et puis, les déplacements qu'il fallait faire à droite, à gauche... Non, ça me... Voilà. Je disais, j'avais peut-être le droit à 300 euros/mois et bien, je m'asseyais dessus parce que c'était tellement long et fastidieux que j'ai dit : « ce n'est pas la peine »* » (non-recourant n'ayant jamais perçu le RSA).

D'autres éléments peuvent également jouer comme le fait de vouloir se débrouiller par soi-même avec ses propres économies jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'argent :

« Quand il y a peu de ressources, quand il y a pas de travail et que le chômage j'en ai plus ben voilà, par force j'ai le RSA [...] C'est une question de ressources, si j'ai les sous, si je peux m'en passer, je m'en passe on va dire et si je ne peux pas faire autrement ben... Je demande »(G2).

1.3 – Les mécanismes de recours au RSA

1.3.1 – Un évènement ou une dégradation de la situation financière conduisant à un sentiment de besoin

Les parcours des enquêtés conduisant à une demande de RSA sont bien souvent marqués par un évènement particulier ayant des incidences sur la situation financière du foyer. Pour certains il s'agit d'une réduction du temps de travail, d'une perte d'emploi ou d'un arrêt maladie de longue durée. Pour d'autres, il s'agit de la fin d'allocation chômage, de bourses universitaires ou encore d'une séparation parfois suivie de l'absence ou de la fin du paiement de la pension alimentaire par l'autre parent. Enfin, l'arrivée d'un enfant peut également conduire à une cessation d'activité (la plupart du temps en emploi précaire) de la part des femmes qui décident de se consacrer à l'éducation de leurs enfants. Cela implique une mono-activité au sein du foyer et rend la situation financière plus délicate. Ces évènements conduisent à une augmentation du sentiment de besoin :

« Il y a des nuits où je ne dormais pas, on était encore à découvert », « je savais pas comment faire pour faire vivre mes enfants », « j'ai été obligée de le demander. [...] Je voulais d'abord voir en premier comment j'allais me débrouiller sans le RSA et quand j'ai vu que ce n'était pas trop ça, j'ai... J'en ai fait une, quoi (demande de RSA) » (bénéficiaire).

Ces changements de situation, allant dans le sens d'une dégradation financière ne sont que très rarement associés « naturellement » à un sentiment d'éligibilité au RSA et à la recherche d'aide sociale. Comme nous l'avons vu précédemment de nombreux éléments inhibent le processus de reconnaissance de l'éligibilité. Bien souvent, l'information sur le RSA, généralement incomplète, a été reçue à une période où les personnes n'étaient pas éligibles et ne se sentaient pas concernées :

« J'en avais déjà entendu parler mais je n'avais pas fait attention en fait... Parce que... Enfin, je n'aurais pas été enceinte, je pense que je l'aurais pas demandé » (bénéficiaire).

1.3.2 – Des personnes proches prescriptrices comme principal élément déclencheur

Le fait qu'un proche soit prescripteur et conseille de se renseigner auprès de la Caf ou de demander le RSA est central dans la perception de son éligibilité et la démarche de demande de RSA. En effet, la plupart des enquêtés ayant déjà perçu ou percevant le RSA expliquent qu'ils ont pris conscience de leur éligibilité au RSA à la suite d'une conversation ou de conseils, de la part de leur famille, d'amis, ou de collègues de travail ou par « *le bouche à oreille* » :

« *C'est une amie [...] Qui m'a dit qu'avec mes revenus et ma situation familiale, je devrais avoir droit au RSA. J'ai fait ma demande par courrier, j'ai écrit, j'ai envoyé les papiers nécessaires et effectivement, la Caf a fait le calcul et a reconnu que j'avais droit au RSA* » (bénéficiaire).

Certains se rendent à la Caf ou sur le site internet pour faire un test d'éligibilité, puis entament les démarches de demande. La perception de l'éligibilité est parfois complexe et plusieurs enquêtés ont déposé une demande sans être sûrs de pouvoir en bénéficier et sans avoir fait le test d'éligibilité. Une travailleuse indépendante (ETI) a souligné qu'il lui était impossible de faire le test d'éligibilité en raison de son statut, et qu'elle a dû déposer sa demande de RSA sans vraiment savoir si elle était éligible. La présence de personnes ayant déjà perçu le RSA dans l'entourage intervient comme élément facilitant l'information, désinhibant le processus de reconnaissance de son éligibilité et de demande.

1.3.3 – L'information institutionnelle, minoritairement à l'origine de la demande

Peu d'enquêtés expliquent avoir pris conscience de leur éligibilité et déposé une demande à l'issue d'un contact avec la Caf ou un service d'action sociale. Deux d'entre eux ont reçu un courrier de la Caf informant de leur éligibilité potentielle au RSA, l'une du fait d'une séparation, l'autre du fait d'une déclaration de grossesse. Deux autres ont été informés de leur éligibilité à l'issue d'une rencontre avec une assistante sociale, et une dernière à l'occasion d'une visite à la Caf. La demande de RSA à l'issue d'un contact avec la Caf semble donc être minoritaire par rapport aux conseils de l'entourage. Cette situation questionne plus généralement les initiatives de la Caf en termes d'accès au droit, la fréquence de l'information globale (médias et communication institutionnelle), l'information délivrée aux publics cibles du RSA, mais aussi la détection des droits au guichet et la sensibilité des techniciens conseils à ces questions.

1.3.4 – Les femmes à l'origine de la démarche au sein des familles

On observe dans plusieurs cas, que dans un contexte financier délicat, souvent en situation de mono-activité de l'homme, les femmes sont plus enclines à entamer des démarches pour percevoir le RSA ou aller voir une assistante sociale, et ce, même pour des petits montants. Elles semblent jouer un rôle important dans la décision et la démarche de demande comme l'illustre cet extrait :

« J'ai jamais demandé et puis, je voulais pas demander, normalement, je devais commencer à travailler, depuis au moins un mois [...] Vous savez, c'est un truc pour nous qui est gênant de demander, même déjà, le RSA, ça c'est ma femme qui avait demandé donc elle s'est occupée elle-même de tout ce qui est papiers [...] Donc elle, elle voulait surtout participer un petit peu [...] Ma femme, elle est un peu différente parce que, vu qu'on est en difficultés, elle dit : « Si on a droit, pourquoi pas » » (bénéficiaire).

Une autre bénéficiaire du RSA explique : « Mon mari voulait pas que je sois une assistante sociale. Il m'a dit : « Voilà, on a voulu se mettre ensemble, on a fait un bébé donc il faut que l'on se débrouille, on n'a pas besoin d'assistante sociale pour nous aider » ». Elle souligne : « Ben pour moi... Je pense qu'on en a besoin ».

Dans le besoin, les femmes paraissent avoir moins de mal à se tourner vers les services sociaux pour trouver des solutions, là où les hommes, en activité ou habituellement en activité, semblent mal à l'aise d'avoir à effectuer ce type de démarches. Dans les faits, les femmes sont davantage bénéficiaires d'aides sociales en général et souvent référentes des dossiers d'allocations familiales.

La présence d'enfant au sein du foyer semble également constituer un facteur désinhibant la demande de RSA. Le fait d'avoir la responsabilité d'enfants ressort assez fréquemment dans les entretiens comme un élément explicatif justifiant la demande de RSA, comme l'illustrent les passages suivants :

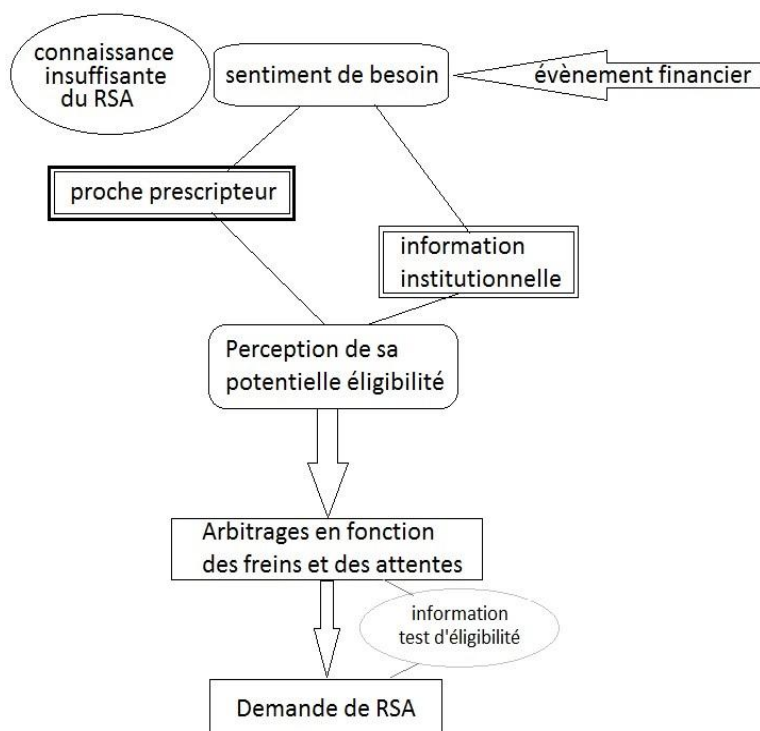
« Je pense à mon fils avant tout, [...] Tant pis, je demande de l'aide, ce n'est pas grave », « c'est surtout pour les enfants », « je touche 100 euros, c'est pour la nourriture des enfants, pour... Pour les enfants, pour pouvoir acheter ».

Il semble que le fait d'associer la demande de RSA aux besoins des enfants soit perçu comme moins stigmatisant pour les enquêtés : ce n'est pas pour eux mais pour leurs enfants, comme s'il s'agissait d'associer la prestation à des allocations familiales (non stigmatisées puisqu'elles ne sont pas sous conditions de ressources).

1.3.5 – Mécanismes de demande de RSA

Globalement, le sentiment de besoin, le conseil d'un proche ou d'un service social, ainsi que le montant attendu du RSA et la présence de personnes portant la démarche au sein des foyers semblent être des éléments déterminants dans le processus de demande. Celui-ci intervient plus particulièrement à l'issue d'un « mécanisme déclencheur⁷⁴ », telle qu'une discussion ou la rencontre avec une personne, un événement budgétaire ou une information ciblée de la Caf, plutôt qu'à l'issue d'un « mécanisme graduel » (Van Oorschot, 1996), tels que la dégradation progressive de la situation budgétaire, le caractère de plus en plus durable d'une situation ressentie au départ comme transitoire. Le schéma ci-dessous reprend les mécanismes de recours observés.

⁷⁴ Il s'agit d'« événements soudains et disruptifs qui ont le pouvoir de provoquer une demande rapide » (Van Oorschot, 1996).



1.4 - Conclusion

Différents éléments entrent en jeu dans le non-recours au RSA. Ceux-ci peuvent être associés aux facteurs explicatifs du non-recours, à savoir la prestation elle-même, l'institution qui la met en œuvre, et ses usagers potentiels.

Les freins à l'accès aux droits liés au dispositif

Tout d'abord, en ce qui concerne la prestation, il convient de souligner que le RSA est un dispositif complexe à comprendre (socle, activité, familial, statut). Son fonctionnement et ses conditions d'éligibilités restent relativement méconnus ce qui freine le sentiment d'éligibilité et la demande de RSA. De plus, le RSA comme ses bénéficiaires, souffrent d'une image sociale négative, jugée dévalorisante liée à la pauvreté, à l'étiquette de « cas social » et aux abus. Celle-ci peut avoir tendance à freiner le sentiment d'éligibilité à la prestation notamment pour les personnes en emploi. La demande de RSA peut être associée par certains à un dernier recours, un constat d'échec, une perte d'espoir d'une amélioration de la situation et non pas à la demande d'un droit. Par ailleurs, la perception de l'éligibilité ou les démarches de demande de RSA peuvent se révéler particulièrement complexes du fait de certains contextes familiaux (familles recomposées avec garde partagée, absence de pension alimentaire) ou de statuts atypiques (ETI) ou les situations d'instabilité professionnelle (CDD, intérim), particulièrement fréquentes chez les travailleurs pauvres et générant des réitérations de demande (Okbani, 2013c). Face au contexte financier des foyers, à cette image sociale négative et à la complexité des démarches, le montant de la prestation est parfois jugé insuffisant. Certains éligibles au RSA se désintéressent donc de cette prestation soit par manque d'information, soit par non-choix, soit du fait d'arbitrages aboutissant à un manque d'intérêt pour le RSA.

Les freins à l'accès aux droits liés à l'Institution

En ce qui concerne la mise en œuvre du RSA au sein des institutions publiques et en particulier de la Caf, on observe un certain nombre de paramètres qui peuvent générer du non-recours au RSA. Tout d'abord, la méconnaissance du fonctionnement du RSA par les éligibles, en particulier de son volet activité et de son calcul familialisé questionne les stratégies de communication institutionnelle qui semblent être insuffisantes. Les études précédentes (Okbani, 2013a, 2013b) montrent que la campagne de communication élaborée par la Cnaf sur le RSA activité n'a jamais été lancée du fait de difficultés de gestion, même si quelques Caf en ont pris l'initiative. Une information générale ou ciblée visant à informer que le RSA « c'est aussi pour ceux qui travaillent » semble manquer pour faire connaître le volet activité du RSA et favoriser le sentiment d'éligibilité à la prestation des personnes en emploi au sein de foyers mono-actifs comme biactifs. On observe que le sentiment d'éligibilité et la décision de demande passent bien plus souvent par le bouche à oreille que par le biais d'un contact institutionnel, ou d'une action d'accès au droit à l'initiative de la Caf. L'éligibilité au RSA peut cependant être identifiée de manière systématique par le biais du système informatique pour informer les allocataires de leur éligibilité potentielle, par exemple suite à un évènement particulier. L'enquête révèle que la détection des droits semble insuffisante aussi bien au sein des fichiers de la Caf qu'au guichet. Il pourrait être intéressant à ce titre de cerner en quoi les représentations sociales des agents vis-à-vis des bénéficiaires de RSA, et le taux de fréquentation des accueils, peuvent jouer sur la détection des droits et l'étude globale des dossiers. De même, la proportion d'agents formés au traitement des dossiers complexes, et le parcours de suivi des dossiers pourraient être investigués, car des informations erronées ou incomplètes peuvent être délivrées notamment lorsqu'il s'agit de statuts atypiques comme les travailleurs indépendants (ETI). En outre, de mauvaises expériences avec les services de la Caf peuvent parfois freiner la demande de RSA, quand le rapport à la Caf est associé à des difficultés de gestion de dossiers administratifs, aux files d'attente, à des indus face à des situations financières très précaires. Il semble enfin exister un manque de liens entre institutions (Caf, Conseil Général, Pôle emploi) pour informer sur les droits, notamment connexes, pendant les périodes de transition (carence avant l'indemnisation du chômage) ou de fin de droit (chômage, AAH, etc.).

Les travaux précédents ont révélé des arbitrages entre l'objectif d'accès au droit et l'atteinte des objectifs de gestion au sein des directions des Caf. On pourrait s'interroger plus généralement sur la valorisation des initiatives d'accès au droit au sein du réseau des Caf, notamment au niveau de la COG et des CPOG.

Les freins à l'accès aux droits venant des destinataires

Face aux freins à l'accès au droit liés à la prestation et à sa mise en œuvre par l'institution, les destinataires du RSA réagissent en fonction de leur situation financière, de leur expérience, de leurs identités, de leurs représentations et de leur milieu social. La diversité des situations de vie observées dans cette enquête éclaire différents éléments qui entrent en jeu dans la démarche de recours ou de non-recours. La méconnaissance du RSA et des conditions d'éligibilité, tout d'abord, freinent fortement le processus de reconnaissance de son éligibilité potentielle. La pauvreté ressentie est plus ou moins assumée ou minimisée par surestimation de la situation financière et de la capacité à s'en sortir mais également par une forte volonté de subvenir à leurs besoins et leur identité de travailleur. Plusieurs freins peuvent intervenir

dans la perception de l'éligibilité au dispositif : les enquêtés ne se sentent pas concernés car en emploi, ne connaissent pas de personnes bénéficiaires du RSA dans l'entourage, n'ont pas de personne proche prescriptrice ou porteuse de la démarche au sein de la famille, voire pas d'information institutionnelle. Par ailleurs, des barrières psychologiques ou idéologiques peuvent inhiber le processus de reconnaissance de l'éligibilité du fait de l'image sociale négative du RSA et de la catégorie sociale associée à ses bénéficiaires. Des formes d'individualisation de la responsabilité de leur situation financière, de sentiment de culpabilité de ne pas s'en sortir seul ou la peur d'être considéré comme quelqu'un qui abuse peuvent également constituer des freins à la perception de l'éligibilité et à la décision de demande. A partir du moment où les éligibles prennent conscience qu'ils peuvent bénéficier de cette prestation, une forme d'arbitrage s'opère entre une combinaison de facteurs inhibant et motivant la demande. Le sentiment de besoin, l'utilité de la prestation, voire la présence d'enfant interviennent comme les principaux éléments motivant la demande. Ceux-ci peuvent cependant être évalués à l'aune d'un sentiment de gêne face à la posture de demandeur d'aide sociale. Cette démarche est bien souvent vécue comme un échec et associée à une perte d'espoir d'une amélioration de la situation. Ces craintes peuvent être d'autant plus fortes quand les éligibles ont déjà vécu des mauvaises expériences avec la Caf. Par ailleurs, la complexité perçue ou vécue de la demande de RSA en fonction de la situation du foyer peut inhiber la décision de demande du fait de sentiment d'incompétence administrative ou de la lourdeur des démarches à faire par rapport au montant attendu et à sa durabilité.

2 - Chapitre 2 - Le non-recours au RSA des exploitants agricoles : hypothèses de recherche

Clara Deville, doctorante, Université Picardie Jules Verne⁷⁵

La réalisation d'une étude sociologique sur les raisons du comportement de non-recours au RSA des exploitants agricoles girondins a permis à l'auteure de formuler des hypothèses de recherches pour l'étude de ce phénomène dans de futurs travaux. Les particularités du terrain et de la population conduisent à élaborer une nouvelle typologie du non-recours, se différenciant des approches usuelles par son ancrage dans une microsociologie des comportements de demande sociale. Le non-recours sera ainsi corrélé à des types d'intégration professionnelle ainsi qu'à des rapports au territoire, considérés comme des variables explicatives dans les parcours de demande sociale étudiés. Ce texte présentera rapidement les résultats de cette enquête⁷⁶, avant le développement d'hypothèses de recherche, reposant sur une définition du non-recours basée sur une dialectique protection/sécurité inspirée de Robert Castel.

2.1 – Le non-recours au RSA des exploitants agricoles

Le choix de la population des exploitants agricoles pour l'étude du non-recours est intéressant à plus d'un titre. Il s'agit d'une population qui est habituée à pouvoir cumuler des revenus du travail et des revenus de transfert de type minima sociaux. En effet, les règles de droit permettaient à une partie des exploitants agricoles de prétendre à un droit à l'ancien Revenu Minimum d'Insertion⁷⁷ avant la mise en place du RSA qui étend le minima social aux travailleurs pauvres. De ce fait, les explications du non-recours par la montée en charge du dispositif, ou par l'absence d'habitude du cumul des revenus d'activité et d'assistance s'en trouvent affaiblies. Depuis la mise en place du RSA, en outre, les revenus agricoles sont à la baisse : en 2010, ils étaient inférieurs de 12 % en moyenne, par rapport à 2007 (Agreste, 2010). Les questionnements sur les raisons du non-recours des exploitants sont donc encadrés par ce contexte de besoin accru et de moindre dimension novatrice du dispositif pour cette population.

⁷⁵ Titulaire d'une bourse Cnaf jeunes chercheurs.

⁷⁶ Pour une présentation plus détaillée : Deville, C (2013) « Ce que nous dit le non-recours de la pauvreté : étude de cas du non-recours au RSA des exploitants agricoles » in *Le non-recours en débat. Expériences et usages des droits et des services sociaux parmi les professionnels et les ayants droits*. Angers, le 6 Décembre 2013.

⁷⁷ Dès 1992, le législateur a étendu l'accès au RMI aux non-salariés agricoles (Perrier-Cornet et Blanc, 2000). Ainsi, les exploitants agricoles, imposés selon le régime du « forfait », avaient accès au minimum social de plein droit (sans procédure de dérogation). La réforme du RSA étend ce droit pour ceux imposés « au réel ».

Méthodologie

Cette étude a été menée dans le cadre d'un Master 2 de recherche en sociologie à l'Université de Bordeaux 2. Les caractéristiques de l'agriculture girondine étaient suffisamment diverses pour en faire un terrain adapté à notre recherche. En effet, l'importance économique du secteur agricole en Gironde est bien connue [la Gironde est le premier département français en termes d'actifs permanents travaillant dans le secteur agricole (Agreste, 2010)]. On peut y observer une dynamique de modernisation des exploitations, qui cohabite avec la permanence des structures plus familiales. De plus, nous avons privilégié des secteurs où la prépondérance des exploitations viticoles était moindre (notamment dans l'est girondin), dans un but de diversification des situations.

Méthodologiquement, nous avons fait le choix de procéder par entretiens semi-directifs. D'importantes difficultés se sont posées pour rencontrer des exploitants agricoles en situation de non-recours au RSA. Les règles d'attribution de l'allocation étant complexes pour cette population, il n'a pas été possible de procéder par la voie statistique pour pouvoir contacter les non-recourants. Nous avons alors choisi de demander à différents acteurs du secteur agricole (chambre d'agriculture, travailleurs sociaux et élus de la MSA, milieux associatif et syndical, ...) de nous présenter des exploitants agricoles « qui ne demandent pas spontanément le RSA ». A la fin des entretiens, nous avons recueilli des précisions auprès des exploitants sur leur dernier bénéfice agricole, pour pouvoir ensuite déterminer, en comparant avec le seuil de revenu retenu pour l'ouverture de droit, si l'éligibilité au RSA était confirmée. Comme cela n'était pas systématiquement le cas, sur les vingt-et-un exploitants agricoles que nous avons rencontrés, seuls douze étaient réellement en situation de non-recours. Nous fondons nos analyses sur ces entretiens précis.

	Nom	Age	Diplôme	Type de production	Orientation professionnelle
Non-recours identitaire	Mathieu et Sophie	33 ans	Bac + 2 Médecine	Maraîchage	Réorientation professionnelle suite à deux ans d'étude de médecine
	Eric	53 ans	BEP	Elevage de races rares	Installation par passion pour les bêtes
	Guillaume	43 ans	Bac Pro	Maraîchage	Réorientation par goût du travail de la terre
Non-recours par protection	Bernard	57 ans	Bac Pro	Viticulture et entreprise de travaux agricoles	Dans la continuité de ses parents
	Jacques	54 ans	BEPC	Viticulture	Reprise de l'exploitation familiale
	Michel	46 ans	Bac Pro	Viticulture	Dans la continuité de sa famille
Non-recours par dénonciation	Jean	37 ans	CAP	Viticulture, pépiniériste et céréalier	Reprise de l'exploitation de sa femme, qui est décédée
	Louis	43 ans	BEP	Viticulture	Rachat de l'exploitation familiale
	Hélène	37 ans	Bac	Maraîchage	Réorientation par goût pour le travail de la terre
Non-recours par décrochement	Didier et Sandra	47 ans 44 ans	BEPC	Veaux sous la mère	Réorientation suite à un « burn out »
	Lucienne	27 ans	Bac	Viticulture	Reprise de l'exploitation de son ancien employeur parti à la retraite
	André	38 ans	BEPC	Céréalier	Reprise de l'exploitation des voisins

Les exploitants, que nous avons pu interroger, nous ont permis de discerner une corrélation entre les raisons au comportement de non-recours et le type d'intégration professionnelle. Notre définition de « l'intégration professionnelle » est largement inspirée des travaux de Serge Paugam, qui distingue le « rapport au travail » qui est le degré de satisfaction et de reconnaissance au travail, et le « rapport à l'emploi » comme dimension de stabilité et de sécurité de l'activité (Paugam, 2000).

Une deuxième corrélation a pu être signalée, entre le type de non-recours et la façon dont les individus entretiennent un rapport singulier au territoire. Ce rapport au territoire peut être compris dans le sens proposé par Marion Segaud dans son analyse de la notion « d’habiter » : « *Habiter c’est, dans un espace et un temps donnés, tracer un rapport au territoire en lui attribuant des qualités qui permettent à chacun de s’y identifier* » (Segaud, 2010, p. 70). Le « rapport au territoire » est le fait d’attribuer une signification à un lieu, ce qui va fonder des relations à l’espace multiples et différentes en fonction des individus. Les rapports au territoire se concrétisent également par les dimensions de mobilité (capacité objective à se mouvoir) et de motilité (potentialité subjective à se mouvoir) (Bauman, 2000 et Kaufmann, 2005).

Au final, nous pouvons modéliser les résultats dans le tableau suivant, où chaque type, défini par la variable de l’intégration professionnelle, met en cohérence un mode de rapport au territoire et un mode de rapport à l’offre publique pour former une dynamique de non-recours.

		Rapport à l’emploi	
		+	-
Rapport au travail	+	<i>Vocation réalisée</i> Maîtrise Non-recours identitaire	<i>Déception</i> Résistance Non-recours par dénonciation
	-	<i>Adaptation</i> Accommodation Non-recours par protection	<i>Renoncement</i> Sujétion Non-recours par décrochement

(Légende selon typographie : *Intégration professionnelle* ; rapport au territoire ; dynamique du non-recours)

Les types de non-recours ainsi repérés peuvent être classés en deux fonctionnements différents en fonction des formes générales du lien entre le droit social et l’individu :

- Les non-recourants peuvent vivre une réalité sociale qui exclut le dispositif RSA et les attentes qu’il véhicule (cases blanches du tableau). Nous pouvons dire que cette forme de non-recours repose sur des dimensions de « (non)connaissance ». Le droit social n’est pas un « fait normatif » (Gurvitch, 1940), c’est-à-dire qu’il n’est pas reconnu socialement comme une forme de régulation de la vie en société. Il ne fait pas partie du « droit empirique », partagé par des « sociabilités actives » et qui détermine les voies possibles de résolution des situations.
- Les non-recourants peuvent également vivre dans une réalité incluant la possibilité d’avoir recours aux droits sociaux. Dans ce cas, le fonctionnement du non-recours est marqué par une réinterprétation du RSA dans des catégories négatives et stigmatisantes, ce qui conduit à ne pas percevoir le droit social comme une ressource positive pour l’action (Weber, 1986). Les comportements de non-recours s’expliquent alors à l’aide de la notion de « confiance » (cases grisées dans le tableau).

Dans la *première dynamique* générale, celle qui repose sur la « (non) connaissance », la mise à distance du droit social repose sur deux processus distincts.

Chez les « non-recourants identitaires », le droit social est tenu consciemment à distance, par défense d'idéaux alternatifs. Les exploitants agricoles en question sont parfaitement intégrés à leur activité professionnelle, qui représente pour eux une vocation et une source de rétribution symbolique plus que pécuniaire. Leur avenir professionnel est décrit dans les registres de la stabilité, associé à des projets de développement ou d'agrandissement de l'exploitation. Ils développent un comportement de distanciation vis-à-vis de l'offre publique, qui prend appui sur de nombreux supports : outre leur activité professionnelle, qui est envisagée comme stable et pérenne, ils peuvent compter sur un réseau social dense, marqué notamment par des engagements politiques ou syndicalistes. Leur rapport au territoire peut être considéré comme un étai supplémentaire, car empreint de significations positives. Ils adoptent un mode de vie rural, qu'ils valorisent et dont ils utilisent toutes les possibilités (ils font un potager, pratiquent la chasse, ...) tout en ayant des liens réguliers avec les pôles urbains (activités culturelles à Bordeaux, ...). Ils sont mobiles (en maîtrisant leurs déplacements) et motiles, envisageant les lieux, aussi bien urbains que ruraux, comme potentiellement accessibles. Ici, le RSA est volontairement écarté de la réalité de l'exploitant : la sécurité est construite sur d'autres biais, les protections sociales étant perçues comme inutiles et contraires à leur mode de vie.

« *Je ne veux pas me laisser happer par le système moderne, par les banques et les injonctions à l'efficacité. Alors je tente de préserver mon monde de tout ça, et notamment en ne demandant pas le RSA* » (Eric, 53 ans, éleveur de races rares).

Chez les « non-recourants par décrochement », le processus est tout autre, mais débouche également sur l'absence du RSA du champ des possibles. Le processus d'exclusion sociale, ou de « disqualification sociale » (Paugam, 1991), conduit à une rupture entre l'exploitant et les dispositifs sociaux. Ces exploitants agricoles se sont installés suite à des séries de renoncements : l'échec des études, la crainte du chômage, ou encore la souffrance dans un travail salarié, sont présentés comme des « motivations négatives » pour devenir chef d'exploitation. Ils se retrouvent isolés dans un travail qu'ils jugent pénible et répétitif. Ce rapport négatif au travail se double d'un sentiment d'insécurité profond : ils se jugent incapables d'avoir une quelconque maîtrise de l'avenir de leur exploitation, qui est analysé comme très incertain. Le milieu rural représente une contrainte dans leur vie quotidienne : ils lui opposent une vision idéalisée de la vie urbaine, où tout est progrès et possibilité, contrairement à leur vision d'une campagne qui les coupe de la modernité et des opportunités qui vont avec. Ils se sentent prisonniers de leur lieu de vie, par difficulté de mobilité (ils n'ont pas de moyen de locomotion...) et de motilité (les lieux urbains leur semblent inaccessibles). Pour ces agriculteurs, les protections sociales sont hors de portée et donc inefficaces : ils se sentent totalement exposés à l'insécurité. Ces situations de décrochage des protections collectives sont inquiétantes au regard des conditions de vie des personnes rencontrées : l'insalubrité des logements, la souffrance psychique et la dureté de la pauvreté rurale dans ces situations rappellent que le taux de suicide dans cette profession est préoccupant⁷⁸.

⁷⁸ Une étude de l'InVS et de la MSA, rendue publique en Octobre 2013, observe qu' « un excès significatif de suicides a été observé chez les hommes exploitants agricoles à partir de 2008, comparativement à la population générale de même âge ». Pour plus d'informations : <http://www.invs.sante.fr/Publications-et-outils/Rapports-et-syntheses/Travail-et-sante/2013/Surveillance-de-la-mortalite-par-suicide-des-agriculteurs-exploitants>

La *deuxième dynamique* de non-recours repose sur des interprétations des droits sociaux par les individus dans des registres négatifs divers qui conduisent à affecter leur confiance en eux ou dans l'intervention publique.

Le « non-recours par dénonciation » se caractérise par une attitude de défiance vis-à-vis de l'action publique, et une vision très critique des dispositifs sociaux en général, et du RSA en particulier. Ces exploitants se présentent comme des « agriculteurs passionnés », mais leur rapport à l'emploi est marqué par une insécurité provoquée par des causes extérieures, et notamment par les réglementations publiques (les quotas de production, les cotisations, les incohérences de la Politique Agricole Commune...) qui sont présentées comme les raisons des difficultés financières rencontrées. Nourrissant un fort sentiment de colère, Hélène (37 ans, maraîchère) nous dit ainsi :

« Je sais comment ça se passe, on te donne du fric, bon, mais après on te demande de faire telle et telle chose. J'ai un ami, on lui a demandé de replanter tout pour faire grimper la productivité, résultat, il est en faillite. Le RSA, c'est un moyen pour nous faire mettre la clé sous la porte, moi je m'en méfie ».

Le RSA est ici refusé car il n'est pas interprété comme un droit protecteur, mais comme un droit qui expose aux intentions malveillantes de la puissance publique, dont il vaut mieux se tenir éloigné. De même, pour ces non-recourants il vaut mieux se tenir à l'écart « de la ville ». Ils se disent capable de mobilité vers les pôles urbains, ils le font cependant rarement, par contestation des manières de faire citadines (on ne s'y dit pas bonjour, tout le monde y est pressé...). Ils sont en résistance face à ce mode de vie qu'ils désapprouvent, et présentent un fort attachement au milieu rural et aux valeurs qu'ils lui prêtent. Ils voient ainsi d'un mauvais œil les évolutions des milieux ruraux (l'arrivée de nouveaux voisins, la construction d'une zone pavillonnaire...).

Pour les « non-recourants par protection », la dynamique est toute autre. Pour ces exploitants, leur travail est une activité professionnelle comme une autre : souvent héritée, leur exploitation n'est pas une source de plaisir, mais elle est conçue comme un « roc » que même la crise ne pourra pas ébranler. La valeur travail est ici primordiale : c'est le vecteur sur lequel ces exploitants comptent pour maintenir leur activité. S'ils travaillent dur, tout ira bien. Dans ce contexte, le RSA est perçu comme un risque, car la perception « d'argent facile » aurait tendance à corrompre la motivation individuelle, et risquerait de mettre à mal les capacités personnelles :

« Je sais comment ça se passe » nous dit Michel, 46 ans, viticulteur, « on commence avec ça, le RSA, et puis après on vire mal, on a tendance à ne pas se donner trop de mal. Donc là, moi j'évite. ».

La perception du RSA représente ici une menace pour ses bénéficiaires : le percevoir serait pour eux un signe de défaillance personnelle. Ne reposant plus sur le labeur, l'exploitation s'exposerait alors au risque de l'illégitimité.

« Mais parce que c'est de l'argent public, et moi je veux me tenir seul. Là, sinon, j'ai toujours un petit doute quoi. C'est comme quand on donne des hormones aux cochons pour qu'ils grandissent plus vite, ça ne va pas, ce n'est pas du bon boulot. » (Jacques, 54 ans, viticulteur).

Par le comportement de non-recours, ces exploitants protègent leur confiance en eux. Et c'est un peu sur le même mécanisme que repose leur rapport au territoire. Ils livrent dans leur discours un constat de l'évolution du milieu rural, auquel ils « s'accommodent⁷⁹ ». Ils décrivent les milieux urbains comme des milieux étrangers, dont ils ne comprennent pas tous les codes et qu'ils préfèrent éviter (sauf en cas de nécessité), s'y sentant déplacés. Dès lors, on peut penser que le milieu rural représente pour eux une protection.

2.2 – L'intégration professionnelle et le rapport au territoire comme hypothèses de recherche

Au regard de ces résultats, nous allons désormais développer des hypothèses de recherche envisageant la construction des situations de non-recours par des variables tels que l'intégration professionnelle ou le rapport au territoire. L'idée centrale de notre cadre d'analyse consiste à resituer le non-recours comme une situation particulière de la demande sociale, lorsqu'apparaît une dissociation entre la protection telle qu'elle est édictée politiquement, et la sécurité telle qu'elle est construite personnellement⁸⁰. Cette dissociation est difficilement audible (Mazet, 2010) dans le cadre d'un système politique français dans lequel les droits sociaux édictés par les politiques publiques sont perçus comme correspondant forcément aux besoins individuels. Ainsi que l'explique Ph. Warin, l'Etat français possède le monopole de la définition des risques sociaux et des protections adaptées. « La définition de la demande sociale par le politique et les professionnels est encore très largement dominante, et avec elle la représentation de l'assuré social captif et plus généralement de l'assujéti » (Warin, 2011, p127). Ainsi, protection et sécurité sont pensées comme ajustées naturellement et automatiquement. Or, chez les non-recourants que nous avons pu rencontrer, nous avons observé que la manière dont ils construisent leur propre sécurité est dissociée de la protection proposée par les dispositifs sociaux⁸¹. Etudier le non-recours c'est alors analyser les formes et les conditions de survenue du désajustement sécurité / protection. S'ouvrent alors des questionnements sur les liens des individus aux politiques sociales, sur le façonnement de ces liens, et sur leurs significations.

Cette réflexion nous renvoie à une remarque d'ordre général sur l'évolution des liens entre l'individu et la sphère politique, dans le sens d'une relation plus directe et moins médiatisée. La pensée de H. Mendras est, à ce titre, intéressante non dans son étude célèbre de la « civilisation rurale » (Mendras, 1976), mais dans sa pensée du changement social. En analysant la diffusion de l'industrialisation, il pointe l'effet de l'économie capitaliste sur les formes de citoyenneté. Partant de l'observation de la société paysanne, il décrit des rapports

⁷⁹ On utilise ici l'« accommodation » au sens de Piaget, c'est-à-dire sans attitude positive. Ces exploitants s'accommodent aux évolutions du milieu rural : ils ne les remettent pas en cause et les acceptent telles qu'elles.

⁸⁰ On fait référence ici aux analyses de R. Castel, pour qui la sécurité est un sentiment, et la protection un construit social. (Castel, 2003).

⁸¹ Les non-recourants identitaires se construisent leur propre protection en dehors du droit social, par défense d'un mode de vie alternatif. Les non-recourants par décrochement sont loin de toute construction de sécurité personnelle par manque de support individuel et par éloignement des protections sociales. Les non-recourants par protection et par dénonciation requalifient les protections publiques dans des répertoires menaçants, contraire à leur sécurité.

traditionnels de pouvoir fonctionnant par le biais de la collectivité et de la coutume. Avec la diffusion de l'économie capitaliste, se produit une « désintermédiation » détachant le citoyen de ses attaches traditionnelles, et le mettant en prise directe avec les sphères politiques : « *Si au niveau individuel le paysan est dépendant de la coutume dans ses actes, il bénéficie grâce à la protection de la collectivité d'une grande marge de manœuvre face au politique. La distance ainsi créée est réduite par l'industrialisation, qui met le paysan en prise avec la sphère publique par déstructuration du monde collectif* » (Mendras, 1995). La citoyenneté moderne ouvre donc l'ère des rapports individuels avec le politique.

Ceci conduit à un questionnement sur les conditions de la citoyenneté sociale moderne. Nous faisons ici référence à l'analyse de Thomas Marshall, pour qui la citoyenneté est composée d'une dimension civile (les libertés individuelles), d'une dimension politique (la participation à la vie politique) et d'une dimension sociale⁸² se traduisant notamment par le développement des droits sociaux. Analyser les formes de la citoyenneté sociale moderne, dans le cadre du mouvement d'individualisation et de détraditionnalisation décrit par Mendras, se concrétise par l'examen des positions de l'individu face aux droits sociaux. Des études récentes le font : Joe Soss et Lael R. Keiser interprètent la demande sociale comme une forme d'expérience directe de l'action publique (Soss et Keiser, 2006). Le non-recours pourrait alors s'inscrire dans ce mouvement, faisant apparaître l'engagement subjectif des individus dans leur rapport à la citoyenneté (Maurel, 2012).

Etudier les raisons du non-recours, c'est alors questionner les variables sur lesquelles reposent la citoyenneté sociale, c'est-à-dire les facteurs qui construisent les rapports des individus aux dispositifs sociaux. Si ce n'est plus automatique, comment se construit la (non) correspondance entre protection publique et sécurité individuelle ?

Notre étude du non-recours chez les exploitants agricoles nous ouvre une piste d'exploration, en établissant une corrélation entre non-recours au RSA et intégration professionnelle. La diversité des formes de l'intégration professionnelle des agriculteurs a permis d'observer des manières très différentes de construire des systèmes de sécurité personnelle, dévoilant des liens particuliers aux aides sociales⁸³. Si l'on prend un peu de recul pour faire référence aux analyses socio-historiques, il est intéressant de replacer ce constat dans les évolutions de la Sécurité Sociale, qui s'est construite dans un objectif d'intégration des travailleurs, par le biais de droits sociaux associés au statut de salarié (Palier, 2002). Ce référentiel de protection sociale élabore en parallèle le statut professionnel (dans sa construction salariale) et l'intégration à la citoyenneté (Castel, 1995). L'hypothèse de recherche que nous fournit le non-recours au RSA des exploitants agricoles consiste en l'hypothèse que la citoyenneté sociale se détache d'un statut général du travailleur, pour prendre appui sur des modalités plus subjectives des rapports individuels au travail. Reste à savoir si cela se vérifie ailleurs que chez les exploitants agricoles, pour évaluer la possibilité de faire du rapport à l'activité professionnelle une variable sur laquelle repose la construction de la sécurité personnelle et la conception des droits sociaux.

⁸² Pour Marshall, la citoyenneté sociale va « du droit à un bien-être et à une sécurité économique minimum au droit de partager pleinement l'héritage social et de vivre la vie d'un être civilisé conformément aux standards qui prévalent dans la société » (Marshall, 1992 [1950], p. 8).

⁸³ Par exemple, l'intégration professionnelle des « non-recourants par protection » peut être rapprochée de « l'intégration laborieuse » décrite par Paugam, et repose sur la valeur travail. La dimension de plaisir et de satisfaction au travail est réduite, mais la stabilité et la sécurité sont présentes et prodiguées par le « labeur ». Dès lors, ce type de construction de la sécurité personnelle se détache des droits sociaux, car les revenus de transferts sont perçus comme un moyen inadapté suite à une requalification de la protection sociale dans un registre antagoniste à la valeur travail, tournant autour du risque de « fainéantise ».

Notre analyse du non-recours au RSA des exploitants agricoles nous a amené à établir une autre hypothèse de recherche, autour de l'idée de « rapport au territoire ». Les agriculteurs ont des formes d'appartenance au territoire et des capacités de mobilité et de motilité variées, comme nous l'avons vu précédemment. Ce seul constat contraste avec une vision du paysan associé au milieu rural, tel que le décrivent les penseurs classiques (H. Mendras notamment). Ils ont pensé un espace divisé entre le « rural » et l'« urbain » par une frontière unique et relativement imperméable, les campagnes étant organisées autour du mode de vie paysan. Nos lectures et nos observations de terrain nous ont conduits à penser l'espace dans une évolution de cette « organisation spatiale traditionnelle » vers une « organisation spatiale moderne », qui tendrait vers la fin du dualisme du territoire français. L'espace se caractérise de plus en plus par une multiplication et un assouplissement des frontières (Deverre, 2004) et par une multiplication des significations accordées aux lieux, révélant l'individualisation des « formes d'appartenance » (Sencébé, 2004). L'observation de ce type de phénomène chez les exploitants agricoles a révélé une corrélation entre les « rapports au territoire » et les comportements de non-recours, ce qui nous conduit à questionner l'effet de l'attachement aux lieux sur la citoyenneté sociale.

Une première piste de réflexion est de nature identitaire. Le territoire est un vecteur d'affiliation, et confère des identités variées en fonction des significations que les individus lui attribuent. Dans le cadre de la diversification spatiale rappelée ci-haut, ce vecteur d'affiliation devient polysémique. Il permet des constructions identitaires diverses qui se prolongent par autant de constructions du rapport à la sphère publique⁸⁴.

La deuxième piste de réflexion que nous souhaitons développer ici, fait de l'espace un support inégalitaire à l'action. Il s'agit de voir comment les inégalités des capacités objectives de mobilité et des potentiels subjectifs de motilité pèsent sur l'accès aux protections sociales. L'individu ayant des habilités pratiques et des capacités d'appropriation de l'espace variables (allant d'une absence de frontières mettant tous les lieux à portée de main, à un enfermement rural réduisant le territoire au strict nécessaire), l'accès aux droits va être confronté à des possibilités d'actions spatiales inégales⁸⁵. Ces éléments posent la question de l'accès physique aux lieux du parcours de demande sociale, et conduisent à questionner les responsabilités institutionnelles en la matière.

2.3 – Conclusion : définir le non-recours

Nous avons donc développé quelques hypothèses (qui sont à compléter) concernant le non-recours au RSA. Il nous a paru intéressant pour finir de resituer nos réflexions parmi les travaux actuels sur cette notion. L'émergence et la diffusion des études sur cette notion ont été largement analysées (Odenore, 2011). Nous retiendrons deux auteurs qui nous semblent représentatifs de cette histoire : W. Van Oorschot et Ph. Warin. Van Oorschot analyse le non-recours dans un processus administratif d'ouverture de droit, en établissant des « seuils » de connaissance puis « d'arbitrage » qui vont fonder le comportement de l'utilisateur⁸⁶. Son modèle

⁸⁴ Nous pouvons prendre l'exemple des « non-recourants par dénonciation », qui sont dans un rapport au territoire marqué par la « résistance » face aux évolutions des milieux ruraux, ce qui se prolonge dans une attitude critique face aux politiques publiques.

⁸⁵ L'exemple le plus flagrant ici est celui des « non-recourants par décrochement », qui ont des capacités de mobilité et de motilité faibles, ce qui représente un frein important dans leur accès aux droits.

⁸⁶ Van Oorschot distingue le non-recours primaire (absence de demande), le non-recours secondaire (demande non aboutie) ; le non-recours partiel (montant inférieur) ou total (absence de versement). Pour plus de précisions : Van Oorschot, 1996.

d'analyse propose une réflexion sur les raisons pour lesquelles l'individu n'entre pas dans une catégorie administrative. Cette proximité avec les règles de droit va être un motif de critique de la part de Ph. Warin, qui propose de s'en éloigner, notamment en élargissant la définition du non-recours en dehors du seul critère d'éligibilité⁸⁷. Cette orientation va conduire à étendre les études du non-recours en dehors des prestations sociales, mais aussi à rechercher des explications aux phénomènes non pas dans le seul processus administratif d'ouverture de droits, mais dans le « *rapport social à l'offre publique et aux institutions qui la servent* » (Warin, 2010).

On serait ainsi passé de l'étude d'un processus administratif par W. Van Oorschot, aux études de Warin et de l'Odenore se centrant sur l'analyse des liens entre l'individu et l'administration et les instances politiques. L'idée qui sous-tend les hypothèses de recherche que nous venons d'exposer est de prolonger cette dynamique de prise de distance avec les règles de droits, en cherchant à analyser le non-recours dans la construction sociale des conditions de survenue de ces situations. Cela nous amène à situer ce phénomène dans une étude microsociologique de la demande sociale, comme parcours construit par des variables extérieures au champ politique, telles que le rapport au travail ou le rapport au territoire.

⁸⁷ Les études de Ph. Warin et de l'Odenore mettent en exergue la complexité et la multiplicité du phénomène. Les types de non-connaissance, non-demande et non-réception sont affinés par la multiplicité des formes d'explication (Warin, 2010). On peut retrouver ainsi par exemple la non-demande par dénigrement, par découragement, par non-adhésion aux principes de l'offre, par difficulté à exprimer ses besoins, par crainte des effets induits, par individualisme modéré....

__ Focus 2 – Une mission de recherche-actions pour réduire le non-recours aux minima sociaux __

Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action publique

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

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

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

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

Les acteurs clés mobilisés dans chacun des territoires ont été notamment le Préfet, les Directions Départementales de la Cohésion Sociale, le Conseil Général, la ville et les Centres Communaux d'Action Sociale, les organismes de Sécurité Sociale (Caf, Cnam, Carsat/Cnav, MSA...), Pôle emploi, Cap emploi, les associations caritatives, les partenaires sociaux, etc., afin « *d'organiser le repérage des personnes en difficultés et leur accompagnement vers l'ouverture de leurs droits* ».

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

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

L'objectif était de « *placer la personne pouvant avoir un droit au cœur de l'analyse* », en s'intéressant tant à son expérience qu'à ses interactions avec les institutions (services déconcentrés de l'Etat, caisses de Sécurité Sociale, services départementaux, communaux...). Les interactions existantes entre les différents acteurs, administrations, services sociaux,

associations, ont aussi été l'objet d'une analyse afin de saisir l'ensemble des intervenants dans le parcours de l'utilisateur vers l'accès aux droits.

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

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

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

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

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

Le RSA activité semble peu demandé pour différentes raisons :

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

Le non-recours à l'ASPA paraît provenir :

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

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

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

L'ACS est peu demandée car :

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

Le non-recours aux aides au logement, s'il demeure plus faible que pour les autres aides, résulte cependant d'une difficulté de ses potentiels bénéficiaires à se percevoir comme éligibles dans certains cas, notamment s'ils se trouvent en accession à la propriété ou si un événement de leur vie les a rendus éligibles sans qu'ils en soient conscients, comme une baisse de revenus ou un élargissement du foyer familial.

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

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

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

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

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

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

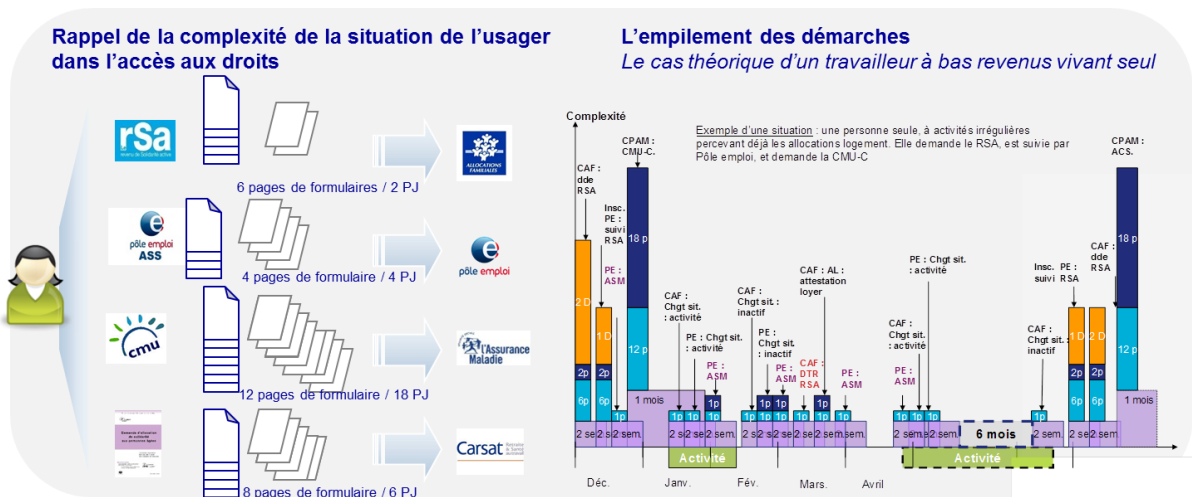
Illustration du parcours de l'utilisateur : empilement des démarches

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

Le schéma ci-dessous présente un exemple théorique de parcours réalisé par un travailleur à bas revenus sur l'ensemble des démarches au cours d'une période de référence.

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

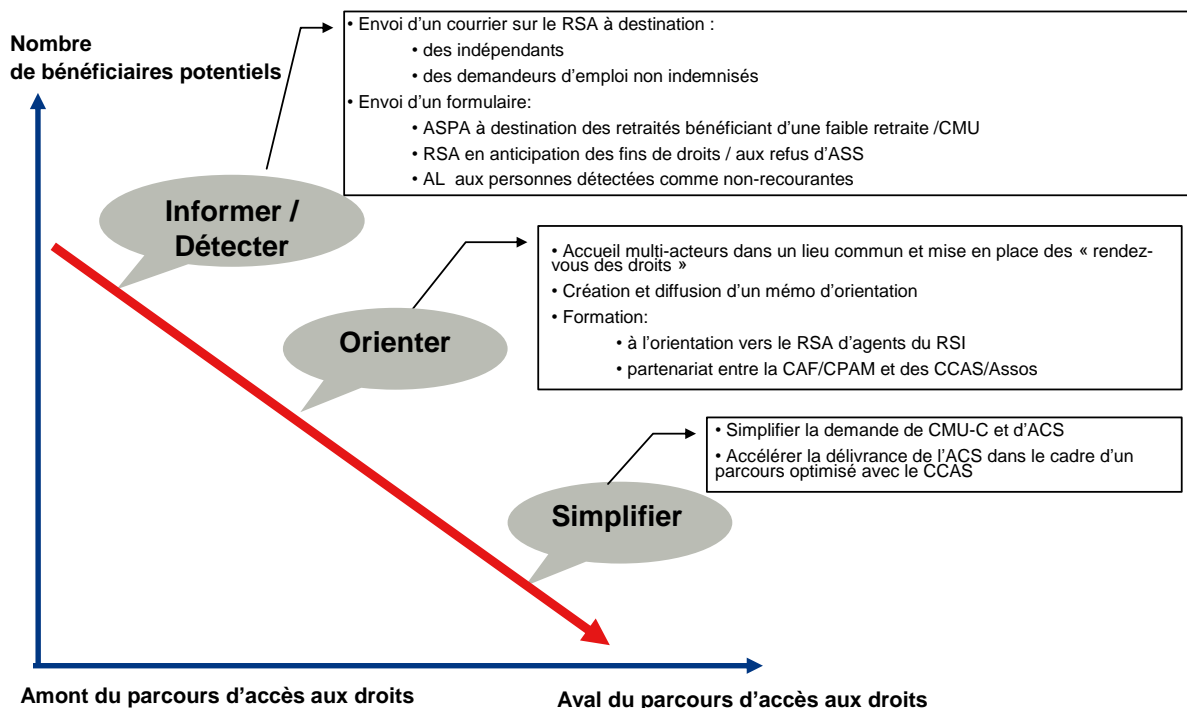
Le schéma met en relief la transversalité des différentes aides qui peuvent ainsi se cumuler et augmenter la complexité ressentie par l'utilisateur.



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

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

Pour chacun de ces axes, des pistes de solutions ont été expérimentées sur chacun des territoires pilotes sur une période courte (de 3 à 6 mois) répondant aux différents motifs de non-recours identifiés dans le diagnostic :



Evaluation de la mesure d'impact

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

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

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

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

- *Informer et détecter les populations éligibles* aux différents dispositifs d'aide. Ce type d'action permet d'atteindre un nombre important de bénéficiaires à un coût modéré pour les administrations.

L'impact est variable selon la qualité du ciblage des bénéficiaires (entre 5 et 40 points).

- *Améliorer l'orientation des usagers* représente une charge forte pour les administrations mais apporte une forte satisfaction aux agents et aux bénéficiaires potentiels. L'impact sur le non-recours est modéré, mais il est avéré sur les publics les plus éloignés des dispositifs ou les plus fragiles.
- *Simplifier les démarches* réduit significativement la complexité pour les bénéficiaires, et la charge pour les administrations. Son impact sur le non-recours est très fort (supérieur à 30 points).

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

3 - Chapitre 3 - Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'Allocations familiales en 2013

Cécile Chantel, Conseillère technique, DSER, Cnaf
Pierre Collinet, Conseiller technique, DSER, Cnaf

En décembre 2013, les caisses d'Allocations familiales ont versé des prestations légales à plus de 11,7 millions de foyers allocataires. Sur l'ensemble de l'année 2013, ce sont plus de 13,2 millions de foyers allocataires qui ont perçu au moins une prestation. Pour s'assurer que chaque allocataire perçoit bien les montants de prestations auxquelles il a droit et au bon moment (paiement à bon droit), les Caf recueillent, traitent et contrôlent un grand nombre d'informations. Des indus (trop perçus) ou des rappels (sommes dues aux allocataires) peuvent être générés lorsque le traitement de la nouvelle information intervient après le versement, ou suite à des contrôles relevant des anomalies ou des incohérences sur le dossier de l'allocataire.

3.1 – Le paiement « à bon droit », enjeu majeur pour les Caf et les allocataires

La détermination du droit aux prestations sociales, ainsi que le calcul des montants à verser, nécessitent, pour les Caf, le recueil de nombreuses informations telles que la situation familiale, la situation professionnelle (de l'allocataire ou du conjoint), les ressources financières, l'adresse de résidence, etc. Ces informations peuvent être renseignées au fil de l'eau (dès lors qu'une situation change, comme la naissance d'un enfant), ou de façon plus régulière (annuellement, trimestriellement, etc.). Elles proviennent d'échanges directs avec l'allocataire (sous une forme déclarative ou nécessitant une pièce justificative) mais aussi avec d'autres organismes (Pôle Emploi, services fiscaux, caisses de retraite, etc.).

Les situations des allocataires évoluent et les droits aux prestations peuvent en être modifiés. Par exemple, les prestations versées sous conditions de ressources sont particulièrement concernées par les modifications de l'activité professionnelle, fréquentes en période d'instabilité économique.

La gestion de ce flot d'informations, en constante évolution, peut entraîner des irrégularités dans la détermination du droit à la prestation et du montant à verser correspondant.

Le plus souvent, les indus et les rappels sont liés à des décalages temporels entre la date d'effet de l'évènement qui révisé un droit (modification du montant, ouverture ou clôture de droit), et sa date de prise en compte pour la mise en paiement de la prestation (retards de déclaration, délais de gestion). Mais la complexité de la législation des droits et l'interdépendance des prestations⁸⁸ de la branche Famille sont également source d'erreurs dans les déclarations des allocataires et dans les traitements des gestionnaires. C'est pourquoi

⁸⁸ Le droit à une prestation (et le montant versé) peut déterminer le droit (et le montant) d'une autre prestation. Par exemple, la perception des allocations familiales est incluse dans le calcul du droit au RSA. Aussi, une erreur sur le montant versé d'AF peut engendrer un indu/rappel sur les AF mais aussi sur le RSA.

les Caf assurent des contrôles ponctuels⁸⁹ sur les dossiers des allocataires, qui révèlent parfois des irrégularités, dont la responsabilité incombe aussi bien aux Caf qu'aux allocataires (erreurs de déclaration, de saisie ou de traitement). Ces contrôles montrent que les irrégularités intentionnelles commises par les allocataires (omissions volontaires d'informations, fausses déclarations) ne sont pas majoritaires et les qualifications de fraude qui en découlent sont encore plus rares.

Les indus ou les rappels générés ont des conséquences importantes aussi bien sur la gestion des Caf que sur la situation financière des allocataires. C'est pourquoi la notion de « paiement à bon droit », définie par l'institution comme le versement au bon moment des sommes exactes des prestations auxquelles l'allocataire a droit, est un enjeu majeur. Les indus et les rappels constituent une insécurité financière pour les allocataires, notamment pour les plus précaires d'entre eux, pour lesquels les prestations sociales sont une source essentielle de revenus (voire parfois l'unique) et qui doivent pouvoir connaître les montants des aides auxquelles ils ont droit. Un rappel signifie que l'allocataire n'a pas perçu en temps voulu les sommes auxquelles il avait droit, et sur lesquelles il avait peut-être compté pour optimiser ses dépenses. Un indu peut être difficile à gérer pour l'allocataire en cas de procédure de recouvrement⁹⁰. La peur des indus, qu'il faudra ensuite rembourser, peut constituer un motif de non-recours aux droits par les potentiels allocataires⁹¹.

Du point de vue des Caf, le paiement à « mauvais droit », défini comme le versement d'une somme ne correspondant pas aux droits de l'allocataire à ce moment (ou comme l'absence d'un versement auquel l'allocataire a droit), entraîne des coûts de gestion importants, notamment dans le recouvrement des indus. De plus, les indus et les rappels sont préjudiciables aux relations avec les allocataires⁹². Le paiement à bon droit peut alors être perçu comme un indicateur de qualité de gestion des Caf.

Mais l'interprétation des indus et des rappels nécessite un examen approfondi pour chacune des prestations. En effet de nombreuses régularisations ne relèvent pas d'un paiement à « mauvais droit » proprement dit. Certaines d'entre elles se compensent et n'ont alors aucune incidence financière pour les allocataires. D'autres sont inévitables compte tenu de la législation complexe de certaines prestations. La problématique de paiement à bon droit est d'ailleurs étroitement liée à celle du temps de perception des droits. Un certain nombre d'indus et de rappels, détectés dès leur création, sont générés par des temps de gestion incompressibles, ce qui pose la question du délai pertinent pour considérer qu'une prestation est payée à « mauvais droit ».

⁸⁹ Contrôles sur place (chez l'allocataire), sur pièces administratives, vérifications internes des dossiers, contrôles issus des échanges avec les organismes partenaires (services fiscaux, Pôle emploi).

⁹⁰ Le recouvrement de l'indu se fait prioritairement sur prestation. En cas de montant de prestations insuffisant pour assurer le recouvrement, la Caf peut procéder à un appel complémentaire auprès de l'allocataire.

⁹¹ Ce motif semble toutefois marginal d'après une enquête sur le RSA menée par la Dares en 2011. Cf. P. Domingo et M. Pucci (2013).

⁹² L'enquête nationale de satisfaction et d'attente des allocataires de la Caf, menée en 2011, a révélé certains motifs d'insatisfaction concernant la relation allocataires – Caf. Le motif d'insatisfaction « subir d'importants retards de versement dans vos allocations » est cité par 18 % des bénéficiaires étudiants d'une allocation logement, et par 11 % des bénéficiaires du RSA et de la Paje. Le motif « avoir à rembourser une partie des sommes versées par la Caf » est cité pour 16 % des bénéficiaires d'une allocation logement (autres qu'étudiants) et 16 % des bénéficiaires du RSA.

Encadré 1 : Définitions et méthodologie

Un indu est une somme versée par erreur à l'allocataire (trop perçu). Un rappel est une somme due à l'allocataire.

Tous les mois, le système d'information statistique des Caf enregistre les détections d'indus bruts et de rappels bruts pour chaque foyer allocataire. Les détections peuvent faire suite à la prise en charge d'une information complémentaire du dossier impliquant une révision des droits, à un contrôle qui a révélé une irrégularité, etc. Le système d'information comptabilise une seule détection d'indus (ou de rappels) par mois et par allocataire, même si elle concerne plusieurs indus ou plusieurs rappels de prestations différentes. Par exemple, un indu RSA et un indu AL repérés le même mois comptent pour une seule détection mais pour deux indus. Ces cas de cumuls sur un même mois ne sont pas majoritaires, puisque 11 % seulement des détections d'indus bruts en 2013 concernent plusieurs types de prestations différentes (13 % pour les rappels).

Les détections recensées en 2013 peuvent porter sur des indus/rappels, ayant indifféremment débuté en 2013 ou avant.

Le complément mode de garde (CMG), l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et la prime de Noël souvent versés sous forme de rappels, ne sont pas comptabilisés dans l'étude.

La durée des indus/rappels est le nombre de mois sur lesquels porte l'irrégularité du paiement. Par exemple, un indu de RSA peut être détecté en juin 2013 et porter sur une période allant de février à avril 2013 (trois mois). Le délai de détection est le nombre de mois écoulés entre la date du début de l'indu et le mois de détection (cinq mois dans l'exemple précité). Lorsqu'une détection concerne plusieurs indus (rappels) de prestations différentes, la durée et le délai de détection renseignés sont ceux de l'indu (rappel) le plus long.

Indus bruts et indus nets/ rappels bruts et rappels nets :

Pour une prestation, un indu net est le solde d'un indu brut et d'un rappel brut (d'un montant nul ou inférieur à l'indu brut) de cette même prestation, détectés le même mois. Ex : un indu brut RSA de 300 euros et un rappel brut RSA de 125 euros tous les deux détectés en avril 2013 font un indu net RSA de 175 euros. De la même façon, un rappel net est le solde d'un rappel brut et d'un indu brut (d'un montant nul ou inférieur au rappel brut) d'une même prestation détectés le même mois.

3.2 – En 2013, les Caf ont réalisé 3,6 millions de détections d'indus et 8,7 millions de détections de rappels bruts, toutes prestations confondues

Sur l'ensemble de l'année 2013, les Caf ont réalisé 3,6 millions de détections d'indus bruts auprès de 2,55 millions d'allocataires (tableau 1 et cf. définitions dans l'encadré 1). Dans le

même temps, 8,6 millions de détections de rappels bruts ont été effectuées, représentant un peu moins de 5,0 millions d'allocataires. Des indus et des rappels peuvent être détectés le même mois pour un allocataire, par conséquent, ce sont au total 10,6 millions de détections (d'indus ou de rappels bruts) qui ont été effectuées en 2013, concernant 5,8 millions d'allocataires de la branche Famille.

Tableau 1 : Les détections d'indus bruts et de rappels bruts de prestations légales en 2013

	Détections d'indus ou de rappels (1)												Nombre total d'indus ou de rappels (en milliers) (2)	Nombre d'allocataires concernés (en milliers)		
	Nombre de détections (en milliers) (1)	Montant moyen (en euros)	Distribution du montant - percentiles (en euros)												Durée moyenne (en mois)	Délai moyen de détection (en mois)
			PCT10	PCT20	PCT30	PCT40	PCT50	PCT60	PCT70	PCT80	PCT90					
Indus bruts	3 642	646	53	99	152	207	276	381	522	792	1 403	3,0	4,7	4 148	2 554	
Rappels bruts	8 592	636	91	157	223	319	418	466	609	851	1 296	2,3	2,6	9 854	4 989	

Champ : Allocataires ayant eu au moins un indu brut ou un rappel brut détecté, toutes prestations confondues, en 2013.

Source : Cnaf, DSER.

(1) une seule détection d'indus (ou de rappels) par mois est comptabilisée.

(2) Une détection peut couvrir plusieurs indus (rappels) sur un même mois.

Les indus et les rappels bruts portent sur des montants moyens assez proches : 646 euros pour les indus et 636 euros pour les rappels. Toutefois, la distribution des montants des indus bruts est plus dispersée que celle des rappels : si la moitié des indus bruts concernent des montants inférieurs à 276 euros, 10 % portent sur des sommes de plus de 1 403 euros. La moitié des rappels bruts sont d'un montant supérieur à 418 euros.

Les détections concernent des indus qui s'étendent sur 3 mois en moyenne, mais la moitié ont porté sur un seul mois. Seulement un indu sur dix a duré plus de 6 mois. Les rappels bruts détectés en 2013 ont porté sur des périodes un peu plus courtes que les indus : 2,3 mois en moyenne. Seul un rappel brut sur cinq s'étend sur plus de deux mois.

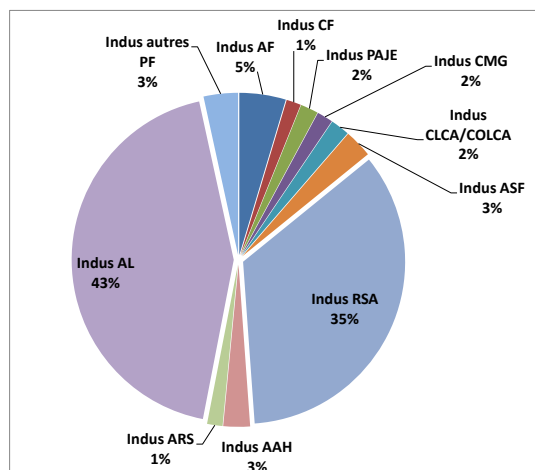
Les indus bruts sont détectés au bout de 4,7 mois en moyenne, mais 40 % d'entre eux sont repérés avant la fin du mois suivant le début de l'indu. Les rappels sont détectés plus rapidement, au bout de 2,6 mois en moyenne, avec plus de six rappels sur dix découverts avant la fin du mois suivant le début du rappel.

3.3 – Les indus et rappels de RSA et des allocations logement sont les plus courants

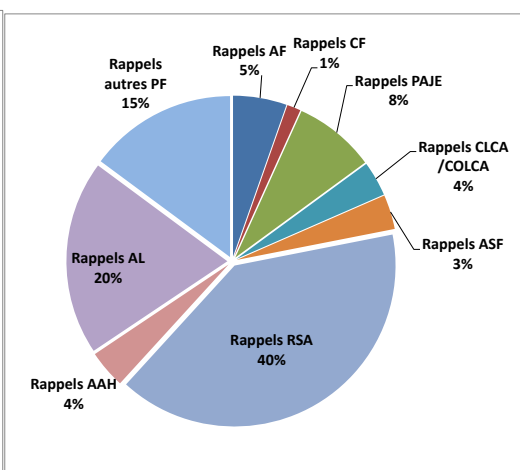
Le RSA et les allocations logement (AL) sont les prestations légales les plus représentées parmi les détections de paiements à mauvais droit (graphiques 1). À elles seules, elles comptent pour près de 80 % de la totalité du nombre d'indus bruts et 60 % des rappels bruts de 2013.

Graphiques 1 : répartition des indus bruts et des rappels bruts détectés par nature de prestation

a) Indus bruts



b) rappels bruts



Champ : Indus et rappels bruts détectés au cours de l'année 2013. Source : Cnaf – DSER.

Note : Dans ces graphiques, plusieurs indus (ou rappels) peuvent être comptabilisés par mois pour un même allocataire si les indus (rappels) concernent des prestations de nature différente.

AL : aides au logement (comprend l'aide personnalisée au logement - APL – l'allocation de logement familiale - ALF – et l'allocation de logement sociale – ALS) ; AF : allocations familiales ; CF : complément familial ; ARS : allocation de rentrée scolaire ; PAJE : prime à la naissance/adoption et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ; CMG : complément mode de garde de la Paje ; CLCA/COLCA : complément de libre choix d'activité de la Paje, optionnel ou non ; ASF : allocation de soutien familial ; RSA : revenu de solidarité active (y compris régularisations au titre du RMI, de l'API et primes forfaitaires).

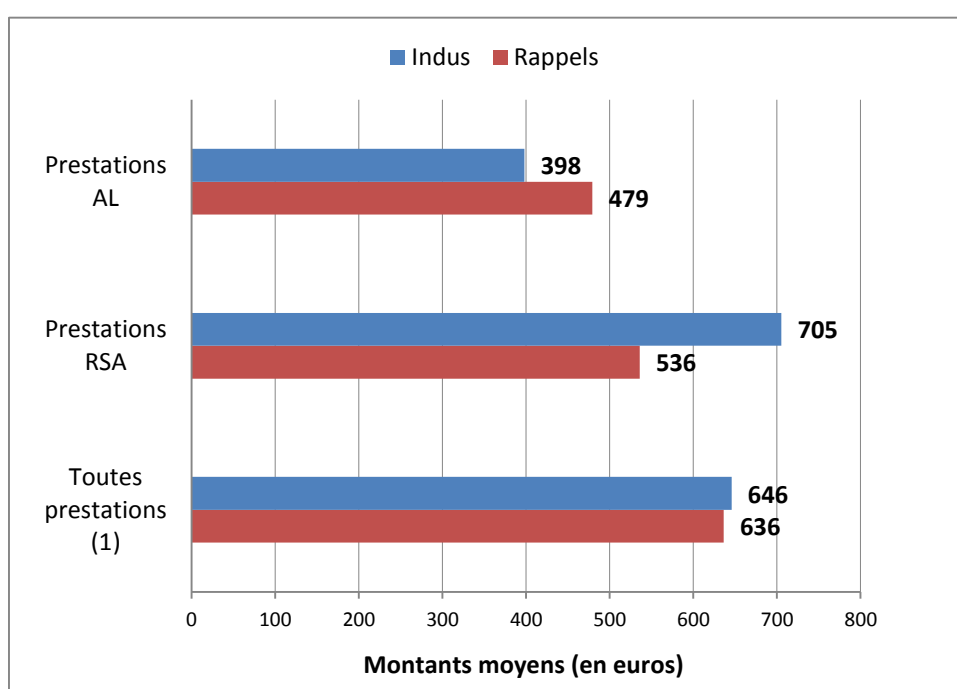
Ces proportions sont, bien sûr, à mettre en lien avec le nombre de bénéficiaires des prestations. Les prestations telles que le complément du libre choix de mode de garde (CMG), le complément libre choix d'activité (CLCA ou COLCA), le complément familial (CF), l'allocation de soutien familial (ASF) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui représentent des faibles pourcentages d'indus et de rappels, concernent moins d'un million de bénéficiaires en décembre 2013, tandis que près de 6,3 millions de foyers bénéficient d'une aide personnelle au logement et 2,3 millions du RSA.

Toutefois, le nombre d'indus ou de rappels n'est pas toujours proportionnel au nombre de bénéficiaires. Certaines prestations sont plus génératrices de paiement à mauvais droit que d'autres. Ainsi, si les allocations familiales (AF) figurent parmi les prestations les plus versées (environ 4,8 millions de foyers bénéficiaires au titre de décembre 2013), elles ne représentent que 5 % des indus bruts et 5 % des rappels bruts.

À la différence du RSA et des allocations logement, les allocations familiales ne sont pas soumises à des conditions de ressources, et le calcul des sommes versées est simple, ce qui réduit le risque de mauvais paiement. Les montants du RSA et des AL sont déterminés selon un mode de calcul qui varie selon le niveau de revenus. Ces deux prestations sont donc particulièrement sensibles aux modifications de l'activité professionnelle ou des ressources.

Les prestations du RSA représentent 35 % du total des indus bruts et 40 % du total des rappels bruts détectés en 2013. En moyenne, les montants d'indus de RSA s'élèvent à 705 euros et les rappels à 536 euros (graphique 2). Les allocations logement (APL, ALS, ALF) comptent, quant à elles, pour 43 % des indus bruts et 20 % des rappels bruts. Les montants des régularisations des AL sont un peu moins élevés que ceux du RSA (398 euros pour les indus et 479 euros pour les rappels). Les AL concernent effectivement des montants moyens versés moins importants que le RSA (227 euros au titre de décembre 2013 pour l'ensemble des AL contre 395 euros pour le RSA⁹³).

Graphique 2 : Montants moyens des indus et des rappels bruts selon le type de prestation (en euros)



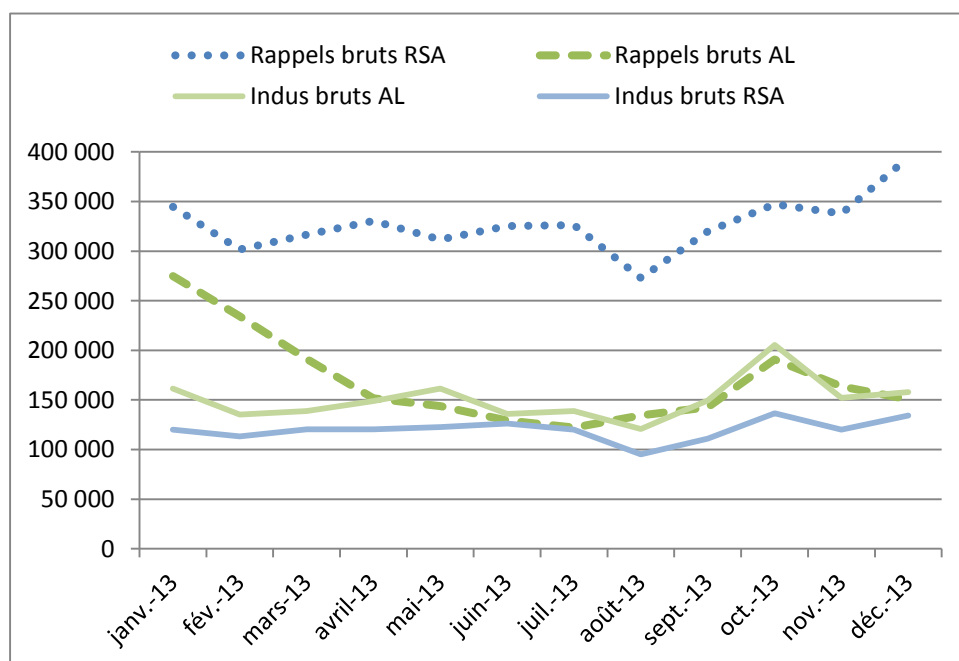
Champ : Indus et rappels bruts détectés au cours de l'année 2013. *Source* : Cnaf – DSER.

(1) Toutes prestations confondues (y compris RSA et AL). Les rappels de CMG et ARS sont exclus.

Les détections d'indus de RSA se font régulièrement tout au long de l'année : autour de 120 000 chaque mois (graphique 3). On constate un léger creux de détection pour les mois d'été ainsi qu'un petit pic en octobre. Pour les rappels, la fréquence des détections est assez régulière sur la première partie de l'année (entre 300 000 et 350 000 par mois), avec un creux plus prononcé en août et un léger pic en décembre.

⁹³ « Fascicule Prestations légales, Aides au logement, Revenu de solidarité active au 31 décembre 2013 », données sur le champ de la métropole seulement.

Graphique 3 : Saisonnalité des détections d'indus et de rappels bruts du RSA et des AL



Champ : Allocataires ayant eu un indu brut ou un rappel brut de RSA ou d'AL détecté au cours du mois, en 2013.

Source : Cnaf, DSER.

150 000 détections d'indus d'aides au logement ont lieu chaque mois, avec un pic constaté en octobre. Les rappels sont plus souvent détectés au premier trimestre et en octobre (rentrée universitaire).

3.4 – Une partie des détections d'indus et de rappels de RSA sont sans conséquences financières pour les allocataires

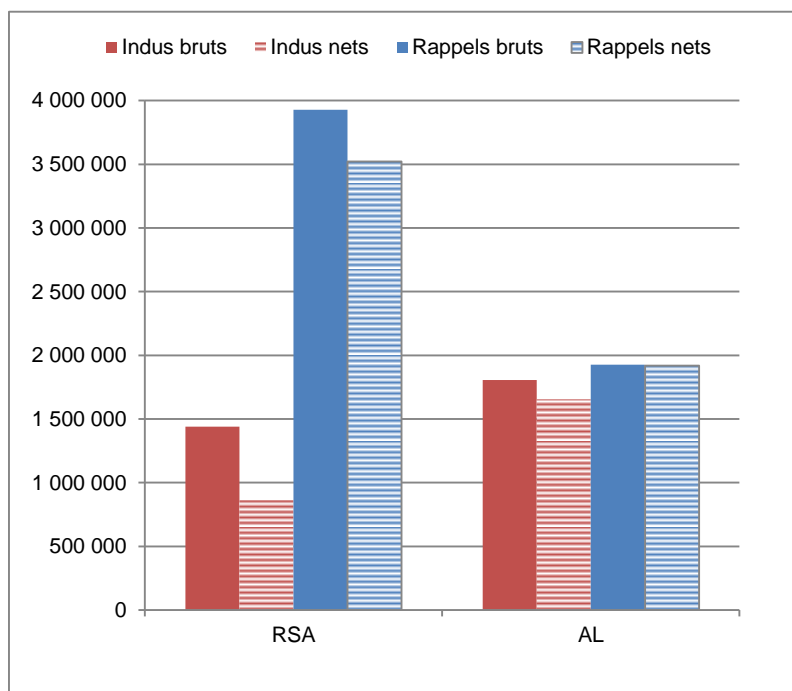
Une partie des indus et des rappels se compensent et constituent des opérations transparentes pour les allocataires. Cela peut être le cas lorsqu'une prestation est gérée par le système d'information des Caf en plusieurs entités, comme le RSA, le RSA socle étant financé par les départements et le RSA activité par l'État. Ainsi, la prise en compte tardive par la Caf de la reprise d'emploi d'un allocataire peut générer simultanément un rappel sur le RSA activité et un indu sur le RSA socle.

Il est donc intéressant d'analyser les détections d'indus et de rappels en solde, pour chacune des prestations. On définit alors un indu net comme un indu brut d'une prestation duquel on déduit le rappel détecté au cours de ce même mois pour cette même prestation (encadré 1).

Cet effet de compensation concerne tout particulièrement les prestations du RSA. En effet, 40 % des indus bruts de RSA sont systématiquement « annulés » par des rappels sur cette même prestation (graphique 4) et 10 % des rappels bruts sont annulés par des indus. Les

prestations des aides au logement sont beaucoup moins concernées (à hauteur de 8 % seulement des indus bruts et très rarement pour les rappels bruts).

Graphique 4 : Nombre de détections d'indus et de rappels par prestation



Champ : Indus et rappels (nets et bruts) de RSA et d'AL détectés au cours de l'année 2013. Source : Cnaf – DSER.

Indu net d'une prestation = (montant de l'indu brut – montant du rappel brut de cette prestation détectés le même mois) > 0.

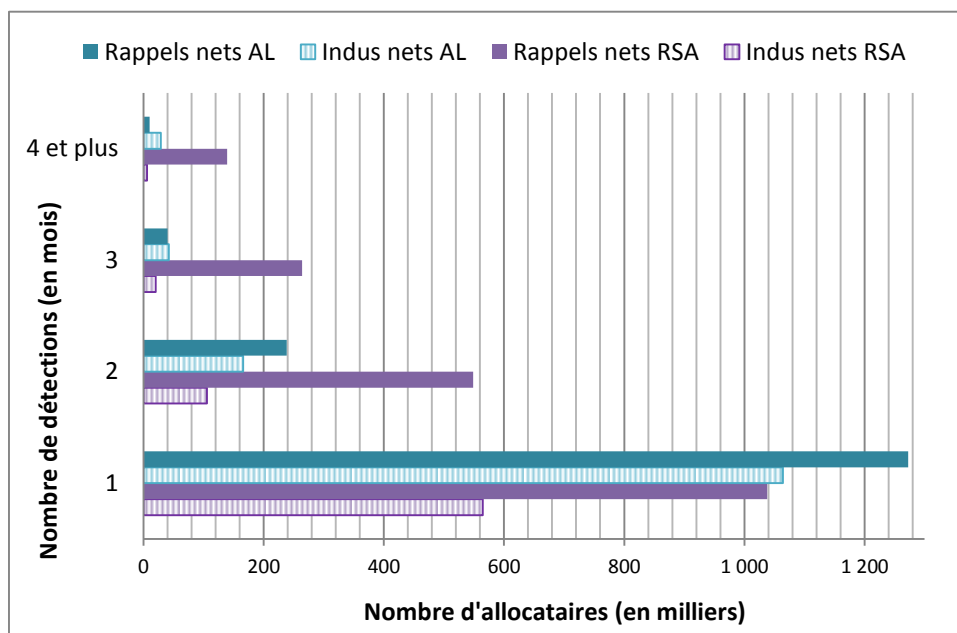
Rappel net d'une prestation = (montant du rappel brut – montant de l'indu brut de cette prestation détectés le même mois) > 0.

3.5 – Les répétitions d'indus et de rappels au cours de l'année pour un même allocataire sont rares

Plus de 80 % des allocataires avec au moins un indu ou un rappel net d'AL recensé en 2013 ont connu une seule détection d'indu ou de rappel d'AL dans l'année (graphique 5). Pour le RSA, les répétitions de détections d'indus nets sont également rares (moins de 20 %).

Près de la moitié des allocataires avec un rappel net de RSA ont en revanche connu plusieurs détections de rappels au cours de l'année 2013. Ainsi, 400 000 allocataires se sont vus détectés des rappels nets de RSA au moins trois fois dans l'année.

Graphique 5 : répétition des indus et des rappels RSA et AL au cours de l'année 2013



Champ : Allocataires avec au moins un indu net ou un rappel net de RSA ou d'AL détecté en 2013.

Source : Cnaf – DSER.

Lecture : Sur l'ensemble de l'année 2013, 220 000 allocataires ont connu 2 mois avec une détection de rappels nets d'AL.

Finalement, au cours de l'année 2013, en tenant compte des compensations, un peu moins de 700 000 personnes ont connu au moins un indu net de prestation RSA et un peu moins de 2 millions ont connu au moins un rappel net en 2013. Les détections d'indus nets d'AL ont concerné 1,3 million d'allocataires en 2013 et les rappels 1,6 million.

3.6 – Un certain nombre d'indus et de rappels sont inévitables

Une partie des indus et des rappels débutent et finissent le mois même de leur détection. Le plus souvent, il ne s'agit pas d'erreurs de paiement proprement dites mais plutôt de délais de gestion incompressibles. La législation fait que les AL et le RSA sont des prestations très réactives : certains changements de situation de l'allocataire sont effectifs le mois même de leur apparition. Mais pour permettre le calcul et le versement des prestations en début de mois suivant, les situations des allocataires sont en quelques sortes « gelées » quelques jours avant la mise en paiement. Si le paiement a déjà été engagé, un changement signalé en fin de mois peut générer une régularisation en indu ou en rappel ce même mois.

Lorsque les AL sont versées en tiers payant, le risque est accru car l'aide doit être notifiée au bailleur ou au prêteur en début de mois (pour qu'il puisse en déduire le montant de loyer résiduel restant dû à l'allocataire). Un changement signalé en cours de mois ne pourra alors

être pris en compte que le mois suivant dans la notification au bailleur. On estime que ces régularisations inévitables ont concerné pas moins de 32 % des indus nets d'APL.

De la même façon, un quart des rappels nets de RSA ont été enclenchés et détectés le même mois. Il s'agit, dans ce cas, des pertes d'activité des allocataires du RSA signalées en fin de mois, ce qui entraîne un recalcul immédiat des droits RSA du mois en cours mais trop tard pour que la liquidation en tienne compte⁹⁴.

3.7 – Les changements de situation professionnelle et les modifications de ressources souvent à l'origine des indus et des rappels

Le RSA repose sur une déclaration trimestrielle de ressources (DTR), que les allocataires doivent remplir et faire parvenir à leur Caf. En 2013, environ 1,2 million d'allocataires ont connu une suspension de droit au RSA parce qu'ils n'avaient pas fourni leur DTR à temps. Certains ont été effectivement exclus du dispositif parce qu'ils n'y avaient plus droit. Mais on estime que pour 850 000 d'entre eux, cette suspension n'était que provisoire et s'est finalement traduite par des rappels de RSA quelques mois plus tard.

En outre, les droits RSA des allocataires sont recalculés dès lors que la Caf est informée, dès le mois de la perte d'activité ou à partir du mois suivant la reprise d'activité. Or, de nombreux allocataires attendent la DTR pour informer la Caf de leur changement de situation, ce qui génère des indus ou des rappels selon les cas.

Enfin, le RSA concerne un public dont la situation professionnelle change souvent (successions de période de chômage et d'activité) et qui connaît beaucoup de transitions (passage du RSA activité au RSA socle, passage d'un droit RSA à aucun droit)⁹⁵, ce qui augmente logiquement le risque de mauvais paiement.

De manière générale, toutes les prestations soumises à condition de ressources sont sensibles aux changements de situation professionnelle, y compris les allocations logement (encadré 2). Certains événements concernant l'allocataire ou le conjoint (chômage, cessation d'activité pour maladie, etc.) peuvent en effet donner lieu à un abattement de 30 % ou à une neutralisation des revenus d'activité servant aux calculs des droits de ces prestations⁹⁶.

⁹⁴ En cas de reprise d'activité, en revanche, les droits du RSA ne sont recalculés qu'à partir du mois suivant la reprise.

⁹⁵ Cazain S., Domingo P., Fernandez V., Le Tiec M., Siguret I. (2012) montrent que 50 % seulement des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010 n'ont pas changé de situation vis-à-vis du RSA au cours de l'année 2010.

⁹⁶ Pour la détermination d'un droit à prestation sous conditions de ressources, ce sont les revenus perçus l'année N-2 (année de référence) qui sont examinés. Mais en cas d'événements particuliers intervenant l'année N, les ressources de N-2 peuvent être soumises à un abattement de 30 % (chômage indemnisé, cessation d'activité suite à maladie...) voire neutralisées (chômage non indemnisé, cessation d'activité pour élever un jeune enfant) pour examiner le droit.

Encadré 2 : les motifs d'indus en 2014

Depuis 2014, le système de gestion des Caf renseigne sur les différents changements du dossier liés à la génération d'un indu (cinq motifs maximum). Il ne s'agit pas des motifs de responsabilité des indus (ex : erreur de saisie du gestionnaire, retards de déclaration de l'allocataire, régularisations suite à un contrôle, etc.) mais bien des modifications de situations sources de trop-perçus.

Ces motifs peuvent être regroupés par thèmes.

Tableau 2 : Motifs des indus nets de RSA et des indus nets d'AL détectés en juin 2014

Indus nets RSA		Indus nets AL	
Types de motifs :	Part (%)	Types de motifs :	Part (%)
Ressources	45	Situation professionnelle	36
Situation professionnelle	34	Ressources	35
Logement, résidence	8	Logement, résidence	8
Spécificités RSA	5	Autres	7
Autres	4	Situation de l'allocataire ou du conjoint	5
Situation de l'allocataire ou du conjoint	3	Situation de l'enfant	4
Situation de l'enfant	1	Spécificités RSA	3

Champ : Motifs renseignés d'indus nets de RSA ou d'AL détectés en juin 2014.

Source : Cnaf - DSER

Note : plusieurs motifs possibles par indu.

Lecture : Parmi les détections d'indus nets de RSA, les changements de ressources représentent 45 % des motifs évoqués.

Les modifications de ressources (modification des ressources trimestrielles, modification de l'éligibilité à l'abattement ou à la neutralisation des ressources) et les changements de situation professionnelle (de l'allocataire ou du conjoint) sont les principaux motifs déclencheurs d'un indu. Ils représentent 79 % des motifs d'indus nets de RSA et 71 % des motifs d'indus nets d'AL. Les autres groupes de motifs sont beaucoup moins fréquents (moins de 10 %).

3.8 – Les allocataires concernés par les indus et les rappels de RSA et de l'allocation logement

Les allocataires confrontés à un indu ou un rappel net de RSA se distinguent peu de l'ensemble des bénéficiaires du RSA (tableau 3). On constate toutefois qu'ils sont moins souvent en inactivité (respectivement 30 % pour les allocataires avec indus et 37 % pour les allocataires avec rappels contre 43 % pour l'ensemble des bénéficiaires) et sont donc davantage à percevoir un revenu. Les allocataires en inactivité sont de fait moins concernés par des changements de situations que les personnes qui transitent régulièrement entre des situations de chômage et d'activité, ils sont donc moins soumis au risque d'erreur de paiement.

S'agissant des allocataires ayant connu un paiement à mauvais droit d'AL, les moins de 30 ans sont particulièrement concernés. Ils représentent 40 % des allocataires avec indus et 65 % des allocataires avec rappels alors qu'ils ne comptent que pour 29 % de l'ensemble des bénéficiaires d'une aide au logement. Comme pour le RSA, les personnes avec indu net d'AL sont plus souvent en activité ou au chômage. À l'inverse, les retraités, qui constituent une part non négligeable des bénéficiaires d'aides au logement, sont sous-représentés. Enfin, les étudiants sont surreprésentés parmi les allocataires avec rappels (36 % contre 11 % de la totalité des bénéficiaires des AL en juin 2013).

Tableau 3 : Caractéristiques des allocataires avec indus nets ou rappels nets pour le mois de fin de la détection en comparaison avec les populations des bénéficiaires du RSA et des allocations logement au titre de juin 2013⁽¹⁾

Situation à la fin du mois de la détection de l'indu ou du rappel (ou situation au mois de juin 2013 pour l'ensemble des allocataires) - Répartition en %	Revenu solidarité active (RSA)			Allocations logement (AL)			Allocataires toutes prestations en juin 2013
	Allocataires avec au moins un indu net de RSA en 2013	Allocataires avec au moins un rappel net de RSA en 2013	Allocataires du RSA en juin 2013	Allocataires avec au moins un indu net d'AL en 2013	Allocataires avec au moins un rappel net d'AL en 2013	Allocataires d'AL en juin 2013	
Situation familiale							
Inconnue	1	0	0	1	1	0	0
Isolés (sans enfant)	36	49	46	48	68	53	37
Couples (sans enfant)	7	6	5	10	10	7	5
Familles monoparentales avec 1 enfant	17	14	16	8	5	10	8
Couples avec 1 enfant	8	7	6	9	4	5	9
Familles monoparentales avec 2 enfants	10	8	9	4	3	7	6
Couples avec 2 enfants	7	6	6	9	5	7	23
Familles monoparentales avec 3 enfants ou plus	7	4	5	2	1	3	2
Couples avec 3 enfants ou plus	7	5	6	9	4	8	11
Âge de l'allocataire responsable du dossier							
Inconnu	1	0	0	1	1	0	0
Moins de 30 ans	28	31	26	40	65	29	22
30 à 34 ans	16	16	16	13	8	10	14
35 à 39 ans	13	13	13	11	6	10	15
40 à 44 ans	13	12	13	11	6	11	16
45 à 49 ans	12	11	12	8	4	9	12
50 à 54 ans	8	8	9	6	3	7	7
55 à 59 ans	5	5	7	3	2	6	4
60 et plus	3	3	4	7	6	18	11
Activité du responsable du dossier							
Inconnue	1	0	0	1	1	0	0
Activité	26	22	22	36	30	29	45
ETI, travailleur indépendant	4	5	4	3	2	2	4
Chômage	32	31	25	27	15	15	12
Inactif	30	37	43	13	7	17	16
Congé longue durée	4	3	3	3	2	4	4
Etudiant	0	1	1	10	36	11	6
Retraité	2	1	1	5	5	15	9
Autres cas	2	1	1	2	1	6	5
Revenu par unité de consommation*							
Inconnu	3	2	0	6	4	0	9
0	25	38	49	15	39	26	21
0 à 500	41	34	29	17	17	24	16
500 à 1000	24	22	19	38	25	37	25
1000 à 1500	6	4	3	20	13	12	16
1500 à 2000	1	1	0	3	2	1	7
2000 et plus	0	0	0	1	0	0	6

Champ : Allocataires avec au moins un indu (rappel) net de RSA détecté en 2013, allocataires avec au moins un indu net d'AL détecté en 2013, allocataires percevant le RSA en juin 2013, allocataires percevant une AL en juin d'une prestation légale en juin 2013.

Source : Cnaf – DSER.

(1) à titre de population de référence

*Unité de consommation : 1 pour l'allocataire ; 0,5 pour le conjoint ou les enfants de plus de 14 ans ; 0,3

moins de 14 ans ; +0,2 si l'allocataire est monoparent.

Note : les indus et rappels de RSA ou d'AL détectés le même mois que leurs régularisations sont exclus.

Comparativement à l'ensemble des allocataires de la branche Famille, les indus ou les rappels de prestations légales concernent davantage une population à situation précaire, car le RSA et les allocations logement, qui sont soumis à des conditions de ressources, sont de loin les prestations les plus concernées par le paiement à mauvais droit.

Toutefois, comparativement aux allocataires bénéficiaires de ces prestations, les personnes faisant face à des indus ou des rappels ne sont pas nécessairement dans des situations plus précaires. Les cas des étudiants (surreprésentés par les rappels d'AL) mis à part, les indus et les rappels concernent le plus souvent des allocataires (ou leurs conjoints) qui changent d'emploi ou qui passent d'une situation de chômage à une situation d'activité.

__ Focus 3 – Le traitement des réclamations dans les Caf

Catherine Vérité, conseillère technique, DSER, Cnaf

Une réclamation est l'expression d'une insatisfaction de la part d'un usager : « *Est considérée comme réclamation toute demande écrite, orale ou électronique faisant état d'une insatisfaction fondée ou non, portant sur la qualité perçue par l'utilisateur d'un produit, d'un service ou d'une décision, pour laquelle une réponse est attendue et ce, quels que soient le ton et la forme employés.* »⁹⁷

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration⁹⁸ puis la Charte Marianne en 2005 ont obligé les services publics à répondre à la plupart des réclamations des usagers. D'un point de vue formel, la réclamation peut être présentée par écrit (courrier ou courriel), ou à l'oral (communication téléphonique, demande verbale au guichet). La réponse peut également être formulée par l'un de ces moyens.

La gestion des réclamations est un volet important dans la gestion de la relation de service avec les allocataires.

Ainsi, depuis 2005, la gestion des réclamations est un axe inscrit dans les conventions d'objectif et de gestion liant la Cnaf à l'Etat. L'actuelle COG 2013 -2017⁹⁹ a réaffirmé cet enjeu important en termes d'écoute de l'allocataire au travers de l'article 12-4 qui précise « la branche se fixe pour objectif de mettre en œuvre une politique nationale de gestion des réclamations (...) dont le suivi est assuré sur la base d'indicateurs définis nationalement ».

Dans le dossier Repères¹⁰⁰ publié par la Cnaf en 2013 et mis à disposition des Caf pour accompagner la montée en charge de la gestion des réclamations, quatre principes directeurs structurent le dispositif :

- *L'accessibilité pour déposer une réclamation*

⁹⁷ Définition nationale de la réclamation établie lors du plan d'action institutionnel 2005-2008. Cette définition est donc plus large que celle du recours administratif dont, en l'absence de définition textuelle, la jurisprudence a fixé les contours : il s'agit d'une réclamation répondant à un certain nombre de critères. Ce doit être une contestation de décision : le recours doit demander la réformation, l'abrogation ou le retrait de la décision contestée ; mais ce caractère doit être interprété par l'administration, qui ne peut rejeter des contestations mal formulées. Ainsi une nouvelle demande peut être considérée comme un recours contre la décision initiale si elle ne fait apparaître aucun changement dans les circonstances de fait et de droit.

⁹⁸ JO du 13 avril 2000. Textes d'application : décrets n° 2001-492 du 6 juin 2001 et n° 2001-532 du 20 juin 2001 ; circulaire DSS du 30 janvier 2002, circulaire Cnaf du 1^{er} août 2002.

⁹⁹ Indicateur réclamation COG 2013/2017 : apporter dans un délai inférieur à 15 jours ouvrés une réponse aux réclamations des allocataires.

¹⁰⁰ Dossier Repères Cnaf : « La gestion des réclamations dans la Branche » annexé à la lettre-circulaire LC-2013-134 du 21 août 2013.

Les quatre canaux de contact sont ouverts aux réclamations (courriel, téléphone, face à face et courrier).

La réclamation par internet : c'est le canal à privilégier pour déposer une réclamation.

La facilité d'accès pour déposer une réclamation est une attente-clé des usagers. Lorsque ceux-ci souhaitent émettre une insatisfaction (surtout lorsque de l'argent est en jeu), ne pas pouvoir réclamer facilement ajoute une seconde insatisfaction à la première.

En ouvrant la possibilité de déposer une réclamation par internet, la Branche répond à cette attente.

- *La réclamation par téléphone*

L'allocataire peut manifester son insatisfaction par téléphone. Celle-ci peut être traitée immédiatement par les agents du plateau téléphonique pour les cas les plus simples. Pour les cas ne relevant pas d'un premier niveau de prise en charge, la réclamation est à traiter par le second niveau des services concernés.

Ce processus de prise en charge de la réclamation au téléphone s'inscrit dans le processus « Gérer les contacts téléphoniques ».

- *La réclamation en face à face*

L'allocataire peut faire part de son mécontentement dans tous les lieux d'accueil y compris ceux équipés en guichets visio. Comme pour l'accueil téléphonique, la réclamation peut être traitée immédiatement ou en différé.

La prise en charge de ce type de demande doit s'inscrire dans l'offre d'accueil souhaitée par la Caf en lien avec les orientations nationales.

- *La réclamation par courrier*

Plusieurs sources de prise en charge sont possibles selon les organisations des Caf : service GED mutualisé et/ou externalisé, directions, services prestations, service médiation institutionnelle. L'objectif de la Cnaf est d'harmoniser les motifs de réclamation issus de ce canal pour une meilleure connaissance de la volumétrie et de la typologie.

- *D'autres canaux possibles*

Les Caf peuvent, si elles le souhaitent, ouvrir d'autres canaux aux réclamations par exemple *via* Facebook, les forums ou émissions radio avec accueil des allocataires en direct. Si tel est le cas, il est nécessaire alors de tenir les engagements de réponse retenus pour les autres canaux de façon à homogénéiser le service à rendre.

Les groupes de travail avec des Caf ont montré une grande hétérogénéité de la gestion locale des réclamations. Par ailleurs, il n'est pas possible, aujourd'hui, de savoir précisément¹⁰¹ combien d'allocataires réclament, pour quelles raisons, ni quels modes de contacts ils choisissent pour exprimer leur insatisfaction.

L'enquête de satisfaction 2011

L'enquête de satisfaction 2011 auprès des allocataires comprenait un bloc de questions sur la satisfaction concernant la gestion des événements particuliers et des réclamations. 14 % des allocataires déclarent avoir rencontré une difficulté ou un événement particulier dans leur relation avec leur Caf au cours des douze derniers mois.

La hiérarchie des difficultés rencontrées en 2011 est la suivante : le premier obstacle rencontré par les allocataires réside dans la difficulté à joindre leur Caf (16 %).

Le constat d'une interruption de paiement (14 %), l'apport d'informations supplémentaires pour expliquer une situation (13 %) ainsi que le remboursement d'une partie des sommes versées par la Caf (13 %) sont également des difficultés fréquemment rencontrées par les allocataires.

Sur l'ensemble des allocataires ayant rencontré des difficultés dans la relation avec leur Caf au cours des douze derniers mois, 38 % ont effectué une réclamation auprès de leur Caf, réclamation qui s'est le plus souvent réalisée sans l'aide d'un tiers (85 %). Ces scores sont du même ordre que ceux mesurés lors de l'enquête de satisfaction 2007.

Près d'un allocataire sur deux se dit satisfait vis-à-vis du traitement de sa réclamation, un résultat en baisse par rapport à 2007 (52 % en 2011 vs 58 % en 2007). Cette baisse est notamment imputable à l'augmentation des allocataires « pas du tout satisfaits », en augmentation de 4 points par rapport à 2007 (26 % en 2011 contre 22 % en 2007).

Dans le cas où l'allocataire ayant rencontré une difficulté ne fait pas de réclamation, c'est en grande partie parce que les explications qui lui ont été fournies l'ont convaincu que cela n'était pas nécessaire (44 %).

¹⁰¹ Les estimations sur la volumétrie des réclamations tous modes de contacts confondus indiquent qu'environ 10 % des modes de contacts concernent les réclamations.

Bibliographie

Agreste (2010), « *Recensement agricole 2010* ». agreste.agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2010/resultats-donnees-chiffrees/

Aldeghi I., Buchet D., Eglin D., Daniel A., Simon M-O. (2001-2002), « *Enquête quantitative sur les indus dans les Caf* », Collection des rapports du Credoc, n° 221, et Dossier d'Etude, Cnaf, n° 31

Archimbaud A. (2013) « *L'accès aux soins des plus démunis. 40 propositions pour un choc de solidarité* », Sénat, rapport pour la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé

Aristat (2014), « *Etude sur l'allocation de soutien familial en lien avec la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant* », Dossier d'étude, Cnaf, n° 172

Asselberghs K.T.M., Vrooman J.C. (1994) « *De gemiste bescherming, niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens* », COSZ/Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk

Avanza, M., Laferté, G. (2005), « *Dépasser la «construction des identités ? Identification, image sociale, appartenance* », Genèses, (61), p.134–152

Avenel M., Damon J., 2003 « *Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds* », Études et Résultats, n° 277

Bauman Z, (2000), « *Liquid modernity* », Cambridge, Polity Press

Bardaille N., Outin J.-L. (1992), « *Les allocataires et leur caisse d'Allocations familiales : l'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités* », Rapport pour la Cnaf, ronéot

Bargain O., Immervoll H., Viitamäki H. (2007), « *How tight are safety nets in Nordic countries ? Evidence from Finnish register data* », IZA Discussion Paper, n° 3004, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Bargain O., Immervoll H., Viitamäki H., No Claim, « *No Pain : Measuring the Non-Take-up of Social Assistance Using Register Data* », IZA Discussion Paper n° 5 355, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn

Borgetto M., Chauvière M., Frotiée B., Poulain M. Renard D. (2004), « *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative* », Dossier d'Etude, Cnaf, n° 60

Bruckmeier K., Wiemers J. (2011), "*A new targeting - a new take-up ? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms*", IAB Discussion Paper

Buchet D., 2002, « *Les indus de prestations* », Recherches et Prévisions, n° 67, p. 76-82

Buchet D., Eglin D., 2002, « *Les indus des caisses d'Allocations familiales* », L'E-ssentiel, Cnaf, n° 7

Buchet D., 2013, « *Le paiement à bon droit des prestations sociales des Caf* », Informations sociales, Cnaf, n° 178, p. 97-103

Caizzi A, Quiroga A., Riondel J.-F., 1997, « *Une enquête sur les usagers des Caf dit 'à faible niveau d'autonomie administrative'* », Recherches et Prévisions, n° 50-51

Callan T., Keane C. (2008) "*Non-take-up of means-tested benefits*", Economic and Social Research Institute, Dublin

Castel R. (1995), « *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat* », Paris, Folio

Castel R., (2003), « *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* », Le Seuil

Catrice-Lorey A. (1973), « *Rapports avec le public et politiques de gestion des caisses d'Allocations familiales* », Rapport pour la Cnaf, ronéot

Cazain S., Domingo P., Fernandez V., Le Tiec M., Siguret I. (2012), « *Études sur le revenu de solidarité active – Évolutions et caractéristiques des bénéficiaires – Éléments sur leurs trajectoires – Mise en place dans les caisses d'Allocations familiales* », Dossier d'étude, Cnaf, n° 156

Chauveaud C., Mazet P., Warin P., 2013, « *Retour d'expérience sur le Baromètre du non-recours* », Rapport final, site d'Odenore

Clot-Goudard R., Tillous M. (2010), « *L'espace du réseau : du flux au territoire. Le tournant pragmatiste engagé par Isaac Joseph* », Tracés, n° 15

Currie, J. (2004) "*The take up of social benefits*", Working Paper n° 10 488, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Ma)

Daly M. (2002), « *L'accès aux droits sociaux en Europe* », Éditions du Conseil de l'Europe. http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialRights/source/MaryDaly_en.pdf

Daponte B.O., Sanders S., Taylor L. (1999), "*Why do Low-Income Households not Use Food Stamps ? Evidence from an Experiment*", The Journal of Human Resources, vol. 34 (3)

De Gaulle-Antonioz Geneviève (1995), « *La grande pauvreté : évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », Rapport pour le Conseil Economique et Social, Journaux officiels

Deverre Ch. (2004), « *Les nouveaux liens sociaux au territoire* », Natures, Sciences, Sociétés, n° 12, p. 172 – 178

Domingo P., Pucci M. (2011), « *Le non-recours au revenu de Solidarité active* », Rapport final du Comité National d'Evaluation du Revenu de Solidarité Active, annexe 1

Domingo P., Pucci M. (2012), « *Les non-recourants au Rsa* », L'E-essentiel, Cnaf, n° 124

Domingo P., Pucci M. (2013), « *Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l'utilisateur* », Informations sociales, Cnaf, n° 178, p. 72-80

Domingo P., Fernandez V., (2013), « *Les trajectoires de perception du RSA* », Politiques Sociales et Familiales, n° 113

Eglin D., 2005, « *Les rappels des prestations versées par les caisses d'Allocations familiales* », L'E-essentiel, Cnaf, n° 37

Engels D., Sellin C. (2000), « *Vorstudie zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen* », ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Cologne

European Commission, DG Research (2006), « *Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis : France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary* » (Exnota) http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/exnota-final-report_en.pdf

Fernandez V. (2012), « *Paname, le panel des allocataires des Caf : un nouvel outil d'études et d'analyses* », Dossier d'Étude, Cnaf, n° 155

Fernandez V., Marc C. (2013), « *Multiplicité et variabilité des trajectoires des bénéficiaires du RSA* », L'E-essentiel, Cnaf, n° 136

Flevotomou M., Levy H., Matsaganis M. (2010), « *Non take up of Social Benefits in Greece and Spain* », Social Policy & Administration, n° 44 (7), pp. 827-844, Blackwell Publishing Ltd

Fragonard, B. (Présidence), Peltier, M., Rivard, A. (rapporteurs), (2012), « *Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux* », Rapport du groupe de travail

Frick J.R., Groh-Samberg O. (2007), « *To Claim or Not to Claim : Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error* », SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research, n° 53, DIW, Berlin

Fuchs M. (2007), « *Social assistance – no, thanks ? Empirical analysis of non-takeup in Austria* », 2003, Euromod Working Paper n° EM4/07

Gilles M.-O., Legros M. (1995), « *Politiques sociales : l'épreuve de la pauvreté : enquête approfondie auprès de 754 personnes en situation de pauvreté* », (rapport réalisé pour le Conseil Economique et Social dans le cadre d'un programme d'évaluation des politiques de lutte contre la grande pauvreté, voir Geneviève de Gaulle-Anthonioz, *supra*), Credoc

Gurvitch G. (1940), « *Éléments de sociologie juridique* », Dalloz

Hamel M.-P., (2013), « *Politiques d'accès aux droits sociaux : une approche comparée dans trois pays européens* », Informations sociales, Cnaf, n° 178

Hansen H. and Hultin M.L. (1997), « *Actual and potential recipients of welfare benefit with a focus on housing benefits, 1987-1992*, Danish Central Bureau of Statistics, Copenhagen

Hernanz V., Malherbet F., Pellizzari M. (2004), « *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries : A Review of the Evidence* », OCDE

Igas (2012), « *La gestion des aides personnelles au logement par la branche Famille* », in Évaluation des aides personnelles au logement, Rapport thématique n° 3

Insee Ile-de-France (2013), « *Les personnes en difficulté face à l'écrit* », Regards sur, Décembre

Jonas N. (2013), « *Les capacités des adultes à maîtriser des informations écrites ou chiffrées. Résultats de l'enquête PIAAC 2012* », Insee Première, n° 1467

Kaufmann V. (2005), « *Mobilités et réversibilités : vers des sociétés plus fluides ?* », Cahiers internationaux de sociologie, vol. CXVIII, p. 119 – 136

Kayser H., Frick R. (2000) « *Take it or leave it : (Non-) Take-up behaviour of Social Assistance in Germany* », DIW Discussion Paper N° 210, Berlin

Keiser L.R., Soss J. (2006), « *How state environments and policies shape citizen demands* », Political Research Quarterly, Vol. 59, n° 1, pp 133-148

Labarthe J., Lelièvre M. (2013), « *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution* », Drees, Collection études et statistiques

Le Tiec M., Vérité C., « *Les comportements et attentes des allocataires – Enquête de satisfaction 2011* », Dossier d'étude, Cnaf, n° 154

OCDE (2013), « *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013, France – Note Pays – Évaluation des compétences des adultes - Premiers résultats* »

Odenore (2012), « *L'envers de la fraude sociale : le scandale du non-recours aux droits sociaux* », La Découverte

Outin J.-L. (1979), « *Familles et Droits Sociaux - Les modalités d'accès aux prestations familiales* », Rapport pour la Cnaf, ronéot

Marshall T.-H. (1992-1950), *"Citizenship and social class"*, in Marshall T.H., Bottomore T., *Citizenship and social class*, Pluto Press, London

Math A., Oorschot (Van), W. (1996), « *La question du non-recours aux prestations sociales* », *Recherches et Prévisions*, n° 43

Matsaganis M., Paulus A. Sutherland H., (2008), *"The take up of social benefits"*, Research Note, University of Essex

Maurel E. (2012), « *Le non-recours aux prestations sociales : les enjeux révélés par le vécu des usagers* », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, pp. 622 – 627

Mazé A. (2013), « *De la distance géographique à la distance sociale : la question de la mobilité dans les parcours d'accès aux droits sociaux des familles monoparentales* », Master 2, Politiques publiques et changement social, Sciences-Po Grenoble

Mazet P. (2010), « *La non demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible* », *La Vie des Idées.fr*, 1er juin

Mendras H. (1976), « *Les sociétés paysannes, éléments pour une théorie de la paysannerie* », Armand Colin

Mendras H., (1992-1967), « *La fin des paysans ; suivi d'une réflexion sur la fin des paysans, vingt ans après* », Arles, Actes Sud

Mitrakos T., Tinios P. (2005), *"Data and measurement in Greece"*, (Final report to the ExNota research project. Exit from and non-take up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary), voir *supra European Commission*

Moffit R. (1983), *"An economic model of welfare stigma"*, *American Economic Review*, n° 73 (5)

Nguyen H. (2007), « *Les droits et aides connexes au RMI* », mémoire de master 2 Politiques Publiques et Changement Social, Sciences-Po Grenoble

Okbani, N. (2013a). « *L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité* », *Informations Sociales, Cnaf*, n° 178, p. 82–85

Okbani, N. (2013b). « *Le non-recours au RSA activité: Etude exploratoire en Gironde* », *Dossier d'étude, Cnaf*, n° 164

Okbani, N. (2013c), « *Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ?* », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, p. 34–55

Odenore (2011), « *Le non-recours aux droits comme question publique* », *Document de travail de l'Odenore*, n° 12

Oorschot W. (Van) (1996), « *Les causes du non-recours : des responsabilités largement partagées* », Recherches et Prévisions, n° 43, p. 33-49

Oorschot W. (Van). (1996), « *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* », Tisser Studies, Tilburg University Press, Tilburg

Palier B. (2002), « *Gouverner la Sécurité Sociale, les réformes du système français de protection sociale depuis 1945* », Puf

Paugam S. (1991), « *La disqualification sociale* », Puf

Paugam S. (2000), « *Le salarié de la précarité, les nouvelles formes de l'intégration professionnelle* », Puf

Perrier-Cornet P., Blanc M. (2000), « *Pauvreté et RMI dans l'agriculture* », Rapport final au Ministère de l'Agriculture et à la Délégation Interministérielle au RMI

Reinstadler A., 1999, « *Le non-recours à l'Allocation Parentale d'Education. Analyse micro-économique* », Dossier d'Étude, Cnaf, n° 2

Renaudat E., 1986, « *Les bénéficiaires potentiels de l'ancienne allocation parentale d'éducation* », Dossiers Caf, n° 4

Rodrigues C.F. (2008), « *Distribuição do rendimento, desigualdade pobreza : Portugal nos anos 90* », Edições Almedina, Coimbra

Segaud M. (2010-2007), « *Anthropologie de l'espace. Habiter, fonder, distribuer, transformer* », Armand Colin, coll. U sociologie

Sencébé Y. (2004), « *Etre ici, être d'ici. Formes d'appartenance dans le Diois (Drôme)* », Ethnologie française, vol. XXXIV, n° 1, p. 23 – 29

Simon M.-O., 2000, « *Le non-recours aux aides personnelles au logement, enquête exploratoire sur la Caf du Havre* », Dossier d'étude, Cnaf, n° 12

Steck Ph. (1983), « *Prestations familiales : une plus-value en gestion des droits* », Droit social, (11)

Terracol A. (2001), « *Coûts de perception et taux de non-recours aux minima sociaux en France* », Les Cahiers de la MSE, Série blanche, numéro 2002.07

Thirot M. (2013), « *Le non-recours aux aides aux temps libres en Martinique* », Odenore, Document de travail n° 16, mai

Vial B. (2010), « *Mesurer le non-recours : problème politique et question scientifique* », Mémoire de Master, Institut d'Études Politiques de Grenoble

Warin Ph. (2006), « *L'accès aux droits sociaux* », Presses Universitaires de Grenoble, Collection Politique en +

Warin Ph. (2009), « *Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux* », Lien social et Politiques, n° 61, p. 137-146

Warin, Ph. (2010a), « *Le non-recours s'accroît avec le cumul des précarités* », Actualités Sociales Hebdomadaires

Warin Ph. (2010b), « *Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ?* » La vie des idées, 1^{er} juin 2010

Warin Ph. (2010), « *Le non-recours : définition et typologies* », Documents de travail Odenore, n° 1

Warin Ph. (2011), « *Le non-recours par désaccord. Welfare stigma et catégorie du non-recours* », in Jaeger M. (dir.) « *Usagers ou citoyens? De l'usage des catégories en action sociale et médico-sociale* », Dunod

Warin Ph. (2013), « *Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours* », Informations sociales, Cnaf, n° 178

Warlick J.L. (1982), « *Participation of the Aged in SSI* », Journal of Human Resources, vol. 17 (2)

Weber M. (1986) « *Sociologie du droit* », Puf