

# Le fondement des politiques d'accès aux droits dans la branche famille du régime général : le non-recours aux prestations

**Par Nadia KESTEMAN,**

Conseillère technique recherche à la Direction des Statistiques, des Études et de la Recherche de la Caisse nationale des allocations familiales



**Nadia KESTEMAN** est conseillère technique recherche à la Direction des Statistiques, des Études et de la Recherche de la Caisse nationale des allocations familiales. Politiste et juriste, N. KESTEMAN est ancienne élève de l'EN3S [31<sup>e</sup> promotion].

## 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 gestion<sup>1</sup>. 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 potentiels<sup>2</sup>. 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).

## 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 France<sup>3</sup>. 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).

1 - 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.

2 - 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.

3 - 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.



## 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 »<sup>4</sup>. 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.

## Décrire « les » non-recours aux prestations

Les premiers travaux classificatoires sont à l'initiative de la CNAF (MATH et VAN 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 »)<sup>5</sup>.

Notons que l'imputation de la cause du non-recours (usager et institution) n'est pas explicitée par ces typologies. Ainsi, une étude sur les rappels de prestations indiquait ainsi que les deux-tiers de celles-ci trouvaient leur origine dans un défaut d'information de la CAF de la part des allocataires ou d'un tiers (bailleur, Maison Départementale du Handicap). Plus précisément, la moitié des rappels (55 %) trouveraient leur origine, selon cette étude, dans une déclaration tardive de l'allocataire (EGLIN et KESTEMAN, 2005).

## Les explications du non-recours

Les premières explications ont donc 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'utilisateurs dits à faible autonomie administrative dont une enquête de la CNAF a décrit les caractéristiques,

4 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.

5 Voir les résultats présentés dans baromètre du non-recours à Grenoble d'ODENORE, voir infra.

les problèmes d'accès aux droits, et les questions posées par ceux-ci à l'organisation des CAF (CAIZZI et al., 1997)<sup>6</sup>.

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 construits (arbitrage complexité/valeurs/gains). Parmi eux, des personnes qui considèrent les prestations sociales comme une forme d'assistantat ou de charité et préfèrent « se débrouiller » seules ou considèrent 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 VAN ORSCHOOT (1996) concerne essentiellement de 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.

Plus récemment un non-recours par « non envie » a été distingué<sup>7</sup>. 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 ciblée, même aisée 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 qui concerne des personnes qui se désintéressent de leurs droits et qui ne recherchent pas d'informations. Elles peuvent être intégrées ou exclues. Il existe en fait un chevauchement entre non-recours volontaire et involontaire lorsqu'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

6 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<sup>e</sup> place sur 24 parmi les pays de l'OCDE. Dans le domaine des chiffres, 28 % des 16-25 ans ont un faible niveau de compétences (Source : enquête PIAAC, OCDE, Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013, France - Note Pays - Évaluation des compétences des adultes - Premiers résultats, 2013 ; Nicolas JONAS, Les capacités des adultes à maîtriser des informations écrites ou chiffrées. Résultats de l'enquête PIAAC 2012, Insee Première, n° 1467, 2013). Ces résultats sont, en ce qui concerne l'écrit, la lecture, et la compréhension orale, aggravés en Ile-de-France en raison de la proportion importante de personnes nées à l'étranger (enquête Information et Vie Quotidienne, 2011, Insee Ile-de-France, Les difficultés face à l'écrit, Regards sur, décembre 2013).

7 ODENORE (WARIN, 2011).



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, l'ignorance totale (information déficiente sur la prestation) et bien sûr, l'erreur d'appréciation sur l'éligibilité (information déficiente ou calcul erroné, dit « quasi-non recours »).

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 identifie huit « trappes à non-recours ». La notion de « trappe » vise à cerner les grands types d'explications au non-recours : mauvaise image, manque d'information, absence de pro-activité, éligibilité non-perçue, déficit de médiation, complexité, rupture de processus d'instruction, et intérêt faible/concurrence d'une autre prestation. L'originalité de leur approche est également d'avoir identifié ces trappes, pour chaque prestation suivie (RSA socle et activité, et aides au logement, pour les prestations de la branche Famille) durant le parcours d'accès à ces prestations.

L'étude du SGMAP menée en 2012-2013 pour la ministre de la famille 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 plus théoriques 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 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. Plus précisément, le SGMAP propose huit causes de « trappes à non recours » : la mauvaise image de la prestation, le manque d'information sur celle-ci, l'absence de pro-activité de la part de l'utilisateur, l'éligibilité inconnue, un déficit de médiation et d'accompagnement, la complexité de la prestation, la rupture de processus d'instruction et enfin, un faible intérêt pour la prestation ou sa concurrence avec d'autres.

## 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.

## 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, un « quasi-non-recours » (méconnaissance de son éligibilité) ou une abstention, du fait que des parents peuvent ne pas formuler de demande, anticipant un refus<sup>8</sup>. 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.

## 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, et limités dans le temps, pose donc des questions méthodologiques difficilement solvables pour la mesure des taux de non-recours, note Benjamin VIAL<sup>9</sup>. Ceci questionne la pertinence de quantifier 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).

## Les évaluations par prestations

Les évaluations des prestations servies par les CAF sont essentiellement quantitatives. De 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.

8 Ph. WARIN, Le non-recours : définition et typologies, Documents de travail ODENORE, n°1, 2010

9 Benjamin VIAL, Mesurer le non-recours : problème politique et question scientifique, mémoire de stage de master spécialisé, Sciences-Po Grenoble, 2010



## 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 encore 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 auprès du 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 judiciaire ou amiable afin de faire fixer une pension d'entretien pour les enfants à charge de l'allocataire (FERNANDEZ, 2012).

Enfin, une étude qualitative menée pour la CNAF a également porté sur le taux de non recours des allocataires de l'ASF, suite notamment, à 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-type 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 de Meurthe-et-Moselle 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.

## Les aides au logement

L'aide au logement familial (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 à 8 à 12 % des allocataires ceux qui ne la perçoivent pas alors qu'ils y sont 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 social, 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.

## 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 personnelle des minima sociaux, personnes inconnues des 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 économique et social auprès de 754 personnes en « présomption de pauvreté » démontrait qu'une personne sur quatre potentiellement éligibles déclarait ne pas toucher le RMI<sup>10</sup>. À cette

<sup>10</sup> Conseil économique et social, La grande pauvreté: évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté, Paris, Journaux officiels, 1995.



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 avec les aides connexes au RMI et le RSA socle (voir infra).

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 bénéfice de ces droits et aides, et parmi les 50 % restant, une partie (20 % du total des réponses) renvoie à un non bénéfice 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*

Avec 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), le suivi de la montée en charge et l'évaluation de ce dispositif dans le cadre d'un comité national d'évaluation du RSA 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, ...), le non-recours lié à l'institution (choix de la politique de communication, spécificités territoriales) et le non-recours lié à l'usager. Cette étude permet d'interroger la gouvernance d'un dispositif dans le phénomène du non-recours. Les caractéristiques socioéconomiques du territoire influent sur la proportion de non-recours, mais également l'accessibilité des CAF, l'existence de structures d'intervention 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 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 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, percevaient 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 (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.

## Les aides financières individuelles

La question du non-recours aux prestations des CAF n'a pas été étudiée que pour les prestations légales. L'action sociale des CAF a également été étudiée.

Le non-recours aux aides aux vacances familiales est évalué régulièrement par l'association des CAF « VACAF ». En 2011, 58 % des familles bénéficiaires potentiels de l'Aide aux vacances familiales non utilisatrices partent 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 la famille ou à l'étranger. 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, 2013 (aides aux vacances en familles et journées de loisirs collectifs de mineurs, étude quantitative et qualitative - THIROT, 2013). Avec des taux de non-recours beaucoup plus importants, les conclusions sont 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. Soit les familles privilégient les vacances dans la famille ou préfèrent renoncer aux aides pour choisir leur destination. Soit elles anticipent un prix élevé 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 (cela concerne la moitié des allocataires bénéficiaires d'un minimum social).

## Conclusion

L'apparition de nouveaux publics, due au contexte économique dégradé et à une faible « autonomie administrative » renaissante, relance la question du rôle des médiateurs (travailleurs sociaux, agents spécialisés), à une heure où la tendance est à la rationalisation des moyens d'accueil et de contacts. Des études sur les agents d'intermédiation sont donc souhaitables. La simplification des démarches, des procédures et la lisibilité des prestations (subsidiarité, complémentarité, volatilité), mises en lumière par les études précitées, nécessitent sans doute des études d'organisation, relevant de la lutte contre le non recours plus que de sa description.

## Bibliographie

- AVENEL M., DAMON J., « 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, 2003.
- CAZZI A, QUIROGA A., RIONDEL J.-F., « Une enquête sur les usagers des CAF dit 'à faible niveau d'autonomie administrative' », *Recherches et Prévisions*, n°50-51, 1997
- CHAUVEAUD C., MAZET P., WARIN P., « Retour d'expérience sur le Baromètre du non-recours », rapport final, 2013.
- De GAULLE-ANTONIOZ Geneviève, rapport pour le Conseil économique et social, *La grande pauvreté : évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Paris, Journaux officiels, 1995.
- DOMINGO P., PUCCI M., « Les non-recourants au Rsa », *L'Essentiel*, n°124, 2012.
- DOMINGO P., FERNANDEZ V., « Les trajectoires de perception du RSA », *Politiques sociales et familiales*, n°113, septembre 2013
- EGLIN E., KESTEMAN N., « Les rappels de prestations versés par les CAF », *L'Essentiel*, n°37, 2005
- FERNANDEZ V., Paname, le panel des allocataires des CAF : un nouvel outil d'études et d'analyses, *Dossier d'Études CNAF*, n°155, 2012
- Gilles M.-O., LEGROS M., 1995, *Politiques sociales : l'épreuve de la pauvreté : enquête approfondie auprès de 754 personnes en situation de pauvreté réalisée pour le Conseil économique et social dans le cadre d'un programme d'évaluation des politiques de lutte contre la grande pauvreté*, CREDOC

- JOIN-LAMBERT M.-T., 1998
- LABARTHE J. et LELIÈVRE M., 2013, Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution, DREES, collection études et statistiques.
- Simon M.-O., Le Non-recours aux aides personnelles au logement, enquête exploratoire sur la CAF du Havre, Dossier d'études CNAF n°12, 2000.
- MATH A. et W. VAN ORSCHOOT, « La question du non-recours aux prestations sociales », Recherches et Prévisions (ex-Politiques Sociales et Familiales), n°43, 1996.
- MAZÉ A., « 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, 2013.
- MAZET P., « La non demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible », La Vie des Idées.fr, 1er juin 2010.
- NGUYEN H., « Les droits et aides connexes au RMI », mémoire de master 2 Politiques Publiques et Changement Social, Sciences-Po Grenoble, 2007.
- OKBANI N., Le non-recours au RSA activité. Étude exploratoire en Gironde, Dossier d'étude, n°164, 2013.
- REINSTADLER A., Le non-recours à l'APE. Analyse micro-économique, Dossier d'Étude CNAF, n° 2, 1999.
- RENAUDAT E., « Les bénéficiaires potentiels de l'ancienne allocation parentale d'éducation », Dossiers CAF, n°4, 1986
- TERRACOL A., 2001, « Coûts de perception et taux de non-recours aux minima sociaux en France », in Les Cahiers de la MSE, série blanche, numéro 2002.07.
- THIROT M., Le non-recours aux aides aux temps libres en Martinique, ODENORE, Document de travail n°16, mai 2013
- WARIN P., « Le non-recours aux droits comme question publique : innovations dans la production des politiques sociales », communication, Congrès Association Française de Sociologie, 2011.
- WARIN P., « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », Informations sociales, n°178, juillet-août 2013.