

Les non-recourants au Rsa

Fin 2010, plus d'un tiers des éligibles au revenu de solidarité active (Rsa) socle seul et au Rsa socle et activité ne recouraient pas à la prestation. De même, 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.

La méconnaissance du Rsa, ou sa mauvaise connaissance, explique pour l'essentiel le non-recours à la prestation. En revanche, les non-recourants n'évoquent que marginalement un faible intérêt financier de la prestation ou la peur de perdre des droits connexes comme motifs de non-recours.



Environ un tiers des personnes éligibles au revenu minimum d'insertion (Rmi) ou à l'allocation de parent isolé (Api) ne faisaient pas valoir leurs droits¹. La mise en place du Rsa dans ses différentes composantes (encadré 1) s'est-elle accompagnée d'un meilleur recours des éligibles à la prestation ? Les non-recourants au Rsa ont-ils des caractéristiques démographiques et sociales spécifiques qui les distinguent des bénéficiaires ? L'enquête quantitative sur le Rsa (encadré 2) apporte des premières réponses à ces questions. Elle permet en effet à la fois de quantifier l'ampleur du non-recours, de caractériser les non-recourants et enfin d'identifier les raisons de non-recours.

Près de la moitié des bénéficiaires potentiels au Rsa ne l'ont pas demandé

Le taux de non-recours (encadré 3) varie fortement selon les composantes du Rsa. Au dernier trimestre 2010, le taux de non-recours au Rsa socle est de 35 % en moyenne : 36 % pour la composante socle seul et 33 % pour la composante socle et activité. Le taux de non-recours au Rsa activité seul est près de deux fois plus important (68 %). Au total, près de 1,7 millions de personnes éligibles au Rsa au dernier trimestre 2010 n'en étaient pas bénéficiaires, induisant un montant non distribué de l'ordre de 432 millions d'euros².

Dans l'enquête, les montants mensuels de Rsa qui auraient dû être perçus au dernier semestre 2010 sont de l'ordre de 408 euros pour les non-recourants au Rsa socle seul et de 160 euros pour les non-recourants au Rsa activité seul alors que le montant moyen versé aux bénéficiaires s'élève respectivement à 439 euros et 160 euros.

Un non-recours plus fréquent pour les couples et les foyers sans enfant

Quelle que soit la composante du Rsa considérée, le non-recours est plus important pour les couples (62 %) que pour les personnes seules (tableau 1). Les couples, en particulier lorsqu'ils n'ont pas d'enfant, peuvent en effet avoir le sentiment de mieux se débrouiller financièrement (mutualisation des dépenses, économies d'échelle sur les dépenses de logement, etc.)³.

Parmi les personnes seules (avec ou sans enfant), les femmes recourent davantage que les hommes. Avoir des enfants fait diminuer le taux de non-recours pour chaque composante du Rsa. Ainsi, le taux de non-recours passe de 52 % pour les ménages sans enfant à 47 % pour ceux ayant un enfant. L'hypothèse peut être faite que les familles avec enfant(s), notamment celles éligibles à la composante socle du Rsa, sont pour la majorité déjà en relation avec les caisses d'Allocations familiales (Caf) et donc probablement mieux informées sur leurs droits.

Le non-recours au Rsa a tendance à augmenter avec l'âge. Enfin, quelle que soit la composante considérée, le taux de non-recours est plus faible pour les éligibles sans diplôme que pour ceux en ayant un. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées à l'égard de ce constat : le moindre lien aux institutions des plus diplômés, leur croyance plus forte dans le caractère transitoire de leur situation ou encore leur refus plus grand de dépendre de l'aide sociale compte tenu de leur diplôme.

ENCADRÉ 1

Les trois composantes du Rsa

Le revenu de solidarité active (Rsa) est une allocation versée à tout foyer dont les revenus d'activité sont inférieurs à un certain seuil qui dépend de sa composition. En l'absence de revenu d'activité, le Rsa versé dit « socle » permet de compléter les autres revenus du foyer pour atteindre un montant forfaitaire, qui dépend de la composition du foyer. En présence de revenus d'activité, le Rsa octroyé garantit que le foyer perçoive au minimum le montant forfaitaire augmenté de 62 % des revenus d'activité. Selon leur situation, les foyers peuvent percevoir le Rsa « socle et activité » si leur revenu d'activité est inférieur au montant forfaitaire ou bien du Rsa « activité » si leur revenu d'activité est supérieur au montant forfaitaire. Le champ du Rsa « socle » et du Rsa « socle et activité » correspond à l'ancien champ du revenu minimum d'insertion (Rmi) et de l'allocation de parent isolé (Api).

Un non-recours plus marqué en cas d'instabilité de l'éligibilité

Un foyer éligible au Rsa récemment ou sur une courte durée risque davantage de ne pas y recourir. Ainsi, sept foyers sur dix éligibles au Rsa au dernier trimestre 2010 mais qui ne l'étaient pas en mai 2009 n'ont pas déposé de demande de Rsa ; ce n'est le cas que de 45 % des foyers éligibles aux deux dates (tableau 1). Par ailleurs, une proportion importante de non-recourants en décembre 2010 sont devenus non éligibles un trimestre plus tard.

L'instabilité de l'éligibilité peut s'expliquer par des changements professionnels. Ainsi, une personne éligible au Rsa socle retrouvant un emploi au moment de faire sa demande de Rsa peut y renoncer. De fait, 60 % des personnes seules éligibles au titre des revenus des trois mois précédents et en emploi au moment de l'enquête sont non-recourantes contre 32 % de celles restées sans emploi (tableau 1). Le taux de non-recours au Rsa activité seul est, pour sa part, supérieur lorsque les bénéficiaires potentiels sont en contrat à durée indéterminée (Cdi) et/ou à temps plein au moment où ils auraient pu déposer une demande de Rsa.

Un non-recours plus fréquent lorsque les conditions de vie sont relativement moins dégradées

Toutes composantes du Rsa confondues, 48 % des ménages éligibles à bas revenus⁴ (avant Rsa) n'ont pas recours à la prestation contre 70 % des ménages éligibles au-dessus du seuil de bas revenus (tableau 1). La plus grande fréquence du non-recours parmi les foyers éligibles les moins pauvres pourrait s'expliquer par au moins deux facteurs : un intérêt financier moindre de la prestation (dont le montant versé est plus faible quand on a des ressources plus importantes) mais aussi leur sentiment d'avoir moins besoin d'aide que les autres.

Les résultats de l'enquête quantitative permettent d'alimenter cette seconde hypothèse. Les non-recourants déclarent davantage que les bénéficiaires qu'ils s'en sortent financièrement, et moins souvent qu'ils s'imposent des restrictions. En outre, ils ont plus puisé dans leurs économies pour s'en sortir, ce qui sous-entend qu'ils en avaient encore. Enfin, les non-recourants expriment moins fréquemment le sentiment d'être pauvre (42 % contre 62 % des bénéficiaires).

Tableau 1 - Taux de non-recours au Rsa par composante et caractéristiques socio-démographiques des familles éligibles (en %)

		Rsa socle seul	Rsa socle et activité	Rsa activité seul	Ensemble
Ensemble		36	33	68	50
Statut conjugal	. Couple	42	40	73	62
	. Homme seul	40	37	71	49
	. Femme seule	30	23	57	40
Nombre d'enfants à charge	. Sans enfant	43	36	67	52
	. Un enfant	29	23	63	47
	. Deux enfants ou plus	22	33	71	50
Âge du répondant	. Moins de 30 ans	28	32	63	46
	. De 30 à 39 ans	31	35	62	47
	. De 40 à 49 ans	35	29	70	51
	. 50 ans et plus	45	34	74	55
Diplôme (le plus élevé dans un couple)	. Aucun diplôme	33	24	63	42
	. Diplôme inférieur au Bac	35	36	69	52
	. Bac et plus	42	35	68	54
Situation d'éligibilité au Rsa en mai 2009	. Éligible	30	29	63	45
	. Non éligible	60	46	82	70
Type d'emploi au moment de l'enquête pour les foyers éligibles au titre des revenus des trois mois précédents (*)	. Pas d'emploi	32	21	62	33
	. Cdi à temps plein	90	59	78	77
	. Autre emploi à temps plein	63	52	75	68
	. Cdi à temps partiel	61	30	55	50
	. Autre emploi à temps partiel	48	25	36	33
<i>Revenu hors Rsa au-dessus du seuil de bas revenu</i>		32	37	76	70
<i>Revenu hors Rsa en-dessous du seuil de bas revenu</i>		36	32	65	48

(*) Pour les couples, ces catégories correspondent aux situations « aucun emploi », « au moins un emploi en Cdi », au moins un emploi à temps plein (hors Cdi) », « au moins un Cdi à temps partiel (pas d'emploi à temps plein) », « au moins un autre emploi à temps partiel (pas de Cdi ni de temps plein) ».

Source : enquête sur le Rsa, phase téléphonique, Dares, 2011.

Champ : éligibles au Rsa.

La moitié des non-recourants n'a jamais bénéficié du Rsa mais déclare connaître la prestation

En 2011, plus d'un tiers des non-recourants (35 %) connaissent le Rsa car ils l'ont déjà perçu depuis son instauration en juin 2009 (graphique 1). En moyenne, ces non-recourants sont souvent des personnes seules, notamment des hommes, éligibles au Rsa socle. Leurs trajectoires professionnelles sont davantage marquées par des alternances d'emploi et de chômage les conduisant à être périodiquement éligibles au « socle seul » ou au « socle et activité ». Ces changements de situation peuvent être source de confusion et favoriser le non-recours.

En revanche, plus d'un non-recourant sur dix (11 %) n'a jamais touché le Rsa et ne connaît même pas son existence. Il s'agit davantage d'hommes seuls, éligibles au Rsa socle seul, non diplômés et sans emploi à la date de l'enquête.

Plus de la moitié des non-recourants (54 %) n'ont jamais bénéficié du Rsa mais savent son existence : 44 % déclarent connaître « un peu » le Rsa tandis que 20 % mentionnent « bien ou très bien ». La télévision ou la radio est le média principal par lequel ils ont connu la prestation (55 %), devant l'entourage (ami et famille, 22 %) et les administrations et associations (13 %).

Comment les non-recourants appréhendent-ils leur éligibilité ?

Les 54 % de non-recourants connaissant le Rsa sans l'avoir jamais perçu ont été interrogés sur l'appréciation de leur éligibilité à la prestation (graphique 1). Parmi eux :

- 19 % sont convaincus de ne pas pouvoir bénéficier du Rsa. Cette certitude peut tenir au fait qu'ils sont plus nombreux qu'en moyenne à déclarer « bien ou très bien » connaître le Rsa. Il s'agit plus fréquemment de couples, de jeunes âgés de moins de 30 ans et de foyers vivant au-dessus du seuil de bas revenus ;
- 35 % n'excluent pas d'être éligibles au Rsa soit parce qu'ils ont même la conviction de pouvoir en bénéficier (7 %) soit

Enquête quantitative sur le Rsa, 2010-2011

Dans le cadre des travaux du comité d'évaluation du Rsa, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, a réalisé une enquête auprès de personnes à revenus modestes, visant à appréhender la connaissance du Rsa et les conditions de vie des membres des foyers repérés comme éligibles au Rsa, à décrire la situation des bénéficiaires de la prestation, et à étudier le phénomène de non-recours.

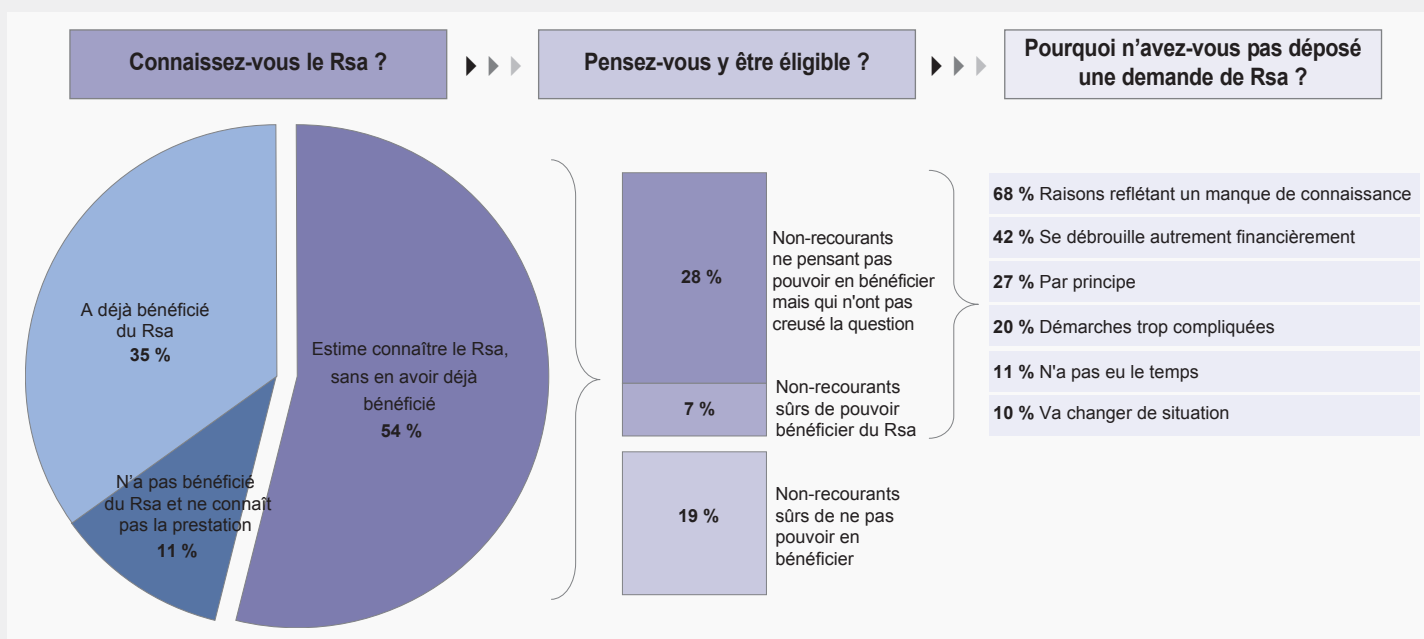
L'enquête s'est déroulée en deux phases. La première a été réalisée fin 2010, au téléphone, auprès de 15 000 foyers sélectionnés à partir de leur déclaration fiscale (de revenus et de taxe d'habitation) comme ayant des revenus faibles en 2008. La seconde, en face-à-face, a été menée début 2011 auprès de 3 300 personnes tirées parmi les répondants de la première phase repérés comme éligibles au Rsa.

parce qu'ils pensent ne pas pouvoir le percevoir, mais sans en être sûrs faute d'avoir creusé la question (28 %).

Les raisons de non-dépôt d'une demande de Rsa

Parmi les 35 % de non-recourants qui n'ont jamais bénéficié de la prestation, tout en connaissant son existence et sans exclusion de pouvoir la percevoir, les deux tiers (68 %) mentionnent néanmoins, comme raisons de non-dépôt d'une demande de Rsa, une certaine méconnaissance du dispositif et de ses conditions. En particulier, près du tiers (30 %) pensent que le Rsa est destiné aux personnes sans emploi et la même proportion ne sait comment effectuer les démarches.

Graphique 1 - Connaissance de la prestation, perception de son éligibilité, motifs de non dépôt d'une demande : questions posées aux non-recourants



Source : enquête sur le Rsa, phase face à face, Dares, 2011.

Note de lecture : la question portant sur la connaissance de la prestation a été posée à l'ensemble des non-recourants. La question portant sur la perception de son éligibilité a été posée aux 54 % de non-recourants connaissant la prestation et ne l'ayant jamais perçue. La question portant sur les motifs de non dépôt d'une demande de Rsa (plusieurs réponses possibles) a été posée aux 35 % de non-recourants connaissant la prestation, ne l'ayant jamais perçue et n'excluant pas de pouvoir y être éligible.

L'enquête quantitative sur le Rsa a été spécifiquement conçue pour reproduire un test d'éligibilité à cette prestation. Ainsi, il est possible, pour chaque répondant à l'enquête, de confronter deux informations : l'éligibilité théorique au Rsa de son foyer au regard des revenus et de la situation familiale déclarés et le bénéficiaire réel de la prestation (variable déclarée par la personne enquêtée). Le croisement de ces deux informations permet de distinguer quatre populations : les foyers éligibles au Rsa au vu des déclarations à l'enquête et bénéficiaires de la prestation (**e.b.**), les foyers ni éligibles, ni bénéficiaires (**ne.nb**), les foyers « non-recourants », éligibles au Rsa mais non bénéficiaires (**e.nb**) et enfin les foyers n'étant pas éligibles au Rsa mais déclarant en bénéficiaire (**ne.b**). Cette étonnante dernière catégorie, représentant 524 foyers dans l'enquête, soit 11 % des bénéficiaires, peut résulter d'une erreur de déclaration de la personne au moment de l'enquête, d'une situation de régularisation liée à un recours antérieur, ou d'une approximation du test d'éligibilité de l'enquête*.

Compte tenu de l'incertitude concernant les causes d'inéligibilité de certains bénéficiaires, ceux non éligibles ont été exclus de l'analyse. Ainsi, le taux de non-recours utilisé rapporte la population éligible au Rsa non bénéficiaire et n'ayant pas déposé de demande à l'ensemble de la population éligible selon la formule suivante :

$$\text{Taux de non-recours} = (\text{e.nb-demandeurs}) / (\text{e.nb} + \text{e.b.})$$

(*) Le calcul de l'éligibilité par les caisses d'Allocations familiales (Caf) étant particulièrement complexe, un certain nombre d'hypothèses ont dû être apportées pour le test : la neutralisation et le cumul intégral (augmentation du droit au Rsa pendant trois mois) ne sont pas pris en compte ; la prise en compte des indemnités journalières de Sécurité sociale, des primes exceptionnelles et du forfait logement dans ce calcul a été simplifiée. Voir l'annexe 1 du rapport du Comité national d'évaluation pour plus de détails (Domingo, Pucci, 2012).

Les motifs de non-dépôt d'une demande reflétant un manque de connaissance sont davantage évoqués par les non-recourants éligibles au Rsa activité seul, ayant des enfants et ceux en couple.

Un peu plus de quatre non-recourants sur dix n'excluant pas d'être éligibles au Rsa n'ont pas déposé de demande parce qu'ils déclarent « se débrouiller autrement financièrement ». Il s'agit davantage d'hommes seuls et de foyers éligibles au Rsa socle et activité.

Un peu plus d'un quart des non-recourants interrogés n'ont pas fait valoir leurs droits pour une raison de principe : ils n'ont « pas envie de dépendre de l'aide sociale, de devoir quelque chose à l'État ». Ce motif va souvent de pair avec le fait de déclarer « ne pas être intéressé par la prestation » et « se débrouiller autrement financièrement ».

La complexité que représentent les démarches peut parfois être un frein au recours. Ainsi, un cinquième des non-recourants n'excluant pas d'être éligibles n'ont pas fait

la demande au motif que « les démarches sont trop compliquées » sans que l'on puisse savoir si ce jugement est porté par des personnes s'étant effectivement renseignées sur ces démarches ou s'il s'agit de jugements d'ordre général sur les démarches administratives.

Le « manque de temps pour faire les démarches » n'est avancé que par 11 % des non-recourants n'excluant pas d'être éligibles pour expliquer leur absence de demande. De même, l'anticipation d'un changement de situation est également peu citée (10 %). En revanche, le faible intérêt financier de la prestation ou la peur de perdre des droits connexes apparaissent comme des motifs marginaux.

Pauline Domingo ■

avec la collaboration de Muriel Pucci

Cnaf - Dser

■ Notes

(1) Terracol A., 2002, *Coûts de perception et taux de non-recours aux prestations sous conditions de ressources*, **Les cahiers de la Mse**, série blanche, n° 2002.07.

(2) Cette évaluation, tout comme celle de la perte pour les ménages, induite par le non-recours, est légèrement surestimée, car elle ne tient pas compte du fait que le Rsa activité est déduit de la prime pour l'emploi à laquelle peuvent prétendre certains des non-recourants.

(3) Voir par exemple l'étude de Philippe Cordozzo sur les liens entre structures familiales, pauvreté monétaire et précarité ressentie (*Les liens entre structures familiales et précarité*, in **Portraits de familles**, sous la direction de Arnaud Régnier-Loillier, 2009)

(4) Le seuil de bas revenus est une mesure approchée du seuil de pauvreté monétaire, disponible dans les fichiers des Caf. Le seuil de bas revenus correspond à 60 % du revenu médian et s'élève pour l'année 2010 à 956 euros mensuels par unité de consommation.

■ Pour en savoir plus

- ▶ Bourguignon F., 2011, *Comité national d'évaluation du Rsa, Rapport final*.
- ▶ Cazain S. et Siguret I., 2011, *Le nombre d'allocataires du Rsa au 31 décembre 2010, l'e-ssentiel*, n° 108.
- ▶ Cazain S. et Siguret I., 2012, *Le nombre d'allocataires du Rsa fin mars 2011, l'e-ssentiel*, n° 123.
- ▶ Domingo P. et Pucci M., 2012, *Le non-recours au revenu de solidarité active et ses motifs, annexe n° 1 du rapport du Comité national d'évaluation du Rsa*.

Directeur de la Publication
Hervé Drouet
Directrice de la rédaction
Christine Chambaz
Directrice adjointe de la rédaction
Delphine Chauffaut
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrede
Maquettiste
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769