



HAL
open science

Le non-recours au RSA activité: étude exploratoire en Gironde

Nadia Okbani

► **To cite this version:**

Nadia Okbani. Le non-recours au RSA activité: étude exploratoire en Gironde. Dossier d'étude CNAF. 2013, pp.160. halshs-00862801

HAL Id: halshs-00862801

<https://shs.hal.science/halshs-00862801>

Submitted on 16 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DOSSIER D'ÉTUDE

164

J
U
I
N

2013



Nadia Okbani

Le non-recours au RSA activité

Etude exploratoire en Gironde

Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde

Table des matières

REMERCIEMENTS	5
AVANT PROPOS.....	6
INTRODUCTION –	9
1 – Les enjeux de la prise en compte et de l’analyse du non-recours au droit	9
1.1 – Qu’est-ce que le non-recours au droit ?	9
1.2 – L’importance du non-recours dans l’évaluation des politiques publiques	9
1.3 – Le non-recours au droit : cause et conséquence de la pauvreté.....	11
2 – Cadrage de l’étude	11
2.1 – Contexte de l’étude	11
1.2 – Objectifs de l’étude	13
PARTIE 1 - METHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	15
1 - Phase exploratoire	15
1.1 – Des recherches documentaires.....	15
1.2 – Des entretiens de recherche.....	15
1.3 – Des requêtes internes et de l'analyse de données	16
2 - Une expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA	17
2.1 – L'élaboration d'une requête identifiant des bénéficiaires potentiels de RSA	17
2.2 – Les objectifs de l'expérimentation	17
2.3 – Le protocole expérimental.....	18
2.4 – Les limites de l'expérimentation	18
2.5 – La requête d'éligibilité testée par la Caf	20
2.6 – La population de l'expérimentation dans le champ de l'étude	20
3 - Une enquête téléphonique auprès des non-recourants passifs	21
3.1 – Les objectifs de l'enquête téléphonique	21
3.2 – La méthodologie de l'enquête téléphonique	21
3.3 – Les limites de l'enquête téléphonique.....	21
4 - Une analyse comparative de la gouvernance du RSA dans plusieurs Caf	22
4.1 – Les objectifs de l'étude comparative.....	22
4.2 – La méthodologie de l'étude comparative.....	23
4.3 – Les limites de l'étude comparative	24

PARTIE 2 - LES RESULTATS DES DIFFERENTES ENQUETES	25
1 - Le non-recours : une question à nuancer	25
1.1 – Objectivation des chiffres sur le non-recours	25
1.2 – Temps nécessaire à la montée en charge d'un dispositif	28
1.3 – Parallèle avec la montée en charge du RMI	31
2 - Les résultats de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels	
de RSA activité	33
2.1 – Les typologies de réactions issues de l'expérimentation.....	33
2.2 – La recherche d'information sur le RSA	35
2.3 – De la demande de RSA à l'ouverture de droit.....	37
2.4 – Les montants des droits RSA.....	40
2.5 – Du non-recours au sur-recours.....	41
2.6 – Différentes approches analytiques.....	45
2.7 – Les conclusions de l'expérimentation	47
3 - Les résultats de l'enquête téléphonique auprès des non-recourants "passifs"	49
3.1 – La connaissance du RSA	49
3.2 – La démarche de (non)recours au droit.....	52
3.3 – Les freins liés à une connaissance très approximative du RSA	57
3.4 – Le non-recours par complication.....	59
3.5 – Les freins psychologiques	61
3.6 – Les conclusions de l'enquête téléphonique	63
4 - Les résultats de l'enquête comparative sur la gouvernance du RSA	64
4.1 – Le contexte territorial, paramètre influant sur le recours au droit	64
4.2 – Le partenariat et la gouvernance du RSA.....	66
4.3 – La communication sur le RSA.....	72
4.4 – La recherche de bénéficiaires potentiels : entre nécessité d'information	
et contraintes de gestion	76
4.5 – Les conclusions de l'étude comparative sur la gouvernance du RSA.....	83
PARTIE 3 - LES FACTEURS EXPLICATIFS DU NON-RECOURS AU RSA ACTIVITE	86
1 - La complexité du dispositif comme vecteur de non-recours : une logique	
consubstantielle à l'offre ?.....	86
1.1 – Le RSA : une prestation synchrétique	86
1.2 – L'instabilité du dispositif.....	88
1.3 – Le formulaire de demande de RSA, frein à l'accès au droit.....	92
1.4 – Le RSA, un dispositif complexe à comprendre	94
1.5 – Le non-recours au droit comme questionnement autour de la	
pertinence de l'offre	95
2 - L'influence de l'action institutionnelle sur le non-recours : entre la mission	
de l'accès au droit et les contraintes de gestion.....	97
2.1 – Les politiques de communication déployées sur le RSA	97
2.2 – Les choix de communication, méconnaissance et confusions sur le	
RSA : vers une analyse de la connaissance et de la compréhension du	
RSA activité.....	100
2.3 – Les stratégies locales d'accès au droit.....	104

3 - Le bénéficiaire potentiel de RSA activité, ses représentations et son comportement au cœur du non-recours.....	108
3.1 – La méconnaissance et les confusions sur le RSA	109
3.2 – Des représentations aux comportements de non-recours volontaire : les freins à l'acceptation d'appartenance à la "catégorie institutionnelle" des "travailleurs pauvres".....	110
3.3 – La démarche de demande de RSA au cœur du non-recours par complication.....	113
3.4 – Le calcul coût / avantage de la demande de RSA.....	115
3.5 – La démarche de (non) recours.....	116
CONCLUSION -	118
BIBLIOGRAPHIE.....	121
TABLE DES TABLEAUX.....	123
TABLE DES GRAPHIQUES.....	123
ANNEXES.....	124
1 – L’information envoyée aux allocataires.....	124
2 – Le questionnaire de l’enquête téléphonique.....	125
3 – La grille d’analyse de la gouvernance du RSA	129
4 – Le tableau récapitulatif des expériences des Caf	143
5 – Le formulaire de demande de RSA	148
6 – Les tableaux récapitulatifs des différentes formes de non-recours.....	154

Remerciements

Je tiens à remercier Jean-Louis Haurie et Pierre-Yves Pacifico, ancien Directeur et actuel Directeur Adjoint de la Caf de la Gironde de m'avoir confié cette étude, de m'avoir écouté, conseillé, appuyée et soutenu dans ces recherches sur le non-recours au RSA activité.

Un grand merci à Philippe Guillet et Robert Lafore pour leur accompagnement tout au long de cette étude, leur soutien et leurs précieux conseils.

Je tiens à remercier également le personnel de la Caf de la Gironde qui s'est investi dans cette étude et tout particulièrement Benoît Vinkel pour son investissement et son expertise dans la construction et le suivi de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité, Mathieu Joerger pour son travail sur l'enquête téléphonique et l'enquête sur la gouvernance du RSA et Annie Glize pour son attention et ses conseils. Je tiens également à saluer la contribution de Fanny Bevilacqua, alors stagiaire à la Caf de la Gironde, à cette étude notamment concernant l'enquête téléphonique et l'enquête sur la gouvernance du RSA.

Je tiens également à remercier les professionnels de la Cnaf qui ont contribué à cette étude et tout particulièrement Nathalie Fourcade et Stéphane Donné qui m'ont conseillé et qui ont porté ce travail au sein du Comité National d'Evaluation du RSA.

Toute ma gratitude va également aux Caf qui ont pris part à cette étude dans le cadre de l'enquête comparative sur la gouvernance du RSA et l'accès au droit.

Merci également à toutes les personnes extérieures rencontrées dans le cadre de ces recherches et tout particulièrement Philippe Warin pour ses conseils dans la conduite de cette étude.

Avant-Propos

Construit sur la base des questionnements soulevés dans le rapport de la Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté (Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale, 2005), le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été élaboré en réponse aux insuffisances d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI et sur un cadre conceptuel qui se veut novateur (Borgetto & Lafore, 2009). Le RSA est un nouveau minimum social qui remplace le RMI pour les personnes sans activité professionnelle (RSA socle), l'allocation parent isolé (API) pour les monoparents sans activité (RSA majoré) et les anciens dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi pour les « travailleurs pauvres » (intéressement et déduction de la Prime Pour l'Emploi¹) dont les revenus du travail sont faibles (RSA activité). Ce dispositif poursuit un triple objectif. Il se veut distributif, luttant contre la pauvreté des travailleurs à bas salaires ; incitatif, créant un écart entre revenus d'activité et minima sociaux afin d'inciter à la reprise d'emploi; et de simplification, rendant plus lisible le système de solidarité. Les conditions d'éligibilité au RSA dépendent notamment de la composition familiale du foyer, des revenus et du statut professionnel des demandeurs. Il touche une population plus large que les deux minima sociaux précédemment versés (API et RMI). Dans la mise en place de ce dispositif, les regards sont donc tout particulièrement tournés vers le volet « activité » qui intervient comme l'innovation majeure de cette nouvelle loi, faisant en grande partie appel à un nouveau public peu ou pas connu des services des Caf.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi généralisant le RSA en juin 2009, la Caf de la Gironde, comme toutes les Caf de France métropolitaine, a pris en charge la mise en œuvre de cette nouvelle prestation. Selon les estimations de la Cnaf d'octobre 2008, la Caf de la Gironde devait s'attendre à traiter environ 46 200 dossiers de bénéficiaires du RSA « activité seul² » dont environ 24 500 étaient connus de la Caf au titre d'une autre prestation et 21 700 non connus des services de la Caf. En décembre 2009, on comptait environ 9 600 bénéficiaires du RSA activité seul soit un taux de montée en charge³ de 20,8 % par rapport aux estimations. L'écart important entre l'estimation du nombre de RSA activité potentiel et le nombre de bénéficiaires effectifs soulève de nombreuses interrogations. Ce phénomène est observé au niveau national même si l'on constate qu'il est plus ou moins prononcé d'un département à l'autre.

La Convention d'Objectifs de Gestion 2009-2012 passée entre l'Etat et la Cnaf a fourni de nombreuses orientations quant au suivi et à l'évaluation de la prestation RSA en terme de conduite de changement, d'évaluation des politiques déployées et de la qualité de service ainsi que de recherche d'allocataires potentiels du RSA. La Cnaf met l'accent sur la participation des Caf à l'élaboration et à l'évaluation des politiques mises en œuvre par la Branche afin de renforcer les capacités d'observation, d'expertise et de recherche. L'objectif visé est de rendre l'offre de service plus lisible et de meilleure qualité afin de garantir des réponses adaptées, un accès rapide aux droits permettant de « *créer les conditions favorables à l'autonomie, à l'insertion sociale et professionnelle des personnes et des familles* »⁴.

¹ Le RSA étant déduit de la Prime pour l'emploi « *Pour les impositions établies au titre de 2009 et des années suivantes, le montant total de la PPE accordée au foyer fiscal est minoré des sommes perçues au cours de l'année civile par les membres de ce foyer fiscal au titre du RSA, à l'exclusion des montants correspondant à la différence entre le montant forfaitaire du RSA (dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge) et les ressources du foyer prises en compte pour apprécier le droit au RSA* » sur le <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/informations-pratique>, consulté le 10 mai 2010

² Les bénéficiaires du RSA activité dit « activité seul » sont ceux pour lesquels les revenus d'activités sont supérieurs au montant de RSA socle qu'ils pourraient percevoir s'ils n'avaient pas de revenus d'activité. A ce titre ils ne touchent pas de composante socle du RSA.

³ Par taux de montée en charge ou taux de non-recours, on entend le niveau de montée en charge d'un droit par rapport à ce qui était prévu. C'est-à-dire au nombre de bénéficiaires actuels par rapport aux estimations.

⁴ Article 1 COG 2009-2012

Au regard des exigences de la COG et de la faible montée en charge du RSA, la Caf de la Gironde, soucieuse de sa mission d'accès aux droits, décide de réaliser une étude pour mieux appréhender les raisons du non-recours au droit du RSA activité. Ce travail de suivi et d'évaluation du RSA vise à analyser les causes de ce phénomène de non-recours, en saisir le contexte et les leviers influents. Il s'agit par-là de mieux comprendre les freins à la demande de RSA pour être en mesure d'initier des actions favorisant l'accès au droit.

Titulaire d'un master recherche en science politique (« action publique et gouvernance territoriale ») obtenu à Science Po Bordeaux en 2009, cette étude m'a été confiée dans le cadre d'un stage de sept mois au sein de la Caf de la Gironde (de mars à septembre 2010). Elle a associé différents professionnels de la Caf (responsable du pôle étude, chargé d'études statistiques, chargé d'études sociales, responsable du système d'information, conseiller technique prestations, etc.) et de la Cnaf. Cette étude a retenue l'attention du Comité National d'Evaluation du RSA qui s'y réfère plusieurs fois dans le cadre de ses différents rapports d'évaluation (2010 et 2011). Elle a fait l'objet d'un certain nombre de préconisations pour favoriser le recours au RSA activité. Dans ce dossier d'étude ces recommandations ne seront pas abordées en tant que telles car il s'intéresse plus particulièrement à la méthodologie, aux résultats et aux enseignements de cette recherche-action sur le non-recours au RSA activité. Les données présentées dans ce dossier d'étude reprennent les principaux éléments du rapport d'études et les données datent de 2010 même si certaines parties ont été légèrement aménagées.

Note de lecture du document

La première partie développe la méthodologie déployée pour comprendre le phénomène de non-recours au RSA activité. La deuxième partie reprend les principaux résultats obtenus dans le cadre des différentes enquêtes menées : l'analyse des données, l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité, l'enquête téléphonique et l'étude sur la gouvernance du RSA. Dans le rapport d'étude initial, ces différents travaux étaient présentés sous forme d'annexes. Dans ce dossier d'étude un chapitre particulier sur les résultats des enquêtes menées leur est consacré. Cela permet de mieux saisir d'où proviennent les informations et le raisonnement qui est développé dans la dernière partie sur les enseignements de l'étude. Cette dernière partie s'inscrit dans une perspective analytique de recherche. Elle reprend et articule les différents éléments de connaissance du phénomène, récoltés par le biais des divers travaux menés, pour construire une analyse transversale du non-recours au RSA activité.

Nadia Okbani

Doctorante en science politique au Centre Emile Durkheim
Chargée d'études et de recherche à la Caf de la Gironde

nadia.okbani@cafbordeaux.cnafmail.fr

nadiaokbani@yahoo.fr

Quelques données sur la Caf de la Gironde

Au 31 décembre 2012 la Caf de la Gironde compte 278 236 allocataires bénéficiaires d'au moins une prestation. 684 280 personnes sont concernées par les prestations légales versées par la Caf, ce qui représente environ 45,5 % de la population du département.

Au total en 2012, c'est 1 429,5 millions d'euros qui ont été versés aux allocataires du département. Le nombre d'allocataires a augmenté de 1,3 % en un an, soit à un rythme moins important que les années précédentes (augmentation annuelle moyenne de 2,1% entre 2008 et 2011). En décembre 2011, 57 842 allocataires avaient leurs ressources constituées pour plus de la moitié de prestations Caf. Cette population représentait alors 26 % des allocataires hors étudiants et personnes âgées (population de référence pour le calcul). A cette même date, 83 200 allocataires dont 41 500 avec des enfants, vivaient sous le seuil de bas revenus (soit respectivement 37,4 % et 28,2 % des allocataires hors étudiants et personnes âgées). Grâce aux prestations versées par la Caf 31 500 allocataires (dont 15 800 avec enfants), soit 74 700 personnes couvertes, franchissaient le seuil de bas revenus (seuil fixé à 982 euros pour les ressources 2010 soit 60 % de la médiane du niveau de vie mesuré par le RUC).

L'année 2012 est marquée par une forte augmentation du nombre de bénéficiaires de RSA (+ 5,4 %) et comme les années antérieures, des prestations liées au handicap (AAH + 4,1 % et AEEH + 5,5 %). Après un ralentissement de la croissance du nombre de bénéficiaires de RSA en 2011, l'augmentation est soutenue en 2012. Le nombre de bénéficiaires du RSA socle seul a même augmenté de 8,4 % au cours de l'année, alors que le nombre de bénéficiaires du RSA activité stagne.

Introduction

Cet important différentiel entre les potentiels bénéficiaires du RSA et les bénéficiaires effectifs de cette prestation amène à s'interroger sur le phénomène de « non-recours au droit », défini comme « toute personne éligible à une prestation et qui ne la perçoit pas, qu'elle que soit la raison ». Nous allons revenir sur les enjeux de l'étude du non-recours et préciser ce que se propose d'analyser cette recherche sur le non-recours au RSA activité.

1 – Les enjeux de la prise en compte et de l'analyse du non-recours au droit

Le non-recours et son analyse ne sont pas nouveaux dans le champ des politiques sociales et familiales. Étudié dans les pays anglo-saxons (*non-take-up*), il a été introduit en France et au sein de la Branche Famille de la Sécurité Sociale par Antoine Math et Wim Van Oorschot dans le cadre du n°43 de la *Revue Recherches et Prévisions* de mars 1996. Le phénomène est alors présenté comme un grave problème de politique sociale révélateur de dysfonctionnement d'une politique. Il implique une injustice fondamentale en raison de l'inégalité créée entre les citoyens et une inefficacité de l'action publique. Le non-recours constitue par là un des éléments centraux à prendre en compte dans l'évaluation des politiques sociales (Math & Van Oorschot, 1996). Aujourd'hui, l'observatoire du non-recours aux droits et aux services (ODENORE) du laboratoire PACTE de Grenoble consacre d'ailleurs toutes ses recherches à ces questions.

1.1 – Qu'est-ce que le non-recours au droit ?

L'éligibilité à des prestations sociales est le critère à partir duquel la notion de non-recours a été construite. Des règles de droit déterminent qui est éligible et qui ne l'est pas. Ces règles formelles portent sur une diversité de paramètres, comme la composition familiale, l'âge, les ressources, mais également les statuts officiellement reconnus et contrôlés qui ouvrent l'accès à des droits. Elles définissent les populations éligibles et les conditions de l'accès à l'offre publique. Il est alors possible de calculer des taux de non-recours à partir du différentiel entre population potentiellement éligible, et population éligible et effectivement bénéficiaire. Concrètement on ne peut parler de non-recours et le mesurer que lorsqu'une population potentiellement éligible est identifiée. Il est en général difficile d'estimer, et *a fortiori* d'identifier, des publics cibles de façon précise. C'est d'ailleurs une des principales difficultés de l'étude du non-recours.

Comme le souligne Philippe Warin (Directeur de recherche CNRS, co-fondateur de l'Odenore), le non-recours existe partout, simplement par le fait qu'**aucune offre n'a de public contraint et captif**. Par exemple d'autres domaines que celui des prestations sociales sont concernés par le non-recours comme celui de la santé (retards et abandons de soins, d'inobservance de prescriptions) ou encore de la justice, de la police, des transports ou de l'énergie. D'une part, l'offre publique, quelle qu'elle soit, n'a jamais d'usager contraint, elle n'est jamais obligatoire. D'autre part, des alternatives existent la plupart du temps, si bien qu'il n'y a pas non plus d'usager captif.

1.2 – L'importance du non-recours dans l'évaluation des politiques publiques

La notion de non-recours fait appel à la perception, aux représentations et opinions qu'a une société de l'offre publique. Elle permet de **questionner l'effectivité de l'offre mais également sa pertinence**, c'est-à-dire son sens pour les (non) usagers. Comme le souligne Philippe Warin « *la question du non-recours sert à rendre plus explicite et davantage opérationnelle la préoccupation gestionnaire de l'effectivité de l'offre de prestations financières (impacts prévus/impacts réels)*. D'une façon

générale, la prise en compte de cette question est liée au besoin récurrent de savoir si l'offre atteint bien les populations à qui elle est destinée»(Warin, 2010a). En quelque sorte, l'analyse du non-recours remet en question la marchandisation de cette offre et mesure sa réception ou non réception par la société civile. Ainsi, le **non-recours est non seulement un enjeu gestionnaire**, comme il fut pensé au départ, mais aussi une **question politique**. La dimension politique du non-recours s'exprime aussi bien quand il signale un *désintérêt* ou un *désaccord* avec ce qui est proposé, que lorsqu'il est l'effet d'*impossibilités*, aussi variées soient-elles.

Le travail sur le non-recours implique d'interroger fondamentalement l'offre publique, l'adéquation entre le besoin et la demande du public, ainsi que les moyens déployés pour permettre aux usagers de faire leur demande et ouvrir un droit. L'analyse de ce phénomène intervient donc comme un **indicateur d'évaluation de la performance et de la pertinence d'un dispositif, du système administratif qui le déploie tout comme des caractéristiques, des besoins et des représentations du public qui le reçoit**. Le non-recours est une question centrale dans la mesure où il entend analyser, mettre en lumière et expliquer plusieurs phénomènes concernant un dispositif. Il soulève des interrogations pouvant mettre à mal certains paramètres d'un système dans une optique d'évaluation et d'optimisation de l'action publique en soulevant des hypothèses d'analyse de ce type :

- *Le dispositif lui-même n'est pas pertinent ou n'est pas perçu comme pertinent par la société et le public cible* : il semblerait alors judicieux de se reposer des questions tant sur son principe que sur sa forme (objectifs, besoin du public cible, mode d'action...) :
 - o il s'agirait alors d'un problème de fond soit :
 - le dispositif est mal construit
 - le dispositif est mal perçu et/ou mal accepté par l'opinion
 - le dispositif n'est pas pertinent et n'a pas d'utilité sociale dans le sens où il ne correspond pas aux besoins des publics visés
- *La montée en charge fait face à des difficultés* : autrement dit, il faudrait en analyser les raisons et voir quelles sont les méthodes qui pourraient être déployées pour optimiser sa mise en œuvre :
 - o il s'agirait d'un problème de déploiement méthodologique dû au dispositif lui-même ou aux institutions qui le pilotent et le mettent en place

Le travail sur ce phénomène vise non seulement à mesurer le non-recours mais surtout à le « rendre audible »(Mazet, 2010) c'est-à-dire à interroger l'« invisible » pour pouvoir l'expliquer et prendre les décisions en conséquences. Cette invisibilité constitue le principal obstacle structurel méthodologique et pratique d'une telle analyse. L'objectif étant de pouvoir donner du sens et de la cohérence à ces situations de non-recours souvent complexes et multicausales embrassant de très nombreux facteurs, tant individuels qu'institutionnels. Un non-recours par méconnaissance (du dispositif ou de sa potentielle éligibilité) n'a pas le même sens qu'un *non-recours volontaire* et choisi (refus de l'offre, de son coût, de ses principes), et ne fera pas appel, par la suite, aux mêmes dispositions. La démarche de (non) recours constitue en soi un rapport social à l'offre publique et aux institutions qui la servent qui mérite d'être analysé de manière constructive : « *De plus en plus appropriée par les acteurs publics, la prise en compte du non-recours sert aussi bien à opérationnaliser une approche administrative de la pauvreté économique qu'à reconnaître la nécessité d'une approche compréhensive mettant les individus au centre de la définition de l'offre publique.*»(Warin, 2009).

La notion de non-recours intervient depuis peu comme un indicateur fondamental de suivi et d'efficacité dans l'évaluation des politiques publiques⁵ et peut servir de levier pour repenser l'offre publique, pour améliorer son effectivité et sa pertinence.

1.3 – Le non-recours au droit : cause et conséquence de la pauvreté

Nous l'avons évoqué, l'attribution des droits sociaux n'a rien d'automatique et est soumise à des critères d'éligibilité et des démarches administratives conditionnant l'ouverture et le renouvellement des droits. Les **difficultés d'accès aux prestations et aides sociales sont analysées depuis longtemps comme une cause possible de la pauvreté**(Warin, 2009). En effet, des regards sociologiques révèlent des aspects plus subjectifs du non-recours renvoyant aux difficultés des individus à aller vers les institutions prestataires et à accéder à leurs droits. Les travaux de recherche menés sur cette question insistent sur des aspects liés, d'une part, au contenu des politiques, à leurs fonctionnements réglementaires et organisationnels, mais aussi aux représentations et pratiques des prestataires. D'autre part, elles portent sur l'environnement social des individus (non) recourants et plus particulièrement à certaines dimensions comme l'isolement ou la responsabilité familiale allant au-delà des variables habituellement remarquées pour mesurer les inégalités sociales (capital social, culturel et humain). On observe une accumulation de situations de non-recours au-delà du seul domaine des prestations sociales pour certaines catégories socioéconomiques avec par exemple l'enchaînement des problématiques de l'exclusion du travail (Alain Touraine), des précarités sociales (Robert Castel) et des sécessions urbaines (Jacques Donzelot), comme celles de la mobilité/accessibilité de l'offre publique et des discriminations. Etant donné le positionnement socioéconomique d'une majorité de non-recourants, le non-recours peut être considéré comme une des causes de l'augmentation des inégalités d'inclusion sociale à étudier (Warin, 2010a).

Les travaux de recherche menés montrent que ces non-recours peuvent être mesurés et surtout affinés en tenant compte de multiples explications : non-connaissance par manque d'information ; non-réception par abandon, rejet, inattention ou dysfonctionnement ; non-demande par refus ou retrait. L'accès aux droits n'est donc pas considéré comme un fait acquis, mais au contraire comme un fait problématique en raison des multiples obstacles qui jalonnent les parcours des ayants droit potentiels, depuis la définition ou la création d'un droit social jusqu'aux modalités de mise en œuvre et de médiatisation de l'offre (processus, procédures et ressources), en passant par la situation de l'utilisateur effectif ou potentiel qui tente de l'exercer (Warin, 2009). Ainsi, la diversité des non-recours renvoie-t-elle à la multiplicité de ses causes. C'est ce que nous allons analyser sur la mise en place du RSA activité.

2 – Cadrage de l'étude

2.1 – Contexte de l'étude

Le RSA constitue un nouveau dispositif politique dans le paysage français. Il intervient sur différents tableaux puisqu'il se substitue à plusieurs dispositifs et notamment le complément de revenus pour une catégorie de personnes que l'on qualifie de « travailleurs pauvres » (RSA « socle et activité » et RSA « activité seul »). Par travailleurs pauvres, on entend des personnes en emploi dont les ressources liées à l'activité professionnelle ne leur permettent pas de dépasser le seuil de pauvreté⁶.

⁵ Indicateur hérité en partie des orientations prises suite à la loi sur les finances publiques (LOLF, août 2001)

⁶ Le seuil de pauvreté est défini par l'Insee et Eurostat en valeur relative correspond à un revenu inférieur à 60 % du revenu médian de la population française et varie en fonction de la composition familiale.

Si la « bascule », passage du RMI et de l'API au RSA dans ses volets socle et majoré s'est bien déroulée, observant une très légère augmentation du nombre d'allocataires⁷, le volet activité, lui, fait l'objet d'une montée en charge lente soulevant de nombreuses interrogations. En l'occurrence en décembre 2009, soit six mois après le lancement du RSA, on observait un taux de couverture de 20,8 %⁸ par rapport aux estimations qui avaient été faites par la Cnaf. En comparant la Caf de la Gironde à d'autres Caf, on observe que le phénomène est national mais néanmoins plus ou moins prononcé selon les départements allant de 14 % pour la Caf de Rodez à 33 % pour la Caf de Cambrai. En comparant les Caf identiques à celle de Bordeaux en terme de nombre d'allocataires et de charge, on observe également des différences, comme le montre le tableau qui suit.

Tableau 1 - Montée en charge du RSA activité par rapport aux estimations de la Cnaf

Caf	Bénéficiaires effectifs de RSA activité	Estimation de bénéficiaires potentiels			montée en charge
	31/12/2009	Connus des Caf	non connus des Caf	Total	
Nice	5 704	17 307	14 474	31 781	17,9 %
Créteil	6 505	20 204	14 751	34 955	18,6 %
Cergy	5 651	16 141	14 048	30 189	18,7 %
Melun	5 844	14 744	16 345	31 089	18,8 %
Strasbourg	5 979	15 861	14 756	30 617	19,5 %
Grenoble	4 950	12 322	12 857	25 179	19,7 %
Toulouse	7 634	22 103	16 485	38 588	19,8 %
Paris	11 934	40 041	19 433	59 474	20,1 %
Rennes	5 269	12 101	14 151	26 252	20,1 %
Rhône*	10013	27 899	21 691	49 590	20,2 %
Nîmes	6 038	18 897	10 541	29 438	20,5 %
Hérault*	8861	27 163	15 829	42 992	20,6 %
Bordeaux	9 619	24 690	21 651	46 341	20,8 %
Nantes	7 669	18 553	18 365	36 918	20,8 %
Toulon	6 929	18 730	14 156	32 886	21,1 %
Marseille	16 010	48 594	25 784	74 378	21,5 %
Seine maritime*	9 717	26 074	18 939	45 013	21,6 %
Rosny	13 977	35 688	21 377	57 065	24,5 %
Nanterre	8 480	19 388	14 198	33 586	25,2 %
Nord*	27 361	67 154	39 769	106 923	25,6 %

Territoires qui ont expérimenté le RSA

* Départements composés de plusieurs Caf au moment de l'étude (2010)

Source : données Cnaf, Dser sur les estimations et le nombre de bénéficiaires effectifs du RSA activité dans les Caf

⁷ Notamment du fait d'extension des conditions d'attributions de l'API au RSA, mais aussi du fait du passage automatique, des non-recourants ont été intégrés systématiquement

⁸ Ce chiffre est obtenu en analysant la proportion de bénéficiaires effectifs du RSA activité en décembre 2009 par rapport aux estimations de bénéficiaires potentiels faites par la Cnaf sur le territoire. Il en va de même pour le tableau qui suit.

La question du non-recours suscite fortement l'intérêt du Comité National d'Évaluation du RSA (CNE RSA), instance chargée du suivi analytique et de l'évaluation de la montée en charge du dispositif, et composée de représentants de Conseil Généraux, de l'Etat, des organismes payeurs et de personnalités qualifiées. Il initie notamment le lancement d'une étude de la Dares, début 2010, dont des modules de questions portent pour la première fois sur le non-recours dans une enquête publique nationale.

2.2 – Objectifs de l'étude

Étant donné les enjeux politiques et gestionnaires fondamentaux que représente le non-recours, il est intéressant d'avoir un regard analytique sur le dispositif pour comprendre pourquoi il y a du non-recours au RSA activité. Dans cette étude, nous chercherons à répondre à la question suivante : **Pourquoi y-a-t-il de non-recours au RSA activité ?**

Il s'agira donc d'analyser, de comprendre et de caractériser les divers facteurs qui ont favorisé cette situation de non-recours, qu'ils soient d'ordre contextuel (contexte socioéconomique et montée en charge d'un dispositif), structurel (construction du RSA et structure de sa mise en application), institutionnel (gestion du dispositif RSA par la Caf et les différents acteurs institutionnels) ou comportemental (situations et stratégies des allocataires). Pour cela, nous questionnerons l'influence qu'ont le fonctionnement du dispositif lui-même et les institutions qui le déploient sur le non-recours. Nous interrogerons également les situations, comportements et représentations des (non) usagers ou allocataires potentiels du RSA activité, public invisible à rendre audible.

L'étude s'inscrit dans une démarche hypothético-déductive et s'articulera autour de trois hypothèses de base que l'on cherchera à vérifier :

- Les bénéficiaires potentiels ne se sont pas encore manifestés par « méconnaissance » du dispositif ou de leur propre éligibilité, c'est-à-dire :
 - o Ils ne connaissent pas ou peu le dispositif, par manque d'information institutionnelle ou par isolement (peu ou pas de réseaux sociaux)
 - o Ils n'ont pas conscience de faire partie du public cible et de pouvoir bénéficier du RSA activité car ils ne s'identifient pas à des « travailleurs pauvres »
- Les bénéficiaires potentiels n'ont pas recours au RSA par « complication » (difficulté à saisir le système par rapport à leur situation et/ou manque de temps)
Ils connaissent le dispositif, s'identifient comme public cible, souhaiteraient en bénéficier mais :
 - o Ils ont une mauvaise compréhension du fonctionnement du dispositif et des acteurs à contacter
 - Par incompréhension, résignation, négligence
 - Par craintes des indus et des contraintes (DTR, droits et devoirs)
 - o Difficultés d'accès aux droits
 - Public actif donc peu disponible
 - Public précaire sujet à de nombreuses instabilités professionnelles
 - Situation structurelle d'augmentation de la charge de travail de Caf et conjoncturelle d'afflux des demandes provoquant une baisse de la qualité de service de la Caf pouvant dissuader
- Les bénéficiaires potentiels n'ont pas recours au RSA « volontairement » par non-demande (stratégie consciente ou inconsciente)

Ils connaissent le dispositif, s'identifient comme public cible mais ne souhaitent pas en bénéficier :

- Peu d'attractivité monétaire du RSA par rapport aux démarches de demande et de maintien dans le dispositif
- Peur des contrôles et des indus
- Par principe de précaution : attente des effets du RSA
- Volonté d'indépendance par rapport à l'assistance publique : obstacles psychologiques :
 - Ne veulent pas dépendre de « services sociaux »
 - Ne veulent pas de contraintes et d'obligations
 - Crainte de la stigmatisation

Pour répondre à cette question et vérifier ces hypothèses explicatives du non-recours au RSA activité différents travaux d'investigations ont été menés. Dans une première partie nous exposerons le cheminement méthodologique de cette recherche action. Pour cela nous précisons les différents terrains d'enquête conduits et les méthodes mobilisées pour traiter cette question du non-recours. Nous présenterons donc la phase exploratoire, l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels qui a été menée ainsi que l'enquête téléphonique auprès de non-recourant au RSA activité. Et enfin l'enquête comparative sur la gouvernance du RSA dans douze importantes Caf de France.

Dans une seconde partie, nous exposerons les résultats de ces différents travaux conduits qui apportent des éclairages sur le phénomène de non-recours au RSA activité. Nous présenterons le travail préliminaire d'objectivation du non-recours au RSA activité. Pour cela, nous analyserons les estimations du nombre de bénéficiaires et leur méthodologie d'élaboration puisqu'elles constituent le point de référence servant de base pour parler de non-recours au RSA activité. Nous comparerons également la montée en charge du RSA avec celle du RMI pour voir si nous pouvons constater des similarités ou des éléments de réponse à ces questions. Puis, nous reviendrons sur les principaux résultats de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité, de l'enquête téléphonique auprès des non-recourants « passifs » et de l'étude comparative sur la gouvernance du RSA.

Dans une dernière partie, nous analyserons au regard des différents travaux d'investigation conduits, les raisons du non-recours au RSA activité. Nous décomposerons ces causes ou éléments explicatifs du non-recours en trois parties, correspondantes aux différents vecteurs de non-recours aux droits que nous avons identifiés, à savoir : **la structure et le fonctionnement du dispositif lui-même** - non-recours lié au dispositif, **la gouvernance institutionnelle différenciée du RSA** - non-recours lié à l'institution et **les situations et stratégies des bénéficiaires potentiels** - non-recours lié à l'usager.

Pour répondre à cette problématique et aux différentes hypothèses avancées, plusieurs terrains d'étude ont été mobilisés. Nous allons les détailler ici afin de mieux cerner ce sur quoi nous sommes appuyés pour alimenter notre réflexion sur les raisons du non-recours : méconnaissance, complication, volontaire, et les différentes entités à l'origine de ce non-recours : le dispositif, la gouvernance institutionnelle du dispositif et l'utilisateur.

1 – Phase exploratoire

1.1 – Des recherches documentaires

Afin d'analyser au mieux le phénomène de non-recours au RSA activité, un travail de recherche documentaire a été effectué sur différents domaines. D'une part, il s'agissait de prendre connaissance de la littérature scientifique issue de recherches menées sur le non-recours, notamment en étudiant les travaux de l'ODENORE. Puis plus précisément, prendre connaissance des différents travaux réalisés par la Cnaf sur le non-recours et l'accès au droit ou par les Caf sur le non-recours au RSA activité.

D'autre part, tout un travail d'appropriation du fonctionnement du RSA à la Caf de la Gironde a été fait afin d'identifier les moyens, les données et les documents disponibles pour travailler sur le sujet; ainsi, des textes législatifs, des conventions, des rapports d'activité, des études ont pu nourrir cette réflexion. L'objectif étant de disposer des éléments documentaires nécessaires sur le RSA pour pouvoir objectiver la montée en charge du dispositif, et identifier les paramètres pouvant influencer sur une démarche de recours aux droits qu'ils soient d'ordre comportementaux, contextuels, structurels ou institutionnels. Les sources étaient donc diverses : documents de la Caf et de la Cnaf, du Conseil Général de la Gironde, de l'Observatoire Girondin de la Précarité et de la pauvreté (OGPP), de l'Insee, etc.

1.2 – Des entretiens de recherche

Pour mener cette étude, des entretiens ont été conduits⁹ auprès de divers professionnels de la Caf¹⁰. Il s'agissait de mobiliser leurs connaissances et leur expérience des allocataires, du dispositif et de l'institution pour pouvoir enrichir cette recherche, la construire collectivement et cerner les enjeux organisationnels de l'accès au droit. Ces entretiens ont permis à la fois de soulever des questions, de pointer différents éléments pouvant influencer sur le non-recours au RSA et de construire des outils de mesure et d'analyse du non-recours.

Des rencontres avec des professionnels de la Cnaf travaillant sur l'évaluation du RSA à la Dser, ayant travaillé sur la montée en charge du dispositif à la Dpfas ou à la mise en œuvre de la communication sur le RSA à la Direction de la Communication ou encore ayant travaillé sur le non-recours ont largement permis d'orienter et de nourrir ces recherches.

⁹ Voir la liste des personnes rencontrées pour cette étude

¹⁰ Direction générale, responsable du pôle études transversales et écoute client, chargés d'études statistiques, chargés d'études sociales, consultante interne, direction des prestations, responsables secteur des prestations, responsables de la plateforme téléphonique, techniciens conseils, responsable d'action sociale, responsable du système d'information, contrôleur de gestion ...

Des rencontres ponctuelles avec des professionnels du Conseil Général de la Gironde, de l'Ogpp, de Pôle Emploi, de l'Insee ou encore de la Dares à l'occasion de la participation à des groupes de travail du CNE RSA ont également permis d'alimenter ces recherches. Et pour finir les échanges avec différents universitaires ou chercheurs travaillant sur la protection sociale (Robert Lafore), le non-recours (Philippe Warin) et la pauvreté (Nicolas Duvoux) ont permis d'apporter des réflexions théoriques et orientations méthodologiques sur la conduite de cette recherche.

1.3 – Des requêtes internes et de l'analyse de données

Afin de vérifier certaines sous-hypothèses et en fonction des opportunités d'analyses et des contraintes imposées par le système d'information, des requêtes internes ont pu être formulées par Benoît Vinkel, chargé d'études statistiques de la Caf de la Gironde. Il s'agissait d'une part de requêtes contextuelles sur les caractéristiques des bénéficiaires du RSA, et d'autre part de requêtes d'investigations écrites pour répondre à des questions sur le dispositif.

Analyse des bénéficiaires du RSA

Une requête a été écrite pour déterminer la part des allocataires déjà connus de la Caf et à quels titres et ceux non connus de la Caf constituant ainsi des nouveaux allocataires entrés à la Caf au titre du RSA. L'objectif était d'objectiver les estimations de la montée en charge du RSA activité en fonction des estimations faites par la Cnaf. On cherchait à voir quelles sont les caractéristiques des actuels bénéficiaires du RSA activités à savoir : âge, sexe, situation familiale, revenus de RSA, types de prestations perçues. Mais nous cherchions aussi à comprendre si la communication sur le dispositif a été suffisamment large pour toucher ces non-usagers des Caf.

Une autre requête a été écrite pour déterminer la part des anciens bénéficiaires de la PSA qui ont aujourd'hui ouvert un droit au RSA. Cela nous permettait d'une part de voir s'il s'agissait du même public, d'autre part de voir si cette prime avait par la suite favorisé le recours au droit ou généré du sur-recours concernant le RSA activité.

Analyse du sur-recours

Nous avons écrit une requête interne pour mesurer l'évolution du sur-recours dans le temps. L'objectif était d'observer son évolution et ses causes (non ouverture de droit à quel titre) pour essayer de comprendre comment interpréter ce phénomène qui s'inscrit en contradiction avec le non-recours constaté¹¹. On cherche par-là à voir s'il s'agit d'un phénomène ponctuel de démarrage ou s'il est voué à perdurer.

Analyse des suspendus

On constate un nombre important de suspendus par rapport au RMI. Ce principe de suspension a été prévu pour maintenir l'allocataire dans le dispositif et s'inscrire au plus proche de sa situation. On peut se demander quelles sont les causes de ces suspensions. Mais nous pouvons également nous interroger sur le fait que ces suspensions constituent en soi une preuve de la complexité du système qui semble difficile d'appropriation pour les allocataires. Pour le vérifier, nous avons réalisé une requête interne visant à observer l'évolution du nombre de suspendus dans le temps et les raisons de ces suspensions.

¹¹ Nous avons également prévu de nous intéresser plus particulièrement au profil de ces sur-recourants et de comparer le sur-recours du RSA activité avec une autre prestation mais cela semblait difficilement envisageable étant donné les particularités du dispositif RSA.

Différentes raisons ont été détectées : avant d'entrer dans le RSA (suspension en attente de droit RSA), suspension pour formation professionnelle, suspension avant de sortir du système (suspension transitoire vers la sortie du RSA par exemple pour ressources trop élevées) ou encore suspension avant de réintégrer le RSA (exemple pour oubli de l'envoi de la DTR)¹². Ces deux requêtes n'ont pas donné de résultats très significatifs car nous avons peu de recul et mériteraient d'être reprises dans quelque temps.

2 – Une expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA

2.1 – L'élaboration d'une requête identifiant des bénéficiaires potentiels de RSA

Cette recherche sur le non-recours au RSA activité nous a amené à réfléchir aux moyens dont nous disposons, en interne, à la fois pour tester les hypothèses explicative du non-recours et pour identifier et informer de façon ciblée les allocataires (« connus de la Caf », c'est-à-dire déjà allocataire) sur le dispositif et leur potentielle éligibilité au RSA activité. Dans le cadre de ce questionnement un groupe de travail composé d'un chargé d'études, d'une conseillère technique prestation, de la responsable du système d'information et de la stagiaire en charge de cette étude a réfléchi à la manière dont les informations contenues dans les fichiers allocataires des Caf pourraient être mobilisées pour essayer de repérer des bénéficiaires éligibles au RSA activité. Une requête interne permettant d'estimer le droit au RSA activité des allocataires a été formulée sur la base des derniers revenus annuels connus (ressources 2008), des prestations perçues et de la situation professionnelle familiale actuelle des allocataires puisque les fichiers de la Caf contiennent des données sur les ressources et les prestations entrant en jeu dans le calcul du droit au RSA. Dans le cadre des contraintes du système d'information, cette requête d'éligibilité vise à identifier, parmi l'ensemble des allocataires de la Caf de la Gironde, ceux qui auraient potentiellement un droit au RSA.

2.2 – Les objectifs de l'expérimentation

Dans l'optique de tester la pertinence de cette requête interne, d'analyser les comportements de (non) recours de ces bénéficiaires potentiels suite à une campagne d'information, la Caf de la Gironde a décidé d'expérimenter une démarche concrète d'information ciblée sur des bénéficiaires potentiels identifiés par la requête d'éligibilité au RSA. L'idée était d'observer les réactions des bénéficiaires potentiels à un message qui les informe sur le RSA et leur indique qu'ils font partie du public cible. Nous cherchions par-là à vérifier nos hypothèses de cause du non-recours à savoir le non-recours par « méconnaissance » du dispositif ou la non identification au public cible, le non-recours par « complication » ou « le non-recours volontaire ». Il s'agissait alors d'identifier dans quelles proportions :

- Les allocataires n'ont pas tenu compte de ce courrier
- Les allocataires ont entamé des démarches d'information (test d'éligibilité, appel téléphonique, envoi de courrier ou de mail, visite au point d'accueil)
 - o Non-recours par « *méconnaissance* » et « *complication* »
- Les allocataires ont déposé une demande de RSA
 - o Non-recours par « *méconnaissance* »
- Les allocataires ont ouvert un droit au RSA
 - o Non-recours par « *méconnaissance* »

¹² Si l'on observe que le taux de suspension est particulièrement élevé par rapport à d'autres prestations nous pourrions en conclure que : les bénéficiaires ont du mal à se livrer aux contraintes liées à cette prestation, autrement dit la Déclaration Trimestrielle de Ressources et que cette difficulté peut représenter un frein à l'adhésion ou au maintien des allocataires dans le dispositif qui serait alors perçu comme trop compliqué ou trop contraignant et qui, à terme, risque de maintenir ou de provoquer du non-recours.

2.3 – Le protocole expérimental

La requête interne d'éligibilité au RSA activité a détecté mi-mai 2010 environ 11 300 allocataires de la Caf potentiellement éligibles au RSA activité. Nous avons construit un échantillon de 2 543 foyers (soit environ 22 %) représentatifs de cette population globale de bénéficiaires potentiels de RSA détectés dans nos fichiers¹³. Les bénéficiaires potentiels non sélectionnés servent de « population témoin » pour la comparer à l'« échantillon expérimenté ». L'échantillon a été construit par stratification selon les situations familiales¹⁴ et les estimations du montant du droit¹⁵ au RSA, mais également dans un souci de répartition géographique de points d'accueils physiques de rattachement pour éviter des flux de visites trop importants suite à l'envoi.

L'expérimentation a pris la forme d'un envoi de 1 021 mails le 28 mai et 1 522 courriers les 31 mai et 1^{er} juin 2010 à l'échantillon expérimenté. Nous avons choisi d'utiliser ces deux modes d'information, pour voir lequel est le plus efficace et si des caractéristiques spécifiques s'en dégagent. Les courriers et courriels, réalisés avec la collaboration du service communication, présentaient le dispositif RSA et informaient les allocataires de leur éventuelle éligibilité au RSA activité¹⁶. Pour le courriel, ils étaient accompagnés d'un document d'information sur le RSA en PDF¹⁷ ainsi que d'un lien vers le test d'éligibilité RSA du site www.caf.fr. Pour le courrier, d'un livret d'information sur le RSA¹⁸ ainsi que d'une demande de RSA. Ce mailing a été suivi, deux semaines après, (le 12 juin) d'un envoi de SMS auprès de ceux dont le numéro de téléphone était connu et autorisé à l'usage par l'allocataire, soit 309 sur un fixe, 430 sur un fixe ou un portable et 1 135 sur un portable. Ce SMS servait de « piqûre de rappel » invitant à faire le test d'éligibilité.

L'évaluation de l'impact de l'expérimentation était prévue sur la base de l'entrepôt des données SID à partir de différents critères nous permettant d'étudier l'évolution de la situation des allocataires. Il s'agit de données identifiées : sur le www.caf.fr, le test d'éligibilité positif ou négatif identifié, le contact téléphonique, la visite sur point d'accueil Caf, la demande de RSA déposée, la demande RSA traitée, le droit au RSA ouvert, le droit au RSA suspendu pour diverses causes.

2.4 – Les limites de l'expérimentation

La construction même de la requête, l'élaboration de l'expérimentation et l'évaluation comportent plusieurs limites qui doivent être prises en compte dans l'analyse des résultats et leurs interprétations.

Pour la requête, nous travaillons sur la base des derniers revenus annuels transmis à savoir les ressources de 2008. D'une part, les situations des foyers ont pu fortement évoluer de 2008 à 2010, dans un contexte de crise économique et du fait des répercussions qu'elle a pu générer sur l'activité et les revenus des ménages. D'autre part, il faut prendre en considération que l'on s'appuie sur la base de revenus annuels, ce qui lisse les éventuelles fluctuations trimestrielles de ressources.

¹³ Fichiers stats mensuels (Fre)

¹⁴ Personne seule sans enfant - personne seule avec enfant(s) - couple sans enfant - couple avec enfant(s)

¹⁵ Ventilation du montant RSA : 6 à 49 euros - 50 à 99 euros - 100 à 200 euros - + de 200 euros

¹⁶ Voir le courrier et le courriel en annexe

¹⁷ Voir le document en annexe

¹⁸ Identique à celui du mail mais en format papier

Ensuite, dans la construction de l'expérimentation même ; il est important de souligner que la démarche auprès des deux échantillons (courrier et mail) représentatifs des bénéficiaires potentiels du RSA activité identifiés par la requête n'est pas exactement la même. En effet, dans le cas de l'échantillon « courrier » la Caf a fait le choix de joindre des demandes de RSA, facilitant ainsi la demande par rapport à ceux de l'échantillon « mail » qui doivent faire la démarche de se procurer une demande de RSA. Cela peut constituer un biais méthodologique induisant des répercussions sur le comportement des deux échantillons, tant sur la prise de contact avec la Caf que sur la demande de RSA ou l'ouverture de droit.

Il est important de noter que les données que nous allons présenter et analyser sont établies sur la base de 88 % de demandes de RSA traitées au moment de l'écriture du rapport d'évaluation. Il est fort probable que par la suite d'autres droits au RSA activité issus de cette expérimentation soient ouverts soit suite à de nouveaux traitements de dossiers, soit par l'envoi de compléments de dossier (par exemple par oubli d'envoi de la déclaration trimestrielle de ressources [DTR] par l'allocataire). De plus, même après neuf semaines d'observation, nous recevions toujours significativement plus de demandes de RSA activité chez la population sollicitée que chez la population témoin, ce qui veut dire que les retombées de l'expérimentation n'étaient pas tout à fait finies au moment de la rédaction du rapport d'évaluation.

En ce qui concerne l'analyse des effets de l'expérimentation sur la prise de contact avec les services de la Caf, trois limites supplémentaires ont été constatées :

Il est possible que les allocataires aient déjà pris contact avec les services de la Caf à propos du RSA avant la période d'observation de l'expérimentation :

- Les contacts considérés (connexion web, test d'éligibilité positif ou négatif, contact téléphonique, visite sur point d'accueil physique Caf) sont **uniquement les contacts où les allocataires se sont identifiés**¹⁹. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que toutes les visites effectuées auprès des permanences Caf par des allocataires de la population témoin comme de la population expérimentée ne peuvent pas être prises en compte étant donné que ces lieux d'accueil ne sont pas équipés d'outils permettant de les identifier. Il est donc possible que l'évaluation sous-estime le nombre de contacts pris.
- Nous partons du **principe pour l'échantillon que tous contacts avec la Caf sont pris au titre du RSA**. Les écarts considérables entre les contacts pris par la population témoin (contacts minimales) par rapport à l'échantillon expérimenté (nombreux contacts) nous confirment que cette hypothèse est plausible.

¹⁹ Ce qui exclue donc tous les contacts téléphone et Internet où les allocataires ne se sont pas identifiés.

2.5 – La requête d'éligibilité testée par la Caf

La Caf de la Gironde a testé sa propre requête en vérifiant sa capacité à détecter les droits au RSA. Pour ce faire, elle a fait tourner la requête de simulation du droit RSA sur le fichier mensuel de décembre 2009 pour comparer les résultats aux données consolidées de décembre 2009.

La requête trouve 77 % des bénéficiaires effectifs de RSA :

- **80 % des RSA socle seul**
- **67 % des RSA activité**

Parmi les dossiers que la requête identifie comme bénéficiaires de RSA, 43 % bénéficient réellement du RSA socle seul, 12 % du RSA activité, 8 % sont suspendus ou ont déjà été suspendus et 36 % n'ont pas de droit ouvert et constituent donc les bénéficiaires potentiels.

Parmi les dossiers que la requête identifie comme bénéficiaires de RSA activité, 17 % bénéficient réellement du RSA socle seul, 23 % du RSA activité, 10 % sont suspendus ou ont déjà été suspendus et 49 % n'ont pas de droit ouvert.

2.6 – La population de l'expérimentation dans le champ de l'étude

Tableau 2 - La population de l'expérimentation

	Nombre d'allocataires des échantillons	Nombre d'allocataires dans le champ d'étude
Total échantillon	2 543	2 409
Courrier	15 22	1 471
Mail	10 21	938
<i>Témoin</i>	<i>87 08</i>	<i>8 630</i>
<i>Témoin avec mail</i>	-	<i>3 952</i>

Sources : Caf de la Gironde, Septembre 2010

Sur les 2 543 mailings envoyés, 2 409 foyers ont reçu l'information²⁰ dont 1 471 contactés par courrier et 938 contactés par mail pour une population témoin de 8 630 foyers dont 3 952 disposant d'un mail. En ce qui concerne la « piqûre de rappel » par téléphone, au total sur les 1 874 messages téléphoniques envoyés (vocaux ou écrits) 1 679 ont été reçus dont plus de 1 000 sur un téléphone portable. Nous reviendrons sur les résultats de l'expérimentation dans le chapitre suivant.

²⁰ On soustrait les personnes qui n'ont pas reçu l'information ou qui ont ouvert un droit RSA avant le début de l'expérimentation.

3 – Une enquête téléphonique auprès des non-recourants passifs

Dans cette expérimentation nous avons été surpris de trouver 47,5 % de non-recourants passifs, qui n'ont manifesté aucune réaction suite au mailing les informant sur le dispositif RSA (ni prise de contact identifiée avec les services de la Caf, ni dépôt de demande de RSA). Ces comportements de non-recours de bénéficiaires potentiels de RSA activité supposément informés soulèvent des interrogations. Nous avons souhaité aller plus loin pour vérifier nos hypothèses en réalisant une enquête téléphonique auprès de ce public.

3.1 – Les objectifs de l'enquête téléphonique

Cette étude a donc pour objectif de comprendre le non-recours au droit du RSA activité des bénéficiaires potentiels identifiés par la requête et qualifiés de « passifs ». C'est-à-dire qu'elle cherche à comprendre pourquoi, après la réception d'un courrier personnalisé présentant le RSA et la potentielle éligibilité, les non-recourants n'ont pas eu de réaction : ni de recherche d'information identifiable par nos services, ni de dépôt de demande de RSA. Par cette enquête téléphonique, nous chercherons à savoir si les non-recourants passifs ne connaissent toujours pas le RSA ou ne s'identifient toujours pas comme des bénéficiaires potentiels (non-recours par méconnaissance), si ils ne demandent pas le RSA par complication (non-recours par complication) ou s'il s'agit d'un choix éclairé (non-recours volontaire). L'idée étant également d'avoir une approche plus qualitative des raisons de ces non-recours pour mieux comprendre dans quel contexte s'inscrivent ces comportements de non-recours en terme de situation socio-professionnelle et familiale, de capital cognitif sur le RSA, de représentations sociales et d'opinion.

3.2 – La méthodologie de l'enquête téléphonique

Suite à l'envoi du courrier les informant sur le dispositif, 48 % des allocataires dits les « passifs » n'ont pas réagi (au bout de neuf semaines). Un listing de 450 personnes a donc été dressé et 151 bénéficiaires potentiels ont été interrogés au cours du mois d'août 2010, soit environ deux mois après la réception du courrier. Lors de l'entretien téléphonique un test d'éligibilité était réalisé pour savoir si les répondants étaient bien effectivement non recourant, pour leur signifier en direct leur éligibilité et recueillir leurs réactions.

Le questionnaire a été élaboré sur la base des hypothèses de recherche²¹. Il visait à interroger la connaissance du RSA, les représentations et images sociales du dispositif et de ses bénéficiaires et le sentiment d'éligibilité. Il cherchait également à questionner la réception du courrier informatif et la réaction de ses destinataires. Et enfin il interrogeait sur les raisons du non-recours au RSA et sur les montants qui seraient attendus pour en faire la demande et si à la suite de cet entretien, ils comptaient faire une demande de RSA.

3.3 – Les limites de l'enquête téléphonique

L'échantillon s'est fait sur la base de la requête de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité. Comme nous l'avons déjà évoqué, celle-ci a ses propres limites puisqu'elle ne peut identifier qu'environ 77 % des bénéficiaires du RSA et est basée sur les ressources 2008 alors même qu'il s'agit d'un public en situation de précarité dont la situation peut évoluer rapidement. Il est important d'en tenir compte et il est fort probable que des personnes identifiées comme non-recourants « passifs » ont en fait déjà cherché de l'information sur le RSA avant l'envoi du mailing ou l'ai fait sans s'être identifié. Il est également probable que leur situation a évolué depuis 2008 et que ces personnes ne peuvent plus effectivement bénéficier du RSA activité.

²¹ Le questionnaire administré lors de l'enquête téléphonique est disponible en annexe

Ensuite, il est important de souligner que cet échantillon interrogé n'est pas représentatif du non-recours en général étant donné qu'il s'agit du public connu de la Caf mais aussi supposé déjà informé sur le RSA étant donné qu'il a reçu le mailing. Les conclusions de l'étude sont donc à prendre avec précaution étant donné que sur la totalité des non-recourants (connus et non connus de la Caf), le non-recours par méconnaissance, et dans une moindre mesure par complication, doit être bien plus important.

Enfin comme dans toute enquête téléphonique quelques réponses peuvent être biaisées du fait que l'enquêteur est perçu comme faisant parti de la Caf. Il est donc possible que l'enquête comporte des biais d'auto complaisance²², d'autant plus que l'enquête apporte de nombreuses informations et modifie le niveau de connaissance du répondant sur le RSA.

4 – Une analyse comparative de la gouvernance du RSA dans plusieurs Caf

4.1 – Les objectifs de l'étude comparative

Suite à l'entrée en vigueur du RSA en juin 2009, les Caf ont mis en place les dispositions nécessaires pour organiser le traitement de cette nouvelle prestation. Du fait de la libre administration des collectivités territoriales et des libertés d'initiatives et stratégiques même des Caf, nous ne sommes pas sans savoir que la montée en charge d'un tel dispositif s'est fait de manière différente d'une Caf à l'autre. La richesse du partenariat avec le Conseil Général, l'ampleur de sa collaboration et des délégations ainsi que l'investissement de moyens dédiés ou d'initiatives particulières sont propres à chaque département. Or, il en découle que dans la montée en charge de ce dispositif, on observe des disparités entre les différents départements en ce qui concerne le non-recours au RSA activité. Comme nous avons pu le voir, l'écart entre l'estimation du nombre de RSA activité potentiel et le nombre de bénéficiaires qui ont fait valoir leurs droits à ce jour n'est pas le même pour tout le monde. On peut se demander pourquoi certains départements ont été plus rapides que d'autres dans la montée en charge du RSA activité. Cela nous amène à nous interroger sur les paramètres organisationnels qui sont à l'origine de ces disparités aboutissant à des « performances » divergentes en termes d'accès aux droits. Ce qui revient alors à formuler **l'hypothèse que la gouvernance du RSA et les stratégies des Caf, en fonction des territoires dans lesquels elles interviennent, ont une influence sur le non-recours au droit**. On part du principe que le non-recours au RSA n'est donc pas uniquement de la responsabilité du potentiel usager mais également de la responsabilité des institutions qui le mettent en œuvre. Par gouvernance, nous entendons organisation collective des différents aspects d'un dispositif, géré et organisé par différents acteurs qui travaillent en interaction.

Dans l'optique de vérifier cette hypothèse et de comprendre quels sont les choix et les contextes organisationnels favorisant ou freinant la démarche de recours au droit, il nous a semblé intéressant de procéder à une étude comparative entre plusieurs Caf consécutives de France ayant eu des résultats de montée en charge du RSA activité différents. Cette étude cherche à analyser l'impact de la gouvernance du RSA et des stratégies organisationnelles des Caf sur le phénomène de non-recours. Elle vise donc à identifier et caractériser les paramètres locaux qui semblent avoir une influence sur le recours au droit du RSA au regard des résultats de montée en charge.

Cette enquête sur la gouvernance du RSA vient donc décliner les différentes hypothèses constituant le fondement de cette étude sur le non-recours du point de vue des responsabilités de l'institution. C'est-à-dire qu'elle pose les questions suivantes :

²² Tendance à s'attribuer la causalité de sa réussite à ses qualités propres (causes internes) et ses échecs à des facteurs ne dépendant pas d'eux (causes externes), afin de maintenir une image positive de soi.

- En quoi la gouvernance du RSA a pu provoquer du non-recours par méconnaissance (du dispositif ou de sa potentielle éligibilité) ?
- En quoi la gouvernance du RSA a pu provoquer du non-recours par complication ?
- En quoi la gouvernance du RSA a pu provoquer du non-recours volontaire ?

Plusieurs hypothèses de recherche seront donc explorées. Nous essayerons de voir si le contexte territorial local peut avoir une influence sur le recours au droit. Pour cela nous regarderons si les caractéristiques socioéconomiques des territoires, l'état de charge des Caf, l'éventuelle expérimentation du dispositif et la répartition des instructions ont une influence sur le recours au droit. Nous analyserons également les impacts de la communication, des actions de recherche de bénéficiaires potentiels et différents paramètres de la qualité de service des Caf sur le recours au droit. Par ce panorama d'expériences locales, nous entendons également pointer les initiatives et modes d'organisation locale qui semblent influencer favorablement sur le recours au droit. Cette enquête sur la gouvernance du RSA vise donc à comprendre l'influence des choix institutionnels sur l'accès au droit RSA. Elle cherche, par l'analyse des systèmes locaux, à identifier des leviers stratégiques entrant en jeu dans le comportement de recours.

4.2 – La méthodologie de l'étude comparative

Cette enquête constitue une approche multidimensionnelle du RSA analysant la montée en charge du point de vue des contextes locaux, des stratégies de l'organisation comme de la qualité de service à l'allocataire. Elle prend la forme d'une grille d'analyse²³ construite sur la base d'une série d'entretien avec des professionnels de la Caf²⁴ et de la Cnaf interrogés pour participer à la construction d'une grille d'analyse identifiant des indicateurs pouvant avoir une influence sur le non-recours. Cette grille se compose de quatre parties :

- des questions s'adressant à la direction sur la gouvernance du RSA
- des questions s'adressant au service communication
- des questions s'adressant au service des prestations légales
- des documents de pilotage : convention, indicateurs de gestion du dispositif, indicateurs de qualité de service.

Les questions posées visent à identifier les leviers pouvant influencer sur la demande de RSA, c'est-à-dire qu'elles interrogeaient le rapport de l'institution Caf à l'allocataire. Il s'agit de comprendre les caractéristiques du territoire, l'organisation du partenariat, la profondeur de ses collaborations et les orientations stratégiques qui ont été faites en terme de gouvernance²⁵, de communication²⁶ et de gestion de la prestation au regard des conventions qui ont été signées, des données de pilotage et du taux de montée en charge de la Caf.

²³ La grille d'analyse de la gouvernance du RSA est en annexe, les questions posées se rapportent aux différentes hypothèses de paramètres de gouvernance pouvant influencer sur le recours au droit

²⁴ Responsable du département des prestations familiales, Responsable du système d'information, contrôleur de gestion, responsable de communication, responsable du service insertion, consultante interne, chargés d'études sociales, responsable du pôle étude, direction

²⁵ Répartition des missions, qualité des échanges, diversité des lieux d'instruction du RSA, la relation de service, production, accès aux droits

²⁶ La communication étant au centre de la connaissance et de la compréhension du RSA par les allocataires mais aussi de leur identification comme bénéficiaire potentiel. Nous cherchions à avoir un regard sur différentes expériences locales et saisir ce qui a eu une influence sur le comportement de recours.

Un regard tout particulier était porté à l'évaluation de la montée en charge du dispositif par les organisations elles-mêmes. L'accent était également porté sur les initiatives et expériences locales de recherche de bénéficiaires potentiels. L'idée étant de voir ce qui a été mis en place pour informer les éventuels bénéficiaires du RSA activité sur le dispositif (communication en amont et opérations proactives), et d'autre part ce qui a été déployé sur le terrain pour gérer et favoriser les demandes (prise de contact avec la Caf). On se place alors dans une perspective d'analyse des choix stratégiques de gouvernance du RSA du point de vue pratique pour l'utilisateur.

Ces enquêtes ont été remplies par douze Caf les plus importantes de France en nombre d'allocataires qui ont souhaité participer à cette étude. La grande majorité de ces enquêtes ont été complétées par un entretien téléphonique avec des responsables de projet RSA. Les éléments de cette enquête présentée dans ce dossier d'étude prennent la forme d'une analyse transversale retraçant les expériences des Caf dans leur globalité. L'idée étant de mettre à jour ce que l'on peut tirer d'intéressant concernant l'influence de la gouvernance du RSA sur le non-recours, et ce, sur la base de monographies locales de chaque expérience de Caf. Les monographies locales ne seront pas reprises en tant que telle dans ce dossier d'étude pour assurer l'anonymat des Caf participantes mais un tableau récapitulatif en annexe reprend schématiquement les éléments saillants de chaque monographie.

4.3 – Les limites de l'étude comparative

L'idéal pour une telle étude aurait été de faire une enquête de terrain. Il aurait été intéressant de se rendre sur place et procéder à des entretiens avec des responsables et référents RSA des Caf correspondantes, avec les partenaires mais également avec un échantillon d'allocataires. Dans le cadre d'une telle étude nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour effectuer ce type de recherche. Nous nous sommes donc limités à la diffusion de ce questionnaire par mail suivi d'un entretien téléphonique visant à clarifier quelques points ou à demander des précisions sur le déroulement d'une opération. Notre analyse est basée sur les documents qui nous ont été retournés par les Caf participantes. Celles-ci étant des Caf de taille importante, elles sont donc caractérisées par une zone urbaine considérable et ne sont pas forcément représentatives des expériences de la majorité des Caf.

Les informations délivrées ont été analysées sur la base des données transmises par les Caf. Elles reposent principalement sur la subjectivité des répondants et de leur recul par rapport à leur travail, sachant qu'ils n'ont pas toujours de points de comparaison. Concernant les données de pilotage il est important de noter que les Caf interviennent sur des territoires spécifiques en collaboration avec leur Conseil Général et ont des pratiques différentes. Il est possible que certains chiffres soient particulièrement hétérogènes, ce qui peut fragiliser le travail d'analyse comparative. Pour finir, nous avons travaillé sur la montée en charge des Caf à un temps T²⁷ alors que nous aurions pu faire des analyses dans le temps pour observer plus en détail l'influence de certaines opérations sur le niveau de montée en charge du RSA (exemple suite à une campagne de communication).

²⁷ Le taux de montée en charge est calculé en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA en Mars 2010 par rapport aux estimations qui ont été faites par la Cnaf.

Les résultats des différentes enquêtes

1 – Le non-recours : une question à nuancer

1.1 – Objectivation des chiffres sur le non-recours

Comme évoqué plus haut, pour parler de non-recours il faut s'assurer qu'une population potentiellement éligible est identifiée et que ces personnes n'ont effectivement pas reçu cette prestation. Il est difficile d'estimer et d'identifier des publics cibles de façon précise. Lors des controverses précédant le vote de la loi RSA, des estimations avaient été formulées pour déterminer combien de personnes pourraient potentiellement bénéficier du RSA et plus particulièrement du RSA activité. C'était donc sur cette base que les décisions ont été prises, que les estimations du taux de recours²⁸ ont été calquées (ou taux de montée en charge) et les réflexions et analyses qui en découlent. Cela dit, avant de débiter une étude sur les bénéficiaires potentiels du RSA activité, il est primordial de se pencher plus précisément sur les estimations qui ont été faites en octobre 2008. Par cette analyse des estimations du RSA, on entend objectiver ces chiffres, voir comment ils ont été construits, ce qui a été pris en compte et en quoi cela peut fragiliser notre raisonnement.

Les premières estimations du nombre de bénéficiaires du RSA ont été formulées en 2007 par un groupe de travail composé de la Cnaf, la Dress et la Dgt (Direction Général du Trésor). Elles sont basées sur des outils nationaux (modèle de micro-simulation) mais n'ont pas de représentativité locale. Elles s'appuient sur une situation au 31 décembre 2007, contexte bien différent de 2010 et visaient principalement une évaluation des charges de travail des Caf. Les auteurs insistent sur le fait qu'il « *s'agit de premières estimations qui visent surtout à donner des ordres de grandeur et ne constituent en aucun cas une évaluation définitive.* ». Par la suite, un groupe technique a été constitué avec le Haut-Commissariat aux Solidarités Actives, la Dress, l'Insee et les services statistiques de la Cnaf afin de consolider le travail mené. Il s'agissait de proposer plusieurs évaluations complémentaires permettant d'établir une fourchette du nombre estimé de foyers éligibles au RSA pour chaque département. En janvier 2009, trois estimations ont été réalisées par chacune de ces structures sur des bases méthodologiques propres allant toutes dans un ordre de grandeur cohérent.

Pour son estimation, la Direction des Statistiques, des Études et de la Recherche (Dser) de la Cnaf a utilisé son modèle de micro-simulation appelé *Myriade* pour être en mesure d'évaluer nationalement le nombre de bénéficiaires potentiels, et par la suite formuler des estimations du nombre foyers RSA par Caf et par département. La méthode d'estimation de la Cnaf repose sur la distinction de trois catégories de futurs bénéficiaires de la prestation. Elle distingue les bénéficiaires du RSA « socle » (RSA minimum social), ils sont déjà connus des Caf et fournissent dès à présent une déclaration de ressources trimestrielle (DTR). Ils sont estimés à 1,2 millions selon *Myriade* et selon le cumul du nombre de bénéficiaires du RMI et de l'API issu des fichiers Caf. Ensuite, elle distingue les futurs bénéficiaires du RSA « activité » seul déjà **connus des Caf** au titre d'une autre prestation (aide au logement, allocation familiale, etc.). Ils sont calculés sur la base des dernières déclarations de ressources disponibles à savoir celles de 2006. Ils sont estimés à un million de familles selon *Myriade*²⁹.

²⁸ Différentiel entre population potentiellement éligible et population éligible et effectivement bénéficiaire

²⁹ Bénéficiaires du RMI ou de l'API ayant un revenu d'activité positif et du nombre d'allocataires à bas revenu par Caf

Et pour finir, les bénéficiaires potentiels de RSA activité qui ne sont pas encore connus des Caf, c'est-à-dire pour lesquels nous n'avons aucune information et pour lesquels une ouverture de dossier sera indispensable. Ils sont estimés à 0,9 million selon *Myriade*. Ces **non connus des Caf** sont dénombrés en fonction de la répartition des ménages (ou foyers fiscaux) ayant bénéficié de la *Prime pour l'emploi* en 2006.

La méthode d'estimation de la Drees repose sur l'application à des effectifs départementaux de taux de recours au RSA par catégorie de population calculés à l'aide du modèle de micro-simulation de la Drees, appelé INES (issus des dispositifs « Revenus fiscaux localisés » et « Revenus disponibles localisés »). Cette estimation permet de disposer d'un nombre de ménages fiscaux bénéficiaires du RSA par département. Nous ne disposons pas des données de base, une analyse de ces estimations semble donc difficilement réalisable. Cependant on remarque que sur le département de la Gironde en 2007 on comptait 209 000 bénéficiaires de la PPE, alors qu'en 2008 on en comptait plus que 194 000³⁰. Cela montre que de fortes évolutions ont pu avoir lieu de 2006 à 2010 surtout depuis la crise économique.

L'estimation de l'Insee consiste à appliquer la législation du RSA aux ménages fiscaux présents dans le dispositif « Revenus disponibles localisés ». Cette source ne permet d'appréhender qu'imparfaitement le calcul de la prestation (difficulté à constituer les foyers RSA, problèmes pour bien repérer les personnes logées à titre gratuit ou les accédants à la propriété...). Elle permet d'identifier un nombre de ménages fiscaux et de familles bénéficiaires du RSA par département.

Tableau 3 - Les estimations des bénéficiaires de RSA

<i>Estimations</i>	Cnaf	Drees	Insee
<i>Gironde</i>	73 016	72 869	71 012
<i>National</i>	3 110 667	3 110 667	3 202 301

Sources : Cnaf, Drees, Insee, 2009

On observe au niveau national comme départemental que les chiffres correspondent entre eux, étant donné aussi qu'ils sont construits sur les mêmes bases. Pour notre étude sur les bénéficiaires potentiels du RSA activité, les estimations de la Cnaf sont les plus pertinentes étant donné que ce sont les seules en mesure de différencier les RSA socle des RSA activité.

Ces estimations ont leurs limites comme le précise Hélène Paris, alors Directrice de la Dser: « *Il faut souligner que ces travaux sont des estimations qui visent surtout à donner des ordres de grandeur et restent approximatives du fait des limites des sources utilisées (année de référence considérée, hypothèse de comportements inchangés...).* Notons en outre que ces travaux n'intègrent pas les effets de la conjoncture dégradée prévue pour 2009 et qui sont susceptibles de modifier les chiffres proposés. » Nous sommes donc bien dans des approximations qui peuvent être revues du fait des effets de la crise économique sur le marché du travail.

³⁰ Chiffres de la DGFIP Gironde

A cela viennent s'ajouter le fait que, d'une part, ces estimations sont faites sur la base des revenus 2006/2007 alors que de fortes fluctuations de revenus ont pu avoir lieu d'autant plus qu'il s'agit de publics en situation de précarité. D'autre part, elles sont basées sur les revenus annuels alors qu'il y a de fortes fluctuations possibles au cours d'une même année et que le calcul du RSA se base sur des revenus trimestriels. De plus, *Myriade* est un outil capable de générer des estimations au niveau national mais ne peut pas le faire au niveau départemental. Ainsi, les estimations nationales ont été ventilées au niveau départemental puis par Caf sur la base d'indices territoriaux venant fragiliser davantage leur objectivité. Ils sont donc sujets à une incertitude plus grande.

Dans notre calcul du taux de recours, fait sur la base du nombre d'allocataire à un temps T par rapport aux estimations qui ont été faites, il y a donc une forte marge d'incertitude également. Pour être plus pertinent, il faudrait prendre la base du nombre de personnes qui ont pu bénéficier du RSA sur un an par rapport aux estimations qui ont été faites. Dans ce cas-là, on obtient des chiffres bien plus élevés et plus proches de la réalité. Ainsi, si en juin 2010 on comptait un taux de recours de 22,4 % sur la base du nombre d'allocataires de juin 2010, sur la base d'un an de dispositif on compte 47,1 % de taux de recours. Les résultats sur un an sont bien plus élevés que les données mensuelles ponctuelles compte tenu des mouvements d'entrées-sorties qui caractérisent le dispositif. Ces fortes instabilités ont lieu à l'intérieur du RSA (entrée et sortie du RSA) et d'un type de RSA à l'autre (du socle à l'activité par exemple). On passe donc du simple au double, ce qui témoigne d'une très forte volatilité des bénéficiaires du RSA activité dans le dispositif.

Tableau 4 - Des estimations aux effectifs bénéficiaires de RSA activité connus et non connus de la Caf

RSA activité	Connus de la Caf 33	Non connus de la Caf 33	Total
Estimations Cnaf	24 539	21 709	46 248
Effectif annuel	20 620	1 173	21 793
Taux de recours	84 %	19 %	47 %

Sources : Dser, Cnaf, 2009

En comptabilisant les chiffres sur l'année, et avec toutes les précautions que l'on doit prendre concernant les estimations qui ont été faites, on constate que les chiffres du non-recours sont beaucoup plus faibles, bien qu'ils restent encore importants. On observe surtout deux choses :

- Il reste une partie d'allocataires de la Caf qui pourrait bénéficier du RSA et qui n'en a toujours pas bénéficié, alors que c'est une population connue de la Caf et qu'il serait possible de contacter.
- Parmi les bénéficiaires potentiels du RSA activité non connus des Caf, sur lesquels nous n'avons aucune information et aucun moyen direct de les contacter, très peu ont pu bénéficier du RSA.

Il faut donc analyser ces estimations avec beaucoup de précautions étant donné les différentes limites que nous avons pu soulever, mais elles constituent tout de même une base nécessaire à notre étude. Le **taux de non-recours de la Caf de la Gironde est plus à estimer à 47 % depuis la mise en place du RSA qu'à 22 % en juin 2010** du fait des caractéristiques des estimations. Cela dit, c'est ce dernier chiffre que nous évoquerons dans la suite de l'étude³¹. L'étude du non-recours au RSA activité est donc bien légitime.

1.2 – Temps nécessaire à la montée en charge d'un dispositif

Montée en charge du RSA

Avant tout, il est important de souligner que la montée en charge du RSA intervient en période de récession alors même que le dispositif a été conçu pour fonctionner en période de croissance. Les conséquences de la crise économique mêlées à la montée en charge du RSA ont généré un afflux de sollicitations, une augmentation du nombre des demandeurs de prestations et donc globalement une surcharge de travail face aux politiques de rigueur et de réductions budgétaires (contrainte de réduction des dépenses, réduction du personnel ½ départ en retraite non remplacé...).

En place depuis juin 2009, la transition du RMI et de l'API vers le RSA, appelée « la bascule » s'est bien effectuée. La Caf de la Gironde compte, en juin 2010, près de 25 000 bénéficiaires du RSA socle, 5 000 de RSA socle et activité, et 10 500 bénéficiaires de RSA activité. Au niveau national, on compte environ 1,77 millions de bénéficiaires de RSA dont 1,15 millions de RSA socle seul, 184 000 RSA socle et activité et 434 000 bénéficiaires du RSA activité.

Il est important de noter que nous avons pu observer une forte progression du nombre de bénéficiaires du RSA socle pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la crise économique a provoqué une forte dégradation du marché du travail, tout particulièrement en Gironde³², générant une forte progression du RSA socle comme cela a pu être le cas pour le RMI (Cazain & Donné, 2008). Ensuite, il y a eu une extension des conditions d'attribution du RSA majoré (ex API) élargissant ainsi le nombre de bénéficiaires³³. Et pour finir, la bascule s'est faite de manière automatique ce qui a permis d'élargir et de favoriser l'attribution du RSA majoré surtout pour les personnes isolées qui n'avaient jamais fait la demande³⁴.

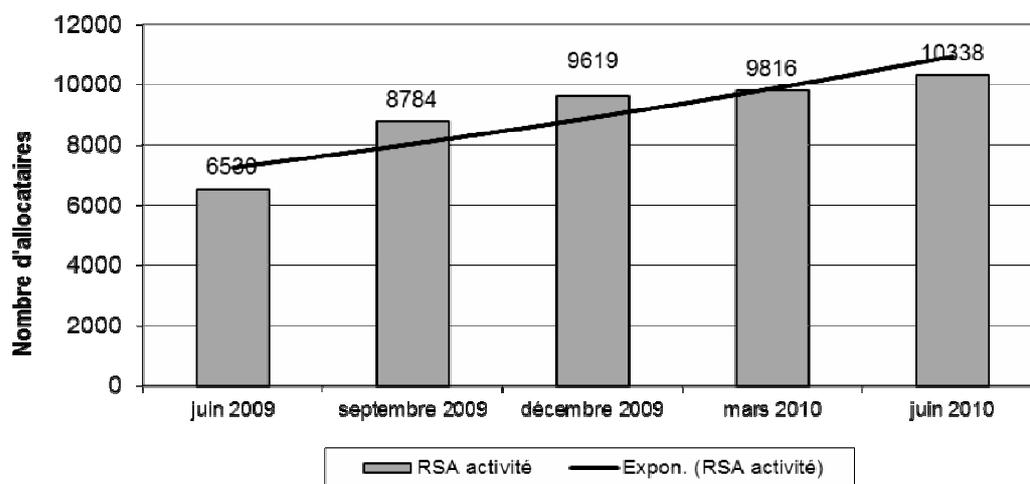
³¹ Malheureusement cette donnée nous est parvenue tardivement dans la conduite de cette étude et nous avons travaillé le taux de recours sur la base de données à un temps T, notamment dans l'étude sur la gouvernance du RSA.

³² La crise de l'emploi en Gironde a été très prononcée selon Pôle Emploi, plus importante qu'en Aquitaine ou en France (+ 8 pts)

³³ Modification de la limite d'âge prise en compte donc augmentation du nombre de foyers concernés.

³⁴ L'accroissement du RSA socle majoré au moment de la bascule a révélé *a posteriori* des situations de non-recours à l'API.

Graphique 1 - Evolution de la montée en charge du RSA en Gironde



Sources : Données consolidées Caf de la Gironde

En ce qui concerne le RSA activité, nouveau volet de la prestation, la montée en charge se fait de manière très progressive pour la Gironde comme au niveau national. Même si, certains départements sont plus en avance que d'autres³⁵, cette montée en charge reste relativement lente et nous sommes bien loin des estimations qui ont été faites et la question du non-recours se pose. Cette relative stabilité de la composante RSA activité seul n'est pas due à la faiblesse des entrées, au contraire puisque l'on observe une poursuite de la montée en charge du dispositif, mais plutôt à l'augmentation des sorties et des suspensions. On observe une très forte volatilité des bénéficiaires qui transitent entre les différentes catégories du RSA ou sortent du dispositif du fait d'augmentation de leurs ressources : 84 % de foyers au RSA sont concernés par ce passage du RSA socle au RSA activité et vice et versa³⁶. Cela témoigne entre autre, de l'instabilité des ressources des bénéficiaires du RSA et des postes qu'ils occupent.

Les montants RSA

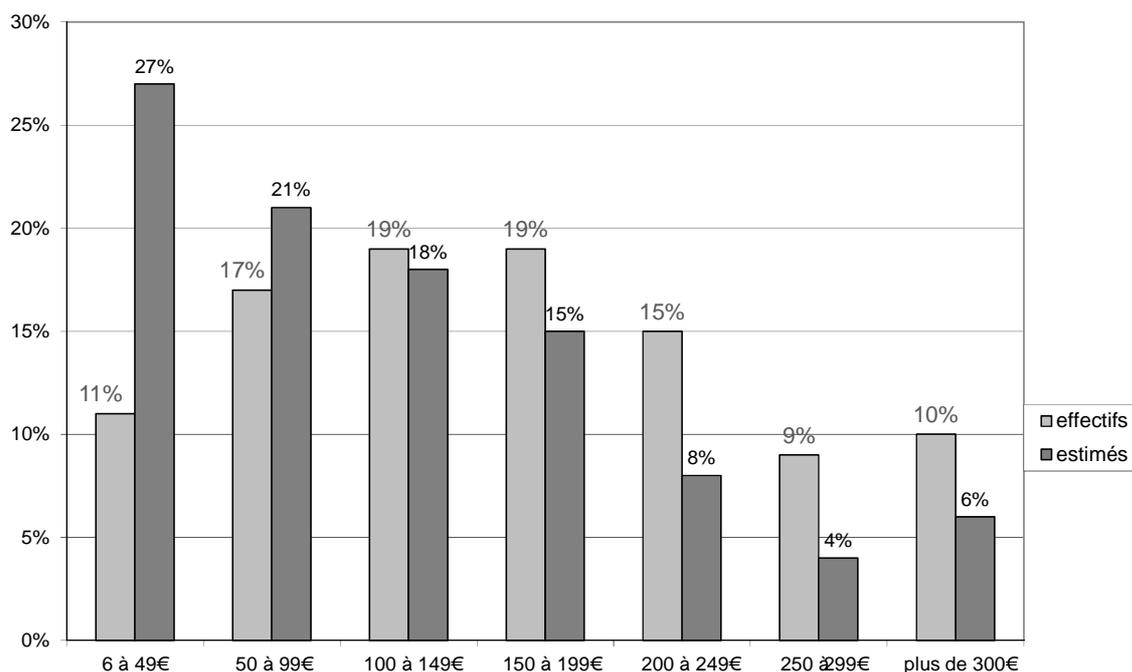
Les montants moyens mensuels perçus³⁷ par les bénéficiaires de RSA activité seul étant de 157 euros avec une majorité à percevoir entre 50 et 200 euros par mois. Pour le RSA socle et activité, le montant moyen s'élève à 396 euros (avec 245 euros de RSA socle et 151 euros de RSA activité) avec les deux tiers entre 250 et 450 euros. Pour finir, pour le RSA socle seul le montant moyen s'élève à 422 euros sachant que la majorité se situe entre 400 et 450 euros.

³⁵ Notamment du fait des disparités liées au contexte local du marché de l'emploi. La part de personnes en emploi est contrastée sur le territoire : elle varie de 28 % à 59 %, Chiffres émanant de la Revue *l'e-ssentiel* de la Cnaf, mars 2010, mais aussi d'autres facteurs entrant en jeu présentés dans l'enquête sur la gouvernance.

³⁶ Chiffres issus de la Revue *l'e-ssentiel* de la Cnaf, mars 2010

³⁷ Données nationales de septembre 2009, provenant du rapport intermédiaire 2009 du Comité d'évaluation du RSA

Graphique 2 - Répartition des montants de RSA activité (effectifs et estimations)

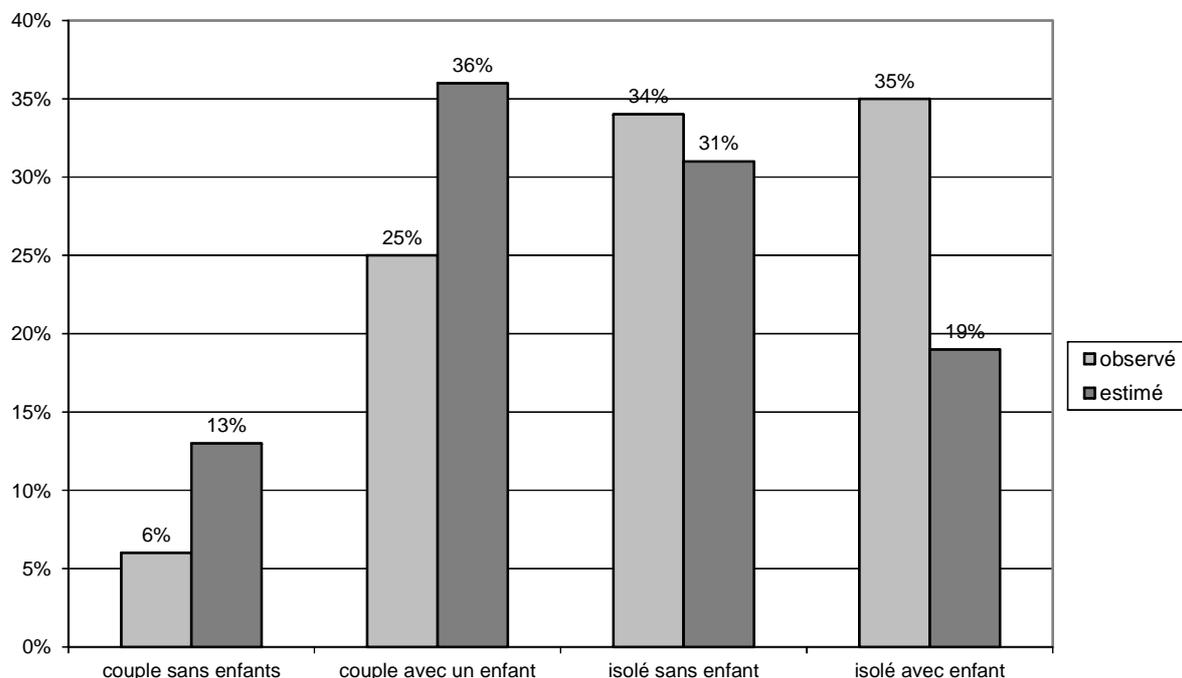


Sources : Données consolidées en métropole, juin 2010, Dser, Cnaf

On observe également un phénomène particulier concernant le montant de l'allocation RSA. En effet, selon les estimations³⁸, un quart des bénéficiaires du RSA activité seul devraient percevoir moins de 50 euros alors que l'on observe qu'ils ne représentent que 11 % des effectifs observés. La part des bénéficiaires percevant entre 50 et 99 euros est légèrement moins élevée que ceux estimés. Il est fort probable que les nouveaux entrants à venir dans le dispositif RSA activité sont notamment des foyers qui ouvrent des droits à des montants inférieurs à 100 euros. C'est là que se trouve sans doute la plus grande proportion de personnes qui n'auront pas recours volontairement par choix stratégique et calcul rationnel coût de la demande/ bénéfice des montant RSA.

³⁸ Données consolidées en métropole, juin 2010 Dser, Cnaf

Graphique 3 - Répartition des montants de RSA selon la situation familiale



Source : Données consolidées en métropole, juin 2010, Dser, Cnaf

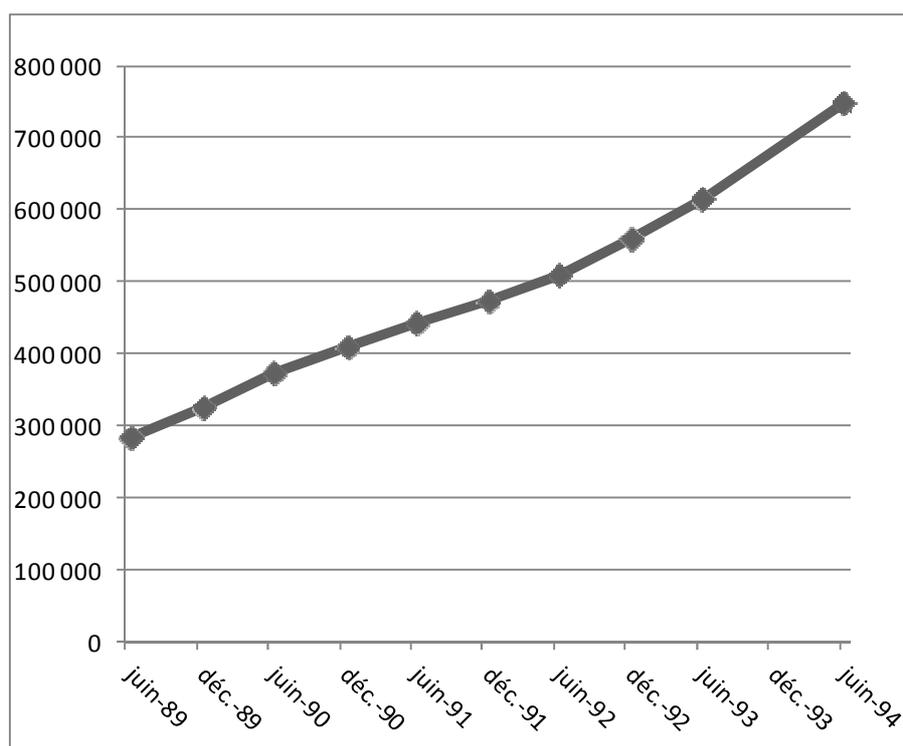
En analysant les caractéristiques des populations, on remarque que certaines catégories de bénéficiaires potentiels sont sous représentés au sein des allocataires du RSA activité. On observe que la montée en charge du RSA activité pour les familles monoparentales a été efficace, sans doute grâce au transfert automatique de l'API au RSA activité majoré, puisque les valeurs observées sont proches des valeurs estimées. En ce qui concerne les personnes isolées, on est à mi-parcours mais c'est relativement cohérent au niveau proportionnalité. Les couples avec ou sans enfants sont quant à eux largement sous représentés. A en croire les estimations, les potentiels bénéficiaires du RSA qui ne se sont pas encore manifestés sont donc principalement, des couples avec ou sans enfants et des personnes isolées. On observe donc des comportements différenciés, il semblerait que les personnes en couple aient beaucoup moins tendance à faire des demandes de RSA activité.

1.3 – Parallèle avec la montée en charge du RMI

Au regard des estimations qui ont été faites sur le nombre de destinataires du RSA activité, la montée en charge du dispositif a très vite été marquée par un fort taux de non-recours au droit. En toute rigueur, il est important de prendre en compte le temps nécessaire au processus de mise en place et d' « installation » d'un tel dispositif. Pour ce faire, il est intéressant de comparer la montée en charge du prédécesseur du RSA, le RMI ³⁹ pour voir si nous pouvons constater des similarités.

³⁹ Sophie Cazain, Stéphane Donne, « le chômage comme déterminant de l'évolution du nombre d'allocataires du RMI, *Recherches et Prévisions*, n°91, mars 2008

Graphique 4 - Evolution de la montée en charge du RMI



Sources : Cnaf, 1994

La montée en charge du RMI a été marquée par plusieurs phases. Les estimations pour le RMI étaient de 350 000 personnes, elles ont été atteintes et largement dépassées. Les effets de la montée en charge du RMI ont pu être constatés de 1989 à 1995 (la courbe est ascendante avec une pente très forte). Plus précisément de 1989 à 1992, soit quatre ans de montée en charge en période où la conjoncture de l'emploi est favorable et où peu de chômeurs risquent de devoir demander le RMI.

En 1993-1994, la situation conjoncturelle se complique et les impacts de la récession économique viennent « brouiller » la lisibilité de la montée en charge du RMI, générant une seconde vague d'augmentation liée à la croissance du chômage. Il est difficile de calculer le temps de montée en charge du RMI car il est délicat de différencier les effets de la crise et les effets de la montée en charge, il y a superposition des effets conduisant à ces causes. Cependant, la montée en charge du RMI se chiffre donc en années (1989-1990-1991-1992). Il aura fallu un **minimum de trois-quatre ans au dispositif pour se stabiliser.**

Bien que cette comparaison ait ses limites puisque le RSA intervient après le RMI, le RSA activité seul intervient lui aussi comme le nouveau volet : complément de revenu associé au dispositif de minima sociaux. Il fait lui aussi appel à un nouveau public et de nouvelles représentations sociales d'une prestation. Celui-ci était créé pour fonctionner en période de croissance mais intervient en pleine période de crise (2008-2009). Il est donc sans doute prématuré de parler de non-recours au RSA activité alors que l'expérience du RMI a montré qu'un dispositif pouvait mettre plusieurs années à s'installer dans la société. Il semble donc important de relativiser la « faible » montée en charge du RSA activité et par-là aussi de relativiser le taux de non-recours constaté.

L'installation d'un dispositif nécessite donc un temps de montée en charge « quasi incompressible » lié en partie aux difficultés d'identification des nouveaux publics. Ces nouvelles cibles doivent avoir connaissance de ce dispositif, s'identifier comme potentiel bénéficiaire⁴⁰, (puisque le public n'est pas encore culturellement habitué il ne se sent pas naturellement concerné) et savoir quelles démarches mener⁴¹, etc. La conduite d'un tel changement lié à l'organisation⁴², aux représentations (perception de l'offre publique) et à l'humain est processuelle et ne peut pas se faire d'un jour à l'autre. L'analyse de la montée en charge du RSA en le comparant au RMI permet donc de nuancer la question du non-recours.

Dans l'enquête téléphonique que nous avons menée, 18 % des personnes interrogées déclarent ne pas avoir eu encore le temps de se renseigner sur le RSA, ce qui montre que la montée en charge du RSA et la démarche de recours font également appel au vecteur temps. Pour expliquer le phénomène actuel de non-recours au RSA activité il est donc capital de faire entrer le paramètre « temps nécessaire de montée en charge d'un dispositif ». Ce qui revient aussi à dire, au bout d'un peu plus d'un an de montée en charge du RSA activité, qu'il y a aussi une part de « **pas encore recours** » au RSA activité ou encore de « **non-recours temporaire ou processuel** » lié à la montée en charge et au manque d'information (marchandisation de l'offre publique).

2 – Les résultats de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité

2.1 – Les typologies de réactions issues de l'expérimentation

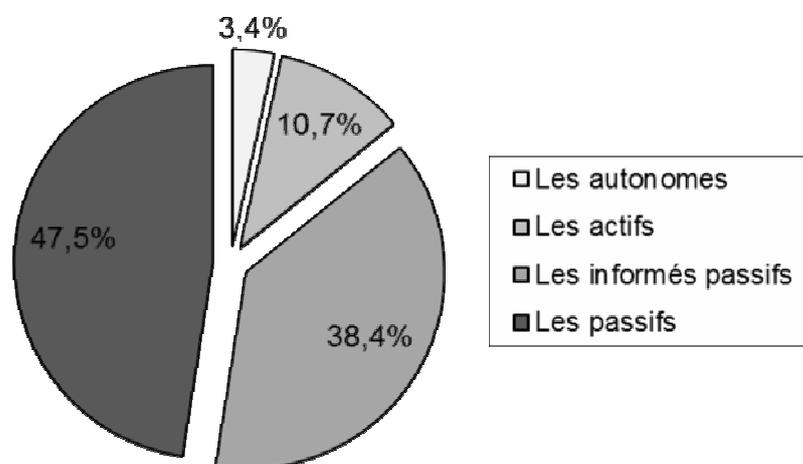
A la suite de cette expérimentation, nous avons observé les réactions des allocataires et avons pu déterminer quatre types de comportements spécifiques, comme le montre le graphique ci-après.

⁴⁰ Ce sont les deux versants de l'hypothèse de la *méconnaissance* qui sera développée par la suite.

⁴¹ Questionnements des publics sur le fonctionnement du RSA activité, lié à l'hypothèse de la *complication* qui sera développée par la suite.

⁴² La mise en place de l'architecture institutionnelle du dispositif, sa gouvernance : qualité de la coordination entre les différents acteurs impliqués et cohérence de leurs actions

Graphique 5 - Typologie de comportement des allocataires



Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, 2010

- **Les passifs** : Il s'agit des personnes qui n'ont eu aucune réaction identifiée suite à l'envoi de ce mail d'information sur le RSA. C'est-à-dire qu'il n'y a pas eu de recherche d'information identifiée par le système d'information de la Caf ni de demande de RSA déposée :
 - o *Les passifs* représentent 47,5 % de l'échantillon expérimenté contre 64 % pour la population témoin
 - o Ce sont ceux qui n'ont pas été touchés par l'expérimentation car aucune réaction ne s'en est suivie. En d'autres termes ce mailing n'a pas eu d'impact sur leur situation de non-recours.

- **Les informés passifs** : Ce sont ceux qui ont eu un contact identifié avec la Caf suite à l'envoi de mailing mais qui n'ont pas fait de demande par la suite soit parce qu'ils se sont rendus compte qu'ils ne pouvaient pas en bénéficier, soit pour d'autres raisons que l'on ignore (pas le temps, peur d'être stigmatisé, le montant RSA est trop insignifiant pour entamer de telles démarches...) :
 - o Les informés passifs représentent 38 % de l'échantillon (dont 30 % pour les courriers et 50 % pour les mails) contre 34 % pour la population témoin.
 - o Pour les allocataires, le mailing a eu un effet puisqu'il a provoqué une prise de contact avec la Caf (en ce sens actif) mais pour des raisons sans doute diverses n'a pas conduit à une demande de RSA (en ce sens passif).

- **Les actifs** : Il s'agit de ceux qui ont pris contact avec la Caf pour s'informer sur le dispositif et qui ont fait une demande de RSA :
 - o *Les actifs* représentent 10,7 % de l'échantillon dont 13,4 % pour l'échantillon courrier et 6,5 % pour l'échantillon mail contre seulement 1,6 % pour la population témoin

- Ce sont ceux qui ont été les plus réactifs à l'expérimentation et qui probablement étaient en situation de non recours par méconnaissance et/ou par complication puisque la sollicitation a abouti à une demande.
- **Les autonomes** : Il s'agit des personnes qui n'ont pas pris contact (identifié) avec les services de la Caf mais qui ont fait une demande de RSA suite à la réception de ce mailing :
 - *Les autonomes* correspondent à une catégorie de comportement qui s'inscrit à la marge avec 3,4 % de l'échantillon
 - Les demandes de RSA sans contacts identifiés sont beaucoup plus élevées pour la population de l'expérimentation contactée par l'envoi de courrier (5,4 % et 0,4 % pour les mails) que pour la population témoin (0,2 %)
 - Ce sont ceux qui ont également été réactifs à la sollicitation mais qui n'ont pas éprouvé le besoin de demander plus d'information à la Caf concernant le dispositif. Ils relèvent donc probablement du non-recours par méconnaissance et/ou complication.

2.2 – La recherche d'information sur le RSA

Des comportements actifs de recherche d'information sur le RSA

Suite à ce mailing, nous avons pu identifier un certain nombre de contacts de divers types qui nous permettent d'analyser les impacts de l'expérimentation. Plus de la moitié des personnes ont réagi par une recherche d'informations ou une prise de contact avec la Caf suite à cette sollicitation. Sur la totalité de l'échantillon expérimenté 52,5 %⁴³ ont pris contact avec la Caf, soit par le site Internet, le téléphone ou une visite sur les lieux d'accueil physique comme on peut l'observer sur le graphique ci-après. Le public ciblé par l'expérimentation s'est donc informé de manière significative par rapport à la population témoin où 36 %⁴⁴ des usagers ont pris contact avec la Caf. L'expérimentation a donc eu un impact sur le comportement de recherche d'information sur le RSA de l'échantillon par rapport à la population témoin.

Comme nous l'avons déjà précisé nous ne sommes pas en mesure d'assurer que tous ces contacts aient été réellement pris au titre du RSA mais la différence entre l'échantillon et la population témoin est significative et l'évolution du nombre de demandes de RSA vient également le confirmer. L'indicateur le plus significatif concernant la recherche d'information sur le RSA est incontestablement le test d'éligibilité du RSA. On voit bien que le nombre de test d'éligibilité effectué par l'échantillon expérimental est supérieur surtout pour la population mail. Mais malgré les précautions prises lors du mailing⁴⁵ dans lequel le message principal était « *Faites le test d'éligibilité pour savoir si vous pouvez bénéficier du RSA* », il est évident que les usagers ne se sont pas tous identifiés. L'existence de l'obligation de remplir les indications « Nom », « Prénom » « Numéro d'allocataire » ont pu avoir des effets rédhibitoires pour des personnes, soulever des inquiétudes voire des confusions⁴⁶.

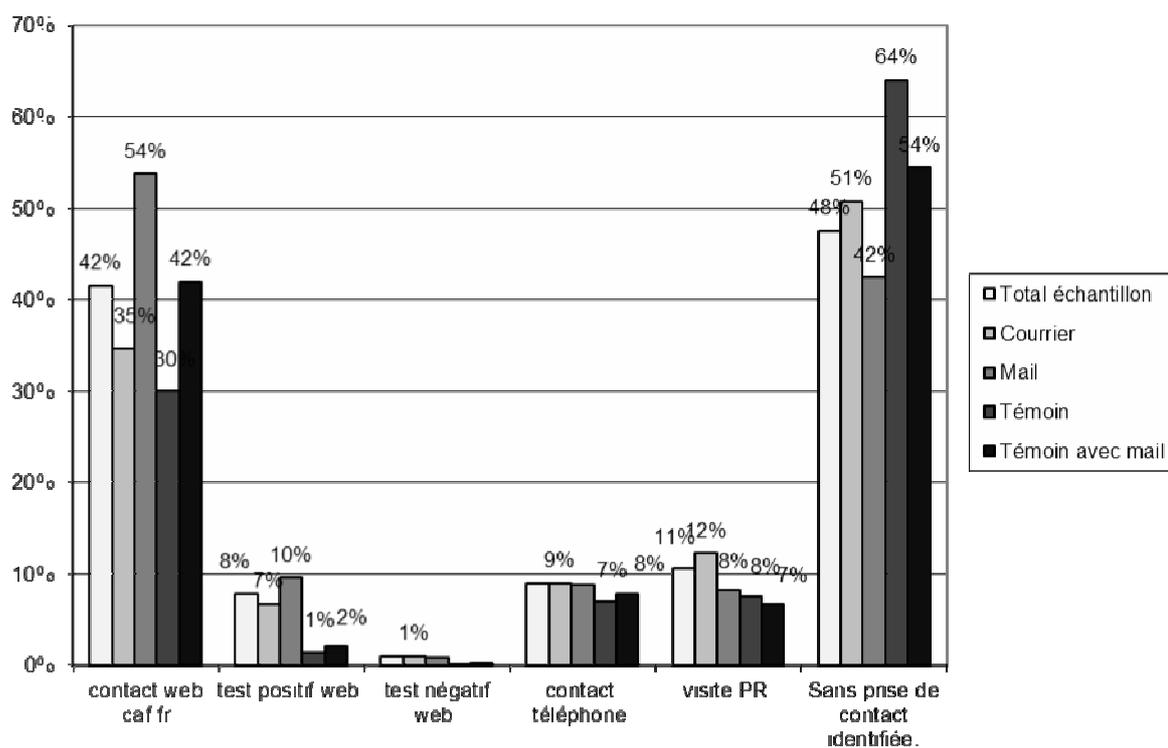
⁴³ Rappel : Il s'agit de ceux que l'on a pu identifier uniquement donc il est fort probable que ces chiffres soient à revoir à la hausse ou que d'autres contacts aient été pris avant ou soient pris *a posteriori* de la période d'observation de l'expérimentation. Nous avons comptabilisé uniquement les personnes identifiées qui s'informent sur la période de l'expérimentation.

⁴⁴ Cette donnée est à relativiser étant donné que pour la population témoin il n'y a pas eu de stimulus particulier concernant le RSA et qu'il y a de fortes probabilités que peu de contacts avec la Caf aient été faits au titre du RSA. En observant le nombre de demande de RSA déposées par la population témoin par rapport à l'échantillon cela nous apporte certaines informations.

⁴⁵ Nous avons invité à faire le test d'éligibilité tout en précisant la procédure et les codes d'identification de l'allocataire.

⁴⁶ Peur que cette simulation puisse constituer une demande ou que des informations soient envoyées contre leur gré

Graphique 6 - Prises de contact avec la Caf



Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, 2010
 Les contacts préalable à la demande : la trajectoire des actifs

Pour la typologie « actifs », parmi ceux qui ont pris contact avec la Caf avant de faire une demande de RSA nous pouvons observer des comportements particuliers chez les échantillons comme chez les populations témoins. Le graphique ci-après compare les trajectoires de l'échantillon à celles de la population témoin n'ayant pas reçu d'information, et permet de mettre en lumière différentes logiques comportementales caractéristiques.

On observe que la population témoin en général et avec mail en particulier a été particulièrement active dans sa démarche de recherche d'information avant le dépôt de demande. Cela peut s'expliquer par le fait que ceux-ci ont pris connaissance du dispositif par le biais d'un contact avec la Caf ou dans tous les cas ont eu plus d'efforts à faire pour s'informer que l'échantillon. On remarque pour l'échantillon comme pour les témoins que les personnes disposant de mail sont beaucoup plus actives dans leur trajectoire de demande de RSA aussi bien au niveau du web que des visites ou du téléphone. L'échantillon courrier quant à lui semble donc concentrer plus de personnes « autonomes » qui font une demande de RSA sans avoir pris un contact identifié avec la Caf. Il semblerait donc que les informations fournies dans le courrier aient été suffisantes pour comprendre le fonctionnement du dispositif, s'identifier comme public cible et motiver leur demande. Mais il semblerait aussi que la présence de l'imprimé « demande de RSA activité » ait été incitative voire facilitatrice pour leur démarche de demande de RSA.

Le test d'éligibilité ne semble pas avoir fait partie du parcours filtrant la demande de RSA principalement pour l'échantillon courrier voire la population témoin à moins qu'ils ne se soient pas identifiés. Nous avons pu observer un certain nombre de comportements paradoxaux où suite à un test d'éligibilité négatif des personnes ont tout de même déposé une demande de RSA et ont ouvert un droit. Par ailleurs des personnes ayant effectué un test d'éligibilité positif n'ont finalement pas pu ouvrir de droit. Ce qui nous amène à penser que le test d'éligibilité lui-même peut créer à la marge du sur-recours et du non-recours étant donné la complexité des règles de calcul du droit du dispositif. Cela dit, le système de donnée ne conserve que le dernier résultat du test. Il est possible que les allocataires fassent le test plusieurs fois en faisant varier leurs caractéristiques de manière à évaluer la sensibilité du montant de RSA à un changement de situation.

2.3 – De la demande de RSA à l'ouverture de droit

L'évolution des demandes de RSA

Tableau 5 - Les demandes de RSA reçues et traitées

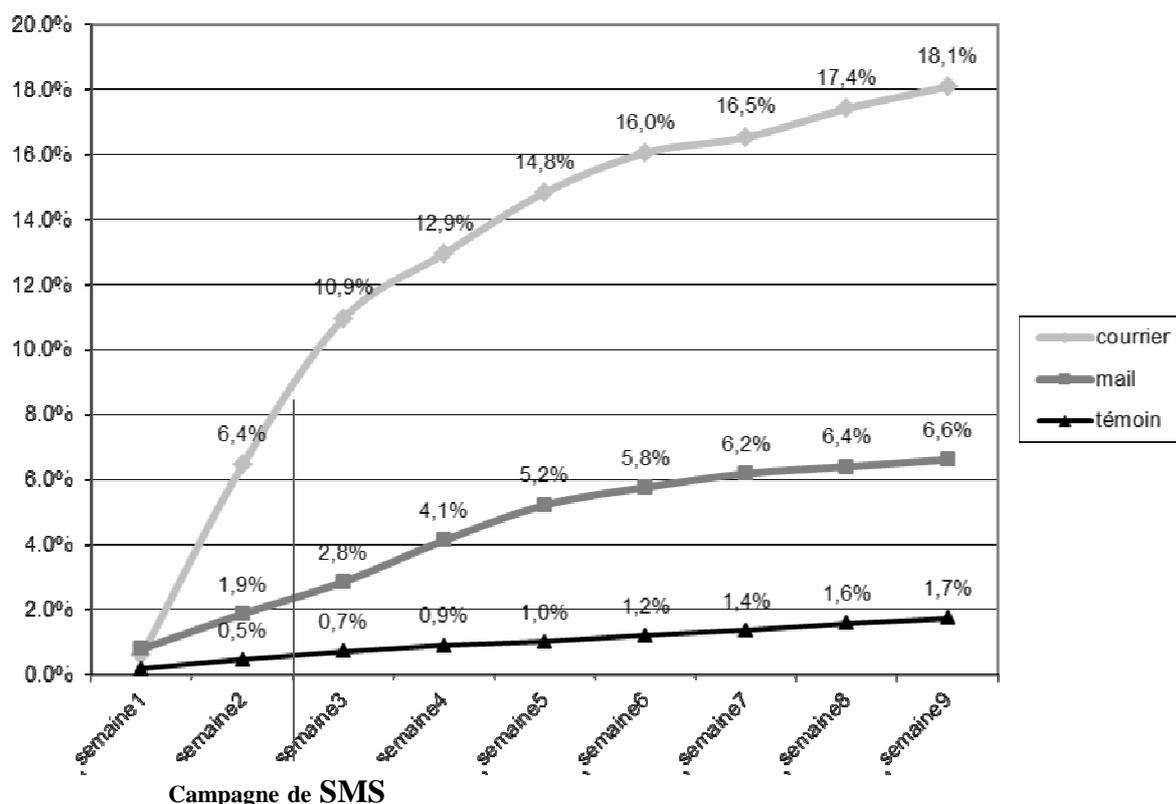
Au 5 août 2010	Nombre d'allocataires	Demandes reçues	En % des allocataires concernés	Demandes reçues et liquidées	En % des demandes reçues
Total échantillon	24 09	340	14,1 %	299	88 %
Courrier	1 471	275	18,7 %	240	87 %
Mail	938	65	6,9 %	59	91 %
<i>Témoin</i>	<i>8 630</i>	160	1,9 %	137	86 %
<i>Témoins avec mail</i>	<i>3 952</i>	<i>66</i>	1,7 %	<i>55</i>	<i>83 %</i>

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, Septembre 2010

Dans ce tableau, on observe l'impact très significatif généré par l'expérimentation sur le nombre de demande de RSA. En effet, si pour la population témoin on observe que 1,9 % des foyers ont déposé une demande de RSA, pour l'échantillon expérimenté on note 14,1 % de dépôt sur la période d'observation. Il est intéressant de souligner que 18,7 % des foyers de l'échantillon courrier ont déposé une demande de RSA alors que pour l'échantillon mail 6,9 % des foyers l'ont fait. Les comportements des deux échantillons ont donc été assez distincts : forte demande pour les courriers et demande plus modérée pour les mails mais significativement plus importante que pour la population témoin. L'expérimentation de cet envoi de courrier a donc eu un impact important sur les demandes de RSA.

Le graphique montre clairement qu'il y a eu une évolution du nombre de demandes de RSA jusqu'à la 5^{ème} semaine de manière assez significative, puis une augmentation plus lente et régulière se stabilisant à la 9^{ème} semaine sans que les effets de l'expérimentation soient complètement finis.

Graphique 7 - Evolution du nombre de demandes de RSA dans le temps



Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, 2010

La campagne de SMS de rappel a eu lieu à la fin de la deuxième semaine et les résultats montrent qu'elle a eu des répercussions notables sur l'évolution du nombre de demandes de RSA.

Tableau 6 - Les effets de la campagne d'information par SMS

	demandes totales	sans portable	avec portable
Echantillon courrier	18,1 %	17,0 %	19,7 %
Echantillon mail	6,6 %	3,5 %	7,1 %
Témoin	1,7 %		

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, Septembre 2010

En ce qui concerne l'ouverture de droit RSA, 88 % des demandes de RSA reçues ont été traitées. On observe que 7,4 % de l'échantillon a pu bénéficier du RSA à ce jour⁴⁷, ce qui reste relativement faible mais témoigne néanmoins d'une augmentation conséquente par rapport à la population témoin qui compte 1,2 % ouverture de droit.

Tableau 7 : Les ouvertures de droits issues de l'expérimentation

Données sur les droits RSA					
	Ouverture de droit RSA	En % des allocataires	En % des demandes reçues et liquidées	% des droits RSA avec la composante activité	% des droits RSA en activité seul
Total échantillon	178	7,4 %	60 %	93 %	83 %
Courrier	136	9,2 %	57 %	96 %	84 %
Mail	42	4,5 %	71 %	83 %	79 %
Population Témoin	107	1,2 %	78 %	80 %	64 %
<i>Témoin avec mail</i>	<i>44</i>	<i>1,1 %</i>	<i>80 %</i>	<i>77 %</i>	<i>59 %</i>

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, Septembre 2010

Comme le souligne le tableau ci-dessous, le pourcentage de pertinence de la demande de droit est largement plus élevé pour la population témoin (78 %) que pour l'échantillon expérimenté (60 %). Les demandes de RSA déposées par les foyers disposant d'un mail ont plus souvent abouti à un droit que les autres et de manière assez flagrante pour l'échantillon (71 % de demandes aboutissant à un droit contre 57 % pour les courriers). Si l'on observe proportionnellement que beaucoup plus de droits ont été ouverts pour l'échantillon notamment pour les courriers (9,2 % de l'échantillon courrier), il faut également souligner que les demandes étaient certes plus massives mais moins pertinentes (60 % de demandes ont abouties) car sans doute moins informées.

La pertinence de la requête

Comme les résultats le montrent, **la requête a bien ciblé les bénéficiaires potentiels de RSA activité seul** (83 %) ou composante activité (93 %) au niveau de l'expérimentation. Pour la population témoin on trouve des résultats bien plus faibles (64 % en RSA activité seul et 80 % en composante activité). Cet écart s'explique par le fait que les personnes qui ont fait la démarche de se manifester auprès de la Caf et de demander le RSA sont celles dont la situation s'est dégradée significativement depuis 2008 débouchant ainsi sur du RSA socle et activité.

2.4 – Les montants des droits RSA

⁴⁷ Après quatorze semaines on trouve 10 % d'ouverture de droit au RSA

Tableau 8 - La répartition des montants des droits RSA

(Pourcentage de bénéficiaires du RSA activité parmi les foyers ayant ouvert un droit)	% de droits inférieurs à 50 euros	% de droits de 50 euros à 100 euros	% de droits de 100 euros à 200 euros	% de droits de plus de 200 euros
Total échantillon	16 %	21 %	35 %	29 %
Echantillon courrier	18 %	22 %	32 %	29 %
Echantillon mail	9 %	17 %	46 %	29 %
Population témoin	5 %	17 %	41 %	37 %
<i>Témoin avec mail</i>	<i>3 %</i>	<i>18 %</i>	<i>38 %</i>	<i>41 %</i>

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, Septembre 2010

Tableau 9 - Les montants moyens et médians des droits RSA

	Montant moyen de droit RSA	Montant médian de droit RSA	Montant moyen de droit RSA activité	Montant médian de droit RSA activité
Total échantillon	204 €	156 €	152 €	129 €
Echantillon courrier	200 €	156 €	152 €	127 €
Echantillon mail	215 €	156 €	149 €	140 €
Population témoin	272 €	217 €	188 €	163 €
<i>Témoins avec mail</i>	<i>297 €</i>	<i>251 €</i>	<i>201 €</i>	<i>182 €</i>

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, Septembre 2010

L'étude des montants des droits RSA fait apparaître des phénomènes particuliers. On observe des comportements différents de l'échantillon par rapport à la population témoin suite à l'expérimentation. En effet, comme le montrent les deux tableaux suivants, d'une façon générale les montants de RSA de l'échantillon sont beaucoup moins élevés que pour la population témoin et répartis de façon différente. La même tendance concerne les montants moyens et montants médians de RSA. L'expérimentation favorise donc la demande de RSA et en particulier l'ouverture de droit pour de petits montants (moins de 50 euros), surtout pour l'échantillon courrier. Dans le détail, l'échantillon compte proportionnellement plus de droits RSA inférieurs à 100 euros que la population témoin et moins de droits à plus de 100 euros. Cette tendance est particulièrement prononcée pour les montants RSA de moins de 50 euros. On peut souligner que, pour toutes les populations observées, quand le montant de RSA est plus élevé, c'est-à-dire plus de 100 euros, il y a une grande majorité d'ouvertures de droit : 64 %⁴⁸ pour l'échantillon et 78 % pour la population témoin. Les bénéficiaires de RSA activité de moins de 100 euros sont sous représentés sans doute parce qu'ils considèrent que le montant de RSA « n'en vaut pas la peine » (coût de la demande et de ce qu'elle représente) ou encore parce qu'ils sont à la limite de pouvoir en bénéficier et qu'ils ne s'identifient pas comme des bénéficiaires potentiels de RSA activité.

⁴⁸ Pourcentage de bénéficiaires du RSA activité parmi les foyers ayant ouvert un droit

On peut donc en déduire que la population témoin que l'on a vu mieux informée au moment de la demande de RSA et qui a plus souvent abouti à un droit, fait « l'effort » de cette démarche de demande de RSA en fonction du montant RSA estimé (par le test d'éligibilité) ou supposé. Celle-ci se mobilise d'autant plus que le gain attendu du RSA est supérieur à 100 euros, alors que la population expérimentée fait soit par ignorance du montant du droit qui lui sera ouvert (sans doute pour ne pas avoir fait le test d'éligibilité), soit parce que même si le montant est faible « c'est toujours cela de gagné »⁴⁹. Pour le savoir, il serait intéressant de vérifier par la suite si ces personnes restent dans le dispositif ou si elles en sortent.

Pour les foyers disposant d'un mail, le montant du droit ouvert est significativement supérieur à ceux qui n'en ont pas pour l'échantillon et la population témoin. Comme nous l'avons vu, ceux-ci se sont mieux informés sur le dispositif et se sont plus connectés sur Internet voire ont effectué le test d'éligibilité. Cela induit qu'ils ont fait le choix de demander le RSA en ayant une estimation du montant approximatif de RSA. Il semble donc qu'un calcul rationnel s'est opéré concernant les coûts/avantages de la demande de RSA et tout porte à croire que certains n'ont pas fait la demande volontairement car ils ont jugé le droit estimé pas suffisamment intéressant. En outre, le fait que l'on observe que les personnes les plus informées sur le dispositif ne sont pas celles qui demandent le plus le RSA amène à s'interroger sur la pertinence du dispositif pour ce public.

2.5 – Du non-recours au sur-recours

Du non-recours significatif

Tableau 10 - Un non-recours significatif

	Pas de demande de RSA ni de contact identifiés	Pas de demande de RSA
Total échantillon	47,5 %	85,9 %⁵⁰
Echantillon courrier	50,8 %	81,3 %
Echantillon mail	42,4 %	93,1 %
Population témoin	64,0 %	98,1 %
<i>Témoins avec mail</i>	54,5 %	98,3 %

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, Septembre 2010

A l'issue de cette expérimentation, on constate que malgré l'envoi de mailing ciblé sur des bénéficiaires potentiels de RSA activité, le non recours et les comportements passifs demeurent considérables (47,5 %) bien qu'il soit significativement moins important que sur la population témoin (64 %). Les détenteurs de mail ont plus tendance à chercher de l'information mais beaucoup moins à faire une demande de RSA. L'expérimentation a permis de diminuer le non-recours de manière notable et positive autant sur la recherche d'information sur le RSA que sur les demandes et l'ouverture de droit.

⁴⁹ D'autant plus que la démarche de demande a particulièrement été facilitée par l'envoi de formulaire de demande de RSA pour l'échantillon courriers.

⁵⁰ 74 % au bout de quatorze semaines

Il convient cependant de relativiser ces chiffres. D'une part, on ne peut comptabiliser que les prises de contacts identifiées. D'autre part, parmi cette population identifiée comme non-recourante, on peut considérer que certains n'ont pas effectivement droit au RSA activité du fait des limites de la requête ou de leur changement de situation depuis 2008.

Le non-recours reste donc important et doit être pris en considération. Le non-recours n'est pas seulement lié au manque d'informations des bénéficiaires potentiels (méconnaissance du dispositif ou de la potentielle éligibilité) car d'autres éléments plus qualitatifs entrent en compte et doivent être analysés. Afin de pousser davantage la réflexion, une enquête téléphonique a été réalisée auprès d'un échantillon de non-recourants passifs n'ayant pas pris contact avec la Caf de la Gironde ni déposé de demande.

Un sur-recours significatif

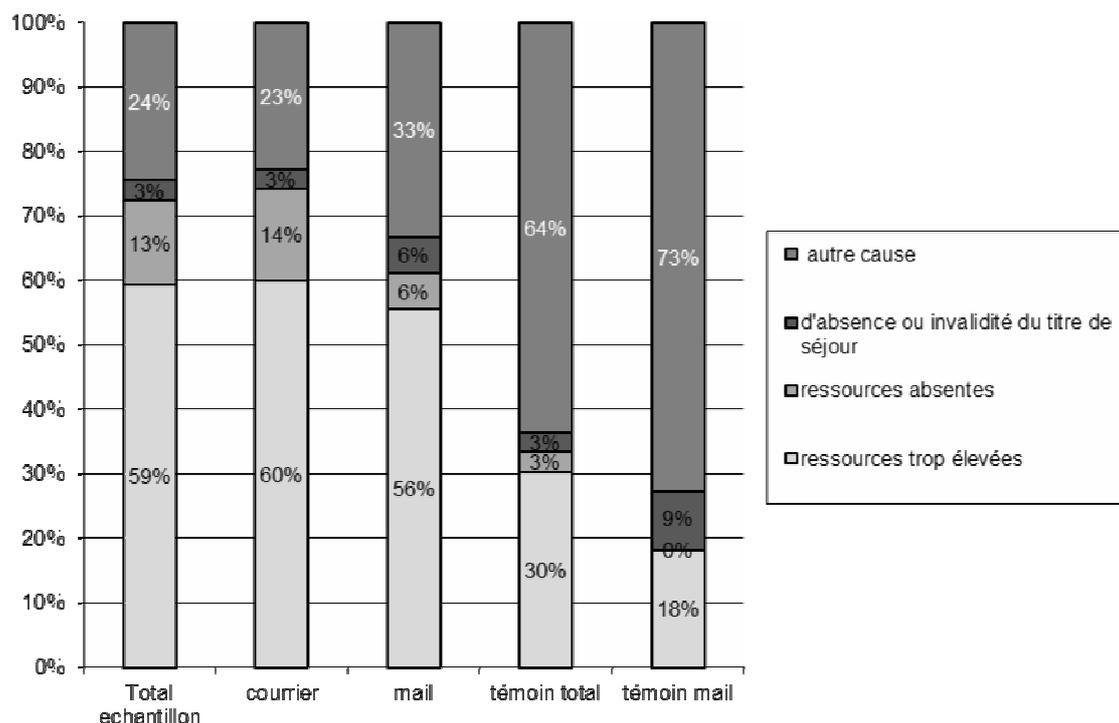
Tableau 11 - Le sur recours et ses causes

	Demandes liquidées n'ayant pas abouti à un droit RSA	Sur-recours	Ressources trop élevées	Ressources absentes	D'absence ou invalidité du titre de séjour	Pour autre cause ou indéterminé
Total échantillon	121	40 %	59 %	13 %	3 %	24 %
Echantillon courrier	104	43 %	60 %	14 %	3 %	23 %
Echantillon mail	17	29 %	56 %	6 %	6 %	33 %
Population témoin	30	22 %	30 %	3 %	3 %	64 %
<i>témoins avec mail</i>	<i>11</i>	<i>20 %</i>	<i>18 %</i>	<i>0 %</i>	<i>9 %</i>	<i>73 %</i>

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, Septembre 2010

Nous qualifions de **sur-recours** l'ensemble des personnes ayant fait une demande de prestation alors qu'elles ne remplissent pas les conditions légales pour pouvoir en bénéficier. Dans la montée en charge du RSA, la Cnaf a estimé le sur-recours à environ un tiers des demandes. En décembre 2009, la Caf de la Gironde avait un taux de sur-recours de 30 % et le chiffre est identique pour la population témoin. Suite au lancement de cette expérimentation et dans une perspective d'évaluation, nous avons voulu voir combien de demandes n'ont pas conduit à un droit et pour quelles raisons. Comme le montre le tableau ci-dessus, on constate que l'expérimentation a provoqué à ce jour beaucoup de sur-recours et donc de « déçus » qui suite à notre courrier ont déposé une demande de RSA, qui n'a finalement pas abouti à un droit alors même qu'ils n'y avaient pas droit (121 foyers). Si dans la population témoin le sur-recours représente environ 22 % des demandes, pour l'échantillon il atteint presque le double avec 40 %. A noter que la différence entre l'échantillon courrier (43 %) et l'échantillon mail (29 %) est important et s'explique par le fait que les allocataires du premier ont fait beaucoup moins de démarches d'informations que ceux du deuxième. Par-là, on voit pour la population témoin, et dans une moindre mesure, pour l'échantillon mail, que la décision de constituer une demande de RSA a été réalisée après avoir pris contact avec les services de la Caf et de s'être informé (Internet, test d'éligibilité, visite sur point relais, prises de contact par téléphone), dans des conditions probablement plus opportunes de choix de demande ou d'autocensure. Bien que l'ouverture de droit par la suite ait aussi été massive, le sur-recours généré par l'expérimentation reste considérable. Pour creuser la question, il est intéressant de voir quelles sont les raisons de cette non ouverture de droit.

Graphique 8 - Les causes du sur-recours



Sources – Expérimentation Caf de la Gironde, 2010

Le constat montre que les ressources trop élevées (59 %) sont la cause majoritaire de sur-recours. C'est moitié moins le cas pour la population témoin (30 %) qui a du beaucoup plus autocensurer sa demande au vu de l'information qu'elle a recueilli sur le dispositif. On observe que 13 % de foyers n'ont pas envoyé leur déclaration de ressources et restent donc en attente d'une éventuelle ouverture de droit : 14 % pour l'échantillon courrier et 6 % pour l'échantillon mail alors que la population témoin représente à peine 3 % des causes de non ouverture de droit. Il semble donc que l'échantillon courrier, déjà pointé comme moins bien informé que les autres sur le fonctionnement de la prestation, n'ait pas su ou compris comment compléter la demande de RSA.

Il est important de rappeler que cette requête peut détecter 77 % des droits au RSA, et qu'une marge d'erreur de ciblage mais aussi de changement de situation depuis 2008 doit être prise en compte pour objectiver ces chiffres sur le sur-recours.

L'impact de cette expérimentation sur la charge

Le protocole d'expérimentation a prévu une population témoin présentant des caractéristiques identiques à celle expérimentée et dont on suppose que « toutes choses égales par ailleurs » elle en adoptera les mêmes comportements. Un des intérêts de l'étude a été de confronter les comportements de chaque groupe (courrier, mail, témoin, témoins avec mail). L'analyse des charges induites par l'expérimentation est un autre volet de l'étude que permet l'existence d'une population témoin. Dès lors que l'expérimentation conduit à l'ouverture de droits, elle constitue une charge que l'on peut considérer comme légitime au regard des missions de la Caf. La mise en œuvre de l'expérimentation (requête, mailing, coût d'exploitation, SMS...) représente une charge non négligeable mais aisément contrôlable.

Tableau 12 : Quelques éléments sur la charge

Données sur les flux aux accueils⁵¹			
Sur la durée d'observation	Flux accueil	Flux téléphoniques	Flux courriers
Total échantillon	326	353	1 435
Echantillon courrier	234	219	905
Echantillon mail	92	134	530
Soit par jour	7	8	31
<i>Témoin</i>	875	1 010	3 305
<i>Témoin avec mail</i>	354	513	1 931
Soit par jour	19	22	71

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, 2010

En ce qui concerne les charges induites par le sur-recours lié à la mise en œuvre de l'expérimentation, le tableau ci-contre pointe les différentes composantes de la charge globale de l'expérimentation (flux accueil, téléphone, courriers).

On remarque que le fait d'avoir invité ces bénéficiaires potentiels de RSA activité à s'informer et à faire valoir leurs droits n'a pas provoqué de charges trop importantes et a permis une accélération de la montée en charge. En effet, on constate que cette initiative ne génère pas plus de charges de relation de service, voire en génère moins proportionnellement que la population témoin qui n'a pas été contactée. En d'autres termes cette action accroît nos charges mais pas de façon exponentielle par rapport au nombre d'allocataires sollicités. On peut supposer que s'ils étaient tous venus de leur propre initiative, le coût aurait pu être plus élevé.

D'une façon générale cette expérimentation montre que les actions prévues permettant aux allocataires de faire valoir leur droit au RSA ne génèrent pas beaucoup plus de charges⁵². Sur une expérimentation de ce type on remarque que :

- Un peu moins de la moitié de l'échantillon testé ne crée quasiment pas de charge : *les passifs*⁵³
- Un tiers crée de la charge et n'ouvre pas de droit après étude de leur dossier. Il s'agit alors d'allocataires frustrés, qui n'ont pas ouvert de droit mais qui sont proches du RSA, et resteront au moins informés sur le dispositif (les sur-recourants). Ou ceux qui se sont informés mais qui n'ont pas déposé de demandes de RSA : *les informés passifs*. Ils pourront peut-être refaire une demande si leur situation venait à changer.
- Le reste ouvre des droits et provoque une charge normale : *les actifs*.

On a pu voir que sur ce type d'opération les résultats sont apparents au bout de la quatrième ou cinquième semaine qui constitue le moment fort de l'expérimentation. Les deux échantillons s'étant comportés de façon très différente notamment par rapport à la pertinence de la demande, le choix du vecteur d'information relève d'un choix stratégique. Néanmoins, il est clair qu'une segmentation particulière pourrait être pensée pour les familles monoparentales.

⁵¹ Il faut préciser que l'échantillon dans le champ de l'étude correspond à 22 % des bénéficiaires potentiels de RSA détectés alors que la population témoin représente 78 %.

⁵² 5 % des foyers de l'échantillon contacté ont déposé une demande de RSA qui n'a pas abouti, contre 0,4 % pour l'échantillon témoin (mais celui-ci est plus nombreux et a déposé moins de demande)

⁵³ Uniquement les charges liées à la détection et à l'envoi de l'information

2.6 – Différentes approches analytiques

Approche par public

Il est intéressant d'avoir un aperçu des caractéristiques des populations qui ont ou n'ont pas répondu à la sollicitation de la Caf afin d'établir des profils et de pouvoir élaborer des ciblage spécifiques. On observe que parmi la population de bénéficiaires potentiels ciblés par la requête, plus de 80 % bénéficient d'une prestation logement et ce sont ceux qui ont le plus eu recours au RSA surtout dans la population témoin. On peut penser que ces familles contactent plus facilement la Caf, ce qui peut donc faciliter leurs démarches.

L'analyse des caractéristiques des personnes qui ont fait des demandes de RSA puis qui ont ouvert un droit montre des comportements particuliers concernant les monoparents. En effet, spontanément sollicités par l'envoi de courrier, ils sont plus enclins à réagir et faire une demande de RSA. De plus, leurs demandes aboutissent beaucoup plus souvent à un droit que les autres. Cela se voit de manière encore plus prononcée sur l'échantillon mail. Pour illustrer ce propos parmi l'échantillon on compte 30 % de monoparents chez les courriers et 26 % chez les mails alors qu'en ouverture de droit ils représentent 38 % de monoparents de l'échantillon des courriers et 40 % dans l'échantillon mail. Il semblerait que ce public, privilégié de la Caf, ait besoin d'être sollicité pour réagir et faire le nécessaire pour demander le RSA.

Les couples avec enfant ou sans enfant ont aussi bien réagi à l'expérimentation mais leur demande a moins abouti à un droit que pour les familles monoparentales. Les personnes de plus de quarante ans ont été plus enclines à faire des demandes et à ouvrir des droits. Les non-recourants sont quant à eux plus souvent des hommes ou des femmes isolés.

Vers une approche territoriale ?

Une approche territoriale des comportements des bénéficiaires potentiels observés lors de l'expérimentation a été esquissée. Elle visait à cerner les enjeux d'éloignement géographique tout comme les influences des contextes socio-économiques par territoire. Cela aurait pu donner la possibilité de vérifier qu'il existe des comportements de recours spécifiques en fonction des territoires de sociabilisation plus ou moins en difficultés économiques. Ou encore de vérifier si au contraire il s'agit plus de fractures comportementales entre l'urbain et le rural, etc. Du fait des faibles effectifs que nous avons eus et de l'hétérogénéité des territoires de rattachement. Nous n'avons pas obtenus de résultats significatifs et ne pouvons pas nous risquer à une quelconque interprétation. Ce n'est que dans le cadre d'une généralisation de cette expérimentation en Gironde qu'une telle étude prendrait tout son sens.

Approche par type d'échantillon

Comme nous avons pu l'observer au cours de l'analyse, il était intéressant de dissocier les deux échantillons courrier et mail puisque des comportements assez différents ont pu être identifiés par rapport à la population témoin. D'un côté, l'échantillon courrier s'est assez peu renseigné sur le dispositif avant de faire une demande de RSA. Il a fait des demandes massives de RSA avec beaucoup d'ouvertures de droit, même pour des montants assez faibles. Par contre, proportionnellement ces demandes ont provoqué beaucoup de sur-recours.

De l'autre côté, l'échantillon mail se caractérise par une bonne réactivité en terme de recherche d'informations et de prise de contacts avec la Caf. Il est moins efficace en terme de dépôts de demande de RSA mais beaucoup plus pertinent, pour des montants RSA plus élevés, et provoquant ainsi moins de sur-recours.

En d'autres termes le mail génère plus de relations de service, mais engendre des demandes de RSA et des ouvertures de droit plus pertinentes. Enfin, la population témoin, quant à elle, cherche assez peu d'informations sur le RSA sauf quand elle est dans une démarche de demande de RSA où elle se renseigne très bien et encore davantage pour les détenteurs de mail. Cette population dépose peu de demandes de RSA mais elles sont en général très pertinentes et ouvrent des droits au RSA dont les montants sont bien plus élevés que pour l'échantillon.

Ce tableau permet de faire le bilan des comportements de chacun des deux échantillons suite à l'envoi de ce mailing :

Tableau 13 – Les comportements différenciés des échantillons contactés par courrier et mail

	Allocataire ayant reçu un courrier	Allocataire ayant reçu un mail
Web Caf.fr	Peu de recherche d'information	Facilités à chercher de l'information sur Internet
Test d'éligibilité	Très peu de tests Probables craintes ou non identification Pas d'accès à Internet Probables difficultés de maîtrise des outils informatiques	Peu de tests Probables craintes ou non identification
Téléphonique	Très peu de contact avant la demande de RSA ou non identification	Peu de contact avant la demande de RSA ou non identification
Visite à la Caf	Recherche d'information par la visite sur les points d'accueil modérée	Recherche d'information par la visite sur les points d'accueil importante
Demandes de RSA	Bon taux de retour, beaucoup de demandes	Peu de retour mais population qui s'investit et s'informe et fait une demande pertinente
Ouverture de droits	Beaucoup de droits ouverts Beaucoup de sur-recours (ou manque de DTR) Montant de droit RSA inférieur aux autres (mail et témoin)	La plupart des droits ouverts Sur-recours moyen Quelques absences de DTR Montant de droits RSA supérieur au courrier mais inférieur au témoin

Sources - Expérimentation Caf de la Gironde, 2010

Il semble toutefois capital de s'interroger sur les interprétations envisageables des deux échantillons et de leurs caractéristiques comportementales étant donné que l'on ignore si les réactions des personnes sollicitées sont dues au mode de contact pris ou si elles sont dues simplement aux particularités comportementales de chacun des deux échantillons. On peut ainsi se demander si les personnes qui utilisent l'outil Internet ne seraient pas par essence plus en capacité de s'informer sur un dispositif et par-là de choisir d'en faire la demande en fonction du montant attendu.

2.7 – Les conclusions de l'expérimentation

Un apport pour l'analyse du non-recours

Dans le cadre de l'étude sur le non-recours au droit, cette expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels a été très instructive sur la connaissance et la compréhension des comportements des allocataires comme sur la vérification de nos hypothèses de recherche. Nous avons pu mettre à jour quatre typologies de comportements d'allocataires suite à cette opération⁵⁴ :

- **Les passifs** : ils n'ont eu aucune réaction identifiée suite à l'envoi de ce mail d'information sur le RSA (ni recherche d'information, ni demande de RSA)
- **Les informés passifs** : ils ont eu un contact identifié avec la Caf suite à l'envoi de mailing mais n'ont pas fait de demande de RSA par la suite
- **Les actifs** : ils ont contacté la Caf pour s'informer sur le dispositif et fait une demande de RSA.
- **Les autonomes** : ils n'ont pas pris contact avec les services de la Caf mais ont fait une demande de RSA suite à la réception de ce mailing.

Tout d'abord, cette opération a permis de mettre en lumière que suite à l'envoi d'information sur le dispositif et sur leur droit potentiel, une partie des allocataires ont réagi : 49 % en prenant contact avec la Caf (au bout de 9 semaines), 14 % en faisant une demande de RSA, et 11 % en réalisant les deux. La recherche de complément d'information auprès des services de la Caf et la démarche de demande de RSA prouvent que pour cette partie de la population il ne s'agissait pas de non-recours volontaire. Il s'agissait bien d'un **non-recours par méconnaissance** du dispositif et/ou de leur potentielle éligibilité à ce dispositif, ou encore d'un **non-recours par complication** pour *les actifs, les autonomes* voire *les informés passifs*.

Les *informés passifs*, ceux qui ont pris contact avec les services de la Caf mais qui n'ont pas fait une demande de RSA ou alors incomplète (absence de DTR) accréditent l'hypothèse d'une complexité de la démarche et d'une mauvaise compréhension du dispositif. Il a pu exister une incompréhension des allocataires sur la démarche de la Caf partant du principe qu'elle disposait déjà des données sur leurs ressources puisqu'un courrier ciblé leur avait été envoyé.

Nous pouvons considérer que l'envoi de la demande de RSA auprès de l'échantillon courrier a eu un impact particulier minimisant ainsi le non-recours par complication. En effet, cette opération a pu notablement simplifier des démarches de demande de RSA. Etant donné que la personne disposait de ce formulaire, on a directement réduit le coût des efforts à fournir pour effectuer une demande⁵⁵. Dans cette optique, il est fort probable que, du fait de la « simplification de la procédure », ceux-ci n'aient pas autant prêté attention au montant du RSA dont ils pouvaient bénéficier⁵⁶ (calcul coût/avantage) puisque la demande était plus simple que pour ceux qui n'ont pas reçu la demande de RSA. Ce phénomène, le sur-recours lié à l'absence de DTR, le non-recours massif qui persiste vient en quelque sorte valider le **non-recours par complication** du fait de la complexité du dispositif et des démarches à effectuer pour pouvoir en bénéficier.

⁵⁴ Voir le détail page 8

⁵⁵ On a pu voir que 3 % n'ont pas pris contact avec la Caf et ont directement envoyé leur demande de RSA.

⁵⁶ Comme nous l'avons mis en évidence leur montant de droit au RSA est toujours inférieur à ceux de l'échantillon mail et la population témoin.

A l'inverse, on a pu constater que suite à cet envoi 48 % des allocataires potentiels n'ont eu aucune réaction identifiée : *les passifs*. Bien que l'on sache que parmi eux une partie n'a pas effectivement droit au RSA, cette absence d'intérêt pour le dispositif proposé est en soi très significative. Ce non-recours pourrait signifier des formes de non-recours volontaire voire par complication. Dans ce cas, il est assez difficile de cerner la part de ceux qui seraient en situation de non-recours par complication mais qui n'auraient pas ou pas encore passé le cap de la recherche d'information. Il est également intéressant de souligner que les personnes qui se sont le mieux informées sur le dispositif ne sont pas celles qui demandent le plus le RSA (échantillon mail des *informés passifs*). Soit leurs démarches d'information les ont convaincus que, contrairement à ce que suggèrent la requête et le courrier qu'ils ont reçu, ils ne sont en fait pas éligibles au RSA. Soit cela amène à s'interroger sur la complexité et la pertinence du dispositif pour ce public. Il est important de noter que, comme l'indique Philippe Warin, les motifs du non-recours peuvent se recouper et changer dans le temps : on peut par exemple passer du non-recours par manque d'information au non-recours par choix ou par complexité, quand on reçoit un courrier Caf. L'enquête téléphonique réalisée auprès des *passifs* permet de mieux saisir les types de non-recours qui les caractérisent mais aussi les causes contextuelles et psychologiques qui sont entrées en jeu dans leur situation ou leur stratégie de non-recours.

Comme nous avons pu le mettre en exergue, les bénéficiaires de RSA activité de moins de 100 euros sont sous représentés et l'on observe que plus la population est informée quand elle fait sa demande de RSA, plus le montant de RSA obtenu est élevé. Cela met en évidence que les bénéficiaires potentiels font le choix de demander le RSA en ayant en tête un montant approximatif de RSA. Tout se jouerait donc comme si un calcul rationnel s'opérait concernant les coûts/avantages de la demande de RSA. Il est donc fort probable que certains n'ont pas fait de demande de RSA volontairement considérant que le montant du droit RSA n'en valait pas la peine. Ce comportement vient donc confirmer qu'il existe du **non-recours volontaire** de choix rationnel.

Un apport pour la réduction du non-recours

Dans le cadre d'une action de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité cette opération a favorisé la montée en charge du RSA avec 7,4 % d'ouverture de droit au bout de 9 semaines et **10 % au bout de 14 semaines** d'observation⁵⁷. L'impact de cette expérimentation sur les allocataires a été assez rapide (entre la 2^{ème} et la 5^{ème} semaine après le lancement) même s'il reste relativement limité. Nous avons pu constater des comportements bien distincts en fonction du mode de contact qui a été pris. L'un plutôt qualitatif (le mail), l'autre plutôt quantitatif (le courrier) présentant chacun leurs avantages et inconvénients comportementaux⁵⁸, techniques et financiers⁵⁹ qui mériteraient d'être observés dans le temps. L'expérimentation occasionne donc des ouvertures de droits au RSA même pour de faibles montants, et pour une durée d'au moins trois mois pour l'allocataire. Il reste à savoir s'ils feront « l'effort » de fournir la DTR pour se maintenir dans le dispositif au vu du montant RSA perçu. Dans une approche par segmentation du public, une action ciblée pourrait être prévue pour les monoparents qui sont particulièrement réceptifs et réactifs. Cette opération permet de réduire le non-recours par méconnaissance et par complication, étant donné que nous ciblons directement le public potentiel et simplifions la démarche en leur fournissant de l'information et pour certains avec un formulaire de demande de RSA. Cependant, son impact doit être relativisé car beaucoup de bénéficiaires potentiels ne réagissent pas. Le non-recours volontaire semble en tout état de cause incompressible avec ce type d'action.

⁵⁷ Les effets de cette opération ne sont toujours pas terminés au moment de la rédaction de ce rapport : toutes les demandes de RSA n'ont pas été liquidées et d'autres continuent d'être déposées. Le taux d'ouverture de droit issu de cette expérimentation est donc à revoir à la hausse dans le temps.

⁵⁸ Les réactions et prises de contact qui s'en suivent sont différentes et ne semblent pas uniquement dues au type de public.

⁵⁹ En fonction des modes de contact, les réactions et les prises de contact avec les services de la Caf ont été différentes, certains plus par téléphone d'autres plus par visite, d'autres encore pour envoi direct d'une demande de RSA. Les coûts seraient à évaluer en fonction des modes de contact.

La requête a créé du sur-recours donc des déçus « informés », mais a globalement bien permis de détecter et d'ouvrir des droits RSA tout en réorganisant la distribution des montants de manière significative. C'est-à-dire en permettant également l'ouverture de droit pour des droits moins élevés.

Etant donné le nombre de bénéficiaires potentiels détectés initialement par la requête au sein du fichier allocataires de la Caf de la Gironde (environ 11 000 allocataires « connus de la Caf ») et le taux d'ouverture de droit mis en évidence par l'expérimentation (10 % au bout de 14 semaines), une généralisation du dispositif sur le département pourrait *a priori* augmenter le nombre de bénéficiaires du RSA activité de 1 100 personnes (dont 93 % avec la composante activité). Transposée au niveau national, une telle opération pourrait *a priori* permettre l'ouverture d'environ 120 000 droits au RSA.

3 – Les résultats de l'enquête téléphonique auprès des non-recourants « passifs »

3.1 – La connaissance du RSA

Connaissance du RSA et réception du mailing

La quasi-totalité des personnes (95 %) contactées ont déclaré connaître le RSA. Seulement 5 % n'ont pas connaissance du dispositif malgré l'envoi du courrier et de mails pour les informer et les inciter à procéder au test d'éligibilité.

Tableau 14 – Connaissance du courrier et connaissance du RSA

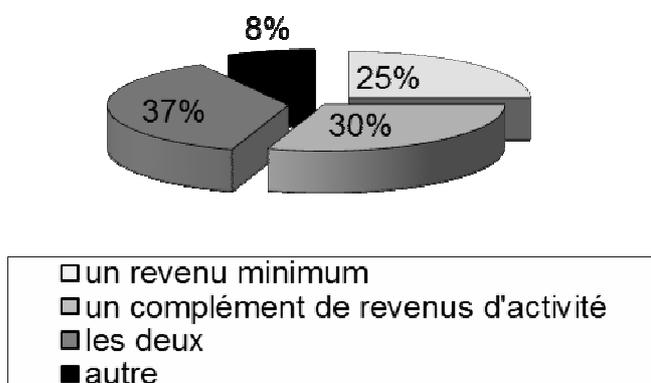
		Connaissance du RSA		Total
		Oui	Non	
Connaissance du mailing	Oui	62 %	25 %	60 %
	Non	38 %	75 %	40 %

Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

Il est intéressant de remarquer que 60 % des personnes ont déclaré avoir eu connaissance du courrier (postal et mail) contre 40 % qui n'en avaient pas pris connaissance ou ne se souvenaient pas avoir reçu un courrier de la Caf. Pourtant, ces mêmes personnes ont déclaré connaître le dispositif, ce qui nous laisse entendre que leur source d'information n'était pas forcément le courrier envoyé dans le cadre de l'expérimentation. De plus, qu'elles aient ou non reçu l'information par le biais du courrier envoyé, la moitié des personnes interrogées déclarent ne pas s'être renseignée sur le RSA, ce qui peut paraître surprenant puisque la majorité des personnes affirment connaître (plus ou moins bien) le dispositif.

Compréhension du RSA et de son public cible

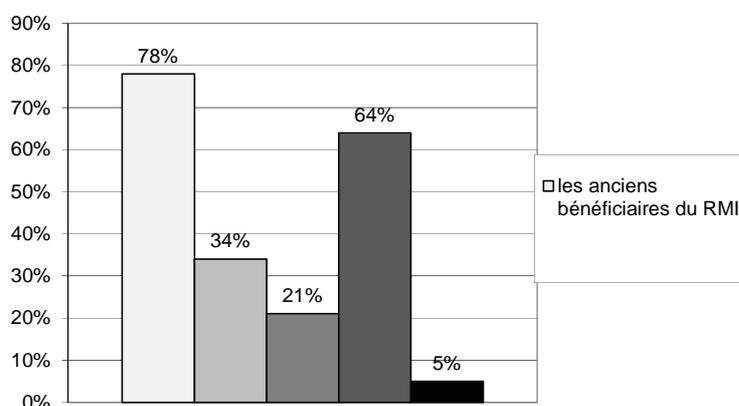
Graphique 9 - Connaissance du RSA



Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

Même si la plupart des personnes déclarent connaître le dispositif, il nous a semblé important de mieux comprendre leur connaissance sur le RSA. Le graphique⁶⁰ montre que seulement 37 % des personnes interrogées savent que le RSA s'adresse à la fois aux anciens bénéficiaires du RMI ainsi qu'aux personnes exerçant une activité professionnelle. On observe également que pour 25 % de l'échantillon, le RSA est uniquement un revenu minimum, ce qui témoigne de la méconnaissance du volet activité.

Graphique 10 - Identification du public cible



Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

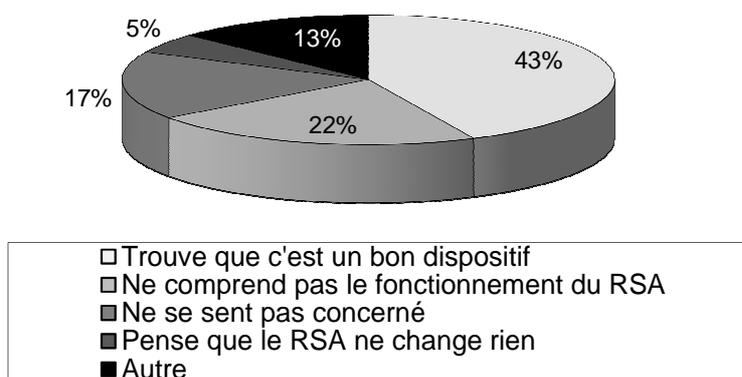
⁶⁰ Ce graphique porte sur un échantillon de 143 personnes puisque 8 personnes ont déclaré ne pas connaître le RSA.

Ce graphique décrit les réponses⁶¹ apportées à la question « Selon vous, qui peut bénéficier du RSA ? ». Nous pouvons constater qu'une majorité des allocataires interrogés (64 %) ont intégré que le RSA s'adresse également aux personnes en activité professionnelle, ce qui nous laisse penser que l'information est majoritairement passée. Cependant, l'autre partie de la population interrogée n'ayant pas compris ce volet activité, ne peut donc s'identifier comme bénéficiaire potentiel.

De nombreuses confusions sur le RSA persistent, comme le montre ces quelques remarques : « *mais le RMI ça existe encore non ?* », « *ceux qui ont le RMI ne peuvent pas avoir le RSA* », « *ceux qui travaillent n'ont pas le RSA* », « *le RSA activité c'est comme les allocations familiales non ?* », « *non, le RSA ce n'est pas pour les personnes en activité* », « *le RSA, c'est à partir du moment où on n'a plus le droit au chômage* », « *le RSA c'est les RMIstes qui reprennent une activité* », « *RSA ? Revenu Social Aquitaine ?* » « *Le RSA, c'est une prime que l'Etat donne* ».

Opinion du RSA

Graphique 11 - Opinion sur le RSA



Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

Ces résultats permettent de se rendre compte que pour une grande partie des allocataires interrogés (43 %), le RSA est un bon dispositif. Un répondant précise même « *C'est absolument nécessaire pour certaines personnes, ça permet de dissuader les gens de quitter leur emploi quand ils ont un temps partiel* ». Cela dit, ce nombre important peut révéler un biais d'auto-complaisance, puisque c'est une employée de la Caf qui les a sollicités, les allocataires n'ont peut-être pas osé exprimer sincèrement leur opinion. Environ 22 % déclarent ne pas comprendre le fonctionnement du dispositif (hypothèse de complication) et 17 % affirment ne pas se sentir concernés (hypothèse de la méconnaissance de sa potentielle éligibilité ou non éligibilité effective liée aux imperfections de la requête). Ils sont peu à penser que le dispositif RSA ne change pas grand-chose (5 %) il s'agit principalement de ceux qui ne font pas la différence entre le RMI et le RSA.

⁶¹ Réponse à choix multiples

3.2 – La démarche de (non) recours au droit

Réalisation du test d'éligibilité

Nous nous sommes demandés également si le fait d'avoir eu connaissance du courrier avait encouragé les allocataires à faire le test d'éligibilité sur Internet. Parmi les répondants qui prétendaient avoir pris connaissance du document d'information, regardons ceux qui ont été amenés à réaliser le test d'éligibilité sur Internet.

Tableau 15 – Connaissance du courrier et réalisation du test d'éligibilité

		Connaissance du courrier		Total
		Oui	Non	
Test d'éligibilité	Oui	30 %	25 %	28 %
	Non	70 %	75 %	72 %

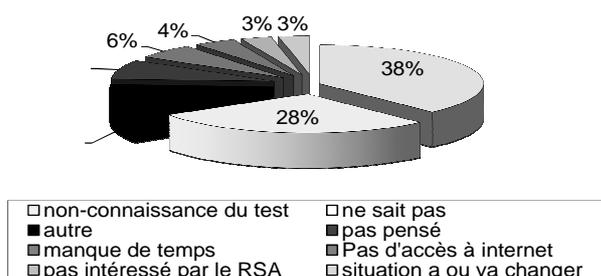
Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

Ainsi, nous pouvons remarquer que, parmi ceux qui ont reçu le courrier seulement 30 % ont réalisé le test, contre 25 % pour ceux qui n'en ont pas pris connaissance. Il y a donc des tests d'éligibilité que nous n'avons pas détectés dans notre expérimentation : ceux qui ont été fait avant l'expérimentation ou ceux qui ne se sont pas identifiés. Les données révèlent que parmi ceux qui n'avaient pas connaissance du test sur Internet (32 % sans prendre en considération les personnes qui ne connaissaient absolument pas le RSA), 45 % d'entre elles avaient pourtant connaissance du courrier. Ce phénomène relativise le caractère incitatif de cet outil de communication chez la population interrogée et traduit un manque de compréhension, de mobilisation ou d'intérêt des individus pour le RSA activité et le courrier de la Caf.

Les freins à la réalisation du test d'éligibilité

Nous allons maintenant nous intéresser aux raisons pour lesquelles les individus interrogés n'ont pas effectué le test (soit 72 % de l'échantillon).

Graphique 12 - Freins à la réalisation du test d'éligibilité



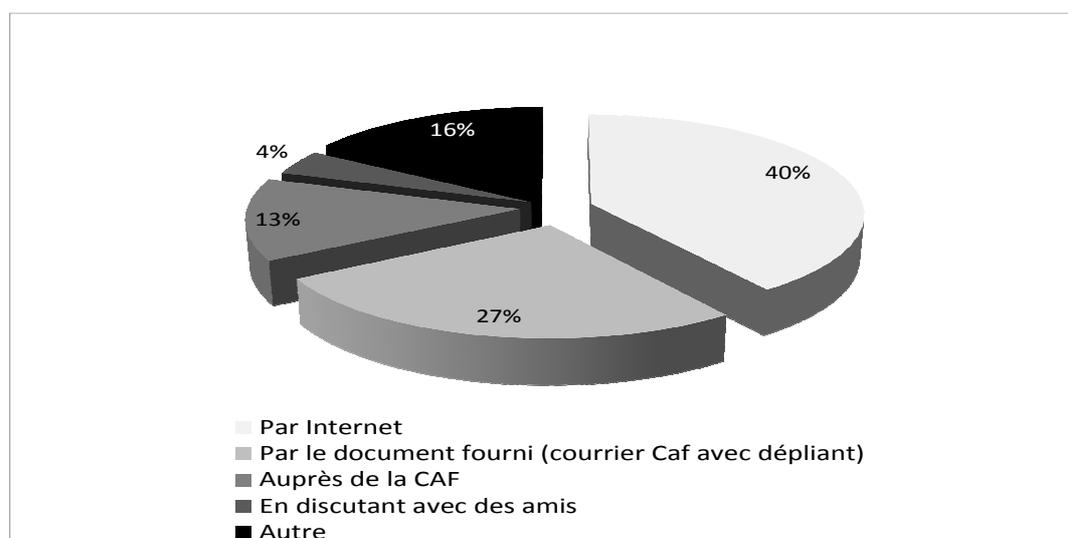
Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

Nous pouvons constater que la raison principale avancée est celle de la méconnaissance du test sur Internet. Ainsi, malgré le mailing et les plans de communication qui incitaient à faire le test, les personnes cibles ne semblent pas avoir intégré cette information ou du moins n'ont pas réagi. On observe cependant la diversité des raisons qui sont évoquées allant de la négligence (n'y a pas pensé peut être par méconnaissance de son éligibilité ou complication) à la fracture numérique (pas accès à internet - non-recours par complication), au manque de temps (non-recours par complication), au changement de situation (non-recours par complication) mais également du désintérêt pour le RSA (non-recours volontaire).

Supports d'informations mobilisés pour s'informer sur le RSA

Nous avons demandé aux 75 personnes déclarant s'être informées quel(s) étai(en)t le(s) support(s) qu'elles avaient utilisé pour se renseigner. Le tableau suivant indique les principaux résultats.

Graphique 13 - Mode de renseignement sur le RSA



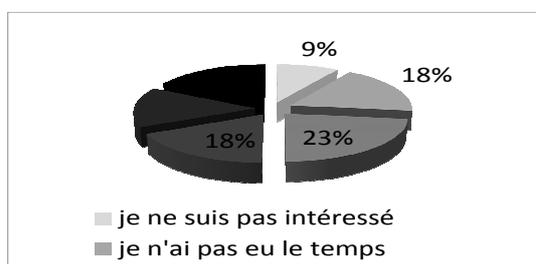
Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

Nous remarquons qu'Internet reste le moyen privilégié par les usagers pour rechercher de l'information. Le document fourni a également permis à 27 % des allocataires d'avoir des renseignements sur le RSA. Pour la catégorie « Autre », les personnes interrogées ont évoqué les médias en général (presse écrite, radios, TV) notamment par le biais des journaux télévisés. De plus, certaines personnes ont affirmé en avoir parlé avec des amis.

Les raisons du manque d'intérêt pour le RSA activité

Nous allons aborder maintenant les raisons pour lesquelles les personnes, qui en possession de l'information par le biais du courrier, ne se sont malgré tout pas renseignées (soit 67 allocataires qui ont formulé une réponse). Différentes réponses ont été évoquées, nous les avons regroupées en six catégories.

Graphique 14 - Raisons de la non recherche d'information



Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

On observe que le manque d'intérêt pour se renseigner sur le RSA est dû à différents facteurs assez également répartis :

- 23 % ne se sont pas renseignés car ils sont en activité et ne s'identifient donc pas comme bénéficiaires potentiels, il s'agit sans doute de ceux qui n'ont pas intégré le volet activité.
- 18 % n'ont pas cherché d'information du fait de leurs revenus, ils sont un peu dans la même optique que les précédents et ne devaient probablement pas s'identifier au « travailleurs pauvres ». Dans les deux cas, il semblerait qu'ils n'ont pas tenu compte du fait que le RSA dépend aussi de la situation familiale.
- 15 % ne se sentent pas concernés par le RSA et ne s'identifient donc pas non plus en tant que bénéficiaires potentiels du RSA activité.

Ces trois cas de figure montrent que les allocataires ne se sont pas renseignés, car ils estimaient ne pas entrer dans les critères du RSA, cela vient directement valider l'hypothèse du non-recours par méconnaissance de son éligibilité notamment du fait de la méconnaissance du volet activité :

- 18 % n'ont pas pris le temps de se renseigner ce qui montre que la montée en charge du RSA et la démarche de recours font également appel au vecteur temps.

- 9 % déclarent ouvertement ne pas être intéressés par le RSA activité, cela vient vérifier l'hypothèse du non-recours volontaire pour cette minorité de personnes interrogées. Nous reviendrons sur ce type de réaction par la suite en ayant recours à une analyse plus approfondie des réactions spontanées des allocataires. Dans les faits le nombre de personnes qui n'ont pas envie de bénéficier de cette prestation (pour diverses raisons) est beaucoup plus conséquent.

Identification comme bénéficiaire potentiel

Nous constatons que, parmi les répondants, 46 % ne pensent pas être éligibles au RSA, 44 % ne savent pas s'ils sont éligibles et seulement 10 % estiment pouvoir bénéficier du RSA activité, dont la plupart parce qu'ils avaient déjà effectué le test sur Internet qui leur garantissait un droit. Il est important de souligner que malgré la connaissance de son éligibilité un allocataire sur dix ne souhaite pas faire de demande de RSA. Notons également que sur les 46 % qui déclarent ne pas pouvoir en bénéficier, 39 % avaient déjà effectué le test qui confirmait leur non-droit. Ceci illustre une des limites de cette étude, à savoir les imperfections et l'actualisation de la requête d'identification des bénéficiaires potentiels de RSA activité. Les autres raisons évoquées parmi ces personnes, pensant ne pas pouvoir bénéficier du RSA, sont essentiellement celles que nous avons citées précédemment. En effet, 18 % pensent ne pas pouvoir en bénéficier car elles estiment avoir un revenu suffisant (ces personnes ont souvent comme référence le SMIC « *on travaille tous les deux avec mon mari et on touche le SMIC* » ou encore « *je travaille à temps plein* ». De plus, ces réflexions peuvent dévoiler la méconnaissance du dispositif en matière de calcul du droit. Les personnes font souvent référence aux revenus du foyer et rarement référence à la composition familiale. Cela étaye l'hypothèse de la méconnaissance du dispositif puisque les allocataires ne savent probablement pas que la composition familiale est prise en compte dans le calcul du droit.

*** Autres raisons évoquées :**

- 1) « *je ne pensais pas que le RSA activité s'adressait également aux fonctionnaires* »
- 2) « *je vis seule avec ma fille de 23 ans et je n'ai jamais eu droit à aucune aide* »
- 3) « *je suis auto-entrepreneur et je pensais que le RSA activité s'adressait à des salariés aux revenus fixes* »
- 4) « *car je suis sous contrat aidé et je vis seule* »
- 5) « *car je travaille à temps plein et mon mari est actuellement au chômage* »
- 6) « *j'ai une sœur qui gagne moins que moi et qui ne le touche pas donc je ne pense pas pouvoir en bénéficier* »
- 7) « *j'ai ma sœur qui élève seule ses 2 enfants et qui gagne à peine 500 euros par mois et qui n'y a même pas droit, pareil pour des collègues, donc je suis quasi sûre de ne pas pouvoir en bénéficier* »
- 8) « *pour moi, le RSA c'est dans la continuité du RMI donc je ne pensais pas que ça s'adressait aux artisans* »
- 9) « *le RSA c'est l'ancien RMI et moi je travaille* »

Ces réflexions illustrent une fois de plus la méconnaissance du dispositif RSA activité. D'une part, certaines personnes font toujours l'amalgame RSA/RMI (cela peut être également dû au plan de communication ciblé sur la bascule RSA/RMI). D'autre part, les auto-entrepreneurs ont été souvent surpris de découvrir qu'ils pouvaient également bénéficier d'une aide sociale. De plus, le bouche à oreille a également eu ses effets, puisqu'en ayant recours à la comparaison avec la situation de leurs familles ou leurs voisins, des informations faussées ont été transmises et freinent le recours au droit.

Réalisation du test d'éligibilité lors de l'enquête

Sur l'ensemble de l'échantillon, 28 % avaient réalisé le test sur Internet, dont seulement 24 % en aboutissant à un droit⁶². Nous avons donc proposé aux personnes n'ayant pas effectué le test par elles-mêmes de le réaliser ensemble par téléphone, 45 % ont accepté de le faire et 59 % d'entre eux qui ont pu effectuer le test en entier avaient droit au RSA. Nous n'avons pas pu faire passer le test aux travailleurs indépendants car il ne s'applique pas à ce public pourtant surreprésenté dans l'échantillon interrogé. Le tableau suivant répartit les personnes en fonction du montant de leurs droits, calculé lors de la passation du test d'éligibilité.

Tableau 16 - Le montant du RSA de selon le test d'éligibilité

Montant du droit	Effectif
RSA < 50 euros	11
50 euros < RSA < 100 euros	9
100 euros < RSA < 200 euros	7
RSA < 200 euros	1

Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

Nous constatons que le montant du droit est relativement faible, ce qui peut représenter une des raisons du non-recours volontaire par calcul coût avantage. Sur les 45 % de personnes de l'échantillon qui ont accepté de faire le test d'éligibilité, on observe que 52 % ne peuvent pas bénéficier du RSA activité au moment de l'enquête téléphonique alors qu'ils étaient potentiellement éligibles selon notre requête. Cela correspond dans les faits à 16 % de l'échantillon total. Cela induit que parmi les « passifs » sélectionnés dans cet échantillon on retrouve une part importante des personnes qui ne font pas parties du non-recours car elles ne peuvent pas bénéficier du RSA activité, elles sont hors champs. Ce sont les personnes qui entraînent dans la zone d'incertitude (33 %), limite de la requête.

Pour autant, lorsque l'on demande aux allocataires pour quel montant ils feraient une demande de RSA, la majorité (57 %) déclare vouloir faire une démarche pour n'importe quel montant (ce qui peut être aussi le fruit du biais d'auto-complaisance) et 33 % au moins à partir de 50 euros, 7 % à partir de 100 euros et 3 % à partir de 200 euros. Réponses qui viennent *a priori* nuancer l'hypothèse du choix rationnel de la demande en fonction du montant, même si le montant de RSA trouvé lors de l'expérimentation avait plutôt tendance à la valider.

Perception du terme « travailleur pauvre » et du principe de complément d'activité

L'utilisation du terme « travailleur pauvre » a suscité de nombreuses polémiques. D'ailleurs la plupart des Caf interrogées dans le cadre de l'enquête comparative sur la gouvernance du RSA estiment que cette expression facilite et catalyse la stigmatisation de ces personnes. Nous avons voulu savoir si les potentiels bénéficiaires estimaient également que ce terme était péjoratif et inadéquat ou si au contraire, elles se retrouvaient sous cette appellation et étaient « enfin » reconnues en tant que telles.

⁶² Ce qui illustre les limites des critères de sélection de l'échantillon étroitement liés aux limites de l'expérimentation.

Ainsi, 51 % estiment que cette expression reflète la réalité, 21 % qu'elle souligne les difficultés que certains travailleurs rencontrent, alors que 25 % la considèrent dévalorisante puisque le « *travail c'est déjà une richesse en soi* » ou encore que « *un travailleur, c'est un travailleur, il a déjà du mérite en soi* » ou alors qu'elle renvoie à l'expression « *la France d'en bas* » utilisée par les politiques. Cette question a généré de nombreuses remarques, nous ne précisons que quelques-unes d'entre elles qui nous ont paru pertinentes. Certaines personnes ont souligné le fait que c'était « *décourageant pour les gens qui se levaient tôt* », d'autres ont abordé la question de la « *valeur du travail* » ou encore qu'il fallait peut être revoir le montant du SMIC qui est insuffisant par rapport aux exigences du quotidien.

Enfin à la question « Pour vous, bénéficier d'une aide de solidarité tout en travaillant, est-ce gênant ? » les réponses données semblent globalement aller dans le même sens. 77 % des répondants ne trouvent pas du tout gênant, 13 % déclarent cela plutôt gênant (1 % considère cela très gênant) et 8 % plutôt pas gênant. La grande majorité des allocataires estiment qu'il n'est pas gênant de bénéficier d'une aide de solidarité tout en exerçant une activité professionnelle.

3.3 – Les freins liés à une connaissance très approximative du RSA

Après une approche descriptive des résultats, nous allons nous intéresser à l'analyse des comportements et des représentations des non-recourants. Nous avons vu que 95 % des bénéficiaires potentiels interrogés déclaraient connaître le RSA, cette connaissance reste toutefois approximative « *j'en ai entendu parler* » et peut parfois être altérée par les effets du bouche à oreille.

Méconnaissance de son éligibilité et des critères d'éligibilité

Seuls 10 % des personnes interrogées pensent être éligible au RSA activité. Les raisons évoquées sont diverses.

Non-identification au dispositif « je ne me sens pas concerné, car j'ai un travail »

Tout d'abord, la confusion entre le RMI et le RSA a pour conséquence directe que les personnes exerçant une activité professionnelle à temps plein et rémunérées au SMIC sont surprises de pouvoir bénéficier d'une aide sociale. Par exemple une femme seule avec ses deux enfants pensait ne pas pouvoir faire la demande car elle était payée par des chèques emploi services :

- « *Si j'en avais le droit, ça serait bizarre car je travaille* »
- « *Ceux qui n'ont pas l'allocation logement peuvent également en bénéficier ?* »

Méconnaissance du dispositif par les travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants interrogés ne pensaient pas que le dispositif leur était adressé : « *Le RSA, c'est pour les personnes privées d'emploi, ce n'est pas pour les travailleurs indépendants* ». Sur notre échantillon de 151 personnes, 13 % sont des travailleurs indépendants (artisans, auto-entrepreneurs, professions libérales, etc.). Plus de la moitié d'entre eux n'avaient qu'une connaissance partielle du dispositif et semblaient ne pas connaître le volet activité du RSA :

- « *Je suis travailleur indépendant et je pense que le RSA activité ne s'adresse pas à cette catégorie* »
- « *Pour moi, le RSA, c'était dans la continuité du RMI, donc je ne pensais pas que ça s'adressait aux artisans, mais si je peux en bénéficier je ferai la demande* »

A cette méconnaissance s'ajoute la contrainte des démarches administratives à laquelle les travailleurs indépendants sont confrontés. En effet, après leur avoir indiqué la procédure à suivre (se rendre à la Caf pour établir les revenus annuels du fait de l'impossibilité de faire le test d'éligibilité sur Internet), ils étaient nombreux à exprimer leur mécontentement et ont jugé ses démarches contraignantes étant donné que les horaires d'ouverture de la Caf sont calqués sur leur temps de travail.

Méconnaissance du critère « composition familiale »

Les potentiels bénéficiaires faisaient souvent référence à leur activité ou à leurs revenus sans mentionner la composition familiale. Cela traduit le fait que les critères d'éligibilité sont partiellement connus et réduits aux ressources de la personne et n'intègrent pas les ressources du foyer et la composition familiale.

Méconnaissance du caractère non obligatoire de la demande

Une autre conséquence de la confusion RSA/RMI concerne le caractère non obligatoire de la demande. En effet, de nombreuses personnes ont demandé si elles étaient obligées de faire la demande ou si elles étaient obligées de « s'inscrire à l'ANPE ». Ainsi, lorsqu'au cours de l'enquête téléphonique, un homme vivant seul a appris qu'il pouvait bénéficier de 18 euros par mois pendant trois mois (il avait déjà réalisé le test sur Internet qui lui indiquait qu'il ne pouvait pas bénéficier du RSA) celui-ci a demandé s'il était « *obligé de faire la demande* ». Un artisan, vivant en couple avec un enfant, a appris qu'il pouvait bénéficier du RSA (qui ne se réduisait pas uniquement aux anciens bénéficiaires du RMI) s'est interrogé sur l'obligation de participer à des réunions.

Difficulté de compréhension, peur de perdre d'autres droits, effets de bouche à oreille

Nous avons observé que certaines personnes avaient précisé (malgré le fait que cela soit explicité sur le site) le montant de l'aide au logement lors de la passation du test d'éligibilité sur Internet. Ainsi, le « forfait logement » pris en compte dans le calcul du droit n'est pas compris par tous et engendre des **craintes de perdre d'autres droits**. Cela concerne également la peur de ne plus bénéficier de la prime pour l'emploi. Ces connaissances lacunaires concernent également le montant du droit « *je pensais que pour un montant de 43 euros je ne pouvais pas faire la demande* ».

⇒ **Illustrations des effets de bouche à oreille**

« Dans mon entourage, je connais des gens qui sont à temps partiel et qui refusent de faire des heures supplémentaires sinon elles ne toucheraient plus le RSA, donc je ne suis pas sûre que ça motive pour travailler ».

Cette remarque illustre l'impact de bouche à oreille qui distord l'information. Cette diffusion de connaissances restreintes et faussées sur le RSA est alimentée par des discussions entre amis ou entre collègues. Certaines personnes interrogées ont fait part lors de l'enquête téléphonique de :

⇒ **Crainte de ne plus bénéficier de l'aide au logement**

Par exemple une femme vivant seule et travaillant sous contrat aidé, pouvant bénéficier de 93 euros hésite à entamer les démarches du fait de cette peur de perdre la prestation logement.

Une femme vivant seule avec son enfant voulait bénéficier du RSA (« *je tire sur la corde pour y arriver alors je ne vais pas cracher sur une aide* ») a stoppé ses démarches (elle pouvait pourtant bénéficier de 40 euros par mois) suite à ses conversations avec son entourage qui ont suscité des doutes quant au versement de l'allocation logement.

⇒ Crainte de payer des impôts

« *Je connais quelqu'un qui a payé des impôts pour la première fois de sa vie, alors en apprenant ça, j'ai arrêté mes démarches* », femme en couple avec un enfant qui avait commencé à entreprendre des démarches puisqu'elle avait droit à 120 euros.

⇒ Crainte de devoir rembourser

« *Je n'en ai jamais entendu parler ! Faut-il rembourser ?* », Femme seule avec un enfant pouvant bénéficier de 105 euros par mois.

3.4 – Le non-recours par complication

Une complexité liée à l'institution

↳ Les démarches administratives complexes

Même si certaines personnes interrogées lors de l'enquête téléphonique se sont montrées réceptives et satisfaites des services de la Caf, d'autres ont exprimé leur mécontentement jugeant « *les démarches administratives trop compliquées, trop longues et mal expliquées* ». Des réflexions du type « *la France est un pays à papier* » ou « *Les démarches administratives françaises sont une vraie calamité* » révèlent une insatisfaction des allocataires sur des démarches administratives jugées coûteuses en temps et complexes du fait du nombre d'informations à fournir.

↳ Un public fragile

Le dossier de demande de RSA comporte trois pages recto/verso et requiert l'autonomie de la personne puisque le dossier est à télécharger ou à retirer auprès d'un point relais. Ceci peut être extrêmement difficile pour des personnes ne maîtrisant pas la langue française écrite ou l'informatique. Cette barrière de la langue peut parfois être franchie grâce à un soutien social privilégié. Par exemple une personne travaillant en CDI à temps complet et présentant des difficultés avec la langue française a demandé à son employeur d'être l'interlocuteur lors de l'enquête téléphonique.

↳ Complication du fait des heures d'ouverture de la Caf

Le RSA s'adresse à des personnes exerçant une activité professionnelle, qui ne sont pas toujours disponibles aux heures d'ouverture de la Caf. Ceci peut freiner le recours au droit puisque les personnes ne peuvent pas accéder à des informations personnalisées. Rappelons que le test d'éligibilité est une estimation et que certaines personnes se demandent quels revenus déclarer (par exemple, une femme ne savait pas si elle devait préciser les indemnités de la sécurité sociale, en effet, cela est interrogé sur le dossier de demande de RSA mais aucune information n'est accessible lorsqu'on procède au test sur Internet). Les heures d'ouverture de la Caf représentent une réelle contrainte pour les travailleurs indépendants qui sont obligés de se rendre sur place pour accéder aux informations relatives à leur éligibilité et à leur montant du droit comme le montre la remarque suivante : « *Les heures d'ouverture de la Caf, c'est pendant les heures de travail* », couple sans enfant dont le mari exerce une profession libérale.

↳ **Complication liée à un changement de situation ou à une « mauvaise » expérience antérieure**

Certaines personnes se sont renseignées sur leur potentielle éligibilité au moment du lancement du dispositif. Celles qui ne pouvaient pas en bénéficier en Juin 2009 peuvent éventuellement y prétendre à l'heure actuelle. C'est le cas par exemple d'un couple avec 2 enfants qui s'était rendu en début d'année 2010 auprès d'une Caf où une conseillère leur avait transmis un dossier sans même vérifier leur éligibilité à l'aide du test. Leur demande leur a été retournée puisqu'ils ne remplissaient pas à cette période les critères. Lors de la passation du test au moment de l'enquête, ils ont découvert qu'ils étaient actuellement éligibles car « *il y a eu un changement de situation puisque ma femme ne perçoit plus d'indemnités de chômage, juste une indemnité de fin de droits* ». Leur droit s'élève à 125 euros par mois, ils feront la demande prochainement.

Autre exemple, un couple sans enfant dont la femme a créé une entreprise en 2006 mais qui n'avait pas signalé à la Caf ce changement de situation. Du fait de cette modification de statut, elle comptabilisait 3 000 euros d'indus (un échéancier lui a été refusé). Mal renseignée sur le RSA « *je ne me sentais pas concernée car je suis auto-entrepreneur et je pensais que le RSA s'adressait aux salariés avec des revenus fixes* » et ayant l'expérience des indus avec la Caf, cette personne ne sait pas si elle fera la demande prochainement, elle estime de plus que les démarches sont contraignantes pour les auto-entrepreneurs.

Ainsi, les personnes ayant appris qu'elles ne pouvaient pas bénéficier du RSA à un moment T ne sont pas « encouragées » à procéder au test d'éligibilité ultérieurement. Une des raisons du non-recours volontaire peut également être due à une « mauvaise » expérience antérieure.

Des freins liés au dispositif en lui-même

➤ **Des freins liés au caractère intrusif de la demande**

La demande de RSA peut paraître intrusive à deux niveaux. D'une part, les personnes ayant un ou plusieurs enfant(s) à charge, ne vivant pas avec l'autre parent et n'ayant pas demandé de pension alimentaire doivent justifier le fait de vouloir être dispensées de cette démarche et présenter un motif valide (notons que cela concerne également la pension alimentaire que doivent verser les parents à leur enfant). Ainsi, une femme seule vivant avec son enfant déclare ne pas avoir « *envie de dévoiler sa vie privée à la Caf, car, vous comprenez, je veux rester en bon terme avec mon ex-mari, donc je n'ai pas envie et j'ai peur de faire des poursuites judiciaires à l'encontre de mon ex-mari* ». D'autre part, dans le formulaire de demande de RSA, il faut également déclarer le montant de l'argent placé (*plan d'épargne logement, etc.*) ou d'épargne disponible (*comptes, livrets bancaires –ex. livret A*). Ces précisions peuvent pour certaines personnes paraître indiscrettes et freiner le recours au droit. Ainsi, un couple avec un enfant qui pouvait bénéficier de 85 euros par mois (ils avaient d'ores et déjà procédé au test d'éligibilité sur Internet) n'ont pas souhaité faire une demande du fait du caractère intrusif du dossier sur la question de l'épargne. En effet, ce couple plaçait de l'argent pour leur enfant depuis sa naissance et mettait le montant de leur salaire mensuel sur un livret A qu'ils retiraient au fur et à mesure, ce qui n'était donc pas vraiment un placement.

➤ **Complexité des démarches liée aux fluctuations de revenus**

Le RSA est un dispositif qui s'adresse à des personnes en situation de précarité : un contrat en intérim est ainsi reconnu comme emploi précaire (incertitude quant au nombre de missions mensuelles, non-cotisations pour la retraite). Pour autant, l'obligation de remplir et d'envoyer la déclaration trimestrielle des ressources ne semble pas être adaptée pour des personnes en situation de fluctuations de revenus.

Au bout de trois mois de suspension, le dossier de RSA est radié et oblige l'allocataire à constituer de nouveau un dossier complet. Par exemple une femme vivant seule avec ses deux enfants et travaillant en intérim, satisfaite des services de la Caf estime que « *ce qui n'est pas pris en compte, c'est la précarité de l'emploi* » et émet l'idée d'ajuster le dispositif RSA en prenant en compte, pour ce cas de figure, les revenus annuels afin d'éviter de reconstituer un dossier complet à chaque fois.

➤ **Montant du droit, une des causes du non-recours volontaire ?**

Bien que 57 % des personnes contactées déclarent vouloir faire une demande pour n'importe quel montant, nous avons pu observer des réticences face aux montants de RSA jugés « *dérisoires* » : « *je ne suis pas là à mendier pour 6 euros* », « *si c'est que pour 50 euros, c'est que je peux subvenir à mes besoins* », « *avec 12 euros, on achète une entrecôte* » « *50 euros, ça fait un plein d'essence* », « *c'est beaucoup de papier pour 6 euros* ». Certains rappelaient également les frais que la DTR induisait et constataient le « *ridicule* » de la démarche. Ainsi, le montant du droit jugé insuffisant pourrait constituer un frein et expliquer le non-recours volontaire.

➤ **Critiques sur le principe du RSA**

72 % des allocataires contactés estiment que le terme de « *travailleurs pauvres* » permet de décrire une réalité sociale en France : « *on peut avoir un travail à temps plein et ne pas s'en sortir* ». Les personnes interrogées reconnaissent l'existence d'une nouvelle catégorie de travailleurs mais ne s'y identifient pas. Toutefois, de nombreuses remarques ont été formulées sur le montant du SMIC jugé insuffisant ou sur la floraison d'emplois à temps partiel, illustrant le fait que le « *le RSA n'a profité qu'à l'entreprise* » ou encore que « *les entreprises payent très mal en France* ». Plusieurs allocataires interrogés semblent ne pas comprendre pourquoi les « *travailleurs* » peuvent bénéficier d'une aide sociale et ont eu de nombreuses réactions critiques d'ordre politique sur le contexte dans lequel s'inscrit le RSA :

- « *Une aide de solidarité tout en travaillant ce n'est pas gênant mais ça ne devrait même pas exister* ».
- « *Si le SMIC était à 1 500 euros par mois, ce serait plus logique* ».
- « *C'est lamentable, on travaille à deux et on a droit au RSA ! C'est vraiment que les salaires sont bas et la consommation est chère* ».
- « *Il ne devrait pas avoir d'emplois inférieurs à 30 heures par semaine ou inférieur à 900 euros par mois* ».
- « *Je trouve que ça ne devrait pas exister, il faudrait avoir un temps plein avec une rémunération correcte* ».
- « *Il y a des personnes qui font beaucoup d'heures et qui pourtant ont un salaire misérable* ».

Ainsi, l'objectif principal du RSA activité, à savoir le retour à l'emploi durable (c'est-à-dire à un temps plein en CDI) n'est quasiment pas identifié.

3.5 – Les freins psychologiques

Conséquence de l'amalgame RSA/RMI : menace du Stéréotype, Image sociale des prestations

Certaines personnes enquêtées ont émis des remarques particulièrement stigmatisantes en direction des bénéficiaires du RSA, les amalgamant avec les préjugés associés aux bénéficiaires du RMI du type :

- « *Ceux qui ne travaillent pas ce sont des fainéants, ils profitent* ».
- « *Le système est assez mangé comme ça par les aides. Le système français est trop social, on en fait des fainéants, on pousse les gens à ne rien faire* ».

- « Avant, avec le RMI il y avait un suivi social pendant 2 ans, ça les responsabilisait, mais avec le RSA il n'y a pas de suivi social ».

La psychologie sociale s'intéresse depuis une quinzaine d'années à une conséquence particulière de l'existence du stéréotype : la menace du stéréotype (Steele & Aronson, 1995). Cet effet a pour conséquence d'activer le stéréotype dont cette catégorie souffre et ainsi de dicter des comportements qui se veulent conformes à ce stéréotype. C'est pourquoi, quand on interroge les anciens bénéficiaires du RMI sur leur façon de considérer un RMIste, ceux-ci répondent qu'ils sont fainéants, profiteurs. Ainsi, les publics précaires se comportent de manière conforme aux stéréotypes négatifs qui leur sont associés. Nous pouvons percevoir ainsi l'impact d'une confusion RSA/RMI et mieux comprendre la peur de la stigmatisation que les « travailleurs pauvres » ressentent :

- « Je croise les doigts pour ne pas en bénéficier ».
- « J'ai la chance de ne pas en bénéficier ».
- « Je n'en ferai pas la « pub » car ce n'est pas très glorifiant ».

Ce refus d'être étiqueté « travailleurs pauvres », de devoir justifier constamment (par le biais de la DTR) de sa précarité et d'appréhender le regard des autres « Je travaille et j'ai la chance de ne pas pouvoir en bénéficier et dans un sens je préfère. J'essaie de me débrouiller par moi-même au maximum et je sais que pour certaines personnes c'est très mal vu (le fait de bénéficier d'aides sociales) » pourraient constituer un frein à la demande de RSA activité et générer en partie le non-recours volontaire.

Manque de légitimité

Des remarques du type ont été citées de nombreuses fois lors de l'enquête téléphonique: « Il faut avoir le sens du partage » « Je pense qu'il y a plus malheureux que moi » « Il y a des personnes qui en ont plus besoin que moi ». Cela peut à la fois révéler un manque de légitimité voire un sentiment de culpabilité, ou encore faire appel à des formes de solidarité nationale. Ces réactions peuvent également traduire des réactions alternatives de distanciation visant à se détacher du public cible par volonté (consciente ou inconsciente) de non identification par refus d'être considéré comme un « travailleur pauvre » et « subir » la stigmatisation. Un entretien plus approfondi serait probablement nécessaire pour comprendre avec plus de finesse ce que signifient ces remarques.

Des sentiments d'injustice

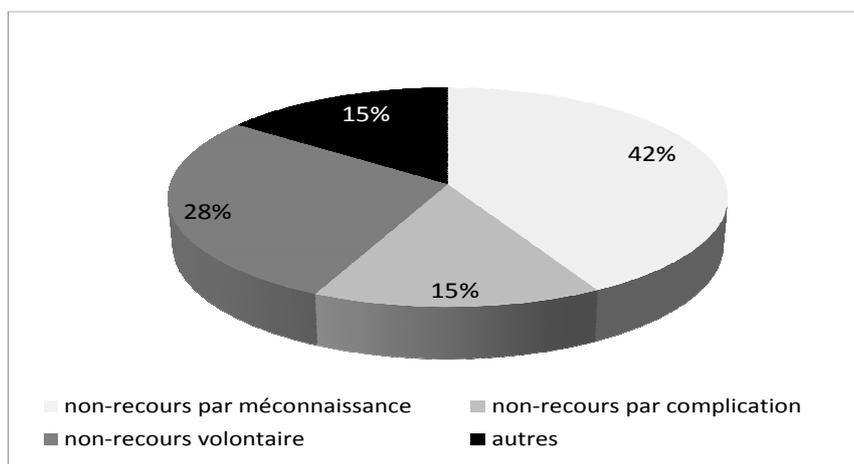
Le dispositif RSA suscite une crainte d'être étiqueté « travailleur pauvre » et de ses conséquences (regard des autres modifié, adaptation d'un comportement conforme au stéréotype duquel on est victime) mais également un sentiment d'injustice largement partagé par les bénéficiaires potentiellement éligibles. Les citations suivantes illustrent ce propos :

- « Les véritables travailleurs pauvres, c'est ceux qui dépassent de quelques euros les plafonds et qui ne peuvent pas bénéficier des aides de l'Etat ni des aides annexes (transport, logement, etc.) »
- « C'est bien pour quelqu'un qui en a besoin ou qui ne gagne pas beaucoup, mais il y a des gens qui ne travaillent pas et qui touchent plus que ceux qui travaillent, ce n'est pas normal ! Moi, j'ai toujours travaillé »
- « Le problème, c'est qu'il y en a qui profitent, si on veut vraiment travailler, on trouve »
- « Le RSA, ça pousse les gens à moins travailler ! Moi, j'ai une collègue qui est à 24 heures par semaine et moi à 30 heures par semaine et pourtant on a le même salaire !! »
- « Dès qu'on reprend une activité on perd tous nos acquis » (Femme seule avec deux enfants, potentiellement éligible mais refuse d'être assistée).

3.6 – Les conclusions de l'enquête téléphonique

Au regard de cette enquête téléphonique nous avons pu mettre en lumière différents phénomènes et une multitude de situations et représentations particulières explicitant les raisons du non-recours au RSA activité. Tout d'abord cette enquête nous a permis d'avoir un regard plus qualitatif sur nos hypothèses et de venir les valider et les illustrer avec des exemples et des situations concrètes. Le graphique ci-dessous permet d'établir une répartition⁶³ des différents types de non-recours que nous avons pu identifier selon les trois hypothèses de recherche.

Graphique 15 - Répartition des comportements par formes de non-recours



Sources - Enquête téléphonique, Caf de la Gironde, 2010

Il existe une importante part (42 %) de non-recours par méconnaissance, qui s'articule entre une mauvaise connaissance du volet activité, des conditions d'éligibilité, et du fonctionnement du dispositif (confusions, désinformation), et une claire non-identification de leur potentielle éligibilité. Le terme de « travailleur pauvre » et le fait de percevoir un complément de revenu en situation d'emploi ne sont pas particulièrement perçus comme stigmatisant pour les allocataires mais ils ne se reconnaissent pas bénéficiaires potentiels (même suite à cette opération).

Nous avons pu souligner que du fait de la complexité de compréhension du RSA et de la démarche de demande, le fonctionnement du dispositif (instabilité entrée-sortie du fait de la précarité de l'emploi), des situations particulières (travailleurs indépendants, auto-entrepreneurs, précarité de l'emploi, périodes transitoires ...) ainsi que de mauvaises expériences passées, peuvent générer du non-recours par complication (15 %).

Pour finir, nous avons pu mieux cerner les raisons du non-recours volontaire et constater qu'il constitue une part importante de non-recours (28 %). Nous avons recueilli diverses remarques critiques constituant des barrières psychologiques à la demande de RSA. Le dispositif est donc fortement contesté du fait de sa construction par rapport au contexte global (offre jugée irrecevable : non-recours de principe), sa montée en charge est freinée par le sentiment d'illégitimité ou de culpabilité, par la stigmatisation (menace du stéréotype) mais aussi par des choix de calcul coût /avantage au regard des faibles montants de RSA par rapport au coût de la démarche.

⁶³ Cette répartition a été réalisée à l'aide des réactions recueillies lors de l'enquête téléphonique. Elle ne prétend pas être représentative de l'ensemble des non-recourants du RSA activité étant donné qu'il s'agit d'une population qui a reçu de l'information sur le RSA par le biais du mailing ciblé ce qui n'est pas le cas de tous notamment des non-connus de la Caf. Il est donc fort probable que les non-recourants par méconnaissance soient sous-estimés sur cette population.

4 – Les résultats de l'enquête comparative sur la gouvernance du RSA

4.1 – Le contexte territorial, paramètre influant sur le recours au droit

Un contexte territorial influant

Pour commencer, il est important de prendre en compte les caractéristiques des territoires sur lesquels chaque Caf intervient. En observant la situation socioéconomique des territoires des différentes Caf étudiées à partir des monographies, on observe un phénomène particulier.

Pour faire cette comparaison territoriale, nous nous sommes basés sur des indicateurs significatifs du niveau de pauvreté d'un territoire et des données fournies par Christophe Bergouignan⁶⁴. Les différents indicateurs de pauvreté retenus sont :

- consommation du département, et le premier décile de revenus fiscaux par unité de consommation de l'ensemble de la France métropolitaine (D1)
- Proportions de salariés ayant perçu moins que le premier décile de revenus (DADS)
- Proportions estimées de demandeurs d'emploi non indemnisés au sein de la population active (DENI)
- Proportions estimées de demandeurs d'emploi de longue durée parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi (DELD)
- Proportions de chômeurs (données RRP) au sein de la population active (CHOMRRP)
- Taux de couverture de la population âgée de 25 à 59 ans par le RMI (RMI)

Tableau 17 - Données socioéconomiques des territoires d'intervention des Caf

	D1	DADS	DENI	DELD	CHOMRRP	RMI	Montée en charge
Caf 1	0,94 %	11,6 %	3,8 %	2,2 %	11,1 %	4,0 %	18,8 %
Caf 2	0,75 %	12,3 %	6,2 %	3,7 %	15,4 %	8,4 %	21,9 %
Caf 3	1,12 %	8,0 %	3,1 %	2,3 %	10,2 %	3,7 %	25,9 %
Caf 4	1,03 %	10,2 %	3,6 %	2,0 %	10,3 %	4,5 %	21,3 %
Caf 5	1,10 %	9,7 %	4,9 %	2,5 %	10,9 %	5,5 %	21,2 %
Caf 6	0,96 %	9,3 %	3,6 %	2,6 %	11,4 %	4,1 %	19,6 %
Caf 7	0,75 %	10,3 %	6,4 %	3,7 %	14,8 %	7,8 %	24,7 %
Caf 8	0,97 %	9,2 %	3,4 %	2,4 %	11,1 %	5,0 %	19,8 %
Caf 9	0,84 %	10,4 %	4,3 %	3,2 %	11,4 %	6,2 %	21,9 %
Caf 10	0,70 %	11,0 %	6,2 %	3,8 %	14,7 %	9,8 %	22,8 %
Caf 11	1,09 %	10,6 %	4,2 %	2,6 %	11,3 %	4,7 %	21,2 %
Caf 12	0,61 %	10,9 %	5,2 %	3,4 %	16,6 %	9,1 %	25,0 %
Moyenne France Métropolitaine	1,00 %	10,0 %	4,1 %	2,5 %	11,1 %	4,6 %	22,56 %

Sources : Insee-Dads, 2007

⁶⁴ Christophe Bergouignan, Directeur de l'IEDUB (Institut d'études démographiques de l'Université de Bordeaux IV) Docteur en démographie, Professeur des universités, Membre de l'Observatoire Girondin de la Pauvreté et de la Précarité

On observe que les Caf intervenant sur les territoires les plus en difficultés socioéconomiques ont un taux de montée en charge significativement plus élevé que les autres Caf. En effet, dans le détail, les Caf intervenant sur les territoires les plus en difficultés sont les Caf 2 avec 21,9 % de montée en charge, Caf 10 avec 22,6 %, Caf 7 avec 24,7 %, et Caf 12 avec 25 %. Elles se situent dans les Caf les plus performantes en terme de montée en charge. Alors que pour les Caf intervenant sur un territoire plutôt favorisé, on trouve la Caf 6 avec 19,6 % de taux de montée en charge, la Caf 8 avec 19,8 %, la Caf 5 avec 21,2 %. Quant à la Caf 3, elle affiche un taux de montée en charge de 25,9 % mais elle intervient sur un territoire atypique marqué par de très fortes inégalités sociales⁶⁵. Les Caf se situant dans une situation médiane de pauvreté affichent des résultats généralement moyens : 21,3 % pour la Caf 4, 21,9 % pour la Caf 9, 21,2 % pour la Caf 11, sauf pour la Caf 1 qui présente le plus faible résultat avec 18,8 % de montée en charge.

Comme le montre ces chiffres, **les caractéristiques socioéconomiques du territoire influent sur le niveau de montée en charge du RSA activité et donc sur la proportion de non-recours** que l'on observe d'un territoire à l'autre. Concernant notre étude, cette perspective induit qu'il ne s'agit pas seulement de l'influence de la gouvernance du RSA sur le non-recours au droit mais aussi, plus largement, de l'influence de l'organisation et la gouvernance globale des politiques sociales territoriales déployées. Il y a une « dépendance au sentier » (*Path dependency*⁶⁶) c'est-à-dire des caractéristiques préalables à la mise en place du RSA influant sur son niveau de recours et issues de choix politiques de territorialisation antérieurs et contemporains à la mise en place du dispositif. Face à ce constat de l'influence du territoire sur le niveau de montée en charge, plusieurs hypothèses d'interprétation sont envisagées. Les trois propositions suivantes illustrent bien cette dépendance au sentier.

Des territoires marqués par l'intervention sociale

Tout d'abord, comme le suggère Philippe Warin, on peut penser que sur un territoire en forte difficulté socioéconomique il y a une concentration de structures d'intervention sociale spécifiques. Ce maillage d'organisations d'intervention sociale, déployé par les institutions locales intervient dans un souci de proximité géographique et de pertinence d'action auprès de ces populations fragiles. Il est donc possible que cette répartition territoriale fine sur les zones en difficulté, au plus près des besoins des publics, favorise une accessibilité des structures. Cela pourrait permettre une meilleure connaissance de ces publics, de leurs attentes et donc un meilleur accompagnement, favorisant le recours au droit. Dans cette optique, les territoires plus favorisés présentant une pauvreté peut-être plus éparse, l'action sociale est moins mobilisée et développée au niveau territorial, freinant ainsi les missions d'accompagnement de ces publics. Cette hypothèse tendrait donc à accréditer l'influence de l'action publique et de l'intervention sociale territoriale existante.

L'abondance et l'influence des réseaux sociaux

Ensuite, une autre hypothèse pourrait expliquer ce phénomène. Les territoires en difficultés socioéconomiques seraient constitués de nombreux réseaux de sociabilité interpersonnelle (associations, quartiers, structures d'action sociale, secteurs professionnels...) favorisant le passage de l'information sur les mesures de solidarité. Ainsi, dans ces groupes sociaux, l'information sur un dispositif comme le RSA activité passerait plus facilement par le « bouche à oreilles » entre les personnes à bas revenus avec ou sans la collaboration de services sociaux. Par la même, ces réseaux de sociabilité pourraient jouer un rôle non négligeable sur l'acceptation collective et individuelle du

⁶⁵ Les données étudiées pour analyser la situation socioéconomique du territoire ne reflètent pas cette fracture sociale criante car celles-ci sont présentées en pourcentage et englobent toute la population. Mais il existe bel et bien sur ce territoire une population en grande difficulté et une population très aisée, qui mériteraient d'être étudiées de plus près.

⁶⁶ Notion de science politique présentant toute réforme (formulation et mise en œuvre) comme dépendant de ce qui a été fait antérieurement dans le même domaine (chemin parcouru). Les structures ne peuvent pas se réformer du tout au tout, elles gardent un héritage spécifique, plus ou moins marqué, au niveau de l'organisation et des pratiques.

RSA comme complément de revenu réduisant les effets de barrières psychologiques liés à une éventuelle crainte de la stigmatisation. En effet, on pourrait supposer que dans des réseaux sociaux où beaucoup de personnes bénéficient du RSA (territoire en difficulté), il est moins difficile de demander le RSA et de se revendiquer comme « bénéficiaire du RSA activité » que dans des groupes sociaux où peu de personnes en bénéficient (territoire favorisé). Des barrières psychologiques de représentation de soi par rapport à la société (si l'on perçoit notre situation comme minoritaire ou répandue) pourraient alors jouer un rôle d'autocensure et freiner les démarches de recours au droit.

L'accessibilité des Caf

Pour finir, deux Caf intervenant sur des territoires en difficultés (la Caf 7 et la Caf 10) nous ont fait part du fait qu'elles reçoivent beaucoup de visites d'allocataires sur les points d'accueil physique par rapport au contact par téléphone, mail ou courrier. Dans de nombreux cas, l'objet de ces visites ne nécessiterait pas de déplacement mais ces points d'accueil Caf sont implantés à proximité des zones marquées par la pauvreté, ce qui facilite leur accessibilité. Cette très forte proportion de visites met à jour la situation de détresse sociale et d'inquiétude dans laquelle se trouvent les allocataires qui n'hésitent pas à se rendre à la Caf pour demander des précisions et être rassurés. Ces Caf ont noté que certaines personnes viennent sur les points d'accueil physique pour déposer des documents (par exemple une DTR ou un certificat de scolarité) et s'assurer qu'ils sont bien pris en compte ou d'autres arrivent directement au guichet avec l'enveloppe de la Caf cachetée afin de demander de quoi il s'agit avant même de l'avoir ouvert. Ceux-ci peuvent avoir des difficultés de gestion et de compréhension de leurs dossiers et éprouvent le besoin de contact et de conseil avec les professionnels de la Caf. Ces Caf interviennent donc auprès de publics fragiles pouvant avoir des difficultés à lire et comprendre un document administratif (analphabétisme, difficile maîtrise de la langue française, complexité du fonctionnement administratif), ils préfèrent donc être face à un professionnel de la Caf pour gérer cela.

Cela dit, cette tendance voire ce réflexe à « la visite Caf » multiplie les possibilités pour l'allocataire de prendre connaissance de l'existence du RSA et de s'informer sur le dispositif. Mais aussi, ces fréquentes visites multiplient également les occasions pour que, dans l'étude du dossier, le technicien conseil détecte que l'allocataire peut bénéficier du RSA activité et l'informe même si la visite avait un autre objectif. Ainsi, cette **accessibilité des Caf**, proche des territoires les plus en difficultés, a généré des flux aux accueils qui ont pu **favoriser l'information des allocataires sur le RSA** (d'autant plus quand les Caf ont fait des affichages ou fléchages particuliers sur le RSA) et par là, **favoriser le recours au droit** des allocataires et donc optimiser la montée en charge du dispositif.

4.2 – Le partenariat et la gouvernance du RSA

Les conventions de partenariat pour le RSA

Les conventions de gestion du RSA qui structurent les relations partenariales pour la mise en œuvre du dispositif ont mis plus ou moins de temps à s'établir d'une Caf à l'autre. La répartition s'est étalée sur six mois de juillet à décembre 2009. Il est important de noter qu'un tiers des conventions a été signé au moment du lancement du RSA, ce qui veut dire que sa mise en place a pu être anticipée et préparée. Pour la moitié des Caf, un ou plusieurs avenants ont été apportés à la convention précisant ou réajustant ainsi le rôle de chacun dans la gouvernance du RSA.

La plupart des conventions se sont basées sur la proposition de convention type proposée par la Cnaf, une majorité établit dans la continuité de ce qui se faisait pour le RMI⁶⁷, quelques-unes en restructurant considérablement les modalités de fonctionnement et de partenariat établi pour le RMI. On observe des différences entre les conventions, certaines sont assez simples alors que d'autres entrent plus dans le détail sur certains points de la montée en charge ou de la gestion du RSA notamment par le biais d'annexes.

Dispositifs dédiés à la montée en charge du RSA

La quasi-totalité des Caf (11/12) ont mis en place des dispositifs dédiés à la montée en charge du RSA. D'une part, les trois quarts des Caf ont créé une plateforme téléphonique uniquement destinée au RSA de premier niveau de réponse gérée par une ou plusieurs Caf (certaines ont été mutualisées) pour les quelques mois de la montée en charge voire au-delà.

D'autre part, certaines Caf ont prévu des accueils spécifiques d'informations sur le RSA dans leurs points d'accueil physique. Cette initiative prenait la forme d'embauche de CDD dont la mission était d'informer sur le RSA, d'inviter les allocataires à faire le test d'éligibilité et le cas échéant les orienter pour la demande de RSA. Certaines Caf ont porté une attention toute particulière à l'habillage de leurs points relais pour inviter les allocataires venant sur le site à s'informer sur le dispositif par le biais de kakemono, affiches, fléchages, etc. Quelques Caf ont prévu un espace spécifique pour l'instruction de demande du RSA (exemple la Caf 7).

Dans la gestion du RSA les Caf interrogées signalent qu'elles ont priorisé le traitement des demandes (83 %) sur l'information des allocataires et la qualité de l'accueil de proximité (67 %). Elles se sont plus tendanciellement inscrites dans une dynamique quantitative que qualitative.

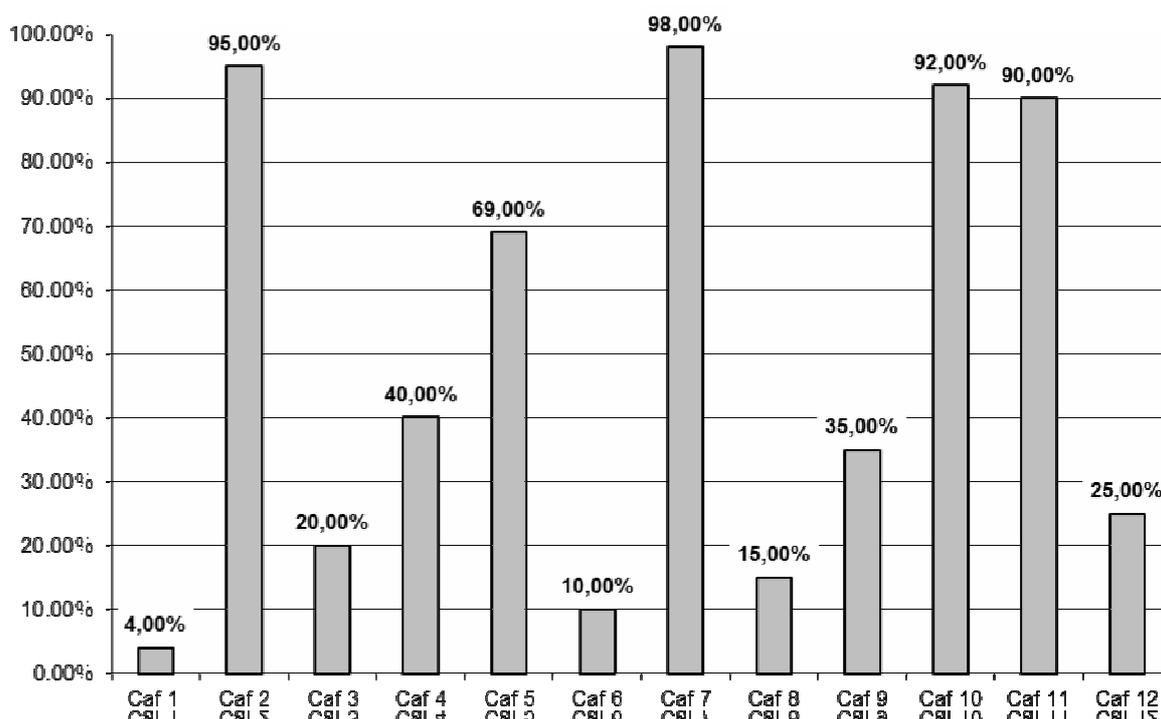
Instruction du RSA par les Caf

La montée en charge du RSA a induit une nouvelle activité pour la grande majorité des Caf : l'instruction des demandes de RSA socle⁶⁸. Cette instruction constitue une procédure bien particulière allant de la réception de l'allocataire à la première prise de contact @RSA, l'information sur le dispositif et les droits et devoirs, la réalisation du test d'éligibilité, l'éventuelle prise de rendez-vous pour l'instruction, l'entrée des données socioprofessionnelles pour instruire le dossier.

⁶⁷ Marque de la « dépendance au sentier » évoquée plus haut. On construit ce qui a déjà été bâti en réadaptant.

⁶⁸ Pour le RSA activité on ne parle pas d'instruction de la demande mais de dossier de demande car la présence d'un instructeur n'est pas nécessaire.

Graphique 16 - Part des instructions du RSA socle par les Caf



	Caf 1	Caf 2	Caf 3	Caf 4	Caf 5	Caf 6	Caf 7	Caf 8	Caf 9	Caf 10	Caf 11	Caf 12
Taux de montée en charge	18,8%	21,9%	25,9%	21,3%	21,2%	19,6%	24,7%	19,8%	21,9%	22,8%	21,2%	25,0%

Sources - Enquête comparative sur la gouvernance du RSA, données fournies par les Caf, 2010

Dans le cadre de l'instruction du dossier, neuf Caf sur douze utilisent l'outil @RSA et huit Caf proposent des accueils sur ou sans rendez-vous.

Nous observons que la part des instructions d'une Caf à l'autre est très variable, et oscille entre 4 % et 97 % comme le montre le graphique ci-dessus. La part d'instruction du Conseil Général reste également assez variable entre moins de 10 % et près de 70 %. La part d'instruction des CCAS est plus minoritaire, elle se situe plutôt en dessous de 10 %, sauf dans deux cas sur le territoire de la Caf 3 (plus de 20 %) et surtout sur le territoire de la Caf 12 (75 %) ⁶⁹. La part d'instruction des associations ou autres partenaires reste dans tous les cas marginale. Les Caf possédant le moins d'instruction sont celles ayant un taux de montée en charge moins élevé, c'est le cas des Caf 1, 6 et 8. Dans le cadre du partenariat, près de la moitié des Caf (5 sur 12) ont cherché à faire connaître les autres instructeurs par le biais d'actions de communication pour certaines avec peu de succès comme pour la Caf 11.

⁶⁹ A la Caf 12 on observe que 75 % des instructions sont gérées par les Ccas. Ceux-ci se sont particulièrement investis dans cette mission. Le groupe de partenaires a communiqué en fonction pour favoriser une telle répartition.

Cette différente part des instructions dans la gestion du RSA a pour conséquence **un impact considérable d'une Caf à l'autre sur les charges de travail**. Ainsi on observe que certaines Caf comme la Caf 7 ou la Caf 11, qui n'instruisaient pas le RMI, sont passées directement à plus de 90 % des instructions du RSA ce qui est considérable et réoriente significativement leur activité. A contrario, cette forte part d'instruction ne constitue pas autant de difficulté pour la Caf 2 ou la Caf 10 qui instruisaient déjà le RMI.

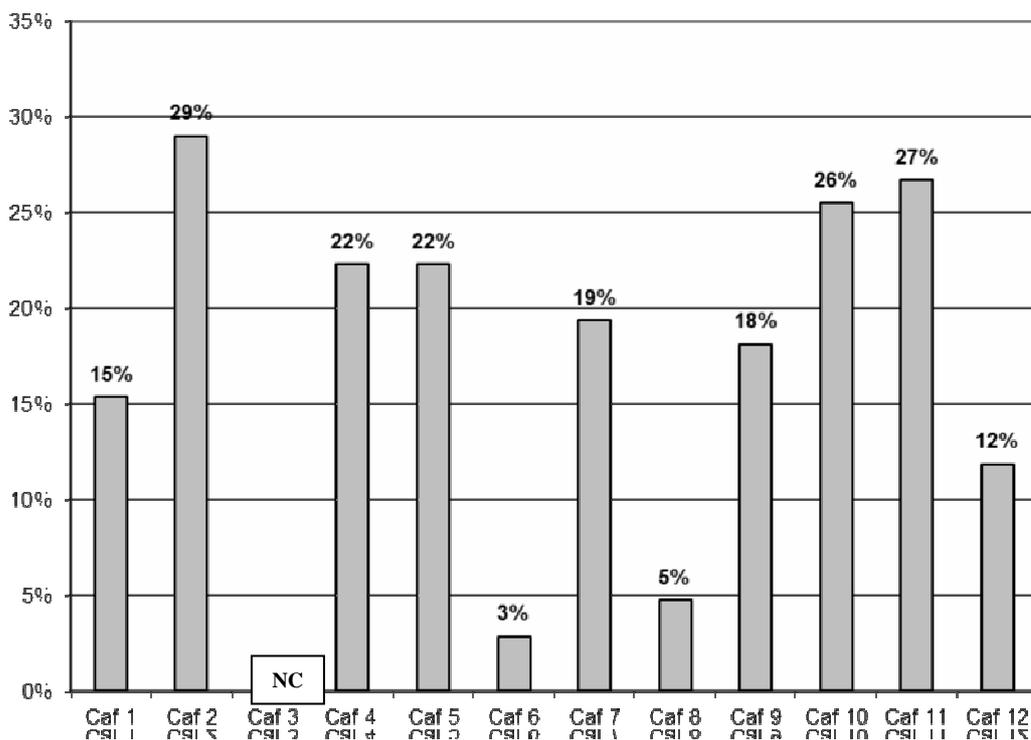
Plusieurs cas de figures ont été observés en ce qui concerne la répartition des instructions, s'inscrivant plus ou moins dans la continuité des expériences locales pour le RMI. Certains Conseils Généraux se sont très fortement investis dans l'instruction du RSA, car il s'agit du public qu'ils doivent accompagner. C'est le cas par exemple pour les Caf 1, 3, 4 et 8 où le Conseil Général instruit environ 55 % des dossiers de RSA socle. La Caf 4 a prévu une répartition des instructions du RSA sur la base d'une logique territoriale (par rapport au nombre d'habitants) et dans le souci de préserver les services « instructeurs » antérieurs (le Conseil Général et les CCAS instructeurs du RMI tiennent à conserver cette mission). Le contexte local est particulièrement favorable à ce type de répartition étant donné que le Conseil Général dispose d'un riche maillage de structures décentralisées. Les personnes habitant les deux villes principales se déplacent à la Caf pour instruire leurs dossiers de demande de RSA alors que les autres, ne résidant pas sur ces communes se rendent dans les services du Conseil Général. La Caf a donc en charge 40 % des instructions contre 54 % pour le Conseil Général et 6 % pour les CCAS et associations conformément aux principes de répartition définis dans leur convention, en comité technique et en comité de pilotage.

Quelques Caf ont choisi la répartition des instructions par public. Certaines sur la base de la situation familiale où la Caf instruit prioritairement les demandes des familles monoparentales, en général pour les Caf qui se sont vues confier l'accompagnement des anciens bénéficiaires de l'API. C'est le cas par exemple de la Caf 1 où les CCAS prennent en charge les personnes isolées et couples sans enfants à charge près du lieu de domicile, le Conseil Général les familles avec enfants à charge et les Caf toute nouvelle famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans.

D'autres répartitions se sont plutôt faites sur la base du public en charge. La Caf s'est ainsi vue confier l'accueil des potentiels bénéficiaires du RSA activité et instruisait les dossiers des personnes qui se rendaient à la Caf pour un RSA socle pour assurer son accès au droit, bien qu'il ne s'agisse de son public d'accompagnement. C'est le cas par exemple de la Caf 3 et de la Caf 9 qui traitent les demandes de RSA activité tandis que les services du Conseil Général et les CCAS sont chargés de faire l'instruction pour les demandes de RSA socle. Chacun conserve ainsi son public comme pour le RMI sauf que la Caf se charge de l'information et des demandes de RSA activité et de l'instruction voire de l'accompagnement des familles monoparentales.

Ces répartitions de l'instruction ont été accompagnées de campagne de communication afin d'assurer l'effectivité de cette structuration. Cependant, ces différentes répartitions par public ou territoire ne semblent pas avoir une influence sur le recours au droit. Il s'agit d'expériences locales différentes mobilisant plus ou moins le réseau de partenaires.

Graphique 17 - La part des visites au titre du RSA



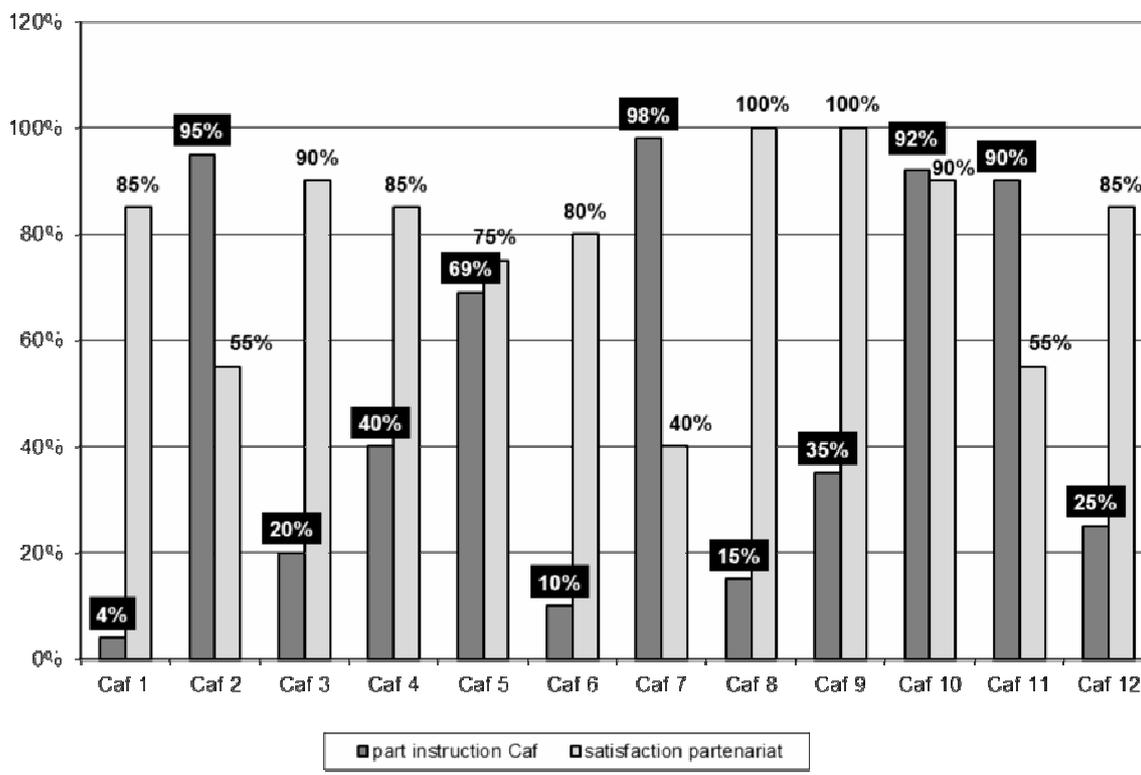
Sources - Enquête comparative sur la gouvernance du RSA, données fournies par les Caf, 2010

En comparant la part des visites RSA sur la totalité des visites pour les Caf (de juin 2009 à juin 2010) à la part d'instruction des Caf, nous pouvons voir que celles-ci semblent liées à leur charge à l'instruction. Ainsi les Caf 2, 10 et 11 qui ont respectivement en charge 95 %, 92 % et 90 % des instructions RSA reçoivent 29 %, 25,5 % et 26,7 % de visites RSA, alors que pour les Caf 6 et 8 respectivement en charge de 10 % et 15 % des instructions, on compte seulement 2,9 % et 4,8 % de part de visites RSA. La part des visites RSA semble donc différente d'une Caf à l'autre et étroitement liée à la charge globale de la Caf concernant l'instruction du RSA.

L'examen des taux de montée en charge, montre qu'il ne semble pas y avoir de corrélation avec le niveau de délégation accordé aux Caf en matière d'instruction (induisant une charge de travail). Cette répartition n'a pas directement d'incidence sur le taux de montée en charge du RSA activité comme on le voit pour les Caf 3, 7, 10 et 12.

Satisfaction du partenariat

Graphique 18 - Niveau de satisfaction du partenariat



Sources - Enquête comparative sur la gouvernance du RSA, données fournies par les Caf, 2010

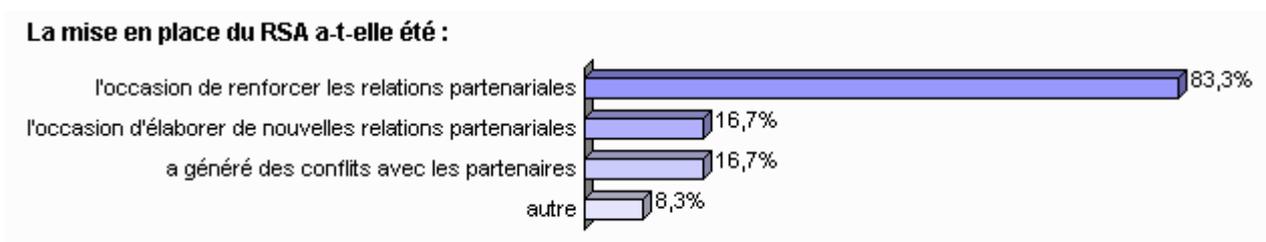
On étudie les réponses par Caf en agrégeant les résultats de cinq questions : sur l'harmonisation des discours, le niveau de délégation délivré par le Conseil Général, la capacité réactive des partenaires, la capacité de remise en question ou encore l'amélioration du partenariat avec le Conseil Général, Codification des réponses de 1 à 4, plus la valeur est élevée plus la satisfaction est grande (valeur maximum : 20 points le tout reporté en pourcentage).

Dans l'ensemble, le partenariat est jugé plutôt satisfaisant (les trois quart des réponses sont positives). Quatre Caf apparaissent très satisfaites (Caf 3, Caf 8, Caf 9 et Caf 10), trois autres sont plus critiques (Caf 2, Caf 7, et Caf 11). Ces dernières ont signalé que les relations partenariales se sont dégradées et crispées depuis la mise en place du RSA. Ce sont celles qui se sont vu confier la plus forte charge d'instruction d'un seul coup (sauf pour la Caf 2 qui instruisait déjà le RMI) sans que le Conseil Général ne semble prêt à apporter une aide au niveau de l'instruction ou de son financement.

Nous serions en mesure de penser que, du fait de la charge que représente l'instruction, les Caf qui ont pris en charge la plus forte part d'instruction pourraient être celles qui ont pu éprouver le plus de difficultés à la gestion du dispositif et à l'accueil, et par là, freiner l'accès au droit et la montée en charge du dispositif. Il n'est pas omis que penser que ce facteur puisse de façon indirecte influencer sur la capacité d'action, de mobilisation et d'initiative des Caf, qui en fonction des sollicitations peuvent plus ou moins s'investir dans la qualité de l'accueil ou encore dans une recherche proactive de bénéficiaires potentiels.

Pour autant les résultats ne viennent pas valider cette hypothèse. En effet la Caf 7, très insatisfaite du partenariat, a pourtant de bons résultats (24,7 % de montée en charge) alors qu'elle gère 97 % de l'instruction, alors que la Caf 11 s'inscrit dans la moyenne avec 21,2 % de montée en charge et 90 % des instructions. Il semble donc qu'il y ait d'autres éléments qui puissent plus largement influencer dans la montée en charge du dispositif. La forte part d'instruction gérée par les Caf semble générer des tensions dans les relations partenariales sans pour autant paraître compromettre la montée en charge du dispositif.

Graphique 19 - Mise en place du RSA et nature des relations partenariales



Sources - Enquête comparative sur la gouvernance du RSA, données fournies par les Caf, 2010

La mise en place du RSA a été l'occasion de renforcer les relations partenariales avec leur Conseil Général pour la grande majorité des Caf (10 sur 12). Ce phénomène d'enrichissement des partenariats pour la gouvernance du RSA permet d'assurer une meilleure qualité et efficacité de la collaboration. Certaines notent également que cette montée en charge a favorisé le développement de nouveaux partenariats notamment avec Pôle Emploi, pour quelques-unes avec la Cnam, ou encore avec différents organismes liés à l'insertion professionnelle ou au secteur privé (agence d'intérim, grande distribution...). Nous y reviendrons par la suite.

Il est important de souligner que pour quelques Caf, les relations partenariales ont été beaucoup plus tendues et ont provoqué des crispations plus ou moins importantes rendant parfois la montée en charge ou gestion du dispositif RSA et sa gouvernance problématiques. Par exemple, certains Conseils Généraux ont refusé de payer le RSA ou certains acomptes, d'autres n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le plan de communication à mettre en place pour la montée en charge du RSA ou encore cherchent à éviter une éventuelle replanification de la répartition des instructions (par public ou territoire) entre les différents organismes habilités.

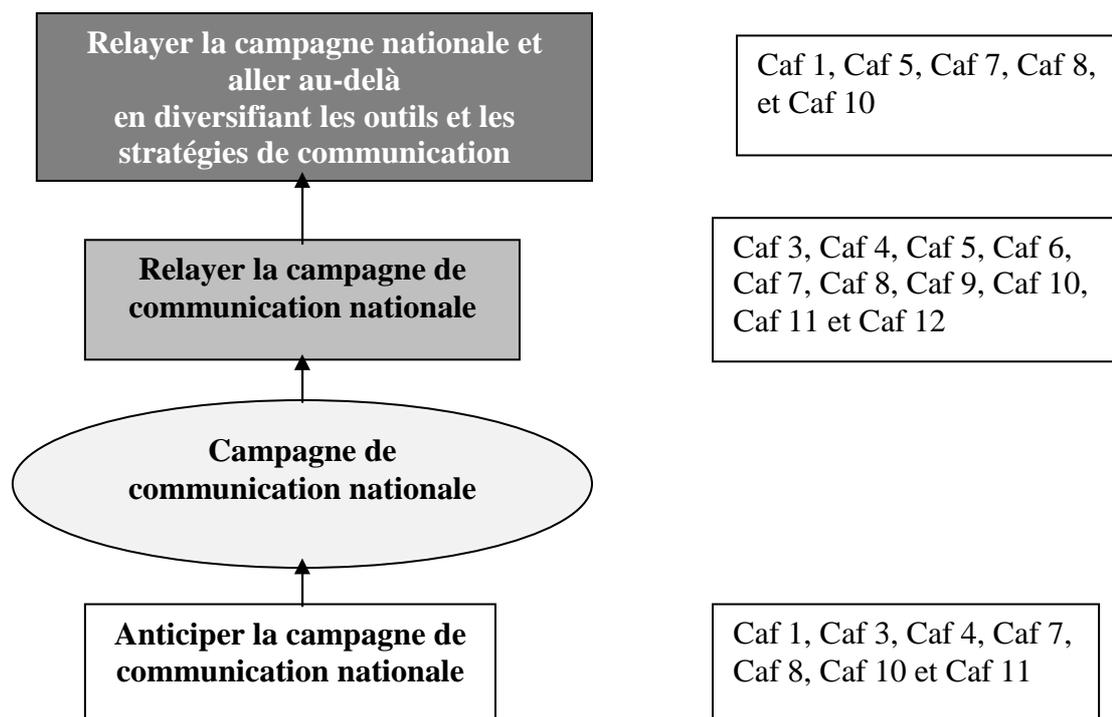
La plupart des Caf ont fait une proposition d'offre de service au Conseil Général concernant l'accompagnement des anciens bénéficiaires de l'API, actuel RSA majoré (10 Caf sur 12). Néanmoins, près de la moitié se sont vues refusées cette proposition qui aurait pourtant constitué un gage de confiance entre le Conseil Général et la Caf, ce qui a pu générer quelques tensions.

4.3 – La communication sur le RSA

Objectifs de la communication RSA

Dans la mise en place du dispositif, nous pouvons observer plusieurs cas de figures quant au déploiement de la communication sur le RSA. Un quart des Caf s'est contenté de relayer la campagne de communication nationale. La moitié des Caf a anticipé cette campagne nationale et près de la moitié a voulu aller au-delà de cette communication nationale en déployant des moyens particuliers au niveau local.

Schéma 1 : Déploiement de la campagne de communication sur le RSA



Sources : Enquête comparative sur la gouvernance du RSA, données fournies par les Caf, 2010

Actions de communication mises en place

Toutes les Caf interrogées ont organisé une ou plusieurs conférences de presse pour informer sur le dispositif et ainsi informer la presse locale de l'arrivée du RSA, de ses cibles et de son fonctionnement au niveau local notamment par rapport à la répartition de l'instruction des demandes de RSA. Elles ont également toutes créé des outils de communication spécifiques au RSA. Pour la grande majorité, les Caf ont édité et diffusé un livret d'information proposé par la Cnaf adapté au niveau local précisant le principe de la bascule et le fonctionnement du RSA, mais aussi pour certaines des affiches. Elles ont également publié un ou plusieurs articles dans le journal *Vie de famille* afin d'informer les allocataires de la Caf de cette nouvelle mesure. La majorité des Caf a aussi publié des informations particulières sur le RSA sur leur page internet locale voire aussi un message sur leur serveur vocal téléphonique. Quelques Caf ont apporté une attention particulière à la signalétique dans les lieux d'accueil (Caf 1, Caf 7).

La plupart des Caf (11 sur 12) ont mis à disposition des allocataires des supports de communication dans tous les lieux d'accueil pour les informer sur le RSA. Différents types de support sont disponibles : des points d'information pour le test d'éligibilité, des livrets de présentation du dispositif, des affiches...

Les Caf qui ont cherché à anticiper la campagne de communication nationale ou à la compléter par des actions locales l'ont fait via des initiatives assez diverses. Certaines Caf ont acheté des espaces dans les journaux ou radios locales, d'autres (9/12 des Caf interrogées) ont aussi établi de nouveaux partenariats ciblés pour relayer l'information auprès du public cible RSA activité⁷⁰. Cela prenait le plus souvent la forme de réunions d'information et de diffusion de livrets sur le RSA auprès de différentes organisations comme Pôle Emploi, la Cnam, les associations en contact avec ces publics, les agences d'intérim ou encore les services du personnel de la grande distribution.

Dix Caf sur douze ont mis en place des actions de communication qu'elles considèrent innovantes : campagnes SMS, campagnes d'appels sortant, reportages sur la télévision locale, message sur le serveur local, mail aux bénéficiaires de la PSA, participation à une émission de radio, réalisation d'un guide professionnel, une signalétique spécifique (totem, kakemono, stickers au sol), lieu d'accueil dédié...

Les trois quart des Caf ont mis en place des outils ou actions en commun avec le Conseil Général voire pour une grande partie (9/12) co-construit ainsi que le plan de communication local. Il s'agissait de l'élaboration commune d'outils de communication : affiches, flyers, diffusion commune, conférence de presse, communiqué de presse, envoi de dépliants et des réunions d'informations avec tous les partenaires. Le partenariat autour de la communication, pour ceux qui ont pu le faire, est dans l'ensemble plutôt perçu comme satisfaisant que ce soit sur l'harmonisation des actions de communication, la coopération dans la conception des outils ou la synchronisation des campagnes (sauf pour les Caf 2 et 7).

Evaluation des actions de communication

Huit Caf interrogées sur douze évaluent positivement les retours médias de la campagne de communication nationale et dix Caf évaluent positivement les retours médias de leur campagne de communication locale. Les Caf interrogées évaluent dans l'ensemble plus positivement la campagne de communication locale que la campagne nationale. Seulement deux Caf ont prévu de réaliser une évaluation des impacts des campagnes de communication.

Onze Caf sur douze estiment que la Caf a été identifiée comme interlocuteur du RSA par le grand public. Par contre, seulement cinq d'entre elles pensent que la campagne diffusée a permis au public cible de comprendre le fonctionnement du RSA et plus particulièrement du RSA activité. Sept Caf projettent d'effectuer d'autres campagnes de communication et notamment sur le RSA activité et RSA jeune.

Les chargés de communication des Caf interrogées étaient donc globalement en accord avec les retours médias des campagnes de communication nationales et locales, mais ils pensent que cela n'a pas été suffisant pour comprendre le dispositif et pour que le public dit de « travailleurs pauvres » s'identifie comme potentiel bénéficiaire du RSA.

La notion de « travailleur pauvre »

La grande majorité des chargés de communication des Caf interrogées ont souligné que le terme « travailleur pauvre » supposé définir les bénéficiaires de RSA activité ne convient pas et est particulièrement maladroit. En effet, ils ont conscience que ce terme correspond à une réalité sociale et peut avoir une véritable valeur d'alerte sur le fait que l'on peut travailler et être pauvre. Néanmoins la plupart (10 Caf sur 12) souligne qu'il peut être perçu négativement et vécu comme stigmatisant pour la catégorie de population qu'il définit.

⁷⁰ Pour plus de détails, voir le tableau récapitulatif

Certains attirent notre attention sur le fait que le terme « pauvre » peut véhiculer une image péjorative de son emploi et de son insertion dans la vie professionnelle, voire même avoir des connotations « misérabilistes ». La notion de statut a été retirée des textes de loi or l'utilisation de ce terme peut avoir tendance à le réintroduire indirectement. Les bénéficiaires potentiels ne se reconnaissent alors pas dans ce vocable ou du moins n'ont pas envie de s'identifier à cette catégorie malgré une situation sociale difficile. Un professionnel note également que certaines associations (ATD quart monde) ont en effet émis des réserves à partir de leur connaissance des publics concernés, sur ce terme qui est perçu comme discriminatoire.

Certains chargés de communication (quatre) ont clairement décidé de ne pas utiliser ce terme dans leurs supports de communication. Bien qu'il ait été difficile de trouver une autre expression, ils ont préféré parler de « travailleurs à faibles revenus », « travailleurs modestes » ou « travailleurs à revenus modestes ». L'idée étant de distinguer les personnes ayant une activité professionnelle (toujours mise en avant) et les personnes ne travaillant pas ou travaillant ponctuellement pour essayer de réduire son aspect stigmatisant et favoriser l'identification de ses bénéficiaires.

La multiplicité des acteurs et des messages

Lors de la mise en place du RSA, différents interlocuteurs institutionnels ont communiqué sur le RSA : le Haut-Commissariat aux Solidarités Actives (HCSA), la Cnaf, les Conseils Généraux et les Caf. Pour une petite partie des chargés de communication (trois), cette multiplicité d'interlocuteurs et de messages (politiques pour le HCSA et les Conseils Généraux, et pédagogiques pour la Cnaf et les Caf) a renforcé et enrichi l'information des publics et a été conçu de façon complémentaire et plutôt cohérente permettant d'occuper le terrain médiatique. Pour une majorité des Caf (huit), la multiplicité des émetteurs, des messages et l'absence de communication chorale a pu « brouiller » la compréhension du dispositif RSA et le rôle des différents acteurs. Certains soulignent que cela a rendu difficile l'identification de l'interlocuteur et/ou de l'instructeur. En l'occurrence on s'aperçoit, dans cette étude que la répartition des publics est très différente d'une Caf à l'autre au niveau local, en fonction de ce qui se faisait antérieurement et des choix politico-organisationnels fait pour le RSA. L'investissement local pour informer de façon pédagogique et orienter les bénéficiaires potentiels de RSA vers les organismes auxquels ils sont associés a également été très inégal. Certains chargés de communication notent concernant le manque de lisibilité global du RSA qu'il ne s'agit pas tant de la multiplicité des acteurs mais de l'absence de communication chorale où chaque acteur communique de façon isolée à des temporalités plus ou moins adéquates, sans permettre au public de comprendre les rouages de fonctionnement du dispositif. Un professionnel de la communication met également en avant que la politisation du RSA et les controverses liées à son vote puis à sa mise en place ont également pu avoir un effet désincitatif sur les bénéficiaires potentiels.

Presque la moitié des chargés de communication des Caf (cinq) soulignent que la multiplicité des émetteurs a mis en exergue la complexité du dispositif. Ceux-ci se demandent donc si **c'est la réforme elle-même ou les différentes approches de communication qui n'ont pas facilité la compréhension du dispositif**. A cela s'ajoute pour plusieurs d'entre eux le fait que l'on s'adresse à un public fragile qui n'est pas forcément en mesure de comprendre les différents liens et chercher l'information par lui-même : *«Le contenu de la réforme est trop complexe pour être accessible facilement. Dès lors, il est difficile d'estimer si c'est la réforme elle-même ou les différentes approches de communication qui n'ont pas facilité la compréhension. La Caf pense que chacun ayant fait un effort de synthèse, la multiplicité des messages a plutôt facilité la compréhension du dispositif pour les personnes les plus curieuses ou les mieux éduquées. Pour les moins favorisées, le système est de toute façon difficilement compréhensible.»*

4.4 – La recherche de bénéficiaires potentiels : entre nécessité d’information et contraintes de gestion

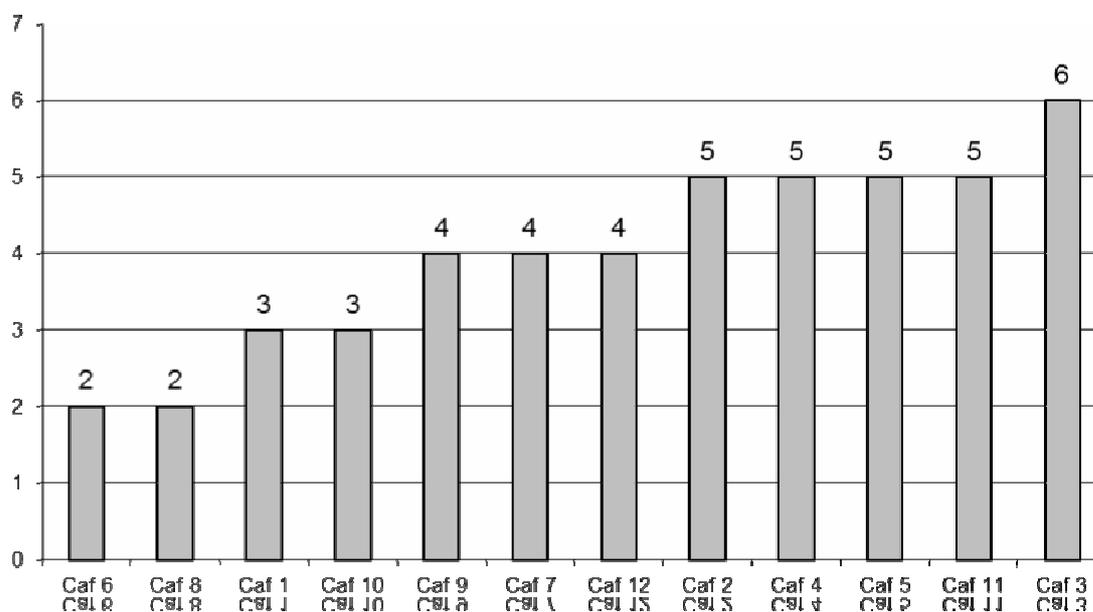
Prestations et accès aux droits

Il est très délicat d’évaluer l’accès au droit d’une Caf à l’autre étant donné l’ampleur des paramètres qui entrent en jeu aussi bien au niveau de la répartition des lieux d’accueil, du temps d’attente (sur le point d’accueil physique et téléphonique, réponse aux mails et aux courriers) que de la qualité de l’information délivrée (analyse globale du dossier lors des visites pour voir si toutes les allocations sont à jour) et la quantité et la diversité d’outils d’information sur les lieux d’accueil (borne informatique pour faire le test d’éligibilité, livrets, affiches,...). Comme pour toutes les analyses comparatives il faut partir d’indicateurs spécifiques en relations avec nos hypothèses. Pour autant on compare des institutions qui ont leur part de libre administration. Celles-ci sont donc marquées par des différences de pratiques et notamment d’utilisation des données de pilotages qui peuvent fragiliser notre analyse, ce qui pourrait conduire à une enquête plus qualitative de terrain.

Nous avons essayé d’établir ce type d’indicateur afin de pouvoir comparer les Caf entre elles en fonction des dispositions prises pour l’accès au droit et au regard de leur niveau de montée en charge. Comme pour le graphique de démarche proactive, ces indicateurs ont été déterminés de façon arbitraire⁷¹ alors que des pondérations mériteraient d’être pensées en fonction de l’importance de chacun des paramètres sur l’accès au droit. Il est donc à analyser avec précaution.

Codification des réponses de 1 à 4, plus la valeur est élevée plus la satisfaction est grande. Les critères pris en compte sont : fermeture des points d’accueil, communication dans tous les lieux d’accueil, test d’éligibilité par téléphone, recherche de bénéficiaires, détection du RSA par techniciens au guichet.⁷²

Graphique 20 : Tentative d’analyse de la qualité de l’accès aux droits



⁷¹ Tous les indicateurs valant 1.

⁷² Le taux d’appel téléphonique abouti ne peut pas entrer dans le cadre de l’étude étant donné que la grande majorité des Caf ont mis en place des plateformes téléphoniques dédiées au RSA. Une telle analyse ne serait pas recevable pour déterminer la qualité de la réponse pour les allocataires.

Caf	Caf 6	Caf 8	Caf 1	Caf 10	Caf 9	Caf 7	Caf 12	Caf 2	Caf 4	Caf 5	Caf 11	Caf 3
Taux de montée en charge	19,6 %	19,8 %	18,8 %	22,8 %	21,9 %	24,7 %	25,0 %	21,9 %	21,3 %	21,2 %	21,2 %	25,9 %

Sources : Enquête comparative sur la gouvernance du RSA, données fournies par les Caf - Données Caf de la Gironde, 2010

On observe une certaine tendance dans ce graphique. La Caf 3 qui a mis en place le plus de mesures pour favoriser l'accès au droit se trouve être la Caf avec le meilleur niveau de montée en charge par opposition aux Caf 6, 8 et 1 qui ont moins développé d'initiatives favorisant l'accès au droit et ont des niveaux de montée en charge les moins élevés. Cependant ce graphique montre qu'il existe d'autres paramètres entrant en jeu dans la montée en charge. Par exemple les Caf 10, 7 et 12 ne présentent pas un indice d'accès au droit particulièrement élevé et ont pourtant de très bon niveau de montée en charge. Cela dit on observe qu'il s'agit des Caf qui interviennent dans des territoires marqués par la pauvreté, ce qui pourrait en partie expliquer leur fort taux de montée en charge.

A noter que la part des visites reçues en moins de vingt minutes semble relativement élevée pour la plupart des Caf (sauf quelques-unes), indépendamment de la part d'instruction des Caf, ce qui assure globalement une rapidité d'accueil aux allocataires. On observe toutefois que les Caf ayant des délais d'attente plus élevés aux accueils (Caf 1, 4, 6, 9) n'ont pas de taux de montée en charge très élevés entre 18,8 % et 21,9 %.

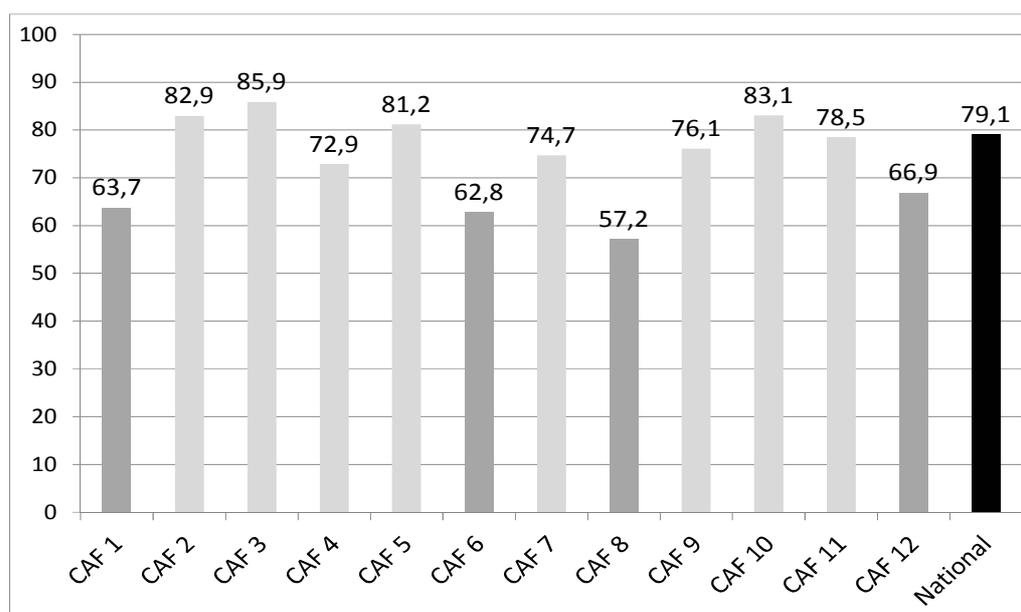
Un peu moins de la moitié des Caf (5 sur 12) propose de faire le test d'éligibilité par téléphone. Cela permet pourtant à l'allocataire ne disposant pas de poste informatique ou de connexion Internet de faire le test sans avoir besoin de se déplacer sur les points d'accueil physique, ce qui est pratique surtout pour une population en activité.

La moitié des Caf ont dû fermer ponctuellement leurs points d'accueil de juin 2009 à juin 2010 pour pouvoir traiter les dossiers en recrudescence du fait de la crise économique et de la montée en charge du dispositif RSA.

Des craintes concernant la montée en charge du dispositif

Dans le cadre de l'analyse des grilles sur la gouvernance, de la rédaction des monographies et des entretiens téléphoniques complémentaires, il est ressorti un phénomène particulier. Plusieurs Caf ont exprimé les craintes qu'elles avaient eues à mettre en place une campagne de communication grand public ou une recherche de bénéficiaires potentiels. En effet, celles-ci appréhendaient le fait que ce type d'opération génère des flux, provoquant ainsi une dégradation de la qualité de service dans des contextes locaux de gestion de la prestation parfois délicats.

Graphique 21 : Indices de la qualité de service des Caf



Sources : DES*, Cnaf, 2010

**Les données de ce graphique ont été fournies par la Direction de l'évaluation et de la Stratégie de la Cnaf et concernent la situation des Caf en 2009. L'indicateur de qualité est calculé en fonction de différents paramètres établis par la Cnaf : le délai de traitement inférieur à 15 jours (50 %), le temps d'attente inférieur à 20 minutes (25 %) et le taux d'appels traités par agent (25 %). Il s'agit d'un indice composite permettant de refléter la situation des Caf en terme de qualité de service et de charge.*

Comme le montre le graphique, pendant la période de montée en charge du RSA, plusieurs Caf se sont trouvées dans des situations difficiles au niveau de la charge et de la qualité de service. On observe que les Caf 1, Caf 6, Caf 12 et tout particulièrement la Caf 8 étaient en grande difficulté en 2009. Ces situations ont pu largement freiner les éventuelles initiatives de recherche de bénéficiaires potentiels même si certaines Caf se sont quand même inscrites dans cette démarche d'accès au droit (Caf 4 ou 12). Les Caf se trouvant dans une situation plutôt favorable (Caf 2, Caf 3, Caf 5 et Caf 10) ont pu appréhender cette montée en charge avec moins de craintes et entamer des démarches de recherche de bénéficiaires potentiels et de communication dans la mesure où l'allocataire allait pouvoir être reçu dans de bonnes conditions.

Pour une partie des Caf, le contexte local difficile lié à la crise économique dans lequel est intervenu le RSA a suscité des inquiétudes et des incertitudes pendant la période de montée en charge du dispositif (outils techniques, visites de bénéficiaires sans possibilité de maîtriser les flux potentiels, peur des déceptions de la part d'un certain nombre de candidats non éligibles ou ne s'estimant pas "gagnants" du fait du faible montant proposé...). Pour certaines, et malgré leur volonté de favoriser l'accès au droit, la prudence et la réserve ont été de mise. Ce « **risque perçu** » a sans doute freiné considérablement le déploiement d'actions de communication visant la recherche de bénéficiaires potentiels auprès du grand public et le traitement des demandes a largement été priorisé (pour dix Caf sur douze). La gestion du dispositif a donc plus été centrée sur la structure, afin de rendre le dispositif supportable par la Caf, que sur le potentiel bénéficiaire du RSA activité.

Il semblerait toutefois que les Caf qui avaient déjà expérimenté l’instruction du RMI, le RSA expérimental ou qui avaient mis en place une répartition structurée des instructions avec ses partenaires aient été moins frileuses à entreprendre des actions proactives ou innovantes de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité. Il est intéressant de souligner que les Caf qui étaient en charge de l’instruction du RMI et qui avaient expérimenté le RSA (Caf 2 et 10), se trouvent toutes deux dans des territoires en difficulté et présentent de bons indicateurs de qualité et un niveau de monté en charge parmi les meilleurs. De même, la qualité du partenariat (capacité de mobilisation, réactivité, résolution des problèmes) et la cohésion d’action de la gouvernance du RSA avec le Conseil Général ont pu constituer indirectement un vecteur rassurant pour les Caf et favoriser la prise d’initiative en faveur de l’accès au droit.

Les deux derniers graphiques étudiés (graphiques 20 et 21) ne témoignent pas particulièrement de l’existence d’une corrélation entre la qualité de service des Caf, et leur niveau de monté en charge. On observe que parmi les cinq Caf ayant un niveau de montée en charge élevé, deux ont une très bonne qualité de service (indicateur < à 80), deux ont une bonne qualité de service (entre 70 et 80) et une a une moins bonne qualité de service (entre 60 et 70). Bien que la tendance soit à la qualité, il est difficile de déterminer si la qualité de service a influé sur le comportement des allocataires et sur leur démarche de recours au RSA. On entend par là que les allocataires auraient plus ou moins recours au droit en fonction de la qualité de service de la Caf. Il est possible qu’une mauvaise qualité de service influe sur l’initiative de prise de contact avec la Caf, mais les données regroupées ne permettent pas de l’assurer. Il semblerait que la montée en charge soit plus issue des caractéristiques du territoire et du comportement proactif de communication et de recherche de bénéficiaires initié par les Caf.

La richesse des campagnes de communication vecteur central d’information des bénéficiaires potentiels

Bien que nous n’ayons pas pu mener des évaluations des campagnes de communication sur le RSA déployées par les différentes Caf⁷³, nous avons pu observer dans l’analyse des monographies que celles-ci étaient variables d’une Caf à l’autre. Comme évoqué antérieurement, certaines se sont contentées de relayer la campagne de communication nationale alors que d’autres se sont inscrites dans des démarches complémentaires d’adaptation de la campagne de communication au territoire parfois même en collaboration avec le Conseil Général. Une campagne de communication riche et adaptée au territoire, co-construite voire cofinancée par le Conseil Général, quand cela est possible, peut à la fois optimiser les moyens dédiés tant pour le financement de documentation, d’affichage, d’achat d’espace, d’habillage (etc.) que pour amplifier leur diffusion par le biais de réseaux partenariaux plus larges. La mise en place de campagne de communication de ce type favorise l’information des allocataires et permet de réduire le non-recours par méconnaissance du dispositif. Certaines Caf se sont montrées particulièrement exemplaires en élaborant des outils de communication plutôt innovants. C’est le cas par exemple des Caf 2, 3, 5 ou 10.

Très peu de Caf ont déployé un plan de communication spécifique au RSA activité afin de mettre en évidence ce nouveau volet et favoriser l’identification des bénéficiaires potentiels comme public cible. La Caf 2 et la Caf 5, ont mis au point une campagne dont le slogan était « **Le RSA c’est aussi pour ceux qui travaillent** ». Les autres Caf attendaient les directives nationales pour déployer une campagne de communication RSA 2 centrée sur le RSA activité.

⁷³ L’impact des campagnes de communication est analysé sur la base des avis des chargés de communication.

Les démarches proactives de recherche de bénéficiaires

Certaines Caf ont pris l'initiative de lancer des actions « proactives » de recherche de bénéficiaires potentiels. Celles-ci ont généralement pris la forme d'envoi de courriers, de mails, de SMS ou encore d'appels téléphoniques pour présenter le dispositif, inviter à faire le test d'éligibilité du RSA et, le cas échéant, déposer une demande de RSA. Ces campagnes de courriers ou mails réalisées par la plupart des Caf, bien que dans des proportions très différentes (huit), étaient principalement adressées aux personnes ayant bénéficié de la Prime de Solidarité Active⁷⁴ quelques mois plus tôt. Certaines Caf ont même utilisé deux de ces modes d'action. Par exemple la Caf 3 a associé l'envoi d'information aux anciens bénéficiaires de la PSA à une relance téléphonique, et la Caf 10 l'envoi de courriers et de SMS. Dans dix Caf, une attention toute particulière est portée à la détection de bénéficiaire potentiel et l'information sur les droits RSA à l'occasion de la venue d'un allocataire au guichet.

Pour tenter de schématiser la démarche proactive de communication et de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité par les Caf, nous avons établi un graphique sur la base de différents indicateurs de qualité que nous avons jugé déterminants mais pondérés de façon arbitraire⁷⁵ alors que des pondérations mériteraient d'être pensées. Il est en effet très délicat d'établir avec précision des pondérations spécifiques sur ce type d'indicateurs étant donné qu'il faudrait définir les paramètres les plus influents et d'être capable de formuler des gradations. De plus, nous nous sommes basés sur les informations délivrées par les Caf qui ont chacune un point de vue plus ou moins critique sur leurs pratiques et de nombreuses disparités initiales sont à prendre en compte et mériteraient en soi d'être approfondies⁷⁶.

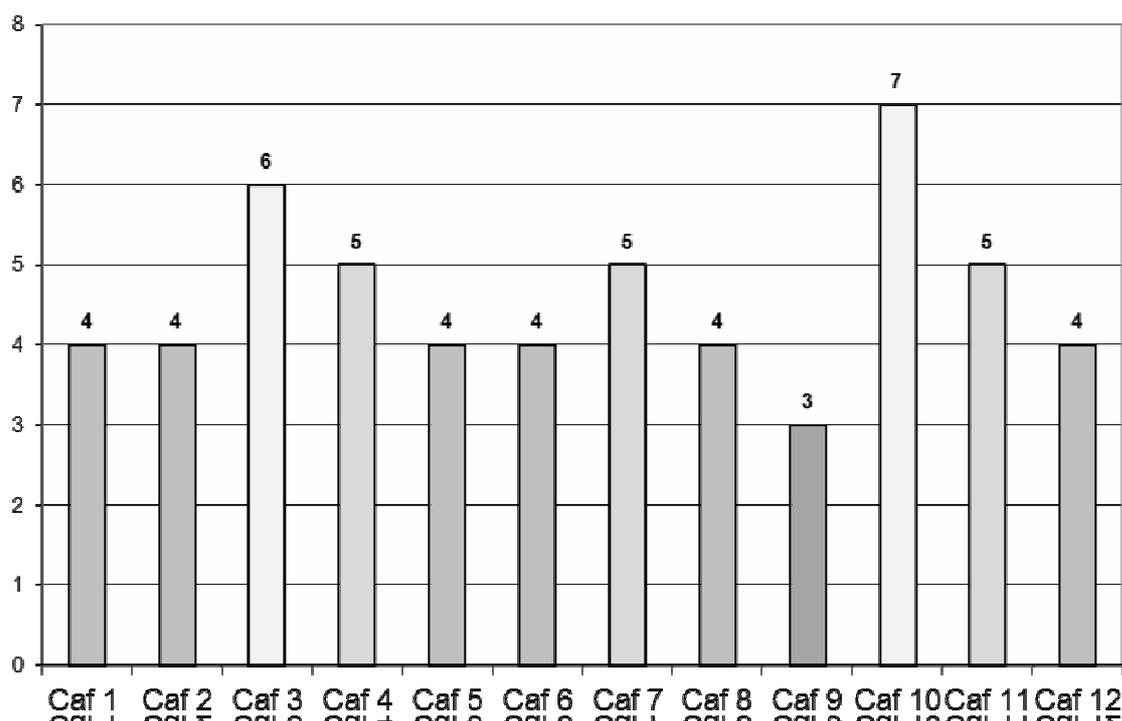
Codification des réponses de 1 à 4, plus la valeur est élevée plus la satisfaction est grande (valeur maximum : 8 points). Ce graphique regroupe les questions : objectifs de la communication, nouveaux partenariats et recherche bénéficiaires potentiels. La recherche de bénéficiaires potentiels a été associée à la communication étant donné qu'il s'agit d'une action de communication directe et ciblée issue d'un choix stratégique de la Direction.

⁷⁴ Le public qui a bénéficié de la PSA est beaucoup plus nombreux que les estimations du nombre de bénéficiaires potentiels du RSA. Il est donc plus large que le public RSA.

⁷⁵ Tous les indicateurs valant 1 sauf la recherche de bénéficiaire qui vaut 2. Mais une pondération plus approfondie mériterait d'être élaborée. Par exemple en prenant en compte le nombre de personne contacté et le média utilisé.

⁷⁶ Une évaluation plus fine des campagnes de communication RSA des Caf, du nombre d'articles paru, de la richesse et la pertinence du réseau de partenaires, le nombre de personnes concerné par une prise de contact proactive provenant des Caf, etc, nous aurait sans doute donné des résultats plus déterminants. Pour prolonger cette analyse il aurait été intéressant de pouvoir analyser des rapports d'évaluation de ces actions de recherche de bénéficiaires potentiels.

Graphique 22 : La recherche de bénéficiaires potentiels par les Caf



	Caf 1	Caf 2	Caf 3	Caf 4	Caf 5	Caf 6	Caf 7	Caf 8	Caf 9	Caf 10	Caf 11	Caf 12
Taux de montée en charge	18,8 %	21,9 %	25,9 %	21,3 %	21,2 %	19,6 %	24,7 %	19,8 %	21,9 %	22,8 %	21,2 %	25,0 %

Sources : Enquête comparative sur la gouvernance du RSA - données fournies par les Caf - Données Caf de la Gironde, 2010

Ce graphique schématise l'ampleur des initiatives de communication et de recherche de bénéficiaires mise en place par chaque Caf selon les critères que nous avons établis comme influant sur le recours au droit, puisque l'on a pu observer que d'une Caf à l'autre la politique a été différente. Nous remarquons des écarts considérables entre les Caf par exemple entre la Caf 9 et la Caf 10. Les Caf qui ont un fort niveau d'implication dans la démarche proactive de communication se situent dans les meilleurs niveaux de montée en charge du RSA activité (22,8 % pour la Caf 10 et 25,9 % pour la Caf 3), indépendamment du nombre d'allocataires qu'elles sont supposées toucher et du territoire sur lequel elles interviennent⁷⁷. On observe globalement que du niveau de proactivité 5 à 7, il s'agit de Caf ayant eu un niveau de montée en charge moyen à élevé. Alors que du niveau 3 à 4 il s'agit de Caf ayant connu un niveau de montée en charge faible à moyen⁷⁸. Cependant, les Caf dont l'implication de la communication a été moindre, ne se situent pas forcément à un faible niveau de montée en charge (Caf 2 ou 9 avec 21,9 %).

⁷⁷ Comme nous avons pu le mettre en évidence plus le territoire est soumis à une situation de précarité de l'emploi et de pauvreté, plus la montée en charge tend à être rapide et moins le territoire est pauvre plus la montée en charge est lente.

⁷⁸ A l'exception de la Caf 12 atypique pour laquelle il est fort probable que des paramètres territoriaux et la faible qualité de service entrent en jeu.

Ces résultats, basés sur cet indicateur, ne nous permettent pas de tirer de conclusions particulièrement fiables quant à la corrélation entre la richesse de la communication et le taux de montée en charge RSA activité des Caf. Cependant, ils mettent en évidence une tendance que l'on retrouve plus particulièrement dans l'analyse des monographies, celle que la politique de communication sur le dispositif influe sur le niveau de montée en charge et donc sur le recours au droit, bien que d'autres facteurs entrent également en jeu.

Néanmoins il est intéressant de noter que parmi les Caf qui ont le taux de montée en charge le plus élevé : Caf 3 (25,9 %), Caf 7 (24,7 %), Caf 10 (22,8 %) et Caf 12 (25 %), elles ont toutes mis en place des actions de recherche de bénéficiaires potentiels. Il faut souligner que parmi celles-ci trois Caf ont expérimenté le RSA. Plus généralement on observe que sur les six Caf qui ont expérimenté le RSA, cinq ont mis en place des actions proactives de recherche de bénéficiaires potentiels. Il est possible que l'expérimentation ait permis aux Caf d'envisager la montée en charge du RSA de manière plus sereine, craignant ainsi moins l'afflux d'allocataires aux points d'accueil et mettant en place des actions pro actives de recherche de bénéficiaires potentiels.

Comme indiqué, ces actions de recherche de bénéficiaires potentiels étaient de plusieurs ordres et se sont faites dans des perspectives différentes. D'une part, dans un souci d'accès au droit, certaines Caf (comme les Caf 2, 3 et 12) ont décidé d'envoyer des courriers ou des mails aux anciens bénéficiaires de la PSA les informant de leur éventuelle éligibilité. Quelques Caf ont préféré affiner les critères de recherche et se centrer sur des profils plus spécifiques ciblant moins d'allocataires. D'autre part, certaines Caf ont déployé des moyens particulièrement importants dans le cadre de la montée en charge du dispositif voire même anticiper la phase principalement au niveau des plateformes téléphoniques dédiées. Le flux d'allocataires n'a pas été à la hauteur de leurs attentes. Ainsi, face au peu de sollicitations des allocataires au regard des moyens déployés, certaines Caf ont décidé de lancer des campagnes d'appels sortants visant à contacter des bénéficiaires potentiels du RSA activité pour les inviter à faire un test d'éligibilité. Cette initiative a par exemple été prise par les Caf 3, 6,11 et 12.

Les actions proactives de recherche de bénéficiaires potentiels ont eu des ampleurs différentes, en fonction du mode de contact et du nombre de personnes contactées. Pour prolonger cette analyse il aurait été intéressant de pouvoir disposer d'éventuels rapports d'évaluation de ces actions de recherche de bénéficiaires potentiels. Toutefois, nous pouvons affirmer que les actions ciblées d'information des allocataires sur le dispositif qui constituent des actions proactives de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité favorisent le recours au droit auprès de personnes déjà allocataires de la Caf. C'est ce que l'on a pu mettre en évidence dans le rapport d'évaluation de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires de RSA activité où l'opération a généré 10 % d'ouverture de droit, contre 2 % sans prise de contact avec le public cible⁷⁹.

Déploiement de nouveaux partenariats

La mise en place du RSA et plus particulièrement du RSA activité fait également appel à un nouveau public non connu de la Caf, c'est-à-dire des non-allocataires. Certaines Caf cherchent à identifier et prendre contact avec eux afin de les informer et de favoriser l'accès au droit. Dans cette optique, de nombreuses Caf ont décidé de développer de nouvelles relations partenariales ciblées pour mieux toucher ce public.

⁷⁹ C'est ce qui a été démontré dans les résultats de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité

Les relations partenariales déployées par les Caf à l'occasion de la montée en charge du RSA ont été de plusieurs ordres. Pour certaines il s'agit principalement d'informer, de sensibiliser, voire de former des partenaires au fonctionnement du RSA. L'objectif est alors de faire en sorte que ces partenaires constituent des personnes relais fonctionnant comme un réseau, capables de diffuser des documents de référence sur le dispositif, donner de l'information voire d'animer des réunions. Ce type de collaboration a principalement été prévu avec des organismes comme Pôle Emploi. Certaines Caf ont également déployé ce type de partenariat avec la Cnam comme les Caf 1, 3, 6, 7 et 8 voire l'Urssaf (Caf 1). D'autres Caf ont initié des actions auprès d'établissements privés liées aux types d'activité professionnelle susceptibles de pouvoir bénéficier du RSA. Ainsi des contacts ont été pris avec des agences de travail temporaire (intérim), des services du personnel de grandes entreprises et de la grande distribution ou encore des assistantes sociales d'entreprises⁸⁰ (par exemple la Caf 5). La Caf 2 a également mis en place ce type de partenariat auprès de la Chambre de Commerce et d'Industrie ou encore du CHU.

Pour d'autres Caf certains partenariats ont été plus poussés que le simple canal d'information et de diffusion et prenaient plus la forme d'une co-construction. En effet la Caf 3 a par exemple décidé de collaborer sur un dispositif spécifique co-construit avec la Cnam. Ainsi, la Cnam est venue appuyer les actions de la Caf 3 et s'est engagée à garantir un accès sans délais à une couverture maladie complète aux bénéficiaires du RSA, à présenter le dispositif RSA aux assurés affiliés à la Cnam susceptibles d'en bénéficier en les aidant à compléter le dossier voire en instruisant directement leur dossier. En parallèle, la Caf 3 s'engageait à donner des informations sur la CMU et CMUC à tout bénéficiaire de RSA. Ce partenariat s'est constitué à l'occasion de la montée en charge du RSA, sur initiative de la Cnam afin de limiter les flux aux accueils et de garantir un accès aux droits. Pour la Caf 3 également, Pôle Emploi a fait la proposition, à titre expérimental, d'être instructeur du RSA pour les demandeurs d'emploi en fin de droits. Ces démarches s'inscrivent dans une **logique interinstitutionnelle d'accès aux droits qui pourrait constituer une piste très intéressante pour limiter le non-recours et assurer un accès aux droits aux populations éligibles.**

Cependant, qu'il s'agisse de partenariat de relais d'information ou de coopération, l'impact de ce type d'initiative partenariale sur le taux de montée en charge et le recours au droit reste très délicat à mesurer étant donné la multiplicité de paramètres entrant en jeu et la difficulté à identifier ce public.

4.5 – Les conclusions de l'étude comparative sur la gouvernance du RSA

Cette enquête sur la gouvernance du RSA visait à comprendre si les contextes territoriaux et les choix institutionnels de gestion et de gouvernance du dispositif avaient une influence sur le phénomène de non-recours au RSA activité. L'objectif était de comprendre d'où proviennent ces différences de montée en charge entre les Caf. Nous avons pu observer qu'il est très difficile d'entreprendre une comparaison entre plusieurs Caf du fait de la quantité de spécificités locales à prendre en compte dans l'analyse, générant des modèles de gouvernance RSA très hétérogènes. Néanmoins nous avons pu mettre en lumière que les contextes territoriaux et certains choix de gouvernance locale du RSA ont une influence et favorisent plus ou moins le recours au droit.

Tout d'abord, nous avons pu mettre en exergue **l'influence primordiale des caractéristiques des territoires d'intervention des Caf sur le non-recours au droit.** En effet, nous avons vu que plus les caractéristiques socioéconomiques d'un territoire sont marquées par la pauvreté et la précarité, plus la montée en charge du dispositif est rapide, ce qui revient à affirmer que cela influe sur le recours au RSA activité. Plusieurs pistes d'interprétation liées à divers aspects de la dépendance au sentier ont été avancées.

⁸⁰ Par le biais de prise de contact avec le service social du travail de la région.

D'une part, les territoires marqués par des difficultés socioéconomiques peuvent être animés de réseaux sociaux (groupes de personnes ayant des caractéristiques communes), qui de par leur nombre, leur comportement de recherche d'information et d'inquiétude face à l'obtention de leurs droits sociaux (visites) peuvent avoir une importance dans la transmission d'une information sur un dispositif comme le RSA et réduire ainsi le non-recours par méconnaissance ou complication. Ceux-ci peuvent également jouer sur les représentations sociales du RSA, limiter la stigmatisation de ses bénéficiaires (perception de normalité) et favoriser son acceptation sociale. Cela peut conduire à diminuer le non-recours volontaire par un phénomène de banalisation du RSA, réduisant les barrières psychologiques liées à la demande d'une allocation associée à un minima social. D'autre part, ces territoires sont politiquement caractérisés par le déploiement de structures d'intervention et d'action sociale (antérieures à la mise en place du RSA), connues des publics nécessiteux et qui jouent leur rôle d'accompagnement de proximité et dont les missions s'inscrivent dans la complémentarité des réseaux sociaux.

En ce qui concerne nos hypothèses de recherche, on observe que cette enquête nous a permis de révéler qu'il y a moins de non-recours dans les territoires en difficultés socioéconomiques. Ce phénomène peut s'expliquer, d'une part, du fait qu'il y a moins de non-recours par méconnaissance ou complication, étant donné l'afflux d'informations des réseaux sociaux, le déploiement des structures d'interventions sociales et l'accompagnement qu'elles réalisent. D'autre part, tout porte à croire qu'il y a également moins de non-recours volontaire car moins de barrières psychologiques étant donné la fréquence de ces situations de difficulté financière, les éventuels bénéficiaires du RSA activés se sentent moins stigmatisés et saisissent plus facilement cette opportunité. Ensuite, dans cette perspective de dépendance au sentier, la montée en charge du RSA intervient dans un contexte où les Caf sont marquées par des situations et des modes de fonctionnement spécifiques. D'un côté, elles étaient marquées par l'ampleur et la richesse de leur partenariat avec le Conseil Général (climat plus ou moins de confiance et ampleur des délégations) avant la mise en place du dispositif. D'un autre côté, elles avaient des orientations politiques (accès au droit), des pratiques, une qualité de service et des indicateurs moyens/charges plus ou moins favorables à la mise en place du RSA et à l'information des allocataires. Bien que l'on ne puisse pas s'assurer que la qualité de service d'une Caf joue un rôle sur le comportement de recours au droit des allocataires, nous avons pu voir qu'elle a pu entrer en compte à l'heure de fixer les stratégies de montée en charge du RSA. Comme nous l'avons vu, les initiatives de communication proactives ont une importance déterminante dans la démarche de recours au droit des allocataires. Elles visent à informer les bénéficiaires potentiels en les ciblant ce qui permet de réduire considérablement le non-recours au droit par méconnaissance voire complication.

De même, nous avons pu comprendre que, bien que la qualité des relations partenariales ou des délégations confiées n'avait pas d'influence directe sur le recours au droit, elle pouvait constituer, en soi, un élément « facilitateur ». Ces relations partenariales avec le Conseil Général peuvent aboutir à diverses formes de collaboration comme par exemple le financement des outils ou la diffusion de campagnes de communication commune plus larges favorisant le passage de l'information. Elles contribuent également à délimiter le niveau de délégation aux Caf concernant le RSA et par-là les charges qui en découlent (notamment au niveau de la répartition des instructions). Par la suite cela pourra avoir une influence sur leur gouvernance du RSA, voire leur démarche de recherche de bénéficiaires potentiels.

Les situations initiales des Caf issues de la *dépendance au sentier* (qualité de service, pratiques et orientations de fonctionnement des prestations, expérience de l'instruction du RMI ou de l'expérimentation du RSA, relations partenariales avec le Conseil Général) et des territoires dans lesquels elles interviennent (les contextes socioéconomiques, le déploiement de l'action sociale territoriale, des réseaux sociaux et les comportements des allocataires) avant la mise en place du RSA ont donc joué un rôle déterminant dans le déploiement de leurs *politiques et stratégies de gouvernance du RSA*.

Ces contextes territoriaux préexistants ont d'un côté joué sur les comportements de recours au droit des allocataires et de l'autre ont été des éléments déterminants sur lesquels les Caf ont basé une partie de leurs choix politiques dans le cadre de la montée en charge du dispositif. Sur ces bases antérieures et en fonction de la forme de la gouvernance territoriale du RSA (répartition des instructions ou des publics pour le RSA, ampleur des délégations confiées, financement et modalités de collaboration) les orientations stratégiques des directions ont donc plus ou moins joué en la faveur de l'accès au droit. La mise en place d'une riche campagne de communication proactive de recherche de bénéficiaires potentiels ou de recherche de nouveaux partenariats ciblés RSA activité sont donc les principaux leviers activés pour favoriser la montée en charge du dispositif. Il est intéressant de souligner en ce sens la gouvernance exemplaire de la Caf 3 qui a su allier plan de communication riche, relations partenariales innovantes, diversifiées et de qualité à des démarches proactives massives de recherche de bénéficiaires potentiels qui ont contribué à sa remarquable montée en charge (25,9 % en mars 2010). Des arbitrages difficiles d'orientation entre nécessité d'information des allocataires (vocation des Caf à l'accès au droit) et contraintes de gestion (craintes de flux d'allocataires venant impacter les résultats des Caf en matière d'objectifs de qualité de service fixés par la COG) ont donc dû être faits en fonction des priorités stratégiques des directions de Caf, avec des répercussions plus ou moins en la faveur du recours au droit.

⇒ Pour aller plus loin dans l'analyse...

Nous l'avons souligné à plusieurs reprises, pour prolonger cette étude, plusieurs directions pourraient être prises. Il aurait été intéressant d'analyser plus dans le détail, l'impact des campagnes de communication et des actions de recherche de bénéficiaires potentiels sur la montée en charge du RSA pour chaque Caf. Une étude plus qualitative aurait pu être menée auprès des Caf étudiées afin d'analyser, l'accessibilité de leurs points d'accueil physique, leur situation géographique par rapport au territoire en difficultés. Plus largement il s'agirait d'analyser les pratiques aux accueils, la perception de ces pratiques par allocataires, les professionnels qui les mettent en place (techniciens conseils et travailleurs sociaux), et leur direction. Une enquête plus poussée sur la différence de comportement des réseaux sociaux et des individus sur des territoires plus ou moins en difficulté serait intéressante (enquête qualitative aux guichets). Pour finir, une analyse comparative entre zone rurale et zone urbaine pourrait être conduite pour voir si l'on observe des logiques comportementales voire des représentations sociales différentes de la Caf et du RSA entre ces deux types de population.

Partie 3

Les facteurs explicatifs du non-recours au Rsa activité

Nous avons délimité les termes de notre sujet et présenté la méthodologie de recherche. Puis, nous avons objectivé dans quelle mesure l'on peut parler de non-recours au RSA activité. Ensuite nous avons présenté les résultats des différentes enquêtes menées dans le cadre de cette recherche. Nous allons maintenant avoir un regard plus large sur les diverses hypothèses du non-recours que nous avons avancées (*méconnaissance, complication, volontaire*) au regard de ces différents axes de réflexions. La plupart des institutions ont tendance à associer le phénomène de non-recours à un comportement de l'éventuel usager sans tenir compte des différents éléments qui ont pu l'amener à agir de cette manière, sans s'interroger sur la prestation dont elles ont la charge ou la manière dont celle-ci est gérée par leurs services. Ainsi, à la lumière des recherches documentaires et des trois terrains d'investigation menés (expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels, enquête téléphonique et enquête sur la gouvernance du RSA) nous nous intéresserons aux différents vecteurs générateurs de non-recours qui seront déclinés en trois parties :

- ◆ Le non-recours lié au dispositif RSA et à sa construction,
- ◆ Le non-recours lié aux institutions publiques gestionnaires de la prestation,
- ◆ Le non-recours lié au bénéficiaire potentiel et à son comportement.

1 – La complexité du dispositif comme vecteur de non-recours : une logique consubstantielle à l'offre ?

Il existe une tendance « naturelle » à associer le non-recours au droit au bénéficiaire potentiel mis face à ces responsabilités. Or, en analysant de plus près, on se rend compte que **la construction même d'un dispositif induit des limites intrinsèques à l'offre** qui méritent d'être mises en exergue pour expliquer certaines causes de non-recours. Le RSA dans sa construction, son déploiement et les représentations sociales qu'il suscite, implique des freins à la demande de RSA générant du non-recours par méconnaissance, mais surtout par complication ou non-recours volontaire que nous allons développer.

1.1 – Le RSA : une prestation synchrétique

Comme déjà évoqué précédemment, le RSA est un nouveau dispositif, héritier de plusieurs prestations. Le RSA dit « majoré » succède à l'API, (allocation parent isolé), prestation de minimum social votée en 1976. « *Cette prestation présente trois caractéristiques principales : elle consiste à compléter les revenus des gens modestes : on constate leur insuffisance et on verse une allocation différentielle ; elle vise une cible très particulière : les parents isolés. Donc une cible modeste en effectifs, puisqu'en 1975, on pensait qu'il y aurait entre 35 et 40 000 allocataires ; elle est versée pour une durée limitée, soit un an après le fait générateur d'isolement et jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Elle est en cela différente du RMI qui a vocation à être versé jusqu'à ce que la personne sorte de la situation de besoin.* » (Helfter, 2010).

Cette allocation n'a jamais été marquée par une forme particulière de stigmatisation elle est **liée à la famille** (le fait d'être seul(e) à élever un ou plusieurs enfants) et non pas à l'activité professionnelle. L'API s'inscrit dans une philosophie tout à fait différente du RMI, elle intervient pour garantir un niveau de vie décent – ou tout juste décent – à une partie des familles et pour une durée limitée.

Le RSA dit socle est héritier du RMI, (revenu minimum d'insertion) allocation créée en 1988, **liée à l'inactivité**, qui vise à assurer la subsistance et favoriser l'insertion sociale et professionnelle de personnes n'ayant pas d'emploi. Ce minimum social a soulevé de nombreuses critiques du fait du relatif échec du I de RMI, c'est-à-dire de sa vocation d'insertion sociale et professionnelle. L'apparition de débats sur les « trappes d'inactivités » et le caractère « désincitatif » de la prestation enfermant des individus dans « l'assistance » du fait de l'existence de Rmistes de longue durée, ou encore les politiques de radiation des demandeurs d'emploi sont venus tacher l'image de ces allocataires. Ceux-ci se sont alors vus pointés du doigt et stigmatisés comme « assistés profitant du système de solidarité nationale ».

Les RSA « socle et activité » ou « activité seul » viennent, quant à eux, remplacer et prolonger les dispositifs d'intéressements à la reprise d'activité. Ceux-ci ont été mis en place dès la création du RMI en décembre 1988 et plusieurs fois remaniés (Cazain & Donné, 2007). Ils s'adressent aux bénéficiaires de certains minima sociaux notamment le RMI et l'API. Leur objectif principal est **d'inciter les bénéficiaires du RMI à exercer une activité**, en leur permettant de cumuler temporairement l'allocation et les revenus d'activité. Cette allocation est donc liée à l'activité professionnelle, elle s'inscrit dans la prolongation des deux autres prestations (API et RMI) dans une perspective d'activation de la protection sociale.

Enfin, le RSA intervient en déduction de la Prime Pour l'Emploi (PPE) versée par le Trésor Public sur la base des revenus d'impôts de l'année antérieure⁸¹. La PPE est une aide délivrée annuellement **encourageant le retour à l'emploi et le maintien ou la poursuite d'une activité professionnelle**. Elle est attribuée aux contribuables exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée sous condition de ressources. Son montant est calculé en pourcentage du revenu d'activité. Ainsi, tous les montants RSA versés sont déduits du montant de la PPE prévue, qui, par ailleurs, touche une population plus large que le RSA activité⁸²(Marc & Thibault, 2009).

Le RSA vient donc se substituer à deux **différentes prestations de minima sociaux** (API et RMI) et **deux prestations de complément de revenus liées à l'activité** (intéressement et PPE) faisant appel à des **valeurs ou « philosophies de prestation » très différentes**. Le RSA **fusionne** (« syncretise ») **dans un même dispositif un minimum social lié à la famille, à un minimum social lié à l'inactivité, à des compléments de revenus ou aides liés à l'activité professionnelle** (la reprise ou au maintien dans l'emploi). C'est la première fois qu'une prestation va désigner de façon directe les « foyers de travailleurs pauvres ». Elle touche un public nouveau, non connu des Caf et exerçant une activité professionnelle. Le RSA est donc susceptible de changer les repères de la société sur les notions de minima sociaux, de norme d'emploi, d'incitation à la reprise d'emploi (Marc & Thibault, 2009). Ce regroupement constitue en soi un **changement radical de valeurs de prestation et de fonctionnement qui peuvent soulever des interrogations et des incompréhensions pour les usagers et le grand public**, alimentant la complexité de compréhension du dispositif et donc par-là, le **non-recours par méconnaissance ou complication**.

⁸¹ Plus précisément : « Pour les impositions établies au titre de 2009 et des années suivantes, le montant total de la **PPE accordée au foyer fiscal est minoré des sommes perçues au cours de l'année civile par les membres de ce foyer fiscal au titre du RSA**, à l'exclusion des montants correspondant à la différence entre le montant forfaitaire du RSA (dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge) et les ressources du foyer prises en compte pour apprécier le droit au RSA » sur le <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/informations-pratique>, mise à jour le 10 mai 2010

⁸² La PPE concerne au niveau national 6,7 millions de foyer (1/3 des personnes en activité) alors que le RSA activité concerne 2,2 millions de foyers.(Marc & Thibault, 2009)

D'autant plus que les anciens bénéficiaires de l'API (familles monoparentales), public privilégié des Caf, se retrouvent, de fait, marqués par un aspect insertion professionnelle par le terme « activité » alors qu'il s'agissait à la base d'une allocation liée à la famille et non pas à l'activité. On observe donc par cette fusion, une réorientation importante, de « l'esprit » ce minimum social, qui se trouve lié au politique de retour à l'emploi marquant ainsi également une nouvelle mission (voire reconversion) et réorientation du rôle des Caf : la logique de politique familiale tend vers la politique de l'emploi et s'inscrit dans le principe d'activation de la protection sociale. Par activation de la protection sociale on entend « *il y a activation quand est introduit un lien explicite (souvent réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail. Cette liaison donne lieu à une redéfinition critique des programmes sociaux, sous la double justification de l'efficacité et de l'équité, dans le sens d'une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité), voire d'une condition - plus ou moins contraignante - d'activité introduite pour l'éligibilité aux prestations.* » (Barbier, 2002, p. 308). Le principe de l'activation tend à rendre perméable la frontière entre politiques sociales, politiques de l'emploi et politiques fiscales. Ce phénomène s'accroît davantage pour le tiers des Caf de France, qui se sont vus confier l'accompagnement socio-professionnel des RSA majorés, élargissant alors son champ d'actions vers l'accompagnement à l'emploi de ce public privilégié, cumulant souvent les vulnérabilités.

Dans cette perspective, le RSA vient fusionner plusieurs prestations associées à des images sociales spécifiques (Avanza & Laferté, 2005). Il regroupe également plusieurs publics, dont les situations et les préoccupations sont différentes, au sein d'un même **public particulièrement hétérogène** : par exemples, des personnes en situation d'extrême précarité voire de difficultés sociales profondes (SDF, personnes souffrant d'addictions ou de problème de santé grave,...), des personnes en recherche d'emploi, des familles monoparentales pour lesquelles la recherche d'emploi est conditionnée par un accompagnement pour la garde des enfants, un public en activité professionnelle partielle ou totale, précaire ou stable. On observe alors le grand écart qui est fait entre ces différents publics qui sont soumis à des situations et des problématiques diverses et spécifiques.

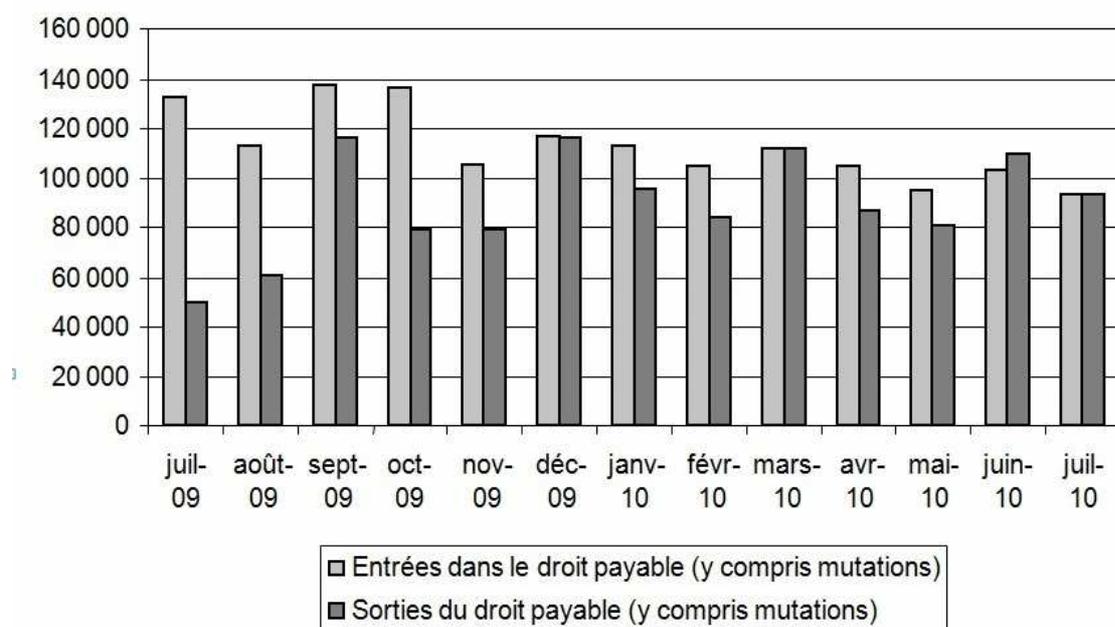
La mise en place du RSA induit donc un **effort de construction d'une « nouvelle catégorie sociale » hétérogène**, les bénéficiaires de RSA se décomposant eux-mêmes en RSA socle, majoré et « travailleurs pauvres ». La difficulté d'identification devient d'autant plus délicate qu'elle renvoie, pour les bénéficiaires du RSA activité à l'ancienne stigmatisation liée au RMI⁸³ (du fait de la large communication sur la bascule du RMI, API au RSA) alors même que l'objectif était de faire disparaître cette stigmatisation. Le titre de Revenu de Solidarité Active peut donc générer de l'adhésion ou du refus selon qu'il est associé à un « complément d'insuffisance de revenus du travail » à l'API ou au RMI. Malgré ce changement politique de refondement des prestations, la représentation de **l'offre se trouve à la fois altérée par la stigmatisation antérieure et par la polarisation de politique familiale vers la politique de l'emploi**. Cette fusion visant à rendre plus lisible le système de prestations destiné aux plus modestes, supprime donc la distinction catégorielle entre les précaires sans emploi (RMI et API) et les travailleurs modestes, au risque de dégrader l'image des travailleurs (Marc & Thibault, 2009).

1.2 – L'instabilité du dispositif

Le RSA est une prestation délivrée à un public dont la situation est précaire et en proie à de nombreuses instabilités de revenus surtout le public exerçant une activité professionnelle. Bien que l'on ait pu constater une montée en charge progressive du dispositif, on observe de fortes instabilités du fait de très nombreux mouvements d'entrées et de sorties du RSA.

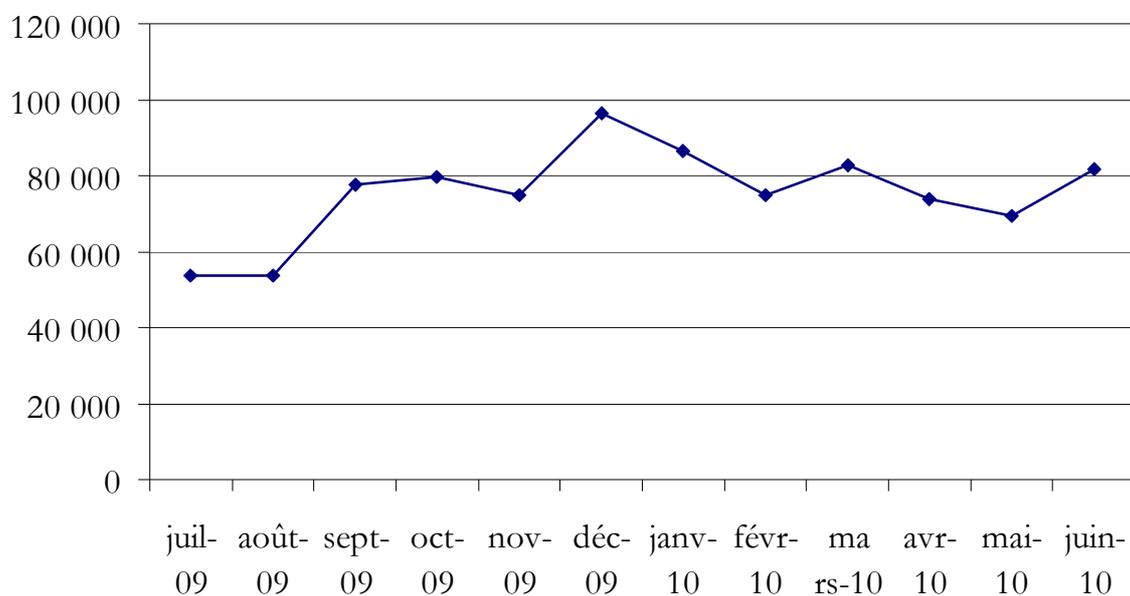
⁸³ Phénomène que nous avons pu largement constater lors de l'enquête téléphonique sur le fait de l'amalgame entre le RMI et le RSA qui dessert fortement l'intégration des personnes en activité.

Graphique 23 : Entrées et sorties du RSA



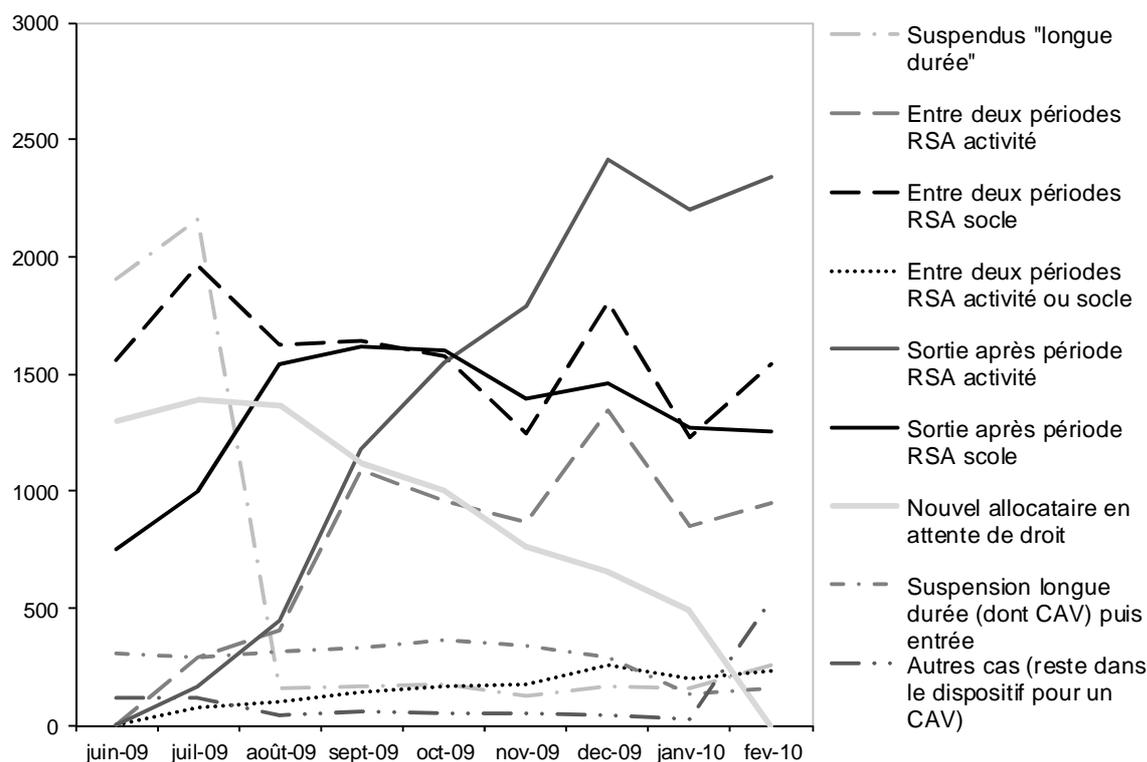
Sources : Cnaf, Dser, données nationales (appariement de données quasi consolidées)
 Remarque : Nombre mensuel de transitions dans le droit payable RSA (données quasi consolidées)

Graphique 24 – Nombre mensuel de transitions dans le droit payable RSA



Sources : Cnaf, Dser, données nationales quasi consolidées

Graphique 25 : Evolution et raisons des suspensions RSA



Sources : Caf de la Gironde

Comme l'illustre ces trois graphiques, ces mouvements sont à la fois issus d'entrées et de sorties dans le dispositif RSA, et de migrations internes à l'intérieur même du dispositif RSA c'est-à-dire du passage de l'un à l'autre des volets de la prestation. Ils montrent en quoi le fonctionnement de la prestation est mouvant. Soulignons que derrière ces instabilités de trajectoire se cachent des instabilités de revenus et de montant RSA qui mériteraient d'être observées de plus près. Comme le souligne la Direction de la communication de la Cnaf, les variations constantes de complément de revenu ne sont pas rassurantes : « Pour les bénéficiaires, le fait de ne pas pouvoir être certain d'une somme sur laquelle ils peuvent compter tous les mois est un frein pour devenir bénéficiaire du RSA ». En effet, il est important de préciser que cette **instabilité des montants de la prestation**, issue d'une volonté du HCSA d'assurer rapidement l'augmentation de revenus liés à la reprise ou au maintien dans le travail, ne permet pas au bénéficiaire de pouvoir compter ou se projeter sur ce complément de ressources. Il n'aura qu'une très vague idée du montant RSA qu'il touchera d'un trimestre à l'autre si ses revenus ont été modifiés, ce qui, en soi, n'encourage pas particulièrement à entrer ou se maintenir dans le dispositif.

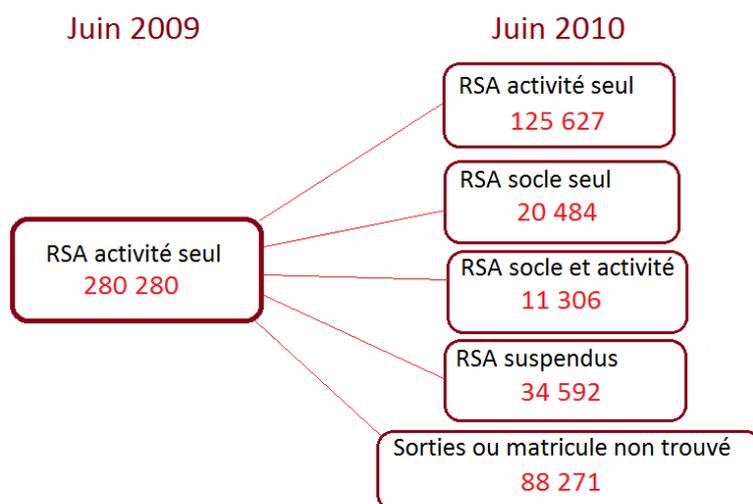
La situation des suspendus est particulièrement intéressante à détailler⁸⁴. Il s'agit par exemple des personnes qui n'ont pas envoyé leur DTR et pour lesquelles la situation n'a donc pas été actualisée, ou des personnes en attente de traitement de leur dossier de demande de RSA.

⁸⁴ On observe une augmentation du nombre de suspension aboutissant à des sorties de dispositif qui est aussi logique du fait des augmentations du nombre de bénéficiaires de RSA activité

Celles-ci seront soit amenées à sortir du dispositif (pour absence de DTR ou ressources trop élevées), soit à le réintégrer (suite à l'envoi de la DTR), soit à être maintenues au statut de suspendues sans droit pendant un temps maximal de trois mois⁸⁵ au-delà duquel elles seront complètement sorties du dispositif. Cela implique que toutes les personnes qui ont pu bénéficier du RSA à un moment donné et qui, par exemple sortent du dispositif suite à une mission intérimaire ou un CDD devront refaire toutes les démarches de demande de RSA pour pouvoir en bénéficier de nouveau. En quelque sorte, une personne ayant des activités saisonnières, intérimaires instables ou tout simplement se situant à la limite de pouvoir bénéficier du RSA (montant inférieur à 100 euros) sera amenée à **refaire régulièrement une demande de RSA si elle veut en bénéficier**. Comme le souligne un professionnel de la Cnaf qui a travaillé sur l'accès aux droits « *dans l'administration sociale française plus vous êtes vulnérables, plus vous êtes assujettis à des conditions compliquées : plus vous êtes pauvres, plus c'est compliqué* ». Par exemple, il est bien plus simple de remplir une déclaration d'impôts quand on est dans une situation stable (pré-remplie) que lorsqu'on multiplie les « petit boulots » intérimaires (avec les effets de neutralisation, d'abattement et d'intéressement). Les situations de difficultés des usagers génèrent une complexité des règles qui s'appliquent et font que les allocataires ont du mal à comprendre.

Comme le souligne Philippe Warin « *les changements de critères d'éligibilité produisent des effets sur les perceptions, représentations et comportements des demandeurs potentiels. Notamment, une perte d'éligibilité pousse certains à ne plus rien demander ; c'est en partie la question de la rupture de droits et de ses effets en termes d'abandons* ». (2010). Ce phénomène d'entrée et sortie du dispositif peut provoquer chez les allocataires du RSA et en particulier du RSA activité des formes de découragement et conduire à abandonner la prestation.

Schéma 2 : Des trajectoires instables et diversifiées



Sources : Dser- Cnaf (appariement de données nationales consolidées)

On observe au niveau national que d'une année à l'autre parmi les bénéficiaires de RSA activités :

- Seulement 45 % des bénéficiaires du RSA activité sont restés dans le même dispositif,
- Alors que 32 % sont sortis ou n'ont pas été trouvés,
- 11 % ont transité vers un RSA avec composante socle,
- 12 % ont été suspendus.

⁸⁵ Sauf situation particulière

C'est-à-dire qu'en un an plus de la moitié des personnes sont sorties du RSA activité sans pour autant que le nombre de bénéficiaires du RSA ne cesse d'augmenter. Ce phénomène met bien en lumière **les fluctuations propres liées au dispositif et à l'instabilité des situations et des ressources des allocataires** qui se trouvent tantôt « ballotés » d'un type de RSA à l'autre, tantôt suspendus puis sortis du système. Pour certaines personnes interrogées lors de l'enquête téléphonique « *ce qui n'est pas pris en compte, c'est la précarité de l'emploi* ». Alors même que le dispositif a été créé pour soutenir la reprise d'activité, **le processus administratif de fonctionnement du RSA ne semble pas tout à fait adapté aux situations de précarité de l'emploi** dans lesquelles des destinataires du RSA activité peuvent se trouver. Comme le souligne Maryse Bresson (sociologie de la précarité) lors du séminaire sur le non-recours, Odenore, juin 2010 : « Le système n'est pas pensé pour donner accès à tout le monde » (exemple travailleur SDF et le principe de domiciliation).

Le principe de « radiation » du dossier au bout de trois mois constitue un frein important au maintien des bénéficiaires dans le dispositif. Si l'on est amené à faire une demande tous les 4 mois on peut rapidement atteindre deux à trois demandes de RSA par an. Cela induit que plus on est dans une situation de précarité (complexité et instabilité), plus on a de démarches à réaliser pour pouvoir être aidé (faire entrer sa situation particulière dans les cadres administratifs et renouveler régulièrement). Faire une demande de RSA tous les quatre mois pour savoir si l'on peut bénéficier d'un complément de revenus, sans savoir non plus à combien pourrait s'élever le montant de ce droit, est à plusieurs égards contraignant, implique de nombreuses incertitudes et constitue un effort important à fournir de la part des bénéficiaires potentiels : incertitude de pouvoir bénéficier du RSA, incertitude sur le montant du RSA, contrainte de s'efforcer à faire entièrement la demande de RSA, contrainte de savoir que l'on pourra être amené à réitérer régulièrement cette demande. Ils peuvent donc être découragés par la quantité de dossiers à remplir⁸⁶ bien qu'ils aient besoin et souhaitent bénéficier de cette prestation.

Cette **situation d'importants flux d'entrées-sorties** sur une même année, cette **nécessaire réitération de la demande de RSA, liée à l'instabilité des situations professionnelles des éligibles au RSA**, ainsi que la **fluctuation des montants de RSA** pourraient donc en grande partie constituer un frein à la demande de RSA activité. La **construction même du dispositif semble donc générer du non-recours**. Il s'agit en grande partie de non-recours par complication ou de non-recours volontaire par choix calcul coût avantage. Ce frein intrinsèque à l'offre pourrait en partie expliquer la sous-représentation des bénéficiaires de RSA activité de montants inférieurs à 50 ou 100 euros. Mais également, cela peut donner des pistes de compréhension de la différence que l'on observe entre le nombre de personnes passées par le dispositif RSA en un an et celles que l'on dénombre à un instant T. En effet, on constate que beaucoup de monde est passé par le dispositif RSA en un an mais que, finalement, peu de personnes y sont restées, bien que cela soit lissé par les forts taux d'entrées et de sorties.

1.3 – Le formulaire de demande de RSA, frein à l'accès au droit

A la lecture du formulaire de demande de RSA⁸⁷ et comme ont pu le souligner quelques personnes contactées pendant l'enquête téléphonique, on observe que plusieurs questions peuvent être gênantes voire clairement rédhibitoires. Par exemple, dans la partie « **Vos droits à la pension alimentaire** » après avoir interrogé sur le fait d'avoir demandé une pension alimentaire il est précisé « *Si non, vous devez engager une action envers le(s) parent(s) pour obtenir la fixation ou le versement d'une pension alimentaire pour chaque enfant concerné* », puis il est ajouté : « *si vous souhaitez être dispensé(e) de cette démarche précisez le motif* ».

⁸⁶ Nous verrons par la suite les différents freins à la demande de Rsa dans le formulaire.

⁸⁷ Cf. annexe

Plus loin on peut lire : « *Si vous êtes célibataire et vivez seul(e) sans enfant, le président du Conseil Général peut, dans certaines situations exceptionnelles, vous demander, sur le fondement des articles 203 et 371-2 du code civil (obligation d'entretien des parents vis-à-vis de leurs enfants) de faire valoir vos droits à pension alimentaire vis-à-vis de vos parents. Si tel était le cas, vous pourrez demander à être dispensé de ces démarches.* ». Ces deux clauses sont particulièrement incommodes. Dans les deux cas, elles mettent le demandeur en **situation de devoir entamer des démarches en justice soit contre l'autre parent de l'enfant, soit encore contre ses propres parents**. Dans le formulaire il est précisé que l'on peut être dispensé de ce type de démarches si l'on a « un motif valide ». Rien qu'à la lecture de ce passage on peut se sentir « embrigadé » dans des démarches que l'on ne souhaite pas faire, ou pour lesquelles on n'est pas concerné pouvant donner une image négative de l'esprit de la prestation. Dans l'enquête téléphonique le cas a été évoqué par une femme seule vivant avec son enfant, elle déclare ne pas avoir « *envie de dévoiler sa vie privée à la Caf, car, vous comprenez, je veux rester en bon terme avec mon ex-mari, donc je n'ai pas envie et j'ai peur de faire des poursuites judiciaires à l'encontre de mon ex-mari* ». Elle a donc arrêté de remplir la demande de RSA et ne doit probablement pas être un cas isolé.

En dehors des questions, parfois délicates sur la situation familiale (situation de couple) ou professionnelle (flexibilité des emplois, missions de courte durée) qui demandent un minimum de stabilité, des questions sont posées sur les revenus des trois derniers mois. Certaines d'entre elles peuvent également paraître intrusives pour le potentiel allocataire étant donné que l'on demande « *Déclarez le montant de l'argent placé (plan d'épargne logement...) ou de votre épargne disponible (compte, livrets bancaires – ex : livret A..)* » du demandeur, de son conjoint et de ses enfants ou personnes de moins de 25 ans à charge. Dans l'enquête téléphonique le cas a également été évoqué pour un couple avec un enfant qui pouvait bénéficier de 85 euros par mois mais qui n'ont pas souhaité faire une demande du fait du caractère intrusif du dossier sur la question de l'épargne de leur enfant. Il en va de même pour cette question : « *vous êtes propriétaire d'un terrain, d'une maison ou d'un logement qui n'est pas loué, autre que votre résidence principale* ».

Enfin la mention « *attention vos déclarations seront systématiquement vérifiées l'année suivante auprès du service des impôts* » induit un contrôle, une vérification des déclarations des allocataires et un « avertissement » sous-entendu de la véracité des informations. Cela peut impressionner, soulever des craintes de se tromper dans les documents à remplir, qui sont nombreux et complexes, et d'être considéré comme un fraudeur potentiel ou effectif.

Cette demande de RSA n'est pas évidente à remplir. Elle pose beaucoup de questions, demande de joindre des documents complémentaires et nécessite donc des habiletés à remplir des documents administratifs. Elle pose des questions qui peuvent paraître **particulièrement intrusives et susciter des réticences**. Pour la Direction de la communication de la Cnaf : « *Dans le formulaire de demande de RSA on demande des précisions sur leur situation qui peuvent aussi être un frein.* ». Le formulaire de demande de RSA peut donc en soi freiner le processus de demande voire générer du **non-recours par complication** du fait de la difficulté à constituer un dossier, d'autant qu'on peut être amené à **réitérer la demande** en cas de changement de situation. Elle peut également induire du **non-recours volontaire** soit par **calcul coût/ avantage** du fait de l'effort à fournir et de la quantité d'information que l'on délivre sur notre situation au regard du montant de nos droits estimés mais aussi par **découragement** ou encore par **principe** (croisement de fichiers). Comme le souligne Nicolas Duvoux en entretien, « *les bénéficiaires potentiels du RSA activité ont-ils vraiment envie de délivrer tant d'informations sur leur situation pour 6 à 50 euros par mois ?* »

La loi prévoyait que pour une demande de RSA socle, il faut passer par une phase d’instruction du dossier sur la base *a priori* d’un entretien en personne: entrer les données socioprofessionnelles sous le logiciel @RSA pour faire une préorientation vers un accompagnement social ou professionnel. Cela permettait aux techniciens conseils des Caf d’aider les futurs bénéficiaires du RSA à compléter leur demande de RSA et donc de les accompagner dans cette démarche qui pouvait se révéler difficile et complexe. Dans les faits l’enquête sur la gouvernance du RSA a montré que toutes les Caf n’ont pas été en mesure d’instruire les dossiers avec @RSA sur la base d’un entretien avec l’allocataire. Dans cette perspective les demandeurs se retrouvent donc, dans une certaine mesure, seuls à devoir remplir leur demande de RSA dont ils ne cernent pas forcément les tenants et les aboutissants. Ils peuvent cependant s’adresser au guichet des Caf pour obtenir des conseils mais la démarche d’accompagnement n’est pas la même et ne favorise sans doute pas autant l’accès au droit.

1.4 – Le RSA, un dispositif complexe à comprendre

Comme ont pu le souligner les différents professionnels rencontrés, et notamment les chargés de communication de différentes Caf dans le cadre de l’enquête sur la gouvernance, **le RSA est un dispositif complexe, difficile à appréhender** : comprendre et faire comprendre son fonctionnement. C’est en partie pour cela que le Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives a lancé des projets de simplification du RSA. Il est complexe car son montant dépend à la fois de la situation familiale, de la situation professionnelle et des ressources des trois derniers mois. Comme a pu le mettre en évidence l’enquête téléphonique beaucoup de personnes n’ont pas intégré le facteur situation familiale dans le calcul des droits RSA. Il est donc délicat d’énoncer une règle claire et immuable aux allocataires quant au calcul de la prestation étant donné qu’elle dépend de nombreux paramètres. Les exemples donnés dans les campagnes de communication constituent des exemples particuliers auquel il est difficile de se référer étant donné que les éléments de calcul sont nombreux.

En plus de fusionner plusieurs anciennes prestations, le RSA intègre un nouveau public, les « travailleurs pauvres ». Il est alors capital d’attirer l’attention sur le fait que **toutes les personnes au RSA ne sont pas soumises aux mêmes contraintes et règles de fonctionnement**. En effet, **les procédures de demande de RSA tout comme les conditions d’attribution changent au sein d’une même prestation**. Pour une demande de RSA socle, comme nous l’avons vu, il faut *a priori* passer par une phase d’instruction du dossier sur la base d’un entretien en personne pour être orienté vers un accompagnement social ou professionnel. Dans cette perspective, les bénéficiaires de la composante RSA socle sont soumis à des « droits et devoirs⁸⁸ » impliquant une obligation de recherche active d’emploi et un accompagnement spécifique. Alors que pour une demande de RSA activité, un simple dossier de demande de RSA suffit, il n’y a pas d’entretien d’instruction de prévu ni d’obligation d’accompagnement (« droits et devoirs ») sauf à la demande de l’allocataire⁸⁹. Il est possible que certains anciens allocataires du RMI, actuellement éligible au RSA activité, craignent d’être soumis à une obligation d’accompagnement et ne souhaitent donc pas demander le RSA. L’enquête téléphonique a fait ressortir tardivement cette question mais les entretiens n’ont pas permis d’analyser assez finement cette hypothèse pour pouvoir la traiter en tant que telle.

⁸⁸ Liés à un accompagnement spécifique

⁸⁹ Par exemple, il peut y avoir des demandes d’accompagnement spécifique pour trouver une solution de garde d’enfant pour un parent de famille monoparentale en Rsa activité.

Pour la direction de la communication de la Cnaf « *Le RSA est un dispositif complexe vis-à-vis de populations précarisées, un effort de communication a d'ailleurs été mené en 2009 pour tenir un discours pédagogique sur la prestation.* ». Composé de plusieurs volets : « socle », « socle et activité », « majoré », « activité seul », le RSA fait appel à **des philosophies de prestation et mécanismes de fonctionnement spécifiques**. La **compréhension de son fonctionnement** (calcul du RSA dépendant de beaucoup de paramètres) et sa « rupture » avec les allocations précédentes, ou encore la **complexité des démarches de demande de RSA** (du fait de la forme du dossier à remplir et de l'usager) peuvent sembler difficile d'accès, **générer des confusions et des craintes**, et par là freiner la démarche de recours à ce droit. La **complexité du RSA fait l'objet de non-recours par complication** du fait de difficultés de complétude de la demande, d'incompréhension de fonctionnement et d'instabilités de situation, mais aussi de formes de non-recours volontaire du fait de difficultés de fonctionnement, des contraintes qu'induit le dispositif, et également de barrières psychologiques.

1.5 – Le non-recours au droit comme questionnement autour de la pertinence de l'offre

Comme l'expose Pierre Mazet, parallèlement aux phénomènes d'invisibilité des non-recourants, il y aurait, corrélés, des phénomènes d'audibilité/inaudibilité des expressions de la demande sociale. Le défaut d'information n'explique qu'en partie le non-recours au droit et pour lui « *prise isolément elle évite de questionner la pertinence de l'offre elle-même et passe ainsi à côté de la demande contenue dans les autres explications du phénomène. [...] Si les critiques de l'offre publique contenues dans la non-demande permettent de pointer la manière dont le régime de protection se donne à voir dans ses principes, ses normes, son image et sa mise en œuvre, ce n'est pas seulement pour déplorer un défaut – un déni – de reconnaissance de la part des politiques sociales, mais aussi pour exprimer un refus de la reconnaissance négative – le mépris – qu'elles produisent.* » (2010). Les travaux sur le non-recours révèlent qu'il y a « *un enjeu à considérer cette non-demande non seulement comme une défection – un exit⁹⁰ – mais comme une expression critique de la manière dont l'offre publique s'adresse à ses destinataires, leur assigne des rôles ou les définit dans l'ensemble des rapports sociaux ; enjeu, autrement dit, à considérer cette expression comme une voix qui n'est pas entendue, une demande sociale qui n'est pas audible.* » (Mazet, 2010).

Dans l'expérimentation, nous avons pu constater malgré l'information ciblée diffusée aux bénéficiaires potentiels du RSA un non-recours significatif : 74 % de non-demandes de RSA (au bout de 14 semaines), 45 % ne cherchant pas d'information sur le RSA (que l'on puisse identifier). Nous avons également pu observer, lors des entretiens téléphoniques, que diverses causes de non-recours sont évoquées par des publics informés sur le dispositif et sur leur potentielle éligibilité. Certains ne saisissent pas l'intérêt de faire la demande de RSA activité, surtout pour de faibles montants. D'autres évoquent des formes de « solidarités nationales » préférant « *laisser ces aides à des personnes qui en ont le plus besoin* ». Ce discours peut, en fait, traduire des formes de **culpabilisation ou l'expression d'un manque de légitimité** face à la prestation ou encore exprimer des **formes de distanciations voire de refus de se considérer « travailleurs pauvres** ». On observe également des personnes très critiques concernant le fonctionnement du RSA et des dispositifs sociaux en général, invoquant des abus de « *profiteurs* » et réfractaires aux « *formes d'assistanat* ». Ceux-ci entrent alors dans le cadre de la menace du stéréotype⁹¹ (Steele & Aronson, 1995) et souhaitent clairement s'extraire de toute forme d'aide sociale considérant qu'ils peuvent « très bien se débrouiller tout seul ».

⁹⁰ « Exit » fait référence à la théorie de Albert Otto Hirschman qui permet d'analyser les conditions d'émergence ou de non émergence de l'action collective. Il développe l'idée selon laquelle il y a trois formes de comportements : « *exit, voice, and loyalty* », à savoir « s'extraire » (*exit*) par exemple par abstention, exprimer son désaccord (*voice*) par exemple par le biais de mouvements sociaux, ou décider de ne pas réagir et de rester fidèle (*loyalty*)

⁹¹ Evoqué dans l'enquête téléphonique : principe d'activation du stéréotype dont cette même catégorie souffre et ainsi dicter des comportements qui se veulent conformes à ce stéréotype. C'est pourquoi, quand on interroge les anciens bénéficiaires du Rmi sur leur façon de considérer un RMIste, ceux-ci répondent qu'ils sont fainéants, profiteurs. Les publics précaires se comportent de manière conforme aux stéréotypes négatifs qui leur sont associés et rejettent la situation dans laquelle ils s'étaient eux-mêmes trouvés.

D'autres encore formulent des **critiques plus générales sur les politiques de l'emploi** et préféreraient une revalorisation du SMIC. Une partie importante des entretiens téléphoniques ont révélé un **refus d'être étiqueté « travailleurs pauvres »**, de devoir justifier constamment (par le biais de la DTR) de sa précarité et d'appréhender le regard des autres « *Je travaille et j'ai la chance de ne pas pouvoir en bénéficier et dans un sens je préfère. J'essaie de me débrouiller par moi-même au maximum et je sais que pour certaines personnes c'est très mal vu* (le fait de bénéficier d'aides sociales) ». Ces différentes réactions issues de choix de non-demandes de la prestation **indiquent que des bénéficiaires potentiels, informés de l'existence du RSA activité choisissent de ne pas le solliciter et préfèrent rester en retrait de ce dispositif qui leur est proposé**. On observe donc des formes de non-recours volontaire.

Pour Philippe Warin « *Les non-demandes peuvent aussi résulter d'un faible intérêt pour l'offre publique*⁹². [...] *L'accès à ces aides est si compliqué, le résultat si modeste et bien souvent aléatoire, que le jeu n'en vaut pas la chandelle. D'une façon générale, le contenu de l'offre est un élément actif du non-recours ; les destinataires n'étant ni contraints, ni captifs, répétons-le.* » (2010). Dans son article il explique que parfois, la non-demande par **manque d'intérêt pour l'offre**, d'une part, peut apparaître comme une forme héritée. Par exemple, c'est le cas lorsque les personnes considèrent que l'offre ne leur sera pas utile, parce qu'elle ne l'a pas été pour des proches⁹³. Dans ces situations, comme dans bien d'autres, le non-recours renvoie à un état de frustration sociale mais aussi psychique, qui va au-delà du ressentiment à l'égard de l'offre proposée lié aux conditions matérielles d'existence. D'autre part, il précise qu'à côté de l'intérêt de l'offre, **l'intérêt des individus** entre aussi en ligne de compte dans l'explication de la non-demande lorsque les conséquences (réelles ou supposées) induites par l'offre paraissent risquées. Il donne l'exemple des travaux précurseurs initiés par la Cnaf, réalisés par Anne Reinstadler qui ont signalé un non-recours à l'API *par crainte* que leur demande, induisant une enquête de situation, aboutisse à des décisions de placement des enfants (1999)⁹⁴.

Dans le cas du RSA activité, cela a pu générer des stratégies individuelles pour se préserver *par crainte d'effets induits* : par exemple par crainte de la perte de la PPE, de la non-cotisation pour la retraite en cas de bénéfice de prestation sociale, la peur de devenir imposable, de perdre son allocation logement ou encore la peur des indus (remboursements en cas de changement de situation) ont été évoquées lors de l'enquête téléphonique. Il est possible que la peur de se tromper dans les démarches de déclaration de revenus et d'être sanctionné par des contrôles ait également pu freiner la démarche de demande⁹⁵. Pour d'autres personnes, le principal frein était plutôt des normes personnelles par souci de « juste consommation » (« *Il y en a d'autres qui en ont plus besoin* »), qui peut être significatif d'un *individualisme modéré*, tempéré par des valeurs ou des règles morales. Il est possible que les controverses politiques sur la mise en place de RSA suscitent des craintes, appréhensions, réserves face à l'efficacité et la pertinence de l'offre et ait joué en faveur de ce type de non-recours.

⁹² L'exemple des aides sociales facultatives liées à l'ex-Rmi montre que pour cette raison le non-recours peut atteindre des taux très élevés, de 80 % ou plus.

⁹³ « *Nos observations ont montré que parmi les allocataires de l'ex-Rmi, les plus jeunes expliquent principalement la non signature d'un contrat d'insertion pour cette raison, ayant constaté chez des aînés l'impasse de l'offre d'insertion.* » (Warin, 2010a).

⁹⁴ Lors de la bascule, on a pu observer une augmentation du nombre de bénéficiaires du Rsa majoré. En dehors de l'élargissement des conditions d'éligibilité, la détection automatique des allocataires de l'Api a permis de détecter qu'il y avait effectivement des allocataires en situation de non-recours à la prestation. Ce phénomène a été remarqué à la Caf de la Gironde comme au niveau national par la Cnaf.

⁹⁵ Dans l'enquête téléphonique cette situation n'a pas été soulignée. Cependant le fait que ce soit la Caf qui pose la question a pu avoir son influence. Les répondants ont pu avoir peur d'être suspecté de fraude pour une autre prestation et préféré ne pas évoquer le sujet.

Par son contenu ou sa forme, le RSA activité n'est pas nécessairement « acceptable » pour ses bénéficiaires potentiels, sans pour autant que ceux qui ont recours au RSA adhèrent effectivement à l'image sociale produite par le dispositif. Comme le souligne Pierre Mazet dans son article : « *Nos enquêtes montrent au contraire à quel point les individus «mettent parfois leur dignité dans leur poche » quand ils s'engagent dans une démarche de demande.* » (2010). Dans des situations socioéconomiques équivalentes, les individus ne se comportent pas de la même manière : certains acceptent l'offre, alors que d'autres la refusent. Si l'on définit la précarité comme le fait d'être dépendant des dispositifs de l'aide sociale ou de la solidarité publique, le non-recours par non-demande montre que des individus en situation de vie précaire font pourtant des **choix et s'affranchissent de leur dépendance à l'offre publique**. Le non-recours des précaires constitue un facteur avéré d'aggravation de leur situation sociale (Warin, 2009). Néanmoins, ils ont ce choix et cette autonomie de ne pas faire de demande de droit qu'il s'agisse pour eux d'une **critique de l'offre portant aussi bien sur son intérêt et son utilité, que sur l'image qu'elle véhicule ou les normes qu'elle impose**.

2 – L'influence de l'action institutionnelle sur le non-recours : entre la mission de l'accès au droit et les contraintes de gestion

Nous avons vu en quoi la construction du RSA et son mode de fonctionnement peut générer des formes de non-recours. Nous allons maintenant nous intéresser à l'influence de l'action institutionnelle sur le recours au droit. Par action institutionnelle on entend l'action de toutes les institutions en charge de la montée en charge du dispositif RSA. En ce qui concerne le RSA activité il s'agit plus particulièrement de la Cnaf et des Caf, de l'Etat, par le biais du Ministère de la jeunesse et des solidarités actives (anciennement HCSA) et des préfetures dans une moindre mesure⁹⁶.

2.1 – Les politiques de communication déployées sur le RSA

Contexte et enjeux du déploiement de la campagne de communication sur le RSA pour la Cnaf et les Caf

La préparation⁹⁷ de la montée en charge du RSA pour la Cnaf et les Caf comportait différents enjeux majeurs. En interne, il s'agissait de se mobiliser aussi bien du point de vue juridique, que des ressources humaines, de la gestion informatique⁹⁸ pour informer et créer les outils de formation du personnel et assurer les paiements dans les temps. En externe, un important travail d'information et de communication devait être fait envers le grand public et en particulier envers les bénéficiaires potentiels.

L'élaboration de la campagne de communication sur le RSA s'est faite dans un contexte de pression politique étant donné les diverses controverses qui avaient été lancées sur le dispositif (aussi bien au sein de la majorité comme de l'opposition) et la volonté du gouvernement et de Martin Hirsch de faire du RSA une mesure sociale phare⁹⁹. Le HCSA portait donc une attention toute particulière à la communication qui allait être faite sur le dispositif à son initiative, comme à celle de la Cnaf.

⁹⁶ Différents partenaires peuvent également y être associés comme le Conseil Général (qui n'a pas en charge le Rsa activité en tant que tel mais le Rsa socle), Pôle emploi... Cette partie détaillera plus précisément la situation des Caf.

⁹⁷ A partir de décembre 2008 pour généralisation en juin 2009.

⁹⁸ Programme informatique pour gérer la bascule du Rmi, Api au Rsa impactant tout le système : paramètre entrée sortie, profil des bénéficiaires...

⁹⁹ Notamment pour contrer les débats sur le bouclier fiscal.

La campagne de communication sur le RSA constituait un défi majeur. Non seulement, il s'agissait de lancer une nouvelle prestation venant refonder deux minima sociaux et des dispositifs d'intéressement. Mais aussi par le fait qu'il s'agissait d'afficher **une mutation profonde**, en interne comme en externe, **élargissant le rôle social des Caf qui deviennent acteur de solidarité**. Comme le souligne la Direction de la communication de la Cnaf, il y avait un fort enjeu pour la Branche Famille, la Caf « *a longtemps été vue par le prisme de l'enfant ou de la famille, mais cela va bien au-delà aujourd'hui. La Caf est vraiment le service public des personnes qui sont dans des situations sociales difficiles* ». « *Les allocations familiales, en tant que principal opérateur du Rsa, sont passées dans une nouvelle ère. Elles ont conforté leur image d'actrices de solidarité alors qu'auparavant elles étaient surtout associées aux prestations familiales. Le soutien à la parentalité et à l'accès au logement demeure bien sûr deux activités essentielles de la Branche. Mais avec le RMI et maintenant le RSA, les Caisses d'allocations familiales entrent dans un champ, celui de la solidarité, pour lesquelles elles n'avaient pas été initialement créées. Le RMI était un minimum social tandis que le RSA se voulait à la fois une refonte des minima sociaux mais également une simplification des systèmes de soutien à la reprise d'activité. [...] Le fait que les Caisses d'allocations familiales se soient portées volontaires pour être opérateur du RSA a changé véritablement leur culture et leur rôle.*»

Ce plan de communication a été construit en collaboration : entre les différents acteurs politiques du HCSA, des responsables de Conseils Généraux et différentes directions de la Cnaf associées à des directeurs de Caf¹⁰⁰ (ou directions techniques). La Cnaf n'a jamais voulu faire du RSA une prestation à part. L'objectif était de travailler l'information et les outils (par exemple @RSA) pour la rendre compréhensible, acceptable et opérationnelle pour pouvoir la diffuser au réseau des chargés de communication des Caf pour diffusion locale.

Complexité intrinsèque au plan de communication sur le RSA

Le plan de communication s'adressait à trois cibles :

- ↪ à l'interne au personnel des Caf,
- ↪ à l'externe aux anciens bénéficiaires du RMI et API,
- ↪ aux travailleurs « modestes ».

En interne, la Cnaf devait faire un travail de sensibilisation au RSA auprès des Caf. Celles-ci se trouvent toutes dans des situations très différentes au moment du lancement du RSA. Par exemple, la Caf de Marseille traite 50 % de minima sociaux et était déjà chargée de l'instruction du RMI alors que d'autres Caf n'avaient jamais instruit les dossiers de minima sociaux (pas de délégation du Conseil Général). Le niveau de connaissance du dispositif (plus élevé pour les Caf expérimentales) et le contexte local entre les différentes Caf engageaient des dynamiques très hétérogènes. Pour atténuer les inquiétudes et rassurer les personnels des Caf concernant la montée en charge du RSA tout en les sensibilisant, différents outils de communication ont été conçus sur la base des expérimentations locales pour rassurer les autres Caf qui allaient entrer dans le dispositif. Par exemple, une vidéo reportage a été réalisée auprès de techniciens conseils qui ont expérimenté le RSA et diffusée auprès du personnel d'autres Caf¹⁰¹.

¹⁰⁰ Fonctionnement par réunions de conseil de réseau mais aussi comité de pilotage. Les choix de participation à la concertation étaient plus particulièrement portés vers les Caf expérimentales ou atypiques (par exemple Montpellier qui a créé la première version de @rsa).

¹⁰¹ Vidéo de témoignages et simulation d'un dossier rempli par un allocataire qui bénéficie du Rsa.

Un « hors-série RSA » du journal de branche *Résonnance* est également sorti pour préciser l'enjeu de la mise en place du RSA et les changements qu'il génèrerait au quotidien notamment du fait de changement de culture « vers le monde solidaire ». Comme nous avons pu le voir dans l'enquête sur la gouvernance du RSA, la diffusion de ces outils de communication interne a largement été complétée par des sessions de formation du personnel sur le RSA. Nous avons pu remarquer que d'une Caf à l'autre le temps de formation a été plus ou moins important allant de un ou deux jours à une semaine.

En ce qui concerne l'externe, dans la Branche, la Cnaf et les Caf s'attendaient à un « appel d'air énorme » et craignaient une vague de demandes de RSA. Cette situation aurait été d'autant plus difficile à gérer du fait que la crise économique avait déjà généré une recrudescence de visites au guichet. Dans les faits, cette vague a largement été surestimée. Plusieurs Caf ont déployé d'importants moyens pour l'accueil des bénéficiaires potentiels du RSA au moment de la montée en charge du dispositif, alors qu'ils ne sont pas venus en masse comme on les attendait, mais de façon progressive et incomplète.

La première campagne de communication avait pour cible les anciens bénéficiaires de l'API et du RMI concernés par la bascule, les mieux connus des Caf. Pour ce public, l'objectif de communication était principalement d'informer sur le changement d'appellation de la prestation qu'ils percevaient. Il fallait les rassurer pour éviter les flux inutiles aux accueils des Caf de ce million deux cent mille personnes. Une importante campagne a donc été déployée au niveau des médias nationaux pour la Cnaf et des médias locaux pour les Caf qu'il s'agisse de chaînes de télévision, de radios locales, de la presse et de magazines spécialisés. Les relations presses ont plus ou moins été mobilisées en fonction des différentes Caf. Plusieurs Caf ont décidé d'envoyer des courriers à tous les anciens bénéficiaires alors que d'autres ont préféré une campagne plus médiatique.

Les Conseils Généraux, financeurs et pilotes du déploiement du RSA socle, sont venus soutenir cette campagne de communication voire pour certains la co-construire avec la Caf. Bien que les Conseils Généraux sont confrontés actuellement à des difficultés économiques et financières importantes, certains se sont fortement investis dans cette campagne notamment du fait de l'enjeu politique que constituaient la montée en charge du RSA et leur présence sur le terrain de la solidarité.

Pour le public de « travailleurs modestes », peu connu des Caf et la connaissant peu, la campagne de communication s'est organisée en deux phases. Le HCSA s'est investi dans une campagne de communication médiatique sous la forme d'un spot TV dont le slogan était « le RSA ça sert à ça » illustrant des situations de bénéficiaires de RSA socle et activité ou RSA activité seul. Parallèlement, la Cnaf a mis au point une campagne de communication pédagogique visant à orienter les éventuels bénéficiaires du RSA vers le test d'éligibilité¹⁰² afin de canaliser la démarche de demande de RSA et limiter les flux. Cela permettait à la fois de faire un premier tri des personnes éligibles afin de réduire le sur recours¹⁰³ générant de la charge sans ouverture de droit.

Comme l'a mis en évidence l'enquête sur la gouvernance RSA des Caf, **les campagnes de communication locale sont venues plus ou moins relayer, anticiper voire compléter la campagne de communication nationale. Les initiatives ont été diverses et plus ou moins ambitieuses** en fonction des choix des directions des Caf. Elles ont notamment fait un gros travail pour relayer l'information auprès de leurs partenaires locaux voire ont entrepris des actions de recherche de nouveaux partenariats, certains très innovants, permettant de relayer l'information auprès des éventuels bénéficiaires potentiels.

¹⁰² Selon la direction de la communication, on compte entre 400 et 500 mille connexions au Caf.fr par jour en période normale contre seulement 10 000 sur le site du HCSA rsa.gouv en 2010

¹⁰³ Situation dans laquelle il y a des demandes de Rsa qui n'aboutissent pas à l'ouverture de droit pour diverses raisons souvent liées aux ressources trop élevées.

Une campagne sur le RSA activité attendue mais jamais lancée

Le HCSA annonçait initialement que fin 2009, il y aurait 50 % des effectifs du RSA et qu'en juin 2010, 90 % des effectifs du RSA (par rapport aux estimations initiales) seraient atteints. Bien que l'on sache que la montée en charge serait progressive, les 40 % restant prévu (RSA activité) en six mois paraissaient très délicat à atteindre. C'est dans cette optique qu'une deuxième campagne de communication « RSA 2 » plus axée sur le RSA activité devait faire suite à la première campagne de communication, principalement orientée sur la bascule du RMI-API au RSA. Cette campagne devait être lancée par le HCSA et la Cnaf fin 2009 pour investir sur la partie activité après avoir tiré les conclusions et les retombées de la bascule. La campagne RSA 2 avait pour objectif de viser et « aller chercher » les destinataires de RSA activité là où il était possible de les trouver.

Toutefois cette initiative n'a pu voir le jour. D'une part, le HCSA dirigé par Martin Hirsch a été dissout pour devenir Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives avec Marc-Philippe Daubresse comme ministre, en mars 2010. Son cabinet a mis du temps à se constituer et s'est principalement investi sur la simplification du dispositif et non pas sur le lancement de la campagne RSA 2. D'autre part, **la campagne n'a pas pu être lancée car « les Caf étaient dans le rouge »**¹⁰⁴. Le RSA a été pensé pour fonctionner en période de croissance et a finalement été déployé en période de crise, il devait fonctionner comme réforme des minima sociaux et non pas comme un amortisseur de la crise. Chaque période de crise économique est marquée par un phénomène de « paupérisation » générant des flux vers les Caf afin de se renseigner et de voir s'il est possible de bénéficier d'une prestation ou d'aides spécifiques. La montée en charge du RSA et la communication développée sur le dispositif ont contribué davantage à accentuer ce phénomène d'encombrement de l'accueil. La surcharge de travail des Caf, notamment du fait du phénomène de sur recours représentant à peu près 1/3 des demandes, a généré des dégradations de la qualité de service¹⁰⁵. **La Cnaf n'a donc pas pu se permettre de lancer une campagne de communication nationale qui aurait encore plus accentué la situation de difficulté dans laquelle se trouvaient certaines Caf.**

Cette campagne RSA 2 doit *a priori* se faire sur la base du volontariat pour les Caf en mesure (contexte de charge de travail) d'accepter un plan de communication de relance pour aller à la recherche des bénéficiaires potentiels. Le service communication de la Cnaf travaille à la réalisation d'un kit de communication RSA 2 associé à un complément financier pour l'achat d'espace, spot radio, dépliant affiche. Il est important de souligner que quelques Caf ont anticipé cette démarche et ont déjà réalisé des actions de communication diverses auprès de potentiels bénéficiaires de RSA activité dont le slogan était : « **le RSA c'est aussi pour ceux qui travaillent** ».

2.2 – Les choix de communication, méconnaissance et confusion sur le RSA : vers une analyse de la connaissance et de la compréhension du RSA activité

Evaluation de la campagne de communication

Une évaluation du plan de communication a été prévue par la Cnaf à trois moments clés : avril - début juillet (au moment précis du basculement) – septembre /octobre (conséquences). Un Institut d'études (Gaultier & associés Marketing – Research) a analysé le degré de connaissance du RSA de 300 personnes de septembre à octobre. Cette enquête révèle différents phénomènes. En septembre 60 % des personnes interrogées se souviennent de la campagne de communication (contre 69 % en juin 2009) 83 % pour la TV, 24 % pour la radio, 35 % pour la presse, 3 % pour la lettre RSA et 1 % par internet, affichage ou la brochure de la Caf.

¹⁰⁴ Direction de la communication de la Cnaf.

¹⁰⁵ Comme le montre le graphique 21 issu de l'enquête sur la gouvernance du Rsa, on observe des dégradations de taux d'appels téléphoniques traités, du temps d'attente aux accueils, du temps de traitement des minima sociaux, mais aussi fermetures occasionnelles des points d'accueil.

Dans cette étude, on observe que la campagne est attribuée principalement au gouvernement (56 %) et la Caf (29 %). Au début, le grand public pensait obtenir de l'information sur le RSA auprès des Conseils Généraux puis par la suite, la Caf a été identifiée comme principal acteur du RSA¹⁰⁶.

Le message visant à orienter les bénéficiaires potentiels de RSA activité vers le test d'éligibilité semble être en partie passé puisque 42 % des interlocuteurs interrogés recommanderaient à un ami de faire le test RSA sur le site caf.fr dont 46 % des bénéficiaires de RSA et 38 % des non bénéficiaires. Mais seulement 15 % des interlocuteurs interrogés conseilleraient à un ami de se rendre à la Caf pour déposer un dossier de demande (dont 18 % de bénéficiaires de RSA et 11 % de non bénéficiaires). A la question « Avez-vous été amené à rechercher de l'information au cours des deux derniers mois / des six premiers mois de l'année ? » on observe que la proportion de personnes se renseignant sur le RSA décroît dans le temps, passant de 32 % en juin à 14 % en septembre. Il y a donc une **démobilisation du public cible par rapport au dispositif** qui lui est proposé.

Parmi les personnes identifiées comme travailleurs pauvres interrogées, en juin 2009, 25 % pensent pouvoir bénéficier du RSA et 15 % ont déposé un dossier. En septembre, 15 % des personnes interrogées sont bénéficiaires du RSA, 9 % seulement pensent pouvoir en bénéficier et 3 % ont déposé un dossier. 76 % estiment ne pas pouvoir bénéficier du RSA dont 7 % d'après un avis négatif de la Caf ou du simulateur, 7 % n'ont pas compris et 62 % déclarent avoir des revenus trop importants, ou pensent que leur situation (ASSEDIC, existence d'autres aides,...) ne leur permet pas d'en bénéficier. Cette enquête met en exergue le fait que **la première campagne de communication lancée par les différentes institutions n'a pas été suffisante pour permettre aux bénéficiaires potentiels de RSA activité de s'identifier et de faire une demande de RSA.**

L'enquête a également soulevé d'autres remarques. Les personnes interrogées ont évoqué leur difficulté à joindre la Caf au téléphone à des degrés variables en fonction des Caf, ce qui montre qu'il y a bien eu une dégradation de la qualité de service lors de la montée en charge du RSA qui a éventuellement pu jouer sur le non-recours. D'autres personnes interrogées ont souligné qu'elles **ne saisissent pas la différence entre le RMI et le RSA.** Cela met en évidence le fait que le public cible n'a pas saisi cet enjeu de restructuration des minima sociaux et dispositif d'intéressement qui était l'objectif du RSA. Le RSA a été pour beaucoup un changement de nom du RMI et non pas une réforme de fond. Cela induit que la stigmatisation liée au RMI a pu être transférée au RSA, d'autant plus, du fait de la large communication faite autour de ce passage du RMI au RSA, sans qu'une deuxième campagne n'intervienne sur le champ de l'activité et de l'insertion professionnelle pour compléter le message et établir une image plus positive du RSA.

Les limites de cette campagne de communication

Malgré un fort accompagnement de la Cnaf dans la communication sur le dispositif et le déploiement d'une campagne télévisée par le HCSA¹⁰⁷, plusieurs limites ou difficultés peuvent être pointées à propos de cette campagne de communication. La communication avait pour cible une population fragile qui peut parfois présenter des difficultés à comprendre le fonctionnement d'une prestation ou encore effectuer un test d'éligibilité pour des raisons aussi bien techniques que cognitives. Comme le met en évidence l'enquête sur la gouvernance du RSA, différents interlocuteurs institutionnels ont communiqué sur le RSA : le HCSA, la Cnaf les Conseils Généraux et les Caf.

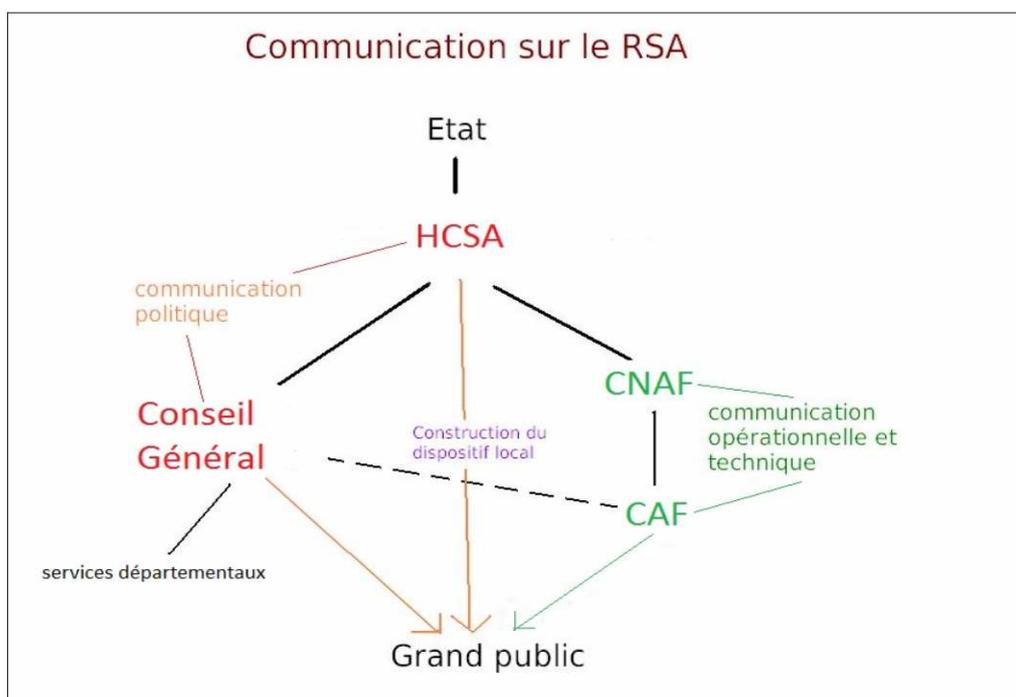
¹⁰⁶ La Caf est mieux perçue en septembre qu'en avril et juin, comme l'interlocuteur du Rsa en ce qui concerne:

- le dépôt de la demande : 85 % des interlocuteurs interrogés au lieu de 56 % en avril et 82 % en juin
- le versement : 74 % des interlocuteurs interrogés au lieu de 62 % en avril et 76 % en juin
- l'information sur le Rsa : 81 % au lieu de 60 % en avril et 82 % en juin.

¹⁰⁷ Cette campagne de communication a été relativement courte puisqu'elle a duré, pour la campagne télévisée, du 17 mai au 7 juin.

La **multiplicité des émetteurs, des messages et l'absence de communication chorale sur certains territoires** (chaque acteur communique de façon isolée à des temporalités plus ou moins adéquates, sans permettre au public de comprendre les rouages de fonctionnement du dispositif), comme l'illustre ce schéma ci-dessous, a pu générer des confusions et « brouiller » la compréhension du dispositif et des différents acteurs. Ce phénomène a pu provoquer des manquements de cible en particulier auprès du nouveau public de « travailleurs pauvres ».

Schéma 3 : La multiplicité des acteurs et des formes de communication autour du RSA



Par ailleurs, comme ont pu le souligner plusieurs chargés de communication des Caf lors de l'enquête sur la gouvernance du RSA le terme « travailleur pauvre » utilisé par le HCSA lors de sa campagne de communication pour parler des éligibles au RSA activité a pu freiner le processus de reconnaissance. Bien que cette expression puisse correspondre à une réalité sociale, il peut être perçu négativement et vécu comme stigmatisant pour la catégorie de population qu'il vise. C'est d'ailleurs pour cela que certains chargés de communication de Caf ont décidé de ne pas l'employer dans leurs supports de communication et ont préféré parler de « travailleurs à faibles revenus », « travailleurs modestes » ou « travailleurs à revenus modestes » pour essayer de réduire son aspect stigmatisant et favoriser l'identification de ses bénéficiaires.

Le terme « pauvre » peut véhiculer une image péjorative de son emploi et de son insertion dans la vie professionnelle, voire même avoir des connotations « misérabilistes ». Comme a pu le mettre en évidence l'enquête téléphonique, les bénéficiaires potentiels de RSA activité ne trouvent pas forcément ce terme stigmatisant mais ne s'identifient pas du tout à ce vocable ou n'ont pas envie de s'y reconnaître malgré une situation sociale difficile. Ce choix d'élément de langage a pu indirectement et involontairement générer du non-recours par méconnaissance de sa potentielle éligibilité.

Le lancement de la Prime de Solidarité Active¹⁰⁸ (PSA) et le manque de coordination du HCSA pour en informer les Caf, afin qu'elles puissent préparer une communication adaptée, a pu générer des confusions concernant le fonctionnement du RSA. Les Caf ont donc dû prévoir en urgence une campagne pour amortir les éventuels flux « interrogatifs » et rassurer les allocataires. Les médias, quant à eux, ont assez mal relayé l'information et le fait qu'il s'agissait d'une prime exceptionnelle significativement différente du public visé par le RSA. Cela a, à la fois, généré du sur-recours étant donné que la PSA vise un public plus large que le RSA, mais aussi peut être un peu de non-recours étant donné que beaucoup de personnes ont cru qu'en touchant la PSA ils toucheraient forcément le RSA voire même de façon automatique.

Il est important de souligner qu'en parallèle aux campagnes de communication sur le RSA développées par le HCSA, la Cnaf, les Conseils Généraux et les Caf, une **campagne de communication grand public de lutte contre la fraude** a été lancée par le gouvernement en octobre 2009¹⁰⁹. Cette campagne a pu, dans une moindre mesure, parasiter la montée en charge du RSA et **susciter des craintes** auprès des bénéficiaires potentiels. Du fait de la complexité d'élaboration du dossier de demande de RSA, ils ont pu avoir peur de mal faire leur demande et par la suite être considérés comme fraudeur. Le débat public met souvent l'accent sur la fraude aux droits sociaux alors que le non-recours, qui en est pour ainsi dire l'inverse, est un phénomène beaucoup moins connu alors que l'on comptabilise bien plus de non-recours que de fraudeurs (Warin, 2010b).

Grâce à l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité nous avons pu voir que suite à l'envoi de courrier ciblé, un an après la campagne de communication, 55 % de l'échantillon ont cherché de l'information sur le RSA, 15,5 % ont déposé une demande de RSA et 10 % ont ouvert un droit (après quatorze semaines). L'enquête téléphonique a montré que 26 % des personnes interrogées suite à l'expérimentation n'avaient pas compris le volet activité du RSA. Seulement 10 % des personnes interrogées (suite au mailing et à l'enquête téléphonique) pensent pouvoir bénéficier du RSA et 65 % ne se sentent pas concernés par le RSA soit parce qu'elles travaillent et qu'elles ne s'identifiaient pas comme bénéficiaires potentiels, soit parce qu'elles pensaient avoir des ressources trop élevées pour pouvoir en bénéficier. Les éligibles au RSA activité ont du mal à faire la différence entre le volet socle et le volet activité. La communication n'a pas vraiment mis l'accent sur cet aspect pour ne pas complexifier le message et parce qu'elle prévoyait une deuxième vague de communication. Dans les faits, la communication au niveau national renvoyait assez peu au RSA activité mais bien plus au passage du RMI au RSA (socle), avec le risque de transfert de la stigmatisation liée au RMI¹¹⁰. Elle ne visait pas particulièrement à informer sur les différents statuts du dispositif (changement des conditions d'attribution, les droits et devoirs pour les RSA socle uniquement...); on n'explique pas vraiment ce qu'est le RSA, on part du principe que le récepteur connaît déjà la prestation et on donne des indications techniques pour savoir comment l'obtenir (orientation vers le test d'éligibilité pour les communications de la Cnaf et les Caf) sans vraiment expliciter son intérêt. **La communication au niveau national n'a pas été suffisante pour faire connaître le volet activité du RSA et favoriser une identification de ses éligibles.**

¹⁰⁸ Prime de 200 euros versée de façon exceptionnelle en avril 2009 à 4,28 millions de foyers, en attendant la généralisation du Rsa. Elle s'est adressée aux allocataires d'allocation logement, du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé ou du revenu de solidarité active expérimental (au titre des mois de janvier, février ou mars 2009).

¹⁰⁹ Dix thématiques ont été abordées dans les spots autour de trois sujets : Le travail dissimulé (l'absence de déclaration unique d'embauche pour un salarié, l'absence de déclaration unique d'embauche d'un salarié en "période d'essai", la sous-déclaration d'heures travaillées, la non-déclaration de personnel chez un sous-traitant, le personnel non déclaré employé à domicile), les fraudes fiscales (TVA - dissimulation de chiffres d'affaires, l'impôt sur le revenu et la dissimulation de revenus fonciers, l'"e-fraude" - activité de commerce dissimulée sur Internet.) les fraudes aux prestations sociales (la fraude aux indemnités journalières, la fraude aux allocations logement).

¹¹⁰ La campagne sur la bascule aurait pu se faire de manière plus discrète et ciblée par exemple par l'envoi d'un courrier ciblé et être suivi d'une campagne portée sur le Rsa activité valorisant ainsi la prestation.

2.3 – Les stratégies locales d'accès au droit

L'influence des caractéristiques territoriales sur le non-recours

Comme a pu le mettre en évidence l'enquête sur la gouvernance du RSA, la montée en charge du RSA activité intervient dans des contextes locaux particuliers sur des territoires dont les caractéristiques sont très différentes aussi bien au niveau démographique (urbain ou rural) que socioéconomique (marché de l'emploi) et politique (niveau de connaissance voire instruction du RMI, expérimentation du RSA, richesse et déploiement des relations partenariales). Nous avons pu mettre en exergue le fait que **les caractéristiques du territoire ont une influence sur le taux de recours au droit du RSA activité**. Les Caf situées sur les territoires les plus en difficultés socioéconomiques ont un taux de montée en charge significativement plus élevé que les autres Caf intervenant sur des territoires plus favorisés. Ce résultat montre qu'il ne s'agit pas seulement de l'influence de la gouvernance du RSA sur le non-recours au droit mais aussi, plus largement, de **l'influence de l'organisation et la gouvernance globale des politiques sociales territoriales déployées**. Il y a une « dépendance au sentier » (*Path dependency*) c'est-à-dire des caractéristiques préalables à la mise en place du RSA et issues de **choix politiques de territorialisation** antérieurs et contemporains à la mise en place du dispositif qui influent sur le niveau de recours. Face à ce constat de l'influence du territoire sur le niveau de montée en charge, plusieurs hypothèses d'interprétation sont envisageables. Les trois propositions suivantes illustrent bien cette dépendance au sentier.

Tout d'abord, **les territoires sont marqués par l'intervention sociale institutionnelle** du fait de la décentralisation de l'action sociale et des responsabilités qui incombent au Conseil général et aux communes. Lors d'un entretien Philippe Warin précise que des études ont montré qu'en fonction des secteurs d'activité des territoires et du maillage de l'action sociale on observe des phénomènes particuliers. Et que selon le caractère rural ou urbain d'un territoire on note également des disparités comportementales et culturelles du fait d'un certain retrait de l'intervention sociale dans les zones rurales¹¹¹. On peut donc penser que sur un territoire en forte difficulté socioéconomique il y a une concentration de structures d'intervention sociale spécifiques. Ce maillage d'organisations d'intervention sociale, déployé par les institutions locales intervient dans un souci de proximité géographique et de pertinence d'action auprès de ces populations fragiles. Il est donc possible que cette répartition territoriale fine sur les zones en difficulté, au plus près des besoins des publics, favorise une accessibilité des structures. Cela pourrait permettre une meilleure connaissance de ces publics, de leurs attentes et donc un meilleur accompagnement, favorisant le recours au droit. Dans cette optique, les territoires plus favorisés présentant une pauvreté peut être plus éparse, seraient caractérisés par une intervention sociale moins développée au niveau territorial. Ce qui au final freinerait ainsi les missions d'accompagnement de ces publics. Cette hypothèse tendrait donc à accréditer l'influence de l'action publique et de l'intervention sociale territoriale existante.

Ensuite, **l'abondance et l'influence des réseaux sociaux sur les territoires en difficulté socioéconomique** pourraient également jouer un rôle important concernant le comportement de recours au droit. En effet, il est possible que ces territoires soient constitués de nombreux réseaux de sociabilité interpersonnelle (associations, quartiers, structures d'action sociale, secteurs professionnels...) favorisant le passage de l'information sur les mesures de solidarité. Ainsi, dans ces groupes sociaux, l'information sur un dispositif comme le RSA activité passerait plus facilement par le « bouche à oreilles » entre les personnes à bas revenus avec ou sans la collaboration de services sociaux.

¹¹¹ Il pourrait être intéressant, pour prolonger cette étude de comparer la situation de recours ou de non-recours au Rsa activité en fonction des territoires urbains et ruraux et voir si l'on peut distinguer des particularités notoires.

Par la même, ces réseaux de sociabilité pourraient jouer un rôle non négligeable sur l'acceptation collective et individuelle du RSA comme complément de revenu réduisant les effets de barrières psychologiques liées à une éventuelle crainte de la stigmatisation. Dans cette optique, on pourrait supposer que dans des réseaux sociaux où beaucoup de personnes bénéficient du RSA (territoire en difficulté), il est moins difficile de demander le RSA et de se revendiquer comme « bénéficiaire du RSA activité » que dans des groupes sociaux où peu de personnes en bénéficient (territoire favorisé). Des barrières psychologiques de représentation de soi par rapport à la société du fait du rapport à la norme (si l'on perçoit notre situation comme minoritaire ou répandue) pourraient alors jouer un rôle d'autocensure de l'identification et freiner les démarches de recours au droit.

Pour finir, les Caf intervenants sur des territoires en difficulté ont tendance à recevoir beaucoup de visites sur les points d'accueil physique implantés à proximité des zones marquées par la pauvreté, ce qui facilite leur accessibilité. Cette très forte proportion de visites met à jour la situation de détresse sociale et d'inquiétude dans laquelle se trouvent les allocataires qui n'hésitent pas à se rendre à la Caf pour demander des précisions et être rassurés. Ces Caf ont noté que certaines personnes viennent sur les points d'accueil physique pour déposer des documents (par exemple une DTR ou un certificat de scolarité) et s'assurer qu'elles sont bien prises en compte ou encore d'autres arrivent directement au guichet avec l'enveloppe de la Caf cachetée pour demander de quoi il s'agit. Celles-ci peuvent avoir des difficultés de gestion et de compréhension de leurs dossiers et éprouvent le besoin de contact et de conseil avec les professionnels de la Caf. Ces Caf interviennent donc auprès de publics fragiles qui peuvent avoir des difficultés à lire et comprendre un document administratif (analphabétisme, difficile maîtrise de la langue française,...), ils préfèrent donc être face à un professionnel de la Caf pour gérer cela. Cette tendance, voire ce réflexe, à « la visite Caf » multiplie les possibilités pour l'allocataire de prendre connaissance de l'existence du RSA et de s'informer sur le dispositif. Mais aussi, ces fréquentes visites multiplient également les occasions pour que, dans l'étude du dossier, le technicien conseil détecte que l'allocataire peut bénéficier du RSA activité et l'informe même si la visite était à un autre titre. Ainsi, cette **accessibilité des Caf**, proche des territoires les plus en difficultés, a généré des flux aux accueils qui ont pu favoriser l'information des allocataires sur le RSA et par là, favoriser le recours au droit des allocataires.

En ce qui concerne nos hypothèses de recherche, cette enquête révèle qu'il y a moins de non-recours dans les territoires en difficulté socioéconomique. Ce phénomène s'explique d'une part du fait qu'il y a moins de non-recours par méconnaissance ou complication étant donné l'afflux d'informations des réseaux sociaux, le déploiement des structures d'intervention sociale et l'accompagnement qu'elles réalisent. D'autre part, il semblerait aussi qu'il y ait également moins de non-recours volontaire car moins de barrières psychologiques : étant donné la fréquence de ces situations de difficulté financière, les éventuels bénéficiaires du RSA activité se sentent moins stigmatisés et saisissent plus facilement cette opportunité.

Les choix politiques et la gouvernance du RSA au cœur du comportement de recours au droit

La conduite d'une réforme de cette ampleur induit de fortes réorganisations au sein des structures de gestion de la prestation comme des divers partenariats qui doivent faire face à ces nouvelles demandes. Du fait de la libre administration des collectivités territoriales, les institutions locales ont travaillé sur la montée en charge du RSA de façon différenciée et en fonction de contextes locaux spécifiques (*path dependency*). Il en résulte des gouvernances de RSA distinctes qui sont dans les faits plus ou moins marquées par ce phénomène de non-recours. Comme le souligne un spécialiste de la Cnaf « *dans la gestion courante, les Caf n'ont certainement ni la même culture ni les mêmes priorités de gouvernance* » et c'est ce que nous avons pu constater dans l'enquête sur la gouvernance du RSA.

Pour schématiser, concernant certaines Caf, une bonne relation de service, un bon accueil sont le garant (à moyens termes ou à court terme) d'une baisse des contacts « inutiles » donc de ressources à investir au traitement des dossiers. Elles insisteront donc sur la relation de service. Pour d'autres, c'est plutôt un bon traitement des prestations qui réduit les flux de contacts inutiles en insistant sur la qualité de la production. Il s'agit là de deux conceptions différentes de la relation de service et du traitement des prestations.

La montée en charge du RSA ne s'est pas réalisée de la même manière d'une Caf à l'autre. D'une part du fait des caractéristiques territoriales que nous venons d'évoquer, et d'autre part, du fait des choix politiques et des situations de gouvernance du RSA locale. En effet, elles interviennent, tout d'abord, dans un contexte marqué par des situations et des modes de fonctionnement spécifiques du fait de l'ampleur et la richesse de leur partenariat (notamment avec le Conseil Général) avant la mise en place du dispositif, mais aussi des orientations politiques (accès au droit), des pratiques, de la qualité de service et des indicateurs moyens/charges qui étaient plus ou moins favorables à la mise en place du RSA et à l'information des allocataires. La situation de la qualité de service a pu entrer en compte à l'heure de fixer les stratégies de montée en charge du RSA¹¹². En effet, pour une partie des Caf, le contexte local difficile, lié à la crise économique dans lequel est intervenu le RSA a suscité des inquiétudes pendant la période de montée en charge du dispositif (outils techniques, nombre de visites, peur des déceptions de la part des non éligibles...). Plusieurs Caf ont exprimé les craintes qu'elles avaient eues à mettre en place une campagne de communication grand public ou une recherche de bénéficiaires potentiels car elles appréhendaient que ce type d'opération génère des flux, provoquant ainsi une forte dégradation de la qualité de service dans des contextes locaux de gestion de la prestation parfois difficiles. Malgré leur volonté de favoriser l'accès au droit, la prudence et la réserve ont été de mises. La moitié des Caf interrogées dans notre enquête a été amenée à fermer leur point d'accueil pour pouvoir traiter plus rapidement les dossiers depuis le début de la montée en charge du RSA¹¹³. Ces situations ont pu largement freiner les éventuelles initiatives de recherche de bénéficiaires potentiels même si certaines Caf se sont quand même inscrites dans des démarches actives d'accès au droit. Ce « risque perçu » ou « vécu » a sans doute freiné considérablement le déploiement d'actions de communication visant la recherche de bénéficiaires potentiels auprès du grand public¹¹⁴. Quant aux Caf se trouvant dans une situation plutôt favorable, elles ont pu appréhender cette montée en charge avec moins de craintes et entamer des démarches de recherche de bénéficiaires potentiels et de communication dans la mesure où l'allocataire allait pouvoir être reçu dans de bonnes conditions.

L'évaluation de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité a révélé que les initiatives de communication proactive (ou recherche de bénéficiaires potentiels) peuvent favoriser la démarche de recours au droit des allocataires. Par le fait qu'elles ciblent l'envoi d'information sur le RSA au public potentiellement concerné, ceux-ci s'identifient plus facilement¹¹⁵ ce qui permet de réduire sensiblement le non-recours au droit par méconnaissance voire par complication. Toutefois, les actions proactives de recherche de bénéficiaires potentiels ont eu des ampleurs différentes, en fonction du mode de contact et du nombre de personnes contactées. L'analyse des monographies de l'enquête sur la gouvernance du RSA a révélé des écarts considérables d'une Caf à l'autre dans la politique de communication. Certaines Caf ont développé des campagnes de communication particulièrement innovantes mais très peu ont déployé un plan de communication spécifique au RSA activité puisqu'elles attendaient les directives nationales.

¹¹² Comme le montre l'enquête sur la gouvernance du Rsa, la situation de qualité de service des Caf et son niveau de charge de travail ont pu influencer sur les initiatives ou stratégies de déploiement d'action proactive de recherche de bénéficiaires potentiels de Rsa activité.

¹¹³ Comme le souligne Cédric Rio (Observatoire des Inégalités) lors des journées d'études de l'Odenore 2010, « une fermeture éventuelle au mieux repousse la venue de l'allocataire, au pire l'annule complètement. Ce non-recours de circonstance illustre les insuffisances de l'action publique. ».

¹¹⁴ Mais il semblerait que ces craintes ne soient pas aussi prononcées pour les Caf ayant instruit le Rmi ou expérimenté le Rsa.

¹¹⁵ Bien que, comme l'a mis en évidence l'enquête téléphonique, ce mode de contact ne soit pas toujours suffisant pour que les bénéficiaires potentiels s'identifient.

En fonction de l'attention portée par l'organisation à l'accès au droit et de l'ampleur des formations sur le RSA dispensées aux techniciens conseils, d'une Caf à l'autre, ceux-ci sont plus ou moins sensibilisés à l'information et la détection automatique des droits lors du passage d'allocataire au guichet. Ils constituent les premiers ambassadeurs de l'accès au droit. Bien que dans les faits, les Caf ont cette obligation d'information et de détection du droit, en pratique, s'il n'y a pas un système d'évaluation ou de suivi de cette mesure on ne peut pas s'assurer qu'elle soit effectivement rigoureusement appliquée par les techniciens conseils. Ceux-ci sont soumis à des contraintes de production et de rendement qui peuvent les détourner de cette mission notamment quand les accueils sont surchargés ou que la Caf est très en retard sur le traitement de ses dossiers. En effet, on peut observer quelques réticences du personnel sur la question du non-recours au droit : bien qu'ils perçoivent l'utilité et l'intérêt pour les populations pour lesquelles ils travaillent, ils voient aussi la surcharge de travail et les flux que ces démarches génèrent. Ils sont à la fois pris dans leur volonté d'écoute et d'accueil de qualité pour l'allocataire, et à la fois soumis à des contraintes de production. Comme le soulignent Isabelle Sayn et Nicolas Duvoux (lors du séminaire sur le non-recours de l'ODENORE, juin 2010), les institutions et les services n'ont pas les mêmes intérêts et objectifs que les usagers. Les exigences de productivité (qualité centrée sur la production) se trouvent face à une demande d'attention, d'écoute, d'information et d'orientation des allocataires. Pour ceux-ci, plus leur situation est précaire, plus les démarches administratives sont complexes et techniques, voire parfois personnellement difficiles à faire rentrer dans les cadres administratifs. Les personnes intermédiaires (les techniciens conseils pour les Caf) sont donc soumises à des tensions opposées : d'un côté l'allocataire dans le besoin, qui ne comprend pas et qui a besoin d'information, de conseil, de temps, d'une approche « personnalisée », de l'autre un encadrement institutionnel qui insiste sur la production et la rapidité de traitement des dossiers. Il est donc intéressant de voir que concernant **l'accès au droit, les orientations et les choix des directions des Caf** peuvent être différents.

L'enquête sur la gouvernance du RSA montre également que la qualité des relations partenariales (principalement avec le Conseil Général) peut constituer un élément « facilitateur » dans la gouvernance du dispositif étant donné qu'elle peut aboutir à diverses formes de collaboration permettant d'optimiser l'information sur le dispositif, le financement de documentation, d'affichage, d'achat d'espace, d'habillage, ou encore la collaboration à la diffusion de campagnes de communication commune... Elles contribuent également à délimiter le niveau de délégation aux Caf concernant le RSA et par là les charges qui en découlent (notamment au niveau de la répartition des instructions) ce qui, par la suite, pourra avoir une influence sur la gouvernance du RSA, voire leur démarche de recherche de bénéficiaires potentiels. La recherche de nouvelles relations partenariales, entreprise par certaines Caf pour trouver des bénéficiaires potentiels de RSA activité « non connus des Caf », est également une initiative qui mérite d'être mise en avant, bien qu'il soit difficile d'en évaluer la portée. En effet, certaines Caf cherchent à identifier et prendre contact avec ce public par le biais de divers partenaires ciblés, fonctionnant comme un réseau qui pourrait servir de relais d'information pour favoriser l'accès au droit. Ce type de collaboration a principalement été prévu avec des organismes comme Pôle Emploi, la Cnam, l'Urssaf ou encore la Chambre de Commerce et d'Industrie. D'autres initiatives ont pris la forme de collaboration auprès d'établissements privés liés aux types d'activité professionnelle susceptibles de pouvoir bénéficier du RSA. Des contacts ont donc été pris auprès d'organismes tels que des agences de travail temporaire, des services du personnel de grandes entreprises et de la grande distribution ou encore des assistantes sociales d'entreprises. Quelques Caf ont même développé des relations partenariales plus poussées que le simple canal d'information et s'inscrivent dans une logique interinstitutionnelle locale d'accès aux droits.

Pour conclure cette partie, les situations initiales des Caf issues de la dépendance au sentier (concernant la qualité de service, pratiques et orientations de fonctionnement des prestations, expérience de l'instruction du RMI ou de l'expérimentation du RSA, relations partenariales avec le Conseil Général) et des territoires dans lesquels elles interviennent (contextes socioéconomiques, le déploiement de l'action sociale territoriale, des réseaux sociaux et les comportements des allocataires) avant la mise en place du RSA ont joué un rôle déterminant dans le déploiement de leurs politiques et stratégies de gouvernance du RSA. Ces contextes territoriaux préexistants ont, d'un côté, joué sur les comportements de recours au droit des allocataires, et de l'autre, ont été des éléments déterminants sur lesquels une partie des choix politiques pris par les Caf a servi de base dans le cadre de la montée en charge du dispositif (notamment au niveau des efforts fournis pour favoriser l'accès au droit). Sur ces bases antérieures et en fonction de la forme de la gouvernance territoriale du RSA (répartition des instructions ou des publics pour le RSA, ampleur des délégations confiées, financement et modalités de collaboration) les orientations stratégiques des directions ont donc plus ou moins joué en la faveur de l'accès au droit. La mise en place d'une riche campagne de communication proactive de recherche de bénéficiaires potentiels ou de recherche de nouveaux partenariats ciblés RSA activité sont donc les principaux leviers à activer pour favoriser la montée en charge du dispositif.

Des arbitrages difficiles d'orientation entre **nécessité d'information des allocataires** (vocation des Caf à l'accès au droit) et **contraintes de gestion** (craintes de flux d'allocataires venant impacter les résultats des Caf en matière d'objectifs de qualité de service fixés par la Convention d'Objectifs et de Gestion signé avec l'Etat) ont donc dû être faits en fonction des **priorités stratégiques des directions de Caf**. Ces stratégies de gouvernance du RSA ont eu des répercussions plus ou moins favorables au recours aux droits. L'investissement et les politiques développées par les institutions, et en l'occurrence des Caf dans notre étude¹¹⁶, ont donc été très différents. La multiplicité de paramètres entrant en jeu dans les politiques déployées lors de la montée en charge du dispositif a largement influé sur le comportement de (non) recours au RSA activité.

3 – Le bénéficiaire potentiel de RSA activité, ses représentations et son comportement au cœur du non-recours

Nous avons vu en quoi la construction du dispositif et ses modes de fonctionnement par rapport au public ciblé pouvaient générer des formes de non-recours. Nous avons également pu observer le rôle des institutions dans la mise en œuvre du RSA et d'une politique plus ou moins active d'accès au droit en fonction des contextes territoriaux et des choix stratégiques. Nous allons maintenant nous intéresser à la non-réception du dispositif du point de vue de l'allocataire en analysant ses comportements en fonction de la connaissance du RSA, des représentations, des opinions, des expériences et des situations.

Le non-recours au RSA activité induit une non-demande de RSA de la part des bénéficiaires potentiels. Cette non-demande est issue d'un syncrétisme de situations, de représentations et de comportements individuels et collectifs qu'il est primordial d'analyser pour mieux comprendre le phénomène du point de vue du non-recourant. Pour cela, nous commencerons par analyser plus précisément la méconnaissance du dispositif. Ensuite, nous nous pencherons sur l'importance des représentations de la prestation et de l'institution sur le comportement des bénéficiaires potentiels. Puis pour finir, nous décomposerons ce qu'induit la démarche de recours au droit.

¹¹⁶ L'étude a porté sur l'analyse de la gouvernance du Rsa par les Caf pour voir quelle était leur influence sur le recours au droit mais les Caf ne sont pas les seules responsables et garantes de la montée en charge du Rsa dans son volet activité. L'Etat lui-même est responsable par le biais du Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives.

3.1 – La méconnaissance et les confusions sur le RSA

Connaître et comprendre le dispositif

Pour procéder à une demande de prestation, il faut en avoir connaissance, savoir à la fois de quoi il s'agit, à quel type de besoins cette offre correspond et à quel public elle s'adresse. Comme nous l'avons vu malgré les campagnes de communications effectuées par les différentes institutions : Haut-Commissariat aux Solidarités Actives (HCSA), Cnaf, Conseils Généraux et Caf, tout le monde n'a pas pris connaissance de la mise en place de ce dispositif ou encore du nouveau volet activité qu'il comporte (insuffisante marchandisation de l'offre). Bien que la campagne de communication menée par le HCSA ait plutôt été tournée vers le RSA activité, les autres campagnes de communication se sont principalement investies dans une démarche pédagogique visant à expliquer la bascule de RMI et API vers le RSA et à rassurer afin de limiter les flux aux accueils des différentes structures. Il en résulte des confusions de compréhension sur les différents aspects du dispositif étant donné que le RSA se trouve principalement associé au RMI et donc réduit au RSA socle, minimum social lié à l'inactivité.

Comme en témoigne les résultats de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels du RSA activité, **l'envoi de courrier ou de mail ciblé** un an après la mise en place du dispositif a généré **10 % d'ouverture de droit**. Certains non-recourants par méconnaissance (et éventuellement complication), les *autonomes*¹¹⁷ et les *actifs informés*¹¹⁸ ont ouvert un droit au RSA. Comme le montre les résultats de l'enquête téléphonique réalisée à la suite de cette expérimentation, si 95 % des personnes interrogées suite au mailing déclarent connaître le RSA, seulement 64 % ont intégré que le RSA s'adresse également aux personnes en activité professionnelle. Cependant, pour 26 % de l'échantillon (supposé informé) le RSA est uniquement un revenu minimum remplaçant le RMI ce qui témoigne de la **méconnaissance du volet activité**. A noter que à la question : « Pourquoi ne vous êtes-vous pas renseigné sur le RSA ? » 23 % ne se sont pas renseignés car ils sont en activité et ne s'identifient donc pas comme bénéficiaires potentiels. Cette population interrogée n'a pas compris l'information qui lui a été envoyée et **ne peut pas s'identifier comme bénéficiaire potentiel**, elle fait partie des non-recourants par méconnaissance du fonctionnement du dispositif et non-identification.

En outre, dans l'enquête téléphonique, **22 % des personnes interrogées déclarent ne pas comprendre le fonctionnement du dispositif** (ce qui valide l'hypothèse du non-recours par complication) ou **ses critères d'éligibilité**. Très peu d'entre elles ont conscience de la prise en compte de la **composition familiale** dans le calcul du droit. Elles ont également une mauvaise connaissance du seuil d'éligibilité. Dans l'enquête téléphonique plusieurs phénomènes ont été soulevés : certains craignent que cette demande RSA soit obligatoire, d'autres ont une mauvaise utilisation du test d'éligibilité (données à saisir). Ils ont globalement peur de perdre d'autres droits (aide pour le logement, PPE), de payer des impôts ou de devoir rembourser. On constate donc une mauvaise connaissance ou compréhension du RSA activité et de son fonctionnement mais également une difficulté d'auto-identification des bénéficiaires potentiels et des craintes par rapport au RSA. Cela signifie qu'il existe encore une population peu ou pas informée sur le dispositif. Ce qui valide notre hypothèse de **non-recours par méconnaissance du dispositif ou de sa potentielle éligibilité**. Si ce phénomène de non-recours par méconnaissance est prononcé au niveau des bénéficiaires potentiels connus de la Caf, à priori proches de l'information, il l'est encore plus des bénéficiaires potentiels de RSA activité non connus de la Caf¹¹⁹ sur lesquels nous avons peu ou pas de données et qui sont donc difficiles à repérer.

¹¹⁷ Les personnes de l'échantillon qui ont fait la demande de Rsa sur la base des informations qui leur ont été délivrées. Ils représentent 3,4% de l'échantillon.

¹¹⁸ Les personnes de l'échantillon qui ont pris contact avec les services de la Caf pour s'informer et qui ont fait une demande de Rsa. Ils représentent 10,7 % de l'échantillon.

¹¹⁹ Comme le tableau sur la montée en charge du Rsa en Gironde l'illustre bien.

Identification comme bénéficiaire potentiel : se reconnaître « travailleur pauvre »

Après avoir pris connaissance de l'existence du RSA, il faut avoir une idée suffisamment claire du dispositif pour être en mesure d'identifier le public cible et **d'accepter de s'identifier comme bénéficiaire potentiel**. En effet il en va de la représentation de soi par rapport à la société. D'une part, le terme de « travailleur pauvre » utilisé par le HCSA pour promouvoir le RSA activité peut constituer un frein à la reconnaissance des individus. Cela a été assez largement évoqué par les chargés de communication des Caf interrogés dans le cadre de l'enquête sur la gouvernance RSA. Dans l'enquête téléphonique on se rend compte que 73 % des personnes interrogées ne trouvent pas le terme « travailleur pauvre » stigmatisant et estiment que cette expression reflète la réalité ou du moins qu'elle souligne les difficultés que certains travailleurs rencontrent. Pour 77 % des allocataires, il n'est pas gênant de bénéficier d'une aide de solidarité tout en exerçant une activité professionnelle. Pour autant, après un courrier nominatif de la Caf leur expliquant qu'ils ont été détectés comme bénéficiaires potentiels du RSA activité, ceux-ci continuent très largement à penser qu'ils ne sont pas concernés car ils travaillent et trouvent que leurs ressources sont trop élevées. D'autre part, il est intéressant de faire référence à la théorie sociologique du salaire subjectif qui avance que quel que soit la position sociale et salariale des individus, ils tendent tous à se revendiquer dans la moyenne : « *Plus simplement, 75 % des français estiment appartenir à la classe moyenne. Le sentiment d'appartenance, critère flou et subjectif, pourrait alors être une façon de définir la classe moyenne.* » (Chauvel, 2006). Ainsi les « riches » se perçoivent moins riches qu'ils ne le sont et les « pauvres » moins pauvres qu'ils ne le sont afin de s'associer le plus possible à une forme de polarisation médiane. Ces représentations de soi par rapport à la société reposent sur des comparaisons de salaires, sur des jugements sur la valeur d'aspirations et d'évaluation de la justesse de la rémunération. Ce jugement dépend aussi des occasions de comparaison interpersonnelle entre des cas concrets de salaires de la communauté d'appartenance (parents, frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs, collègues de travail, etc..) de la satisfaction et d'expériences passées. Dans cette perspective, il est fort probable que certains bénéficiaires potentiels de RSA activité **surestiment leur situation économique et sociale relative et ne s'identifient pas au public cible de « travailleurs pauvres »**. Ce constat a été fait lors de l'entretien téléphonique, à la question : « pourquoi ne vous êtes-vous pas renseigné sur le RSA ? » 18 % n'ont pas cherché d'information du fait de leurs revenus, 15 % ont affirmé ne pas avoir cherché d'information sur le RSA car ils ne se sentaient pas concernés. Ils ne se sont probablement pas identifiés aux « travailleurs pauvres ». Beaucoup de répondants ont formulé des réponses du type « *je ne pense pas être concerné par le RSA, il faut le donner à ceux qui en ont plus besoin que moi* ». Nous avons donc pu constater des formes d'autocensure où certains **sous-estiment leurs chances et s'abstiennent** de toute demande, alors qu'ils pourraient être bénéficiaires. Il s'agit clairement de non-demandes par non identification au public cible, donc du non-recours au droit par méconnaissance de leur éligibilité.

3.2 – Des représentations aux comportements de non-recours volontaire : les freins à l'acceptation d'appartenance à la « catégorie institutionnelle des travailleurs pauvres »

Un rapport complexe à l'institution et au vécu

Il est important de noter également que certaines personnes ne sont pas habituées à être en contact avec des institutions voire entretiennent des relations critiques ou de désespérance envers les institutions qui peuvent influencer sur le recours au droit. Serge Paugam¹²⁰ parle même de « maltraitance institutionnelle » quand il décrit certains modes d'intervention sociale parfois inappropriés, bureaucratiques et catégoriels par rapport aux situations des personnes.

¹²⁰ Intervention de Serge Paugam à la présentation du rapport de l'OGPP (Observatoire Girondin de la Pauvreté et de la Précarité), juin 2010.

Il souligne le fait que certains dispositifs institutionnels enferment les populations dans des situations ingérables les poussant à un repli sur elles-mêmes vers d'autres formes de solidarité (familiale ou associative) du fait du mode d'intervention défaillant et de l'insuffisance des actions des institutions.

Comme l'évoque Antoine Rode dans sa thèse et au séminaire de l'ODENORE (juin 2010) la situation de non-recours a un sens relatif au vécu et à l'expérience de l'utilisateur et il est intéressant d'avoir une approche de sociologie compréhensive du non-recours. Pour lui le non-recours n'est pas seulement à interpréter comme de la négligence mais plutôt comme des formes symboliques de renoncement, de frustration.

Représentation négative de l'offre : vecteur de non-recours volontaire

Comme le met en évidence Pierre Mazet¹²¹, le recours à une offre publique induit des formes de reconnaissances sociales. L'offre publique en elle-même produit un rapport social de reconnaissance pour les bénéficiaires potentiels. Or en ce qui concerne le RSA activité, le processus de reconnaissance est « grippé » et fait obstacle à la réception de l'offre étant donné qu'il se révèle « stigmatisant » ou « méprisant ». Le terme de « travailleur pauvre » expose les individus à des formes de mépris. Des individus se soustraient donc de la reconnaissance négative de l'offre publique et préfèrent ne pas la demander car le prix à payer est trop stigmatisant. Il s'agit dans les faits d'un **syndrome d'auto-exclusion de la stigmatisation sur l'offre** (volonté de ne pas être perçu au travers d'un écran catégoriel RSA activité), par rapport aux interlocuteurs et aux lieux de demande de l'offre (CCAS, quartiers, guichet Caf...). Bien que la personne puisse se sentir éligible au RSA activité (sentiment de justiciabilité), il existe, pour Pierre Mazet, une forme de **violence symbolique** à demander cette allocation¹²². Elle peut être perçue comme synonyme de chute (question de dignité : acceptation du mépris institutionnel). La situation de « quémandeur de droits » peut se révéler délicate en termes de représentation de soi. La nécessité de formuler la demande par écrit revient à décrire sa situation dans les grilles administratives malgré la complexité des contextes (négation structurelle des situations et de la singularité des personnes) peut également constituer un frein.

Philippe Warin souligne qu'une non-demande « *surgit notamment lorsque l'offre impose des conditions de comportements qui paraissent irréalisables ou inacceptables. Une conditionnalité qui demande aux destinataires de démontrer leur autonomie et responsabilité, véhicule des modèles de « l'accomplissement de soi ». Ces modèles sont difficilement accessibles pour certains, tant pour des raisons sociales, économiques et psychologiques, que pour des raisons morales ou politiques* » (2010). Plus précisément, le principe de l'activation, avec ce qu'il suppose comme engagements à respecter, peut susciter une non demande par dénigrement de ses propres capacités, une non demande par découragement devant la complexité de l'accès ou encore une non demande par non adhésion aux principes de l'offre. Il précise que « *Dans ces différents cas, des situations de non-recours paraissent contraintes et renvoient aux inégalités sociales, c'est-à-dire ici aux handicaps liés à l'appartenance sociale, au manque de capacités, au statut imposé que l'offre avive. Elles ne peuvent être comprises indépendamment des positions sociales, des psychologies et des valeurs individuelles, elles-mêmes inscrites dans les histoires de vie.* » (2010).

¹²¹ Pierre Mazet, Communication au Séminaire de l'ODENORE, Juin 2010.

¹²² Comme on l'évoque dans l'enquête téléphonique du fait également de la menace du stéréotype.

Il est alors intéressant de se demander quels sont les effets des normes imposées par l'offre publique, notamment lorsque la précarité met à mal l'estime de soi¹²³. Comme le souligne Alain Ehrenberg¹²⁴, il y a urgence à s'interroger sur la confiance des individus en eux-mêmes et dans les institutions, surtout chez ceux qui subissent le plus violemment les inégalités sociales. Comme le met en exergue Philippe Warin, la démarche de recours ou de non-recours dépend pour partie de **la confiance en soi** (celle des individus en eux-mêmes), **de la confiance dans le contenu de l'offre et le prestataire**, et de **la confiance dans la tournure des événements** (dans l'échange lui-même).

Pour Nicolas Duvoux¹²⁵, le développement de la logique de responsabilité individuelle vise à « saper » les responsabilités de l'action publique afin que la responsabilité de la pauvreté devienne une responsabilité individuelle. En outre, il souligne que le **regard sur l'action sociale est devenu critique** et centré sur deux thèmes récurrents qui la desservent: **la fraude**¹²⁶ qui alimente des craintes voire le non-recours, et **l'assistanat** qui fait appel au jugement moral. Pour le chercheur, ces deux orientations liées au mécanisme de responsabilisation et de culpabilisation remettent en cause des fondements et des valeurs de l'action sociale dans ses modalités de ciblage du public, de stigmatisation de la pauvreté et dans les réponses apportées. Ce contexte peut influencer les représentations ou images sociales d'un dispositif comme le RSA activité.

Les différents phénomènes évoqués précédemment interviennent comme **des barrières psychologiques de représentation de l'offre** (dispositif RSA et institution, perception des contraintes et obligations) **et de soi par rapport à la société** (volonté de ne pas dépendre de services sociaux, autonomie, peur de la stigmatisation). C'est un des éléments que nous avons pu constater dans l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité et dans l'enquête téléphonique. Bien qu'informés certains ne font pas de demande de RSA et quand on les interroge on constate qu'une certaine quantité de personnes ne veulent pas bénéficier du RSA par choix : non-recours volontaire par calcul coût/avantage ou par principe. Il est intéressant de souligner que l'enquête téléphonique révèle que seulement 43 % des personnes interrogées pensent que le RSA est un bon dispositif et 9 % déclarent ouvertement ne pas être intéressés par le RSA activité. Ne pas recourir volontairement peut alors être à la fois un signe d'éviction, de désaccord, de contestation, exprimer un refus, ou encore être un signe de perdition correspondant à une non-demande contrainte. Cela vient directement valider l'hypothèse de non-recours « volontaire » au RSA activité. Le non-recours volontaire « par principe » implique qu'il y aura toujours un nombre quasi incompressible de bénéficiaires potentiels qui ne feront jamais la demande.

Approche territoriale de l'acceptation sociale du RSA activité

Comme a pu le mettre en évidence l'enquête sur la gouvernance du RSA, **les caractéristiques des territoires d'intervention des Caf ont une influence sur le non-recours au droit**. Plus un territoire est pauvre plus la montée en charge du dispositif est rapide. Ce qui revient à affirmer que les caractéristiques socioéconomiques d'un territoire influent sur le recours au droit du RSA activité. Ces territoires marqués par des difficultés socioéconomiques sont généralement animés de réseaux sociaux qui, de par leur nombre, leur comportement de recherche d'information et d'inquiétude face à l'obtention de leurs droits sociaux (visites) peuvent avoir une importance dans la transmission d'une information sur un dispositif comme le RSA et réduire ainsi le non-recours par méconnaissance ou complication.

¹²³ [Linhardt, 2002 ; Appay, 2005 ; Burgi, 2007] cités dans le rapport de Philippe WARIN « Qu'est-ce que le non-recours au droits sociaux », *La vie des idées*, Juin 2010.

¹²⁴ [Ehrenberg, 2010] cité dans le rapport de Philippe WARIN « Qu'est-ce que le non-recours au droits sociaux », *La vie des idées*, Juin 2010.

¹²⁵ Séminaire ODENORE, juin 2010.

¹²⁶ Voir le reportage de *Capital* sur les fraudes à la Caf, campagne de communication sur la fraude au moment de la montée en charge du Rsa

Ceux-ci peuvent fortement **jouer sur les représentations sociales** du RSA, **limiter la stigmatisation** de ses bénéficiaires (perception de normalité) et **favoriser son acceptation sociale**. Ainsi, cela diminue le non-recours par méconnaissance et complication du fait de l'afflux d'informations des réseaux sociaux et structures d'intervention et d'accompagnement social. Cela peut également contribuer à réduire le non-recours volontaire étant donné la fréquence de ces situations de difficulté financière ; les éventuels bénéficiaires du RSA activité se sentent moins stigmatisés et saisissent plus facilement cette opportunité. Les barrières psychologiques liées à la demande d'une allocation associée à un minimum social, s'en trouvent donc réduites et cela génère une certaine vulgarisation du RSA activité du fait d'un rapport à la norme différent.

3.3 - La démarche de demande de RSA au cœur du non-recours par complication

Compréhension d'une prestation et demande de droit

La démarche de demande d'une prestation peut représenter des contraintes et soulever des craintes de « ne pas savoir faire » (capacité à faire) pour les usagers. Elle induit une **capacité de recherche d'information et d'élaboration de dossier administratif** (réussir à télécharger les formulaires, savoir les compléter, trouver et joindre les bons documents justificatifs complémentaires...) qui ne sont pas à la portée de tout le monde¹²⁷. En effet, certaines personnes se trouvent démunies face à ce type de démarche qui sous-entend la capacité de lire et de comprendre des documents administratifs en français mais également de mobiliser des outils spécifiques. Certaines personnes auraient besoin de référents pour faire ce type de démarche administrative. C'est ce qui a été constaté par plusieurs Caf lors de l'enquête sur la gouvernance du RSA : dans certains territoires il y a beaucoup de visites sur les lieux d'accueil car les allocataires ont besoin d'être en contact avec quelqu'un qui leur explique précisément leur situation et les aide dans leurs démarches. Comme a pu le mettre en évidence l'enquête téléphonique plusieurs éléments peuvent entrer en jeu dans le non-recours par complication notamment du fait de mauvaises expériences avec l'institution. Celle-ci a révélé le manque d'autonomie de certaines personnes sur les démarches administratives du fait de la complexité de son dossier et / ou des règles d'attribution de prestation qui s'appliquent à son cas. Elle a également souligné des décalages dans les explications (vocabulaire et langage très techniques des techniciens conseils des Caf) face à l'inquiétude et les difficultés de compréhension du traitement de sa situation. Par exemple :

- l'allocataire calcule en budget global alors que la Caf raisonne de manière fragmentée prestation par prestation. Celui-ci est alors destabilisé par la grande volatilité de prestations (RSA) l'empêchant de construire un budget prévisionnel,
- la complexité des prestations toujours soumises à conditions devenant illisibles pour l'allocataire (interprétation trop hâtive de règles en sa faveur, incrimination de la faute à la Caf, volonté d'avoir des explications),
- le sentiment de culpabilité de l'allocataire qui se sent trop dépendant de la Caf.

La compréhension du fonctionnement d'un droit reste très complexe et peut paraître opaque pour certains allocataires. Les réseaux sociaux peuvent par ailleurs jouer un rôle de désinformation (par comparaison avec la situation de son entourage comme l'a mis en évidence l'enquête téléphonique) décourageant les bénéficiaires potentiels en quête d'information.

¹²⁷ Dans l'expérimentation on observe 38,4 % d'informés passifs (au bout de 9 semaines) qui ont entrepris de se renseigner sur le Rsa mais qui au final n'ont pas déposé de demande pour diverses raisons.

Comme le montre ce tableau, à l'heure où la plupart des démarches administratives se dématérialisent (développement des démarches par internet) on observe une **fracture numérique** socioprofessionnelle¹²⁸ évidente, générant de nouvelles formes d'exclusion moderne où la précarité peut être synonyme de difficulté d'accès à l'information. Cela induit des difficultés particulières de recherche d'information sur le RSA et notamment un frein à la réalisation du test d'éligibilité, permettant de vérifier si l'on peut bénéficier du RSA.

Tableau 18 - Fracture numérique en fonction des catégories socioprofessionnelles

Utilisation des outils informatiques	Ouvriers	Cadres supérieurs
Démarches par Internet	38 %	80 %
Accès à Internet	66 %	90 %

Sources : Observatoire des inégalités, 2010

La communication sur le dispositif n'a pas, semble-t-il, été suffisante pour que le grand public puisse bien comprendre le fonctionnement du RSA, dissocier les caractéristiques du RSA socle et celles du RSA activité. Il a été décidé de ne pas s'étendre sur ce type d'information pour éviter de complexifier le message. De ce fait, ceux qui ont connaissance de l'existence du dispositif ne discernent pas forcément que les bénéficiaires du RSA activité ne sont pas soumis aux droits et devoirs. Cela peut constituer un frein important pour les personnes ayant bénéficié du RMI et son accompagnement et qui n'en gardent pas forcément de bons souvenirs. Cela implique une obligation de recherche active d'emploi alors qu'ils sont déjà en activité, et un accompagnement pouvant être associé à une contrainte. Il est également possible que certaines personnes n'aient pas recours au RSA par peur de l'évolution d'autres droits, peur des indus, des contrôles (surtout pour ceux qui exercent des activités professionnelles non déclarées).

Par ailleurs, il est important de noter que pour les éligibles au RSA activité faire une demande de RSA constitue un effort alors même qu'ils ne sont pas vraiment certains de pouvoir en bénéficier ou du moins pour un montant qu'ils jugent intéressant. D'autant plus qu'il s'agit d'un public en activité (l'un ou les deux d'entre eux s'il s'agit d'un couple) qui est donc soumis à des contraintes d'horaires pouvant retarder leur démarche d'information ou de demande de RSA et pour lequel *a priori* le RSA n'est pas aussi crucial que pour un public sans activité (RSA socle).

Des situations particulières, complexes ou transitoires

Comme a pu le mettre en évidence l'enquête téléphonique réalisée, on constate que certaines personnes se trouvent dans des situations particulières ne cadrant pas avec les modes d'information ou critères du dispositif RSA activité. En effet, certaines personnes ayant le statut de **travailleur indépendant ou d'auto-entrepreneur** ne peuvent tout simplement pas faire le test d'éligibilité au RSA sur Internet car il n'est pas adapté à leur situation. Ils doivent se rendre à la Caf et constituer un dossier, particulièrement complexe car se référant à la comptabilité de leur activité, pour savoir s'ils peuvent bénéficier du RSA. Cela représente un effort considérable sans savoir si l'ouverture d'un droit aboutira.

¹²⁸ Nous n'avons pas de données spécifiques pour le public des travailleurs pauvres, mais on peut considérer qu'il y a plus de bénéficiaires potentiels de Rsa activité du côté des ouvriers que du côté des cadres supérieurs.

Dans l'enquête téléphonique, les travailleurs indépendants interrogés (sur représentés dans l'échantillon) ont été nombreux à exprimer leur mécontentement face aux démarches administratives jugées contraignantes. Ils doivent se rendre sur place pour accéder aux informations relatives à leur éligibilité et à leur montant du droit. Cela leur pose quelques difficultés d'information étant donné que « *Les heures d'ouverture de la Caf, c'est pendant les heures de travail* ». Ceux-ci ont donc des difficultés particulières à s'informer sur le dispositif.

D'autres personnes se trouvent en **période transitoire du fait de changements de situations familiales** (fin ou reprise de vie de couple), **de changements de ressources** (bénéfices de pensions alimentaires depuis peu de temps) ou de **changements de situations professionnelles** (reprise d'activité temporaire ou activité complétée par des allocations de chômage). Elles peuvent par ailleurs, craindre que l'instabilité de leur situation induise de nombreuses démarches (entrée et sortie dans le dispositif, renouvellement de demande régulières...) pour obtenir ce droit, ce qui peut aussi les décourager. Ces situations complexifient davantage la compréhension du dispositif et la demande d'un droit puisque leur situation ne cadre pas aisément au fonctionnement administratif de la prestation. Face à cette complexité, l'utilisateur peut être perplexe et peut penser qu'il a compris ou faire croire qu'il a compris alors que ce n'est pas forcément le cas. L'enquête téléphonique a également mis à jour le fait que les personnes qui ont cherché de l'information sur le RSA pour voir s'ils pouvaient en bénéficier à un moment T, ne pensent pas forcément à refaire le test suite à un changement de situation. Une « mauvaise » expérience antérieure peut donc générer un non-recours par perception de non-éligibilité.

Les différentes situations ou freins à la démarche de demande de RSA activité que nous venons d'évoquer viennent donc complexifier ou donner l'impression de complexité du processus de demande de RSA. A cet égard, des représentations négatives du dispositif ou de l'institution, des incompréhensions face à leur mode de fonctionnement, des craintes diverses (peur des indus, des contrôles, d'être soumis aux droits et devoirs) ou des situations particulières peuvent générer des négligences ou des résignations à la demande de RSA bien que l'on s'identifie comme bénéficiaire potentiel et que l'on souhaite faire valoir ce droit.

3.4 – Le calcul coût /avantage de la demande de RSA

L'analyse des estimations de droits RSA par rapport aux droits ouverts donne des indications sur le phénomène qui se produit. On observe qu'il y a une sous-représentation d'ouverture de droits RSA concernant des petits montants. Cela induit que, lors de leur démarche d'information sur le RSA, des bénéficiaires potentiels du RSA activité ont réalisé le test d'éligibilité, se sont rendus compte que leur montant RSA était inférieur à 100 ou 50 euros et ont préféré ne pas faire la demande.

Dans l'enquête téléphonique, 57 % déclarent qu'ils feraient la demande pour n'importe quel montant, et 33 % pour plus de 50 euros. L'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels a également pointé ce phénomène puisque les bénéficiaires de RSA activité de moins de 100 euros sont sous représentés. On observe que plus la population est informée quand elle fait sa demande de RSA (population contactée par mail), plus le montant de RSA obtenu est élevé. Cela met en évidence que les bénéficiaires potentiels font le choix de demander le RSA en ayant en tête un montant approximatif de RSA auquel ils prétendent. Un calcul rationnel s'opère **concernant les coûts/avantages de la demande de RSA**. Tout porte à croire que certains n'ont pas fait la demande volontairement car ils ont jugé le droit estimé inintéressant. Ce comportement vient donc confirmer qu'il existe du **non-recours volontaire** de choix rationnel.

Lors de cette expérimentation, nous avons également pu mettre en lumière que l'envoi de courrier a pu notablement simplifier des démarches de demande de RSA. La mise à disposition du formulaire a réduit le coût des efforts à fournir pour effectuer une demande¹²⁹. Dans cette optique, il est fort probable que, du fait de la « simplification de la procédure », les personnes n'aient pas autant prêté attention au montant du RSA dont elles pouvaient bénéficier¹³⁰ (calcul coût/avantage). Nous pouvons considérer que l'envoi de la demande de RSA auprès de l'échantillon courrier a eu un impact particulier, réduisant ainsi le non-recours par complication.

3.5 - La démarche de (non) recours

Nous venons de le voir, de la connaissance d'une prestation à l'ouverture d'un droit, il existe plusieurs phases processuelles qu'il est important de rappeler. Cette approche permet de mieux cerner les différents freins qui pourraient intervenir et retarder voir annuler la démarche de demande de RSA. Le public cible doit tout d'abord **prendre connaissance de l'existence d'un dispositif** (1^{ère} étape : connaître le RSA). En fonction des informations dont il dispose et de la manière dont il a connu le dispositif, par exemple dans les médias, dans une institution, par des collègues ou des amis, il se construit **une représentation de ce dispositif plus ou moins positive**. A cette représentation de la prestation, il associe des **profils de personnes** pouvant constituer le public cible en fonction de son vécu et des objectifs qu'il perçoit de la politique publique (raisons de sa mise en place) et de son réseau de sociabilité. Sur cette base, celui-ci va **plus ou moins s'identifier** (ou accepter de s'identifier) **au public cible** et évaluer qu'il peut en bénéficier et pourrait en faire une demande (2^{ème} étape : identification comme public cible). A partir de là, il doit **prendre le temps de se renseigner sur le dispositif** (3^{ème} étape : compréhension du RSA et démarche à suivre pour pouvoir en bénéficier), par exemple dans le cas du RSA faire le test d'éligibilité, étape plus ou moins facile à faire pour des raisons matérielles et techniques. Pour faire ce test il faut savoir se servir d'un ordinateur, pouvoir disposer de cet outil ainsi que d'un accès à internet, mais aussi être en la possession de toutes les pièces justificatives et entrer dans le cadre de ceux qui peuvent l'utiliser : les auto-entrepreneurs et travailleurs indépendants ne le peuvent pas. Enfin, il peut prendre la **décision de faire la démarche de demande de RSA** (on peut savoir que l'on peut en bénéficier et ne pas faire la demande) et le cas échéant **se procurer un formulaire de demande de prestation**. Puis il faut **prendre le temps** de constituer le dossier, être **en mesure de le comprendre, de le remplir et de joindre tous les documents nécessaires** pour enfin le renvoyer (4^{ème} étape : complétude et envoi de la demande). Il devra éventuellement répondre aux sollicitations de la Caf si le dossier est incomplet. S'il n'obtient pas satisfaction deux facteurs peuvent l'amener à refaire une demande soit un changement de situation qui le rend éligible, soit différents déclencheurs liés à l'information.

Au regard de ce processus de démarche de demande de RSA, on observe différents freins pouvant limiter la démarche de recours. Comme l'analyse Wim Van Oorschot¹³¹(1996) et comme nous avons pu le constater et le développer, la demande de droit passe en premier par un **seuil où l'individu doit prendre conscience du fait que la prestation existe**. Cette condition n'est cependant pas suffisante car l'individu ne peut pas se porter demandeur s'il ne **se perçoit pas comme éligible** (1). Ensuite il peut avoir des attitudes ou **représentations négatives vis-à-vis de l'offre** qu'il peut percevoir comme contraignante ou stigmatisante (2) et de ce fait, ne pas vouloir bénéficier de cette prestation. Il peut également ne pas percevoir le besoin auquel elle pourrait répondre et **ne pas se sentir concerné** ou penser que **d'autres personnes en ont plus besoin**(3). Il peut aussi se trouver dans une situation particulière ou instable qui peut l'amener à considérer la prestation comme de courte durée et/ou peu intéressante pour l'avantage limité qu'elle peut produire (choix rationnel coûts/avantages) (4).

¹²⁹ On a pu voir que 3 % n'ont pas pris contact avec la Caf et ont directement envoyé leur demande de Rsa.

¹³⁰ Comme nous l'avons mis en évidence leur montant de droit au Rsa est toujours inférieur à ceux de l'échantillon mail et la population témoin.

¹³¹ Van Oorschot est un chercheur Néerlandais qui, avec Antoine Math, introduit la question du non-recours à la Cnaf en France au milieu des années 1990

Beaucoup de facteurs peuvent donc générer une non-demande et les motifs du non-recours peuvent se recouper et changer dans le temps. On peut par exemple passer du non-recours par manque d'information au non-recours par choix ou par complexité, lorsque l'on reçoit un courrier Caf. Dans une seconde phase, des arbitrages ont lieu car les individus considèrent les facteurs encourageant et inhibant leur demande de prestation, à savoir les facteurs 1 – 2 – 3 - 4 et prennent une décision de façon plus ou moins rapide.

Il y a donc une grande diversité de facteurs individuels, d'ordre social, économique, culturel et psychologique mais également de paramètres tant objectifs que subjectifs liés à l'offre et l'institution qui la délivre telle qu'elle est et telle que le destinataire la perçoit (avec ses effets directs ou induits) qui entrent en compte dans le comportement de (non) recours du bénéficiaire potentiel.

Conclusion

Dans cette étude nous cherchions à comprendre à quoi est dû l'important non-recours au RSA activité. Pour cela, nous avons identifié, analysé et caractérisé plusieurs facteurs qui favorisent ce phénomène.

Nous avons pu voir que la montée en charge d'un dispositif comme le RMI a mis environ quatre ans. La montée en charge du RSA et plus particulièrement du RSA activité, destiné à un nouveau public, est donc processuelle. Elle fait appel au paramètre temps car il s'agit d'une conduite de changement d'ampleur liée à l'organisation (mise en place de l'architecture institutionnelle), à la diffusion du dispositif, aux représentations individuelles et collectives (perception de l'offre publique par les bénéficiaires potentiels) et à l'humain (choix et temps de mobilisation). La plupart des dispositifs d'aides sociales sont caractérisés par un non-recours notoire. Il semble donc important de relativiser la « faible » montée en charge du RSA activité et par là, relativiser le taux de non-recours constaté qui pourrait également s'apparenter à du « pas encore recours » ou « non-recours temporaire ».

Tout d'abord, cette étude a révélé qu'il existe un non-recours par méconnaissance du dispositif. L'ignorance totale du dispositif s'inscrit à la marge (environ 5 %). Par contre, on constate une mauvaise connaissance et des difficultés de compréhension du RSA très importantes. D'une part, beaucoup de personnes ne dissocient pas les différents volets de la prestation et principalement le volet activité qui est peu identifié et bien souvent mal appréhendé. Elles considèrent le RSA comme un changement de nom du RMI et ne se sentent donc pas concernés. D'autre part, de nombreuses confusions sur les conditions d'éligibilité, et le fonctionnement de la prestation ont été soulignées freinant ainsi sa lisibilité et sa compréhension par les bénéficiaires potentiels. Du fait de cette méconnaissance du dispositif et de barrières psychologiques inhibant le processus de reconnaissance, cette étude a mis en évidence l'existence d'un important non-recours par non identification des bénéficiaires potentiels de RSA activité. Nous l'avons vu, s'ils ne considèrent pas forcément l'expression « travailleur pauvre » comme stigmatisant, ce n'est pas pour autant qu'ils s'y reconnaissent voire acceptent leur potentielle éligibilité. Ce phénomène freine donc considérablement le recours au droit.

Ensuite, l'étude a mis en lumière l'existence d'un **non-recours** significatif au RSA activité **par complication**. En effet, la demande de RSA soulève de nombreuses craintes, interrogations et freins liés à la complexité de la démarche administrative de demande de RSA (jugée lourde et coûteuse surtout quand l'éligibilité et le montant de l'aide sont incertains), à la **complexité du dispositif lui-même et à son fonctionnement** (instabilité).

Enfin, les différentes enquêtes menées ont également mis en exergue l'existence d'un **non-recours volontaire considérable** qui est de deux ordres. Il s'agit d'une part, d'un **non-recours volontaire par calcul coût/avantage** du fait de l'effort technique¹³² ou du coût symbolique de la demande (barrières psychologiques, sentiment de stigmatisation) par rapport au (faible) montant financier que l'on en retire. D'autre part, il s'agit d'un non-recours volontaire **par principe** : soit d'ordre **politique** du fait d'opinions critiques de non adhésion à l'offre ou à la catégorie sociale qui y est associée (incompatibilité des normes entre l'offre et le destinataire) ; soit d'ordre **psychologique** du fait du sentiment de manque de légitimité voire de culpabilité vis-à-vis de ces aides (crainte d'être assimilé aux profiteurs, menace du stéréotype).

¹³² Coût matériel et cognitif : toutes les démarches à entreprendre, les « épreuves » à passer dans le parcours de demande (constituer un dossier, lire une lettre, se rendre à tel endroit, apporter tel justificatif, etc.) renforcé par les difficultés à se repérer dans des tâches d'ordre administratif supposant une maîtrise de la lecture et de l'écriture. La démarche peut sembler réhibitoire au niveau psychologique, symbolique, ou physique (coût de l'accessibilité, en termes de distance, capacités à se déplacer).

Les trois hypothèses de recherche ont donc pu être vérifiées tout en apportant un regard analytique sur les trois différentes entités à l'origine du non-recours : le dispositif, l'institution et l'individu¹³³. La diversité des non-recours renvoie à une multiplicité de causes. En effet, nous avons pu voir que **la construction même du RSA activité et sa complexité constituent un frein à la demande et au maintien dans le dispositif**. Le RSA dans sa construction fusionne plusieurs allocations faisant appel à des valeurs ou « philosophies de prestations » très différentes s'inscrivant en « rupture » avec les allocations précédentes. La **complexité d'élaboration de la demande de RSA**¹³⁴ ainsi que son caractère intrusif peuvent constituer un important frein à la demande de RSA générant du non-recours par complication. Il se révèle particulièrement **instable**¹³⁵ du fait des fluctuations propres au dispositif (important flux d'entrées et de sorties) lié à l'instabilité des situations et des ressources des allocataires. Cette **complexité des démarches** pour les personnes en situation de précarité, **la nécessaire réitération de la demande de RSA** en fonction des fluctuations de situation, ainsi que **l'instabilité des montants de RSA** semblent donc en grande partie constituer des freins à la demande de RSA activité. Cela interroge sur la pertinence du RSA par rapport au public auquel il s'adresse. Par ailleurs, les représentations que suscite le RSA sont parfois négatives et marquées par des critiques de l'offre portant aussi bien sur son intérêt et son utilité, que sur l'image sociale qu'elle véhicule ou les normes qu'elle impose (non-recours volontaire). Le non-recours émanant du RSA est à la fois issu de la méconnaissance du RSA activité, de sa complexité de fonctionnement, des représentations et des comportements d'allocataires, accentué par le fait qu'il s'agit d'un dispositif complexe, difficilement appréhendable voire en soi contestable. **La construction du dispositif lui-même génère donc du non-recours**. Il s'agit en grande partie de non-recours par complication ou de non-recours volontaire par choix calcul coût / avantage ou par principe interrogeant la pertinence de l'offre.

Cette étude a souligné **l'influence des politiques institutionnelles dans le phénomène de non-recours au RSA activité**. En effet, en dehors des aspects structurants des territoires sur lesquels elles interviennent, influant fortement sur le niveau de recours au droit, nous avons pu mettre en évidence que la gouvernance du RSA a eu des répercussions plus ou moins favorables à l'accès au droit. Au niveau national, nous avons pu voir que la première campagne de communication lancée par les différentes institutions n'a pas été suffisante pour faire connaître ce volet activité et permettre aux bénéficiaires potentiels de s'identifier. Une campagne plus ciblée sur le volet activité (campagne de communication RSA 2 non lancée) a fait défaut à la connaissance et à la différenciation de ce volet qui aurait pourtant permis de valoriser la prestation (marchandisation de l'offre). Si l'utilisation du vocable « travailleur pauvre » évoqué par différentes institutions n'a pas été vécue comme stigmatisant (pour 73 % des personnes interrogées), il n'était sans doute pas le plus adapté étant donné qu'une partie non négligeable des bénéficiaires potentiels ne semblent pas s'y reconnaître.

La situation initiale des Caf et des territoires dans lesquels elles interviennent avant la mise en place du RSA ont joué un rôle déterminant dans le déploiement de leurs politiques et stratégies de gouvernance du RSA. Ces contextes territoriaux préexistant (*path dependency*) ont, d'une part, joué sur les comportements de recours au droit des allocataires, et de l'autre, ont été des éléments déterminants sur lesquels se sont appuyés une partie des choix politiques pris par les Caf dans le cadre de la montée en charge du dispositif notamment en ce qui concerne les efforts fournis pour favoriser l'accès au droit. En effet, le risque de surcharge « perçu » ou « vécu » a pu freiner considérablement le déploiement d'actions de communication proactive visant la recherche de bénéficiaires potentiels auprès du grand public ou par le biais de nouveaux partenariats, l'information et la détection automatique des droits lors du passage d'allocataires au guichet, etc.

¹³³ Voir les tableaux récapitulatifs des formes de non-recours en annexe.

¹³⁴ Difficultés de complétude de la demande, d'incompréhension de fonctionnement et d'instabilités de situations, difficultés de fonctionnement, des contraintes induites par le dispositif, barrières psychologiques.

¹³⁵ (Seulement 45 % des bénéficiaires du Rsa activité sont restés dans le même dispositif un an après).

L'investissement des Caf dans ce type d'initiatives constitue les principaux leviers à activer pour favoriser le recours au droit et limiter le non-recours par méconnaissance. Cela dit des arbitrages institutionnels difficiles d'orientation entre nécessité d'information des allocataires (vocation des Caf à l'accès au droit) et contraintes de gestion (craintes de flux d'allocataires venant impacter les résultats des Caf en matière d'objectifs de qualité de service fixés par la COG) ont donc dû être faits en fonction des priorités stratégiques et politiques des directions de Caf, avec des répercussions plus ou moins en la faveur du recours au droit.

Nous avons également pu voir que **le non-recours au RSA activité est en partie lié au destinataire**. Il est issu d'un **syncrétisme de situations, de représentations et de comportements individuels et collectifs**. En dehors du simple fait de connaître l'existence du dispositif et de le comprendre, ceux-ci ont des **représentations d'eux-mêmes** (par rapport à la société, capacité d'action personnelle à chercher l'information et faire une demande), **de la prestation** (plus ou moins stigmatisante, complexe et efficace) **et de l'institution** (plus ou moins accessible et de qualité) en **fonction de leurs expériences**¹³⁶ et de leurs réseaux de sociabilité qui les amènent plus ou moins à envisager la démarche de demande de RSA activité. La perception qu'ils ont de leur situation (perception du salaire relatif) favorise ou freine leur démarche de recours. D'autant plus qu'ils peuvent se trouver dans une situation complexe, précaire ou transitoire (familiale, professionnelle, financière...) voire particulière pour la demande de RSA (travailleur indépendant, auto-entrepreneur). En fonction de ces nombreux paramètres un calcul coût/avantage est fait par le bénéficiaire potentiel. Il opère alors un choix rationnel sur la base de critères objectifs et subjectifs en fonction de la difficulté de la démarche de demande de RSA qu'il perçoit (barrières psychologiques d'identification et procédures) par rapport à ses principes et au gain qu'il peut en tirer.

Le non-recours au RSA activité fait donc appel à une **multiplicité de paramètres d'ordre contextuels** (montée en charge d'un dispositif, contexte politique et socioéconomique du territoire), **structurels** (construction du RSA et fonctionnement), **institutionnels** (gestion du dispositif RSA concernant l'accès au droit) et **comportementaux** (situations, représentations et stratégies des destinataires). Autrement dit, le non-recours est multicausal et embrasse une grande diversité de facteurs individuels et collectifs, d'ordre psychologique, social, culturel et économique, mais également de paramètres aussi bien objectifs que subjectifs liés à l'offre et l'institution qui la délivre, telle qu'elle est et telle que le bénéficiaire potentiel la perçoit, qui entrent en compte dans le comportement de (non) recours.

¹³⁶ Un coût psychologique de la démarche qui peut inhiber la demande de prestations sociales : figure repoussoir du fait d'expériences des acteurs sociaux, appréhension de devoir expliquer sans cesse son cas personnel et apporter la preuve de sa propre précarité.

Bibliographie

- Avanza, M., & Laferté, G. (2005). *Dépasser la « construction des identités » ?* Identification, image sociale, appartenance. *Genèses*, (61), pages 134–152.
- Barbier, J.-C. (2002). *Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ?* *Revue française de science politique*, 43-2, pages 307–332.
- Borgetto, M., & Lafore, R. (2009). *Droit de l'aide et de l'action sociale* (Montchrest., page 740).
- Cauquil, G. & Lafore, R. (Dir.) (2006), *Evaluer les politiques sociales*, Presses de l'Harmattan
- Cazain, S., & Donné, S. (2007). *"Le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité des allocataires du RMI"*. *l'e-ssentiel*, 67.
- Cazain, S., & Donné, S. (2008). *"Le chômage comme déterminant de l'évolution du nombre d'allocataires du RMI"*. *Recherches et Prévisions*, n° 91.
- Chauvel, L. (2006). *Les classes moyennes à la dérive*. Seuil. Paris.
- Duvoux, N. (2010). *Le RSA et le non-recours, La vie des idées*
- Helfter, C. (2010). *La création de l'allocation de parent isolé*. *Informations sociales*, 157, 134–141.
- Marc, C., & Thibault, F. (2009). *Les principes du revenus de solidarité active au regard des expériences étrangères*. *Politiques Sociales et Familiales*, 98, 49–66.
- Math, A., & Van Oorschot, W. (1996). *La question du non-recours aux prestations sociales*. *Recherches et Prévisions*, 43, 5–18.
- Mazet, P. (2010). *la non-demande de droit : prêtons l'oreille à l'inaudible*. *La vie des idées*.
- Reinstadler, A. (1999). *Le non-recours à l'APE Analyse micro-économique*. Dossier d'étude Cnaf n°2.
- Steele, C., & Aronson, J. (1995). *Stereotype threat and the intellectual test performance of african americans*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 797–811.
- Van Oorschot, W. (1996). *Les causes du non recours*. *Recherches et Prévisions*, n°43.
- Warin, P. (2007) *Pas de politique d'accès aux droits sociaux sans information sur les publics vulnérables : un défi pour les administrations*, *Recherches et Prévisions*, n°87
- Warin, P. (2009). *Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux*. *Liens social et politique*, 61, 137–146.
- Warin, P. (2010a). *Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux*. *La vie des idées*.
- Warin, P. (2010b). *Le non-recours s'accroît avec le cumul des précarités*. *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 2664.

Rapports - Documentation

- Rapport intermédiaire 2009, Comité d'évaluation du RSA
- *L'essentiel* de la Cnaf 2009-2010
- Le revenu de Solidarité active, *Actualités Sociales hebdomadaires*, N°2637, décembre 2009
- Rapport annuel 2010 de l'Observatoire Girondin de la Précarité et de la Pauvreté, La Gironde face à la pauvreté et la précarité, Juin 2010
- Nadia Okbani, *Les apports de l'expérimentation à la construction et à la généralisation du RSA*, Septembre 2009
- « Le RSA interroge le travail social », *Actualités Sociales Hebdomadaires* n°2666, Juillet 2010
- Etude de Gaultier & associés pour la Cnaf, Perception des allocations familiales dans le processus de mise en place du RSA 2009

Documents officiels

- Convention d'Objectif et de Gestion entre l'Etat et la Cnaf : 2009-2012
- Contrat pluriannuel d'objectif et de gestion 2009-2012, Cnaf- Caf de la Gironde
- Plan territorial d'insertion de la Gironde, 2009
- Convention de gestion du RSA et convention d'orientation des douze Caf étudiées
- Texte de loi sur le RSA
- Archives sur le RMI

Autres sources

- Les journées scientifiques de l'ERT ODENORE, *Le non-recours à l'offre publique : analyse des phénomènes et réponses institutionnelles : Un Etat de la question*, 24 & 25 juin 2010 à Grenoble
- La gouvernance du RSA, élément structurant du non-recours au dispositif? : Etude comparative entre douze Caf
- Rapport d'évaluation de l'expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels du RSA activité

Sites Internet

- www.rsa.gouv

- www.caf.fr

- www.odenore.msh-alpes.fr

Table des tableaux

Tableau 1 : Montée en charge du RSA activité par rapport aux estimations de la Cnaf	12
Tableau 2 : La population de l'expérimentation	20
Tableau 3 : Les estimations des bénéficiaires de RSA.....	26
Tableau 4 : Des estimations aux effectifs bénéficiaires de RSA activité connus et non connus de la Caf	27
Tableau 5 : Les demandes de RSA reçues et traitées	37
Tableau 6 : Les effets de la campagne d'information par SMS.....	38
Tableau 7 : Les ouvertures de droits issues de l'expérimentation.....	39
Tableau 8 : La répartition des montants des droits RSA.....	40
Tableau 9 : Les montants moyens et médians des droits RSA	40
Tableau 10 : Un non-recours significatif	41
Tableau 11 : Le sur-recours et ses causes	42
Tableau 12 : Quelques éléments sur la charge	44
Tableau 13 : les comportements différenciés des échantillons contactés par courrier et mail.....	44
Tableau 14 : Connaissance du courrier et connaissance du RSA.....	49
Tableau 15 : Connaissance du courrier et réalisation test d'éligibilité.....	52
Tableau 16 : Le montant du RSA de selon le test d'éligibilité	56
Tableau 17 : Données socioéconomiques des territoires d'intervention des Caf	64
Tableau 18 : Fracture numérique en fonction des catégories socioprofessionnelles	114

Table des graphiques

Graphique 1 : Evolution de la montée en charge du RSA en Gironde	29
Graphique 2 : Répartition des montants de RSA activité (effectifs et estimations).....	30
Graphique 3 : Répartition des montants de RSA selon la situation familiale	31
Graphique 4 : Evolution de la montée en charge du RMI	32
Graphique 5 : Typologie de comportement des allocataires	34
Graphique 6 : Prises de contact avec la Caf.....	36
Graphique 7 : Evolution du nombre de demandes de RSA dans le temps	38
Graphique 8 : Les causes du sur recours	43
Graphique 9 : Connaissance du RSA	50
Graphique 10 : Identification du public cible	50
Graphique 11 : Opinion sur le RSA.....	51
Graphique 12 : Freins à la réalisation du test d'éligibilité	53
Graphique 13 : Mode de renseignement sur le RSA.....	53
Graphique 14 : Raisons de la non recherche d'information	54
Graphique 15 : Répartition des comportements par formes de non-recours	63
Graphique 16 : Part des instructions du RSA socle par les Caf.....	68
Graphique 17 : La part des visites au titre du RSA	70
Graphique 18 : Niveau de satisfaction du partenariat	71
Graphique 19 : Mise en place du RSA et nature des relations partenariales	72
Graphique 20 : Tentative d'analyse de la qualité de l'accès aux droits	76
Graphique 21 : Indices de la qualité de service des Caf	78
Graphique 22 : La recherche de bénéficiaires potentiels par les Caf	81
Graphique 23 : Entrées et sorties du RSA	89
Graphique 24 : Nombre mensuel de transitions dans le droit payable RSA.....	89
Graphique 25 : Evolution et raisons des suspensions RSA.....	90

Annexes

1 – L'information envoyée aux allocataires



Madame, Monsieur,

Objet : Vous avez peut-être droit au Revenu de Solidarité Active (RSA)

Comme vous le savez peut-être, le dispositif RSA est entré en vigueur depuis le 1er juin 2009. Il remplace le RMI (revenu minimum d'insertion), l'API (allocation parent isolé) mais aussi les mesures d'intéressement qui étaient destinées aux personnes exerçant une activité professionnelle.

Le montant du RSA est calculé sur la base de la situation familiale et sur les revenus du foyer, qu'il s'agisse de revenus liés à l'emploi (salaires) ou autres (allocations, pensions perçues....) Cette allocation permet de compléter les revenus d'activité modestes en fonction du nombre d'heures travaillées pour encourager et soutenir l'activité professionnelle.

Sur la base de vos revenus 2008 et de votre situation actuelle, la Caf vous a identifié comme pouvant éventuellement bénéficier du RSA.

Pour le vérifier, nous vous invitons, à faire le test d'éligibilité du RSA.

Pour une estimation de vos droits il vous suffit de vous connecter en vous identifiant sur le www.caf.fr*

Si vous pouvez effectivement bénéficier du RSA activité veuillez :

- remplir le formulaire de demande de RSA ci-joint en prenant bien soin d'y associer les documents nécessaires
- l'envoyer à :

Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde
Rue du Docteur Gabriel Péry
33078 Bordeaux Cedex

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Votre caisse d'allocations familiales

**Pour estimer vos droits :*

1. Allez sur www.caf.fr
2. Allez sur l'onglet « particuliers » puis « test RSA »
3. Allez sur « Pour accéder à votre dossier, [cliquez ici](#). » **identifiez-vous** et faites le test

2 – Le questionnaire de l'enquête téléphonique

Phrase introductive : *Bonjour, je m'appelle ... et je travaille à la Caf de la Gironde, je souhaiterais parler à M^e/M s'il vous plaît. Nous réalisons une enquête sur le RSA activité et j'aimerais connaître votre avis sur ce dispositif. Avez-vous un instant à m'accorder ?*

Question 1 : Connaissez-vous le RSA ?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non

Question 2 : Selon vous, qui peut en bénéficier ?

- ⇒ Les anciens bénéficiaires du RMI
- ⇒ Les anciens bénéficiaires de l'API
- ⇒ Les anciens bénéficiaires de la prime d'intéressement (c'est une prime liée à la reprise d'activités)
- ⇒ Les personnes exerçant une activité professionnelle

Question 3 : Selon vous, qu'est-ce que le RSA ?

- ⇒ Un revenu minimum
- ⇒ Une allocation complémentaire
- ⇒ Les deux à la fois
- ⇒ Autre

Question 4 : Que pensez-vous du RSA ?

- ⇒ Je pense que c'est un bon dispositif
- ⇒ Je pense que cela ne change pas grand-chose
- ⇒ Je ne comprends pas bien comment cela marche
- ⇒ Je ne me sens pas concerné
- ⇒ Autre

Question 5 : Que pensez-vous de l'expression « travailleur pauvre » définissant les personnes pouvant bénéficier du RSA activité ?

- ⇒ Elle décrit la réalité de la situation
- ⇒ Elle permet de souligner des difficultés que certains travailleurs rencontrent
- ⇒ Elle est dévalorisante
- ⇒ Autre

Nous vous avons envoyé un courrier pour vous informer sur le dispositif RSA et vous dire que vous pouvez peut être en bénéficier.

Question 6 : Avez-vous pris connaissance de ce courrier ?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non

Question 7 : Depuis, vous êtes-vous renseigné sur le RSA ?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non

Si Oui, comment vous êtes-vous renseigné ?

- ⇒ Par le document fourni
- ⇒ Par Internet
- ⇒ Par la visite sur un point relais Caf ou autre
- ⇒ En discutant avec des amis
- ⇒ Autre

Si Non, Pourquoi ?

Question 8 : Pensez-vous pouvoir bénéficier du RSA ?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non
- ⇒ Je ne sais pas

Si Non, Pourquoi ?

- ⇒ J'ai des ressources trop élevées
- ⇒ Je travaille
- ⇒ Je ne sais pas

Question 9 : Avez-vous effectué le test d'éligibilité sur Internet ?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non

Si Oui, est-il positif ?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non

Si Oui, Quel était le montant de votre droit ?

Si Non, Pourquoi ?

- ⇒ Je n'ai pas accès à Internet
- ⇒ Je n'ai pas eu le temps
- ⇒ J'ai oublié
- ⇒ Je n'ai pas les documents nécessaires
- ⇒ Ma situation a ou va changer
- ⇒ Le RSA ne m'intéresse pas
- ⇒ Autre

Si Non, pensez-vous faire le test pour savoir si vous pouvez bénéficier du RSA activité?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non

Voulez-vous faire le test maintenant ?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non

Question 10 : Pourquoi n'avez-vous pas demandé le RSA activité ? (Plusieurs réponses possibles)

- ⇒ Je ne savais pas ce que c'était
- ⇒ Je sais ce qu'est le RSA mais je ne sais pas si je peux en bénéficier
- ⇒ Je n'ai pas eu le temps ou l'occasion de déposer une demande
- ⇒ Je ne comprends pas trop comment fonctionne le RSA
- ⇒ Je ne pense pas remplir les conditions pour y avoir droit et ne me sens pas concerné
- ⇒ Je travaille et je n'ai pas envie de demander le RSA
- ⇒ Je trouve le dispositif contraignant
- ⇒ Je n'aime pas faire les démarches administratives
- ⇒ Je n'ai pas envie d'être assistée
- ⇒ J'ai peur de perdre d'autres droits
- ⇒ Je ne trouve pas le RSA activité intéressant financièrement
- ⇒ J'ai peur des contrôles
- ⇒ Je n'en ai pas besoin, cela ne m'intéresse pas
- ⇒ Je ne sais pas
- ⇒ Autre

Question 11 : A partir de quel montant feriez-vous une demande de RSA ?

- ⇒ Pour n'importe quel montant
- ⇒ A partir de 50 euros
- ⇒ A partir de 100 euros
- ⇒ A partir de 150 euros
- ⇒ A partir de 200 euros

Question 12 : Pour vous, être salarié et pouvoir bénéficier d'une aide de solidarité, est-ce gênant ?

- ⇒ Très gênant
- ⇒ Plutôt gênant
- ⇒ Plutôt pas gênant
- ⇒ Pas du tout gênant
- ⇒ Je ne sais pas

Question 13 : Pensez-vous faire une demande de RSA activité prochainement ?

- ⇒ Oui
- ⇒ Non
- ⇒ Je ne sais pas

Je vous remercie du temps que vous m'avez consacré et vous souhaite une bonne journée.

Remarque :

Les personnes contactées qui affirmaient ne pas avoir entendu parler du RSA, recevaient l'explication suivante : « *le RSA est un dispositif qui a été mis en place en Juin 2009. Il se compose en deux volets : le premier, appelé RSA socle, s'adresse aux personnes qui sont actuellement sans activité professionnelle. Ces personnes, qui étaient auparavant au RMI n'ont pas eu besoin d'effectuer des démarches puisque leur dossier a automatiquement basculé dans les fichiers Caf. Le second volet, sur lequel nous travaillons actuellement et ce sur quoi repose cette enquête, s'appelle le RSA activité. Il s'adresse aux personnes exerçant une activité professionnelle mais dont les ressources sont insuffisantes par rapport aux besoins de la famille.*

Ainsi, le calcul du droit RSA tient compte de deux éléments : à la fois de la composition du foyer (le nombre d'enfants à charge, le fait de vivre seul ou en couple) et des revenus du foyer. Pour pouvoir en bénéficier, il faut d'abord faire le test sur Internet ou par téléphone, puis, s'il est positif, télécharger le formulaire de demande ou aller en chercher un directement auprès de la Caf. Ainsi, une fois le dossier complet, il est traité sous un délai maximum de 9 jours. Ensuite, tous les trois mois, vous devez envoyer une D.T.R., c'est-à-dire une Déclaration Trimestrielle des Revenus, à la Caf qui permettra de recalculer le montant de votre droit ».

3 – La grille d'analyse de la gouvernance du RSA

DIRECTION GENERALE

Objectifs :

- Comprendre comment s'est organisée la répartition des responsabilités et le fonctionnement du partenariat dans la mise en place du RSA
- Analyser dans quelles mesures les stratégies de gouvernance du RSA ont pu influencer sur le recours aux droits

GOVERNANCE DU RSA ET STRUCTURE DE PARTENARIAT

Organisation de la gouvernance du RSA

1 – A quelle date le début du partenariat s'est-il constitué dans la mise en place du RSA ?

.....
.....

2 – Les acteurs de ce partenariat

Acteurs de la gouvernance du RSA	Fonction et statut des professionnels impliqués (direction, cadres, techniciens, domaines de compétences...)	Responsabilités concernant le RSA (information, instruction, paiement, accompagnement, ...)
Conseil Général		
Caf		
<i>Ccas (précisez la proportion de Ccas instructeur par rapport à tous les Ccas départementaux)</i>		
Associations agréées : (précisez quel type d'association et sur quel public)		
Autres :		

3 – La Caf a-t-elle fait une proposition d’offre de service au Conseil Général concernant l’accompagnement social des anciens bénéficiaires de l’API, actuel RSA majoré ?

Oui

Non

Autres :
.....

4 – Cette proposition a été :

Acceptée

Refusée

Si elle a été refusée, avez-vous des éléments pour expliquer ce refus ?

.....
.....

5 – Une autre proposition d’offre de service a-t-elle été formulée ?

(précisez laquelle, si elle était facturée et si elle a été acceptée)

.....
.....
.....

6 – Avez-vous reçu des délégations du Conseil Général ?

OUI

NON

Si Oui, lesquelles ?
.....
.....

7 – La mise en place du RSA a-t-elle été :

L’occasion de renforcer les relations partenariales

L’occasion d’élaborer de nouvelles relations partenariales

A généré des tensions voire des conflits avec les partenaires

Autres à préciser :

S’il y a eu de nouvelles relations partenariales, avec qui était-ce et sous quelles formes ?.....

.....

L'objet du partenariat

Domaines de partenariat (pilotage global et pilotage technique)	Partenaires impliqués (Précisez les participants et l'initiateur : CG, Caf, Msa, Pôle Emploi, Ccas, Associations)	Nombre et fonction des personnels impliqués	Objets de collaboration	Niveau d'implication dans le partenariat (Information, échange de données, mise à disposition, co-construction,...)	Fréquence des rencontres
Pilotage global du dispositif					
Formation du personnel (Précisez dans quels domaines)					
Stratégie de communication Sur le Rsa					
Réseau de relais d'information Auprès du public (orientation des bénéficiaires vers des structures d'instruction)					
Gestion des systèmes D'information					
Organisation de l'instruction					
Insertion accompagnement social					
Financement du Rsa					
Commission de recours amiable					
Instance technique de Remontée d'information sur les Dysfonctionnements de terrain					
Autres, (Précisez)					

LA CONVENTION DE GESTION DU RSA

8 – Plusieurs conventions ont-elles été signées concernant le RSA ?

(Exemples : convention de coordination des différents intervenants, convention de gestion avec d'autres partenaires, Pacte territorial d'insertion...)

Oui

Non

Si oui, lesquelles ?
.....
.....

9 – La convention de gestion du RSA ?

Date de début de négociations :

Date de signature :

10 – La convention a-t-elle été repensée ou s'est-elle construite sur la base de la convention établie pour le RMI ?

.....
.....
.....

11 – Prend-elle la forme de la « convention-type » proposée par la Cnaf ou a-t-elle été aménagée ?

.....
.....
.....

12 – Des avenants ont-ils été apportés à la convention ?

Oui

Non

Si Oui, en combien de temps et sur quels sujets ?

.....
.....

MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF RSA POUR LA CAF

13 – Des organisations dédiées au RSA ont-elles été créées ?

Oui

Non

Si Oui :

Dispositifs	Nombre de personnes impliquées	Fonction des professionnels	Période de fonctionnement	Niveau de réponse apporté	Financements Moyens mutualisés avec d'autres Caf ?
Plateforme téléphonique dédiée au RSA					
Points d'accueil physique spécifiques au RSA - Dans les points d'accueil Caf - Dans d'autres structures					
Autres (à préciser)					

14 – A l'occasion de la mise en œuvre du RSA, quel type de fonctions avez-vous créé ou renforcé ?

.....

.....

.....

.....

.....

15 – Des actions et initiatives de recherche de bénéficiaires potentiels du RSA activité ont-elles été conduites ? (*Exemple : envois de courriers aux ex bénéficiaires de la PSA, campagne d'appel,...*)

- Oui
- Non

Si Oui, précisez sous quelles formes et s'il s'agissait d'initiatives de la Caf, des partenaires et/ou en collaboration avec des partenaires ?

.....

.....

.....

16 – Si vous aviez des moyens supplémentaires pour le RSA, dans quoi les investiriez-vous prioritairement ?

.....

MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF RSA POUR LA CAF

17 – Concernant l’instruction, pouvez-vous estimer quelle est la part prise par chaque organisme habilité ?

- Oui (voir le tableau ci-dessous)
 Non

Organisme habilité	Part des instructions (en pourcentage)
Caf	
Conseil Général	
Ccas	
Associations	
Autres	

18 – Des actions visant à faire connaître les autres organismes instructeurs du RSA ont-elles été menées ?

- Oui
 Non

Si Oui, lesquelles ?

.....

19 – Quelle est votre perception globale du partenariat ? (Sur une échelle de 1 à 4)

1) tout à fait d'accord 2) plutôt d'accord 3) plutôt pas d'accord 4) pas d'accord du tout

- Harmonisation des discours 1 2 3 4
 - Niveau de Délégation accordé par le Conseil Général 1 2 3 4
 - Capacité de réactivité des partenaires 1 2 3 4
 - Capacité de remise en question constructive 1 2 3 4
 - Autres éléments à préciser :
-

20 – Le partenariat lié au RSA a-t-il permis d'améliorer la qualité des relations et l'efficacité de la collaboration avec le Conseil Général ? 1 2 3 4

21 – Dans la gestion du dispositif du RSA, l'accent a été mis par ordre de priorité sur :

- La qualité de l'accueil de proximité
 - L'information des allocataires
 - Le traitement des demandes et le paiement
 - Autre (à préciser).....
-

22 – Une évaluation du dispositif RSA a-t-elle été prévue ?

- Oui
- Non

Si Oui, Précisez avec qui et sur quels critères de qualité ?.....

.....

SERVICE EN CHARGE DE LA COMMUNICATION

Objectifs :

- Comprendre la stratégie de communication déployée au niveau local
- Identifier les actions qui ont favorisé la connaissance du dispositif
- Cerner l'influence de la stratégie de communication sur le comportement de recours

COMMUNICATION LOCALE

23 – Les politiques de communication sur le RSA formulées au niveau local visaient à :

- Anticiper la campagne nationale
- Accompagner et relayer les outils de communication nationale
- Aller au-delà de la communication nationale en diversifiant les outils et les stratégies de communication

Autre :.....

Action de communication	Objectif de communication	Périodes et temps de diffusion	Canaux de diffusion (radio, TV locale, PQR,...)
Relations presses			
Temps forts			
Conférences de presse			
Site Internet			
Message particulier sur le serveur vocal			
Achat d'espace			
PLV (publicité sur lieu de vente)			
Autres			

24 – Des outils spécifiques de communication locale ont-ils été élaborés ?

- Oui
 Non

Si Oui, lesquels ?

.....

.....

25 – Une ou des campagnes de communication communes ont-elles été élaborées avec le Conseil Général ?

- Oui
- Non

Des actions ont-elles été menées pour faire connaître les autres instructeurs du RSA ? Si Oui, quelles actions et pour quels instructeurs ?

.....
.....

26 – Avez-vous mis en place des partenariats spécifiques à l’occasion de la montée en charge du dispositif pour relayer l’information auprès du public cible RSA activité ?

- Oui
- Non

Si Oui, précisez avec quels partenaires ?

.....

.....

27 – Avez-vous mis en place des actions de communication innovantes sur ce dispositif ?

- Oui
- Non

Si Oui, lesquelles (campagne d’appels sortants, campagne SMS, enquêtes, portes ouvertes, etc.) ?

.....

.....

.....

.....

.....

EVALUATION

28 – Comment qualifieriez-vous la qualité des retours des médias ? (Sur une échelle de 1 à 4)

1) tout à fait d’accord 2) plutôt d’accord 3) plutôt pas d’accord 4) pas d’accord du tout

Au niveau de la communication nationale	1	2	3	4
Au niveau de la communication locale	1	2	3	4

29 – Avez-vous réalisé ou programmé une étude ou une évaluation de l'impact de votre campagne de communication locale ? (Précisez sous quelle forme)

.....
.....

30 – Comment s'est organisé le partenariat ? (Sur une échelle de 1 à 4)

1) tout à fait d'accord 2) plutôt d'accord 3) plutôt pas d'accord 4) pas d'accord du tout

☞ Harmonisation des discours :

- 1 2 3 4

☞ Coopération sur la forme des outils de communication

- 1 2 3 4

☞ Synchronisation des campagnes dans le temps

- 1 2 3 4

☞ Autres éléments à préciser :

31 – Pensez-vous que les Caf aient bien été identifiées comme l'interlocuteur privilégié du RSA par le grand public ?

- 1 2 3 4

32 – Pensez-vous que la campagne de communication nationale diffusée a permis au public cible de comprendre le fonctionnement du RSA et plus particulièrement du « RSA activité seul » ?

- 1 2 3 4

33 – Pensez-vous que la communication sur le RSA a été très différente d'un département à l'autre, malgré les orientations de la campagne de communication nationale ?

- 1 2 3 4

34 – Pensez-vous mener d'autres campagnes de communication sur le RSA et plus particulièrement sur le RSA activité ?

- Oui
 Non
 Autre

Si Oui, quand, avec quel objectif et auprès de quelles cibles ?

.....
.....
.....

35 – Avez-vous anticipé la campagne de communication RSA 2 ou attendez-vous les directives nationales ?

.....
.....
.....

36 – Pensez-vous que la multiplicité des communications : le Haut Commissariat aux Solidarités Actives (communication politique sur le dispositif), Conseil Général (communication politique de chef de file de l'insertion), la Cnaf (communication pédagogique de technicienne gestionnaire) et la Caf (information opérationnelle) a pu brouiller la compréhension du dispositif pour le grand public ou l'a plutôt enrichi ?

.....
.....
.....

37 – Pensez-vous que le terme « travailleurs pauvres » utilisé dans la campagne RSA soit le plus adapté pour informer les bénéficiaires potentiels RSA activité ?

.....
.....
.....

38 – Comment évaluez-vous cette campagne de communication dans sa globalité ? (Sur une échelle de 1 à 4)

1) tout à fait d'accord 2) plutôt d'accord 3) plutôt pas d'accord 4) pas d'accord du tout

➤ Au niveau national	1	2	3	4
➤ Au niveau local	1	2	3	4

39 – Qu'est-ce que vous auriez aimé améliorer dans la campagne de communication du RSA ?

.....
.....

SERVICE DES PRESTATIONS LEGALES

ACCES AUX DROITS RSA

Objectifs :

- ◆ Comprendre la stratégie et l'organisation des services prestations
- ◆ Analyser l'accès aux droits

40 – Accueil physique :

⇒ Nombre de lieux d'accueil physique :
⇒ Horaires d'ouverture des lieux d'accueil physique (en général et s'il y a des plages horaires aménagées plus tard ou le samedi matin) :

.....
⇒ Amplitude hebdomadaire d'ouverture de l'accueil physique (RNDC) :
.....

41 – Depuis Juin 2009, la Caf a-t-elle été amenée à fermer ses points d'accueil ?

Oui

Non

42 – Les demandes d'informations, de dossier de demande RSA ou l'instruction des dossiers peuvent-elles se faire dans tous les lieux d'accueil physique ou dans certains uniquement ?

.....
.....

43 – Les techniciens conseils ont-ils tous été formés au RSA ? (Précisez le nombre d'heures moyen de formation par personne)

.....
.....

44 – Actuellement, quels supports de communication sont à disposition des allocataires pour s'informer sur le RSA dans les lieux d'accueil physique de la Caf :

Livret de présentation du dispositif (nouveau ou ancien)

Affiches

Points informatiques pour le test d'éligibilité ?

Autre (*à préciser*)

.....

45 – Les documents sont-ils présents sur tous les points d'accueil de la même façon ?

1) tout à fait d'accord 2) plutôt d'accord 3) plutôt pas d'accord 4) pas d'accord du tout

o 1 2 3 4

46 – Téléphone :

➤ Horaires d'ouverture des lieux de l'accueil téléphonique (en général et s'il y a des plages horaires aménagées plus tard ou le samedi matin) :

.....

➤ Amplitude hebdomadaire d'ouverture de l'accueil téléphonique (RNDC) :

.....

47 – Les techniciens conseils peuvent-ils procéder à un test d'éligibilité par téléphone ?

Oui

Non

48 – L'instruction des dossiers par la Caf se fait-elle :

Sous forme de rendez-vous ou sans rendez-vous ?

Avec l'outil @ RSA

Oui

Non

Partiellement

Si Oui, depuis combien de temps ?

Si partiellement, dans quelles proportions ?

49 – Un groupe de techniciens conseils a-t-il été spécialisé sur le RSA ou le dispositif a-t-il été intégré à la gestion globale des prestations ?

Pour le téléphone

.....

S'il y a eu une plateforme téléphonique dédiée au RSA, quel était le niveau de réponse délivré ? (premier ou second niveau)

.....

Pour l'accueil physique

.....

Pour le traitement des pièces RSA

.....

RECHERCHE DES BENEFICIAIRES POTENTIELS

50 – Des actions ou initiatives de recherche de bénéficiaires potentiels du RSA activité ont-elles été menées ? (Exemples : envois de courriers aux ex bénéficiaires de la PSA, campagne d'appel)

Oui

Non

Si Oui, sous quelle(s) forme(s) :
.....
.....

51 – Les techniciens sont-ils sensibilisés à la détection systématique et l’information du droit au RSA à l’occasion de la venue d’un allocataire au guichet ?

1) tout à fait d’accord 2) plutôt d’accord 3) plutôt pas d’accord 4) pas d’accord du tout

- o 1 2 3 4

52 – Cette démarche d’information systématique auprès des publics potentiels du RSA, est-elle prévue à l’occasion de la visite d’un allocataire au guichet ?

- Oui
 Non
 Ne sait pas

Si Oui, Quel dispositif de suivi a été mis en place ? (Exemples : Tableau de bord, évaluation...)

.....
.....

4 – Le tableau récapitulatif des expériences des Caf

Caf	Expérience/ initiative locale		
	De l'information de l'allocataire	De l'accès au droit	Contexte territorial
Caf 1	<ul style="list-style-type: none"> - Anticipe relaye et complète la campagne de communication nationale, campagne commune Conseil Général, Msa PE - Initiatives particulières : reportage télévisé, un parcours spécial RSA comprenant des totems, des stickers sols et des outils dédiés (borne et un accès Internet pour effectuer le test d'éligibilité), les centres d'accueil diffusaient sur des écrans des informations relatives au RSA - Pas de recherche de bénéficiaires - Initiatives partenariales pour diffusion d'information : Cпам et Ursaff 	<ul style="list-style-type: none"> - Trois points d'accueil physique, amplitude horaire moindre - Plateforme téléphonique dédiée au RSA (6 mois) - Approche qualitative axée sur l'information des allocataires 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire plutôt favorisé en termes de pauvreté et de précarité de l'emploi - 4 % des instructions du RSA - Accompagnement des anciens bénéficiaires de l'API - Caf expérimentale RSA
Caf 2	<ul style="list-style-type: none"> - Campagne de communication relayant le national et allant au-delà - Une campagne spécialement pour le RSA activité diffusait le message « <i>le RSA, c'est aussi pour ceux qui travaillent</i> » - Nombreuses initiatives partenariales : réunions de sensibilisation pour les agences Intérim, les services du personnel de grandes surfaces, la CCI et le CHU - Initiatives de recherche de bénéficiaires potentiels : opération d'envoi de courriers et de mails aux anciens bénéficiaires de la PSA 	<ul style="list-style-type: none"> - Huit points d'accueils physiques, importante amplitude horaire - Pas de plateforme téléphonique dédiée - Test d'éligibilité par téléphone 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire marqué par la précarité de l'emploi - Instruction de 95 % du RSA (expérience de l'instruction du RMI) - Pas d'accompagnement des RSA majoré - Caf expérimentale RSA
Caf 3	<ul style="list-style-type: none"> - Relayer et enrichir le plan de communication national - Moyens mutualisés avec le CG mis en œuvre pour élaborer une campagne de communication spécifique - Une opération de ciblage de tous les bénéficiaires d'aides au logement (hors RMI, API, AAH et chômeurs totaux) et envoi de courriers et opération de relance téléphonique par la plateforme régionale. - Travail de communication interne 	<ul style="list-style-type: none"> - Caf présente dans les espaces insertion - Test d'éligibilité par téléphone et à l'accueil - Détection automatique des bénéficiaires lors de leur venue au guichet avec un dispositif de suivi) - L'instruction des dossiers avec ou sans rendez-vous 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire dans la moyenne mais marqué par de très fortes inégalités sociales territoriales - Traite ainsi les demandes de RSA activité (soit 20 %) tandis que les Ccas et, six associations habilitées sont chargés de faire l'instruction pour les demandes de RSA socle (soit 25 %) - Accompagnement anciens bénéficiaires de l'API - Réactivité des partenaires

	<p>et partenariale pour sensibiliser et informer tous les acteurs impactés ou servant de relais de diffusion</p> <ul style="list-style-type: none"> - A chaque action de communication, l'ensemble des instructeurs est cité pour orienter les bénéficiaires - Nombreuses informations diffusées supports multiples (presse quotidienne locale, radios publiques régionale et nationale, presse quotidienne, nationale, spécialisée, télévision) - Partenariat spécifique avec la Cnam afin d'éviter un « choc des flux de contacts en juin 2009 ». - Engagement de la Cnam à garantir pour les bénéficiaires du RSA un accès sans délai à une couverture maladie complète et à présenter le dispositif RSA aux assurés affiliés à la Cnam susceptibles d'en bénéficier en les aidant à compléter le dossier et en effectuant l'instruction - Logique interinstitutionnelle d'accès aux droits 	<ul style="list-style-type: none"> - Plateforme téléphonique (cinq mois) - Pôle Emploi fait la proposition, à titre expérimental, d'être instructeur du RSA pour les demandeurs d'emploi en fin de droits 	<p>co-construction co- gestion, plusieurs instances de suivi régulières</p> <ul style="list-style-type: none"> - Charte d'Instruction - Expérimentation des microcrédits personnels pour résoudre les problématiques d'endettement des bénéficiaires RSA ou de maîtrise de leur budget - Approche qualitative
Caf 4	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de communication locale commun construit et diversifié visant à anticiper, relayer et compléter la communication nationale lancée par la Cnaf (presse radio, tv locale) - Démarches proactives de recherche de bénéficiaires potentiels : lancement d'une campagne SMS pour promouvoir le test d'éligibilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiche contenant des informations relatives au fonctionnement du dispositif RSA (DTR des droits et devoirs + connexes) - Importante amplitude horaire - Un mois et demi de plateforme téléphonique - Points d'accueil spécifiques RSA - Fermeture des points d'accueil -- <i>Contact préalable par téléphone obligatoire pour passer le test d'éligibilité</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire plutôt favorisé - 40 % d'instruction de RSA - Plusieurs révisions des conventions : 2 avenants et un autre en préparation - comité de suivi et technique réguliers - N'a pas fait d'offre de service au Conseil Général concernant l'accompagnement social des anciens bénéficiaires de l'API
	<ul style="list-style-type: none"> - Communication en partenariat avec Pôle Emploi - Des dépliants informant sur le dispositif RSA ont été envoyés aux Agences de Travail Temporaire et une campagne d'e-mailing a été lancée 	<ul style="list-style-type: none"> - Harmonisation des pratiques d'instruction sur le département - Une fiche d'information RSA est disponible en annexe pour informer l'utilisateur 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire en difficulté moyenne - 70 % instruction - Pas d'accompagnement ex API - Contrat d'usage relatif à l'application @RSA

Caf 5	<ul style="list-style-type: none"> - Présence de kakémono à l'entrée ainsi que des affiches et des dépliants sur le RSA - Septembre/décembre 2009 des actions ont été menées pour diffuser le message « <i>Le RSA c'est aussi pour ceux qui travaillent</i> » - Partenariats spécifiques ont été créés lors de la montée en charge du RSA : des affiches, des dépliants mis à disposition des partenaires, des réunions de sensibilisation : Pôle Emploi, d'Agences de Travail Temporaire, assistantes sociales d'entreprise et de la Sous-préfecture du département. 	<ul style="list-style-type: none"> sur ses droits et devoirs - Instruction sur rendez-vous - Bonne amplitude horaire pour l'accueil physique (9 agences) et téléphonique - Test d'éligibilité par téléphone. - Agent d'accueil RSA sur les points relais pour information et aide au test d'éligibilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Assez bonnes relations partenariales
Caf 6	<ul style="list-style-type: none"> - Relais communication nationale - Recherche proactive de bénéficiaires potentiels par l'envoi d'email bénéficiaires PSA - Des affiches et des flyers illustrant le logo spécifique sur tous les points d'instruction - Nouvelles relations partenariales, notamment avec la Cpam (CMU, CMUC) 	<ul style="list-style-type: none"> - Quatre points d'accueil physique avec importante amplitude horaire, accueil téléphonique relativement faible - Plateforme téléphonique régionalisée - Pas de test par téléphone 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire plutôt favorisé - 10 % des instructions - Accompagnement du RSA majoré confié - Caf expérimentale RSA
Caf 7	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de nouvelles relations partenariales : Pôle Emploi et la Cpam pour la communication, prise de contact avec le service social du travail de la région pour proposer de l'information en direction des assistantes sociales des entreprises (n'a pas abouti) - Plan de communication locale construit et innovant visant à anticiper, relayer et compléter la communication nationale lancée par la Cnaf (presse, radio, TV) - Elaboration d'un logo « RSA », d'affiches, de flyers - Volonté d'anticiper la campagne RSA 2 de façon pro-active 	<ul style="list-style-type: none"> - Instruction uniquement par rendez-vous, ne fait pas connaître les autres instructeurs - Importante amplitude horaire - Pas de test d'éligibilité par téléphone - Plateforme téléphonique 6 mois - Structure modulaire dédiée au RSA sur les points d'accueil physique six mois - Message DTR sur le serveur vocal - Signalétique spécifique sur un espace d'accueil dédié RSA 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire fortement marqué par la précarité de l'emploi, contexte de crise économique, afflux de bénéficiaires rendant difficile le traitement des demandes et freinant la mise en place d'une campagne grand public - La Caf traite 98 % des instructions - Accompagnement des ex API non confié par le CG - Public fragile avec beaucoup de visites - Sensibilité à l'accès aux droits - Fortes difficultés de collaboration avec le CG - Evaluation du dispositif prévue - Caf expérimentale RSA
	<ul style="list-style-type: none"> - Campagne de communication relayant la campagne nationale et allant au-delà, presse écrite et affichage 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 points d'accueil physique avec importante amplitude horaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire médian au niveau socio-économique - 15 % des instructions - Accompagnement des

Caf 8	<ul style="list-style-type: none"> - Recherche de bénéficiaires potentiels par le biais d'une campagne d'appel sortant sur la plateforme mutualisée - Encarts sur un support de la Cnam 	<ul style="list-style-type: none"> - Plateforme dédiée et mutualisée - Box dédié au RSA pendant la montée en charge - Participation de l'allocataire pour avoir son avis - Des journées d'informations, d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires afin d'informer, de garantir l'accès aux droits, d'initier une démarche de mobilisation, d'évaluer et d'orienter 	anciens bénéficiaires de l'API confiée
Caf 9	<ul style="list-style-type: none"> - Campagne de communication commune avec le Conseil Général mais relayant les informations de la Cnaf - Création d'un support local « RSA mode d'emploi » - Aucune initiative de recherche de bénéficiaires potentiels ni au niveau partenarial, ni d'initiative particulière au niveau communication - Logique productive plutôt qu'informative 	<ul style="list-style-type: none"> - Large amplitude horaire pour l'accueil physique et téléphonique - Instruction sans rendez-vous - Conseillers dédiés pour orienter les primo demandeurs (3 mois) - Plateforme téléphonique régionalisée - Fermeture des points d'accueil - Volonté d'homogénéiser les pratiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire en difficulté économique - 35 % des instructions - convention spécifique pour la gestion de l'allocation logement pour les bénéficiaires de RSA - Dispositif d'évaluation du RSA prévu - Relations partenariales de confiance et réactivité - Pas particulièrement de logique d'accès au droit
Caf 10	<ul style="list-style-type: none"> - Communication riche et construite visant à anticiper, relayer et compléter la communication nationale - Des actions innovantes de recherche de bénéficiaires potentiels : envoi de courriers aux bénéficiaires de la PSA, envoi de SMS - Relations presse développées - Un sous-main mis à disposition de tous les techniciens conseils à l'accueil - Un logo a été créé et repris par les supports de communication locaux de la Caf - Souhaite anticiper la campagne RSA 2 par collaboration avec Pôle 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisée à la qualité de service (rapidité harmonisation) - 14 points d'accueil et bonne amplitude horaire - Pas de test d'éligibilité par téléphone - Instruction sans rendez-vous sur tous les sites, test d'éligibilité et information - Plateforme téléphonique dédié (six mois) 	<ul style="list-style-type: none"> - Forte précarité de l'emploi et fragilité de la population - Caf assure 92 % des instructions (assurait déjà pour le RMI) - Délégation de l'accompagnement des RSA majorés - Public fragile avec beaucoup de visites - Caf expérimentale RSA - Forte sensibilité à l'accès au droit et à l'évaluation TC comme opérateur central - CG réalise un livret spécifique d'information sur le RSA pour les RSA socle et remis à la fin de l'instruction

	emploi pour cibler les temps partiels	- Seize espaces spécifiques au RSA ont été tenus par une personne pour information et test (six mois)	de leur demande
Caf 11	<ul style="list-style-type: none"> - Politique de communication visant à relayer et compléter la campagne de communication nationale - Recherche de partenaires travaillant dans le social - Des actions pro-actives de recherche de bénéficiaires potentiels : campagne SMS invitant à faire le test d'éligibilité, campagne d'appel sortant - Expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels (Etude sur le non-recours au droit du RSA activité) 	<ul style="list-style-type: none"> - Renfort aux accueils pour orienter vers le test d'éligibilité - Plateforme téléphonique dédiée au RSA puis mutualisée - Douze points d'accueil avec une bonne amplitude horaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire médian au niveau socio-économique - 90 % des instructions - Forte sensibilité à l'accès au droit - Des tensions dans la collaboration avec le Conseil Général
Caf 12	<ul style="list-style-type: none"> - Campagne de communication relayant et accompagnant la campagne de communication nationale en collaboration avec le Conseil Général et l'Udccas vers le public les professionnels, les partenaires - Action de recherche de bénéficiaires potentiels : mailing aux anciens bénéficiaires de la PSA - Création de nouveaux partenariats pour relayer l'information sur le RSA - Utilisation des journaux municipaux pour diffuser de l'information sur le RSA (implication des Ccas) - Achat d'espace 	<ul style="list-style-type: none"> - Quatre à six lieux d'accueil physique avec une bonne amplitude horaire - Amplitude accueil téléphonique faible - Pas de test d'éligibilité par téléphone 	<ul style="list-style-type: none"> - Territoire en difficulté, précarité de l'emploi - La Caf assure 25 % des instructions du RSA - Logique qualitative - Caf expérimentale RSA

5 – Le formulaire de demande de RSA



santé
famille
retraite
services

Demande de RSA (Revenu de Solidarité Active)



13880*03

Art. L 262-1 du code de l'action sociale et des familles

Merci de remplir ce formulaire en noir, en lettres majuscules et avec les accents.

► Vous-même

Madame Monsieur Mademoiselle
Votre nom de naissance : _____
Votre nom d'époux(se) : _____
Vos prénoms : _____
Votre date de naissance : ____ ____ ____ ____
Votre pays de naissance : _____
Commune : _____ Département : ____
Votre nationalité :
 Française EEE* ou Suisse Autre

* Voir liste des pays en dernière page

Votre date d'entrée en France si vous résidiez à l'étranger

____ ____ ____ ____

Votre numéro de sécurité sociale :

____ ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____

Etes-vous inscrit(e) à la Caf/MSA de votre département de résidence ?

oui non

Votre n° allocataire : _____

Etes-vous inscrit(e) ou avez-vous été inscrit(e) à un autre organisme ?

oui à la Caf MSA Autre non

dans le département ____

► Votre Conjoint, concubin(e) ou pacsé(e)

Madame Monsieur Mademoiselle
Son nom de naissance : _____
Son nom d'époux(se) : _____
Ses prénoms : _____
Sa date de naissance : ____ ____ ____ ____
Son pays de naissance : _____
Commune : _____ Département : ____
Sa nationalité :
 Française EEE* ou Suisse Autre

* Voir liste des pays en dernière page

Sa date d'entrée en France si il(elle) résidait à l'étranger

____ ____ ____ ____

Son numéro de sécurité sociale :

____ ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____

Est-il(elle) inscrit(e) à la Caf/MSA de son département de résidence ?

oui non

Son n° allocataire : _____

Est-il(elle) inscrit(e) ou a-t-il(elle) été inscrit(e) à un autre organisme ?

oui à la Caf MSA Autre non

dans le département ____

► Votre adresse complète

N° _____ Rue : _____

Complément d'adresse (lieu-dit, résidence, bâtiment...) : _____

Code postal : ____ ____ ____ ____ Commune : _____

Tél.* : domicile ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____ autre* (travail ou portable) ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____

Adresse électronique* : _____

* La Caf/MSA pourra l'utiliser pour vous contacter (ces informations resteront confidentielles).

Vous résidez à cette adresse depuis le : ____ ____ ____ ____

Si vous avez élu domicile auprès d'un organisme (centre communal d'action sociale, association, organisme agréé), précisez lequel : _____

Si votre conjoint(e), concubin(e) ou pacsé(e) a une adresse différente, précisez laquelle :

N° _____ Rue : _____

Complément d'adresse (lieu-dit, résidence, bâtiment...) : _____

Code postal : ____ ____ ____ ____ Commune : _____ Pays : _____

► Votre logement

- Vous êtes locataire, colocataire, sous-locataire
 Vous payez une participation pour votre logement (camping, caravane, hébergement payant...)
 Vous remboursez un prêt immobilier Vous êtes propriétaire et vous ne remboursez pas de prêt immobilier
 Vous êtes logé(e) gratuitement chez : un parent un enfant autres
 Vous êtes dans un autre cas. Précisez lequel : _____

01/2011

Emplacement réservé

NE PAS REMPLIR

Date de la demande

N° de demande ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____ Service instructeur N° ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____ ____

DRSA

Page 1/5

IDX P 1173005 Z

2 Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

► Votre situation familiale

- Vous vivez en couple
- Vous êtes mariés depuis le
 - Vous êtes pacsés depuis le
 - Vous vivez en couple sans être mariés et sans être pacsés depuis le
 - Vous avez repris une vie commune depuis le
- Vous vivez seul(e)
- Vous êtes séparé(e) de fait* depuis le
 - Vous êtes séparé(e) légalement depuis le
 - Vous êtes divorcé(e) depuis le
 - Vous êtes veuf(ve) depuis le
 - Vous avez rompu votre vie en concubinage depuis le
 - Vous avez toujours vécu seul(e) et vous êtes célibataire

* Une séparation de fait est une séparation du couple sans intervention du juge

Attendez-vous un enfant ? oui non

► Enfants et autres personnes de moins de 25 ans vivant à votre foyer

Nom et prénom(s)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Lien de parenté	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Date et lieu de naissance	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Nationalité	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
N° de Sécurité sociale	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Date d'arrivée au foyer	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Situation*	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

* scolarisé, apprenti, salarié, en formation professionnelle, demandeur d'emploi, en chômage indemnisé, sans activité, autre.

► Vos droits à pension alimentaire

- Vous êtes marié(e) et vous ne vivez plus avec votre conjoint(e)
Avez-vous demandé une pension alimentaire pour vous-même ? oui non
- Vous avez un ou des enfants à charge et vous ne vivez pas avec son autre parent
- . Recevez-vous l'allocation de soutien familial ? oui non
 - . Avez-vous un jugement fixant la pension alimentaire ? oui non
 - . Recevez-vous une pension alimentaire ? oui non
 - . Avez-vous demandé une pension alimentaire auprès d'un juge ou d'un médiateur ? oui non
- Si non, vous devez engager une action envers le(s) parent(s) pour obtenir la fixation ou le versement d'une pension alimentaire pour chaque enfant concerné.
Si vous souhaitez être dispensé(e) de cette démarche précisez le motif :
- Vous êtes célibataire et vivez seul(e) sans enfant, le président du conseil général peut, dans certaines situations exceptionnelles, vous demander, sur le fondement des articles 203 et 371-2 du code civil (obligation d'entretien des parents vis-à-vis de leurs enfants) de faire valoir vos droits à pension alimentaire vis-à-vis de vos parents. Si tel était le cas, vous pourriez demander à être dispensé de ces démarches.
Percevez-vous déjà une pension alimentaire ? oui non
Si le président du conseil général vous demande de faire valoir ce droit et que vous souhaitez en être dispensé(e), précisez le motif :

 Attention, la dispense n'est pas accordée automatiquement : si nécessaire, expliquez les raisons de cette demande dans une lettre.

Emplacement réservé

NE PAS REMPLIR

3 Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

► Votre situation professionnelle actuelle

	Vous-même	Votre conjoint(e), concubin(e) ou pacsé(e)
■ Sans activité professionnelle	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
Avez-vous cessé volontairement votre activité ?	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
■ Salarié(e)	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
Type de contrat	<input type="checkbox"/> CDI <input type="checkbox"/> CDD <input type="checkbox"/> Intérim	<input type="checkbox"/> CDI <input type="checkbox"/> CDD <input type="checkbox"/> Intérim
Si contrat aidé précisez s'il s'agit de	<input type="checkbox"/> Cirma/Cav/Contrat unique d'insertion <input type="checkbox"/> Autre (Cec, Cie, Cae, Cia ...)	<input type="checkbox"/> Cirma/Cav/Contrat unique d'insertion <input type="checkbox"/> Autre (Cec, Cie, Cae, Cia ...)
■ Contrat en alternance (<i>apprenti, contrat de professionnalisation</i>)	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
■ Travailleur(se) saisonnier(ère)	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
■ Stagiaire de la formation professionnelle	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
Etes-vous rémunéré(e) ?	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
Si vous êtes dans l'une des situations ci-dessus, indiquez le nom, adresse et n° de téléphone de votre(vos) employeur(s) et/ou organisme de formation :	_____	_____
Votre employeur cotise	<input type="checkbox"/> à l'Urssaf <input type="checkbox"/> à la MSA <input type="checkbox"/> ou Cgss	<input type="checkbox"/> à l'Urssaf <input type="checkbox"/> à la MSA <input type="checkbox"/> ou Cgss
N° de Siret de l'entreprise	_____	_____
■ Travailleur indépendant ou employeur, y compris exploitant agricole	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
Indiquez où vous êtes affilié (<i>Urssaf, MSA, Rsi, Cgss</i>) :	_____	_____
■ Conjoint d'un travailleur indépendant	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
Précisez si vous êtes conjoint collaborateur, salarié, associé	_____	_____
Indiquez où vous êtes affilié :	_____	_____
■ Gérant salarié	<input type="checkbox"/> depuis le : _____	<input type="checkbox"/> depuis le : _____
Indiquez où vous êtes affilié :	_____	_____
■ Etes-vous inscrit comme demandeur d'emploi ?	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
Si oui, précisez	depuis le _____	depuis le _____
Etes-vous indemnisé(e) ?	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
Si oui, précisez	depuis le _____	depuis le _____
■ Etudiant(e), élève	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
■ Retraité(e), pensionné(e) y compris reversion	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
■ Avez-vous une pension du régime agricole ?	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non
■ Situation particulière : (<i>en congé maladie, maternité ou paternité, en congé parental, sabbatique, sans solde, ou en disponibilité, en détention ou hospitalisé...</i>)	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
Précisez laquelle :	_____	_____
■ Vous avez demandé une pension ou une allocation	<input type="checkbox"/> depuis le _____	<input type="checkbox"/> depuis le _____
Précisez laquelle :	_____	_____
(<i>retraite, invalidité, reversion, rente accident du travail, allocation veuvage...</i>)	_____	_____

Emplacement réservé

NE PAS REMPLIR

4 Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

► Vos ressources des 3 derniers mois pour le calcul de vos droits Rsa

Par exemple, si vous faites une demande en juin, indiquez les ressources perçues pour les mois de mars, avril et mai.

N'indiquez pas les prestations familiales versées par la Caf ou la MSA, la prime de retour à l'emploi, l'aide personnalisée de retour à l'emploi.

Indiquez toutes les ressources réellement reçues chaque mois (par exemple, pour le mois de mars vous devez déclarer le montant de la pension alimentaire reçue en mars et le salaire net de février payé début mars). **Attention, vos déclarations seront systématiquement vérifiées l'année suivante auprès du service des impôts.** Déclarez les revenus perçus à l'étranger même non imposables en France.

	Vous-même			Votre conjoint(e), concubin(e) ou pacsé(e)		
	1 ^{er} mois	2 ^{ème} mois	3 ^{ème} mois	1 ^{er} mois	2 ^{ème} mois	3 ^{ème} mois
■ Aucune ressource (pour chaque mois concerné cochez la case)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
■ Revenus salariés nets perçus avant saisies ou retenues y compris Cec, Cae, Cie, Cia						
■ Revenus de Cirma ou Cav, Cui						
■ Revenus de stage de formation professionnelle						
Pour les 3 catégories ci-dessus, précisez le nombre d'heures de travail pour chaque mois	H	H	H	H	H	H
■ Revenus exceptionnels (primes, rappels de salaire, d'indemnités de sécurité sociale...)						
■ Revenus non salariés						
■ Pensions alimentaires reçues						
Précisez qui vous verse cette pension (parents, amis, ex-conjoint...)						
■ Autres pensions, rentes, retraites imposables ou non						
■ Indemnités de chômage (avant retenue, saisie)						
■ Indemnités de chômage partiel (avant retenue, saisie)						
■ Allocation de veuvage						
■ Indemnités journalières de maternité, paternité, adoption						
■ Autres indemnités journalières de sécurité sociale						
■ Revenu supplémentaire temporaire d'activité (Rsta)*						
■ Aides et secours financiers réguliers						
Précisez qui vous verse cette aide (parents, amis, ex-conjoint, associations...)						
■ Autres ressources (location de biens immobiliers, revenus de capitaux placés, etc.)						
Précisez le(s)quel(s) :						
■ Déclarez le montant de l'argent placé (plan d'épargne logement...) ou de votre épargne disponible (comptes, livrets bancaires - ex : livret A...)						
■ Vous êtes propriétaire d'un terrain, d'une maison ou d'un logement qui n'est pas loué, autre que votre résidence principale, (cochez la case)		<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	
Si vous ou votre conjoint ne percevez plus l'une des ressources déclarées ci-dessus, ni aucune ressource qui les remplace, précisez le(s)quel(s) et depuis quelle date :						

* Si vous demandez et obtenez le Rsa, vous et les membres de votre foyer ne pourrez plus demander le Rsta.

Emplacement réservé

NE PAS REMPLIR

5 Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

	Enfant ou personne de moins de 25 ans			Enfant ou personne de moins de 25 ans		
	Nom :			Nom :		
	Prénom :			Prénom :		
	1 ^{er} mois	2 ^{ème} mois	3 ^{ème} mois	1 ^{er} mois	2 ^{ème} mois	3 ^{ème} mois
<input type="checkbox"/> Aucune ressource (pour chaque mois concerné cochez la case)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Revenus salariés nets perçus avant saisies ou retenues y compris Cec, Caé, Cie, Cia						
<input type="checkbox"/> Revenus de Cirma ou Cav, Cui						
<input type="checkbox"/> Revenus de stages de formation professionnelle						
Pour les 3 catégories ci-dessus, précisez le nombre d'heures de travail pour chaque mois	H	H	H	H	H	H
<input type="checkbox"/> Revenus exceptionnels (primes, rappels de salaire, d'indemnités de sécurité sociale...)						
<input type="checkbox"/> Revenus non salariés						
<input type="checkbox"/> Pensions alimentaires reçues						
Précisez qui lui verse cette pension (parents, amis, ex-conjoint...)						
<input type="checkbox"/> Autres pensions, rentes, retraites imposables ou non						
<input type="checkbox"/> Indemnités de chômage (avant retenue, saisie)						
<input type="checkbox"/> Indemnités de chômage partiel (avant retenue, saisie)						
<input type="checkbox"/> Allocation de veuvage						
<input type="checkbox"/> Indemnités journalières de maternité, paternité, adoption						
<input type="checkbox"/> Autres indemnités journalières de sécurité sociale						
<input type="checkbox"/> Revenu supplémentaire temporaire d'activité (Rsta)						
<input type="checkbox"/> Aides et secours financiers réguliers						
Précisez qui lui verse cette aide (parents, amis, ex-conjoint, associations...)						
<input type="checkbox"/> Autres ressources (location de biens immobiliers, revenus de capitaux placés, etc.)						
Précisez le(s)quel(s) :						
<input type="checkbox"/> Déclarez le montant de l'argent placé (plan d'épargne logement...) ou de son épargne disponible (comptes, livrets bancaires - ex : livret A...)						
<input type="checkbox"/> Propriétaire d'un terrain, d'une maison ou d'un logement qui n'est pas loué, autre que votre résidence principale, (cochez la case)		<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	
Si l'un des enfants ou personnes de moins de 25 ans ne perçoit plus l'une des ressources déclarées ci-dessus, ni aucune ressource qui les remplace précisez le(s)quel(s) et depuis quelle date :						

Déclaration sur l'honneur : Je certifie sur l'honneur que les renseignements fournis dans cette déclaration sont exacts. Je m'engage à signaler tout changement qui les modifierait. Je prends connaissance que cette déclaration peut faire l'objet d'un contrôle du président du conseil général, des organismes chargés du service du Rsa, du Pôle emploi, du service des impôts et de l'Agence des services et des paiements (Asp) ; qu'à la demande de la Caf/MSA je devrai justifier de mon activité (bulletin(s) de salaire...) et de celle de tout enfant ou autre personne vivant au foyer. Je prends connaissance que si je bénéficie du Rsa, des informations seront transmises à la Cgss pour mettre fin aux droits Rsta de l'ensemble de mon foyer. Je prends connaissance que si je bénéficie du Rsa je peux être tenu, ainsi que mon conjoint, concubin ou partenaire de pacs, de rechercher un emploi, de créer ma propre activité ou d'engager toute action en vue d'une meilleure insertion sociale ou professionnelle.

A _____, le _____

Signature obligatoire du demandeur ou de son représentant

Nom et/ou cachet du service instructeur

La loi punit quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations (Articles L.262-50 à L.262-53 du code de l'action sociale et des familles - Article 441-1 du code pénal). L'exactitude de vos déclarations peut être vérifiée, notamment par un agent de contrôle assermenté de la Caf/MSA ou directement auprès des organismes ou services cités ci-dessus (Article L.114-19 du Code de la sécurité sociale). La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, s'applique aux réponses faites sur ce formulaire. Elle garantit un droit d'accès et de rectification pour les données vous concernant auprès de la Caf/MSA qui a traité votre demande.

Emplacement réservé

NE PAS REMPLIR

Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

	Vous-même	Conjoint(e) concubin(e) pacsé(e)	Enfant/autre personne vivant au foyer	Pièces à joindre si vous ne les avez pas déjà fournies, pour chaque membre de la famille indiqué par une croix
Etat civil				
De nationalité : - française ou ressortissant de l'EEE* ou suisse	X	X	X - né en France	La photocopie lisible d'un des documents suivants : carte nationale d'identité ou livret de famille ou passport ou extrait d'acte de naissance ou carte d'ancien combattant ou carte d'invalidité
- étrangère hors EEE	X	X	- âgé de plus de 18 ans de nationalité étrangère et né à l'étranger	La photocopie lisible de son titre de séjour La photocopie lisible du titre de séjour en cours de validité Si votre titre est valable un an, joignez l'attestation de la préfecture indiquant que la personne est autorisée à travailler depuis 5 ans (ou à défaut ses titres de séjour couvrant cette période)
- réfugié ou apatride	X	X	X - âgé de moins de 18 ans de nationalité étrangère et né en France - âgé de moins de 18 ans de nationalité étrangère et né à l'étranger	Un extrait d'acte de naissance Le certificat de l'OFII (ex. Anaem) délivré dans le cadre du regroupement familial
- bénéficiaire de la protection subsidiaire	X	X		La photocopie lisible du titre de séjour en cours de validité ou le récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation de séjour portant la mention "reconnu réfugié ou admis au titre de l'asile" ou décision favorable de l'Ofpra ou de la Commission de recours des réfugiés
	X	X		L'attestation de l'Ofpra accordant le bénéfice de la protection subsidiaire accompagnée du récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation provisoire de séjour
Domicilié(e), auprès d'un organisme agréé	X			L'attestation de l'organisme
Situation professionnelle				
- travailleur non salarisé (<i>y compris exploitant agricole</i>)	X	X		Le formulaire de demande complémentaire pour les non-salariés
- pensionné, retraité	X	X		La photocopie lisible du dernier avis de paiement de la pension invalidité, rente accident du travail ou pension vieillesse
- travailleur saisonnier	X	X		La déclaration de revenus de l'année civile précédant la demande
Propriétaire d'un terrain ou logement non loué autre que l'habitation principale	X	X	X	La photocopie lisible du dernier avis de la taxe d'habitation ou de la taxe foncière
Age	X Agé de 18 à 24 ans	X Agé de 18 à 24 ans		Le formulaire complémentaire pour les jeunes de - 25 ans
Attente d'un enfant	X	X		La déclaration de grossesse établie par le médecin
Paiement du Rsa	X	X		Un relevé d'identité postal ou d'épargne ou bancaire

* Les pays de l'Espace économique européen : Allemagne Autriche Belgique Bulgarie Chypre Danemark Espagne
Estonie Finlande Grèce Hongrie Irlande Islande Italie Lettonie Liechtenstein Lituanie Luxembourg Malte Norvège Pays
Bas Pologne Portugal République Tchèque Roumanie Royaume-Uni Slovaquie Slovénie Suède.

6 - Les tableaux récapitulatifs des différentes formes de non-recours

	Un non-recours émanant de l'offre
Non-recours par méconnaissance	<p>Méconnaissance du RSA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tactiques individuelles pour se préserver <i>par crainte d'effets induits</i> <ul style="list-style-type: none"> o Peur de perdre d'autres droits (PPE, cotisation retraite, exemption d'impôts...) - Perception de son éligibilité en comparaison avec des situations de proches <ul style="list-style-type: none"> o Toutes les personnes au RSA ne sont pas soumises aux même contraintes et règles de fonctionnement (les procédures de demande de RSA, les conditions d'attribution) o Non identification au public cible - Difficulté d'identification du fait du syncrétisme de la prestation <ul style="list-style-type: none"> o Nouvelle catégorie sociale hétérogène o Différentes philosophies de prestation (API, RMI, intéressement, PPE)
Non-recours par complication	<ul style="list-style-type: none"> - Instabilité du système face aux situations de précarité de l'emploi des revenus <ul style="list-style-type: none"> o Beaucoup de démarches administratives même si l'on souhaite en bénéficier o Obligation de refaire la demande régulièrement o Fluctuation des montants RSA en fonction de l'activité (ne pas pouvoir compter sur un montant fixe) <ul style="list-style-type: none"> o Une perte de droit ou un non-droit une fois poussent à ne plus demander - Structuration et fonctionnement de la demande frein au recours au droit <ul style="list-style-type: none"> o Formulaire de demande de RSA très complexe donc non-recours par découragement o Complexité du dispositif, du droit et des démarches à entreprendre
Non-recours volontaire	<ul style="list-style-type: none"> - Peur ou refus de la stigmatisation <ul style="list-style-type: none"> o Liée au RMI o Refus d'être étiqueté « travailleurs pauvres » - Choix rationnel calcul coût / avantage <ul style="list-style-type: none"> o Faibles montants par rapport à l'effort de la demande)

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Accès au RSA si compliqué, le résultat si modeste et aléatoire, que la démarche n'en vaut pas le coût ○ Volonté de ne pas entrer dans une course à la demande de RSA car trop complexe et contraignante - Non adhésion au RSA activité (barrières psychologiques et idéologiques) <ul style="list-style-type: none"> ○ Désaccord sur le fonctionnement des politiques sociales et d'emploi et sur la prestation ○ Faible intérêt pour le RSA <ul style="list-style-type: none"> ▪ Critique de l'offre portant aussi bien sur son intérêt et son utilité (inadaptation aux besoins) ▪ Critique de l'offre pour l'image qu'elle véhicule ou les normes qu'elle impose ○ Formulaire de demande de RSA rédhibitoire voire intrusif donc non-recours pas principe ○ Sentiment d'illégitimité <ul style="list-style-type: none"> ▪ Des normes personnelles et morales par souci de juste consommation « <i>laisser ces aides à des personnes qui en ont le plus besoin</i> » ▪ Culpabilisation ou manque de légitimité ▪ Formes de distanciations ▪ Un refus de se considérer « travailleurs pauvres » ○ La menace du stéréotype <ul style="list-style-type: none"> ▪ critiques concernant le fonctionnement du RSA et des dispositifs sociaux en général ▪ invoquant des abus de « <i>profiteurs</i> » et réfractaires aux « <i>formes d'assistanat</i> »
--	---

	Un non-recours émanant de l'institution
Non-recours par méconnaissance	<ul style="list-style-type: none"> - Situation de la Caf au moment du lancement du RSA <ul style="list-style-type: none"> o RMI, expérimentation du RSA,... o Etat de la charge de travail et de la qualité de service o Situation socioéconomique du territoire <ul style="list-style-type: none"> ▪ Développement de l'action sociale sur les territoires ▪ Souci de proximité et pertinence d'action facilitant plus ou moins la connaissance du RSA ▪ Existence de réseaux de sociabilité o Ampleur et richesse du partenariat permettant d'accéder à l'information sur le RSA activité <ul style="list-style-type: none"> ▪ logique inter institutionnelle d'accès au droit - Campagne de communication insuffisante (mauvaise compréhension du RSA et non identification) <ul style="list-style-type: none"> o Campagne sur la bascule RMI-API vers le RSA : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Confusion RMI-RSA ▪ Confusion avec le PSA ▪ Campagne plus orientée indication technique d'accession au RSA et non pas explication de son principe de fonctionnement o Campagne de communication locale plus ou moins riche relayant, anticipant ou complétant la communication nationale o Campagne de communication nationale sur le RSA activité jamais lancée ou proposée aux Caf o Utilisation du terme « travailleur pauvre » : non identification - Initiatives pro-actives de recherche de bénéficiaires potentiels plus ou moins investies <ul style="list-style-type: none"> o Actions ciblées de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA activité (de plus ou moins grande ampleur) o Initiatives diverses plus ou moins ambitieuses o démarche pro-active de détection des bénéficiaires potentiels de RSA activité à l'occasion de visites aux guichets (sensibilité à l'accès au droit) o démarche proactive de recherche de nouveaux partenariats
Non-recours par complication	<ul style="list-style-type: none"> - Services de la Caf favorisant plus ou moins l'accès au droit <ul style="list-style-type: none"> o Qualité du service <ul style="list-style-type: none"> ▪ Complexité d'utilisation du test d'éligibilité

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proximité des points d'accueil Caf ▪ Difficultés de joindre la Caf par téléphone ▪ Horaires d'ouverture ▪ Fermetures des points d'accueil pour traiter les demandes ▪ Sensibilité et disponibilité du personnel de la Caf concernant l'accès au droit ○ Orientations politiques déployées pour l'accès au droit <ul style="list-style-type: none"> ▪ Démarche pro-active de recherche de bénéficiaires potentiels simplifiant le recours ▪ Déploiement de l'action sociale sur les territoires - Campagne de communication <ul style="list-style-type: none"> ○ Différents émetteurs communiquent : brouillage de l'information ○ Difficile différenciation RSA socle et activité sur leur mode de fonctionnement
<p>Non-recours volontaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Communication générant des représentations négatives du RSA et un rejet <ul style="list-style-type: none"> ○ Communication sur la bascule RMI-API vers le RSA : reprise directe de la stigmatisation du RMI vers le RSA ○ Utilisation du terme travailleur pauvre : stigmatisant dévalorisant ○ Campagne de communication grand public de lutte contre la fraude - Développement de l'action sociale sur les territoires <ul style="list-style-type: none"> ○ favorise ou freine l'acceptation sociale du RSA

	Un non-recours émanant de l'individu
Non-recours par méconnaissance	<p>Méconnaissance du RSA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ignorance de l'existence du RSA - Méconnaissance du volet activité, assimilation du RSA au RMI - Mauvaise compréhension du dispositif : connaissance floue, approximative voire erronée <ul style="list-style-type: none"> o Méconnaissance de l'existence ou incompréhension du fonctionnement du test d'éligibilité o Méconnaissance des critères d'éligibilité de la situation familiale o Peur de perdre des droits : aides au logement, PPE, exonération d'impôt, non cotisation pour la retraite... <p>Non identification au public cible</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non identification à la dénomination « travailleur pauvre » <ul style="list-style-type: none"> o Je travaille (association du RSA au RMI, barrière psychologique) o J'ai des revenus corrects (salaire subjectif, sous-estiment leur éligibilité, autocensure) Je ne me sens pas concerné
Non-recours par complication	<ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise image ou manque de confiance en l'institution et sa qualité de service <ul style="list-style-type: none"> o relation ou passif critique avec l'institution o résignation, lassitude, négligence - Manque de confiance en soi <ul style="list-style-type: none"> o non demande par dénigrement de ses propres capacités, découragement (capacités linguistiques et administratives) o fracture numérique - Manque de confiance en l'offre <ul style="list-style-type: none"> o Contrainte de faire la demande, o Penser à envoyer la DTR (pour les populations qui ne sont pas habituées) o Devoir éventuellement réitérer la demande de RSA tous les quatre mois - Dossier de demande de RSA comme frein au recours au droit <ul style="list-style-type: none"> o Complexité d'élaboration du dossier (sans assurance d'ouverture de droit et montant) o Demande intrusive - Situation particulière, complexe ou transitoire induisant beaucoup de démarches (Obstacles pratiques, juridiques ou

	<ul style="list-style-type: none"> réglementaires) <ul style="list-style-type: none"> o Changement de logement, de situation familiale ou professionnelle, de ressources o Situation de forte précarité sociale ou professionnelle (exemple : travail intérimaire) o Pour les travailleurs indépendants ou auto-entrepreneur, difficulté à se rendre sur les points d'accueil de la Caf, démarche contraignante (pas de test d'éligibilité) o Penser à refaire le test d'éligibilité régulièrement o Obstacles pratiques, juridiques ou réglementaires - Population en activité <ul style="list-style-type: none"> o Contraintes de temps o Contraintes d'ouverture des points d'accueil de la Caf o Contraintes géographiques
Non-recours volontaire	<ul style="list-style-type: none"> - Représentation négative de l'offre : (barrières psychologiques) <ul style="list-style-type: none"> o Processus de reconnaissance sociale méprisant violence symbolique o Stigmatisation sociale de l'offre au regard de la représentation de soi o Formes de distanciations voire un refus de se considérer « travailleurs pauvres » - Non adhésion au RSA activité (barrières psychologiques et idéologiques) <ul style="list-style-type: none"> o Critique sur le principe de la mesure <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sur l'assistantat : « il y en a qui en profitent » (jugement moral) ▪ Sur la fraude : « peur de mal remplir les papiers » (alimentation de craintes) ▪ Sur la politique de responsabilisation individuelle et la criminalisation des pauvres o Critique sur les effets de la mesure « cela ne change pas grand-chose » - Calcul coût / avantage <ul style="list-style-type: none"> o Effort de faire la demande, d'être maintenu dans le dispositif, voir stigmatisé au regard du montant de RSA qui est proposé - Culpabilisation ou manque de légitimité face au RSA activité <ul style="list-style-type: none"> o « D'autres en ont plus besoin que moi » o Obstacles moraux

