



Le non-recours au Revenu de solidarité active (RSA) et à l'Allocation pour adulte handicapé (AAH)

Focus de la PFoss n°11
Septembre 2016

En matière de non-recours aux aides sociales, les chiffres pèsent particulièrement lourd : alors que la fraude sociale est estimée à environ 4 milliards d'euros chaque année, ce sont dans les mêmes temps 5,3 milliards d'euros pour le seul Revenu de solidarité active (RSA) qui ne sont pas versés. « Il y a dans notre pays non pas des excès de fraude, mais des excès de non-recours » a reconnu fin 2012 la ministre des Affaires Sociales, Marisol Touraine, lors de la préparation du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, s'engageant à apporter des réponses à cette situation.

Mise en application en janvier 2016, la prime d'activité doit répondre aux échecs, en termes de couverture de la population, de la prime pour l'emploi et du RSA activité. Fin mars 2016, au niveau national, le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité s'élevait à un peu plus de 2 millions, soit 92 % des effectifs cumulés prévus sur l'année. Pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité avoisine les 290 000.

Fin 2013, l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) est considérée, après le RSA, comme le deuxième minimum social en nombre d'allocataires : en France, 1,02 million de personnes bénéficient de cette allocation destinées à des adultes handicapés aux revenus modestes et ce nombre ne cesse d'augmenter depuis la création de l'allocation.

Le non-recours au RSA activité

Le revenu de solidarité active (RSA) activité, mis en place en 2009, est l'un des rares dispositifs pour lequel une évaluation récente du non-recours a été effectuée auprès de 15 000 ménages à bas revenus. Si le passage du RMI et de l'API au RSA dans ses volets socle et majoré s'est bien déroulé, observant une très légère augmentation du nombre d'allocataires, le volet activité, lui, fait l'objet d'une montée en charge lente soulevant de nombreuses interrogations. Fin 2010, le taux de non-recours pour le RSA socle était estimé à 35 % contre 68 % pour le RSA activité. Les montants mensuels non perçus sont de l'ordre de 408 € pour le RSA socle et 134 € pour le RSA activité.

Selon les estimations de la Cnaf avant la mise en place officielle du RSA en 2009, la Caf du Puy-de-Dôme devait s'attendre à traiter environ 19 180 dossiers de bénéficiaires du RSA activité seul dont environ 9 595 étaient connus de la Caf au titre d'une autre prestation et 9 585 non connus des services de la Caf. En décembre 2009, on comptait 3 949 bénéficiaires du RSA activité seul, soit un taux de montée en charge de 20,6 % par rapport aux prévisions initiales. En décembre 2014, le nombre de bénéficiaires du RSA activité seul s'élève à 5 260, soit une progression de 32,5 % depuis 2009 mais qui ne représente que 27,5 % du volume estimé en 2009.

• Non-connaissance du dispositif

Une des premières causes du non-recours au RSA est la méconnaissance du dispositif par manque d'information ou du fait de l'éloignement des réseaux sociaux ou par manque de temps pour se renseigner. La communication sur le dispositif n'a pas, semble-t-il, été suffisante pour que le grand public puisse bien comprendre le RSA ; il était difficile de s'adresser à un public parfois non connu des Caf et particulièrement hétérogène regroupant des personnes en situation d'extrême précarité, des personnes en recherche d'emploi, des familles monoparentales pour lesquelles la recherche d'un emploi est conditionné par un accompagnement pour la garde des enfants, des personnes en activité professionnelle totale ou partielle, précaire ou stable. Cette mauvaise connaissance du dispositif peut s'expliquer par la prédominance de la télévision ou de la radio comme sources principales d'information sur le RSA loin devant les administrations ou les associations.

Une multiplicité d'acteurs institutionnels ont communiqué sur le RSA, la compréhension du dispositif a pu en être brouillée, rendant difficile l'identification de l'interlocuteur ou de l'instructeur. En outre, 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. En analysant les caractéristiques des populations, on remarque que certaines catégories de bénéficiaires potentiels sont sous-représentées : couples avec ou sans enfants

Encadré 1 - Prime d'activité

La prime d'activité est destinée aux travailleurs modestes, salariés ou travailleurs indépendants, exerçant une activité professionnelle (à temps plein ou à temps partiel) et dont les revenus (ou le chiffre d'affaire) ne dépassent pas certains plafonds.

Pour un célibataire sans enfant, ce plafond est fixé à 1,3 Smic, soit environ 1 500 euros net par mois.

Les jeunes actifs ayant entre 18 et 25 ans, qui n'étaient pas éligibles au RSA activité à moins d'être parent isolé ou de justifier d'une durée d'activité professionnelle minimale, pourront toucher la prime d'activité s'ils remplissent les conditions applicables.

et personnes isolées. Le taux de non-recours progresse avec l'âge ; par ailleurs, les non-recourants sont généralement plus proches de l'emploi, plus diplômés et sont sujets de ce fait à plus d'entrées et de sorties du dispositif.

• Absence de sentiment d'éligibilité

Les bénéficiaires potentiels n'ont pas conscience de faire partie du public cible et de pouvoir bénéficier du RSA activité, pensant que cette prestation est destinée à des personnes sans emploi, ou ne s'identifiant pas comme des travailleurs pauvres. Des personnes appartenant à une catégorie professionnelle particulière (artisans, auto-entrepreneurs, contrats aidés) pensent ne pas être éligibles. Peu d'allocataires ont connaissance de la prise en compte de la composition familiale dans le calcul des droits.

• Difficultés et manque de disponibilité pour effectuer les démarches

Une autre explication réside dans la complication : les bénéficiaires potentiels renoncent devant la complexité de l'élaboration du dossier, sans avoir l'assurance d'ouverture de droits ou de percevoir un montant d'allocation jugé « décent ». Par ailleurs, des personnes disent faire face à des changements fréquents de situations familiales, de ressources ou de situations professionnelles. Elles peuvent craindre que l'instabilité de leur situation n'induisse des démarches répétitives, notamment en fonction du principe de radiation du dossier au bout de trois mois de non droit qui oblige à refaire la demande régulièrement. La fluctuation des montants en fonction de l'activité, ne pas pouvoir compter sur un montant fixe, les pertes temporaires de droit engendrent aussi l'incompréhension, la lassitude, la négligence. Enfin la demande pose des questions qui peuvent paraître intrusives et susciter des réticences.

Souvent le RSA est assimilé au RMI avec les mêmes droits et devoirs qui incombaient à l'obtention de la prestation. Par crainte des indus et des contraintes, de nombreuses personnes renoncent.

• Peur de la stigmatisation, craintes ou réticences vis-à-vis des systèmes d'aide

Parfois ce sont des barrières psychologiques et idéologiques qui s'opposent à la perception de l'allocation : le refus d'être



Partenaires de la PFoss Auvergne-Rhône-Alpes : services de l'État (DDCS, DDCSPP, Direccte, DRDJSCS, Dreal, Insee, Rectorats), établissements publics (ARS, Pôle emploi), collectivités territoriales (Conseil régional, conseils départementaux, mairies), organismes de protection sociale (Caf, Carsat, DRSM, MSA), associations (Creai, Fnars, Mrie, Odenore, ORS, Udaf, Uriopss...), agences d'urbanisme, CCAS, centres de ressources...

stigmatisé, la peur d'être étiqueté « travailleur pauvre » et de ses conséquences sur l'image de soi, le regard des autres, la dénonciation d'une forme d'assistanat en lien avec ses propres normes personnelles et morales. Ce non-recours « volontaire » implique qu'il y aura toujours un nombre quasi incompressible de bénéficiaires potentiels qui ne feront jamais la demande.

• Analyse du point de vue des organismes versant la prestation

Ces organismes peuvent faire preuve d'un défaut d'information ou d'attitudes plus ou moins actives de recherches de bénéficiaires potentiels. Certaines Caf ont entrepris de développer de nouvelles relations partenariales pour cibler les bénéficiaires potentiels du RSA activité seul non connus : ce type de collaboration a été prévu avec des organismes comme Pôle Emploi, la CPam, l'Urssaf, mais aussi des établissements privés comme les agences de travail temporaire, les services du personnel de grandes entreprises ou de la grande distribution.

Encadré 2 - Droits et devoirs

Les allocataires et/ou conjoints soumis aux droits et devoirs sont ceux :

- dont le foyer a des ressources inférieures au montant forfaitaire, en d'autres termes les bénéficiaires qui ont un RSA financé en totalité ou pour partie par le département (RSA socle)
- dont les revenus d'activité, condition vérifiée au niveau de chaque membre concerné (allocataire ou conjoint), sont inférieurs à 500 €.

Le non-recours à l'AAH

Parmi les minima sociaux, l'AAH est spécifique parce qu'elle répond à deux besoins différents : un revenu de subsistance pour les personnes en situation de handicap qui sont dans l'incapacité de travailler et une compensation aux insuffisances des revenus du travail, ayant un rôle d'incitation à l'emploi et non de s'y substituer. En 2011, le nombre de personnes en situation de handicap est estimé en France entre 2 millions et 11,5 millions suivant les définitions retenues. Au sens strict, 2 millions de personnes déclarent détenir une reconnaissance administrative du handicap ; au sens large, 11,5 millions si l'on ajoute les personnes qui ressentent un handicap tel que défini par la Loi du 11 février 2005. Cette reconnaissance est attribuée par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui est amenée à prendre parfois des décisions de non-renouvellement des droits.

L'AAH est destinée aux personnes ayant un taux d'incapacité d'au moins 80 % ou un taux d'incapacité entre 50 et 80 % si la CDAPH reconnaît une restriction substantielle et durable dans l'accès à l'emploi. La circulaire interministérielle du 23 septembre 2005 explique que cette impossibilité de se procurer un emploi doit être exclusivement due à son handicap. Il n'existe pas de mesure récente du non-recours à l'AAH. Seul un chiffre relatif ancien a été réalisé par la Cnaf durant la convention d'objectifs et de gestion 2001-2004.

• Les ruptures de parcours, principaux facteurs de précarité

Depuis la réforme de l'AAH en août 2011, les risques de rupture de droits à l'AAH sont plus importants lorsque l'allocataire a dépassé le délai de renouvellement de la demande. Il est fréquent que les demandes de renouvellement soient déposées en retard, notamment de la part des personnes ayant un handicap psychique et pour qui la présence d'un tiers est indispensable.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) considère que la réduction du non-recours à l'AAH passe de manière concrète par un examen de toutes les prestations éligibles lors de l'étude du dossier de demande. Les prestations potentiellement offertes sont nombreuses : carte d'invalidité, carte de priorité, carte de stationnement, reconnaissance de la qualité

de travailleur handicapé, allocation adulte handicapé, prestation de compensation, orientation et formation professionnelle, orientation en établissements et services médico-sociaux, allocations compensatrices, complément de ressources. Or en moyenne, 2,5 prestations sont ouvertes à l'issue de l'instruction de la demande. La CNSA, qui estime ce niveau relativement faible, avance l'hypothèse que d'une part le demandeur ne formule pas bien ses besoins lors du remplissage de la demande, et que d'autre part, l'instruction par la MDPH ne serait pas suffisamment approfondie.

En cas de refus de droit à l'AAH, la personne se retrouve sans ressources et doit basculer vers le RSA. Les conséquences du refus de l'AAH et de basculement vers le RSA sont, outre les délais de latence, la perte de revenu brut d'environ 300 euros.

• L'après AAH : des situations fragiles, financièrement mais aussi psychologiquement

Les services de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et de la Direction de l'action sociale et territoriale de l'insertion du Conseil départemental du Puy-de-Dôme ont œuvré pour que les personnes, à qui il a été notifié un non-renouvellement, préservent tout de même des droits, notamment au RSA. Cependant, des informations statistiques ont montré que certaines personnes ne se tournaient pas vers le dispositif du RSA après un non-renouvellement de l'AAH.

L'étude portait sur 217 personnes dont le renouvellement de l'AAH a été refusé entre le dernier trimestre 2009 et le premier trimestre 2013 sur l'ensemble du département du Puy-de-Dôme. Sur les 217 personnes concernées, 96 bénéficient du RSA. Ainsi, 123 personnes ne sont enregistrées dans aucun dispositif. Le non-renouvellement de l'AAH est signe d'une insertion professionnelle possible mais incertaine ; les individus sont souvent peu diplômés, parfois déjà inactifs avant la reconnaissance du handicap et dans un contexte économique défavorable. Des personnes ne recourent pas au RSA car elles pensent qu'elles n'y ont pas droit, n'ayant jamais travaillé. D'autres sont découragées d'avance de remplir un nouveau dossier, par crainte d'avoir un refus. Les démarches nécessaires aux demandes d'aide constituent une charge importante pour ces personnes qui sont bien souvent en situation de fragilité ou de vulnérabilité. Enfin, certaines personnes ont du mal à faire appel à autrui, ayant l'impression que cela les met en position d'infériorité. Certaines personnes montrent un sentiment de frustration face au système, suite à la déception du non-renouvellement.

La Caf du Puy-de-Dôme lutte actuellement contre le non-recours par une procédure de maintien des droits, dans l'attente de fourniture des pièces justificatives nécessaires au renouvellement des droits pour des allocataires bénéficiaires de minima sociaux, en particulier l'AAH. Des permanences sociales sont également assurées dans les divers lieux d'implantation de la Caf : ainsi des rendez-vous des droits sont effectués par des travailleurs sociaux (information, compréhension des droits, conseil et orientation).

Références bibliographiques

- [1] Minima sociaux et prestations sociales - Édition 2015 - Ménages aux revenus modestes et redistribution, Drees, Collection études et statistiques, 2015
- [2] Domingo P, Pucci M, Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA « activité » seul, Economie et statistique n° 467-468, 2014
- [3] Rapport du gouvernement sur la pauvreté en France, Décembre 2012
- [4] Le non-recours au RSA activité, Dossier d'étude n°164, Cnaf, Juin 2013
- [5] Le non-recours, entre accès aux droits... et restriction des droits, Politique sociale et familiale n° 111, Cnaf, Mars 2013
- [6] Warin P, Le non-recours au RSA : des éléments de comparaison, Document de travail n°13, Odenore, Décembre 2011
- [7] Abrossimov C, Chérèque F, Les liens entre handicap et pauvreté : les difficultés dans l'accès aux droits et aux ressources, rapport IGAS, Novembre 2014
- [8] Bardot B, Garry A, Parcours des sortants du dispositif de l'Allocation Adulte Handicapé dans le département du Puy-de-Dôme, MDPH 63, Août 2013

Pilotage de la PFoss Auvergne-Rhône-Alpes



Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale Auvergne-Rhône-Alpes

Siège : 245 rue Garibaldi - 69422 Lyon Cedex 03 / Tel. 04 78 60 40 40
Site Clermont : Cité administrative, 2 rue Pélissier 63034 Clermont-Ferrand Cedex 1 / Tel. 04 73 34 91 91
Site Rhône : 33 rue Moncey, 69421 Lyon Cedex 03
<http://auvergne-rhone-alpes.drjcsjcs.gouv.fr/>

Animation de la PFoss Auvergne-Rhône-Alpes



Observatoire régional de la santé d'Auvergne

58 allée du pont de la Sarre - 63000 Clermont-Ferrand / Tel. 04 73 98 75 50
coordination.pfoss@orange.fr - www.ors-auvergne.org

Directeur de publication : Alain PARODI (DRDJSCS Auvergne-Rhône-Alpes)

Éditeur : Plate-forme de l'observation sanitaire et sociale Auvergne-Rhône-Alpes

Pilotage de l'étude : Marie-Bernadette BRIFFOND (Conseil départemental du Puy-de-Dôme) et Thibault MACIEJEWSKI (DRDJSCS)

Groupe de travail : Danièle ASPERT (Centre de référence sur l'illettrisme), David BARAGOIN (Conseil départemental de l'Allier), Gaëlle CAUVIN (Pôle emploi Auvergne), Sylvie MAQUINGHEN (ORS Auvergne), Corinne PRAZNOCZY (ORS Auvergne), Françoise SENTENAC (Caf du Puy-de-Dôme), Laure VAISSADE (ORS Auvergne)

Rédaction : Françoise SENTENAC et Aurélie BORDAS (Caf du Puy-de-Dôme)

Maquette : Laure VAISSADE (ORS Auvergne)

Document téléchargeable sur le site : www.pfoss-auvergne.fr

Contact : coordination.pfoss@orange.fr