

Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu n°2 – Collèges plénièrs du 9 juillet

Cycle 1 – Constats



9 juillet 2019

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
-----------------------	----------

INTRODUCTION	3
--------------------	---

QUI SONT LES MENAGES MODESTES EN FRANCE ?	4
--	----------

1. Comment mesure-t-on le niveau de vie des personnes en France ?	4
1.1. <i>Le recours à une échelle d'équivalence permet de comparer le niveau de vie des individus en tenant compte de la configuration familiale</i>	4
1.2. <i>La mesure du niveau de vie ne prend qu'imparfaitement en compte la question du logement</i>	5
2. Comment mesure-t-on la pauvreté en France ?	8
2.1. <i>La pauvreté monétaire</i>	8
2.2. <i>La pauvreté en conditions de vie</i>	10
2.3. <i>Les bénéficiaires de prestations de solidarité</i>	11

QU'EST-CE QUE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES DE SOLIDARITE ET QU'EN SAIT-ON ?	14
---	-----------

1. Qu'est-ce que le non-recours ?	14
1.1. <i>Les quatre principales formes de non-recours</i>	14
1.2. <i>Pourquoi la question du non-recours est essentielle ?</i>	15
1.3. <i>Sept Français sur dix considèrent qu'il existe un problème de non-recours</i>	15
2. Que sait-on du non-recours ?	16
2.1. <i>Sur son ampleur</i>	16
2.2. <i>Sur ses causes</i>	17
2.3. <i>Les méthodes utilisées pour mesurer le non-recours</i>	18
2.4. <i>Les travaux envisagés par la statistique publique pour mieux mesurer le non-recours</i>	19
3. Quelques références bibliographiques	19

Fruit de l'histoire de notre modèle social qui s'est constitué par ajouts successifs, notre système de solidarité comprend dix minima sociaux, couvrant au total 7 millions de personnes (les ayant-droit et leurs familles). Si on ajoute aux minima sociaux la prime d'activité et les aides personnelles au logement, il apparaît qu'une personne sur quatre résidant en France (soit plus de 15 millions de personnes) appartient à un ménage qui touche au moins l'une de ces prestations sociales de solidarité, sous condition de ressources. Celles-ci sont partiellement cumulables et ont chacune des règles différentes en matière d'éligibilité, de calcul et de prise en compte des ressources du ménage.

L'intrication de ces prestations génère parfois des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité, ainsi que des situations où l'intéressement au travail, c'est-à-dire le gain effectif de revenu pour les personnes qui retrouvent un emploi ou travaillent davantage, reste faible ou nul.

Créées pour répondre à des situations de précarité et de fragilité, les prestations sociales de solidarité constituent un filet de sécurité indispensable pour garantir un niveau de vie minimal à chacun. Pourtant, le manque de cohérence et de lisibilité du système génère du non-recours de la part de personnes qui ne comprennent pas leurs droits. En outre, il alimente un sentiment d'injustice, voire des soupçons d'abus de la part de certains bénéficiaires. Ces insuffisances minent la confiance de nos concitoyens dans notre système de solidarité.

*

*Lors des premières réunions des collèges « Associations », « Partenaires sociaux » et « Territoires » des 20 et 21 juin, une première mise de jeu a présenté **les caractéristiques et les limites de notre système actuel** de soutien au revenu des ménages modestes en France.*

*Cette seconde mise de jeu apporte des éléments de réponse à des questions complémentaires soulevées lors des premières réunions. Elles concernent la **mesure du niveau de vie et de la pauvreté**, la notion de **revenu décent** et l'état des connaissances en matière **de non-recours aux droits** aujourd'hui.*

QUI SONT LES MENAGES MODESTES EN FRANCE ?

1. Comment mesure-t-on le niveau de vie des personnes en France ?

Cette partie présente les méthodes actuellement mobilisées par la statistique publique pour définir de façon objective les niveaux de vie des individus vivant en France. Il s'agit là d'une question majeure concernant les travaux préparatoires à la création du revenu universel d'activité. Cette réforme exige en effet la création d'une prestation bâtie à partir d'une connaissance solide du niveau de vie des ménages afin de pouvoir lutter efficacement contre la pauvreté.

1.1. Le recours à une échelle d'équivalence permet de comparer le niveau de vie des individus en tenant compte de la configuration familiale

La comparaison des revenus ne suffit pas pour déterminer le niveau de vie des individus. En effet, chaque individu appartient à un ménage au sein duquel les ressources sont partagées, si bien que les revenus - comme les dépenses d'ailleurs - s'apprécient au niveau du ménage. La difficulté consiste donc à positionner les individus sur une échelle de niveau de vie commune à tous, alors même que ceux-ci vivent au sein de ménages de tailles et compositions différentes (nombre d'adultes, nombre et âge des enfants).

Le passage de la mesure du revenu d'un ménage à celle du niveau de vie des individus qui le compose suppose de disposer d'une « échelle d'équivalence ». Il s'agit d'un jeu de coefficients qui permet de rendre compte du fait que la mise en commun de certaines dépenses permet de réaliser des économies d'échelle et du fait que certaines dépenses varient avec l'âge (consommation inférieure pour un jeune enfant que pour un jeune adulte).

Ainsi, **le niveau de vie d'un ménage s'obtient en divisant son revenu disponible¹ par le nombre « d'unités de consommation » (UC) propre à sa configuration.**

Aujourd'hui, l'échelle d'équivalence utilisée par l'Insee pour calculer les niveaux de vie en France est l'échelle dite « modifiée de l'OCDE » : le premier adulte compte pour une unité de consommation (1 UC), chaque adulte supplémentaire compte pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans compte pour 0,3. Par exemple, si un ménage a un revenu disponible global de 3 000 € par mois et qu'il est composé d'un couple, d'un enfant de 15 ans et d'un enfant de 7 ans, alors le niveau de vie du ménage est de $3\,000 \text{ €} / (1 + 0,5 + 0,5 + 0,3) = 1\,304 \text{ €}$ par mois.

En pratique, plusieurs méthodes existent pour déterminer une échelle d'équivalence. Pour autant, quelle que soit la méthode retenue, celle-ci suppose toujours de prendre en compte l'ensemble des postes de consommation du ménage, en particulier le poste du logement, qui représente au sens large près du tiers des dépenses de consommation des ménages² et qui est particulièrement sujet aux économies d'échelle lorsque la taille du ménage augmente.

¹ Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Il s'agit du revenu dont le ménage dispose effectivement pour réaliser ses dépenses.

² Si l'on regroupe les dépenses de logement, chauffage, éclairage et équipement du logement (364 Md€ sur 1156 Md€ selon les tableaux de l'économie française, édition 2017 – on considère ici le total hors consommation de services individualisables fournis par les administrations publiques et autres institutions sans but lucratif).

En 2016, le niveau de vie moyen des individus s'établit à 1 965 € par mois en France métropolitaine. Le niveau de vie médian, c'est-à-dire celui qui sépare la population en deux, s'établit à 1 710 € par mois. Pour une famille composée d'un couple avec deux enfants de moins de quatorze ans, ce montant correspond à un revenu disponible de 3 591 € par mois.

Par configuration familiale, les niveaux de vie médians les plus faibles sont ceux des familles monoparentales (1 221 € par mois) et des personnes seules (1 541 € pour les moins de 65 ans, 1 595 € pour les plus de 65 ans) ; les plus élevés sont ceux des couples sans enfants (1 126 € pour ceux dont la personne de référence à moins de 65 ans ; 1 908 € pour les autres).

Au regard de la situation des individus vis-à-vis du marché du travail, le niveau de vie médian des chômeurs (1 173 €) est inférieur de 38 % à celui des personnes en emploi (1 893 €). Il est également inférieur de 29 % à celui des inactifs (1 658 €). En 2016, parmi les inactifs, ce sont les retraités qui ont le niveau de vie médian le plus élevé (1 793 €). Les autres inactifs (femmes au foyer, étudiants, personnes dans l'incapacité de travailler, etc.) ont un niveau de vie médian plus faible (1 285 €), inférieur de 28 % à celui des retraités.

1.2. La mesure du niveau de vie ne prend qu'imparfaitement en compte la question du logement

La situation des ménages propriétaires

La distribution des niveaux de vie qui fait référence dans le débat public et usuellement publiée par l'Insee (comme par l'ensemble des instituts statistiques européens), comporte une incohérence dans sa construction. Plus précisément, alors que le niveau de vie rapporte le revenu disponible au nombre d'unités de consommation, la mesure qui est faite au numérateur n'est pas cohérente d'un point de vue conceptuel avec celle faite au dénominateur.

En effet, au numérateur, la mesure du revenu ne tient pas compte que les propriétaires ont des dépenses de logement beaucoup plus faibles que les locataires, du fait qu'ils n'ont pas de loyer à payer. À l'inverse, l'échelle d'équivalence mobilisée au dénominateur tient compte – par construction - de leur consommation de service de logement, car les économies d'échelle qu'elle est censée capter pour permettre les comparaisons entre ménages de taille différente sont tout particulièrement prégnantes sur ce poste de consommation.

Cette mesure conduit alors à sous-estimer le niveau de vie des propriétaires par rapport à celui des locataires, car la consommation de service de logement des ménages propriétaires ne doit pas se mesurer à l'aune de leurs seules dépenses monétaires. C'est pourquoi il est nécessaire, dans l'optique de comparer au mieux leur situation en terme de niveau de vie avec celle de locataires, de rehausser leur revenu monétaire de la valeur du service de logement qu'ils consomment.

En pratique, ce service de logement peut être estimé grâce à des enquêtes auprès des ménages : compte tenu des caractéristiques du logement occupé par les personnes enquêtées d'une part, du loyer qu'elles payent lorsqu'elles sont locataires d'autre part, il est possible de modéliser la valeur du loyer en fonction de ces caractéristiques, puis d'imputer, pour les propriétaires occupants enquêtés, l'équivalent du loyer qu'ils paieraient pour habiter un logement comparable s'ils étaient locataires. Ce loyer imputé vient rehausser le revenu courant du ménage propriétaire.

Ainsi, il est préférable d'intégrer, dans la mesure du niveau de vie d'un ménage propriétaire du logement qu'il occupe, l'avantage qu'il tire du fait – en quelque sorte - de « produire » son propre

service de logement (dit « avantage propriétaire ») si l'on souhaite comparer au mieux ce niveau de vie avec celui d'un ménage locataire³.

La situation des ménages locataires du parc privé et du parc social

Pour être complète, la mise sur pied d'une échelle de niveau de vie unique, valable pour l'ensemble des individus, quelle que soit leur situation familiale et de logement peut également **tenir compte, dans le calcul du niveau de vie des ménages locataires dans le parc HLM, de l'aide en nature qui leur est fournie du fait qu'ils sont logés dans le parc HLM plutôt que dans le parc privé.**

En effet, le revenu disponible ne tient compte que des aides *monétaires* apportées aux individus. Il s'agirait ici de tenir compte, en complément, de cette aide en nature, car celle est substantielle : les locataires du parc social bénéficient de loyers plus faibles que ceux du marché, grâce aux politiques publiques de logement. **C'est d'ailleurs tout l'objectif porté historiquement par la politique de développement du parc social.** Cette précision dans la mesure des niveaux de vie suppose d'objectiver au préalable et de mesurer cette « aide en nature HLM », c'est-à-dire l'écart de loyer entre parc privé et parc HLM à logement comparable.

On dispose de quelques études qui cherchent à le mesurer, mais la plupart d'entre elles sont centrées sur ces territoires précis et délivrent des messages contrastés, sans être assises, en outre, sur des méthodologies communes⁴. Les enquêtes réalisées auprès des ménages sont les meilleures sources disponibles pour établir la réalité de l'écart des loyers entre parc privé et parc HLM et, s'il existe, de le mesurer. Le seul article à ce jour qui s'est appuyé sur les enquêtes auprès des ménages confirme l'existence d'un écart de loyer entre parc privé et HLM, à logement comparable⁵.

Pour approfondir cette réflexion, un nouvel exercice d'estimation a été mené par l'Insee dans le cadre des travaux préliminaires menés en 2017-2018 sur l'allocation sociale unique.

Encadré 1 : Méthodologie développée par l'Insee pour mesurer un niveau de vie tenant mieux compte de la situation de logement

Un exercice d'estimation fondé sur cette méthode a été réalisé par l'Insee dans le cadre des travaux préliminaires sur « l'allocation sociale unique ».

Pour mesurer le service de logement consommé par les ménages propriétaires occupant, il faut imputer aux propriétaires l'équivalent du loyer qu'ils verseraient dans le parc privé pour un logement comparable à celui qu'ils habitent.

De même, pour mesurer l'aide en nature apportée aux ménages locataires HLM, il est nécessaire d'imputer aux personnes locataires dans un HLM l'équivalent du loyer qu'elles verseraient dans le parc privé, pour un logement comparable, si elles n'avaient pas pu accéder à un logement HLM, puis de le comparer ce loyer « imputé » au loyer réellement versé au bailleur social.

L'Insee a estimé dans l'enquête Logement 2006 une équation de loyer dans le parc locatif privé et une équation de loyer dans le parc locatif HLM (y compris charges) . Les variables utilisées pour modéliser ces loyers sont le type d'habitation (appartement ou maison), la qualité du logement (nombre de

³ L'Insee publie d'ailleurs chaque année des indicateurs complémentaires de niveau de vie qui incluent les loyers imputés aux propriétaires (cf. par exemple fiche 1.5 de *l'Insee Référence Revenus et patrimoine de ménages*, édition 2016).

⁴ Par exemple : étude de l'observatoire des loyers et du parc locatif héraultais, ADIL de l'Hérault, septembre 2012 ; « pour mieux évaluer les différences de loyer entre parc privé et parc social, OLAP d'IdF, février 2012 ; « une approche de la complémentarité du parc public et du parc privé des logements en Aquitaine », étude de Guy Taïeb conseil la Dreal d'Aquitaine, 2012

⁵ « Habiter en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ? », Trévien C., Economie et statistique n°141, 2014.

pièces, surface, année d'achèvement du logement), la situation géographique (6 zones climatiques par regroupement de départements, typologie « Tabard » du tissu socio-économique en 27 modalités, tranche d'unités urbaines en 6 modalités permettant en particulier de distinguer les zones I, II et III du barème actuel des AL) et l'ancienneté d'occupation du logement⁶. Elle n'intègre en revanche pas la localisation du logement (centre-ville ou banlieue).

Une fois les équations de loyer estimées dans l'enquête logement, on peut les utiliser pour estimer l'avantage propriétaire et l'aide en nature HLM, puis les intégrer à cette échelle de niveau de vie modifiée. On s'appuie dans ce cas sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux de l'Insee (ERFS), car on dispose dans celle-ci de l'ensemble des variables nécessaires (type d'habitation, qualité du logement, situation géographique et ancienneté d'occupation).

Dans ERFS 2015, on ajoute au niveau de vie des ménages propriétaires occupants l'équivalent du loyer qu'ils paieraient dans le parc privé (leur « avantage propriétaire »), et à celui des ménages locataires en parc social leur « aide en nature HLM » (obtenue par différence entre l'imputation d'un loyer dans le parc privé et l'imputation d'un loyer HLM).

Une échelle de niveau de vie modifiée qui conduit à une analyse différente du niveau de vie des ménages selon leur statut au regard du logement

Même si la méthode comporte quelques limites, les résultats obtenus en utilisant cette échelle de niveau de vie modifiée montrent que **le niveau de vie d'un ménage propriétaire occupant est rehaussé de 15 % à 25 %**, selon que ce ménage est aisé ou modeste.

Le niveau de vie d'un ménage locataire HLM est rehaussé dans une moindre mesure, de l'ordre de 10 % si l'on tient compte de cette aide en nature. De fait, en moyenne, à logement comparable, le loyer versé à un bailleur HLM est inférieur de 33 % à 43 % au loyer versé à un bailleur privé selon la zone d'occupation⁷.

Plus globalement, si l'on rehausse le revenu des ménages propriétaires occupants au titre du service de logement qu'ils produisent et auto-consomment, ainsi que le revenu des ménages locataires du parc HLM de l'aide en nature qu'ils retirent d'un loyer en dessous du marché privé, on déplace vers le haut leurs positions relatives sur l'échelle des niveaux de vie par rapport à celle des ménages locataires du parc privé, et on relève la distribution des niveaux de vie dans son ensemble, en particulier le niveau de vie médian ainsi que le seuil de pauvreté (défini comme égal à 60 % de ce niveau de vie médian).

Au total, par rapport à l'échelle standard des niveaux de vie publiée par l'Insee, le niveau de vie médian de l'ensemble de la population et le seuil de pauvreté se trouvent relevés de l'ordre de 13 % (respectivement de 1 691€ par mois à 1 914 €, et de 1 015 € à 1 148 €, données 2015). Le niveau de

⁶ Les équations permettent d'imputer un logarithme du loyer et leur qualité s'avère comparables à celle de l'article de référence. L'imputation est stochastique : on ajoute dans chaque équation un aléa, supposé normal, d'écart-type égal à celui du résidu de la régression correspondante et on prend ensuite l'exponentielle de ces valeurs. L'imputation des tirages dans une loi normale plutôt que dans les résidus des régressions s'explique par le fait que l'aléa imputé dans les deux équations ne sont *a priori* pas indépendants (les variables non observées qui affectent le loyer HLM réellement payé affectent aussi le loyer qu'aurait le logement dans le parc privé), si bien qu'il faut pouvoir évaluer l'effet d'une corrélation – *a priori* positive – entre ces aléas. En pratique, il arrive dans environ 10% des cas que le loyer simulé HLM soit supérieur au loyer simulé privé, en raison de valeurs un peu fortes de l'aléa HLM par rapport à l'aléa privé. On contrôle cet inconvénient en procédant à un nouveau tirage des deux aléas : en ne faisant qu'un seul retraitage, le nombre de cas où l'écart de loyer est négatif tombe alors à environ 1% des observations.

⁷ Cette estimation est faite sur la base des loyers hors charges, car il est plus difficile de raisonner toute chose égale par ailleurs y compris charges (le périmètre de celles-ci n'est pas forcément défini de façon uniforme). Si l'on cherche néanmoins à raisonner y compris charges, l'avantage est réduit de 5 points au plus ; il demeure donc substantiel.

le médian des ménages propriétaires est rehaussé de 17 %, celui des ménages locataires du parc HLM de 10 % et celui des ménages locataires du parc privé est - par construction - inchangé.

Une telle mesure conduit également à appréhender de manière différente la situation des ménages pauvres au regard du logement. En effet, avec la mesure standard, les 10 % des personnes les plus modestes en France sont réparties à parts à peu près égales entre propriétaires, locataires du parc privé et locataires du parc HLM (un peu moins d'un tiers pour les premiers, un peu plus d'un tiers pour les autres).

Avec une mesure qui intègre les loyers imputés et l'aide en nature HLM, la moitié des 10 % les plus modestes sont des locataires dans le parc privé, un peu plus d'un tiers sont des locataires dans le parc HLM et un cinquième sont des propriétaires.

Tableau 2 : Distribution des niveaux de vie, hors et y compris avantage propriétaire et aide en nature HLM

Niveau de vie mensuel en €	Moyen	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
Standard	1 954	905	1 139	1 331	1 512	1 691	1 881	2 125	2 483	3 126
Modifié	2 180	1 006	1 271	1 500	1 709	1 914	2 130	2 410	2 797	3 482

Source : ERF5 2015, calculs Insee

Tableau 3 : Répartition au sein de chaque décile de niveaux de vie des individus suivant leur situation vis-à-vis du logement, hors et y compris avantage propriétaire et aide en nature HLM

	Niveau de vie standard			Niveau de vie modifié		
	Propriétaire (63%)	Locataire privé (22%)	Locataire HLM (15%)	Propriétaire (63%)	Locataire privé (22%)	Locataire HLM (15%)
<D1	30%	35%	35%	17%	48%	35%
[D1-D2]	37%	32%	31%	28%	37%	34%
[D2-D3]	46%	27%	27%	42%	32%	26%
[D3-D4]	58%	25%	18%	55%	26%	19%
[D4-D5]	65%	22%	13%	66%	21%	13%
[D5-D6]	71%	19%	10%	75%	17%	8%
[D6-D7]	74%	19%	7%	80%	14%	6%
[D7-D8]	79%	17%	5%	85%	11%	4%
[D8-D9]	83%	15%	3%	88%	10%	2%
>D9	86%	12%	1%	90%	8%	1%

Source : ERF5 2015, calculs Insee

2. Comment mesure-t-on la pauvreté en France ?

En France, trois types d'indicateurs sont utilisés pour appréhender la pauvreté : des indicateurs monétaires, des indicateurs de conditions de vie, et le nombre de personnes bénéficiaires de minima sociaux. Selon l'approche retenue, le nombre de personnes « pauvres » varie fortement. Là encore, afin d'établir les objectifs du revenu universel d'activité, il importe de partir d'une définition partagée de ces notions.

2.1. La pauvreté monétaire

Les indicateurs monétaires mesurent la proportion de personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil. Aux États-Unis ou au Canada, ce seuil est défini en valeur absolue. En France, il l'est de

manière relative, à 50 % ou, pour les comparaisons européennes, à 60 % du niveau de vie médian (revenu médian par unité de consommation). Le taux de pauvreté monétaire se définit comme la proportion d'individus (ou de ménages) ayant un niveau de vie inférieur à ce seuil.

Le seuil de pauvreté monétaire s'établit à 1 026 € par mois en 2016. Avec 8,8 millions de personnes vivant avec un niveau de vie inférieur à ce seuil, le taux de pauvreté au seuil de 60 % de la médiane est de 14,0 % en 2016.

Si l'on adopte l'échelle de niveau de vie modifiée, qui tient compte de l'avantage propriétaire et l'aide en nature HLM pour améliorer la comparaison des situations individuelles selon la situation vis-à-vis du logement, le paysage de la pauvreté est modifié. D'une part, le taux de pauvreté se trouve rehaussé de l'ordre d'un peu moins de 1 point, soit environ 500 000 personnes supplémentaires vivant sous le seuil de pauvreté. D'autre part, les taux de pauvreté en fonction de la situation vis-à-vis du logement ne sont plus tout à fait les mêmes :

- le taux de pauvreté des locataires HLM est un peu rehaussé et demeure le plus important (de 32,7 % à 35,4 %) ;
- le taux de pauvreté des locataires du parc privé est beaucoup plus élevé (de 22,0 % à 30,7 %) ;
- le taux de pauvreté des propriétaires, bien plus faible, est diminué (de 7,0 % à 4,6 %).

Tableau 5 : Taux de pauvreté selon le seuil de pauvreté adopté (niveau de vie standard) en 2016

	Seuil à 50 %		Seuil à 60 %	
	Nombre en milliers	Taux en %	Nombre en milliers	Taux en %
2016	4 997	8,0	8 783	14,0

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, ERF5 2016.

Tableau 4 : Taux de pauvreté en 2015, hors et y compris avantage propriétaire et aide en nature HLM

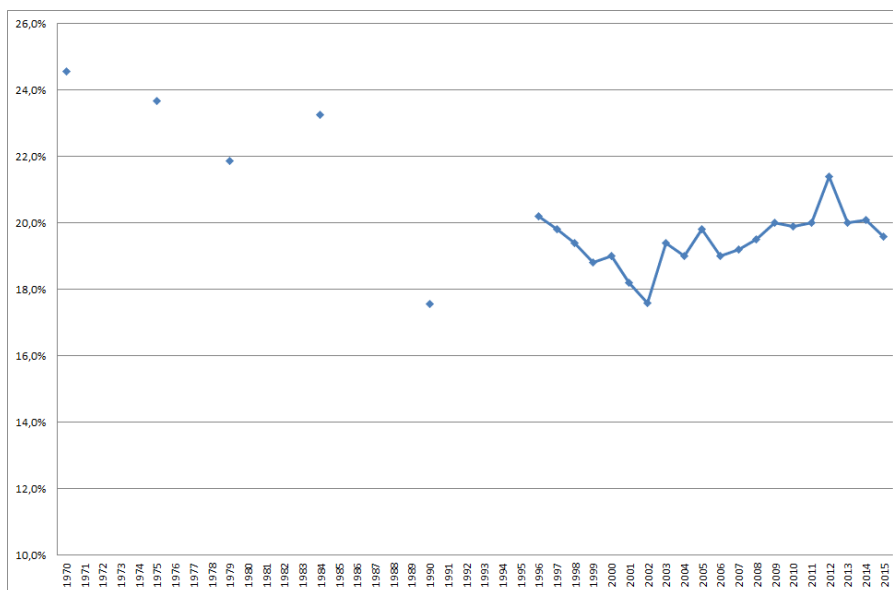
Niveau de vie	Ensemble population	Propriétaire	Locataire privé	Locataire HLM
Standard	14,2%	7,0%	22,0%	32,7%
Modifié	15,1%	4,6%	30,7%	35,4%

Source : ERF5 2015, calculs Insee

L'intensité de la pauvreté mesure la distance médiane qui sépare la population pauvre du seuil de pauvreté. Elle vise ainsi à mesurer le degré de pauvreté des seules personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté. Exprimée en pourcentage, elle est calculée de la façon suivante : [(seuil de pauvreté – niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté]

Aujourd'hui, le niveau de vie médian des personnes pauvres se situe à environ 80 % du seuil de pauvreté, qui correspond donc à une intensité de la pauvreté de l'ordre de 20 points. Historiquement l'intensité de la pauvreté était plus élevée dans les années 1970 et les années 1980, entre 22 et 24 points. Elle a reflué à la fin des années 80 et au tout début des années 1990 pour atteindre un plus bas à 18 points, au moment de la création du RMI en France.

Graphique 1 : Évolution de l'intensité de la pauvreté entre 1970 et 2016



Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2016. Calculs France stratégie pour corriger des ruptures de série

2.2. La pauvreté en conditions de vie

L'approche de la pauvreté par les conditions de vie complète l'appréhension des phénomènes de pauvreté monétaire et d'exclusion. Elle vise à repérer les privations d'ordre matériel, dans une liste qui rassemble les éléments constitutifs d'un bien-être considéré comme « standard » dans la population.

L'Insee retient vingt-sept indicateurs, regroupés en quatre catégories : les contraintes budgétaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation et les difficultés de logement. Certains indicateurs témoignent de difficultés qui touchent près du tiers de la population (ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances) ; d'autres des difficultés plus rares (ne pas avoir d'eau chaude).

Pour obtenir un indicateur synthétique, les difficultés sont additionnées sur ces vingt-sept points : le taux de pauvreté en conditions de vie est défini par la proportion de ménages subissant au moins huit carences ou difficultés. Il s'élève en France à 12 % en 2016 et est relativement stable depuis 10 ans.

Bien que leurs mesures conduisent à des ordres de grandeurs comparables, pauvreté monétaire et pauvreté en condition de vie ne se recouvrent que partiellement. L'Insee estime qu'une année donnée, environ six personnes sur dix vivant sous le seuil de pauvreté ne sont pas pauvres en conditions de vie, et six personnes sur dix pauvres en conditions de vie ont un niveau de vie au-dessus du seuil de pauvreté. Si bien que seules 5 % des personnes cumulent ces deux formes de pauvreté la même année⁸. Cela dit, plus la pauvreté, monétaire ou en conditions de vie, dure longtemps, plus le risque de cumuler les deux est grand.

⁸ « Pauvretés monétaire et en termes de condition de vie : sur cinq années, un tiers de la population a été confrontée à la pauvreté », Godefroy P. et Missègue N., Insee France Portrait Social édition 2012.

Pour les 20 % les ménages les plus modestes, seul un sur trois est pauvre en condition de vie ; et par les 20 % des ménages juste au-dessus en niveau de vie (dont aucun ne vit en dessous du seuil de pauvreté) près d'un sur huit est pauvre en condition de vie (cf tableau 7). De même, alors que, par âge, le taux de pauvreté des jeunes adultes est le plus élevé, la pauvreté en condition de vie est plus fréquente parmi les 30 à 60 ans.

**Tableau 7 : Privations des ménages
selon l'âge de la personne de référence et selon le quintile de niveau de vie, 2016**

	Taux de pauvreté en conditions de vie (au moins 8 difficultés sur 27)	Insuffisance de ressources (au moins 3 insuffisances sur 6)	Retards de paiement (au moins un retard sur 3)	Restrictions de consommation (au moins 4 restrictions sur 9)	Difficultés de logement (au moins 3 difficultés sur 9)
Ensemble	11,9	14,4	8,3	11,6	6,6
Moins de 30 ans	11,1	14,0	13,9	8,9	10,9
De 30 à 44 ans	14,7	20,3	12,2	10,3	9,7
De 45 à 59 ans	14,5	18,3	10,3	12,5	6,9
De 60 à 74 ans	8,9	9,9	4,2	11,1	3,3
75 ans et plus	7,7	5,5	1,8	14,3	3,8
1er quintile de niveau de vie (les plus modestes)	32,5	30,6	19,2	31,8	13,9
2e quintile	13,1	17,7	9,7	14,3	8,0
3e quintile	8,8	12,5	6,7	7,6	5,4
4e quintile	3,9	7,2	3,2	3,4	3,3
5e quintile (les plus aisés)	1,8	4,6	3,1	1,6	2,7

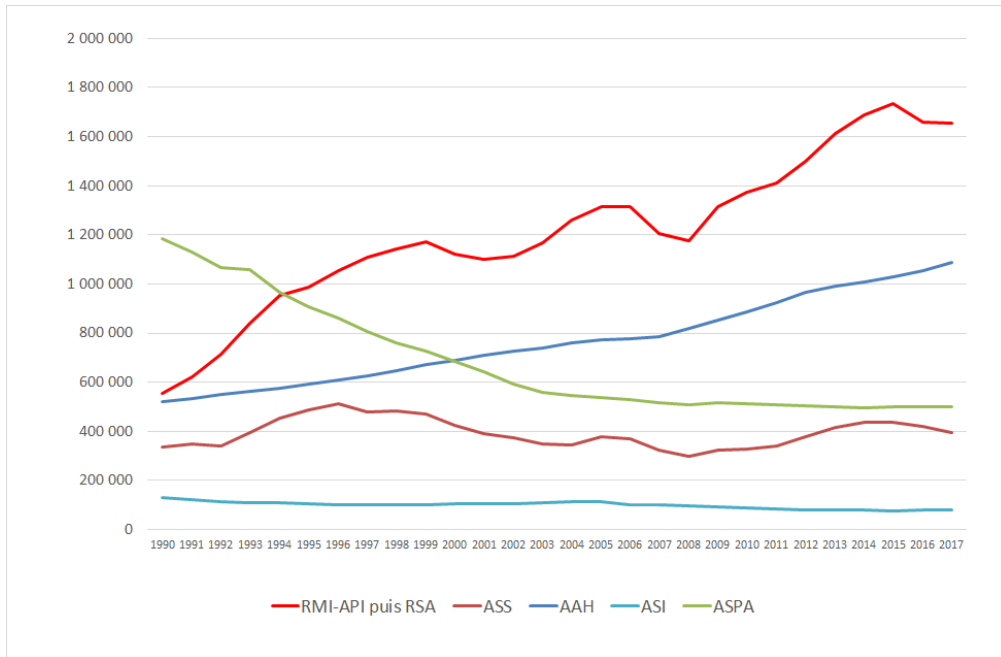
Champ : ensemble des ménages en France métropolitaine

Source : Insee, SRCV-Silc 2016

2.3. Les bénéficiaires de prestations de solidarité

Le nombre des bénéficiaires de minima sociaux permet également d'approcher le phénomène de pauvreté. Fin 2017, 4,2 millions de personnes sont allocataires de l'un des dix minima sociaux en vigueur en France (dont 350 000 dans les départements d'outre-mer). Avec leurs conjoints et leurs enfants à charge, ils représentent un dixième de la population.

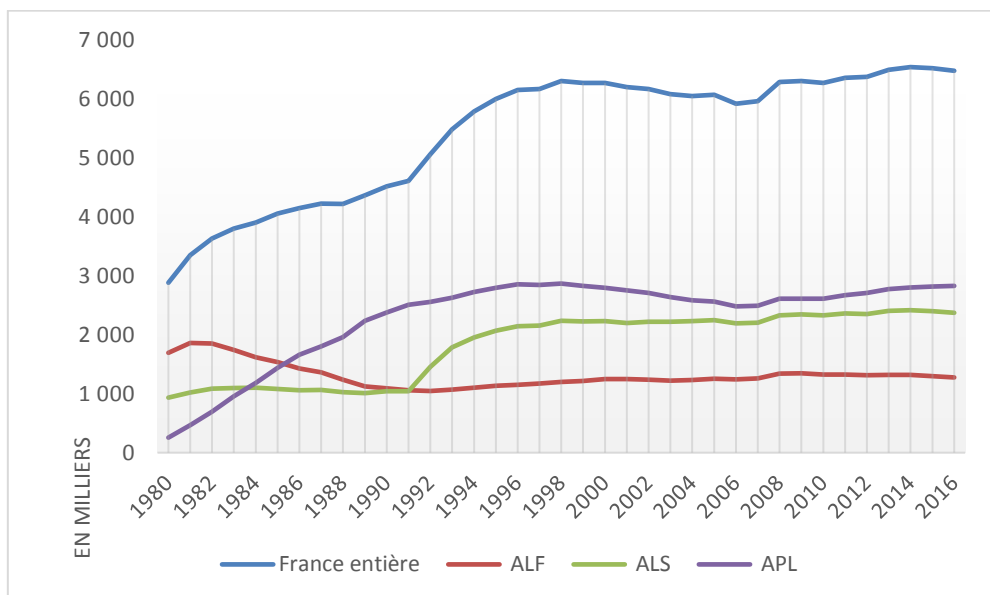
Graphique 2 : nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux depuis 1990



Sources : Cnamts, Cnaf, Msa, Drees, Pôle emploi, Fsv, Cnav
Champ France métropolitaine

Si on ajoute aux bénéficiaires des minima sociaux l'ensemble des bénéficiaires de prestations de solidarité (prime d'activité, aides personnelles au logement), environ un quart de la population est concernée.

Graphique 3 : nombre d'aides personnelles au logement depuis 1980



Source : Drees

L'ensemble des bénéficiaires de prestations de solidarité sont, par construction, de niveau de vie modeste. Néanmoins, il existe des différences parmi eux, que ce soit en termes de niveau de vie moyen ou de taux de pauvreté.

Tableau 8 : bénéficiaires de prestations de solidarité : niveau de vie et taux de pauvreté

	ASS	RSA	PA	AL	AAH	ASPA	Ref France entière
Allocataires (en millions) au 31/12/2016	0,45	1,9	2,6	6,5	1,1	0,55	
Nb individus dans un ménage allocataire	0,8	3,8	5,1	13,5	1,6	0,65	66,7
dont nombre d'enfants	0,2	1,7	2,1	4,8	0,3	d.m.	15,4
Niveau de vie							
Niveau de vie médian mensuel €	960	760	1146	1089	1210	990	1 684
Niveau de vie moyen mensuel €	1 020	840	1293	1157	1260	1070	1 937
Taux de pauvreté	54%	76%	33%	38%	26%	50%	14%

Champ France entière pour le nombre d'allocataires, France métropolitaine pour les données de niveau de vie

S'agissant des conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux, une enquête, réalisée en 2012 par la Drees, met en évidence que 57 % des bénéficiaires d'un revenu garanti (RSA, ASS, AAH ou ASPA) sont en situation de pauvreté matérielle.

QU'EST-CE QUE LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES DE SOLIDARITE ET QU'EN SAIT-ON ?

1. Qu'est-ce que le non-recours ?

Selon l'observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), « *la question du non-recours renvoie à toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre* ». Elle renvoie donc au champ très large de l'offre publique, au-delà des seules prestations monétaires.

1.1. Les quatre principales formes de non-recours

L'Odenore a construit une typologie explicative qui met en avant quatre principales formes de non-recours (Warin, 2016) :

- La *non-connaissance*, lorsque l'offre n'est pas connue ;
- La *non-demande*, lorsqu'elle est connue mais pas demandée ;
- La *non-réception*, lorsqu'elle est connue et demandée mais pas obtenue ;
- La *non-proposition*, lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre.

À chacune de ces formes de non-recours est associé un jeu d'explications typiques. Ces dernières peuvent plus ou moins impliquer l'aide en elle-même (complexité du droit, notamment lorsque l'aide est très ciblée, objectif affiché...), l'organisation mise en place pour la faire connaître et la délivrer (dispositif d'information et de communication, parcours d'obtention, dispositif d'accueil et d'accompagnement...) ou la personne éligible, selon sa situation, son vécu, ses représentations (freins matériels et psychologiques, crainte des contrôles, des indus, de la stigmatisation, arbitrage entre coûts - matériels et psychologiques - et bénéfices anticipés...).

Les différentes explications peuvent peser différemment selon les aides. Elles peuvent par ailleurs se combiner : le non-recours peut être plus ou moins « subi » ou « volontaire », même s'il est souvent difficile de faire la part des choses. Ainsi, même ce qui peut sembler en première approche « volontaire », comme la non-demande par peur d'être stigmatisé, peut être considéré comme « subi », si l'image publique de l'aide est effectivement dévalorisante.

L'aide potentielle non perçue peut par ailleurs représenter un manque plus ou moins important, plus ou moins durable, élément pouvant peser dans l'arbitrage individuel entre coûts de la démarche pour obtenir l'aide et bénéfices attendus.

1.2. Pourquoi la question du non-recours est essentielle ?

L'existence de situations de non-recours à une aide publique questionne cette aide : elle en questionne sa pertinence et son efficacité. Pourquoi l'aide n'atteint-elle pas le public auquel elle est destinée ? Est-elle bien conçue par rapport à l'objectif recherché ? L'organisation mise en place pour informer sur l'existence de cette aide et pour la délivrer est-elle pertinente ? D'autres facteurs entrent-ils en jeu, qui pourraient expliquer que des personnes décident de ne pas recourir à cette aide ? Est-il possible d'agir pour réduire les freins matériels et psychologiques ?

Ainsi, pour toute aide publique, en particulier pour celles destinées aux personnes les plus démunies, il est essentiel de s'interroger sur l'ampleur du non-recours éventuel (à moins que la prestation ne soit « automatique ») et sur ses causes (pour déterminer les leviers les plus efficaces pour lutter contre le non-recours).

Plus largement, le non-recours est un obstacle à l'égalité de l'accès aux droits fondamentaux, quand de nombreuses aides publiques visent justement à garantir cet accès à tous sur l'ensemble du territoire, dans l'esprit de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le non-recours accroît ainsi les inégalités et la pauvreté par rapport à une situation où il n'existerait pas.

1.3. Sept Français sur dix considèrent qu'il existe un problème de non-recours

En 2018, selon le Baromètre d'opinion de la Drees, 69 % des personnes âgées de 18 ans ou plus et résidant en France métropolitaine pensent que « beaucoup de personnes ne bénéficient pas des droits ou allocations auxquelles elles peuvent prétendre ». Quelle que soit la catégorie de population interrogée, c'est toujours une opinion majoritaire. Notamment, le poids de cette opinion varie très peu selon le sexe, l'âge ou le niveau de diplôme. Cette opinion est toutefois encore plus répandue parmi les chômeurs, les habitants des communes rurales et les personnes ayant les revenus les plus faibles.

Interrogés sur la raison principale de ces situations de non-recours⁹, 42 % des Français estiment que c'est par manque d'information sur les aides ou sur les organismes à qui s'adresser et 24 % que c'est parce que les démarches à faire sont trop complexes et trop longues. Mais 24 % des Français considèrent aussi que c'est soit parce que les personnes concernées refusent de dépendre de l'aide sociale et d'être considérées comme assistées, soit parce qu'elles préfèrent s'en sortir par elles-mêmes, soit pour ne pas subir des conséquences négatives (perte d'autres droits, impôts, problèmes administratifs, etc.), soit pour ne pas avoir à rendre des comptes, à faire l'objet de contrôle.

⁹ La question posée dans le Baromètre de la Drees est « Pour quelle raison principale pensez-vous que certaines personnes ne bénéficient pas d'allocations, droits, aides ou tarifs sociaux auxquels elles peuvent prétendre ? ». Les personnes interrogées devaient choisir une seule réponse parmi huit possibilités (ou ne choisir aucune réponse) : 1. Par manque d'information sur les aides, ou sur les organismes à qui s'adresser ; 2. Parce que les démarches à faire sont trop complexes et trop longues ; 3. Parce qu'elles préfèrent s'en sortir par elles-mêmes ; 4. Parce qu'elles refusent de dépendre de l'aide sociale et d'être considérées comme des assistées ; 5. Pour ne pas avoir à rendre des comptes, à faire l'objet de contrôle ; 6. Pour ne pas subir des conséquences négatives (perte d'autres droits, obligation de payer des impôts, problèmes administratifs, etc.) ; 7. Parce que ces aides n'apportent pas grand-chose financièrement ; 8. Autre.

2. Que sait-on du non-recours ?

2.1. Sur son ampleur

Du fait de la complexité de la mesure du non-recours (*cf.* encadré), les statistiques représentatives disponibles sont très rares. Si de nombreux chiffres existent sur le sujet et circulent dans le débat public, beaucoup reposent en fait sur des analyses menées auprès de populations très restreintes et ne peuvent pas être extrapolés. C'est, de fait, un véritable défi pour la statistique publique de trouver des solutions pour dépasser cette complexité liée au manque d'information.

Parmi les grandes prestations sociales, quelques estimations représentatives ponctuelles ont été réalisées.

En 2010-2011, la Dares a monté une enquête spécifique pour estimer le recours au revenu de solidarité active (RSA) quelques années après sa mise en place. Une étude de la Cnaf en donne les principaux résultats (Domingo et Pucci, 2012). Le RSA était alors constitué d'une partie « socle », correspondant au RSA actuel, et d'une partie « activité », fusionnée ultérieurement avec la prime pour l'emploi pour créer la prime d'activité. Selon cette enquête, au dernier trimestre 2010, le taux de recours au RSA était en moyenne de 50 % : 64 % parmi les éligibles au RSA socle seul, 67 % parmi les éligibles au RSA socle et activité et 32 % parmi les éligibles au RSA activité seul. Il était ainsi estimé que près de 1,7 million de personnes éligibles au RSA (socle ou activité) au dernier trimestre 2010 n'en étaient pas bénéficiaires, induisant un montant non distribué de l'ordre de 432 millions d'euros. L'enquête renseigne également sur les raisons du non-recours mises en avant par les personnes concernées. La méconnaissance du RSA, ou sa mauvaise connaissance, explique pour l'essentiel le non-recours à la prestation. En revanche, les non-recourants n'évoquent que marginalement un faible intérêt financier de la prestation ou la peur de perdre des droits connexes comme motifs de non-recours.

En 2017, dans le cadre de l'évaluation de la prime d'activité prévue par la loi un an après sa mise en place, la Drees a estimé un ordre de grandeur de son recours en mobilisant le modèle de micro-simulation Ines. Pour 2016, le taux de recours trimestriel moyen à la prime d'activité a été estimé à 73 % en effectif et à 77 % en masses financières, avec une amélioration continue au fil des semestres (DGCS, 2017). Le chiffrage est fragile compte tenu des marges d'incertitude. Au regard de la méthode utilisée, ces taux constitueraient des majorants.

La Drees diffuse également, chaque année, toujours avec la même méthode, des ordres de grandeur du recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). En 2017, le taux de recours à la CMU-C est estimé entre 55 % et 66 % et celui à l'ACS entre 41 % et 59 % (Barlet *et al.*, 2019).

Actuellement, également, la Cnaf travaille sur une méthode de repérage du non-recours au sein de ses allocataires en mobilisant des méthodes de *data mining*ⁱ. À partir d'une étude menée en 2018 sur 18 000 dossiers d'allocataires, elle estime qu'entre 7,5 % et 8,2 % des allocataires de la branche Famille ne recourraient pas à tous leurs droits. Il est important d'insister sur le fait qu'il s'agit d'un ordre de grandeur du non-recours au sein de personnes déjà connues de la branche Famille. C'est donc un minorant du non-recours aux aides délivrées par la Cnaf. Parmi les allocataires pour lesquels des cas de non-recours ont été détectés, 40 % ont ensuite ouvert un nouveau droit pour un montant mensuel moyen de l'ordre de 200 euros. Certaines ouvertures ont généré également des rappels d'un montant moyen de l'ordre de 700 euros.

2.2. Sur ses causes

On dispose de même de peu de statistiques représentatives sur les causes du non-recours, sachant que celles-ci peuvent varier d'une aide à l'autre. De nombreuses études qualitatives ont été réalisées sur des champs très ciblés (études qualitatives, populations particulières, dispositifs spécifiques voire locaux). Elles apportent un éclairage important dans la compréhension des problématiques et ont permis de mettre en avant les causes types déjà évoquées. L'Odenore contribue ainsi à diffuser les résultats de ces travaux *via* son site (<http://odenore.msh-alpes.fr/>). Néanmoins, ces études n'ont pas de portée générale ou de représentativité.

Au niveau européen, le rapport Eurofound (2015) a exploré les résultats des rares grandes études représentatives menées par seize États membres sur diverses prestations sociales (dont celle sur le RSA menée par la France). Dans toutes les études, le non-recours s'explique toujours largement par le manque d'information (ne pas connaître l'existence d'une prestation ou ne pas bien appréhender les critères à remplir pour y être éligible ou les démarches à mener pour en bénéficier), le coût et la complexité d'accès (appréhender ou être découragé par la complexité des démarches, ou manquer de ressources telles que le temps, la capacité de trouver son chemin dans le système ou la capacité de se déplacer jusqu'au guichet d'accueil) ou les barrières sociales (la stigmatisation ou la crainte d'être stigmatisé - parfois liées aux conditions attachées à la prestation ou à la procédure administrative -, la fierté ou le manque de confiance dans les institutions).

De plus, en 2014, la Drees et ses partenaires, la DGCS, la DSS, la Cnaf, Pôle Emploi et PSE-École d'Économie de Paris, ont remporté un appel à projet de la Commission européenne pour expérimenter une extension d'un dispositif mis en place par la Cnaf et évaluer son efficacité en matière de lutte contre le non-recours. En effet, depuis 2014, la Cnaf s'est engagée dans une action pour réduire le non-recours aux prestations sociales à travers un nouveau dispositif : le « rendez-vous des droits ». Selon la logique du guichet unique, les Caf proposent à leurs allocataires les plus vulnérables un entretien personnalisé pour faire le point sur un grand nombre de droits sociaux, gérés ou non par les Caf. Réalisée fin 2017, l'expérimentation « rendez-vous des droits élargis » a ainsi étendu le dispositif de rendez-vous des droits à des demandeurs d'emploi en début ou fin de droits avec des ressources faibles, dont 42 % n'étaient pas connus des Caf. L'objectif de l'expérimentation est d'évaluer l'effet de ces invitations sur la présence au rendez-vous et celle du rendez-vous sur l'ouverture effective de nouveaux droits. L'expérimentation vise plus largement à apporter des enseignements pour améliorer l'efficacité des rendez-vous des droits et, par extension, de ce type de démarche proactive de lutte contre le non-recours dans la logique du guichet unique.

Enfin, le Défenseur des droits (2018) a réalisé une enquête sur l'accès aux droits avec un volet consacré aux relations des usagers avec les services publics, visant à appréhender les difficultés dans les démarches administratives et le risque de non-recours associé. Sur 5 000 personnes interrogées, 21 % déclarent rencontrer des difficultés à effectuer des démarches administratives (17 % peuvent bénéficier de l'aide d'une personne de leur entourage mais 4 % ne peuvent pas) : les 18-24 ans, les agriculteurs et les inactifs sont nettement surreprésentés. Par rapport à la dématérialisation des services publics, 9 % des personnes interrogées déclarent ne pas avoir accès à Internet et 18 % déclarent y avoir accès mais avoir des difficultés à trouver une information administrative sur Internet ; ce sont ces dernières qui expriment le plus de difficultés dans les démarches administratives. Plus de la moitié des personnes interrogées déclarent avoir rencontré au moins une difficulté pour résoudre un problème avec une administration ou un service public au cours des cinq dernières années, une sur dix souvent ou très souvent. Les difficultés les plus fréquemment rencontrées sont la demande répétée de pièces justificatives et la difficulté à contacter quelqu'un. Parmi les personnes déclarant avoir rencontré au moins une difficulté, 14 % ont persisté dans leurs démarches sans que le problème ne trouve de solution et 12 % ont abandonné leurs démarches.

2.3. Les méthodes utilisées pour mesurer le non-recours

Les indicateurs usuels

Deux pourcentages phares servent à apprécier l'ampleur du recours et, « par complément à 100 % », l'ampleur du non-recours :

- Le *taux de recours « en effectif »* : rapport entre le nombre de personnes bénéficiant de l'aide publique et le nombre total de personnes éligibles à l'aide publique, qu'elles en bénéficient ou pas ;
- Le *taux de recours « en masse financière »* : rapport entre le montant total des aides versées pendant une période donnée, par exemple une année donnée, et le montant total des aides qui auraient dû être versées si toutes les personnes éligibles en avaient bénéficié.

En pratique, il est extrêmement compliqué de mesurer ces indicateurs, compte tenu de la très grande difficulté à appréhender la population éligible, ce d'autant plus que les conditions d'éligibilité mobilisent des informations qui vont bien au-delà de celles recueillies dans les divers recensements administratifs ou les grandes enquêtes statistiques. Il est donc déjà difficile de mesurer le taux de recours « en effectif », le plus usité. Cela l'est également pour le taux de recours « en masse financière ». Il est important toutefois de signaler ce second indicateur, car il n'est pas équivalent que des personnes ne recourent pas à des aides, selon que ces dernières représentent un montant minime ou un montant significatif par rapport à leur niveau de vie. Le second cas est bien entendu plus préoccupant.

Les méthodes usuelles

Pour mesurer le non-recours, on utilise usuellement deux grandes méthodes mobilisant, pour compléter les données administratives ou statistiques disponibles, soit une enquête spécifique, soit un modèle de microsimulation.

- *Mesure par une enquête spécifique*

Le principe est de cibler, grâce à des données administratives, une population susceptible d'être éligible à une prestation, puis de l'interroger dans le cadre d'une enquête pour récupérer les informations nécessaires à la reconstitution des critères d'éligibilité, puis de comparer cette éligibilité reconstituée au recours déclaré par la personne interrogée dans l'enquête. Cette méthode a été utilisée par la Dares pour mesurer le non-recours au revenu de solidarité active (RSA) en 2010-2011, en interrogeant 15 000 ménages à bas revenus. Elle donne une mesure du non-recours et fournit en outre des éléments d'explication. Cependant, ce type d'opération est particulièrement coûteux et ne peut être réalisé que de manière ponctuelle. Par ailleurs, la mesure est dépendante du ciblage de l'échantillon, de la précision des déclarations des enquêtés et de des critères, plus ou moins simplifiés, retenus pour définir l'éligibilité à partir des données d'enquête. Ces limites conduisent à une marge d'erreur non négligeable.

- *Mesure par comparaison de la population éligible, obtenue par micro-simulation, à la population bénéficiaire, à partir de sources existantes*

Le principe consiste à simuler dans un premier temps le nombre de personnes éligibles à une prestation, à partir de données d'enquête et administratives disponibles, qui permettent de se rapprocher au plus près des critères d'éligibilité. On mobilise pour ce faire un modèle de microsimulation, qui simule la législation sociale et fiscale en vigueur pour un échantillon de ménages représentatif de la population française. Une fois la population éligible dénombrée, le taux de recours est évalué en comparant ce nombre à l'effectif observé de bénéficiaires issu de sources administratives

recueillies par les organismes prestataires. C'est par exemple la méthode retenue pour estimer un taux de recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), calculé tous les ans par la Drees à partir de l'enquête revenus fiscaux et sociaux de l'Insee et du modèle de micro-simulation Ines cogéré par l'Insee, la Drees et la Cnaf. Plus précisément, la Drees estime des fourchettes encadrant les taux probables, compte tenu des marges d'incertitude liées aux différentes hypothèses.

Comparée à une enquête dédiée, cette méthode a l'avantage d'utiliser des données existantes et de pouvoir être reproduite annuellement. Mais elle repose sur plusieurs hypothèses dont il convient de vérifier la robustesse : en pratique, il est toujours difficile de modéliser très finement l'éligibilité des aides. C'est en tout cas la voie privilégiée par la statistique publique pour pouvoir à terme produire régulièrement des taux de recours pour davantage de prestations sociales.

2.4. Les travaux envisagés par la statistique publique pour mieux mesurer le non-recours

Différents chantiers sont lancés pour mieux mesurer le non-recours. En particulier, la Drees lance, en collaboration étroite avec la Cnaf, l'Upec¹⁰ et l'Insee, des travaux de recherche pour améliorer la méthode d'estimation basée sur l'enquête revenus fiscaux et sociaux et le modèle de micro-simulation Ines. Cette voie est privilégiée, car permettrait d'estimer le non-recours à différentes prestations sociales selon une méthode harmonisée, de manière régulière, sans coût d'enquête. Les travaux de recherche visent à faire le point sur les différentes hypothèses sous-tendant la méthode et à analyser comment les améliorer. Ces travaux, financés par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), sont programmés sur deux ans.

À plus court terme, la Drees étudie actuellement le non-recours aux pensions de retraite de la part d'assurés qui ont juste travaillé quelques années en France, ou bien de la part de Français qui ont travaillé quelques années en début de carrière dans un régime qui n'est pas leur régime principal de carrière et qui ne liquident jamais les droits associés. La Drees et la Cnav ont prévu également des travaux pour estimer le recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Enfin, la Drees a également prévu d'avancer sur la question du non-recours à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) : des travaux précédents avaient montré la très grande difficulté pour appréhender ce sujet, les estimations qui ont pu être avancées étant très fragiles (Brunel et Carrère, 2017).

3. Quelques références bibliographiques

- Le dernier grand rapport européen.

Eurofound, « Access to social benefits: Reducing non-take-up », septembre 2015.

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up>

- Les derniers grands rapports français.

Défenseur des droits, « Enquête sur l'accès aux droits Volume 2 - Relations des usagers et usagères avec les services publics : le risque du non-recours », mars 2017.

¹⁰ Université Paris-Est Créteil.

https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/enquete-relations-usagers-servpublics-v6-29.03.17_0.pdf

Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux, octobre 2016. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4158.pdf>

Rapport du Gouvernement sur la pauvreté en France, décembre 2012 (partie 4 « Le non-recours aux prestations sociales, état des lieux »).

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000654.pdf>

- Sélection de quelques publications françaises, dont celles citées dans la note.

Barlet M., Gaini M., Gonzalez L. et Legal R. (sous la direction de), « La complémentaire santé : acteurs, bénéficiaires, garanties - édition 2019 », *Panoramas de la Drees*, avril 2019 (fiche 16 « La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) » et fiche 17 « L'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) »).

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/la-complementaire-sante-acteurs-beneficiaires-garanties-edition-2019>

Brunel M. et Carrère A., « Les personnes âgées dépendantes vivant à domicile en 2015 », *Études et Résultats* n° 1029, Drees, septembre 2017.

https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er_1029.pdf

Cabannes P.Y. et Richet Mastain L. (sous la direction de), « Minima sociaux et prestations sociales – édition 2018 », *Panoramas de la Drees*, août 2018 (fiche 04 « L'opinion des Français sur la pauvreté et l'exclusion »).

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/minima-sociaux-et-prestations-sociales-menages-aux-revenus-modestes-et-11871>

Castell L. et Perron-Bailly É., « Lutte contre le non-recours : 63 % des personnes pouvant bénéficier d'une prestation sociale y accèdent après un rendez-vous des droits », *Études et Résultats* n° 1058, avril 2018. https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er_1058.pdf

Cnaf, « Gérer les droits sociaux », *Informations sociales* n° 178, juillet-août 2013.

<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2013-4.htm?contenu=sommaire>

Courrelongue É. et Thomas V., « Le rendez-vous des droits des caisses d'Allocations familiales », *l'essentiel* n° 168, Cnaf, janvier 2017.

<http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/essentiel%20-%20RDV%20droits.pdf>

DGCS, « Rapport d'évaluation de la prime d'activité », 2017.

https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf

Domingo P. et Pucci M., 2012, « Les non-recourants au RSA », *l'essentiel* n° 124, Cnaf, juillet 2012.

https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/124_essentiel_-_non-recours_rsa.pdf

Hamel M.-H., « Fraude, indus, non-recours : comment faciliter le juste paiement des prestations sociales ? », La note d'analyse n°306, Centre d'analyse stratégique, novembre 2012.

<http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/2012-11-27-paiementbondroit-na306.pdf>

Ramos-Gorand M., « Le non-recours à l'APA à domicile vu par les professionnels de terrain - Entre contraintes et expression du choix des personnes âgées », *Les Dossiers de la Drees* n° 10, décembre 2016. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dd10.pdf>

Warin P., « Le non-recours : définitions et typologies », *Working Paper* n° 1, Odenore, version actualisée, décembre 2016. <https://odenore.msh-alpes.fr/documents/wp1.pdf>

Warin P., « Le non-recours aux politiques sociales », Presses universitaires de Grenoble, octobre 2016
