

# Focus – L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité

**Nadia Okbani**

DANS **INFORMATIONS SOCIALES 2013/4 n° 178** , PAGES 82 À 85

ÉDITIONS **CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

ISSN 0046-9459

DOI 10.3917/inso.178.0082

Date de mise en ligne : 03/10/2013

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-informations-sociales-2013-4-page-82?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## Focus

# L'influence du territoire et le rôle des institutions dans le non-recours au RSA activité

Nadia Okbani – politiste

L'important non-recours au RSA, en particulier pour son volet « activité », interpelle et amène à s'interroger sur les causes de la non-réception de cette offre publique. L'analyse du non-recours ne peut se contenter d'interroger uniquement les comportements des destinataires, indépendamment de leur environnement et en partant du principe qu'ils sont individuellement responsables de leur non-demande. Les pouvoirs publics sont garants de la pertinence de l'action publique qu'ils déploient et de sa mise en œuvre effective auprès des publics ciblés. Dans cette perspective, l'analyse du non-recours doit aussi interroger d'une part, le dispositif lui-même, la pertinence de ses objectifs, de son mode de fonctionnement par rapport au public visé et les images sociales qu'il véhicule et, d'autre part, le rôle joué par les institutions dans la mise en œuvre de ce dispositif pour le faire connaître, favoriser l'identification au public cible et l'ouverture de droit.

Dans le cas du RSA, les Conseils généraux mais surtout les Caf sont au cœur de l'information, de l'ouverture et du maintien de la prestation. Ce focus se propose d'interroger la place de ces institutions, de leur pilotage et de leurs actions en faveur de l'accès au droit, afin de mieux saisir

en quoi les situations organisationnelles et les choix stratégiques des Caf peuvent jouer sur le comportement des destinataires du RSA et limiter ou générer du non-recours au RSA. Cet article est issu d'une recherche sur le non-recours au RSA Activité menée au sein de la Caf de la Gironde en 2010. L'étude est notamment fondée sur une comparaison de la gouvernance du RSA dans douze Caf, sur des données socio-démographiques et sur une vingtaine d'entretiens avec des professionnels de la Caf, de la Cnaf et des universitaires (voir encadré méthodologique). Elle révèle qu'il existe des disparités territoriales de non-recours au RSA : le décalage entre les estimations du nombre de bénéficiaires potentiels du RSA faites par la Cnaf et le nombre effectif de bénéficiaires de RSA sur les territoires n'est en effet pas le même partout. Elle cherche à comprendre dans quelles mesures les territoires d'intervention, les choix institutionnels et le pilotage du RSA peuvent avoir une influence sur le non-recours. Par l'analyse des systèmes locaux du point de vue des (non-)usagers, elle identifie des paramètres contextuels et organisationnels ainsi que des leviers stratégiques et politiques institutionnels qui peuvent influencer sur le comportement des destinataires et donc jouer sur l'accès au droit.

### Un contexte territorial déterminant

La mise en œuvre du RSA intervient dans des contextes locaux particuliers et l'on observe que les caractéristiques socio-économiques du territoire ont une influence sur le non-recours au RSA Activité. En effet, les Caf situées sur les territoires les plus en difficulté socio-économique (1) ont un taux de non-recours significativement moins élevé que celles qui interviennent sur des territoires plus favorisés. Cela peut s'expliquer notamment par les choix politiques locaux de déploiement de structures d'intervention sociale de proximité – antérieurs et contemporains à la mise en place du dispositif. Sur les territoires les plus en difficulté il existe une forte concentration de structures d'action sociale favorisant une meilleure connaissance des publics, facilitant ainsi l'accès au droit. L'abondance et l'influence des réseaux de sociabilité peuvent également favoriser le passage de l'information par bouche-à-oreille entre les personnes à bas revenus et jouer un rôle non négligeable sur l'acceptation individuelle et collective du RSA. En plus de limiter le non-recours par méconnaissance du RSA, cela peut jouer favorablement sur les représentations du RSA chez ses destinataires et contribuer à réduire les barrières psychologiques d'identification par peur de la stigmatisation. Dans un environnement social où les allocataires du RSA sont nombreux, on peut supposer qu'il est moins stigmatisant de toucher le RSA que dans un environnement où très peu de foyers en bénéficient. Dans cette perspective, sur les territoires plus favorisés, les structures d'intervention sociale et les réseaux de sociabilité sont peut-être plus

### Méthodologie de recherche

Cette recherche a été conduite à la demande la Caf de la Gironde qui s'interrogeait sur le faible nombre de bénéficiaires de RSA Activité par rapport aux estimations de la Cnaf. Elle vise à comprendre les raisons du non-recours au RSA Activité en interrogeant la place du dispositif, des institutions et des bénéficiaires potentiels dans ce phénomène. Elle identifie et caractérise les formes de non-recours par méconnaissance du RSA ou non-identification de ses destinataires, de non-recours par complication et de non-recours volontaire. Elle se compose d'une expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels de RSA Activité, d'une enquête téléphonique auprès de cent cinquante non-recourants et d'une étude comparative sur la gouvernance du RSA.

L'étude comparative s'intéresse à la manière dont les douze plus importantes Caf de France, en nombre d'allocataires, ont mis en œuvre le RSA pour mieux appréhender leur marge de manœuvre et les initiatives locales favorisant l'accès au droit. Les directeurs de caisses, les responsables des services en charge du versement des prestations légales et en charge de la communication ont répondu par le biais d'un questionnaire détaillé et d'un entretien téléphonique complémentaire. Des documents de pilotage (convention, indicateurs de gestion du dispositif, indicateurs de qualité de service, nombre d'allocataires estimés et effectifs) ont également été utilisés pour étoffer l'analyse et élaborer des monographies. Cette étude comparative visait à mieux comprendre en quoi le contexte local et les choix organisationnels (temps de traitement des dossiers, conditions d'accueil des allocataires, ...) ainsi que les relations partenariales, la stratégie de communication et les initiatives locales d'accès au droit pouvaient varier d'une Caf à l'autre, jouer sur le comportement des usagers et agir plus ou moins favorablement sur le taux de non-recours au RSA Activité.

*Les principaux éléments de l'étude paraîtront dans un Dossier d'études Cnaf.*

épars et l'auto-identification au bénéficiaire de RSA Activité plus délicate car moins fréquente et donc peut être sans doute plus stigmatisante.

### La mise en œuvre du RSA : entre accès au droit et contraintes de gestion

Du point de vue du service rendu à l'allocataire, il est délicat de comparer le pilotage du RSA dans les Caf et d'en tirer des tendances générales en ce qui concerne l'accès au droit car il existe un grand nombre de paramètres propres au territoire, qui jouent un rôle déterminant dans la définition et le déploiement des stratégies de

mise en œuvre et de gouvernance du RSA. D'une part, du fait des caractéristiques du territoire et de leur marge de manœuvre locale, les Caf interviennent dans des contextes de travail différents (files d'attente, qualité de service), avec des modes de fonctionnement et d'organisation, des orientations et des pratiques qui leur sont propres (comme l'expérience de l'instruction du RMI ou de l'expérimentation du RSA). Elles entretiennent des relations spécifiques avec leurs partenaires territoriaux, notamment le Conseil général. Celles-ci peuvent aboutir à diverses formes de collaboration en fonction du climat de confiance avant et pendant la mise en place du dispositif : ampleur des délégations, répartition des instructions, campagne de communication locale commune.

Les Caf sont tenues d'assurer une qualité de service minimale à l'allocataire dans la gestion de son dossier (en termes de temps d'attente et de traitement des dossiers) conformément aux engagements formulés dans la Convention d'objectifs et de gestion (Cog) qui lie la branche Famille de la Sécurité sociale à l'État. Au moment de la généralisation du RSA, plusieurs Caf interrogées se trouvaient dans des situations difficiles (de charge de travail et de qualité de service), notamment du fait des retombées de la crise économique. Le lancement de ce nouveau dispositif, venant élargir le champ d'intervention des Caf, a donc suscité des inquiétudes et des appréhensions (concernant les visites d'allocataires, les outils techniques...). Pour certaines, ce « risque perçu » de « surcharge » ainsi que la crainte de générer des déceptions <sup>(2)</sup> ont freiné le déploiement d'actions de recherche de bénéficiaires potentiels. Pour ces Caf, la prudence a été de mise et le traitement des demandes a été largement privilégié à la recherche de bénéficiaires, qui peut provoquer des flux importants et une dégradation de la qualité de service dans des contextes locaux de gestion parfois délicats.

Les Caf qui se trouvaient dans des situations plutôt favorables en termes de charge de travail, ou ayant déjà procédé à l'instruction du RMI ou du RSA expérimental, ou encore ayant prévu une répartition des instructions structurée avec les partenaires, ont pu appréhender la montée en charge du RSA avec moins de craintes. Elles ont plus souvent entamé des démarches de recherche de bénéficiaires potentiels, dans la mesure où l'allocataire allait être reçu dans de bonnes conditions, et ont généralement un taux de non-recours relativement moins élevé.

### **Communication et recherche de bénéficiaires potentiels**

Le RSA est un dispositif complexe, sur lequel il est difficile de communiquer simplement. Pour autant, il est nécessaire d'informer sur le RSA pour que ses destinataires puissent le demander. La deuxième campagne de communication visant le nouveau public du RSA activité n'a jamais été lancée par la Cnaf car, les Caf étant engorgées, elle risquait de générer encore plus d'afflux, dégradant encore davantage les conditions d'accueil des allocataires. Au niveau local, l'investissement pour informer les bénéficiaires potentiels de RSA a été inégal : certains organismes ont relayé la campagne de communication nationale, quand d'autres l'ont anticipée ou ont été au-delà en déployant des moyens particuliers. Très peu de Caf ont lancé une campagne de communication spécifique sur le RSA Activité. Plusieurs ont délibérément décidé de ne pas utiliser l'expression « travailleur pauvre » dans leurs supports de communication afin de réduire l'aspect stigmatisant du RSA et de favoriser l'identification des éligibles.

Dans un souci d'accès au droit, certaines Caf ont pris l'initiative de lancer des actions de recherche de bénéficiaires potentiels. Elles ont envoyé des courriers, des courriels, des SMS ou encore ont téléphoné aux bénéficiaires potentiels de RSA

Activité identifiés (largement ou de manière plus ciblée) pour leur présenter le dispositif, les informer de leur potentielle éligibilité, les inviter à faire le test d'éligibilité sur internet et, le cas échéant, à déposer une demande de RSA. Parfois, plusieurs modes d'action ont été mobilisés, en particulier quand le flux d'allocataires n'était pas à la hauteur des attentes face aux moyens déployés. Pour toucher de nouveaux publics non allocataires, plusieurs Caf ont développé de nouvelles relations partenariales ciblées en informant, en sensibilisant, voire en formant des partenaires au fonctionnement du RSA pour qu'ils puissent être relais (Pôle Emploi, Cpm, Urssaf, agences d'intérim, etc.). Elles se sont en cela inscrites dans une logique interinstitutionnelle d'accès aux droits. L'étude menée révèle que ces démarches ont porté leurs fruits et ont joué sur le comportement des personnes éligibles au RSA puisque les Caf qui ont le moins de non-recours ont toutes mis en place des actions de recherche de bénéficiaires potentiels.

\*\*\*

Les contextes territoriaux et certains choix institutionnels influent sur la connaissance et le comportement des personnes éligibles au RSA, jouant ainsi sur le non-recours. Le contexte territorial préexistant influence les comportements de recours au droit des allocataires et constitue un des éléments déterminants sur lesquels se fondent les choix politiques des Caf. Des arbitrages difficiles entre la nécessité d'informer (pour remplir la vocation des Caf de favoriser l'accès au droit) et les contraintes de gestion (craintes de flux d'allocataires venant impacter les résultats des Caf en matière d'objectifs de qualité de service) sont faits en fonction des priorités stratégiques des directions. Ces arbitrages varient d'une Caf à l'autre et ont donc des répercussions plus ou moins favorables sur les comportements de recours au droit.

L'observation montre que la mise en place d'une campagne de communication ciblée ainsi que la recherche de bénéficiaires potentiels de RSA Activité et des relations avec des partenaires proches de ces publics constituent des leviers favorisant l'accès au RSA. Les institutions ont donc un rôle important à jouer pour que le dispositif puisse effectivement atteindre ses destinataires. Elles ont la possibilité de réduire le non-recours au RSA Activité par méconnaissance du dispositif ou par non-identification au public cible. Encore doivent-elles avoir les moyens et la volonté de le faire.

## Notes

1 – Les indicateurs socio-économiques territoriaux retenus étant principalement : la proportion de salariés ayant perçu moins que le premier décile de revenus, la proportion estimée de demandeurs d'emploi non indemnisés au sein de la population active, la proportion estimée de chômeurs de longue durée parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi, la proportion de chômeurs au sein de la population active, le taux de couverture de la population âgée de 25 à 59 ans par le RMI.

2 – Ces déceptions sont liées, pour le foyer qui pense pouvoir bénéficier du RSA, à l'effort d'une demande fournie en vain, et pour la Caf qui traite le dossier, au fait que son intervention n'aboutisse pas à l'ouverture d'un droit.