

des actions d'accompagnement seront par ailleurs mises en œuvre pour conseiller les entreprises qui souhaitent entamer une négociation sur l'égalité professionnelle ;

– le document d'orientation qui a été adressé aux partenaires sociaux en septembre 2012 mentionne de manière précise les attentes du Gouvernement en matière de **temps partiel**, selon les informations communiquées par le ministère des Droits des femmes, en soulignant que l'enjeu est déterminant en termes d'égalité professionnelle puisque près de 80 % des salariés à temps partiel sont des femmes.

IV.– AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES MONOPARENTALES

L'évaluation comparative des politiques publiques en direction des familles monoparentales a tout d'abord conduit les rapporteurs à se pencher sur la question du revenu de solidarité active (RSA), dans la mesure où les parents isolés peuvent être allocataires du RSA dit majoré⁽¹⁾. Leurs travaux ont également porté sur les pratiques en matière d'accompagnement, l'information des familles ainsi que les mesures susceptibles de favoriser l'insertion professionnelle des parents seuls.

Le suivi de la mise en œuvre des conclusions de ce rapport fait toutefois apparaître un **bilan en demi-teinte** et, en tout cas, moins positif à ce stade que s'agissant des politiques publiques d'articulation entre le travail et les responsabilités familiales.

A.– FAVORISER L'ACCÈS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

Si des progrès ont été réalisés concernant l'analyse du non recours au RSA, et en particulier au « RSA activité »⁽²⁾, il reste en revanche nécessaire d'améliorer l'information sur ce dispositif, mais aussi de poursuivre les efforts de simplification des démarches et des formulaires administratifs, comme pour d'autres prestations.

1. Un phénomène de non recours, en particulier au « RSA activité », qui est désormais mieux analysé

Le RSA est aujourd'hui versé à près de 2,1 millions de foyers en France, dont environ 480 000 bénéficiaires du RSA activité seul, tandis que 223 000 perçoivent du RSA socle et activité⁽³⁾, mais un certain nombre de foyers éligibles ne perçoivent pas cette prestation, parce qu'ils ne déposent pas de

(1) Le montant minimum de ressources garanti par le RSA est majoré pour les parents isolés (personnes seules, veuves ou séparées ayant des enfants à charge de moins de 25 ans), le montant de la majoration dépendant du nombre d'enfants à charge. Le RSA majoré a remplacé l'allocation de parent isolé (API).

(2) Le RSA est une allocation versée à tout foyer dont les revenus d'activité sont inférieurs à un certain seuil, qui dépend de sa composition. En l'absence de revenu d'activité, le RSA versé permet de compléter les autres revenus du foyer pour atteindre un montant forfaitaire (« RSA socle »), qui dépend de la composition du foyer. En présence de revenus d'activité, le RSA octroyé garantit que le foyer perçoive au minimum le montant forfaitaire augmenté de 62 % des revenus d'activité (« RSA activité » ou « RSA chapeau »).

(3) Les allocataires du RSA fin juin 2012, Cnaf (septembre 2012).

demande en ce sens. Les rapporteurs ont dès lors préconisé d'étudier finement les raisons du recours limité au RSA activité (recommandation n° 18), afin de pouvoir mobiliser tous les leviers susceptibles d'y remédier.

Dans cette perspective, le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA ⁽¹⁾, publié fin décembre 2011, a permis de quantifier l'ampleur du non recours à cette prestation et à ses composantes, mais aussi d'éclairer ses différents motifs.

Il ressort de ces travaux et d'une enquête quantitative réalisé par la Dares ⁽²⁾ pour le Comité que près de la moitié des bénéficiaires potentiels du RSA ne l'ont pas demandé, soit environ 1,7 million de personnes, et qu'en particulier **68 % des personnes éligibles au RSA activité** seul étaient en situation de **non recours**. La perte financière moyenne n'est pourtant pas négligeable pour les non recourants, comme l'indique le tableau ci-après. Au total, le **montant non distribué** du fait du non recours serait **de l'ordre de 432 millions d'euros**.

TAUX DE NON RECOURS AU RSA, NOMBRE DE PERSONNES CONCERNÉES ET ESTIMATIONS DU MONTANT NON-VERSÉ ET DES PERTES LIÉS AU NON RECOURS

(en pourcentage, en nombre de personnes et en millions d'euros)

	RSA socle seul	RSA socle et activité	RSA activité seul	Ensemble
Taux de non recours (enquête de la Dares) en pourcentage	36 %	33 %	68 %	~ 50 %
Nombre de bénéficiaires (Cnaf + CCMSA)	1 168 000	206 000	460 000	1 834 000
Nombre de non recourants estimé	657 000	102 000	977 000	1 736 000
Nombre d'éligibles estimé	1 825 000	307 000	1 437 000	3 569 000
Estimation de la masse de RSA non versée en raison du non recours (en millions d'euros)	258 M €	39 M €	136 M €	432 M €
Part du RSA non versé en raison du non recours (enquête de la Dares)	34 %	32 %	64 %	~ 40 %
Estimation de la perte financière moyenne mensuelle pour les non-recourants (en euros)	393 €	381 €	139 €	249 €
Montants mensuels moyens de droit RSA en décembre 2010 (données Cnaf et CCMSA)	429 €	399 €	166 €	361 €

Source : tableau réalisé d'après les données présentées dans l'enquête quantitative de la Dares et le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA (décembre 2011)

Parmi les foyers éligibles, le non recours concerne davantage les couples, les hommes seuls et les foyers sans enfant. Il est aussi le fait des moins pauvres d'entre eux, plus proches de l'emploi et aux conditions de vie les moins dégradées.

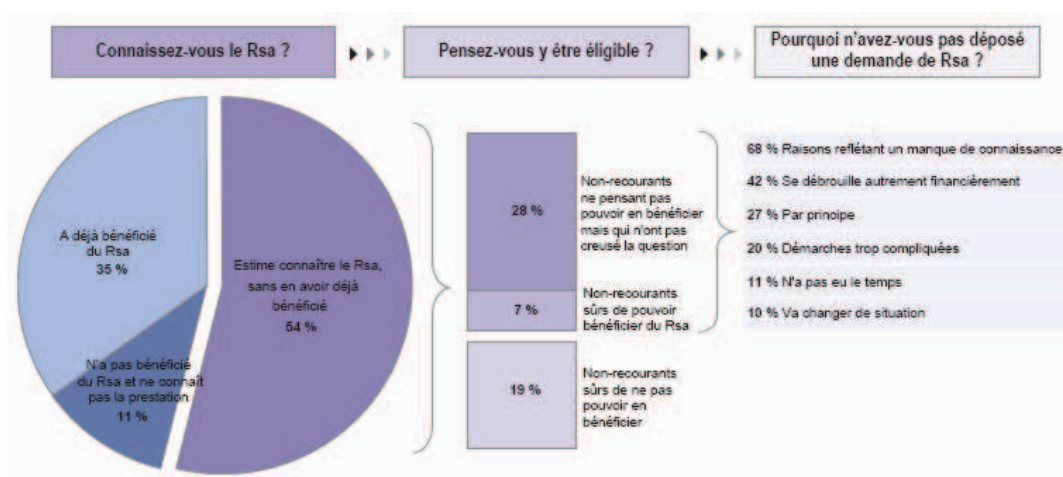
(1) Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA, présidé par M. François Bourguignon, et son annexe n° 1 relative au non-recours au RSA et ses motifs (décembre 2011).

(2) Dans le cadre des travaux du comité d'évaluation du RSA, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) a réalisé une enquête auprès de personnes à revenus modestes, visant à appréhender la connaissance du RSA et les conditions de vie des membres des foyers repérés comme éligibles au RSA, à décrire la situation des bénéficiaires de la prestation, et à étudier le phénomène de non-recours, avec une première phase téléphonique auprès de 15 000 foyers sélectionnés à partir de leur déclaration fiscale, puis une seconde phase de face à face, auprès de 3 300 personnes repérés comme éligibles.

Ces travaux ont également permis de mieux cerner les raisons du non recours, qui semble s'expliquer en grande partie par une **connaissance insuffisante du dispositif** : une proportion non négligeable de non-recourants (près du tiers) pense par exemple que le RSA est réservé aux personnes sans emploi ou ne sait pas savoir auprès de qui faire la démarche.

Par ailleurs, un peu plus du quart des non-recourants interrogés n'ont pas fait valoir leurs droits pour une raison de principe, n'ayant « *pas envie de dépendre de l'aide sociale, de devoir quelque chose à l'État* ». Ce motif va souvent de pair avec le fait de déclarer ne pas être intéressé par la prestation et se débrouiller autrement financièrement. Le faible intérêt financier de la prestation (3 %) et la peur de perdre des droits connexes (3 %) apparaissent en revanche comme des motifs marginaux dans cette enquête.

LES RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE AUPRÈS DE NON-RECOURANTS : UN PHÉNOMÈNE QUI S'EXPLIQUE EN GRANDE PARTIE PAR UNE MÉCONNAISSANCE DU RSA



Parmi les raisons reflétant un manque de connaissance (68 %) : la personne indique ne pas connaître assez bien le RSA (47 %), penser que c'est pour les sans-emploi (30 %), ne pas savoir pas auprès de qui faire la démarche (30 %) ou pensait que c'était automatique (plusieurs réponses possibles)

Sources : Cnaf, « Les non-recourants au RSA » (juillet 2012) et enquête quantitative de la Dares pour le Comité national d'évaluation du RSA (rapport final de décembre 2011)

Si la compréhension du phénomène de non recours et de ses ressorts profonds apparaît complexe et mériterait certainement d'être approfondie, ces travaux ont néanmoins permis d'apporter des éléments d'analyse très utiles sur cette question, en confortant également l'analyse des rapporteurs sur plusieurs points.

2. La nécessité de renforcer les actions d'information sur le RSA

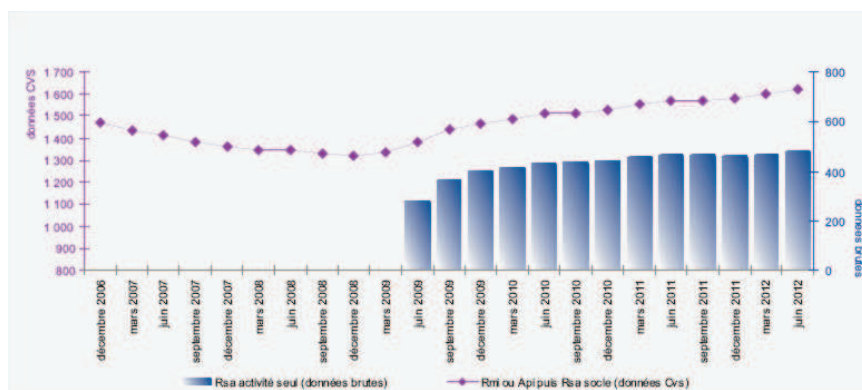
Dans la mesure où le non recours au RSA semble s'expliquer en grande partie par une méconnaissance de ce dispositif, des actions d'information sur ce

dispositif sont nécessaires, en direction des bénéficiaires potentiels mais aussi du grand public (recommandation n° 18).

Initialement fondée sur une campagne d'information générale (spots télévision et radio, site dédié, équipe d'accueil téléphonique) lors de la phase de lancement du dispositif en 2009, la communication sur cette prestation s'est réorientée à partir de 2010 vers une approche plus ciblée sur les publics jugés plus particulièrement concernés par le non recours, selon les informations recueillies auprès du ministère des Affaires sociales et de la santé. Ces actions d'informations ciblées sur les bénéficiaires potentiels se sont appuyées sur des supports variés ⁽¹⁾, le site Internet sur le RSA ayant également fait l'objet d'une restructuration et d'une refonte intégrale de l'ensemble de ses rubriques, en juillet 2012. Des efforts de simplification des démarches ont parallèlement été entrepris depuis 2010 ⁽²⁾.

Ces initiatives n'ont cependant pas permis de réduire de manière significative le taux de non recours à cette prestation, et la progression du nombre d'allocataires du RSA activité s'est sensiblement ralentie depuis 2010, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU RMI OU DE L'API, PUIS DU RSA SOCLE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RSA ACTIVITÉ SEUL



Avant mars 2011, les données sur le RSA activité seul ne portent que sur la France métropolitaine.

Source : Cnaf, « Les allocataires du RSA fin juin 2012 » (septembre 2012)

Les rapporteurs appellent donc, de nouveau, à l'organisation de campagnes d'information sur le RSA. Récemment, le Conseil national des

- (1) Affichettes et dépliants d'information destinés à sensibiliser trois millions de locataires de logements sociaux, lettres adressées aux maires pour sensibiliser les personnels des centres communaux d'action sociale (CCAS) et les personnels municipaux, courriers des Caf aux allocataires susceptibles de remplir les conditions les invitant à faire un test d'éligibilité au RSA et partenariats avec les représentants du secteur des services à la personne afin de sensibiliser les employés du secteur (1,5 million de personnes).
- (2) Le formulaire de demande de RSA ainsi que les différents formulaires complémentaires (RSA jeunes, demande complémentaire pour les non salariés) ont été modifiés et homologués en janvier 2011. Par ailleurs, la déclaration trimestrielle de ressources et la notice d'aide au remplissage de la CNAF et de la MSA ont été fusionnées en un seul document pour les deux opérateurs, homologué et mis en ligne en août 2011.

politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) s'est d'ailleurs également prononcé en ce sens.

**Organiser des campagnes d'information pour lutter contre le non recours :
une position également partagée par le CNLE**

« Investir dans la prévention (...) en luttant contre le non recours. Si les citoyens étaient mieux informés de leurs droits, on pourrait réduire la proportion des non recours. Il est important que les citoyens puissent bénéficier de la meilleure information possible sur l'ensemble des droits sociaux, car lorsque quelqu'un se retrouve en grande difficulté ou en situation de crise, il n'est pas en état d'apprendre à se servir de la « boîte à outils » des aides et recours, d'affronter le maquis des droits et des interlocuteurs... Promouvoir périodiquement des campagnes d'information publique sur les droits et les dispositifs existants – RSA socle, Dalo (droit au logement opposable), CMU (couverture maladie universelle), aides légales et aides facultatives – doit être une préoccupation des pouvoirs publics. »

Sources : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), Pour une mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence (septembre 2012)

Parallèlement, les rapporteurs préconisent d'envisager de nouvelles **actions ciblées en direction des bénéficiaires potentiels**. Dans son rapport précité, le Comité national d'évaluation du RSA a d'ailleurs souligné le caractère encourageant d'une expérimentation menée par la Caf de Gironde visant à mieux informer les bénéficiaires potentiels du RSA activité et montrant qu'il est possible d'infléchir le non recours en prenant contact avec les ménages repérés comme potentiellement éligibles.

En tout état de cause, selon les informations recueillies auprès du ministère des Affaires sociales et de la santé, l'évaluation systématique du non recours aux droits est une étape incontournable dans la compréhension du fonctionnement des dispositifs et de leur pertinence au regard des difficultés des personnes qu'ils sont censés aider, et cette évaluation a été entamée par le Gouvernement, pour lequel la réduction du non recours est un objectif prioritaire.

3. La poursuite des travaux de simplification des formulaires et des courriers administratifs

Dans la mesure où le non recours peut aussi s'expliquer en partie par la complexité des démarches, la généralisation des pratiques visant à **simplifier les formulaires et courriers administratifs en associant les représentants des bénéficiaires** (recommandation n° 18) est de nature à favoriser l'accès au RSA ou à d'autres aides sociales. Cette préconisation s'inscrivait par ailleurs dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la nécessité d'associer davantage les parties prenantes au suivi et à l'évaluation des politiques sociales (recommandation n° 3).

Dans ce sens, les rapporteurs ont pu constater quelques **évolutions positives** sur la période récente, en notant tout d'abord la publication par le ministère en 2012 d'un **guide de recommandations concernant la participation des bénéficiaires**

du RSA au dispositif⁽¹⁾, diffusé par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et qui s'adresse aux conseils généraux et à leurs partenaires. Soulignant l'importance de la participation des usagers au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques contre la pauvreté et l'exclusion, ce guide préconise en particulier de généraliser les « groupes ressources » de bénéficiaires du RSA sous la forme de collectifs d'usagers, d'associer ces personnes à l'élaboration et à la diffusion des outils de communication (campagnes d'information sur le RSA par exemple) pour les rendre plus accessibles et mieux adaptés, ainsi que de **travailler la forme des courriers** administratifs à destination des allocataires.

Par ailleurs, dans le prolongement des travaux réalisés en vue d'améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires, courriers et déclarations de ressources, suite au plan de simplification du RSA présenté en juillet 2010, **un recensement de l'ensemble des courriers et documents** envoyés aux allocataires par les caisses a déjà été conduit à la demande du ministère. Selon le ministère des Affaires sociales et de la santé, ce recensement servira de base à la **poursuite des travaux de simplification**, afin notamment de s'assurer que les informations transmises sont facilement comprises de leurs destinataires et qu'elles correspondent aux décisions prises par les conseils généraux, qui missionnent les caisses dans la gestion de l'allocation. Il s'agit donc de mobiliser des bénéficiaires du RSA et des conseils généraux, ce qui pourrait être fait sur un **échantillon de territoires volontaires**.

Plus largement, il est essentiel que cette question du non recours au RSA soit très clairement posée lors de la grande **conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion**, prévue en décembre prochain (*cf. infra*), en vue d'améliorer l'accès aux droits et d'accroître le recours à une prestation qui vise à lutter contre la pauvreté mais aussi à inciter au retour à l'emploi, s'agissant notamment des parents isolés allocataires du RSA majoré.

La ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion a d'ailleurs souligné récemment⁽²⁾ que « *le RSA est un filet nécessaire mais perfectible* » et qu' « *il faut le simplifier et peut-être revoir son articulation avec d'autres aides, et permettre aux personnes d'y accéder plus facilement* ». Selon les informations communiquées aux rapporteurs, **le Gouvernement entend ainsi faire le bilan de cette prestation**, de son articulation avec d'autres aides ou des dispositifs ayant des finalités en partie similaires, et analyser le lien entre ses modes de gestion, notamment dans le cadre des travaux et des concertations organisées à l'occasion de cette conférence nationale et de la préparation d'un **plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté**.

(1) Participation des personnes bénéficiaires du RSA au dispositif. Guide de recommandations, *ministère des Solidarités et de la cohésion sociale*, mars 2012 (ces recommandations émanent de travaux réalisés par cinq organismes en 2011 à la demande du ministère).

(2) Entretien de la ministre déléguée, Mme Marie-Arlette Carlotti, au journal *Les Echos* (27 septembre 2012).