

# Le non-recours aux dispositifs sociaux

## État des lieux, travaux en cours et à venir

Lucie GONZALEZ, DREES  
CNIS, 22 mars 2019

## Quelle définition du non-recours ?

- « **Le non-recours renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits ou de services, à laquelle elle pourrait prétendre** » (Warin, 2010)
  - Renvoie de fait à un champ très large de l'**offre publique**
  - Acception souvent plus restrictive qui renvoie aux **prestations financières** et donc à la notion d'**éligibilité**
- **L'éligibilité** peut reposer sur des **critères relativement objectivables** (condition de résidence, âge, configuration familiale, revenus)
- Plus difficile à établir lorsqu'elle repose sur une **évaluation des « besoins »**
  - Exemple de l'APA : évaluation des aides techniques et humaines par une équipe médicosociale
  - Recours aux services et aux établissements
  - Renoncement aux soins
  - ...

# Enjeux et objectifs pour la statistique publique

- **Enjeux d'accès aux droits, de lutte contre les inégalités et la pauvreté**
  - ne pas se focaliser sur le comportement des « éligibles » ⇒ thématique plus large de l'accès aux droits
- Enjeux autour du **ciblage** de certains services et prestations, notamment en direction des plus défavorisés (sous conditions de ressources)
  - **La prestation atteint-elle bien le public à destination duquel elle a été conçue ?**
  - Une « individualisation » des droits sociaux (donner à ceux qui en ont le plus besoin) qui s'accompagne souvent d'une complexification des conditions d'accès
- **Le non-recours à un dispositif social est un motif de réforme**
  - Faiblesse supposée du recours au RSA (et à la prime d'activité) ⇒ réforme visant à créer un « revenu universel d'activité »
  - Faiblesse du recours à l'ACS ⇒ extension de la CMUC dans le cadre de la réforme « 100% santé »
  - Le non-recours aux prestations est un argument de promotion d'un « revenu universel » ou « de base » (inconditionnalité, automaticité)
  - Non-recours aux pensions de retraite ⇒ un argument pour la réforme visant à créer un régime unique de retraite

# Objectifs pour la statistique publique

1. **Mesurer l'ampleur du phénomène : évaluer le taux de non-recours**
2. **Le caractériser pour identifier des leviers d'action pour l'action publique et des populations à cibler**
  - Décrire le profil des non-recourants ; comparer avec celui des recourants
  - Caractériser les motifs du non-recours ; frictionnel, temporaire ou plus durable ?
  - Identifier les mécanismes conduisant au « non-recours » (facteurs individuels, paramètres institutionnels, jeux d'acteurs, etc. )

*Cf. Évaluation des « Rendez-vous des droits élargis » (PSE-Ecole d'économie de Paris, DREES, CNAF, Pôle Emploi, DGCS, DSS) – exposé de Marc GURGAND*

⇒ Note de synthèse DREES sur l'ensemble de ces questions (y compris résultats de recherche et comparaisons internationales) pour fin 2019

⇒ Mise à part l'expé. RDDE, les travaux SSP en cours et à venir portent principalement sur la mesure du taux de non-recours aux prestations monétaires, au niveau national

# Évaluer le taux de non-recours aux dispositifs sociaux

- **Taux de recours « en effectif »** = Nombre de bénéficiaires/Nb d'éligibles
- **Taux de recours « en masse »** = Montant des prestations effectivement versées/montant global qui serait versé aux éligibles
  - On s'attend à ce qu'il soit supérieur au taux en effectif (cf. enquête RSA)
  - « paiement à bon droit » (éviter indus et rappels)
- **C'est surtout le repérage des « éligibles » qui est délicat**
  - Encore plus pour des prestations reposant sur une **mesure des « besoins »** (exemple : APA ; recours aux soins...)
  - On dispose généralement de bases administratives permettant de compter les bénéficiaires

## Deux stratégies possibles pour mesurer un taux de non-recours

1. Une enquête spécifique
  2. Mobilisation de données (administratives, enquêtes) existantes appariées, avec microsimulation
- ⇒ Dans une optique de suivi régulier, et avec le développement de l'exploitation des données administratives et des appariements, ce type de données, très riches, est privilégié pour mesurer le non-recours par rapport à une enquête spécifique
- Fort enjeu autour des appariements

# 1. L'enquête spécifique

- Enquête spécifique, qui permet de mesurer à la fois l'éligibilité et le recours sur la base des déclarations des personnes enquêtées
- Suréchantillonnage de la population susceptible de bénéficier des prestations
- Test d'éligibilité simplifié
- **Avantages:** précision supposée de l'estimation; questionnement complémentaire pour connaître les causes du non-recours
- **Inconvénient :** coût élevé de l'enquête en raison du ciblage nécessaire ; difficulté du ciblage et de l'échantillonnage ; test d'éligibilité fragile si prestation complexe et fortement dépendante du revenu
- **Exemple :** enquête quantitative RSA en 2010-2011 (Dares-Cnaf) diligentée par le comité national d'évaluation du RSA ; pas d'enquête de ce type depuis vu le coût (800k€) ; imprécision : 11% des personnes déclarant bénéficiaire du RSA ne sont pas simulées comme éligibles

## 2. Mobilisation de données appariées, avec microsimulation

### Généralités

- Calcul du nombre d'éligibles par microsimulation à partir de ces sources, rapporté au **nombre de bénéficiaires selon les données administratives des caisses prestataires**, généralement à un niveau agrégé
- **Avantages :**
  - coût peu élevé (en coût marginal)
  - possibilité de production en routine (annuellement), sous réserve de la production des appariements
- **Inconvénients :** information manquante ou partielle; imputations pour non-appariement ; éligibilité délicate à calculer pour les prestations des critères d'éligibilité complexes ou une assiette de ressources infra-annuelle ; hypothèses nombreuses, notamment pour la couverture et la représentativité de la base notamment ; ...

## Mobilisation de données appariées avec microsimulation

### Travaux en cours et à venir – Prestations de lutte contre la pauvreté

- **Modèle de microsimulation de la législation socio-fiscale INES (INSEE-DREES-CNAF) :**  
imputation de prestations sur la base de leurs barèmes
  - **CMU-C/ACS** : travaux DREES à partir d'INES de calcul d'éligibles à la CMU-C et à l'ACS en métropole ; fourchettes très larges pour les éligibles ; alimentent le modèle OMAR-INES de la DREES, reprises dans le rapport du Fonds CMU
    - indicateur de non-recours à la CMUc par département (Filosofi ; 2014)
  - **Prime d'activité** : calculs DREES à partir d'INES pour le rapport d'évaluation de la prime d'activité (2017) ; en 2016, taux de recours trimestriel moyen estimé à 73% en effectifs et à 77% en masses financières, avec une amélioration continue au fil des semestres ; majorants et forte marge d'incertitude, du fait des hypothèses retenues (bien précisé dans le rapport)
- ⇒ **Grande fragilité des estimations actuelles** ; modèle Ines pas conçu au départ pour mesurer du non-recours mais pour simuler des réformes de barème : des potentialités à explorer
- ⇒ **Travaux DREES/CNAF 2019-2020 (avec l'INSEE ; appui financier de la DIPLP) pour explorer de façon approfondie la piste de la microsimulation + données administratives pour construire des indicateurs de suivi du NR pour des prestations monétaires, notamment RSA et prime d'activité...**

## Travaux en cours et à venir – Prestations de lutte contre la pauvreté

### Travaux DREES/CNAF 2019-2020 (INSEE ; appui financier DIPLP)...(suite)

- **Pistes (à partir de ERFS, données CNAF, programmes Ines)**
  - mieux identifier les éligibles
  - améliorer (avec la CNAF) la mesure des variations trimestrielles des ressources et de la chronique des ressources sur les deux dernières années
  - rapprocher au maximum le champ du numérateur (bénéficiaires) et du dénominateur (éligibles)
- **A terme, mieux décrire le profil des non-recourants et comparer à celui des recourants**

### + Travaux DREES sur l'éligibilité aux congés parentaux et au CLCA/PREPARE

- Première estimation du non recours pour les mères à temps partiel à partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) pour le rapport du Conseil de la Famille (HCFEA) publié en février 2019
- Travaux *à venir* à partir de l'EDP pour évaluer l'ensemble du non-recours.

⇒ **Des travaux qui permettront aussi d'améliorer le modèle Ines** en plus de l'amélioration directe de la prise en compte du non-recours dans le modèle (qui joue sur l'évaluation du coût budgétaire des projets de réforme des prestations sociales et sur le nombre et le profil des « perdants » et des « gagnants »)

## Travaux en cours et à venir – **Retraites et minimum vieillesse**

- **Non-recours aux pensions de retraite** de la part d'assurés qui ont juste travaillé quelques années en France, ou bien 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
  - À partir des échantillons de cotisants et de retraités (EIC et EIR), repérage des personnes qui ont des droits mais ne les ont pas liquidés
  - *Études et résultats* courant 2019
- **A venir : taux de recours au Minimum Vieillesse (ASPA)**
  - À partir de l'appariement entre l'échantillon interrégimes de retraités (EIR) et des données fiscales
  - Seulement pour les personnes seules

## Travaux en cours et à venir – Personnes âgées dépendantes

### Allocation personnalisée d'autonomie (APA), à partir de l'enquête CARE « Ménages »

- Dans l'enquête CARE (Capacités, Aides et *RE*ssources des seniors), questions qui « miment » les critères des équipes d'évaluation chargées d'étudier l'éligibilité à l'APA (« pseudo-GIRage »)
  - Possibilité de comparaison à un niveau individuel des données (administratives) permettant de savoir si la personne est bénéficiaire et des données de sources diverses (y compris microsimulation) permettant d'appréhender son éligibilité
- ⇒ **à partir de questions déclaratives, il est impossible de juger proprement de l'éligibilité à une prestation telle que l'APA, la PCH...**, comme on peut le faire pour des prestations dont l'éligibilité se fonde sur des critères essentiellement monétaires

cf. l'encadré 3 de [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er\\_1029.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er_1029.pdf)

- En revanche, on peut étudier les facteurs et déterminants du recours à l'APA sans aller jusqu'à calculer un taux de non-recours
- ⇒ Étude à venir à partir de l'appariement CARE-données des conseils départementaux sur l'APA

## Travaux en cours et à venir – **Personnes âgées dépendantes**

### *A venir* : Aide sociale à l'hébergement (ASH), à partir de l'enquête CARE « Institutions »

- Éligibilité repérable en comparant les revenus des personnes au tarif hébergement des places habilités à l'aide sociale de l'établissement (EHPAD) dans lequel elles résident
- Bénéficiaires : on sait par l'établissement si la personne est effectivement bénéficiaire de l'ASH (fiable a priori)
- En attente de l'appariement des données par l'INSEE (avec les données fiscales)