

Le non-recours aux droits est nettement souligné comme une problématique à part entière dans le plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Il est en particulier présenté comme un « frein puissant à l'efficacité des politiques de solidarité » puisqu'il les empêche d'atteindre leur cible.

Les aspects du non-recours sont nombreux. Les plus connus, parce que récemment inscrits dans l'agenda politique, concernent les droits aux prestations. Mais la notion s'étend naturellement à d'autres pans de la vie sociale : accès aux loisirs, à la culture, participation à une vie sociale riche...

Compte tenu de cette diversité, le plan propose onze mesures :

- Développer un vaste programme d'accès aux droits
- Assurer aux allocataires de la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) et de la Mutualité Sociale Agricole (MSA) une meilleure lisibilité et une plus grande régularité des aides perçues
- Redonner une trajectoire de croissance au revenu de solidarité active (RSA) socle
- Statuer sur le devenir de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) pour mieux aider les bénéficiaires du RSA en reprise d'emploi
- Réformer les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes
- Étendre les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité aux personnes éligibles à l'aide pour une complémentaire santé (ACS)
- Obtenir une aide alimentaire européenne à hauteur des défis de la crise
- Permettre l'accès de tous à la culture et à la création artistique
- Favoriser l'accès aux vacances pour les familles vulnérables
- Favoriser l'accès aux sports et aux loisirs pour les familles vulnérables
- Lutter contre l'isolement des personnes âgées

L'objectif des indicateurs transversaux de pauvreté analysés en même temps que les indicateurs du paquet « accès aux droits et aux biens essentiels », est de disposer d'éléments de cadrage sur la pauvreté dans les territoires.

Émilie Vivas (Insee), Jérôme Bourgeois (Insee)

Principaux résultats des indicateurs nationaux

En 2013, en France métropolitaine, 8,6 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire, qui s'élève à 1 000 euros mensuels. Le **taux de pauvreté** monétaire s'élève à 14,0 % de la population, soit une baisse de 0,3 point par rapport à 2012. Cette évolution s'accompagne d'une hausse du niveau de vie médian des personnes pauvres, qui atteint 802 euros par mois en 2013 pour 788 euros en 2012 (en euros constants). Ainsi, **l'intensité de la pauvreté** baisse, passant de 21,2 % en 2012 à 19,8 % en 2013. Le repli entre 2012 et 2013 s'explique en partie par la revalorisation de certaines prestations destinées aux plus modestes : RSA et allocation logement. Il fait suite à une hausse de 2,1 points entre 2008 et 2012.

En 2013, le **niveau de vie médian des chômeurs** au sens du Bureau international du travail (BIT) augmente de 2,3 % et leur taux de pauvreté diminue de 1,4 point, passant de 38,7 % en 2012 à 37,3 % en 2013. Cette hausse du niveau de vie des chômeurs est principalement due à l'augmentation des montants d'allocations chômage qu'ils perçoivent. En effet, le nombre de chômeurs de moins de 25 ans a diminué en 2013 sous l'effet de la montée en charge des emplois d'avenir et de la reprise de l'emploi intérimaire. Fin 2013, l'âge moyen des personnes au chômage est supérieur à celui de 2012. Ces personnes ont en particulier davantage cotisé avant d'entrer au chômage et étaient mieux rémunérées quand elles travaillaient. Au total, elles sont donc mieux indemnisées. De fait, entre 2012 et 2013, la part des chômeurs indemnisés augmente légèrement, ainsi que le montant moyen d'allocation.

Le **taux de pauvreté des actifs occupés** s'élève à 7,6 % en 2013, en légère diminution par rapport à 2012. Le niveau de vie médian des salariés recule légèrement mais leur taux de pauvreté baisse (- 0,6 point), du fait, d'après l'enquête Revenus fiscaux et sociaux, de l'amélioration des revenus d'activité dans le bas de la distribution des niveaux de vie. Le taux de pauvreté des indépendants augmente en revanche nettement, passant de 16,2 % à 17,9 %. Plus globalement, la situation des indépendants se détériore avec notamment une baisse de leurs revenus d'activité et des dividendes qu'ils perçoivent.

Les enfants de moins de 18 ans ont été particulièrement affectés par la hausse de la pauvreté consécutive à la crise de 2008. Le **taux de pauvreté des enfants** a ainsi progressé de plus de deux points entre 2008 et 2012. En 2013, il diminue pour la première fois depuis le début de la crise (- 0,8 point). Cette situation résulte de la baisse du taux de pauvreté des actifs et, dans une moindre mesure, de l'effet positif de certaines mesures en faveur des plus modestes comme la revalorisation des allocations logement. Cette diminution de la pauvreté s'observe particulièrement chez les enfants vivant dans une famille monoparentale, dont le taux de pauvreté passe de 43,2 % à 39,6 %.

Après avoir progressé entre 2010 et 2012, le **taux de pauvreté des jeunes de 18 à 29 ans** (hors ménages étudiants) diminue sensiblement de 20,6 % en 2012 à 18,6 % en 2013, effaçant la hausse de 1,9 point entre 2010 et 2012. Leur niveau de vie médian augmente de 0,6 % en euros constants. Parmi ces jeunes adultes, la pauvreté recule surtout chez les chômeurs (- 4,2 %), ainsi que chez les actifs occupés (- 2,2 %). En 2013, les jeunes adultes représentent 26,4 % de la population pauvre, contre 29,2 % en 2012.

Indicateurs locaux de suivi du plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

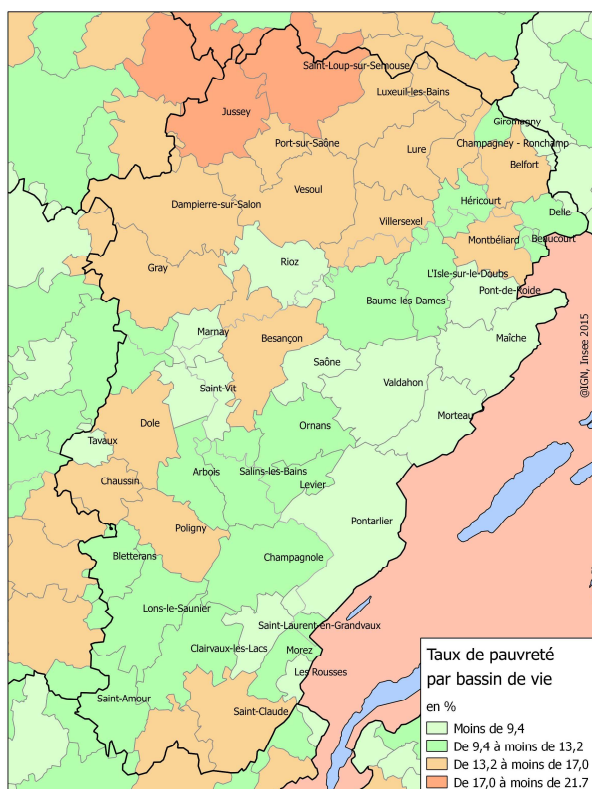
En 2012, 13,0 % des habitants de Franche-Comté vivent sous le seuil national de pauvreté qui s'élève à 987 euros par mois. Le **taux de pauvreté** (cf. *Les indicateurs de pauvreté monétaire*) s'élève à 14,3 % en France métropolitaine. La Franche-Comté se situe dans le premier tiers des régions où ce taux est le plus faible, avec toutefois des disparités départementales. Le taux de pauvreté est le plus faible dans le Jura et le Doubs avec 12,3 %, tandis que 14,8 % des habitants du Territoire de Belfort sont exposés à la pauvreté monétaire.

Comme ailleurs en France métropolitaine, la géographie de la pauvreté est très liée à celle des villes et de leur zone d'influence. C'est dans la périphérie des grands pôles urbains que le niveau de vie médian est le plus élevé de la région et le taux de pauvreté le plus faible. Dans ces espaces périurbains, les personnes à faible niveau de vie sont moins présentes et les inégalités plus faibles.

Les taux de pauvreté sont également faibles le long de la frontière suisse. En effet, les niveaux de vie sont plus élevés qu'en moyenne dans la région. Cependant tous les habitants ne bénéficient pas de l'effet frontalier et les inégalités y sont marquées.

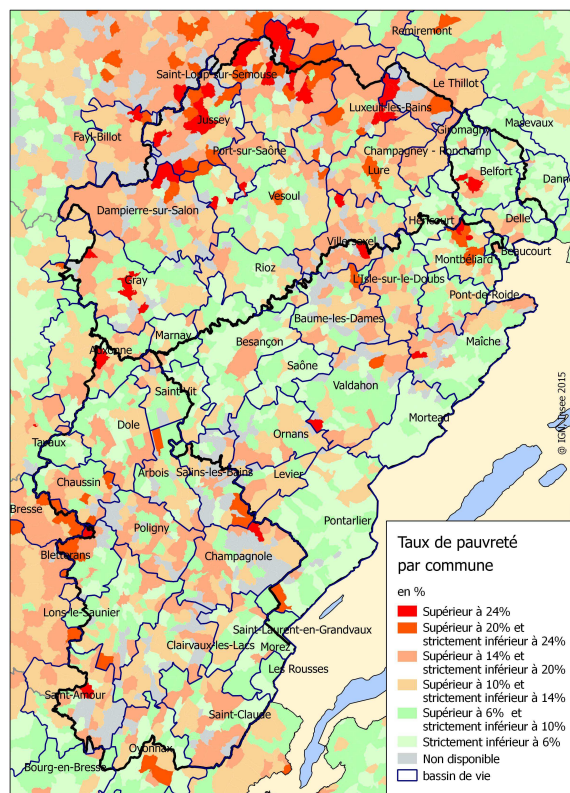
Les personnes pauvres sont surreprésentées dans les grands pôles urbains, là où l'habitat social est concentré. Ces pôles sont des lieux où s'observent de forts contrastes sociaux, avec la cohabitation fréquente au sein des villes, de populations à faibles revenus et de populations aisées. C'est à Besançon et Belfort que les inégalités sont les plus marquées : le niveau de vie plancher des 10 % des personnes les plus riches y est 3,7 fois plus important que le niveau de vie plafond des 10 % les plus modestes. Le taux de pauvreté est également particulièrement élevé dans les communes du nord de la Haute-Saône. Les niveaux de vie des plus modestes et des plus aisés étant plus faibles, les inégalités sont moins marquées.

Taux de pauvreté des bassins de vie francs-comtois en 2012



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

Taux de pauvreté des communes francs-comtoises en 2012



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

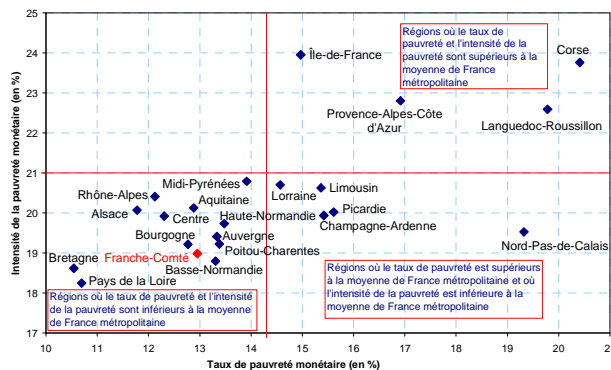
La Franche-Comté est l'une des régions métropolitaines où l'intensité de la pauvreté (cf. *Les indicateurs de pauvreté monétaire*) est la plus faible (4^e sur 22), autrement dit où le niveau de vie des Francs-comtois en situation de pauvreté est parmi les moins bas de France métropolitaine. Dans la région, la moitié des personnes en situation de pauvreté vivent avec moins de 798 euros par mois (784 euros en France métropolitaine), soit une intensité de la pauvreté égale à 19,0 % dans la région contre 21,0 % en moyenne en France métropolitaine.

L'intensité de la pauvreté varie de 18,2 % en Haute-Saône à 20,4 % dans le Territoire de Belfort. La Haute-Saône fait partie des dix départements métropolitains dans lesquels l'intensité de la pauvreté est la plus faible tandis que le Territoire de Belfort est dans le tiers où elle est la plus élevée.

L'intensité de la pauvreté est particulièrement élevée dans les bassins de vie de Besançon et de Belfort où le niveau de vie médian des personnes vivant sous le seuil de pauvreté est nettement inférieur à la moyenne régionale.

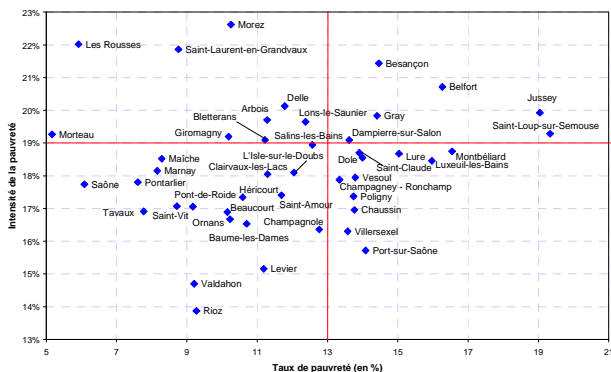
L'intensité de la pauvreté est également importante dans les bassins de vie du sud du Jura tels que Morez, Les Rousses ou Saint-Laurent-en-Grandvaux. En effet, dans ces trois bassins de vie, le niveau de vie médian est supérieur à la moyenne régionale, le seuil de pauvreté y est ainsi plus élevé. Dans le même temps, le niveau de vie médian des personnes vivant sous le seuil de pauvreté est nettement inférieur à la moyenne régionale.

Taux de pauvreté et intensité de la pauvreté en 2012



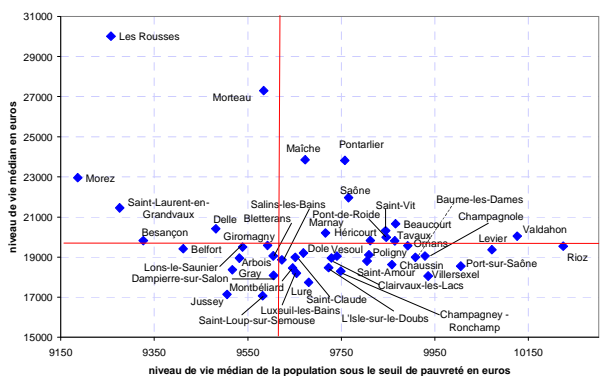
Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

Taux de pauvreté et intensité de la pauvreté en 2012 dans les bassins de vie francs-comtois



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

Niveau de vie médian de l'ensemble de la population et Niveau de vie médian de la population vivant sous le seuil de pauvreté dans les bassins de vie francs-comtois



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

La mesure de la pauvreté monétaire

Définir la pauvreté monétaire consiste à choisir, de façon normative, un niveau de ressources de référence, ou seuil de pauvreté ; les personnes pauvres sont celles dont les ressources sont inférieures à ce seuil. En France, comme dans les autres pays de l'Union européenne, le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté correspond alors à la proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil. La pauvreté ou non d'une personne est ainsi établie par comparaison avec la situation du reste de la population, laquelle est affectée par les évolutions économiques et sociales. Conséquence de cette définition : une personne pauvre proche du seuil entrera ou sortira de la pauvreté l'année suivante, non pas en fonction de l'évolution absolue de son niveau de vie, mais de l'écart entre cette évolution et celle du niveau de vie médian.

Les variations du taux de pauvreté ne reflètent alors pas nécessairement la situation économique et la dynamique des revenus : la croissance des revenus peut conduire à une hausse du taux de pauvreté si elle améliore davantage le niveau de vie médian que les bas niveaux de vie. Inversement, dans une situation économique dégradée, le taux de pauvreté peut diminuer si le niveau de vie médian baisse davantage que les niveaux de vie des personnes aux revenus les plus modestes.

Les indicateurs de pauvreté monétaire

Le taux de pauvreté : il correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). La France, comme les autres pays européens, mesurent la pauvreté monétaire de manière relative alors que d'autres pays, comme les États-Unis ou le Canada, ont une approche absolue. Dans l'approche en termes relatifs, le **seuil de pauvreté** est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Les pays européens utilisent en général un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie. La France privilégie également ce seuil. Dans cette analyse, le seuil de pauvreté correspond à 60 % de la médiane des niveaux de vie nationaux.

Le niveau de vie : le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage.

Le revenu disponible : le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, 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. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).

L'intensité de la pauvreté : l'intensité de la pauvreté est un indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'Insee mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

Formellement, il est calculé de la manière suivante :

Intensité de la pauvreté = (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté

Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

L'unité de consommation : Système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC).

Les familles avec enfant(s) sont davantage exposées au risque de pauvreté que les autres ménages.

Les enfants génèrent des dépenses supplémentaires sans contribuer directement aux ressources et la présence d'un seul revenu fragilise la situation du ménage. Les couples bi-actifs sont donc les moins exposés à la pauvreté, particulièrement ceux qui n'ont pas d'enfant. Comme en France métropolitaine, les taux de pauvreté des membres de familles monoparentales sont cinq fois plus élevés que ceux des couples sans enfant (28,9 % contre 5,6 %). Les personnes vivant seules dans leur logement sont dans une situation intermédiaire (autour de 16 %).

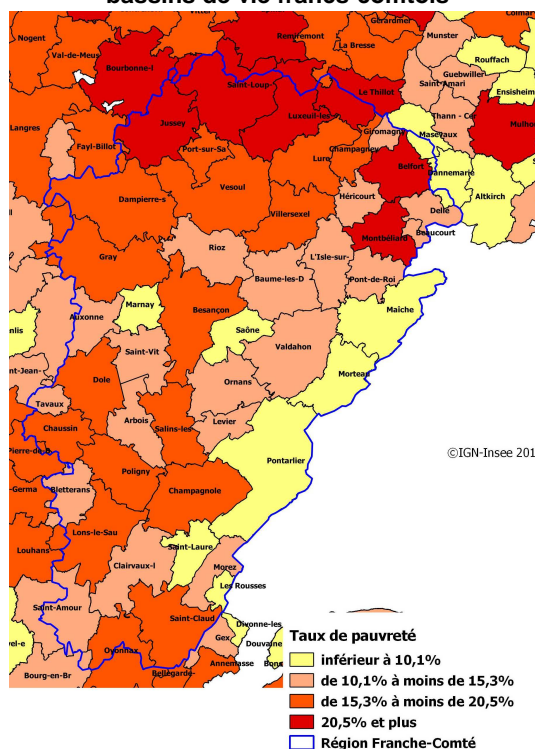
En volume, ce sont toutefois les couples avec enfant(s) qui comprennent le plus de personnes en situation de pauvreté monétaire, suivis par les familles monoparentales. Ces deux types de ménages regroupent 58 % des personnes vivant en situation de pauvreté monétaire. De nombreux enfants vivent ainsi dans des ménages aux faibles revenus.

Dans la région, la répartition géographique des taux de pauvreté des couples avec enfant(s) et des familles monoparentales est proche. Les taux de pauvreté des ménages avec enfant(s) (couples avec enfant(s) et familles monoparentales) sont plus élevés dans le nord de la Haute-Saône et dans les bassins de vie de Belfort et Montbéliard. Ils sont en revanche faibles le long de la frontière suisse.

La redistribution par les prestations sociales et l'impôt tend à réduire fortement les disparités de niveau de vie. Les prestations sociales, qui regroupent les aides à la famille, au logement ainsi que les minima sociaux, représentent 5 % du revenu disponible pour l'ensemble des ménages de Franche-Comté, comme au niveau national.

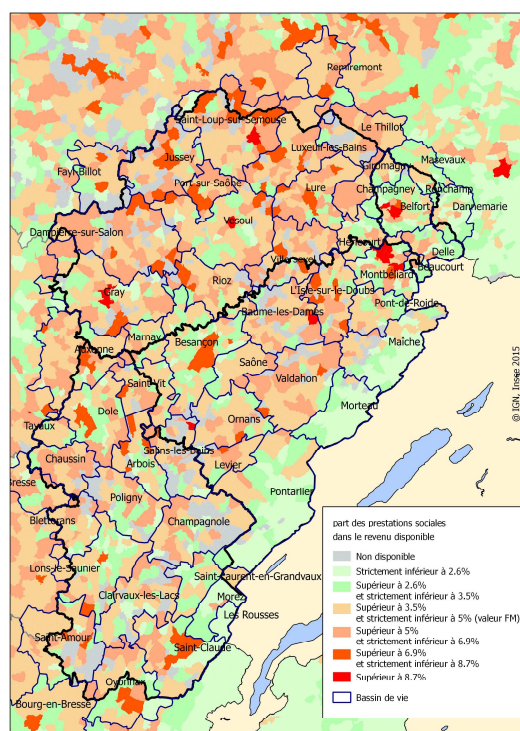
En Franche-Comté, comme en France métropolitaine, les prestations sociales composent 38 % du revenu disponible des personnes les plus pauvres, c'est-à-dire les 10 % des personnes ayant les plus faibles niveaux de vie. La part des prestations sociales dans le revenu disponible des personnes les plus pauvres est la plus élevée dans le Territoire de Belfort avec 46 %. À l'inverse, elle est la plus faible dans le Jura : 32 %.

Taux de pauvreté des ménages avec enfant(s) dans les bassins de vie francs-comtois



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

Part des prestations sociales par communes dans le revenu disponible



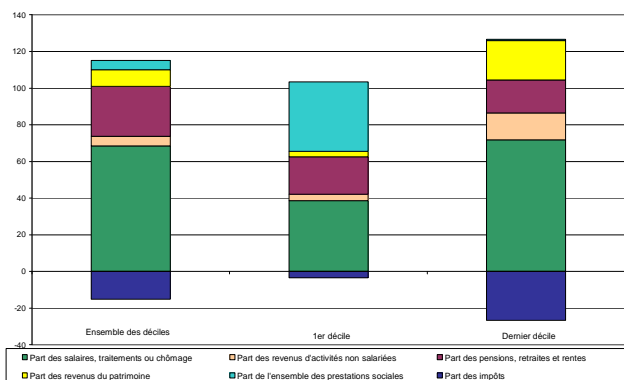
Source : Insee, Revenus disponibles localisés (RDL), Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012 et ERFS 2012

Le poids des pensions, rentes et retraites dans le revenu disponible reflète quant à lui les caractéristiques démographiques des territoires. En Franche-Comté avec 27,1 %, il est proche de la moyenne de France métropolitaine (26,4 %). Il atteint près de 30 % dans le Jura et la Haute-Saône, où les retraités sont davantage présents que dans les autres départements de la région.

Pour les 10 % des personnes ayant les plus faibles niveaux de vie, les pensions, rentes et retraites constituent 20,5 % du revenu disponible en Franche-Comté contre 17,7 % en moyenne en France métropolitaine. Cette part atteint le quart du revenu disponible dans le Jura et la Haute-Saône.

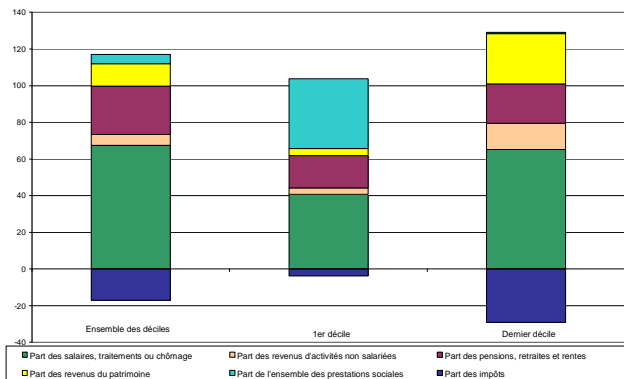
Les salaires, traitements ou prestations chômage constituent l'essentiel des revenus disponibles. La part s'élève à 68,4 % dans la région (67,4 % en

Décomposition du revenu disponible des ménages francs-comtois



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

Décomposition du revenu disponible des ménages de France métropolitaine

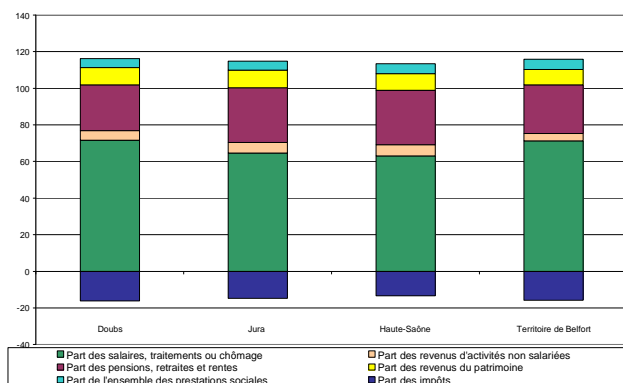


Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

France métropolitaine). Dans le Doubs et le Territoire de Belfort, où la population est plus jeune et davantage en activité qu'en moyenne dans la région, ce ratio atteint près de 72 %.

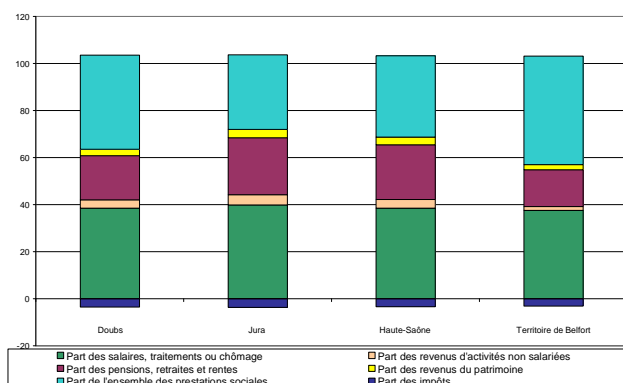
Pour les 10 % des personnes ayant les plus faibles niveaux de vie, les salaires, traitements ou chômage représentent 38,7 % du revenu disponible en Franche-Comté (40,7 % en France métropolitaine). Dans les départements, cette part s'échelonne entre 37,6 % dans le Territoire de Belfort et 39,9 % dans le Jura.

Décomposition du revenu disponible des ménages dans les départements francs-comtois



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

Décomposition du revenu disponible des ménages du 1^{er} décile dans les départements francs-comtois



Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

Le non-recours

Le non-recours est un enjeu majeur du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Est en situation de non-recours toute personne éligible à une prestation sociale, qui ne la perçoit pas. Entre non connaissance, non perception et non demande, les situations de non-recours interrogent l'effectivité et la pertinence de l'offre en prestations sociales et représentent un enjeu fondamental de leur évaluation. En France, des travaux ont été réalisés pour estimer des taux de non-recours au RSA.

En soutenant les ressources des travailleurs à faibles revenus, le RSA est en effet un instrument de lutte contre la pauvreté des travailleurs. Or, d'après l'enquête quantitative de la Dares, **près de sept foyers français éligibles au RSA « activité » seul sur dix ne recourent pas à la prestation (68 %) en décembre 2010**, soit près de 980 000 foyers. **Le non-recours au RSA « socle » est moindre, de l'ordre de 35 %¹**, ce qui est très proche du taux de non-recours estimé pour le RMI et l'API.

Le taux de non-recours au RSA « activité » varie nettement selon la configuration familiale : il s'élève à 62 % pour les personnes seules et à 73 % pour les couples. En effet, compte tenu du caractère familiarisé du RSA, il est plus difficile pour un couple de savoir s'il est éligible. Par ailleurs, les couples peuvent avoir le sentiment de mieux arriver à se débrouiller financièrement que les personnes seules (mutualisation des dépenses, économies d'échelle sur les dépenses de logement, etc.). Enfin, pour certains couples pouvant bénéficier de deux primes pour l'emploi, le RSA « activité » s'avère moins avantageux.

Parmi les personnes seules (avec ou sans enfant), les femmes recourent davantage à leurs droits que les hommes : 57 % des femmes seules éligibles au RSA « activité » seul sont non recourantes contre 71 % des hommes. La responsabilité d'enfants à charge plus fréquente chez les femmes seules peut contribuer à expliquer ce constat.

De fait, avoir des enfants fait diminuer le taux de non-recours pour chaque composante du RSA. Ainsi, le taux de non-recours au RSA « activité » seul passe de 64 % pour les personnes seules sans enfant à 57 % pour ceux ayant un enfant.

Le non-recours au RSA « activité » seul augmente avec l'âge des éligibles s'ils vivent sans conjoint. Il concerne 56 % des personnes seules de moins de 30 ans et 70 % des 50 ans et plus.

Enfin, le taux de non-recours au RSA « activité » seul est plus faible pour les éligibles sans diplôme que pour ceux qui en ont un. Ce résultat peut refléter notamment le fait que les plus diplômés estiment que leur situation a un caractère plus transitoire que celle des moins diplômés.

Les causes du non-recours sont multiples. Le non-recours est lié notamment à la non connaissance du RSA, au fait que les usagers ne perçoivent pas leur éligibilité à la prestation ou encore que les bénéficiaires potentiels aient une attitude de rejet à l'égard de la prestation. En particulier, une éligibilité ponctuelle, instable ou récente est vecteur de non recours. Le non-recours peut être également lié à un défaut d'information des organismes ou encore à une attitude plus ou moins active de ceux-ci dans la recherche de bénéficiaires potentiels. Enfin, le dispositif lui-même peut expliquer le non-recours : les règles et procédures peuvent être peu compréhensibles, les démarches pour accéder aux droits et s'y maintenir peuvent être compliquées et intrusives. Outre la difficulté à anticiper le montant de RSA qui s'ajuste à tout changement des revenus d'activité, une étude souligne les écueils d'un droit qu'il faut « réclamer » régulièrement, en faisant connaître tous les trimestres ses ressources à la Caisse d'allocations familiales (Caf) et même plus souvent en cas de changement de situation familiale ou professionnelle.

¹ Dans le cadre des travaux du comité d'évaluation du RSA, la Dares a réalisé une enquête auprès de personnes à revenus modestes. L'enquête avait pour objectifs d'évaluer les impacts du RSA sur le marché du travail et de décrire la situation des bénéficiaires du RSA sur le marché du travail, l'accompagnement dont ils ont bénéficié et leurs conditions de vie. Enfin, elle visait à étudier et quantifier le phénomène de non-recours, c'est-à-dire le fait que certaines personnes éligibles au RSA ne le perçoivent pas.

Pour en savoir plus :

Lecrenais C., Silactchom C., Bourgeois J.; Mirault A., « En Bourgogne Franche-Comté, des inégalités et une pauvreté plus faibles que la moyenne », *Insee Analyse Franche-Comté* n°10, juin 2015.

Boiron A., Labarthe J., Richet-Mastain L., Zergat Bonnin M., « Les niveaux de vie en 2013 », *Insee Première* n°1566, septembre 2015.

Domingo P., Pucci M., « Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA « activité » seul », *Économie et Statistiques* n°467-468, avril 2014.

