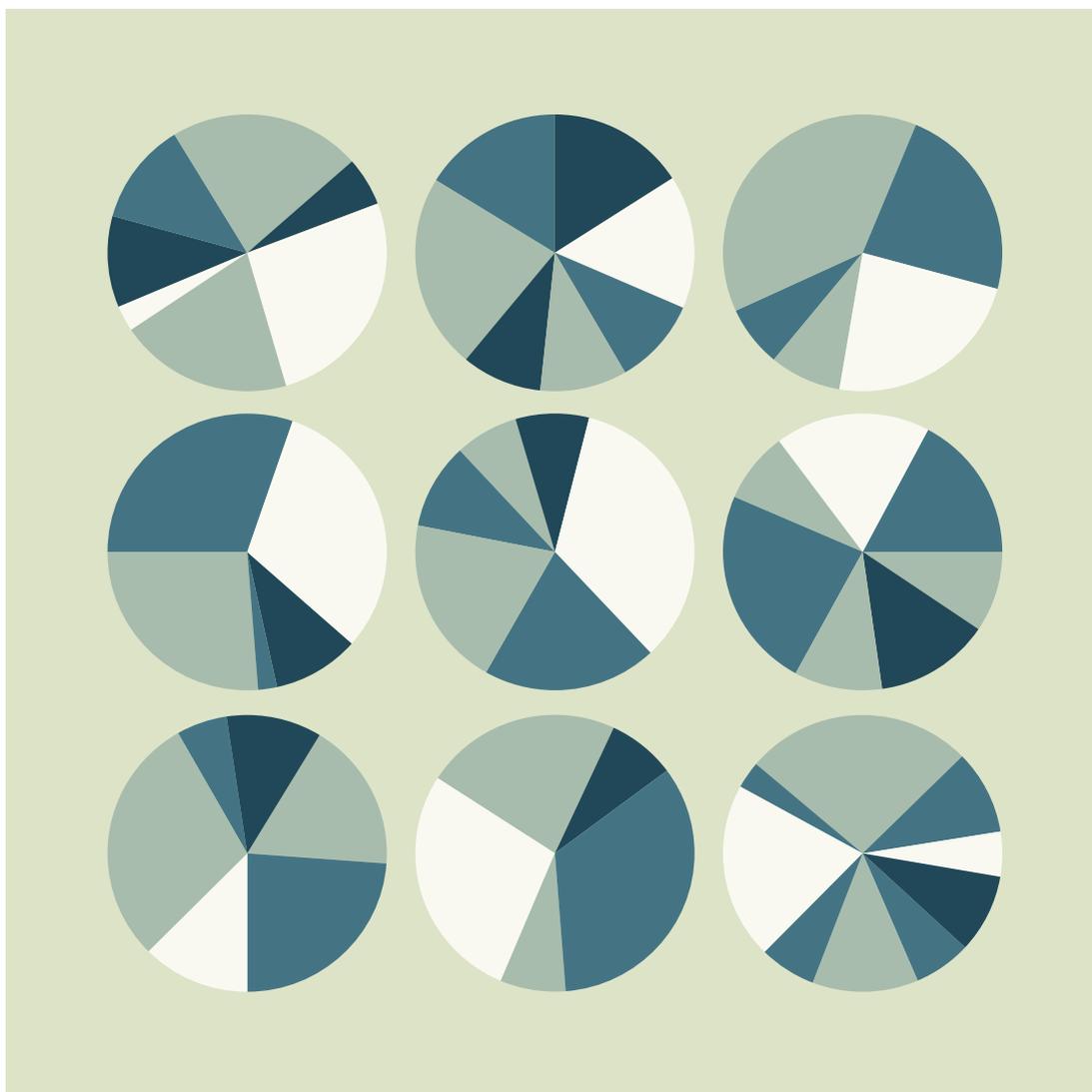




PLATE-FORME DE L'OBSERVATION SOCIALE RHÔNE-ALPES (POSRA)

Portrait Social 2013

Décrochage et non-recours aux droits



Ce dossier a été réalisé grâce à la contribution de :



Direction Régionale de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee)



Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (Dreal)

Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Direccte)

Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR)



Observatoire Régional de la Santé (ORS)



Rectorats des académies de Lyon et Grenoble

Portrait social

2013

ÉDITORIAL

Dans une société avancée, la collectivité ou encore les pouvoirs publics ont pour devoir de garantir à tous les citoyens un certain nombre de droits. Il s'agit, en France, de répondre au principe d'Égalité de notre triptyque républicain. Pour qu'une action en ce sens soit, d'une part, organisée, d'autre part, juste, elle doit s'exercer sur le fondement de textes et de réglementations qui créent les droits.



Or, force est de constater, et cela semble être depuis quelques années un phénomène nouveau par son ampleur, que le non-accès aux droits concerne, pour des raisons diverses, une part non négligeable de notre population. Selon le sujet, on évoque même la notion de « décrochage », terme imagé et, hélas, significatif.

Il m'a semblé utile de charger la plate-forme de l'observation sociale Rhône-Alpes (POSRA) d'une réflexion collective sur cet important sujet et de produire un éventail d'articles, susceptibles d'éclairer le phénomène mais aussi de devenir une référence consultable et utilisable.

C'est le but de ce deuxième portrait social annuel de la POSRA, qui paraît dans un format plus pratique, plus mobile, auquel s'adjoint, bien entendu, un livrable électronique, disponible sur le site de la préfecture de région et ceux des directions régionales de l'État.

Je salue, une nouvelle fois, la qualité de ce travail, sa pertinence aussi, et à travers elles la volonté de l'État et de ses partenaires de mieux comprendre les défis sociétaux auxquels nous sommes tous confrontés. Cela permet de mieux agir en vue de mieux soulager ; en tout cas, de mieux faire vivre notre démocratie.

Aussi, sans doute, et c'est important en soi, d'appréhender collectivement cette problématique.

Jean-François CARENCO
Préfet de la région Rhône-Alpes

Sommaire

Synthèse p. 8

Éducation et savoir p. 10

Décrochage scolaire et non-recours à la plate-forme régionale de suivi et d'appui - Rectorats

Non-recours au droit dans le dispositif compétences-clés - Direccte

Sécurité sociale / Santé p. 24

Évolution des droits à sécurité sociale des années 1930 à 2013 - Direccte

Le non-recours en santé : soins, couverture maladie et prévention - ORS

Logement p. 42

Droit au Logement Opposable (DALO) - Dreal

Logement social - Dreal

Inscription et participation électorale - Insee p. 54

Synthèse

La réflexion sur le non recours aux droits s'est imposée dans les travaux sur les politiques publiques depuis quelques années.

Pour des questions méthodologiques, la mesure statistique du phénomène demeure cependant complexe. L'approche multisectorielle retenue ici a donc pour objectif de souligner quels sont les domaines, les catégories de population, voire les aires géographiques sur lesquels ce risque de non-recours est le plus grand.

Les conditions d'accès à une prestation (en matière de santé, de retraite ou de chômage par exemple) définissent la population potentiellement bénéficiaire ainsi que le montant des droits auxquels elle peut prétendre. De ce point de vue, **l'analyse historique des conditions d'accès aux prestations de sécurité sociale montre comment l'évolution du droit influence directement le phénomène de non-recours**. Celui-ci augmente dès lors que disparaît le caractère automatique d'une prestation.

C'est le cas des prestations sociales à partir des années 80 : en rendant plus contraignante l'ouverture des droits, alors que ceux-ci étaient auparavant automatiques, on augmente le risque de non sollicitation, puisqu'une démarche permettant de justifier du bénéfice de la prestation est désormais nécessaire.

Il apparaît donc essentiel, dans la mesure de l'évolution du non-recours, de prendre en compte l'état du droit à un moment donné.

Ceci vaut systématiquement pour les prestations, mais à un degré moindre pour l'accès à des droits fondamentaux qui sont, par nature, reconnus à tous : c'est par exemple le cas de la santé, de l'éducation ou du logement.

Dans le domaine de la santé, la notion de non-recours fait appel à celle de renoncement aux soins, décliné en "renoncement-barrière", lorsque des contraintes (de coût par exemple) empêchent de se soigner, et en **"renoncement-refus"** lorsque le non-accès relève d'un choix (autonomie, défiance vis-à-vis des soins...). Au niveau national, 15 % des habitants déclarent avoir renoncé à des soins pour raison financière en 2010. Ce taux est directement lié aux conditions de revenus de la personne : il est plus élevé pour les ménages aux revenus les plus modestes.

Les études sur ce thème soulignent l'importance d'une couverture par l'assurance maladie : celle-ci est en effet censée lever la contrainte financière pour l'accès aux soins. Cependant, alors que cette couverture de base devrait être générale en France, quelques organismes notent l'existence d'une population non couverte. Ainsi, les Missions Locales de Rhône-Alpes ont constaté que 4 % des jeunes de 16 à 25 ans accueillis en 2011 n'avaient aucune couverture santé.

Si l'on aborde la santé sous l'aspect de la prévention, la mesure statistique est plus aisée puisque la population potentiellement bénéficiaire est connue. Ainsi, le non-recours des femmes au dépistage du cancer du sein est de 45 % dans la région. Il est plus élevé pour le dépistage du cancer colorectal, avec près de deux personnes concernées sur trois qui ne participent pas au test.

Même si c'est dans ce secteur qu'elles sont le plus visibles, les politiques de prévention ne concernent pas uniquement la santé publique. **Dans le domaine éducatif, par exemple, la prévention vise particulièrement les sorties précoces, sans diplôme, du système éducatif.** Les chiffres nationaux pour l'année 2012 font état de près de 12 % de jeunes âgés de 18 à 24 ans considérés comme "décrocheurs". Le taux régional est inférieur (10 %). Afin de proposer un accompagnement adapté aux jeunes en situation de décrochage, leur permettant de se réinsérer dans un parcours qualifiant, des plateformes locales de suivi ont été mises en place dans chaque région.

Celles de Rhône-Alpes ont ainsi contacté plus de 8 000 jeunes, parmi lesquels plus de 3 300, après analyse de leur situation, auraient pu faire l'objet d'une prise en charge. Parmi eux, 38% n'ont pas donné suite à l'accompagnement proposé.

Cette question du non-recours à une proposition d'accompagnement est relativement fréquente lors de la mise en place de dispositifs d'aides à des personnes en difficulté. On peut ainsi prendre l'exemple du dispositif national "Compétences Clés" qui s'adresse à des personnes qui ont un projet d'insertion dans l'emploi nécessitant une acquisition ou une remise à niveau. Ce programme leur offre l'occasion de développer ou d'acquérir certaines compétences ("communication en français", "culture mathématiques et compétences de base en sciences et technologies"...). Plus de 26 500 personnes ont été orientées vers ce dispositif entre 2010 et 2012 en Rhône-Alpes. Près d'une sur quatre n'a pas eu recours à la totalité du service proposé, essentiellement du fait d'abandon en cours de formation.

Ce type de soutien à l'insertion vise à éliminer l'un des deux paramètres majeurs du risque de basculement dans la précarité et la pauvreté : l'absence d'emploi. Le second facteur est l'accès au logement. C'est la raison pour laquelle ce secteur a fait l'objet d'un encadrement juridique précis, instituant en particulier le droit au logement opposable (DALO). La mesure du non-recours à ce dispositif est complexe puisqu'elle suppose de connaître le volume de personnes mal logées qui pourraient faire valoir leurs droits. Sur la base des chiffres du mal-logement de la fondation Abbé Pierre et du nombre de recours DALO déposés au niveau national, on peut estimer que le recours effectif au dispositif est d'un peu moins de 5 %. Le caractère récent et encore assez mal connu du DALO peut être avancé comme l'une des causes de cette faible sollicitation.

Parmi ces problématiques liées au logement, celle de l'accès au logement social revêt une importance particulière. En Rhône-Alpes, on estime en effet que seul un ménage sur trois parmi les ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % du plafond HLM dispose d'un logement social. Cette population particulièrement démunie correspond pourtant à l'essentiel du public naturel des bailleurs sociaux. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce taux, comme la faible rotation dans le parc social ou la faiblesse de l'offre dans certaines communes. Ainsi, dans deux communes de moins de 3 500 habitants sur trois, le parc

social est inférieur à 5 % des résidences principales de la commune. On touche donc là à une forme de non-recours par insuffisance de l'offre, à laquelle s'ajoute parfois la problématique de l'inadaptation du parc, en termes de taille ou de localisation.

Les droits à une prestation, à la santé, ou au logement sont les plus couramment étudiés dans les réflexions sur le non-recours. Mais, en tant que citoyen, chacun détient également des droits de participation à la vie commune : dans une démocratie, le droit de vote, le droit de syndicalisation, le droit de grève en sont quelques-unes des expressions. L'analyse de l'inscription et de la participation électorale, à travers les caractéristiques des personnes se tenant à l'écart du jeu démocratique, permet alors d'aborder la problématique d'utilisation des droits sous un angle différent.

En 2012, année d'échéances électorales importantes, 8,5 % des personnes en âge de voter ne se sont pas inscrites sur les listes électorales en Rhône-Alpes. Cette non-inscription concerne plus souvent les personnes devenues françaises par acquisition ou encore celles dont le rapport à l'emploi est difficile (personnes sans diplôme, chômeurs, actifs précaires...). Parmi ceux qui se sont inscrits, 11 % n'ont pas exercé leur droit de vote. Ce sont donc environ 860 000 personnes (19 % des rhônalpins en âge de voter) qui n'ont pas pris part aux échéances électorales.

Au total, même si un certain nombre d'éléments permettent d'approcher le phénomène dans les différents domaines explorés, la tentative de mesure précise du non-recours ou du décrochage reste complexe, notamment en l'état de développement des systèmes d'information publique. Ceux-ci, dans une version améliorée, pourraient notamment permettre d'outiller la puissance publique pour qu'elle perfectionne l'accès aux droits dans le cas où ceux-ci ne sont pas automatiques. ■

*Pascal Arros
DRJSCS Rhône-Alpes*

Lutter contre le décrochage scolaire : une priorité de l'éducation nationale

Alors qu'en France 140 000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans avoir obtenu un diplôme, les services de l'éducation nationale se mobilisent pour lutter contre cette conséquence du "décrochage scolaire", conformément aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

La proportion de jeunes concernés est moins élevée en Rhône-Alpes (10 % contre 11,6 % au niveau national) et leur typologie varie selon le cursus de formation suivie.

Les services académiques mettent en œuvre des dispositifs pour les identifier et leur proposer une nouvelle solution. Toutefois, une partie d'entre eux n'ont pas recours aux formations proposées. Cette étude s'intéresse uniquement aux jeunes de la voie professionnelle, qui apparaissent comme les plus exposés au phénomène de décrochage.

Identification et mesure du décrochage scolaire, pour tendre vers les objectifs européens

Un des objectifs de la stratégie de Lisbonne est de réduire la part des "sortants précoces du système scolaire" à 10 % en 2020, la moyenne¹ dans les 27 pays de l'union européenne étant estimée à 13,5 % en 2011 et à 12,8 % en 2012.

Convergeant avec cet objectif, la lutte contre le décrochage scolaire est aussi, en France, une priorité pour l'éducation nationale, définie en particulier dans le plan "Agir pour la jeunesse"², annoncé par le président de la République le 29 septembre 2009. Garantir l'égalité des chances, faire en sorte que chaque jeune puisse construire son avenir professionnel et réussir sa vie en société sont des missions de l'École définies dans le code de l'éducation³ et rappelées aux profes-

sionnels de l'éducation missionnés pour développer la personnalisation des parcours de formation proposés aux élèves⁴.

En France, 11,6 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans avaient quitté leurs études initiales sans diplôme ou avec seulement le brevet et n'étaient pas en situation de formation. Cette part est en très légère diminution depuis 2003. Le taux de sortants précoces est plus important chez les hommes que chez les femmes⁵. La part de sortants précoces baisse entre 2010 et 2011

¹ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/benchmarks12/pg1_en.pdf.

² <http://www.education.gouv.fr/cid54962/mene1101811c.html>.

³ code de l'éducation article L122-1-1.

⁴ <http://eduscol.education.fr/pid23251/personnalisation-des-parcours.html>.

⁵ Repères et références statistiques - DEPP - Ministère de l'éducation nationale - p.285.

Décrochage scolaire

chez les jeunes hommes tandis qu'elle stagne chez les jeunes femmes.

Le décrochage est un processus qui conduit un jeune en formation initiale à se détacher du système de formation jusqu'à le quitter avant d'avoir obtenu un diplôme.

Plusieurs notions permettent de décrire ce phénomène :

- **Décrocheur au sens de la loi** : il s'agit d'un jeune n'ayant pas terminé avec succès le cycle de formation de second cycle du second degré dans lequel il s'est engagé (article L. 313-7 du code de l'éducation). Selon cette définition, on peut donc être décrocheur et diplômé (pour autant, trois décrocheurs sur quatre au sens de la loi sont sans diplôme).

- **Proportion des sortants de formation initiale sans diplôme** : il s'agit du rapport entre ceux qui quittent le système éducatif sans avoir obtenu de diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire et l'ensemble des sortants de formation initiale, quel que soit leur âge. Cet indicateur est estimé à partir des données de l'enquête emploi de l'Insee sur trois années. La fin de la formation initiale correspond à la première interruption des études pour une période de plus d'un an.

- **Sortants précoces** : ce sont les individus âgés de 18 à 24 ans qui n'ont pas suivi de formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête emploi de l'Insee, ne suivent pas de formation et n'ont pas terminé avec succès un enseignement secondaire du second cycle.

Dans son étude⁶, Cédric Afssa apporte des compléments d'information grâce au panel de la Direction de l'Évaluation de la Prospective et de la Performance de l'éducation nationale, qui permet de suivre, jusqu'à la fin de leur scolarité, une cohorte représentative d'élèves entrés en 6^e en 1995. Ainsi, parmi ceux-ci, environ 150 000 jeunes ont terminé leur scolarité sans autre diplôme que le brevet des collèges. À ceux-ci s'ajoutent environ 50 000 autres qui, bien que diplômés de l'enseignement secondaire professionnel,

n'ont pas terminé avec succès le cycle de formation dans lequel ils s'étaient engagés.

Parmi tous les déterminants de la sortie sans diplôme identifiés grâce aux informations du panel (sexe de l'élève, structure du ménage, catégorie sociale du chef de famille, diplôme de la mère, rapport à la migration, tranche d'unité urbaine et niveau de revenus), le niveau de l'élève à son entrée au collège est de loin celui qui joue le plus grand rôle. L'indicateur utilisé est le résultat des tests d'évaluation en français et en mathématiques à l'entrée en 6^e. Il expliquerait à lui seul près de la moitié des sorties sans diplôme, beaucoup plus que le niveau social de la famille de l'élève.

Mais le niveau en 6^e est lui-même (partiellement) déterminé par le milieu social de l'élève et son environnement familial. Rien ne dit alors que les inégalités sociales ou toute autre forme d'inégalités ne jouent pas, tout compte fait, un rôle déterminant en la matière.

Ces travaux ne peuvent être déclinés par région : le panel d'élèves suivis n'est pas représentatif à un niveau géographique plus fin que celui de la France. Par ailleurs, les données à la disposition des académies sont moins détaillées que celles du panel : les variables relatives à la structure du ménage, le diplôme de la mère ou le niveau de revenus ne sont pas enregistrées dans les bases élèves académiques.

Néanmoins, les académies de Grenoble et de Lyon proposent une photographie de la population de décrocheurs au niveau régional, **pour les élèves précédemment scolarisés en formation professionnelle dans les lycées publics ou privés sous contrat** (hors apprentissage). Sont qualifiés de décrocheurs les élèves inscrits en établissements scolaires en région Rhône-Alpes à la rentrée 2011 dans une filière professionnelle, non retrouvés dans les bases académiques à la rentrée 2012 dans un établissement des deux académies, que ce soit sous statut scolaire ou en apprentissage et n'ayant pas obtenu le diplôme correspondant au cursus scolaire dans lequel ils étaient inscrits l'année précédente. La recherche a été effectuée à partir du numéro d'identifiant de l'élève. Au regard de la méthode utilisée et compte tenu des limites géographiques des bases élèves, un jeune qui poursuivrait sa

⁶ Cédric Afssa. Document de travail de la DEPP, série études n° 2012-E01.

Décrochage scolaire

formation dans une autre région que Rhône-Alpes serait néanmoins considéré comme sortant. L'analyse des migrations dans la base nationale montre que ces cas représentent moins de 5 % des effectifs concernés.

Ce sont près de 58 000 élèves qui étaient inscrits à la rentrée 2011 sous statut scolaire dans un établissement de la région pour suivre une formation de type CAP ou Bac professionnel. Les formations initiales de niveau V (CAP), en un ou deux ans, regroupent 37 % des effectifs scolarisés.

EFFECTIF SOUS STATUT SCOLAIRE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS SOUS CONTRAT, SOUS TUTELLE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE*

	Rentrée 2011		
	Domaine Production	Domaine Services	Total
CAP en 1 an	130	307	437
1 ^e année CAP en 2 ans	3 215	2 619	5 834
2 ^e année CAP en 2 ans	2 673	2 168	4 841
Seconde Pro	7 455	8 639	16 094
Première Pro	6 449	7 202	13 651
Terminale Pro	7 974	8 951	16 925
Effectif total Rhône-Alpes	27 896	29 886	57 782

* les effectifs des lycées agricoles, dépendant du Ministère de l'agriculture, sont donc exclus.

Source : Bases élèves académiques

Le tableau 1 (page 13) dresse un profil rapide d'une part, des jeunes inscrits en année terminale de formation sous statut scolaire (CAP en un an ou 2^e année de CAP en deux ans ou Terminale Bac Pro), d'autre part, de ceux ayant abandonné ce cursus sans avoir obtenu le diplôme préparé ("non retrouvés").

Note de lecture du tableau 1 (page 13) : 4 841 élèves étaient inscrits à la rentrée 2011 en 2^e année de CAP en 2 ans sous statut scolaire dans un établissement public ou privé sous contrat de la région Rhône-Alpes. 55,6 % d'entre eux préparaient une formation du domaine de la production et 20 % étaient âgés de 18 ans. 727 n'ont pas obtenu leur diplôme en juin 2012 et ne se sont pas réinscrits à la rentrée 2012 sous statut scolaire ou en apprentissage dans la région. 26,3 % de ces "décrocheurs" avaient 18 ans.

Comparaison des taux de décrochage selon le type de formation suivie

Le profil des élèves issus de CAP en un an est le plus spécifique : ce sont plus souvent des jeunes filles, qui ont suivi un cursus plus varié, et sont d'origine sociale moins défavorisée que les élèves des autres formations. Par ailleurs, ils étudient majoritairement des spécialités du domaine des services. Une partie d'entre eux dispose d'ailleurs déjà d'un diplôme (cas par exemple de jeunes issus de Terminale G&T, Terminale BEP). Les "décrocheurs" sont trop peu nombreux pour pouvoir faire l'objet d'une analyse statistique fiable.

En 2^e année de CAP en deux ans, les garçons sont majoritaires et abandonnent plus fréquemment que les jeunes filles (61 % parmi les décrocheurs, pour 56 % parmi les inscrits).

Si le domaine des services est prédominant parmi les inscrits en Terminale professionnelle, ce sont les jeunes du domaine de la production qui seront majoritaires parmi les "décrocheurs". Il est à noter que le taux de réussite aux Bacs professionnels du domaine de la production était, à la session 2012, pour les jeunes inscrits sous statut scolaire, moins élevé que celui du domaine des services (76,3 % contre 84,5 %).

Le tableau 2 (page 14) présente les données semblables pour des élèves en année intermédiaire de formation, donc non diplômante, qui ont abandonné leur cursus en cours ou à la fin de l'année.

Parmi les élèves en 1^e année de CAP en 2 ans ou en 2nde Pro, le plus grand nombre de décrocheurs a tout juste 16 ans, comme s'ils attendaient la fin de la scolarité obligatoire pour abandonner toute formation. Ce sont ensuite ceux qui ont deux ans de retard par rapport au cursus régulier qui quittent la formation dans laquelle ils s'étaient engagés.

La catégorie sociale n'a que peu d'influence sur le décrochage, même si les élèves issus des catégories les plus défavorisées décrochent un peu plus fréquemment.

Décrochage scolaire

PROFIL DES JEUNES INSCRITS EN ANNÉE TERMINALE DE FORMATION SOUS STATUT SCOLAIRE ET PART DE CEUX AYANT ABANDONNÉ CE CURSUS SANS AVOIR OBTENU LE DIPLÔME PRÉPARÉ, EN RHÔNE-ALPES

en %

TABLEAU 1	CAP 1 an			2 ^e année de CAP (en 2 ans)			Terminale PRO				
	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits	Non retrouvés	Inscrits	Part des «non retrouvés» parmi les inscrits	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits		
	20	437	4,6	727	4 841	15,0	2 740	15 925	16,2		
Selon le secteur											
Production	///	29,6	0,0	63,3	55,6	17,0	56,1	46,8	19,8		
Services	///	70,4	0,0	36,7	44,4	12,3	43,9	53,2	13,7		
Selon le sexe											
Garçon	///	28,7	///	60,8	55,7	16,3	67,8	60,6	18,5		
Fille	///	71,3	///	39,2	44,3	13,2	32,2	39,5	13,5		
Selon l'âge (en âge révolu au 31/12/2011)											
16 ans	///	12,4	///	5,9	14,7	6,0	0,1	0,2	8,6		
17 ans	///	9,6	///	62,2	59,5	15,6	13,3	19,7	11,1		
18 ans	///	20,2	///	26,3	20,0	19,7	62,7	40,1	25,9		
19 ans	///	16,3	///	3,9	3,8	15,1	15,5	28,2	9,1		
20 ans	///	10,6	///	1,1	1,3	12,7	5,7	8,9	10,5		
21 ans	///	10,6	///	0,7	0,4	25,0	2,0	2,1	16,0		
22 ans	///	6,4	///	0,0	0,1	0,0	0,5	0,5	19,2		
23 ans et plus	///	14,0	///	0,0	0,2	0,0	0,2	0,2	13,5		
Selon le niveau de profession et catégorie socioprofessionnelle des parents											
Moyennes	///	26,8	0,0	19,1	23,4	12,2	22,4	26,5	14,0		
Très favorisées	///	14,0	0,0	5,5	6,1	13,5	7,8	11,2	11,5		
Favorisées	///	10,8	0,0	7,2	9,3	11,4	10,6	13,5	13,0		
Défavorisées	///	36,7	0,0	59,3	52,9	16,7	52,5	44,5	19,5		
Non renseignées	///	11,7	0,0	8,9	8,3	16,0	6,7	4,3	25,7		
Selon la formation d'origine											
Formation d'origine	CAP 1 an			2 ^e année de CAP (en 2 ans)			Terminale PRO				
	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits	Formation d'origine	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits	Formation d'origine	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits
	20	437	4,6		727	4 841	15,0		2 740	16 925	16,2
Terminale G&T*	///	10,1	///	1 ^e an CAP	88,3	92,4	14,4	1 ^e Pro	96,8	98,2	16,3
Ter BEP	///	11,0	///	2 ^e an CAP	3,2	3,3	14,5	Ter. PRO	1,4	1,4	15,8
CAP 1 an	///	6,9	///	Autres	8,6	4,3	29,2	Autres	1,9	0,4	98,0
2 CAP 2	///	26,2	///								
Terminale Prof.	///	7,1	///								
Autres	///	38,7	///								

* G = générale et T = technologique

Source : Bases élèves académiques

Décrochage scolaire

**PROFIL DES ÉLÈVES EN ANNÉE INTERMÉDIAIRE DE FORMATION
QUI ONT ABANDONNÉ LEUR CURSUS EN COURS OU EN FIN D'ANNÉE, EN RHÔNE-ALPES**

en %

TABLEAU 2	1 ^{ère} année CAP en 2 ans			2 ^{nde} Bac PRO			1 ^{ère} Bac PRO				
	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits		
	1 169	5 834	20,0	1 818	16 094	11,3	1 583	13 651	11,6		
Selon le secteur											
Production	56,5	55,7	19,8	45,7	46,5	11,1	45,2	47,1	11,3		
Services	43,5	44,3	20,1	54,3	53,5	11,5	54,8	52,9	12,2		
Selon le sexe											
Garçon	59,6	57,3	20,7	60,2	57,9	11,8	60,3	63,2	9,2		
Fille	40,4	42,7	18,8	39,8	42,1	10,7	39,7	36,8	16,1		
Selon l'âge (en âge révolu au 31/12/2011)											
15 ans et moins	10,2	17,6	11,5	22,7	38,8	8,6	0,2	0,4	5,1		
16 ans	58,3	60,3	19,2	44,8	46,8	10,8	14,2	32,0	5,2		
17 ans	22,8	16,6	27,5	22,2	10,8	23,3	42,8	44,3	11,3		
18 ans	7,4	3,8	38,7	9,2	2,8	37,8	32,0	16,7	22,5		
19 ans	0,8	1,2	13,0	0,9	0,6	16,3	7,6	4,8	18,6		
20 ans	0,3	0,3	20,0	0,2	0,1	19,0	2,3	1,3	21,3		
21 ans et plus	0,1	0,2	8,3	0,1	0,0	7,1	0,9	0,5	20,6		
Selon le niveau de profession et catégorie socioprofessionnelle des parents											
Moyennes	20,7	23,1	17,8	25,1	27,3	10,4	26,7	27,7	11,3		
Très favorisées	5,2	6,4	16,2	9,6	10,9	10,0	10,4	12,0	10,2		
Favorisées	8,2	9,4	17,4	11,7	13,3	10,0	10,3	13,3	9,1		
Défavorisées	55,2	52,1	21,1	44,8	43,9	11,5	44,8	42,2	12,5		
Non renseignées	10,8	9,0	24,0	8,8	4,6	21,5	7,8	4,9	18,9		
Selon la formation d'origine											
1 ^{ère} année CAP en 2 ans				2 ^{nde} Bac PRO				1 ^{ère} Bac PRO			
Formation	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits	Formation	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits	Formation	Non retrouvés	Inscrits	Part des "non retrouvés" parmi les inscrits
	1 169	5 834	20,0		1 818	16 094	11,3		1 583	13 651	11,6
3 ^e (y.c. SEGPA)	118,9	81,6	16,0	3 ^e (y.c. SEGPA)	66,1	85,7	8,7	2 ^{nde} G&T	4,0	3,6	13,3
1 ^{ère} année CAP en 2 ans	11,3	4,0	31,5	2 ^{nde} G&T	6,0	6,0	11,4	2 ^{nde} Pro	67,2	84,6	9,3
DIMA*	10,2	3,8	29,3	2 ^{nde} Pro	7,6	3,6	24,0	2 ^e année CAP en 2 ans	9,9	5,1	16,4
2 ^{nde} Pro	6,7	2,2	33,1	Autres	20,2	4,7	48,4	1 ^{ère} Pro	7,1	2,2	53,2
Autres	33,9	8,4	44,2					Autres	11,8	4,5	30,2

* Dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA).

Source : Bases élèves académiques

Décrochage scolaire

L'action de l'éducation nationale : mise en œuvre des plates-formes SIEI⁷ mais rejet des propositions de formation par 38 % des jeunes concernés

Depuis 2011, un dispositif interministériel d'échanges de données entre l'ensemble des services de l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la formation initiale et de l'insertion permet de mesurer précisément le nombre d'élèves en situation de décrochage. Il apporte donc un éclairage complémentaire aux analyses académiques en élargissant l'enquête au niveau national.

Ce dispositif de repérage porte le nom de "Système Interministériel d'Échange d'Informations" : SIEI. Le SIEI élabore, par croisement de l'ensemble des bases nationales, la liste nominative des jeunes entre 16 et 25 ans, non diplômés et non retrouvés en formation (éducation nationale, agriculture, apprentissage). Ces listes sont transmises sous forme cryptée (protection

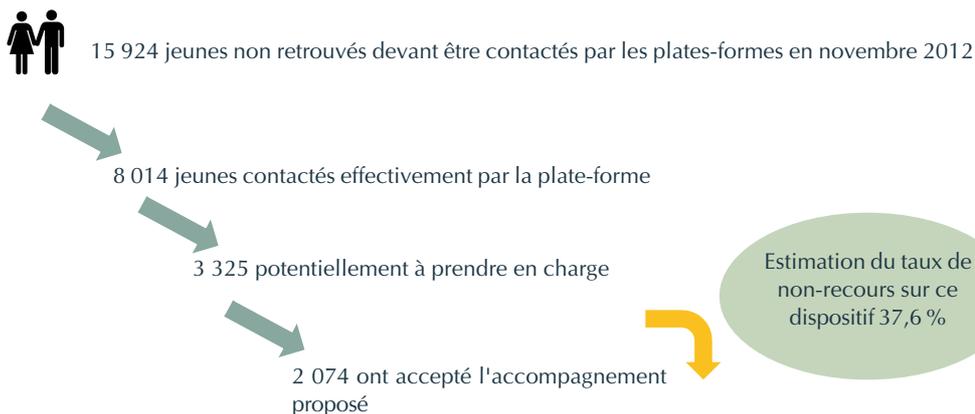
Ccmmission Nationale de l'Informatique et des Libertés) aux 30 plates-formes locales de suivi et d'appui pour la lutte contre le décrochage. Ces plates-formes ont ensuite pour mission de contacter chacun de ces jeunes, de vérifier leur situation et de leur proposer un accompagnement pour un retour vers la formation ou un accès à l'emploi.

En novembre 2012, les plates-formes de Rhône-Alpes ont donc recueilli automatiquement 15 924 noms de jeunes non retrouvés en formation après comparaison informatique des bases de juin 2012 et octobre 2012. Après vérification des situations individuelles auprès des établissements d'origine, et "élimination" des jeunes déjà suivis par les Missions locales ou retournés en formation, les plates-formes ont pu contacter au total 8 014 jeunes (3 451 ont été constatés "injoignables"). Sur ces jeunes effectivement contactés, 3 325 pouvaient être pris en charge en fonction de leur situation, mais seuls 2 074 d'entre eux ont accepté l'accompagnement proposé. On peut donc estimer, sur ce dispositif d'accompagnement, un taux de non-recours de 37,6 %.

⁷ SIEI : Système Interministériel d'Échanges d'Informations

Céline Arabian, Béatrice Magistrali
Académie de Grenoble
Yann Leurs
Académie de Lyon

Liste issue des SIEI (novembre 2012) après retrait des jeunes en situation de formation, alternance, emploi...



⁷ <http://www.education.gouv.fr/cid54962/mene1101811c.html>

Le non-recours au droit dans le dispositif "Compétences Clés"

En Rhône-Alpes, le phénomène de non-recours concerne près d'une personne sur quatre inscrite dans le dispositif "Compétences Clés", qui permet de proposer, notamment aux personnes en situation d'illettrisme, un programme de formation pour l'accès aux savoirs de base (lire, écrire, compter, parler une langue ou utiliser des outils numériques).

Ce phénomène de non-recours concerne plus fréquemment les jeunes et les personnes peu ou pas diplômées. Les demandeurs d'emploi, population cible du dispositif, interrompent quant à eux moins fréquemment leur parcours dans le dispositif. Il faut enfin noter que, pour une part importante des inscrits interrompant leur cursus de formation, le motif d'arrêt est inconnu, ce qui laisse penser que le taux de non-recours calculé est sous-estimé.

L'Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme (ANLCI) définit l'illettrisme comme "la situation de personnes de plus de 16 ans qui, bien qu'ayant été scolarisées, ne parviennent pas à lire et comprendre un texte portant sur des situations de leur vie quotidienne, et/ou ne parviennent pas à écrire pour se transmettre des informations simples" [1, p72]. La dernière enquête "Information et Vie Quotidienne"², réalisée par l'Insee, montre qu'en 2011, près de 7 % de la population se trouve confrontée à une situation d'illettrisme¹. Sur la base de ce constat, le gouvernement s'est engagé dans la lutte contre l'illettrisme et en a fait une "grande cause nationale" en 2013. C'est dans cette optique que s'inscrit le dispositif de développement des savoirs de base "Compétences Clés" (cf. encadré). Créé en 2009, ce dispositif a pour objectif de proposer, notamment aux personnes en situation d'illettrisme, un parcours de formation, afin d'acquérir les savoirs

de base : lire, écrire, compter, parler une langue ou utiliser des outils numériques, et d'enclencher une dynamique d'insertion sociale et/ou professionnelle.

L'Odenore² étend la définition du non-recours à un champ plus large [3] - "le non-recours renvoie à toute personne qui - en tout état de cause - ne bénéficie pas d'une offre publique de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre" et en dresse une typologie qui met en évidence le phénomène d'un "non-recours volontaire", qu'on retrouve plus particulièrement dans les non-demandes et les non-réceptions par abandon. Cette forme de non-recours, qui existe

¹ La question de l'illettrisme a fait l'objet de plusieurs rapports commandés par les gouvernements successifs et par l'union européenne, le premier datant de 1981 (*Contre la précarité et la pauvreté - 60 propositions*, de Gabriel Oheix, commandé par le gouvernement de Raymond Barre).

² *Observatoire des non-recours aux droits et services.*

Dispositif "Compétences Clés" :

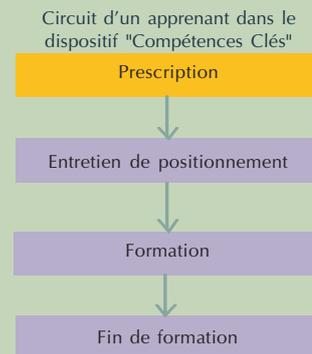
Le dispositif "Compétences Clés" est un dispositif national, qui a fait l'objet en Rhône-Alpes d'une procédure de marchés publics en 2009 et d'un appel d'offres décomposé en 27 lots - un par Zone Territoriale Emploi Formation (ZTEF). Ce marché avait pour objet de développer une offre de formation, pour l'acquisition ou l'actualisation des "compétences clés", définies au niveau européen* : communication en français, culture mathématique et compétences de base en sciences et technologies, culture numérique, apprendre à apprendre et communication en langue étrangère.

Les personnes ciblées par ce dispositif sont "celles qui ont un projet d'insertion dans l'emploi (emploi direct, après une formation ou par un concours de niveau V) qui, pour être mis en œuvre, nécessite une acquisition ou une remise à niveau" [2] dans les domaines cités ci-dessus, soit prioritairement les demandeurs d'emploi, les jeunes (entre 16 et 25 ans) sortis du système scolaire sans diplôme et les personnes handicapées, qui ont été scolarisés en langue française.

En Rhône-Alpes, l'offre de formation proposée se présente sous la forme de trois modules, dont les objectifs sont sensiblement différents : le module 1 vise le développement de compétences clés en lien avec les préoccupations immédiates de l'apprenant, comme gérer son budget ou les écrits du quotidien ; le module 2 a pour objectif d'acquérir des compétences clés en lien direct avec l'emploi visé ; enfin, le module 3 doit permettre d'acquérir les compétences en lien avec le niveau requis pour l'entrée en formation qualifiante ou pour l'obtention d'un diplôme.

Ces formations peuvent être proposées par les prescripteurs que sont les conseillers de Pôle emploi, des Missions Locales et de Cap emploi aux personnes correspondant au public éligible. Celles-ci sont "préinscrites" dans un des trois modules de formation. Une fois la prescription réalisée, l'organisme de formation de la ZTEF choisie prend contact avec l'apprenant pour lui proposer un entretien de positionnement, au cours duquel des objectifs opérationnels sont définis, et un parcours de formation personnalisé proposé.

Un outil national commun à l'ensemble des intervenants de ce dispositif - Réseau pour l'Orientation et le Suivi de l'Accès aux Compétences clés et à l'Emploi (ROSACE) - a été mis en place. Ce sont les données issues de cet applicatif qui sont exploitées dans cet article.



* *Cadre de référence européen des compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, annexé à la recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 18 décembre 2006.*

en parallèle des non-recours générés par des dysfonctionnements dans la promotion et/ou la mise en œuvre des dispositifs, "permet de questionner l'effectivité de l'offre mais également sa pertinence, c'est-à-dire son sens pour les non-usagers" [3].

Dans le cadre de notre analyse, nous nous intéressons à ces formes de "non-recours volontaires", puisque nous ne considérerons que les personnes qui ont été pré-orientées dans le dispositif des "Compétences

³ Réseau pour l'Orientation et le Suivi de l'Accès aux Compétences clés et à l'Emploi.

Clés" lors d'un entretien avec un conseiller en insertion et ont donc été préalablement informées de l'existence de ce dispositif. Le non-recours au droit s'exerce alors à deux niveaux :

- Un premier niveau dans lequel aucune suite n'est donnée à l'entretien avec le conseiller. Ces personnes n'entrent pas dans le dispositif, puisqu'elles ne réalisent pas d'entretien de positionnement (ou leur entretien n'est pas concluant) et aucun parcours de formation ne leur est proposé. Ces cas sont qualifiés d'échecs de la prise de contact.

● À un deuxième niveau, les personnes réalisent bien un entretien de positionnement et sont inscrites dans un cycle de formation mais abandonnent en cours de formation. Ces cas de figure sont à rapprocher de la notion de décrochage, sans pour autant se limiter à celle-ci, puisque certains motifs d'abandon (par exemple les abandons au profit d'une autre formation) ne relèvent pas à proprement parler du phénomène du décrochage.

Ainsi, après avoir décrit le public bénéficiant du dispositif "Compétences clés" en Rhône-Alpes, nous quantifierons le phénomène de non-recours, en définissant notamment un taux de non-recours. Dans une seconde partie, nous analyserons les caractéristiques des apprenants en situation de non-recours, notamment sur la base des critères retenus pour entrer dans le dispositif (âge, situation au regard de l'emploi, qualité de travailleur handicapé et niveau de formation initiale).

Pour réaliser cette analyse, nous utiliserons les données de l'applicatif de gestion du dispositif "ROSACE", extraites pour la région Rhône-Alpes.

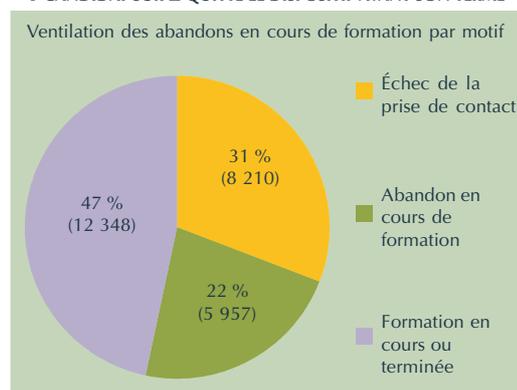
Un inscrit sur deux ne termine pas sa formation

Au cours de la période 2010-2012 (1^{er} marché), 26 515 personnes ont été orientées par les prescripteurs vers le dispositif "Compétences Clés" en Rhône-Alpes. Il s'agit d'un public essentiellement féminin (70 % des inscrits), d'âge compris entre 26 et 55 ans. Les jeunes (moins de 26 ans) représentent un peu plus de 20 % des inscrits. Un peu plus de 80 % des apprenants ont une formation de niveau V (BEP - CAP) et infra - aucun candidat n'ayant un niveau de formation supérieur au niveau III (Bac+2).

Les demandeurs d'emploi, public prioritairement concerné, représentent quant à eux 87 % des inscrits dans le dispositif. Et près de 78 % des personnes percevaient un minimum social au moment de leur entrée dans le dispositif.

Parmi les 26 515 personnes inscrites, 8 210 - soit 31 % - n'ont pas rencontré d'organisme de formation, et ce, bien que pour l'ensemble des personnes orientées vers le dispositif, une tentative de prise de contact ait été

1 CANDIDAT SUR 2 QUITTE LE DISPOSITIF AVANT SON TERME



Source : Direccte - Rosace

effectuée par un tel organisme. Par ailleurs, 5 957 apprenants - soit 22 % - ont abandonné en cours de formation. **Au total, près de 53 % des personnes potentiellement intéressées par le dispositif n'ont pas dépassé le stade de la prescription ou ont abandonné en cours de formation.**

Échec de la prise de contact...

Près de 31 % des individus sont déclarés en "Échec de la prise de contact". Pour mémoire, derrière ce terme, sont regroupées les personnes pour lesquelles le rendez-vous de positionnement n'a pas été concluant et celles qui n'ont eu aucun rendez-vous avec un organisme de formation pour définir plus précisément leur besoin et établir un parcours de formation. Seule une partie de ces situations relève du non-recours, et seule une analyse détaillée des motifs d'échec peut permettre de quantifier ce phénomène.

Il est cependant difficile de réaliser cette analyse fine des motifs de non-entrée dans le dispositif, puisque pour la majeure partie de ces échecs, le motif est déclaré inconnu (70 %). On peut noter qu'un peu plus de 20 % des sorties relèvent d'une mauvaise orientation dans le dispositif par le prescripteur (apprenant non éligible : 11 %, objectif déjà atteint : 7 % et autre financement possible : 4 %). Parmi les autres motifs d'échec, 2 % (146 personnes) n'ont pas poursuivi car le lieu proposé pour la formation était trop éloigné de leur domicile.

Compétences Clés

Les candidats sortis du dispositif en raison d'une mauvaise orientation ne relèvent pas à proprement parler d'un phénomène de non-recours et ne seront donc pas pris en compte dans les analyses ultérieures. De la même façon, même si l'expérience laisse penser que les cas de "motif inconnu" relèvent pour partie du non-recours, les données disponibles ne permettent pas de l'affirmer formellement. Pour cette raison, nous ne les incluons pas dans les analyses.

Ainsi, au final, près de 2 % des candidats se retrouvent en situation de non-recours par échec de la prise de contact. Il est cependant fort probable que ce pourcentage sous-estime beaucoup le phénomène, puisque d'une part, les personnes dont la sortie du dispositif se fait pour un motif inconnu ne sont pas comprises dans ce taux et d'autre part, les personnes ayant refusé la pré-inscription dans le dispositif lors de leur rencontre avec un conseiller en insertion ne sont pas comptabilisées dans l'application de gestion ROSACE.

312 PERSONNES " EN ÉCHEC DE PRISE DE CONTACT" RELÈVENT DU NON-RECOURS

Ventilation des cas d'échecs de la prise de contact selon le motif :		
	Effectif	%
Apprenant non éligible	906	11,0
Autre financement possible	354	4,3
Coordonnées erronées	284	3,5
Objectif déjà atteint	575	7,0
Lieu de formation trop éloigné	166	2,0
Raison médicale ou familiale	146	1,8
Motif inconnu	5 779	70,4
Total	8 210	100,0

Non-recours : 312 personnes
Non-recours potentiel : 5 779 personnes

Source : Direccte - Rosace

... et abandon en cours de formation

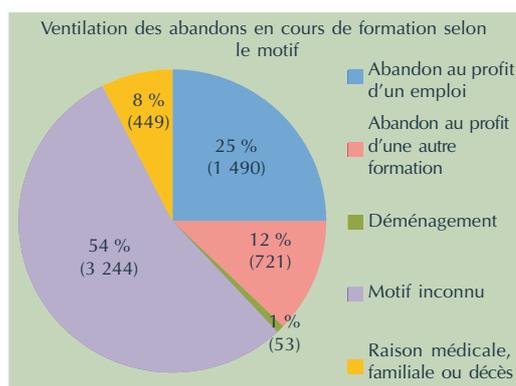
En Rhône-Alpes, l'abandon en cours de dispositif concerne 22 % des candidats orientés dans le dispositif ou encore près d'un apprenant sur trois entré dans le cursus de formation (c'est-à-dire pour lequel un parcours de formation a été défini lors de l'entretien de positionnement et a été commencé par le candidat).

Pour près d'un apprenant sur deux, le motif d'abandon est inconnu et 12 % des abandons se font au profit d'une autre formation. Par ailleurs, un quart des personnes qui abandonnent, le font car elles ont retrouvé un emploi.

Ce dernier résultat est assez notable au regard de l'objectif d'insertion professionnelle du dispositif. Ainsi, si on s'intéresse plus en détail aux personnes qui se retrouvent dans ce cas de figure, on constate que le taux d'abandon au profit d'un emploi est nettement inférieur parmi les personnes sans emploi⁴ au moment de leur entrée dans le dispositif (12 %). Il s'élève à 26 % parmi les demandeurs d'emploi, et à 30 % parmi les personnes en emploi au moment de leur entrée dans le dispositif. Les données disponibles ne permettent cependant pas de conclure si les compétences acquises au cours du début de la formation ont été déterminantes pour l'obtention de l'emploi.

⁴ Les catégories décrivant la situation au regard de l'emploi sont celles définies dans l'outil de gestion ROSACE et peuvent sensiblement différer des catégories statistiques usuellement utilisées. Ainsi, dans la catégorie « sans emploi » sont regroupées les personnes n'ayant pas d'emploi et non inscrites comme demandeur d'emploi à Pôle emploi.

UN QUART DES ABANDONS EN COURS DE FORMATION SE FAIT AU PROFIT D'UN EMPLOI



Source : Direccte - Rosace

Compétences Clés

En résumé, pour quantifier le non-recours, nous avons défini un taux de non-recours qui rapporte le nombre de personnes dont le non-recours est avéré⁵ à la population des personnes préinscrites dans le dispositif, population que, par simplification, nous assimilerons à la population éligible.

Ainsi, **le taux de non-recours, pour le dispositif "Compétences Clés", s'élève à 23,6 %, soit 6 269 personnes en Rhône-Alpes.** Pour la majorité d'entre elles (95 %), il s'agit de cas de non-recours par abandon⁶.

Les données disponibles dans la base de gestion du dispositif "Compétences Clés" ne permettent pas de conclure de façon détaillée sur les causes de ces formes de non-recours - qu'il s'agisse des non-demandes par refus ou des non-réceptions par abandon - puisque, pour la majorité des personnes dans cette situation, le motif invoqué pour mettre fin au parcours n'est pas renseigné. Cependant, les études réalisées sur le sujet montrent que les causes sont multiples et variées. De nombreux facteurs doivent être pris en compte, comme le contexte socio-économique, culturel et psychologique dans lequel évoluent les personnes éligibles [3]. En effet, comme l'explique Pierre Bourdieu, les rapports de communication ne se développent pas dans l'absolu mais s'inscrivent dans l'espace social, et par conséquent les problématiques de représentation de soi, de l'interlocuteur et de l'espace dans lequel se tiennent les échanges, sont à prendre en compte : "le sens de la valeur de ses propres produits linguistiques est une dimension fondamentale du sens de la place occupée dans l'espace social(...)" [4, p 84].

Caractéristiques des apprenants en situation de non-recours

Si les motifs d'échec de la prise de contact et d'abandon en cours de formation sont variés, les caractéristiques de ces deux populations sont assez similaires. Pour cette raison, et sauf mention contraire, les statistiques et analyses présentées ci-dessous portent sur l'ensemble des personnes en situation de non-recours⁷.

Moins nombreux (30 %) que les femmes à être concernés par une orientation vers le dispositif par les prescripteurs, les hommes ne sortent pas plus prématurément du dispositif. La catégorie socio-profession-

LE NON-RECOURS CONCERNE PLUS FRÉQUEMMENT LES JEUNES

Taux de non-recours par tranche d'âge			
	Interruptions de cursus	Nombre total d'inscrits	Part en %
Moins de 26 ans	1 662	5 648	29,4
de 26 à 55 ans	4 223	18 477	22,9
Plus de 55 ans	384	2 390	16,1
Total	6 269	26 515	23,6

Source : Direccte - Rosace

nelle (CSP) ne constitue pas non plus un facteur déterminant du non-recours par abandon⁸. Les différences de taux de non-recours par CSP relèvent plus de la structure de la population des inscrits dans le dispositif "Compétences Clés" que d'un réel "effet catégorie socio-professionnelle".

Au-delà du genre ou de la catégorie socio-professionnelle, qui ne constituent pas des critères de ciblage, il peut être intéressant d'analyser la situation des publics au regard du non-recours sur la base des critères retenus puisque le dispositif "Compétences Clés" s'adresse plus spécifiquement aux jeunes (entre 16 et 25 ans), aux demandeurs d'emploi, aux personnes sorties du système scolaire sans diplôme et aux personnes handicapées.

Le critère d'âge

Ainsi, le non-recours concerne plus fréquemment les jeunes : 30 % des moins de 26 ans inscrits sont en situation de non-recours, quand seulement 16 % des seniors (plus de 55 ans) le sont.

La situation est encore plus marquée pour les cas d'abandon (non-réception par abandon), puisque, toutes choses égales par ailleurs, un jeune inscrit dans le dispositif "Compétences Clés" a un risque 3 fois plus élevé d'interrompre son cursus qu'une personne de plus de 55 ans.

⁵ Sont inclus dans cette population les cas d'abandon et les cas d'échecs de prise de contact pour raison médicale ou familiale et pour lieu de formation trop éloigné.

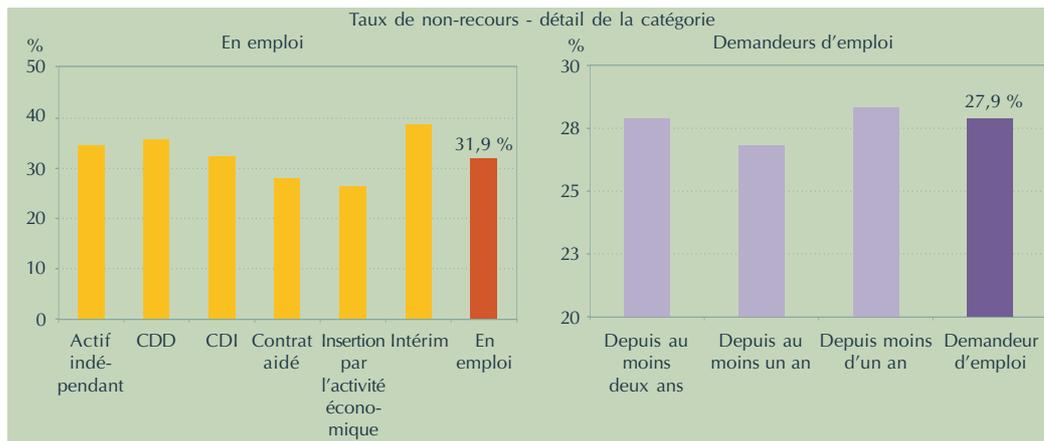
⁶ À noter que le taux de non-recours pour échec de la prise de contact est sous-estimé du fait de l'exclusion du champ d'étude des motifs inconnus (cf. supra).

⁷ Suivant les motifs listés dans la partie précédente.

⁸ Pour des raisons de disponibilité et de qualité de l'information, seuls les cas d'abandon en cours de formation sont utilisés pour analyser les effets de la catégorie socio-professionnelle.

Compétences Clés

PARMI LES PERSONNES EN EMPLOI, LE NON-RECOURS CONCERNE PLUS FRÉQUEMMENT LES CONTRATS COURTS



Source : Direccte - Rosace

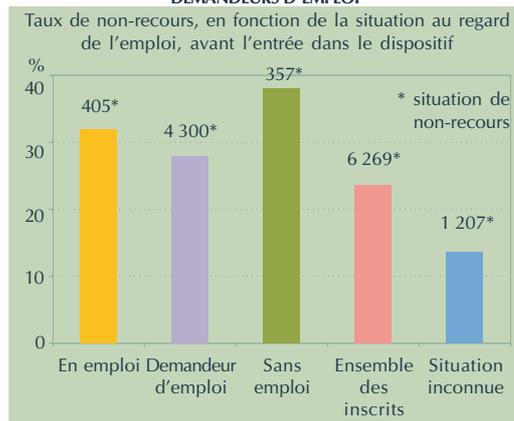
La situation au regard de l'emploi

Parmi les 66 % de personnes inscrites pour lesquelles on connaît la situation au regard de l'emploi, près de 90 % sont des demandeurs d'emploi. Parmi eux, le taux de non-recours (28 %) est le plus faible, sans toutefois faire apparaître de différence significative selon la durée d'inscription à Pôle emploi. A contrario, les personnes en emploi (CDD, CDI, Intérim et emploi aidés) présentent des taux de non-recours significativement plus élevés (31,9 %). Les personnes

en contrat court (CDD et intérim) connaissent des taux de non-recours plus élevés (respectivement 35,8 % et 38,8 %), alors que les bénéficiaires de contrats aidés se trouvent moins fréquemment en situation d'abandon (le taux de non-recours est de 27,9 %). Les personnes sans emploi présentent également un taux de non-recours particulièrement important (38 %).

Les enquêtes [7 - 9] auprès d'apprenants suivant un cursus de formation en vue de maîtriser les savoirs de base montrent que l'obtention d'un emploi constitue une des principales motivations pour entrer en formation (c'est d'ailleurs un des objectifs affichés du dispositif "Compétences Clés"), ce qui pourrait expliquer les taux de non-recours plus faibles chez les demandeurs d'emploi.

LE NON-RECOURS EST MOINS FRÉQUENT CHEZ LES DEMANDEURS D'EMPLOI



Source : Direccte - Rosace

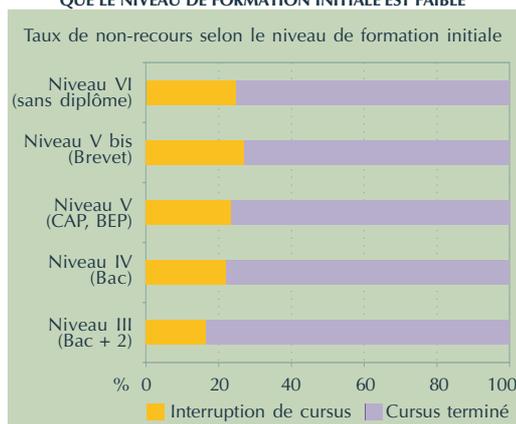
LE NON-RECOURS CONCERNE MOINS LES DÉTENTEURS D'UNE RECONNAISSANCE DE LA QUALITÉ DE TRAVAILLEUR HANDICAPÉ

	Interruptions de cursus	Nombre total d'inscrits	Part en %
Aucune reconnaissance	5 259	21 807	24,1
En instance de décision	102	460	22,2
Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé (RQTH)	908	4 248	21,4
Total	6 269	26 515	23,6

Source : Direccte - Rosace

Compétences Clés

LE TAUX DE NON-RECOURS EST D'AUTANT PLUS ÉLEVÉ QUE LE NIVEAU DE FORMATION INITIALE EST FAIBLE



Source : Direccte - Rosace

La qualité de travailleur handicapé

Les personnes ayant une Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé (RQTH) connaissent des taux de non-recours inférieurs : 21,4 % contre 24,1 % pour les personnes sans reconnaissance.

Le niveau de formation initiale

En outre, le taux de non-recours évolue en sens inverse du niveau de formation initiale : de 17 % pour les personnes titulaires de niveau III (Bac +2), il passe à 27 % pour celles de niveau V bis (Brevet des collèges) et à 25 % pour les personnes sans diplôme.

En conclusion, l'analyse du non-recours à ce dispositif se confronte à la complexité de sa problématique (diversité des formes de non-recours et facteurs explicatifs difficiles à cerner) et à l'imperfection de la source statistique : tout d'abord, pour une part importante des

Méthodes d'exploitation et limites de l'analyse

La notion du non-recours a été définie ainsi :

- Au 1^{er} niveau : échec de la prise de contact en raison de coordonnées erronées, pour un motif inconnu ou pour raison médicale et/ou familiale ;
- Au 2^e niveau : tous les abandons en cours de formation.

La base disponible pour la réalisation de cette analyse est la base de gestion du dispositif "Compétences Clés". Bien que d'assez bonne qualité, certains traitements préalables ont dû être réalisés, afin de pouvoir exploiter les données, notamment la sélection des candidats relevant du 1^{er} marché, avec comme contrainte des dates de début et de fin de marché différentes suivant les lots ou la suppression des doublons.

Par ailleurs, le choix des concepteurs d'utiliser systématiquement dans l'applicatif de gestion des listes déroulantes restreint les modalités de réponses possibles en cas d'échec de la prise de contact et d'abandon. Ceci a pour conséquence une proportion importante de réponse de type "motif inconnu", avec impossibilité de distinguer les saisies par défaut (dans le cas où aucun des autres motifs ne convenaient à la situation), des "réels motifs inconnus" (dans le cas où l'apprenant n'a pas pu être joint, ou qu'il n'a pas donné de raison à son abandon).

Comme une partie des informations sont remplies par l'organisme de formation lors de l'entretien de positionnement (ou des entretiens ultérieurs), il est difficile de dresser un profil des apprenants en "échec de la prise de contact", du fait du nombre trop important de valeurs manquantes.

Afin de vérifier s'il existe des corrélations entre la présence du non-recours et les variables de caractérisation des apprenants, le test statistique du χ^2 qui permet de tester si des variables sont indépendantes, a été réalisé. Afin de consolider les résultats obtenus avec ces tests et de s'affranchir de phénomènes liés à la structure spécifique de la population des apprenants du dispositif "Compétences Clés" (femmes, demandeurs d'emplois ...), la méthode de la régression logistique a été utilisée. Celle-ci permet de raisonner "toutes choses égales par ailleurs" et d'estimer la probabilité qu'une personne ne termine pas son cycle de formation dans le dispositif, lorsque change une de ces caractéristiques. Les résultats non-concluants ne sont pas présentés.

Compétences Clés

inscrits interrompant leur cursus de formation, le motif est inconnu, ce qui laisse penser que le taux de non-recours calculé sous-estime le phénomène. Par ailleurs, comme beaucoup d'outils de gestion, le système d'information du dispositif "Compétences Clés" ne permet pas d'explicitier de façon précise les facteurs déclenchants du non-recours et une étude qualitative serait nécessaire pour tenter de les cerner. Enfin, seul un des aspects du non-recours - le non-recours "vo-

lontaire", qu'on retrouve dans les cas de non-réception par abandon et de non-demande - a été abordé ici, et il serait intéressant d'analyser également les autres formes de non-recours - notamment le non-recours par non-connaissance -, afin d'avoir une vision plus complète des limites et dysfonctionnements du dispositif et de pouvoir identifier les leviers potentiels pour le réduire. ■

*Vanina Bonnet-Pradier
Directrice Rhône-Alpes*

POUR EN SAVOIR PLUS - Bibliographie (citée et non-citée) :

- [1] ANLCI - Cadre national de référence - septembre 2003, <http://www.anlci.gouv.fr/Mediatheque/Cadre-national-de-reference-sept-2003>.
- [2] INSEE Première n° 1426 : "Pour les générations les plus récentes, les difficultés des adultes diminuent à l'écrit, mais augmentent en calcul" - décembre 2012, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1426.
- [3] P. WARIN - [Laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr) : "Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ?" - juin 2010.
- [4] P. BOURDIEU - "Ce que parler veut dire - L'économie des échanges linguistiques" - Editions Fayard, 1982.
- [5] DRTEFP - Cahier des clauses particulières - Marché N° 09-50659 relatif à la mise en œuvre d'un programme d'action d'intérêt national visant l'acquisition des compétences clés favorisant une meilleure insertion professionnelle.
- [6] B. LAHIRE : "L'invention de l' "illettrisme"" - Editions La Découverte, 2005.
- [7] V. LECLERCQ - *Savoirs* 2006/2 n° 11 : "L'engagement en formation de base de publics adultes de faible niveau de scolarisation" - Editions l'Harmattan, 2006.
- [8] V. LECLERCQ - *Savoirs* 2007/2 n° 14 : "La formation de base : publics, dispositifs pratiques" - Editions l'Harmattan, 2007.
- [9] T. LEVENE - *Formation Emploi* n° 116 : "Les politiques d'insertion : quelle pertinence pour les "inemployables" ?" - La Documentation Française, octobre-décembre 2011, <http://formationemploi.revues.org/pdf/3472>.
- [10] W. VAN OORSCHOT - *Recherches et prévisions* n° 43 : "Les causes du non-recours" - mars 1996, http://persee.fr/web/revues/home/prescript/article/caf_1149-1590_1996_num_43_1_1728.
- [11] W. VAN OORSCHOT, A. MATH - *Recherches et prévisions* n° 43 : "La question du non recours aux prestations sociales" - mars 1996, http://persee.fr/web/revues/home/prescript/article/caf_1149-1590_1996_num_43_1_1725.
- [12] B. VIAL - Odenore : "Mesurer le non-recours : problème politique et question scientifique" - septembre 2010, http://odenore.msh-alpes.fr/documents/memoire_bv_iep_m2_mesurer_le_non_recours.pdf.
- [13] A. VINERIER - *AFFIC-CRIA* 37 : "Freins et leviers face à une démarche de réapprentissage à l'âge adulte" - 2010, http://www.etoile.regioncentre.fr/webdav/site/etoilepro/shared/Upload/animation_des_reseaux/Illettrisme/55817186etude-freins-et-leviers-face-a-une-demarche-de-reapprentissage-pdf%5B1%5D.pdf.
- [14] P. WARIN Odenore - *Document de travail* n° 1 : "Le non-recours : définitions et typologies" - juin 2010, http://odenore.msh-alpes.fr/documents/WP1definition_typologies_non_recours.pdf.

Les droits à sécurité sociale des années 1930 à 2013

À partir du début des années 1980, le recours à des droits - et donc, en négatif, du non-recours à ces droits - se substitue au droit automatique à salaire socialisé, qui s'installait progressivement depuis la fin des années 50. Ainsi, jusqu'aux années 80, l'accès aux droits à prestations sociales, automatique, en matière de retraite, de santé et de chômage¹, s'est d'abord élargi à une population grandissante via le système de sécurité sociale financé par la cotisation sociale, pour se stabiliser ensuite. Des prestations financées par l'impôt ont alors été réaffirmées (régime public de chômage, minimum vieillesse) ou créées (CMU, RMI-RSA) pour la fraction de population pour laquelle les conditions d'accès à sécurité sociale au sens large ne sont pas réunies mais sous réserve de répondre à d'autres conditions. Une dernière fraction de population ne répondant à aucune des conditions requises pour les minima sociaux reste sans recours possible.

La nature des droits à prestations pour ceux qui peuvent y avoir recours a évolué avec leurs conditions d'accès : alors qu'avant les années 80, la seule situation de chômage, de retraite, de maladie générait de plus en plus un droit à sécurité sociale stricto sensu, la nouvelle condition d'attribution liée à la situation d'emploi antérieure a abouti d'une part, à distinguer ceux qui relèvent des droits à sécurité sociale stricto sensu de ceux qui relèvent des minima sociaux, et d'autre part, à accentuer à l'intérieur des droits à sécurité sociale le critère de contributivité². Au total, à un processus de socialisation du salaire caractéristique de la période antérieure aux années 80, a succédé un mouvement aboutissant à une double ressource : une logique de différé de revenu pour une fraction de la population et une prestation vouée à la lutte contre la pauvreté pour l'autre fraction.

Ces modifications sont valables pour Rhône-Alpes, les systèmes des prestations étant nationaux.

Du point de vue de la question du recours, nous nous trouvons donc en présence de deux problématiques : celle de l'évolution de la nature des droits quand le recours est possible et celle du non-recours faute de droit ou faute de recours quand le droit est possible mais non automatique. Cette deuxième problématique est présente en négatif dans les deux chapitres suivants, partiellement abordée dans le dernier chapitre à partir d'estimations empiriques.

Évolution des conditions d'accès aux droits à sécurité sociale jusqu'aux années 80

Les conditions d'accès à la protection sociale en France ont été dans le sens d'une plus grande ouver-

Sécurité sociale

ture des années 30, avec l'apparition des assurances sociales, jusqu'au début des années 80. Qu'il s'agisse de la santé, de la retraite ou encore de l'indemnisation du chômage, le mouvement a été similaire.

La mise en place de la cotisation sociale et du principe de la répartition³ dans les années 30, l'installation d'un ensemble couvrant un champ élargi et plus structuré en 1945 avec la Sécurité sociale avaient déjà impulsé une dynamique non négligeable en matière de prestations sociales. Mais c'est surtout dans les années 60 et 70 que l'évolution a été spectaculaire, succédant à une période d'hésitations dans les années 50 entre la voie fiscale et la cotisation sociale pour le financement. C'est la seconde qui sera privilégiée.

L'ensemble des prestations considérées va alors s'accroître en termes de niveau, de durée et, ce qui intéresse tout particulièrement la problématique du droit ou du recours au droit, en termes de couverture de la population : le principe de déclenchement des droits d'accès repose sur la survenance de la situation (maladie, chômage, retraite) pour une population de plus en plus élargie.

Ainsi, pour la santé, les conditions d'accès ont-elles été rapidement assouplies : les assurés peuvent recourir aux prestations de sécurité sociale dès lors qu'ils ont effectué 600 heures de travail dans l'année précédente et surtout les ayants-droit sont couverts sans condition d'emploi antérieur. Le régime est étendu aux départements d'outre-mer en 1954, aux agriculteurs en 1961, aux commerçants-artisans en 1966, aux salariés en contrats temporaires en 1972, et, en 1975, aux ayants-droit pendant le service national, aux artistes et auteurs d'œuvres littéraires, aux titulaires de rentes, aux titulaires de l'allocation de personne isolée et aux concubins, aux jeunes à la recherche d'un premier emploi, à la famille de l'appelé sous les drapeaux, aux conjoints survivants, aux divorcés ou séparés, aux titulaires de pension ou de rente de vieillesse ou d'une pension de réversion. En 1978, est aussi instituée une assurance personnelle gérée par le régime général ouverte à toute personne n'ayant pas droit au régime général de santé, comme les profes-

sions libérales, les concubines vivant maritalement avec un assuré social ou encore les salariés agricoles et l'ensemble des assujettis des régimes spéciaux.

Du côté de la retraite, les conditions d'accès au régime de base⁴, comme pour la santé, se sont aussi assouplies : si la durée de cotisation antérieure exigée pour une retraite pleine est passée de 30 années à 37,5 en 1972, en contrepartie, les périodes de chômage, de préretraite, de maladie sont désormais comptées comme périodes validées. Par ailleurs, le droit à pension - à 65 ans dès les années 40 - est accordé sans décote dès 60 ans aux déportés ou internés politiques de la Résistance en 1968, aux invalides et inaptes au travail en 1971, aux anciens combattants et prisonniers de guerre en 1973, aux travailleurs manuels soumis à pénibilité en 1975, aux mères de famille avec 37,5 annuités et aux salariés agricoles en 1977, pour une généralisation totale par la loi en 1982. Au final, le droit à pension financée par la cotisation sociale a concerné un nombre croissant de personnes entre 1970 et 1982, marginalisant la proportion de personnes relevant du minimum vieillesse financée par la fiscalité, comme évoqué plus bas.

L'indemnisation du chômage financée par la cotisation sociale, plus tardive (1958) a, elle aussi, suivi la même tendance. Les conditions sont progressivement assouplies : en 1967, le chômage ouvre droit à une indemnisation en proportion de son salaire de référence dès 6 mois d'activité dans les 12 derniers mois, qui passeront en 1974 à 3 mois dans les 12 derniers mois. Les fonds communaux financés par la fiscalité⁵ vont se transformer en régime public national en 1967. Devenu marginal, alors même qu'il était premier à la création des Assedic en 1958, le régime public va finalement fusionner avec l'Unedic en 1979 jusqu'en 1984, permettant un taux de remplacement plus élevé. Parallèlement, l'accès s'étend progressivement à une population de plus en plus large : alors limitée aux salariés des entreprises de l'industrie et du commerce signataires de la convention Unedic en 1958, l'indemnisation est ouverte entre 1958 et 1960, aux Vendeurs Représentants Placiers, au personnel navigant de la marine de commerce, aux intermittents et saisonniers, aux marins pêcheurs, aux jeunes avec 6 mois

d'inscription comme demandeur d'emploi, aux jeunes ayant fini leurs études depuis au moins un an, aux diplômés de l'enseignement professionnel. En 1963, l'allocation est étendue aux anciens salariés agricoles, y compris ceux qui n'ont pas cotisé, à condition qu'ils fassent une formation dans une des branches affiliées à l'Unedic et qu'ils soient demandeurs d'emploi, et aux rapatriés d'Algérie. En 1967, elle est accessible aux licenciés d'entreprise quelle que soit son activité sous réserve qu'elle ait signé la convention Unedic et aux non titulaires de la fonction publique territoriale et des établissements publics administratifs, aux salariés agricoles en 1974, aux gens de maison et assistantes maternelles en 1979 et 1980.

Ce qu'il convient de retenir pour cette période qui s'écoule des années 60 au début des années 80, c'est que les conditions d'accès en matière de santé, de retraite, d'indemnisation du chômage par la cotisation sociale sont assouplies et que ces droits couvrent une population de plus en plus large. C'est la reconnaissance de leur situation du moment (maladie, retraite, chômage) qui fonde le déclenchement du droit.

Évolution des conditions d'accès aux droits à sécurité sociale des années 80 à aujourd'hui

À partir du début des années 80, un tournant va s'amorcer pour contrebalancer le gel progressif des taux de cotisation sociale (chronologiquement, la retraite de base, la santé, la retraite complémentaire, le chômage et les cotisations dites salariales au milieu des années 90).

Ce n'est pas la seule situation du moment qui va désormais conditionner l'accès au droit mais aussi la situation antérieure au regard de l'emploi. Alors même que le système fonctionne en répartition, c'est l'emploi et, de plus en plus, la durée antérieure dans l'emploi, qui ouvriront des droits à des prestations de sécurité sociale en proportion (c'est la contributivité)⁶ ; de fait, l'absence d'emploi ouvrira des droits à d'autres prestations, les minima sociaux. Les premières sont qualifiées de droits contributifs, les secondes de droits non contributifs.

Ainsi en va-t-il d'abord du chômage. Les régimes public et conventionnel vont être à nouveau séparés en 1984 pour distinguer les chômeurs qui ont été affiliés, des autres ; et pour les premiers, la durée d'affiliation va ouvrir des droits à indemnisation plus ou moins longs avec la mise en place de filières d'indemnisation (1982), plusieurs fois modifiées jusqu'à la filière unique en 2009 : celle-ci se résume par "un jour cotisé = un jour indemnisé". Le chômeur arrivé en fin de droits "bascule" alors dans le régime public. Ceux qui n'y ont pas/plus droit relèveront d'un troisième étage, le RMI créé en 1988, remplacé dans l'esprit par le RSA en 2009, sous conditions de ressources et de composition du ménage.

Pour la santé, le même type de décision est prise : les malades qui n'ont pas été dans l'emploi auparavant et qui ne sont pas des ayants-droit ne sont pas intégrés dans le régime général de la sécurité sociale. Le choix portera plutôt en 1999 sur la création d'un nouveau dispositif : la Couverture Maladie Universelle (CMU) de base, financée par la fiscalité. Quant à ceux qui ne peuvent pas financer une complémentaire de santé, ils pourront demander la CMU complémentaire.

Enfin, pour la retraite, deux mouvements, comparables à ceux de la santé et du chômage opèrent. Le premier concerne la séparation stricte entre assurance et assistance en 1993, c'est-à-dire entre les droits "contributifs" et les droits "non contributifs" - dont le minimum vieillesse - qui étaient jusque-là inclus dans le régime général. Le minimum vieillesse concerne les personnes qui n'ont pas travaillé dans le cadre de l'emploi⁷. Mais surtout, le deuxième mouvement concerne la création du minimum contributif, à mi-chemin entre la pension classique et le minimum vieillesse. Ce dispositif proratisé les années travaillées/cotisées quand l'ensemble des annuités pour une retraite pleine n'est pas atteint : il concerne donc les personnes qui ont connu une carrière fractionnée (plutôt les femmes)⁸ et devait, à sa création représenter 100 % du SMIC net⁹.

Régime public d'indemnisation du chômage, RSA, minimum vieillesse et CMU diffèrent des autres prestations notamment en ce qu'elles relèvent de la fiscalité, non de la cotisation sociale. Le minimum

contributif reste financé par la cotisation sociale, mais parce que forfaitaire, il relève en partie de la logique fiscale.

Conséquences des évolutions en termes de taux de couverture des populations concernées

Les conséquences de ces transformations portent notamment sur l'évolution des taux de couverture des populations par le système de sécurité sociale financée par la cotisation sociale (Unedic comprise) d'une part, et par les prestations financées par la fiscalité, ou minima sociaux, d'autre part. En résumé, pendant la période 1950-1980, la couverture de la population par la sécurité sociale percevant un salaire socialisé ou une prise en charge croissante des soins, aussi bien en matière de chômage, de retraite que de santé a été grandissante. Elle a stagné ensuite pour la santé et pour l'indemnisation du chômage¹⁰, laissant la CMU, le régime public d'indemnisation du chômage et surtout le RSA prendre le relais. Elle a fractionné les droits contributifs pour la retraite, entre ceux qui perçoivent une pension proche du salaire et le minimum contributif¹¹, qui s'est écarté du SMIC ; le minimum vieillesse poursuit son recul, la population concernée s'amenuisant en raison inverse du taux d'activité.

La mesure des taux de couverture des populations concernées par l'une ou l'autre des prestations retraite (pension, minimum contributif, minimum vieillesse), santé (régime général dont ayants-droit, CMU, aide médicale de l'État), chômage (allocation conventionnelle de l'assurance chômage, indemnité publique, RMI-RSA) et du taux de non-couverture si l'on peut dire, reste un exercice difficile, plus encore sur longue période.

Aussi, les estimations indiquées dans les tableaux suivants sont à prendre avec précaution car elles mêlent plusieurs sources : elles sont en effet réalisées à la fois sur la base de données nationales de l'Unedic et de Pôle emploi (indemnisation du chômage), de la CNAMTS et du RNIAM, de l'Insee pour le recensement de la population (santé), de la CNAV (retraite) et sur la base de travaux de recherche, anciens et ré-

cents¹², l'exercice ayant été jugé infaisable par la CNAMTS et par l'Unedic.

Le solde correspond donc aux personnes pour lesquelles aucun droit n'est ouvert parce qu'elles ne répondent pas aux conditions d'accès au régime de droit commun ou à celles des minima sociaux, ou celles qui n'y recourent pas quand l'accès n'est pas automatique (autrement dit, celles qui ne font pas valoir leur droit). Nous sommes alors face à la problématique du non-droit au régime commun, du non-droit aux minima sociaux et à celle du non-recours. Une estimation - celle des "non-couverts" - en est fournie dans les encadrés, sans pouvoir distinguer entre non-droit et non-recours.

La problématique du recours aux droits reste ainsi partiellement traitée car ces chiffres ne couvrent pas l'ensemble des chômeurs pour l'indemnisation du chômage, l'ensemble des personnes en âge de percevoir une pension, la population entière pour la santé.

Enfin, les chiffres sont nationaux, mais on peut penser que les proportions pour Rhône-Alpes sont comparables à ces résultats, les systèmes de santé, de retraite, d'indemnisation du chômage étant nationaux. ■

*Christine Jakse
Directrice Rhône-Alpes*

CHÔMAGE : NIVEAUX ET NATURE DE LA COUVERTURE DEPUIS 1959

Estimation des taux de couverture des chômeurs inscrits à l'ANPE puis Pôle emploi selon la nature de l'indemnisation emploi (2009)				
	en %			
	1959	1979	1985	2011
Relevant du régime conventionnel	18	76	46	43
Relevant du régime public	26		13	10
RMI, RSA depuis 2009	///	///	///	14
Non-couverts	74	24	41	32

Sources : Unedic in Daniel et Tuschiszer, op. cité, p 274, (1959, 1979, 1985) et Pôle emploi (chiffres 2012)

Seuls les chômeurs inscrits à l'ANPE, puis à partir de 2009 à Pôle emploi, sont pris en compte dans le tableau de la page précédente, car ils sont, seuls, indemnisables, aussi bien par le régime conventionnel que par le régime public. Le non-droit concerne en premier lieu tous les chômeurs non-inscrits à Pôle emploi auxquels s'ajoutent ceux qui sont inscrits à Pôle emploi mais ne relevant d'aucun régime d'indemnisation ni du RSA.

Dans la logique d'un minimum social, le RSA est conditionné aux ressources du ménage (et au nombre d'enfants) ; toutefois, la Dares et Pôle emploi dénombrent le nombre de demandeurs d'emploi ayant un droit payable au RSA.

Les personnes inscrites à Pôle emploi ne percevant aucune allocation - issue du régime conventionnel ou du régime public, mais percevant éventuellement le RSA - constituaient **33 % des chômeurs¹³ en 2012 et 47 % hors personnes relevant du RSA en moyenne nationale.**

RETRAITE : NIVEAUX ET NATURE DE LA COUVERTURE DEPUIS 1970

Estimation des taux de couverture des retraités selon la nature de la ressource	en %		
	1970	1985	2008
Pension du régime général hors minimum contributif	54	69	59
Minimum contributif	///	6	36
Minimum vieillesse	46	24	5
Total	100	100	100

Sources : CNAV (chiffres 1970, 1985 et 2008, pension du régime général y compris minimum contributif) et Enquête DREES, Caisse des dépôts et consignations, CNAMTS, Fonds de Solidarité Vieillesse¹⁴ (chiffres minimum vieillesse 1970 et 1985) et Rapport 2011 du Fonds de Solidarité Vieillesse pour le minimum vieillesse (chiffres 2008).

À propos du taux de couverture des assurés du régime général de santé, des ayants-droit et des personnes relevant de la CMU¹⁵

Le taux de couverture des assurés sur le volet santé est impossible à estimer, compte tenu de la multiplicité des régimes. Toutefois, les lois de généralisation de la sécurité sociale datées du 4 juillet 1975 et du 2 janvier 1978 allaient dans le sens d'une couverture de la santé financée par la cotisation sociale de toute la population. L'idée de couverture totale a perduré avec la CMU mais le financement choisi a été la fiscalité dans une optique différente.

Selon la direction de la Sécurité sociale¹⁶, il y aurait 58,8 millions de bénéficiaires du régime général en 2012, correspondant à environ 90 % de la population, mais aussi 2,7 millions de cotisants au RSI et 1,2 million de cotisants à la MSA. Le document ne mentionne pas les autres "petits" régimes d'assurance-maladie (une vingtaine de régimes très spécialisés). Par ailleurs, en 2011, il y avait 2,2 millions de personnes qui relevaient de la CMU¹⁷.

La proportion d'ayants-droit n'est par ailleurs pas publiée.

Le régime général et la CMU concernent la population résidant *légalement* en France. Cette condition a été introduite pour la CMU dès sa création, en vue de la "maîtrise de la politique d'immigration"¹⁸ inscrite dans la loi du 24 août 1993.

L'Aide Médicale à la charge de l'État, créée en 1953, initialement prévue pour ceux qui ne relevaient pas du régime général, ne concerne désormais que les étrangers en situation irrégulière. **172 000 personnes y ont eu recours en 2011¹⁹.**

Le tableau couvre l'ensemble des pensionnés anciens salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce et des services, hors pension de réversion, ainsi que les personnes qui perçoivent le minimum vieillesse²⁰, car ne relevant d'aucun régime de retraite (général ou particulier). Il exclut les régimes spéciaux et alignés, ainsi que les régimes des non-salariés.

Notes de Lecture

1. Les allocations familiales ne sont pas abordées ici. Les plus anciennes des prestations sociales, constituant jusqu'à la moitié du salaire d'un ménage ouvrier dans les années 50, sont aujourd'hui marginales en termes de poids dans la sécurité sociale et largement fiscalisées depuis la création de la CSG (1991). Elles ont toutefois été les pré-curseurs du mouvement de socialisation du salaire jusque-là, contre la logique fiscale adoptée dans d'autres pays.

2. Principe selon lequel la ressource perçue est fonction de la durée antérieure de cotisation. Le caractère contributif peut être plus ou moins dur. Par exemple, un jour cotisé égale un jour indemnisé, dans le cas de l'indemnisation du chômage ; cela correspond à un durcissement maximum des conditions de contributivité.

3. Autrement dit, les cotisations collectées à l'instant T, au moment de la répartition primaire du Produit Intérieur Brut, sont transformées à l'instant T (une journée maximum à l'Urssaf, aujourd'hui à l'ACCOSS) en prestations. Il n'y a pas lieu d'"avoir cotisé" (l'expression n'a d'ailleurs pas de sens) pour avoir droit à la sécurité sociale ; c'est pourquoi les ayants-droit du régime général ou encore les conjoints survivants avec la retraite de réversion peuvent relever des prestations de la sécurité sociale (au sens large, c'est-à-dire incluant l'indemnisation des chômeurs) financée par la cotisation sociale.

4. Et des régimes complémentaires à partir de 1947 pour les cadres (AGIRC + ARCCO à partir de 1961) et à partir de 1961 pour les non cadres (ARCCO), en lieu et place des régimes d'entreprises et par rejet de la capitalisation. Ils se sont alignés sur le régime de base en termes de conditions d'accès.

5. Jusqu'à l'après-guerre, l'indemnisation des "sans travail" relevait de fonds communaux, non présents partout. Elle correspondait à une aide d'un montant forfaitaire faible, subordonnée à des conditions de ressources. Faute de fonds communal, le chômeur pouvait recourir aux secours versés par les bureaux d'aide sociale des mairies ou encore, en cas de grève, à un fonds de résistance collecté par la CGT.

6. Selon une acception restrictive, il s'agit du lien de proportionnalité entre les cotisations "versées" durant la vie dite active et le niveau du droit (pension, indemnité chômage). Personne ne verse à proprement parler de cotisations puisque la cotisation sociale fait l'objet d'un prélèvement à l'occasion de la répartition primaire du PIB, au même titre que le salaire direct et le profit.

7. Ce qui n'exclut pas qu'elles aient travaillé hors de l'emploi, comme les parents au foyer par exemple ; emploi et travail ne doivent pas se confondre.

8. Le minimum contributif est composé d'un forfait, auquel s'ajoute une partie variable selon la durée de cotisation (avec un plancher de 120 et un plafond de 166 trimestres). Avec 120 trimestres par exemple, le minimum contributif hors complémentaire s'élève aujourd'hui à 680 euros mensuels environ. Par comparaison, le minimum vieillesse s'élève à 777 euros maximum pour une personne seule.

9. Il se situe à environ 75 % du SMIC net aujourd'hui.

10. D'autres paramètres, qui ne sont pas le taux de couverture mais plutôt le taux de remplacement ou de prise en charge des soins et la durée de couverture, ont pu jouer.

11. Ibid.

12. Notamment :

- La sécurité sociale, son histoire à travers les textes, Comité d'histoire de la sécurité sociale, La documentation française, Tome III ;

- Protection sociale et salarisation de la main d'œuvre : essai sur le cas français, Bernard Friot, Thèse de doctorat 1993 ;

- Puissances du salariat, Bernard Friot, La dispute, Édition augmentée 2012 ;

- L'enjeu de la cotisation sociale, Christine Jakse, Éditions du Croquant, 2012 et thèse de doctorat, 2009 ;

- L'État face aux chômeurs, Daniel et Tuschiszer, éd. Flammarion, 1999 ;

- L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, Bénéficiaires au 31 décembre 2004, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, série Statistiques, Document de travail n° 91, décembre 2004, p 22 et rapport 2011 du FSV pour le minimum vieillesse, plusieurs travaux du COR.

13. Centre d'Analyse Stratégique, La note d'analyse n° 11, Missions et enjeux de l'assurance chômage : une mise en perspective internationale, janvier 2011.

14. Cf. en complément l'article de Martine Dreneau, p. 32 du présent document, sur la question du "non-recours en santé : soins, couverture maladie, prévention".

15. Les chiffres clés de la Sécurité sociale 2012

16. Source : http://www.cmu.fr/effectifs_cmu.php.

17. Rapport N° 241 pour l'Assemblée Nationale, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2012, fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative à l'aide médicale de l'État (n°145) par M. Dominique Tian, p 2.

18. Ibid. p 3.

19. Tirés de L'allocation supplémentaire du minimum

Notes de Lecture (suite)

vieillesse, Bénéficiaires au 31 décembre 2004, Kohler Franz, série Statistique, Document de travail n° 91, décembre 2004, p 22 ; le minimum vieillesse inclut le minimum invalidité.

20. Les ressources annuelles, allocations comprises, doivent être inférieures à :

- 9 325,98 euros pour une personne seule ;
 - 14 479,10 euros pour un couple.
- (montants en vigueur au 1^{er} avril 2012).

21. À l'exclusion des réformes impactant les autres paramètres comme le taux de remplacement ou de prise en charge, la durée, etc.

Principales dates des réformes impactant directement ou indirectement le taux de couverture des populations²¹ :

Santé

- 1954** : extension du régime général aux Dom.
- 1961** : extension aux agriculteurs.
- 1966** : extension aux commerçants-artisans.
- 1967** : séparation des branches de la sécurité sociale.
- 1972** : extension aux salariés en contrat temporaire.
- 1973** : toute personne sous réserve d'avoir effectué 600 h de travail dans l'année précédente ; couverture automatique pour les ayants-droit.
- 1975** : extension aux ayants-droit en service national, aux artistes et auteurs d'œuvres littéraires, aux titulaires de rentes, aux titulaires de l'allocation personne isolée, concubins, jeunes à la recherche d'un premier emploi, à la famille de l'appelé sous les drapeaux, aux conjoints survivants, aux divorcés ou séparés, aux titulaires de pension ou de rente de vieillesse ou d'une pension de réversion.
- 1978** : assurance personnelle pour les personnes n'ayant pas droit au régime de santé, comme les professions libérales, les concubines vivant maritalement avec un assuré social ou encore les salariés agricoles et l'ensemble des assujettis des régimes spéciaux.
- 1999** : création de la CMU.

Retraite

- Années 40** : âge de la retraite à 65 ans sans décote.
- 1967** : séparation des branches de la sécurité sociale.
- 1972** : passage des 30 aux 37,5 annuités pour un taux plein mais périodes de chômage, de préretraite, de maladie comptées comme périodes validées.
- 1968** : retraite sans décote dès 60 ans accordée aux déportés ou internés politique de la Résistance.
- 1971** : retraite sans décote dès 60 ans accordée aux invalides et inaptes au travail.
- 1973** : retraite sans décote dès 60 ans accordée aux anciens combattants et prisonniers de guerre.
- 1975** : retraite sans décote dès 60 ans accordée aux travailleurs manuels soumis à pénibilité.
- 1977** : retraite sans décote dès 60 ans accordée aux mères de famille avec 37,5 annuités et aux salariés agricoles.
- 1982** : généralisation de la retraite à 60 ans sans décote.
- 1983** : création du minimum contributif.
- 1993** : gel du taux de cotisation vieillesse ; accroissement de la contributivité ; stricte séparation entre assurance vieillesse et fonds de solidarité vieillesse (minimum vieillesse).

Chômage (concernant l'indemnité du régime d'assurance chômage, uniquement l'indemnité principale)

1958 : mise en place du régime conventionnel pour les salariés des entreprises de l'industrie et du commerce signataires de la convention Unedic.

1958 et 1960 : extension aux VRP, au personnel navigant de la marine de commerce, aux intermittents et saisonniers, aux marins pêcheurs, aux jeunes avec 6 mois d'inscription comme demandeur d'emploi, aux jeunes ayant fini leurs études depuis au moins 1 an, aux diplômés de l'enseignement professionnel.

1963 : extension aux anciens salariés agricoles, y compris ceux qui n'ont pas cotisé, à condition qu'ils fassent une formation dans une des branches affiliées à l'Unedic et qu'ils soient demandeurs d'emploi et aux rapatriés d'Algérie.

1967 : indemnisation en proportion du salaire de référence dès 6 mois d'activité dans les 12 derniers mois ; ouverture du régime aux licenciés d'entreprise quelle que soit son activité sous réserve qu'elle ait signé la convention et aux non titulaires de la fonction publique territoriale et établissements publics administratifs.

1967 : installation du régime public à partir des caisses communales.

1974 : indemnisation en proportion du salaire de référence dès 3 mois dans les 12 derniers mois ; ouverture du régime conventionnel aux salariés agricoles.

1979/1980 : ouverture du régime conventionnel aux gens de maison et assistantes maternelles.

1979 : fusion du régime conventionnel et du régime public.

1982 : 1^{ère} mise en filières de l'indemnisation pour l'indemnité principale.

1984 : séparation des régimes public et conventionnel.

1987 : à titre facultatif, collectivités locales, établissements publics administratifs, chambres consulaires pour le personnel non statutaire.

1988 : RMI (3^e étage de l'indemnisation du chômage).

1999 : à titre facultatif, universités, grandes écoles, centres de recherche pour le personnel non statutaire.

2009 : filière unique d'indemnisation conventionnelle ; RSA.

Acronymes et abréviations

ASSEDIC : ASSociation pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce.

CMU : Couverture Maladie Universelle.

CNAMTS : Caisse National de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés.

CNAV : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse.

COR : Conseil d'Orientation des Retraites.

DARES : Direction de l'Animation, de la Recherche, des Études et de la Statistique du ministère du travail.

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales et de la santé.

FSV : Fonds de Solidarité Vieillesse.

RNIAM : Répertoire National Interrégimes des bénéficiaires de l'Assurance Maladie.

RMI : Revenu Minimum d'Insertion.

RSA : Revenu Social d'Activité.

UNEDIC qui devient l'Unedic en 2001 pour signaler l'extension du champ d'activité des entreprises affiliées au-delà de l'industrie et le commerce : Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce.

Le non-recours en santé : soins, couverture maladie et prévention

Le renoncement aux soins, en net recul dans la population française après l'instauration de la Couverture maladie universelle, a connu de nouveau une forte progression ces dernières années. Le non-recours aux soins, fortement lié à la précarité des individus et majoré par l'absence de protection complémentaire, concerne à la fois les soins curatifs, le suivi médical régulier et les soins préventifs.

En matière de santé, le non-recours se comprend le plus souvent comme l'absence de recours aux services de soins et aux professionnels de santé de la part d'une personne qui constate une altération de son état de santé. C'est à partir d'un trouble identifié que l'individu va percevoir un besoin de soins et recourir ou non au système de soins. Le non-recours peut certes s'analyser comme un défaut de recours aux soins, mais de façon plus large comme une absence de couverture maladie, ou encore comme un défaut de recours à des démarches de prévention.

Le non-recours aux soins

Le non-recours aux soins fait parfois appel à la notion de renoncement aux soins, notion utilisée dans certaines enquêtes en population. Ces enquêtes constituent la principale source d'information sur un phénomène par définition difficilement mesurable à partir des don-

nées de consommation de soins (qui ne permettent de mesurer que les recours). Une étude socio-anthropologique récente¹ analyse les mécanismes de renoncement aux soins et distingue deux types de renoncement : le renoncement-barrière et le renoncement-refus, ces deux formes étant fréquemment associées. **Dans le cas du renoncement-barrière**, l'individu souhaite accéder au système de soins mais un certain nombre de contraintes l'en empêchent, telles que la charge financière, l'accessibilité de l'offre de soins, la méconnaissance des systèmes de prise en charge. **Le renoncement-refus** relève davantage d'un choix ou d'une attitude de l'individu qui refuse soit les soins conventionnels (par désir d'autonomie, par défiance

¹ DESPRES (C.), DOURGNON (P.), FANTIN (R.), JUSOT (F.). *Le renoncement aux soins : une approche socio-anthropologique. Questions d'économie de la santé*, n° 169, octobre 2011.

à l'égard du corps médical), soit toute forme de soins (par désintérêt par rapport à soi-même et à sa propre santé, mais aussi par exemple dans le cas de l'arrêt des soins en fin de vie). Pour certaines personnes connaissant une ou des formes de précarité, le renoncement peut ne pas être identifié à proprement parler à un refus, dans la mesure où le problème de santé ne suscite pas nécessairement l'expression d'un besoin de soins : le renoncement est alors intériorisé, le besoin autocensuré.

En France, le renoncement aux soins est exploré régulièrement depuis 1992 par l'enquête sur la santé et la protection sociale (ESPS). Cette enquête est réalisée par l'Institut de Recherche et Documentation en Économie de la Santé (IRDES) tous les deux ans, la question du renoncement aux soins étant posée à environ 8 000 personnes échantillonnées dans les registres des trois principales caisses d'assurance maladie (régime général, régime agricole, régime des indépendants).

Parmi les raisons déclarées de renoncement aux soins, les raisons financières apparaissent très largement au premier plan, les autres raisons déclarées étant d'abord le délai d'attente pour les soins puis un comportement soit attentiste soit craintif (peur du médecin/du dentiste). La question : **"Au cours des douze derniers mois, vous est-il déjà arrivé de renoncer, pour vous-même, à certains soins pour des raisons financières ?"**, permet d'élaborer un taux de renoncement aux soins pour raisons financières. Ce taux, qui avait augmenté entre 1998 et 2000, a sensiblement diminué entre 2000 et 2002, période de mise en place de la CMUc (Couverture Maladie Universelle complémentaire). Depuis 2002, ce taux de renoncement progresse de nouveau, chez les bénéficiaires de la CMUc comme dans la population générale, indiquant une difficulté croissante à financer, même partiellement, les dépenses de santé.

Cet indicateur, décliné selon le niveau de revenus, témoigne des inégalités sociales d'accès aux soins en France. Il est, en 2010, trois fois et demie plus élevé

EN 2010, LE TAUX DE RENONCEMENT AUX SOINS EST REMONTÉ AU NIVEAU DE CELUI DE L'ANNÉE 2000



Source : enquête sur la Santé et la Protection Sociale (ESPS) 1998 à 2010

chez les personnes appartenant au 1^{er} quintile de revenu (les 20 % de la population ayant les plus bas revenus) que chez celles du 5^e quintile de revenu (les 20 % de la population ayant les plus hauts revenus). Il passe ainsi de 7,2 % chez les personnes les plus aisées à 25,4 % chez les plus modestes.

Le renoncement aux soins concerne principalement les soins et prothèses dentaires (9,8 % des personnes enquêtées - ESPS 2010), puis les lunettes et lentilles (3,5 %), les consultations de spécialistes (2,2 %) et de généralistes (1,1 %) ou d'autres soins (4,1 %). Selon le niveau de revenus, les renoncements diffèrent notamment par la gravité potentielle du renoncement : quand une personne moyennement aisée va renoncer à un implant dentaire pour remplacer une dent manquante (et choisir une alternative moins coûteuse) une personne en situation de précarité va renoncer à remplacer la dent manquante. La précarité conduit également des individus à renoncer à des soins médicalement nécessaires, entraînant un retard ou une absence de diagnostic pour des pathologies qui peuvent évoluer vers de graves complications (diabète par exemple).

Malgré les difficultés à chiffrer le non-recours aux soins, quelques études apportent un éclairage sur certains aspects de ce non-recours dans la région Rhône-Alpes.

Le Centre Technique d'Appui et de Formation des centres d'exams de santé (CETAF) étudie, à partir des données des centres d'exams de santé (CES) de l'assurance maladie, le recours aux soins (et le non-

recours des consultants de ces centres, en fonction des variables socioéconomiques et de l'état de santé des personnes. Une étude menée sur les données 2002-2005 des consultants des CES de Rhône-Alpes s'est intéressée au non-recours en matière de suivi médical (pas de consultation médicale dans les deux dernières années), de suivi dentaire (pas de consultation chez le dentiste dans les deux dernières années), et de suivi gynécologique (pas de suivi régulier, c'est-à-dire une fois par an). Ces non-recours sont fortement liés à la précarité, mesurée par le score Epices (score de précarité développé par les CES). Plus le score Epices augmente, plus le non-recours est important, qu'il s'agisse du suivi médical, dentaire ou gynécologique. **Chez les plus précaires (score C5), le taux de non-recours dentaire atteint près de 40 % chez les hommes et 30 % chez les femmes, et celui de non-recours gynécologique atteint plus de 50 % chez les femmes.**

LE NON-RECOURS AUX SOINS AUGMENTE RÉGULIÈREMENT AVEC LA PRÉCARITÉ

Score Epices	Homme		Femme		
	Non-suivi médical	Non-suivi dentaire	Non-suivi médical	Non-suivi dentaire	Non-suivi gynécologique
C1	5,5	12,3	1,8	7,2	14,6
C2	6,8	15,9	1,9	11,2	23,9
C3	7,1	19,3	3,1	15,0	36,6
C4	10,0	26,5	4,2	21,0	45,2
C5	16,2	38,6	6,9	28,2	53,3
Total	8,8	21,7	6,6	16,6	35,3

Source : Centre Technique d'Appui et de Formation des centres d'examen de santé (CETAF)

Dans cette étude du CETAF, l'analyse des variables de santé a mis en évidence des liens entre le non-recours aux soins et des indicateurs de santé peu favorables : mauvaise santé perçue par l'individu, mauvais état dentaire, taux de cholestérol élevé, obésité chez les femmes.

Plus récemment, une étude nationale du CETAF s'est intéressée fin 2010 au renoncement aux soins des bénéficiaires de la CMUc (couverture maladie universelle complémentaire, accessible aux personnes les plus précaires). Sur l'ensemble des personnes interro-

gées (environ 4 500 consultants des CES, bénéficiaires de la CMUc), près de la moitié avait renoncé à au moins un soin dans les 12 derniers mois, dont un tiers pour des raisons financières. Parmi les motifs de renoncement autres que financiers, les personnes déclarent : des délais de rendez-vous trop importants (36 %), le manque de temps (33 %), la peur du résultat (18 %), les soins pas jugés utiles (17 %), un refus opposé par le professionnel (15%), le problème d'éloignement (13 %). Au total, **le non-recours concernait 8 % des personnes interrogées pour le suivi médical, 28 % pour le suivi dentaire, 49 % pour le suivi gynécologique.** Le renoncement pour des raisons financières à des soins pour les enfants concernait, quant à lui, 10 % des répondants adultes : pour un quart, il s'agissait de soins d'orthodontie, pour une moitié de médicaments.

Les études qui comparent le recours aux soins des bénéficiaires de la CMUc à celui des non-bénéficiaires de la CMUc, constatent **chez les bénéficiaires un recours aux soins équivalent, voire inférieur à celui des non-bénéficiaires, alors même que l'état de santé est plus dégradé chez ces bénéficiaires.** Une étude² réalisée par l'Observatoire Régional de la Santé Rhône-Alpes dans la Drôme a montré, à partir des données 2007 de l'assurance maladie, que la prévalence du diabète était deux fois plus élevée parmi

² Précarité et santé dans la Drôme. ORS Rhône-Alpes, 2008 (données concernant les assurés du régime général).

DAVANTAGE DE DIABÉTIQUES CHEZ LES BÉNÉFICIAIRES DE LA CMUc

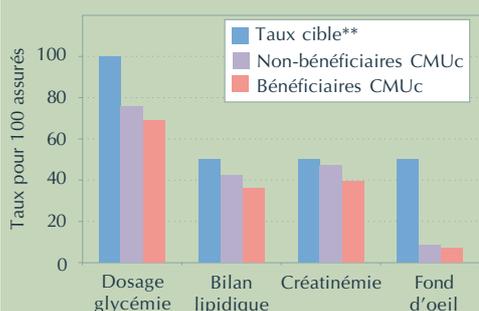
Âge	Taux de patients sous traitement antidiabétique* dans la Drôme au 2 ^e semestre 2007	
	Non bénéficiaires CMUc	Bénéficiaires CMUc
Moins de 15 ans	0,1	0,1
de 15 à 30 ans	0,2	0,4
de 31 à 45 ans	0,7	1,7
de 46 à 60 ans	4,1	8,6

* Taux d'assurés du régime général ayant eu au moins une délivrance de traitement antidiabétique au cours du semestre.

Source : Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) Drôme

UN MOINDRE SUIVI MÉDICAL DES DIABÉTIQUES CHEZ LES BÉNÉFICIAIRES DE LA CMUC

Taux de patients* sous traitement antidiabétique ayant eu au moins un acte dans la Drôme au 2^e semestre 2007 en %



* Taux d'assurés du régime général sous traitement antidiabétique ayant eu au moins un acte au cours du semestre.

** Le taux cible est le taux recommandé pour un suivi optimal des patients diabétiques (100 % des patients devraient avoir un dosage de glycémie dans le semestre, et 50 % devraient avoir un bilan lipidique dans le semestre - soit 100 % des patients sur l'année).

Source : Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) Drôme

les bénéficiaires de la CMUC, et que le recours à certains actes faisant partie du suivi médical des diabétiques (tels que dosage de la glycémie, bilan lipidique, créatinémie, fonds d'œil) était moins élevé chez ces bénéficiaires.

Pour les personnes en situation très précaire, qui n'ont pas droit à l'assurance maladie (ou qui le plus souvent méconnaissent leurs droits à la Couverture Médicale Universelle), la Mission France de Médecins du Monde propose un accès gratuit aux soins, avec deux Centres d'Accueil, de Soins et d'Orientation (CASO) dans la région, à Lyon et à Grenoble. Le CASO de Lyon a ainsi accueilli, en 2011, 2 546 patients (soit 3 700 consultations médicales), et celui de Grenoble 1 187 patients (soit 1 972 consultations). Neuf patients sur dix sont de nationalité étrangère, et 73 % des patients sont concernés par une demande d'asile à Grenoble, 52 % à Lyon. Plus de la moitié de ces patients sont sans logement ou logés de façon précaire, et les tranches d'âge les plus représentées sont les 18-29 ans et les 30-39 ans. Les pathologies les plus fréquentes (dans l'ensemble des CASO de France) sont les infec-

tions respiratoires, les pathologies digestives et ostéoarticulaires. Des pathologies chroniques sont fréquemment diagnostiquées : hypertension artérielle, diabète, troubles anxieux.

Recours et accès à la couverture maladie

Les raisons financières constituant les principales raisons déclarées du renoncement aux soins, on comprend l'importance de la couverture maladie dans le recours aux soins. L'absence de couverture maladie de base et celle de couverture complémentaire représentent deux obstacles au recours aux soins. Selon l'enquête ESPS de 2010, le taux de renoncement à des soins pour raisons financières est deux fois plus élevé chez les personnes sans couverture complémentaire que chez celles ayant une couverture complémentaire privée.

LE RENONCEMENT AUX SOINS EST FORTEMENT LIÉ À LA PROTECTION COMPLÉMENTAIRE

Taux de renoncement aux soins pour raisons financières selon la protection complémentaire en 2010 en %	
Situation	Taux
Bénéficiaires d'une couverture complémentaire privée	14,0
Bénéficiaires de la CMUC	19,7
Non-bénéficiaires d'une couverture complémentaire (privée ou CMUC)	32,6

Source : enquête sur la Santé et la Protection Sociale (ESPS) 2010

La couverture maladie, qui permet à une personne assurée d'être remboursée de ses frais de santé, comporte en France deux niveaux, la protection de base et la protection complémentaire.

La protection de base prend en charge la part dite "obligatoire" des frais de santé (environ 65 % pour une consultation chez un médecin généraliste), la protection complémentaire venant compléter partiellement ou totalement cette prise en charge. Il reste souvent à la charge du patient une participation forfaitaire minimale (de l'ordre de 1 euro pour une consultation), mesure dite de responsabilisation des patients dans leur recours au système de soins.

Dispositifs concernant la protection de base

La protection de base, assurée par les différents régimes d'assurance maladie, s'obtient en France soit de façon automatique si le titulaire a une activité professionnelle ou un statut particulier (retraité, étudiant, allocataire adulte handicapé, ayant droit d'un assuré...), soit de façon non automatique par une affiliation à la Couverture Médicale Universelle (CMU) de base : il faut alors faire une démarche volontaire. Sous certaines conditions (liées à la résidence en France et à un plafond de revenus), l'accès à la CMU peut être gratuit. Pour relever de la CMU de base sans cotisation, le plafond annuel est fixé à 9 356 euros pour la période du 01/10/2012 au 30/09/2013 (revenu fiscal de référence figurant sur le dernier avis d'imposition). L'attribution du RSA (revenu de solidarité active) socle donne un accès de droit à la CMU de base (une demande doit néanmoins être adressée à la caisse d'assurance maladie). Les statistiques de CMU ne permettent pas de distinguer les bénéficiaires exonérés de cotisation des autres bénéficiaires.

L'Aide Médicale d'État (AME) vient compléter ce dispositif pour les personnes étrangères résidant en France depuis plus de trois mois en situation irrégulière et précaire.

Grâce à la Couverture Maladie Universelle (CMU) de base et à l'Aide Médicale d'État (AME), prévues par la loi du 27 juillet 1999, toute personne résidant en France depuis plus de trois mois doit pouvoir être remboursée de la part "obligatoire" de ses frais de santé. Depuis 1999, l'Institut de Recherche et Documentation en Économie de la Santé estime que 99,9 % de la population est couverte par l'assurance maladie de base (y compris via la CMU ou l'AME). Les services d'accueil de personnes en difficulté, comme les services d'urgence des hôpitaux, rencontrent néanmoins certaines personnes qui ne sont pas couvertes, faute d'avoir fait les démarches nécessaires pour ouvrir leurs droits. L'effectif de ces personnes n'est pas connu, hormis au niveau des structures d'accueil elles-mêmes.

En Rhône-Alpes, quelques structures communiquent sur cette absence de couverture médicale :

- en ce qui concerne les jeunes de 16 à 25 ans, les **Missions Locales de Rhône-Alpes** ont constaté que 4 % des jeunes accueillis pour la 1^{ère} fois en 2011 n'avaient aucune couverture santé (sur un total de 46 305 premiers accueils).

- parmi les patients accueillis en 2011 par le **Centre d'Accueil, de Soins et d'Orientation (CASO) de Médecins du Monde de Lyon**, 21 % n'avaient aucun droit à la couverture maladie (critère de résidence non rempli, visa touriste...), comme 27,5 % de ceux accueillis par le CASO de Grenoble. Dans les deux CASO de la région Rhône-Alpes, parmi les patients ayant des

Dispositifs concernant la protection complémentaire

Il existe plusieurs modes d'accès à la couverture complémentaire santé. L'accès à une complémentaire privée (payante) se fait soit par un contrat collectif obtenu dans le cadre de l'entreprise, soit par un contrat résultant d'une démarche individuelle. Pour les personnes en situation de précarité, la CMU complémentaire (CMUc), instaurée par la loi du 27 juillet 1999, permet une protection complémentaire gratuite pour un certain nombre de soins (panier de soins), sans avance de frais. Pour bénéficier de la CMUc, le plafond de revenu est fixé à 8 592,96 euros par an sur les 12 derniers mois, soit 716 euros en moyenne mensuelle (plafond applicable à compter du 01/07/2013, pour une personne seule, en métropole).

L'Aide à la Complémentaire Santé (ACS), mise en place au 1^{er} janvier 2005, s'adresse aux personnes dont le revenu dépasse de 35 % le plafond d'attribution de la CMUc, soit un revenu annuel compris entre 8 592,96 euros et 11 600,49 euros sur les 12 derniers mois, ou un revenu mensuel compris entre 716 euros et 966 euros (plafond applicable à compter du 01/07/2013, pour une personne seule, en métropole). Il s'agit d'une aide financière (sous forme d'une attestation à présenter à l'organisme complémentaire de son choix) destinée à faciliter l'acquisition d'une complémentaire santé individuelle. Le montant de l'aide est compris entre 100 euros (pour les moins de 16 ans) à 500 euros (pour les plus de 60 ans).

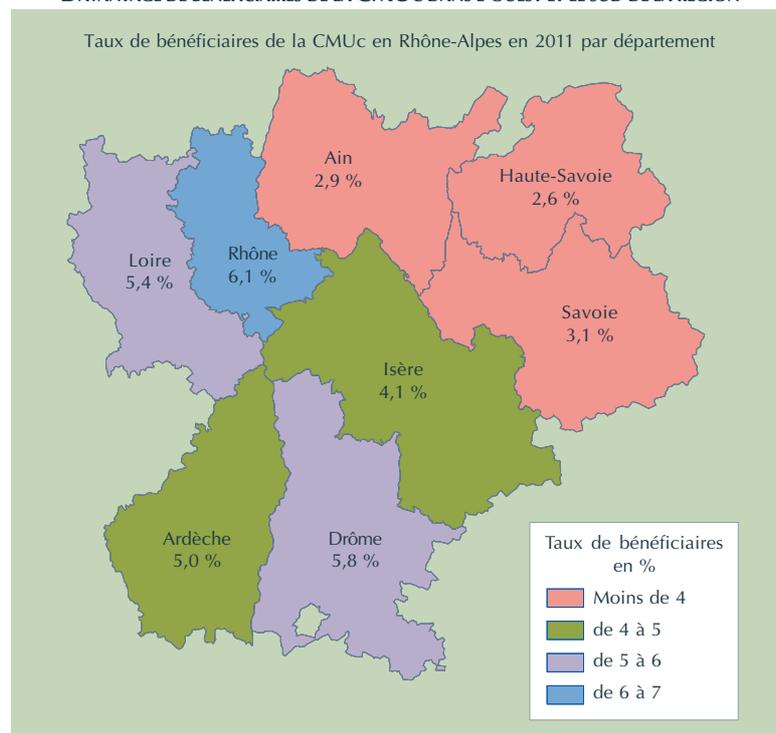
droits théoriques selon la loi (CMU, AME, droits d'un autre pays européen), seulement 20,8 % avaient des droits ouverts.

Au 31 décembre 2011, selon les données de la Caisse nationale d'assurance maladie, l'Aide Médicale d'État (AME) concernait 8 390 personnes dans la région Rhône-Alpes, essentiellement localisées dans le département du Rhône (3 570 bénéficiaires) et dans les départements de l'Isère (1 523), de la Loire (1 222) et de la Haute-Savoie (963).

Selon les contrats souscrits auprès des organismes de complémentaire santé (mutuelles, assurances), les remboursements au titre de la protection complémentaire, qui s'ajoutent aux remboursements de base de l'assurance maladie, permettent de financer tout ou partie des frais médicaux. Les contrats se différencient par des niveaux de garanties plus ou moins importants sur les postes comme les dépassements d'honoraires, l'optique et le dentaire.

En 2010, 4,2 % des personnes interrogées pour l'enquête ESPS déclaraient ne bénéficier d'aucune couverture complémentaire, ni complémentaire privée, ni CMUc. Environ 90 % déclaraient une complémentaire privée et 5 % une affilia-

DAVANTAGE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA CMUC DANS L'OUEST ET LE SUD DE LA RÉGION



tion à la CMUc (moins de 1 % ne savaient pas s'ils bénéficiaient d'une complémentaire, privée ou CMUc).

L'adhésion à une couverture complémentaire privée est corrélée à plusieurs variables socio-démographiques, telles que l'âge (88 % chez personnes de 16-39 ans, mais 95 % chez les 65 ans et plus), le revenu (66 % chez les personnes ayant les plus bas revenus, contre 98 % chez celles ayant les plus hauts revenus), l'activité professionnelle (66 % chez les chômeurs, contre 94 % chez les actifs occupés), le type de ménage (73 % dans les familles monoparentales, 96 % dans les couples sans enfant).

La couverture par la CMUc se rencontre majoritairement chez les personnes les plus jeunes (10 % chez les moins de 16 ans, 7 % chez les 16-39 ans, 4 % chez les 40-64 ans), chez les chômeurs, les employés et ouvriers.

En Rhône-Alpes, le Fonds CMU a dénombré 292 509 bénéficiaires de la CMUc en moyenne sur l'année 2011, pour les trois principaux régimes d'assurance maladie (général, MSA, RSI), ce qui représente 4,6 % de la population rhônalpine, une proportion moins élevée qu'au niveau national (5,9 % pour la France métropolitaine). Ce taux varie considérablement au sein de la région Rhône-Alpes, les départements de la Haute-Savoie, de l'Ain et de la Savoie présentant des taux environ deux fois plus faibles (entre 2,6 et 3,1 %) que les départements du Rhône, de la Drôme, de la Loire et de l'Ardèche (entre 5,0 et 6,1 %).

L'Insee et la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DRESS) du Ministère des Affaires sociales et de la Santé ont estimé³ le nombre de personnes potentiellement éligibles en France à la CMUc. Par rapport au nombre de bénéficiaires effectifs de ce dispositif, **le taux de non-recours à la CMUc serait de 15 % en France en 2012**.

Concernant l'Aide à la complémentaire santé (ACS), 76 421 bénéficiaires ont eu, sur l'année 2012, une attestation de droit ouverte, soit 1,2 % de la population, contre 1,4 % au niveau national. Dans la région,

³ Rapport d'activité 2012. Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie.

UN TAUX DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE À LA COMPLÉMENTAIRE SANTÉ (ACS) PLUS ÉLEVÉ DANS LE RHÔNE ET L'ARDÈCHE

Taux de bénéficiaires de l'ACS en 2012 en %	
Département	Taux de bénéficiaires ACS
Ain	0,9
Ardèche	1,5
Drôme	1,2
Isère	1,0
Loire	1,4
Rhône	1,5
Savoie	1,1
Haute-Savoie	0,7
Rhône-Alpes	1,2
France	1,4

Source : Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)

les départements du Rhône, de l'Ardèche et de la Loire présentent des taux de bénéficiaires de l'ACS deux fois plus élevés que le département de la Haute-Savoie.

Comme pour la CMUc, la DREES et l'Insee ont estimé (réf. précédente) le nombre de personnes potentiellement éligibles en France à l'ACS. Selon cette estimation, **le taux de non-recours à l'ACS se situe à environ 68 % en France en 2012**.

Non-recours aux soins préventifs

Le non-recours aux soins concerne à la fois les soins curatifs et les soins préventifs. Alors que le recours aux soins curatifs est lié à la perception d'un problème de santé, donc d'un besoin, ce qui rend difficile l'estimation du non-recours, la situation est différente en ce qui concerne les soins préventifs. En matière de prévention, c'est l'ensemble d'une population cible (par exemple les femmes de 50 à 74 ans dans le cas du dépistage du cancer du sein) qui est concerné par un acte de prévention, et le taux de non-recours peut se définir comme le pourcentage de la population cible n'ayant pas effectué cet acte de prévention.

Certains examens de prévention sont proposés gratuitement dans le cadre de programmes nationaux de santé. C'est le cas des examens de dépistage du can-

cer du sein et du cancer colorectal, proposés aux personnes de 50 à 74 ans, ou encore des bilans buccodentaires, proposés dans le cadre du programme "M't dents" à différents âges entre 6 et 18 ans.

Dépistage organisé du cancer du sein

Généralisé en 2004 à l'ensemble du territoire français, le programme de dépistage du cancer du sein s'adresse à l'ensemble des femmes de 50 à 74 ans, invitées tous les deux ans à passer, gratuitement et sans avance de frais, une mammographie de dépistage chez le radiologue de leur choix.

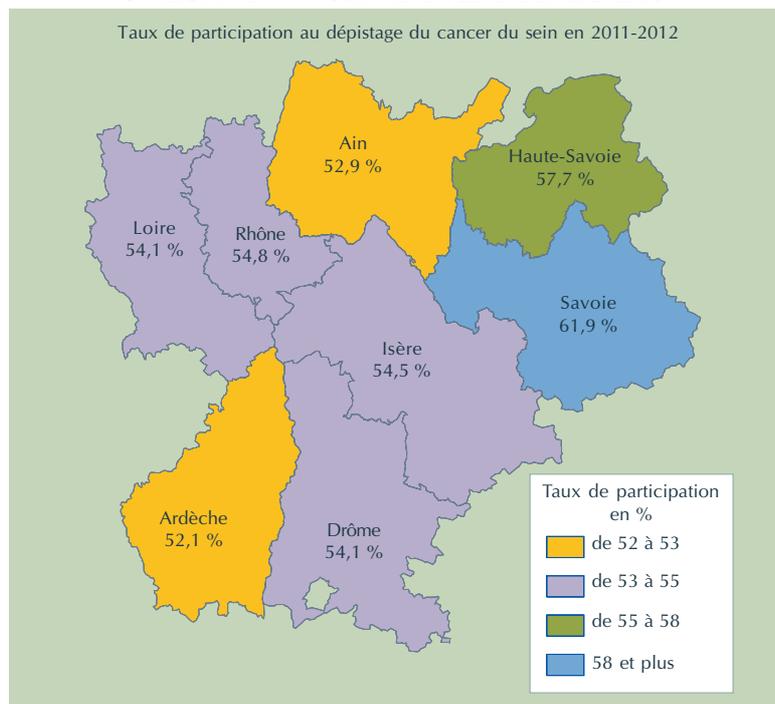
Sur les années 2011-2012, la participation à ce dépistage est légèrement plus importante en Rhône-

Alpes qu'en France, 55,1 % contre 52,7 %, mais elle se situe encore en-deçà de l'objectif de 70 % de femmes participantes (référentiel européen 2006), nécessaire pour réduire la mortalité par cancer du sein. Les départements de l'Ain et de l'Ardèche connaissent les taux de participation les plus faibles de la région (respectivement 52,9 % et 52,1 %) et les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie les taux les plus élevés (respectivement 61,9 % et 57,7 %).

En 2010, 80 % des femmes participantes pratiquaient une mammographie de dépistage au moins pour la seconde fois, 3 % pratiquaient cette mammographie pour la 1^{ère} fois et 17 % avaient déjà réalisé une mammographie, mais hors programme organisé de dépistage.

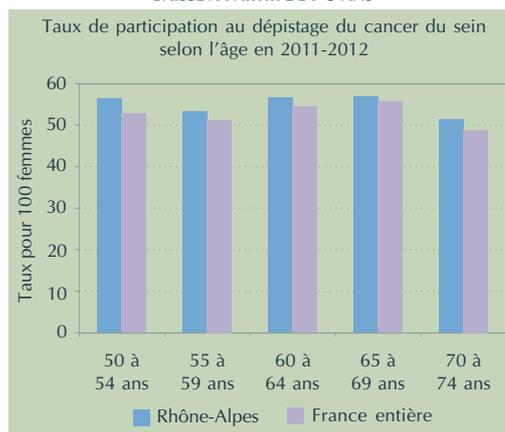
Le non-recours au dépistage du cancer du sein a été exploré par de multiples enquêtes. Parmi les motifs d'abstention au dépistage, sont fréquemment cités par

UN RECOURS À LA MAMMOGRAPHIE PLUS ÉLEVÉ À L'EST DE LA RÉGION



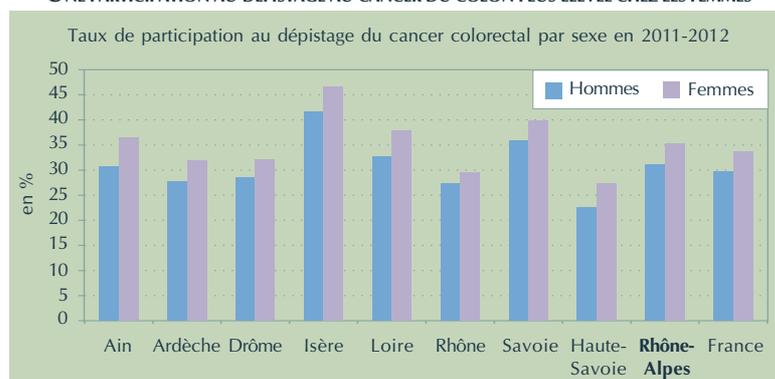
Source : Fonds Couverture Médicale Universelle (CMU)

UNE PARTICIPATION AU DÉPISTAGE DU CANCER DU SEIN EN BAISSÉ À PARTIR DE 70 ANS



Source : Institut de Veille Sanitaire

UNE PARTICIPATION AU DÉPISTAGE AU CANCER DU CÔLON PLUS ÉLEVÉE CHEZ LES FEMMES



les femmes non-participantes le sentiment d'être en bonne santé ou déjà individuellement bien suivie, ainsi que des difficultés conjoncturelles (soutis matériels ou de santé). Les représentations de la maladie et l'attitude envers la prévention et le corps médical interviennent aussi de façon plus ou moins consciente.

En Rhône-Alpes comme en France, la participation est en 2011-2012 la plus élevée chez les femmes de 65-69 ans et la plus faible chez celles de 70-74 ans.

Dépistage organisé du cancer colorectal

Plus récent que le programme de dépistage du cancer du sein, celui concernant le cancer colorectal est proposé depuis 2009 à l'ensemble des personnes de 50 à 74 ans. Ces personnes sont invitées tous les deux ans à retirer le test de dépistage chez leur médecin généraliste, qui juge de l'opportunité du dépistage chez son patient.

Malgré la gratuité totale du test de dépistage, le taux de participation progresse peu sur les quatre premières années de l'opération ; il se situe en Rhône-Alpes à 33,2 % pour les années 2011-2012, contre 31,7 % au niveau national. **Ce sont ainsi environ 2 personnes de 50-74 ans sur 3 qui ne pratiquent pas ce dépistage.** Le programme de dépistage doit évoluer en 2014, passant du test Hémocult® actuel à un test immunologique plus simple d'utilisation, afin d'augmenter l'efficacité du dépistage mais également son acceptabilité par la population.

Les écarts des taux de participation en 2011-2012 sont particulièrement importants au sein des départements de la région Rhône-Alpes, variant de 25,1 % en Haute-Savoie à 44,2 % dans l'Isère (où ce dépistage existe depuis 2002). Le non-recours au dépistage du cancer colorectal se rencontre davantage dans les tranches d'âge les plus jeunes, davantage chez les hommes que chez les femmes, et davantage chez les personnes non diplômées ou à bas revenus.

LE DÉPISTAGE BUCCO-DENTAIRE D'AVANTAGE SUIVI DANS L'ARDÈCHE ET DANS L'AIN

Taux de participation au programme "M't dents" en 2011					
Territoire	6 ans	9 ans	12 ans	15 ans	18 ans
Ain	50,1	40,8	34,4	27,8	29,7
Ardèche	51,8	43,3	36,5	33,6	32,8
Drôme	43,6	37,0	32,7	29,7	27,3
Isère	46,2	37,9	34,1	28,8	30,4
Loire	45,3	37,7	32,9	27,0	26,4
Rhône	41,3	33,5	29,3	25,8	26,7
Savoie	45,9	38,2	34,4	30,9	31,1
Haute-Savoie	46,5	40,1	35,2	29,7	32,2
Rhône-Alpes	45,1	37,4	32,9	28,2	28,9
France métropolitaine	42,1	34,8	31,2	26,0	26,4

Source : Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)

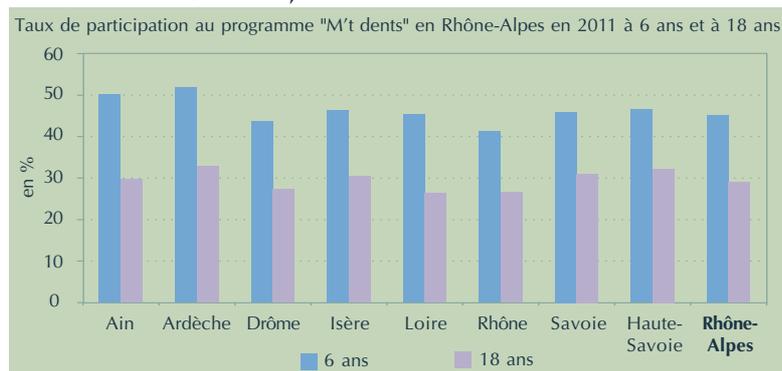
Le programme "M't dents"

Dans le cadre du programme "M't dents", l'Assurance maladie propose un examen bucco-dentaire (EBD) gratuit, sans avance de frais, aux enfants et aux jeunes âgés de 6, 9, 12, 15 et 18 ans. En 2011, cet examen a été remboursé à 45 % des enfants de 6 ans bénéficiaires du régime général en Rhône-Alpes, contre 42 % en France. Au sein de la région, quel que soit l'âge des bénéficiaires, le département de l'Ardèche connaît les taux de participation les plus élevés alors que le Rhône figure toujours dans le bas du tableau. **Le non-recours à ce dépistage gratuit représente ainsi, à 6 ans, plus de 50 % dans la plupart des départements de la région**, avec un non-recours légèrement moindre dans les départements de l'Ain et de l'Ardèche.

Le taux d'EBD remboursés diminue progressivement avec l'avancée en âge de l'enfant (ou du jeune). **À l'âge de 18 ans, ce taux tombe à 29 % en Rhône-Alpes, soit un taux de non-recours de plus de 70 %.**

*Martine Drenea
ORS Rhône-Alpes*

ENTRE 6 ET 18 ANS, LA PARTICIPATION BAISSE DE PLUS D'UN TIERS



Source : Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)

Le non-recours aux droits appliqué au DALO

Institué en 2007, le droit au logement opposable (DALO) est relativement récent. En cas de défaillance de l'État à proposer une solution de logement, il peut être condamné par une juridiction administrative. Au regard du nombre important de mal logés en France, le taux de recours au DALO reste relativement faible. Les requérants sont essentiellement situés dans les zones tendues, surtout en Île-de-France et en PACA au niveau national et dans le Rhône et l'Isère au sein de la région Rhône-Alpes. Le non-recours au DALO se décline à différentes étapes de la procédure : lorsque le requérant potentiel ne fait pas de demande, on parle alors de non-recours primaire et de non-recours contradictoire quand celui-ci refuse la proposition de relogement qui lui est faite. Des mesures d'accompagnement permettent de limiter l'érosion des personnes décrochant en cours de procédure, l'objectif étant que les personnes recourent à leur droit et qu'elles s'y maintiennent.

Le droit au logement constitue un enjeu majeur pour les acteurs publics du logement et mesurer le recours au dispositif DALO est un indicateur indispensable. Ce suivi est réalisé régulièrement, tant au niveau national (par le comité national de suivi) que régional, grâce à la mise en place d'un système d'information dédié.

Mesurer le non-recours donne une image "en creux" tout aussi importante pour la connaissance du mal-logement en France. Pour autant, cet exercice est moins aisé à mettre en œuvre...

1 Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

2 Notamment, décision du Conseil Constitutionnel du 19 janvier 1995 qui reconnaît que le droit au logement est un objectif de valeur constitutionnelle.

Le droit au logement : un droit fondamental

Du droit au logement au droit au logement opposable

Le droit au logement a d'abord été reconnu comme un droit fondamental par la loi dite "Mermaz" du 6 juillet 1989, renforcé par la loi Besson du 31 mai 1990 : "*Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières [...] a droit à une aide de la collectivité [...] pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir [...].*"

Si d'autres textes législatifs¹ ou décisions des juridictions administratives² sont venus régulièrement consolider

Le non-recours aux droits appliqué au DALO

le droit au logement, l'étape juridique majeure est celle de son évolution vers un droit au logement opposable, institué par la loi du 5 mars 2007. Cette loi introduit en effet une obligation de résultat.

Le droit au logement est donc opposable à l'État, qui peut dorénavant être sanctionné juridiquement s'il n'a pu garantir ce droit à des personnes n'ayant pu obtenir un logement décent et indépendant par leurs propres moyens.

La mise en œuvre du DALO

La mobilisation de ce droit doit se faire en dernier recours, après avoir réalisé toutes les démarches nécessaires pour trouver une solution au problème de logement et si celles-ci s'avèrent infructueuses.

La garantie proposée par l'État s'appuie sur un dispositif de recours en deux temps :

- un recours amiable devant une commission de médiation départementale. Il peut être engagé pour accéder à un logement ou un hébergement. La commission se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence à attribuer un logement ou à accueillir le requérant en structure d'hébergement.

Si la demande est considérée comme prioritaire et urgente par la commission, le préfet est saisi pour attribuer un logement.

- un recours contentieux devant le tribunal administratif, si le relogement n'a pas été effectivement réalisé suite à la décision de la commission. Dans ce cadre, l'État pourra être condamné à payer une astreinte versée sur le Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL).

ZOOM sur... les critères d'éligibilité au dispositif

Le requérant doit être de nationalité française ou disposer d'un droit ou d'un titre de séjour en cours de validité.

Il doit avoir effectué les démarches nécessaires

pour accéder au logement et ne pas être en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir.

Il se trouve dans l'une (ou plusieurs) des situations suivantes :

1. être dépourvu de logement, c'est-à-dire sans domicile fixe ou hébergé par une autre personne,
2. être menacé d'expulsion sans possibilité de relogement,
3. être hébergé dans une structure d'hébergement ou logé de manière temporaire dans un logement ou un logement-foyer,
4. être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
5. être logé dans un local manifestement suroccupé ou non décent à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter lui-même un handicap,
6. être demandeur de logement locatif social depuis un délai supérieur au délai "anormalement long" (délai qui varie d'un département à l'autre) et n'ayant pas reçu de proposition adaptée à l'issue de ce délai.

Les pièces constitutives du dossier

Pour déposer un recours, il faut renseigner un formulaire disponible sur internet, dans les préfectures, les directions départementales de la cohésion sociale et de nombreux services publics. Il est recommandé de joindre au formulaire les pièces justificatives de la situation de logement qui motive le recours (voir critères d'éligibilité), des ressources et de la situation familiale du requérant.

Quel recours au DALO ?

État des lieux du recours au DALO

Depuis la mise en place du dispositif en 2008, la région Rhône-Alpes représente 5 % des recours amia-

Le non-recours aux droits appliqué au DALO

NOMBRE DE RECOURS REÇUS

Type de demande	Territoire concerné	2008	2009	2010	2011	2012
Logement	Rhône-Alpes	2 591	2 874	2 826	2 787	3 365
	France	59 664	61 759	61 590	60 825	71 933
Hébergement	Rhône-Alpes	352	669	629	732	907
	France	4 441	6 172	8 880	9 885	9 754

Source : DREAL, InfoDALO



Source : DREAL, InfoDALO

bles DALO déposés au niveau national : elle arrive donc en troisième place derrière l'Île-de-France qui concentre l'essentiel des recours (65 %) et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (7 %).

Si cette répartition se vérifie plus spécifiquement sur les recours "logement", en revanche, la région Rhône-Alpes est la 2^e région de France concernée par les recours "hébergement" (8 % des recours nationaux, derrière l'Île-de-France : 74 %). Sur les cinq dernières années, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a certes connu une hausse du nombre de recours pour une demande d'hébergement mais elle reste moins concernée par cette problématique que par celle du logement (pour mémoire, la région Midi-Pyrénées traite 4,8 % des recours nationaux pour une demande d'hébergement).

En Rhône-Alpes, trois départements sont particulièrement concernés par l'exercice du recours amiable DALO : le Rhône (près de 50 % des recours déposés dans la région) et l'Isère (28 % des recours régionaux) connaissent une forte activité et, dans une moindre mesure, la Haute-Savoie (12 % des recours régionaux).

Le non-recours, une donnée difficile à déterminer

La mesure du non-recours à un droit est par nature un exercice complexe.

La principale difficulté rencontrée réside dans l'évaluation du nombre de personnes mal-logées, qui sont donc susceptibles d'exercer leur droit au logement si elles répondent par ailleurs aux conditions liées à la nationalité ou aux titres de séjour.

Le non-recours aux droits appliqué au DALO

Ce travail est mené au niveau national par la Fondation Abbé Pierre, mais il n'est pas décliné au niveau régional.

Sur la base du 18^e rapport de la Fondation, et si l'on considère que les personnes mal-logées peuvent potentiellement exercer leur droit, on ne constate pas de recours massif au dispositif DALO par celles-ci.

Cette donnée peut être corrigée pour tenir compte du fait qu'un recours concerne un ménage et non pas une personne. Si l'on considère que les projections de l'Insee pour 2010-2014 établissent un scénario bas du nombre de personnes par ménage et un scénario haut, le nombre de personnes concernées par les recours DALO en 2012 peut varier de 162 700 à 163 500.

RECOURS AU DISPOSITIF DALO	
Nombre de personnes mal-logées en France (Évaluation Fondation Abbé Pierre pour l'année 2012)	3 642 177
Nombre de recours DALO (logement + hébergement) déposés en 2012, hors double recours	74 305
Taux de recours annuel au dispositif DALO	2 %

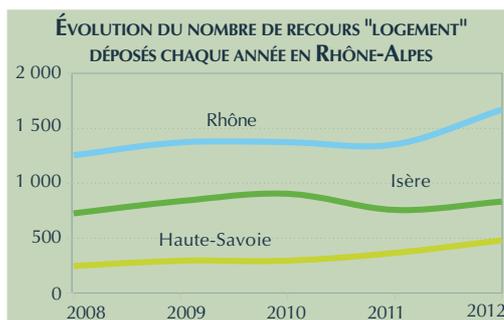
Sources : 18^e rapport de la Fondation Abbé Pierre et DREAL, InfoDALO

Dès lors, le taux de recours annuel s'établirait à 4,5 %. Cet ordre de grandeur au niveau national, même s'il n'est pas négligeable, paraît faible.

Ce premier constat de faible recours au DALO peut être conforté, au niveau régional, par l'observation de l'évolution du nombre de recours "logement" déposés depuis la mise en place du dispositif.

Il n'y a pas eu d'évolution majeure du nombre de recours déposés en vue d'accéder à un logement en région Rhône-Alpes. La petite inflexion à la hausse observable pour l'année 2012 correspond probablement à l'ouverture du dispositif de recours contentieux aux demandeurs de logement social qui n'ont pas reçu de proposition adaptée à l'issue du délai anormalement long (délai fixé par arrêté préfectoral pour l'attribution d'un logement social et qui varie selon les départements). Cette ouverture du dispositif contentieux a pu inciter les demandeurs à d'avantage recourir à la procédure amiable (dans la mesure

où ils peuvent dorénavant prolonger la procédure amiable par une procédure contentieuse si nécessaire).



Source : DREAL, InfoDALO

Note : les départements de l'Ain, de l'Ardèche, de la Drôme, de la Loire et de la Savoie ne sont pas représentés ; le faible niveau des effectifs de ces départements (< 125 pour un mois) ne permet pas une représentation graphique d'ensemble lisible.

Comme suite à la mise en place du dispositif DALO, il aurait pu être attendu un pic du nombre de recours, si ce n'est la première année (temps de communication sur le dispositif), du moins l'année suivante, suivi d'une baisse (le nombre de nouveaux entrants éligibles au dispositif ne devrait pas être identique d'une année sur l'autre). Or ce n'est pas le cas en région Rhône-Alpes, ni au niveau national d'ailleurs.

L'évolution sera néanmoins surveillée pour l'année 2013 afin de vérifier les effets sur le plus long terme de l'ouverture du dispositif évoquée ci-dessus.

Il n'est à ce stade pas possible de déterminer les causes exactes du non-recours mais des hypothèses peuvent être envisagées :

- caractère récent du dispositif (5 ans),
- mauvaise connaissance du dispositif par les potentiels bénéficiaires et par les acteurs du domaine hébergement/logement,
- problème d'adéquation entre le dispositif prévu et les attentes des bénéficiaires (complexité et lenteur de la procédure / décalage entre l'envie du bénéficiaire et ses besoins ...).

Les mesures d'accompagnement : un levier d'incitation à recourir au droit au logement ?

Une fois le recours au droit au logement opposable exercé, il ne se traduit pas systématiquement par l'entrée dans un logement. En effet, des requérants dont le caractère prioritaire et urgent de la demande a pourtant été reconnu par la commission de médiation peuvent refuser la proposition de logement qui leur a été faite. Depuis la mise en place du dispositif en 2008, on constate que ces refus portent, à l'échelle de la région, sur un quart des propositions de logement faites par les bailleurs. Cet ordre de grandeur est vérifiable dans le Rhône et l'Isère, en données cumulées depuis 2008. Cette proportion est en revanche plus forte dans le département de la Loire.

Zoom sur ... le département de la Loire : analyse par la commission de médiation des refus des logements proposés

(extrait du compte rendu d'activités pour l'année 2012 - 21 janvier 2013)

La commission a relevé à nouveau un nombre important de refus opposés par les demandeurs reconnus prioritaires aux propositions de logement qui leur sont faites, soit 11 refus sur 20 propositions (55 %), soit une forte augmentation par rapport à 2011 (39 %).

Elle souligne un durcissement des attentes des demandeurs de logement.

Cette situation pose sans doute des questions sur la finalisation du projet logement du demandeur et sur l'accompagnement en amont des solutions de relogement. Elle rend indispensable une action conjointe des travailleurs sociaux et des services sociaux internes.

Elle confirme la divergence d'appréciation entre les attentes des demandeurs et la perception des propositions de logement, phénomène également observé à l'échelle nationale. Elle souligne l'importance d'un diagnostic social partagé sur le projet logement.

Elle peut également s'analyser sur le coût (loyer plus charges) et la localisation de l'offre nouvelle qui peut parfois être décalée par rapport aux souhaits des demandeurs. On peut également retenir l'accentuation des difficultés socio-économiques, culturelles et parfois de nature psychologique de certains demandeurs qui implique la recherche, au-delà des questions de logement, des moyens d'accompagnement social ou de prise en charge spécifique des demandeurs.

Note de lecture : cet extrait de compte rendu d'activités annonce des pourcentages sur des données peu importantes, à l'échelle d'un département. Il serait imprudent d'en tirer des tendances ou des généralisations.

Les mesures d'accompagnement des requérants dans leur démarche de recours au droit au logement revêtent alors une importance particulière, afin de rendre durable la solution de relogement proposée.

Le recours au droit est une première étape. Le maintien du droit en est une autre.

C'est pourquoi un dispositif spécifique d'accompagnement ciblé sur l'accès et le maintien dans le logement a été développé. Il s'agit de mesures financées par le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), destinées aux personnes reconnues prioritaires par les commissions DALO. Trois types de mesures sont financés :

- le diagnostic pour évaluer la situation sociale au regard de l'autonomie du ménage et sa capacité à assumer les responsabilités d'un locataire, et les prestations nécessaires et adaptées pour garantir l'accès au logement,
- l'accompagnement social vers et dans le logement,
- la gestion locative adaptée.

Le non-recours aux droits appliqué au DALO

Outre ce dispositif, d'autres mesures d'accompagnement, menées en dehors de la procédure DALO, peuvent constituer un outil efficace pour l'appropriation de l'idée du droit au logement par les potentiels bénéficiaires :

- les prestations d'accompagnement social lié au logement (ASLL) sont des mesures départementales financées par le Fonds Solidarité Logement (FSL) destinées aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir,
- les mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), financées par l'État, proposent un accompagnement adapté à des ménages sortant d'une situation de rue ou de mal logement, afin de leur permettre d'accéder à un logement sans passage obligé en Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) et pour favoriser la réussite de leurs sorties des structures d'hébergement, courant 2013, le champ d'intervention du FNAVDL susmentionné doit être étendu à toutes les personnes éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence. À terme, le FNAVDL a donc vocation à financer l'ensemble des mesures AVDL / État dans un souci de meilleure lisibilité du dispositif. ■

*Anne-Laure Chouvellon
Dreal Rhône-Alpes*

L'étude réalisée en 2012 par l'observatoire social de Lyon pour le compte du ministère en charge du logement et l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale a démontré que la mise en œuvre du DALO varie fortement d'un territoire à l'autre au niveau national. Des raisons externes au DALO sont avancées : les possibilités d'accès à un logement social (taux de rotation, tension du marché...), les partenariats existants ou non avant la mise en place du DALO entre les services de l'État et les bailleurs sociaux, la connaissance et la gestion du contingent préfectoral, l'appropriation des outils de gestion et de suivi du DALO par les services de l'État...

L'étude avance également qu'un nombre important de ménages reconnus prioritaires et donc dans l'urgence refuse la proposition qui leur est faite (11 % au niveau national). Cela s'explique en grande partie par la proposition inadaptée de relogement ou d'hébergement aux besoins des ménages (localisation, caractéristiques...). Un défaut d'information est également mis en avant puisque 70 % des personnes ayant refusé un logement ignoraient qu'on ne leur ferait pas une autre proposition.

Pour en savoir plus : <http://www.territoires.gouv.fr/Le-droit-au-logement-opposable>

De nombreux ménages pauvres logés en dehors du parc social

L'accès au parc social, qui se traduit, pour les ménages les plus pauvres, par un budget logement moins important pour des conditions d'habitat généralement plus favorables, n'est pourtant pas une réalité pour la majeure partie d'entre eux. Différents facteurs peuvent freiner l'accès au parc social. Celui-ci n'est pas présent partout, il ne possède pas toujours la fluidité permettant à de nouveaux ménages d'y trouver leur place, et dans certains territoires comportant de nombreux logements sociaux, il existe un écart entre l'offre disponible et les attentes des locataires potentiels.

En Rhône-Alpes, 684 000 ménages disposent de revenus inférieurs à 60 % du plafond HLM au 01/01/2011, ce qui représente 20 % du nombre total de ménages, selon la source Filocom des services fiscaux. Cette population particulièrement démunie, que l'on appellera "ménages pauvres" dans la suite de cet article, correspond, pour autant qu'elle présente les caractéristiques de nature à la rendre éligible à un logement social, à l'essentiel du public naturel des bailleurs sociaux. Or, parmi ces "ménages pauvres", seul un tiers (31 %) dispose d'un logement social, 474 000 d'entre eux étant logés dans le parc privé. Les locataires du parc privé représentent 31 % des "ménages pauvres". Restent les quelque 35 % de "ménages pauvres" propriétaires de leur logement, dont un certain nombre de ménages disposant de peu de revenus mais détenteurs d'un patrimoine transmis par héritage.

Le recours au parc privé se traduit, en moyenne, par une dépense pour le logement plus élevée que dans le parc public. Selon les statistiques 2012 de la Caisse d'Allocations Familiales, le loyer moyen des allocataires du parc privé s'établit à 291 euros en Rhône-Alpes, et la dépense logement des allocataires accédants est de près du double de ce montant (565 euros), alors que les ménages titulaires d'un bail en logement social s'acquittent d'un loyer qui n'excède pas 170 euros en moyenne.

Par ailleurs, pour les ménages les plus pauvres, le fait de disposer d'un logement dans le parc privé se traduit par des conditions de logement dégradées. La qualité des logements occupés par ces populations, mesurée à la fois à l'aune du caractère architectural, de la qualité de la construction, de la distribution des pièces et de l'équipement du logement, est meilleure dans le parc public. Ainsi, 5 % des logements des

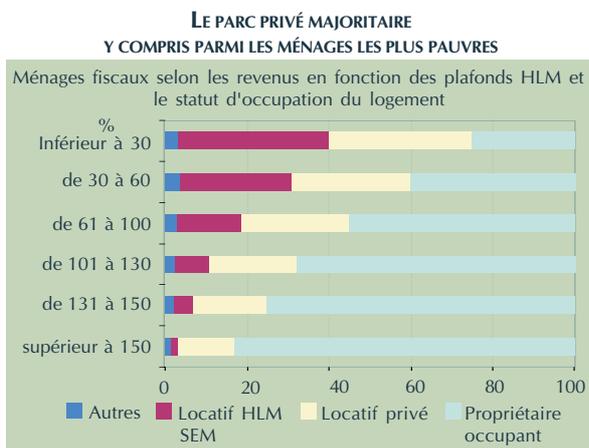
Logement social

"ménages pauvres" du parc privé relèvent d'un classement cadastral 7 ou 8 correspondant à une qualité médiocre ou très médiocre, une catégorie presque inexistante dans le parc public (0,2 %). D'une qualité inférieure, les logements des "ménages pauvres" du parc privé sont également moins confortables. Moins des trois quarts d'entre eux (70 %) sont classés tout confort, c'est à dire qu'ils présentent les trois critères, WC intérieur, baignoire ou douche et chauffage central, contre 91 % des logements des "ménages pauvres" du parc public.

Il est vrai que les "ménages pauvres" du parc privé habitent dans des logements plus anciens que ceux du parc social. Si une grande moitié (56 %) des logements du parc privé a été construite avant 1968, seul un tiers (32 %) des logements du parc social est dans ce cas. À porter toutefois au crédit du parc privé, des logements plus spacieux que dans le logement social. Ainsi, si l'on prend comme référence la surface maximale par personne dont disposent 40 % des ménages de tous statuts les plus étroitement logés au niveau national, 54 % des "ménages pauvres" du parc public ont une surface inférieure à ce plafond, un pourcentage qui n'est que de 39 % dans le parc privé.

De plus, la sur-occupation est un peu plus fréquente dans le parc public que dans le parc privé. Une telle situation, correspondant à moins de 16 m² par personne auxquels s'ajoutent 11 m² par personne supplémentaire, est le lot de 4,7 % des logements des "ménages pauvres" du parc public contre 3,6 % dans le parc privé.

Pour que les ménages les plus démunis puissent intégrer le parc public, il faut que l'offre soit suffisamment présente sur le territoire. Le développement du logement social est en particulier encadré par l'article L302-5 du code de la construction et de l'habitation, dit article 55 de la loi SRU, qui, en province, fait obligation aux communes de plus de 3 500 habitants des grandes agglomérations, de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux dans les résidences principales, un pourcentage que la loi du 18 janvier 2013 a porté à 25 %. Et de fait, si le logement social est bien développé dans



Source : SOeS-Filocom d'après DGFIP 2011

les plus grandes communes, ce n'est pas le cas pour les plus petites d'entre elles. À titre d'exemple, dans les deux tiers (69 %) des communes de moins de 3 500 habitants, soit il n'existe aucun logement social, soit le parc social est très faible, inférieur à 5 % des résidences principales de la commune. Pour les 126 000 "ménages pauvres" qui résident dans le parc privé de ces communes, comme pour l'ensemble des "ménages pauvres" du parc privé habitant dans des territoires où le parc social est très peu présent, l'obtention d'un logement dans ce parc est donc naturellement plus difficile.

Par ailleurs, le parc social ne présente pas toujours la fluidité qui pourrait permettre à des ménages du parc privé d'y trouver leur place. Selon les résultats au 01/01/2012 du répertoire du parc locatif social (RPLS) géré par le Service de l'Observation et des Statistiques du Ministère en charge de l'Écologie, le taux de rotation, soit le rapport entre les logements ayant changé d'occupant en cours d'année et les logements en location depuis un an ou plus, atteint en moyenne 11 % en Rhône-Alpes. Or, ce taux de rotation est très variable selon les communes. Ainsi, avec une mobilité de 5 %, de l'ordre de la moitié de la moyenne régionale, plus de 200 communes de Rhône-Alpes disposent d'un parc social relativement figé. Les 15 600 "ménages pauvres" du parc privé qui résident dans ces communes, et plus largement l'ensemble des "ménages pauvres" des communes dans lesquelles la rotation dans le parc social est faible, n'ont que peu de possibilités de trouver dans le parc public de leur

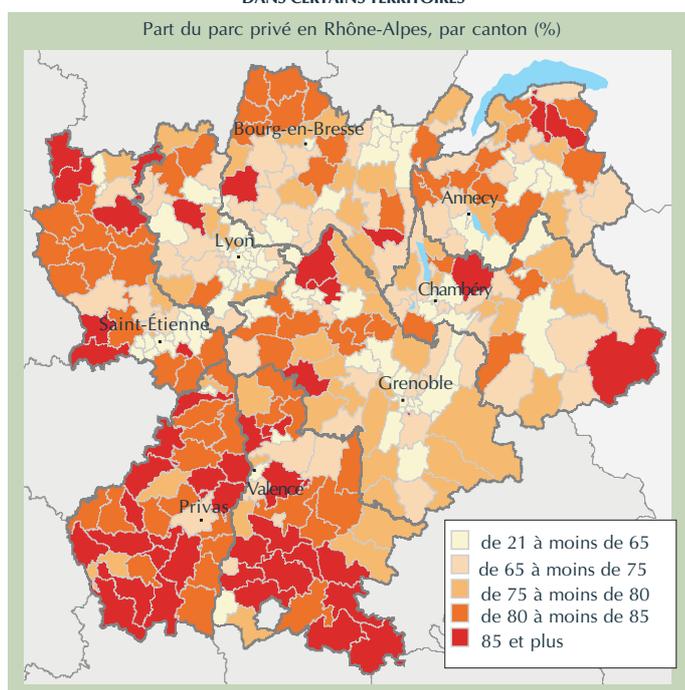
Logement social

commune une solution plus adaptée à leurs moyens. Pour être attractif pour les bénéficiaires potentiels, le parc social doit également être adapté à leurs besoins et à leurs attentes. 3 % des logements sociaux offerts à la location sont vacants en Rhône-Alpes selon les statistiques issues du répertoire du parc locatif social, un pourcentage assez stable et assez bas qui intègre la vacance de renouvellement. Mais certains territoires affichent des taux de vacance nettement plus élevés qui peuvent être la marque d'une offre partiellement inadaptée à la demande. Dans près de 400 communes de Rhône-Alpes, la vacance est de plus du double de celle du niveau régional, dépassant 6 %. Les 55 200 "ménages pauvres" du parc privé de ces communes, à l'image de tous les "ménages pauvres" du parc privé des territoires dans lesquels la vacance est importante, qui pourraient a priori trouver une place parmi les logements vacants disponi-

bles en grand nombre à proximité, préfèrent être logés dans la parc privé.

Car, quand il existe sur le territoire à un niveau suffisant, le parc public doit d'abord présenter un intérêt financier par rapport au parc public. Or, si en moyenne le parc public demande un effort financier moins important aux ménages, ce n'est pas le cas partout. Dans un certain nombre de territoires, le parc privé est soit moins cher que le parc public, soit suppose un effort financier supplémentaire suffisamment faible pour que certains ménages, même pauvres, puissent faire le choix de s'y loger, plutôt que dans le logement social. Ainsi 13 100 "ménages pauvres", locataires du parc privé ou propriétaires occupants, habitent dans une commune où les dépenses moyennes du poste logement des allocataires du parc privé sont soit inférieures, soit de moins de 20 % supérieures à celles du parc social.

LES "MÉNAGES PAUVRES" LOGÉS MASSIVEMENT DANS LE PARC PRIVÉ DANS CERTAINS TERRITOIRES



Source : SOeS-Filocom d'après DGFIP 2011

Reste que les statuts d'occupation des "ménages pauvres" sont étroitement liés à leurs profils, avec de nombreux jeunes ménages célibataires sans enfant dans le parc locatif privé, des familles monoparentales ou non avec enfants dans le parc social, des ménages plus âgés parfois veufs et veuves, sans personne à charge, propriétaires de leur logement.

50 % des "ménages pauvres" dont la personne de référence a moins de 40 ans disposent d'un logement dans le parc locatif privé, contre 31 % dans le parc public. À l'autre extrême, 52 % des "ménages pauvres" dont la personne de référence a 60 ans ou plus sont propriétaires de leur logement, alors que 26 % d'entre eux bénéficient d'un logement dans le parc social. Globalement, l'âge moyen de la personne de référence des "ménages pauvres" est de 51 ans dans le parc social contre 45 ans dans le parc locatif privé et 62 ans pour

Logement social

DES CONDITIONS DE LOGEMENT DÉGRADÉES DANS LE PARC PRIVÉ POUR LES MÉNAGES PAUVRES

Les ménages pauvres selon les conditions de logement et le statut, en Rhône-Alpes							
	LOCATIF HLM SEM	LOCATIF PRIVÉ	PROPRIÉTAIRE OCCUPANT	AUTRES	TOTAL	PARC PRIVÉ (EN %)	PARC PUBLIC (EN %)
Total dont	209 866	212 038	238 934	23 505	684 343	100,0	100,0
Classement cadastral 1 à 4	3,0	11,3	9,7	4,7	8,0	10,4	3,0
Classement cadastral 5	75,0	53,2	56,8	50,2	61,0	55,1	75,0
Classement cadastral 6	21,8	31,6	27,3	36,5	27,3	29,3	21,8
Classement cadastral 7 ou 8	0,2	3,9	6,3	8,6	3,7	5,1	0,2
Confort							
Sans confort	1,0	4,6	6,8	9,4	4,4	5,8	1,0
Confort partiel	7,5	24,5	23,9	29,7	19,3	24,2	7,5
Tout confort	91,4	71,0	69,2	60,9	76,3	70,1	91,4
Date de construction							
Avant 1915	2,9	37,4	32,5	44,4	25,3	34,8	2,9
De 1915 à 1948	4,1	6,8	5,9	7,2	5,7	6,3	4,1
De 1949 à 1967	24,7	15,6	14,9	13,3	18,1	15,3	24,7
De 1968 à 1974	20,4	8,2	10,0	7,1	12,5	9,1	20,4
De 1975 à 1981	13,3	5,4	8,4	5,8	8,9	7,0	13,3
De 1982 à 1989	9,7	3,9	6,8	4,9	6,7	5,4	9,7
De 1990 à 1999	11,9	7,4	6,5	6,6	8,4	6,9	11,9
Après 2000	10,0	13,3	13,9	8,3	12,3	13,6	10,0
Non renseigné	3,0	2,1	1,1	2,3	2,1	1,6	3,0
Surface par personne							
1er quintile national	35,2	27,4	17,4	18,7	26,0	22,1	35,2
2e quintile national	19,0	20,8	14,2	15,2	17,8	17,3	19,0
3e quintile national	18,2	20,1	15,8	16,5	17,9	17,8	18,2
4e quintile national	17,1	18,7	19,6	20,4	18,6	19,2	17,1
5e quintile national	10,5	13,0	33,0	29,3	19,8	23,6	10,5
Sur-occupation							
Absence de sur-occupation légère ou lourde	95,3	95,1	97,5	96,8	96,1	96,4	95,3
Sur-occupation légère ou lourde	4,7	4,9	2,5	3,2	3,9	3,6	4,7

Source : SOeS-Filocom d'après DGFIP 2011

les propriétaires occupants. En termes de situation matrimoniale, la part des célibataires est plus importante parmi les "ménages pauvres" du parc locatif privé (50 %) que dans le parc social (31 %). Les "ménages pauvres" mariés ou veufs et veuves sont plus souvent propriétaires occupants que locataires du parc public (64 % contre 42 %). En revanche, les divorcé.e.s représentent 26 % du parc public contre 19 % du parc privé. Les familles monoparentales sont plus nombreuses

dans le parc public (24 % contre 16 %). Le nombre de personnes à charge est également un critère très discriminant. Les ménages sans personne à charge représentent les deux tiers des ménages du parc locatif privé (64 %) contre la moitié des ménages du parc public (49 %).

Ainsi, soit par choix, comme celui de tel ménage qui s'oriente vers le parc privé parce qu'il ne souhaite pas se retrouver, dans le parc social, dans un environne-

Logement social

ment résidentiel qu'il pense ne pas lui convenir, soit par nécessité comme pour une famille dont la composition ne trouverait pas aisément sa correspondance dans la typologie des logements sociaux proposés sur

son territoire, un certain nombre de "ménages pauvres" restent à l'écart du parc social et s'accommode de solutions peu satisfaisantes dans le parc privé. ■

*Yves Pothier
Dreal Rhône-Alpes*

LES MÉNAGES PAUVRES CÉLIBATAIRES ET SANS ENFANTS PLUS SOUVENT DANS LE PARC PRIVÉ

Les ménages pauvres selon les conditions de logement et le statut, en Rhône-Alpes							
	LOCATIF HLM SEM	LOCATIF PRIVÉ	PROPRIÉTAIRE OCCUPANT	AUTRES	TOTAL	PARC PRIVÉ (EN %)	PARC PUBLIC (EN %)
Total dont :	209 866	212 038	238 934	23 505	684 343	100,0	100,0
Âge de la personne de référence							
Non renseigné	0,5	0,5	0,2	0,6	0,4	0,3	0,5
Moins de 25 ans	2,2	10,3	0,3	3,9	4,1	5,0	2,2
De 25 à 39 ans	27,1	36,9	13,7	22,6	25,3	24,6	27,1
De 40 à 59 ans	39,0	30,7	31,3	29,9	33,5	31,0	39,0
De 60 à 74 ans	17,4	11,1	20,9	13,3	16,5	16,3	17,4
75 ans ou plus	13,8	10,5	33,6	29,7	20,2	22,7	13,8
Situation de famille de l'occupant principal							
Célibataire	30,9	49,7	18,8	39,8	32,8	33,3	30,9
Marié	30,0	17,3	36,5	17,9	27,9	27,5	30,0
Veuf(ve)	11,8	8,3	26,9	21,7	16,3	18,2	11,8
Divorcé(e)	26,2	22,1	15,5	18,3	20,9	18,6	26,2
Pacsé	0,5	2,2	2,1	1,7	1,6	2,1	0,5
Non renseigné	0,5	0,5	0,2	0,6	0,4	0,3	0,5
Monoparentalité du foyer fiscal principal							
Monoparental	24,3	21,4	10,6	16,2	18,4	15,7	24,3
Autre	75,7	78,6	89,4	83,8	81,6	84,3	75,7
Nombre de personnes à charge							
0 personne à charge	49,0	62,7	64,7	69,3	59,4	63,8	49,0
1 personne à charge	18,5	17,0	10,7	13,4	15,1	13,7	18,5
2 personnes à charge	16,1	12,0	12,8	10,7	13,5	12,5	16,1
3 personnes à charge	10,3	5,6	8,3	4,7	8,0	7,0	10,3
4 personnes à charge	4,1	1,9	2,5	1,3	2,8	2,2	4,1
5 personnes à charge	1,2	0,5	0,6	0,3	0,7	0,6	1,2
6 personnes ou plus à charge	0,8	0,3	0,3	0,2	0,5	0,3	0,8

Source : SOeS-Filocom d'après DGFIP 2011

DÉFINITIONS

PARC SOCIAL

- Dans le répertoire du parc locatif social (RPLS) géré par le SOeS, le parc social est l'ensemble des logements du patrimoine des bailleurs sociaux, hors logements gérés par eux dont ils ne sont pas propriétaires, hors logements du patrimoine des associations et communes, hors foyers.

- Cette définition est proche de celle de la source fiscale (Filocom).

- En revanche, pour les CAF, un logement est dit social s'il est géré par un bailleur social.

- On emploie indifféremment la qualification de parc public et de logement social.

ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

Les logements sociaux sont attribués aux personnes de nationalité française dont les ressources n'excèdent pas certaines limites dépendant du nombre de personnes composant le foyer, de la nature du financement dont a fait l'objet le logement et de la zone géographique. Certaines demandes peuvent faire l'objet d'un traitement prioritaire, comme celles des personnes en situation de handicap, en situation d'urgence ou justifiant de violences au sein de leur couple.

MÉNAGES

Dans le fichier Filocom de la DGFIP, la notion de ménage est distincte de la notion de résidence principale. Un ménage fiscal est constitué par le regroupement des foyers fiscaux répertoriés dans un même logement, que les personnes qui composent ce ménage habitent ou non le logement. Ainsi, des personnes non indépendantes fiscalement sont comptabilisées dans le ménage où elles sont déclarées à charge et non dans leur résidence principale. C'est le cas en particulier des étudiants disposant d'un logement autonome mais déclarés fiscalement chez leurs parents.

PAUVRETÉ

- L'Insee définit le taux de pauvreté monétaire comme la proportion d'individus ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. Le niveau de vie d'un individu est obtenu en rapportant le revenu disponible du ménage à son nombre d'unités de consommation (UC). On entend par revenu disponible du ménage la somme de toutes les ressources des différentes personnes composant le ménage : revenus d'activité, revenus de remplacement, revenus du patrimoine et prestations reçues, hors impôts directs et prélèvements sociaux. Les unités de consommation sont calculées sur la base d'1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans. 12,3 % de la population de Rhône-Alpes se situe en dessous du seuil de pauvreté en Rhône-Alpes en 2010 (La Lettre Analyses Insee Rhône-Alpes N° 197 - juin 2013).

- Filocom retient un seuil différent, de 50 % de la médiane des revenus par unité de consommation, avec une définition des UC qui intègre une majoration de 0,2 pour les familles monoparentales. 15,5 % de la population des ménages fiscaux disposent d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté Filocom en Rhône-Alpes au 01/01/2011.

- Les résultats présentés ici sont basés sur les "revenus étalonnés en fonction du plafond HLM", un indicateur tenant compte du nombre de personnes occupant le logement, de leurs revenus, de la situation géographique et des plafonds correspondant à cette catégorie de ménages, dont l'objectif est de se rapprocher au maximum du critère d'attribution des logements sociaux. Afin de cerner des populations répondant a priori au cœur de cible du logement social, on s'est attaché ici aux seuls ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du plafond HLM. Ce seuil correspond au financement PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) destiné aux logements des ménages cumulant difficultés économiques et sociales, soit 25,9 % des ménages regroupant 24,9 % de la population des ménages fiscaux en Rhône-Alpes en 2011.

L'inscription et la participation électorale

En Rhône-Alpes, la non-inscription sur les listes électorales de 2012 concerne plus fréquemment les individus nés à l'étranger et devenus français par acquisition ainsi que ceux dont le rapport à l'emploi est incertain (sans diplôme) ou affaibli (chômeurs, actifs en emploi temporaire ou précaires). Les étudiants, les personnes inactives (hors retraités) ainsi que les enfants majeurs de familles monoparentales s'inscrivent également moins. Une fois inscrits, les français par acquisition votent autant que les autres rhônalpins en 2012. En revanche, les personnes faiblement diplômées, très âgées ou vivant en hébergement précaire sont les plus concernées par l'abstention à tous les scrutins.

En Rhône-Alpes, 8,5 % des personnes en âge de voter ne sont pas inscrites sur les listes électorales lors des scrutins électoraux de 2012. C'est 1,1 point de plus que la moyenne nationale. Les nombreux pôles urbains de la région accueillent une population plus mobile, traditionnellement moins inscrite que l'ensemble de la population. Les caractéristiques de ces "non-inscrits" régionaux sont identiques à celles des non-inscrits de France métropolitaine.

En France, les femmes peuvent participer aux scrutins électoraux depuis 1944. Elles sont aujourd'hui légèrement plus fréquemment inscrites que les hommes (+ 1,5 point en Rhône-Alpes). Cette situation est observée quelle que soit la classe d'âge étudiée.

À l'inverse, les personnes ayant acquis la nationalité française sont particulièrement concernées par la non-inscription sur les listes électorales. En Rhône-Alpes,

31,3 % d'entre elles ne sont pas inscrites en 2012. Elles représentent ainsi 23,7 % des non-inscrits rhônalpins, alors qu'elles ne constituent que 6,4 % de la population totale de la région.

Les français par acquisition immigrés⁽¹⁾ sont massivement non-inscrits sur les listes (+ 26,8 points par rapport à la moyenne régionale). Toutefois, plus leur date d'arrivée en France est ancienne, plus leur taux d'inscription croît, excepté pour les personnes arrivées avant les années 1950. Ceux nés en France se caractérisent également par une moindre inscription, mais l'écart par rapport à la moyenne est plus faible (+ 7,9 points en Rhône-Alpes). Ces constats laissent penser à une intégration graduelle à la vie électorale de la nation (Pour en savoir plus, [f]).

L'intégration comporte des dimensions d'insertion et d'accueil : l'étudier suppose d'analyser comment les

populations arrivantes comprennent la société d'accueil et se positionnent par rapport à elle, mais aussi comment la société d'accueil se situe par rapport à ces nouveaux venus (Pour en savoir plus, [c], fiche n°2, p 24). Elle concerne tous les plans de la vie des personnes. Actuellement, quatre domaines fondamentaux sont retenus, au niveau européen, pour évaluer cette intégration : l'emploi, l'éducation, l'inclusion sociale et la citoyenneté active (Définitions).

En France métropolitaine, alors que 14 % de la population est sans diplôme ou titulaire du seul Certificat d'études primaires (CEP), 38 % des immigrés de 30 à 49 ans sont dans ce cas (18 % parmi les descendants d'immigrés). Les immigrés sont donc, de fait, fortement surreprésentés parmi les ouvriers (32 % contre 21 % pour l'ensemble de la population). Cet écart disparaît totalement pour leurs descendants (Pour en savoir plus, [c] et fiches thématiques n°3.3, 3.4 et 4.7). Or, les ouvriers sont nettement moins fréquemment inscrits sur les listes électorales que les autres catégories socio-professionnelles (15,3 % contre 8,5 % pour l'ensemble de la population rhônalpine). À l'inverse des cadres, chez qui la non-inscription est marginale (2,6 %).

Parmi les personnes occupant un emploi, celles dont l'emploi est temporaire ou précaire sont 10,9 % à ne pas être inscrites sur les listes électorales, alors que ce n'est le cas que pour 6,7 % des travailleurs titulaires d'un emploi sans limite de durée (travailleurs indépendants, employeurs, salariés en CDI). Les personnels de la fonction publique sont également plus fréquemment inscrits que la moyenne, avec un taux de non-inscrits de seulement 3,9 % dans la région.

Les personnes n'occupant pas d'emploi sont davantage concernées par la non-inscription sur les listes, sauf les retraités. Les chômeurs sont les plus concernés, avec 18,7 % de non-inscrits en Rhône-Alpes. Ce taux est supérieur à ceux observés chez les étudiants et les personnes majeures vivant au foyer parental (respectivement 12,6 % et 13,2 %).

Les familles monoparentales

Avec 5,8 points d'écart en Rhône-Alpes, la différence de taux d'inscription entre jeunes et parents de familles monoparentales est particulièrement marquante.

En France aujourd'hui, dans neuf cas sur dix, les familles monoparentales sont créées par un divorce, et dans 85 % des cas, elles se composent d'une mère et de ses enfants. Seule la moitié des mères de famille occupe un emploi à temps complet, alors qu'elles ont, en général, à fournir l'essentiel des revenus du ménage. Ceci induit un risque de pauvreté monétaire supérieur à celui des couples (Pour en savoir plus, [e]). Les parcours scolaires des enfants s'en ressentent fortement, la précarité parentale étant un facteur d'échec scolaire quelle que soit la structure familiale (Pour en savoir plus, [g]). Les enfants de familles monoparentales peuvent donc cumuler plus fréquemment plusieurs facteurs conduisant à une plus faible inscription sur les listes électorales (niveau de diplôme, situation professionnelle,...). En revanche, pour leurs parents, la vie en foyer monoparental a lieu à un âge où ils sont généralement déjà inscrits sur les listes. De fait, leurs enfants vivent ce cumul de handicaps sociaux avant même leur inscription sur ces listes.

Dans l'ensemble de la population majeure rhônalpine, les non-diplômés se distinguent nettement avec 19 % de non-inscrits. La proportion de non-inscrits tombe en-dessous des 10 % dès les niveaux CEP et BEPC, pour diminuer ensuite à mesure qu'on s'élève dans les niveaux de diplôme, descendant jusqu'à 2,8 % parmi les diplômés du second ou du troisième cycle de l'enseignement supérieur.

Le taux de non-inscription est plus élevé que la moyenne régionale pour toutes les classes d'âge nées après 1970. Inversement, les personnes nées avant 1970 sont plus souvent inscrites sur les listes.

Le mode de cohabitation est aussi un facteur statistique

¹ Les français par acquisition regroupent les personnes nées à l'étranger, ayant acquis la nationalité française après immigration, ainsi que les personnes nées en France de deux parents étrangers. Ces dernières acquièrent de plein droit la nationalité française à leur majorité, sous condition de durée de résidence sur le territoire français durant leur minorité.

Inscription et participation électorale

quement explicatif de la non-inscription électorale. Les jeunes adultes issus d'une famille monoparentale et vivant encore au foyer familial sont les plus concernés (+ 9,1 points par rapport à l'ensemble de la population rhônalpine), quasiment à égalité avec les personnes vivant en habitat précaire ou en collectivités (foyer de travailleurs, résidence étudiante, maison de retraite, prison, communauté religieuse, etc.) : + 10,2 points. Les personnes vivant dans un ménage de plusieurs personnes qui ne constitue pas une famille (colocation, etc.) affichent également une forte tendance à la non-inscription : + 6,2 points de non-inscrits par rapport à la population régionale. En revanche, être jeune adulte résidant encore chez le couple parental ou être parent d'une famille monoparentale ne détermine que légèrement l'inscription ou non sur les listes électorales (respectivement + 3,5 et + 3,3 points d'écart).

À caractéristiques équivalentes (voir encadré méthodologique), les enfants de familles monoparentales restent moins souvent inscrits sur les listes électorales. De même, avoir un habitat précaire ou au sein d'une collectivité (foyer de travailleurs, maison de retraite...), vivre en colocation ou autre ménage non familial, ne pas avoir de diplôme, être un français immigré, être jeune, sont significatifs d'une moindre inscription sur les listes électorales, toutes choses égales par ailleurs.

L'inscription sur les listes électorales, sauf déménagement dans une autre commune ou radiation suite à une décision de justice, est définitive. En revanche, une fois inscrit, l'électeur potentiel peut, à chaque scrutin, utiliser ou non son droit de vote.

2 RHÔNALPINS SUR 3 ONT PARTICIPÉ AUX DEUX SCRUTINS*

Taux de participation aux différents scrutins en 2012	
	en %
Participation (*) aux deux scrutins	66
À la présidentielle seule (*)	22
À la législative seule (*)	1
Abstention à tous les scrutins	11

(*) participation à au moins un des deux tours du scrutin concerné, taux en pourcentages arrondis à l'unité.

Source : Insee, enquête participation électorale 2012

En Rhône-Alpes, 11 % des inscrits n'ont participé à aucun scrutin en 2012. Si l'on ajoute à ces personnes les 8,5 % de la population rhônalpine qui, bien qu'en âge de voter, ne sont pas inscrites sur les listes, ce sont, au total, 18,5 % des rhônalpins en âge de voter (soit environ 860 000 personnes) qui se sont tenus à l'écart du jeu politique.

Le taux de participation aux scrutins est identique, quel que soit le sexe des votants. Celui des personnes devenues françaises par acquisition, inscrites sur les listes électorales, est également très proche de celui de la population d'ensemble, au contraire de leur taux d'inscription.

Le non-recours au droit de vote peut être total ou partiel. Les personnes adoptant ces différents comportements n'ont toutefois pas les mêmes caractéristiques sociales.

Le non-recours total : l'abstention à tous les scrutins

En 2012, les électeurs sans diplôme sont massivement concernés par l'abstention totale de participation aux différents scrutins. En Rhône-Alpes, ils sont 20 % à ne pas se rendre du tout aux urnes. Les titulaires d'un BEPC, brevet élémentaire, certificat d'études primaires ou brevet des collèges les suivent de près, avec 16 % de non-votants. En revanche, les personnes titulaires d'un autre diplôme ont un niveau d'abstention totale inférieur à la moyenne régionale. Cette abstention systématique décroît à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des diplômes, tombant à 6 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Les diplômés du supérieur sont également des participants bien plus assidus aux élections : 73 % d'entre eux participent aux deux scrutins en Rhône-Alpes (+ 7 points par rapport à la moyenne régionale).

Les inactifs sont 16 % à ne pas se rendre aux urnes en 2012 dans la région (contre 11 % pour l'ensemble des habitants). Parmi eux, les retraités se distinguent par une assiduité électorale supérieure à la moyenne : 72 % ont participé aux deux scrutins en Rhône-Alpes (contre 66 % pour la population d'ensemble). Seuls 12 % des retraités ont voté à un seul scrutin : si l'abs-

Inscription et participation électorale

tention totale de participation aux scrutins monte à 16 % dans cette population, c'est du fait des retraités les plus âgés, nés avant 1939. On peut penser que c'est pour des raisons liées à des difficultés de santé que ces retraités plus âgés ne participent plus du tout aux scrutins.

Dans la région, les plus jeunes électeurs, nés après 1980, se rendent également moins aux urnes en 2012, comme près de la moitié des personnes vivant en collectivités (foyers de travailleurs, résidences étudiantes, couvents, prisons...) ou en habitat précaire.

Le non-recours partiel : la focalisation sur l'élection phare qu'est la présidentielle

L'élection présidentielle est une élection phare : elle focalise l'attention médiatique, les débats et l'intérêt des électeurs. Cette focalisation peut inciter des électeurs moins investis dans la vie citoyenne à y participer, alors qu'ils délaissent des élections perçues comme étant à moindre enjeu.

En Rhône-Alpes, 88 % des électeurs se déplacent pour voter à un tour au moins de la présidentielle 2012.

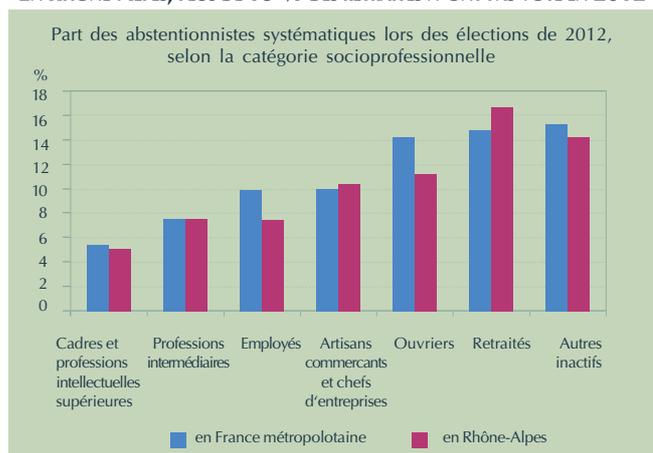
Le taux de participation aux législatives, qui se déroule

lent dans la foulée de la présidentielle, est très inférieur : au total, 66 % des électeurs rhônalpins participent à au moins un tour aux législatives en 2012. Pratiquement tous avaient déjà voté aux présidentielles : moins de 1 % des électeurs ont voté seulement aux législatives.

En Rhône-Alpes, 37 % des étudiants et 32 % des chômeurs s'abstiennent aux législatives de 2012 après avoir participé au scrutin présidentiel (contre 22 % dans l'ensemble de la population rhônalpine). Chez les jeunes, l'abstention aux législatives après vote à la présidentielle dépasse la moyenne régionale dès la classe d'âge née durant les années 1970 (+ 6 points par rapport à la moyenne régionale). Pour ceux nés à partir de 1980, elle dépasse les 37 % (soit + 15 points d'écart à minima).

Le mode de cohabitation est un autre facteur explicatif de la participation. Ce critère concerne lui aussi les jeunes : ce sont, précisément, les enfants majeurs résidant encore au foyer parental qui s'abstiennent massivement aux législatives après avoir participé à la présidentielle. En Rhône-Alpes, lorsqu'ils sont issus de familles monoparentales, ils sont 37 % dans ce cas de figure. Lorsqu'ils vivent auprès d'un couple parental, leur abstention aux législatives tout en ayant voté à la présidentielle culmine à 42 %.

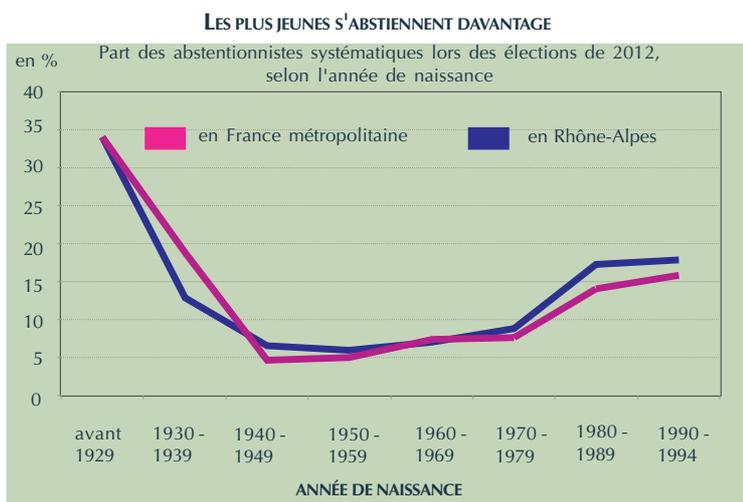
EN RHÔNE-ALPES, PLUS DE 16 % DES RETRAITÉS N'ONT PAS VOTÉ EN 2012



Source : Insee, enquête participation électorale 2012

Plus que par le chômage, les jeunes sont concernés par l'emploi précaire (Pour en savoir plus, (d), pp. 29-36). En Rhône-Alpes, 37 % des personnes en emploi temporaire (CDD, intérim, contrats d'apprentissage...) s'abstiennent aux législatives après avoir participé au scrutin présidentiel (+ 15 points qu'en moyenne régionale). Travailler dans le secteur privé est également un facteur de moindre participation aux législatives (+ 5 points d'écart avec l'ensemble de la population rhônalpine). Après avoir participé au scrutin présidentiel, les artisans, commerçants et chefs d'entreprises, les employés et les ouvriers s'abstiennent aussi plus fréquemment aux législatives que la moyenne régionale (entre + 5 et

Inscription et participation électorale



Source : Insee, enquête participation électorale 2012

+ 7 points d'écart). Les cadres et professions intellectuelles supérieures participent en revanche plus fréquemment aux deux scrutins en 2012 (+ 9 points qu'en moyenne régionale), de même que l'ensemble des agents du secteur public (+ 9 points également). Parmi les inactifs, les personnes au foyer sont également plus assidues aux législatives de 2012 lorsqu'elles ont voté aux présidentielles (+ 7 points en Rhône-Alpes). ■

Sophie Perrin
Insee Rhône-Alpes

Les facteurs explicatifs de l'inscription sur les listes électorales

Le taux d'inscription sur les listes électorales varie suivant l'âge, le sexe, le diplôme, la nationalité à la naissance, la catégorie sociale, la situation au regard du travail, le type d'emploi occupé, la situation familiale des individus. Tous ces éléments sont corrélés.

Une analyse économétrique (ici, modèle «logit»), qui intègre simultanément ces variables, permet de mesurer l'influence propre de chacune sur la probabilité d'être inscrit en Rhône-Alpes, «toutes choses égales par ailleurs».

Sources

L'enquête participation électorale de 2012 porte sur les élections présidentielles et législatives. À cet effet, un échantillon de 300 000 électeurs potentiels a été constitué en mettant en relation le fichier des électeurs et l'échantillon démographique permanent qui rassemble les bulletins d'état-civil et les bulletins de recensement d'un échantillon de la population depuis 1968. En Rhône-Alpes, 29 000 individus (tirés dans l'Ain, l'Ardèche, l'Isère, le Rhône et la Savoie) font partie de cet échantillon. À partir de

cet extrait du recensement apparié au fichier des électeurs, on calcule le taux d'inscription sur les listes électorales des électeurs potentiels recensés en France métropolitaine. Les caractéristiques sociodémographiques sont celles déclarées aux recensements.

La participation aux élections d'un sous-échantillon de 40 000 personnes résidant en métropole ou dans les DOM et inscrits sur des listes de France métropolitaine est ensuite relevée par les agents de l'Insee en consultant les listes d'émargement en préfecture dans les dix jours qui suivent le scrutin, comme tout électeur peut le faire. Elle permet de suivre le comportement des inscrits sur les listes électorales à chaque tour d'un même scrutin, et entre les deux scrutins, présidentiel et législatif. En Rhône-Alpes, ce sous-échantillon est constitué de 2 700 électeurs. Le vote blanc ou nul est un vote, avec émargement de la liste électorale. Il est donc comptabilisé comme une participation.

En région, l'échantillon des électeurs potentiels, créé à l'occasion des scrutins de 2012, permet, par sa taille plus importante que celle de l'échantillon des inscrits, une étude plus détaillée des caractéristiques des électeurs potentiels.

Inscription et participation électorale

Définitions

Immigré

Personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas considérées comme immigrées. La qualité d'immigré est permanente : un individu continue à appartenir à la population immigrée même s'il devient français par acquisition. C'est le pays de naissance, et non la nationalité à la naissance, qui définit l'origine géographique d'un immigré.

Intégration

Processus multidimensionnel de rapprochement entre une personne, ou un groupe de personnes, et un autre groupe de personnes plus vaste. Le Programme de Stockholm, suivi de la déclaration de Saragosse d'avril 2010, met l'accent, au niveau de l'Union européenne, sur la définition et la mesure d'indicateurs d'intégration. Quatre domaines fondamentaux sont actuellement retenus, tant pour la constitution de ces indicateurs, que pour la définition des politiques à mettre en place en matière d'intégration au niveau européen : l'emploi, l'éducation, l'inclusion sociale et la citoyenneté active.

Pôle urbain

Unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain.

Collectivité ou Communauté

(au sens du recensement de la population)

Ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun. La population de la communauté comprend les personnes qui résident dans la communauté, à l'exception de celles qui résident dans des logements de fonction. Les catégories de communauté sont : les foyers de travailleurs, d'étudiants, les résidences universitaires, les maisons de retraites, les hôpitaux (hospitalisés de plus de 3 mois), les couvents, les centres d'hébergement, les établissements pénitentiaires, les casernes et internats.

Ménage de plusieurs personnes qui ne constitue pas une famille (Ménage complexe - au sens du recensement de la population)

Ménages qui comptent plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées, ou toute autre combinaison de familles et personnes isolées. Le type de lien (lien de parenté, liens amicaux, etc.) peut y être très variable entre les personnes ; ils comportent notamment les ménages au sein desquels cohabitent plusieurs générations, ainsi que les personnes vivant en colocation.

Pour en savoir plus

Travaux statistiques

[a] L'inscription et la participation électorale en 2012 - qui est inscrit et qui vote, Insee première n°1411, septembre 2012.

[b] Élections présidentielles et législatives 2007 : 91 % des rhônalpins ont voté au moins une fois, Insee Rhône-Alpes, La Lettre Résultat n°88, février 2008.

[c] Immigrés et descendants d'immigrés, Insee références, édition 2012.

[d] Portrait social 2012, L'accès à l'autonomie des jeunes rhônalpins, Plateforme de l'observation sociale en Rhône-Alpes.

[e] Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger, Insee première n°1195, juin 2008.

Travaux démographiques et sociologiques.

[f] J-L Pan Ké Shon, "Déterminants de la non-inscription électorale et quartiers sensibles en France", in Population, 59^e année, n°1, 2004, pp 147-160.

[g] Paul Archambault, "Les enfants de familles désunies en France, leurs trajectoires, leur devenir", Ed. Ined, 2007.

[h] Annick Percheron, Françoise Subileau, Marie-France Toinet, "Non inscription, abstention et vote blanc et nul en France", in Espace, populations, sociétés, 1987-3, populations and élections, pp 511-521.

[i] Daniel Gaxie, Ed. Le Seuil, Le cens caché, in Réseaux, 1987, volume 5 n°22, pp 29-51.

Directeur de la publication : Pascal Oger (Insee)

Dossier coordonné par : Béatrice Youmbi, Christine Jakse (Directe)

Couverture : catalogue - www.cataloguestudio.fr

Maquette : Insee Rhône-Alpes

Impression : Graphiscann

Téléphone : 04.78.63.23.33 - **Télécopie** : 04.78.63.25.25

Messagerie : dr69-sed@insee.fr

Site internet : www.insee.fr/rhone-alpes

POSRA

plate-forme de **l'observation** sociale Rhône-Alpes

**Portrait
social 2013**

**Décrochage et
non-recours aux droits**
