



**HAL**  
open science

## Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats

Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall, Laure Omalek, Céline Marc

### ► To cite this version:

Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall, Laure Omalek, Céline Marc. Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats. [Rapport de recherche] Dossiers de la Drees 92, DREES - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des solidarités et de la santé. 2022. hal-03618416

**HAL Id: hal-03618416**

**<https://hal.science/hal-03618416>**

Submitted on 1 Apr 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LES DOSSIERS DE LA DREES**

**N° 92 • février 2022**

# Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats

Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall (ERUDITE, université Paris-Est Créteil ; DREES), Laure Omalek et Céline Marc (DREES)

Travaux pilotés par Céline Marc et Laure Omalek (DREES) avec la collaboration de Claire Laporte, Vincent Lignon, Florence Thibault (CNAF) et François Legendre (ERUDITE, université Paris-Est Créteil)



# Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats

Cyrine Hannafi, Rémi Le Gall (ERUDITE, université Paris-Est Créteil ; DREES), Laure Omalek et Céline Marc (DREES)

Travaux pilotés par Céline Marc et Laure Omalek (DREES) avec la collaboration de Claire Laporte, Vincent Lignon, Florence Thibault (Cnaf) et François Legendre (ERUDITE, Université Paris-Est Créteil)

Remerciements : Aliocha Accardo, Sandra Bernard, Pierre-Yves Cabannes, Jorick Guillaneuf, Julie Labarthe, Muriel Pucci, Antoine Rode, Stéphane Donné et la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

---

Retrouvez toutes nos publications sur : [drees.solidarites-sante.gouv.fr](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr)

Retrouvez toutes nos données sur : [data.drees.sante.gouv.fr](https://data.drees.sante.gouv.fr)

# AVANT-PROPOS

La réduction du non-recours aux minima sociaux est l'une des priorités de la politique de lutte contre la pauvreté (Cour des comptes, 2022). Quand des personnes ne bénéficient pas de prestations auxquelles elles auraient droit, il existe un risque accru de pauvreté et d'exclusion, en particulier lorsque les prestations concernées sont destinées aux plus démunis. Plus globalement, la lutte contre le non-recours aux prestations est un enjeu de long terme pour diminuer les coûts sociaux et économiques de la pauvreté, en facilitant l'accès aux services, à l'alimentation, au logement et aux soins de santé (Eurofound, 2015).

Des chiffres circulent sur le sujet, accompagnés d'analyses utiles pour comprendre les difficultés d'accès aux prestations sociales de certains publics, mais la plupart de ces chiffres ne sont pas généralisables car ils reposent sur des enquêtes menées auprès de populations particulières comme celles connues des associations caritatives (Secours catholique et Odenore, 2021). La statistique publique<sup>1</sup>, en particulier la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), cherche à produire des statistiques régulières et « représentatives » pour quantifier ces phénomènes de non-recours de façon plus large et pour caractériser les populations concernées (Gonzalez, Nauze-Fichet, 2020). Par ailleurs, le suivi dans le temps de ce phénomène permettrait l'évaluation de l'efficacité de dispositifs visant à réduire le non-recours. Des indicateurs de non-recours à des prestations ont été mis en place dans certains pays européens, sans toutefois aller jusqu'à une mesure régulière du phénomène. Le Royaume-Uni fait figure d'exception, puisqu'il publie chaque année des taux de recours aux principales prestations de solidarité (DREES, à paraître).

La difficulté de mesurer le non-recours réside principalement dans l'accès à des sources de données représentatives de la population française suffisamment riches pour pouvoir, d'une part, simuler avec précision la complexité des dispositifs sociaux et repérer ainsi les personnes éligibles et, d'autre part, observer les recourants aux prestations sociales (les bénéficiaires effectifs), le tout de façon cohérente. En France, début 2011, peu après la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), le non-recours à cette prestation a été évalué *via* une enquête dédiée par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares). Ce type d'opération présentait l'avantage d'associer la mesure du non-recours à une analyse approfondie de ses causes et des comportements sous-jacents. En revanche, le coût financier de l'enquête fut élevé, ce qui n'a pas permis de la reproduire au cours des dix dernières années. De plus, cette enquête n'a pas échappé à certaines difficultés de mesure.

Cherchant à produire une mesure représentative du non-recours plus régulière et moins coûteuse, les travaux réalisés dans ce dossier prennent appui sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux de l'Insee (ERFS). Cette enquête contient un grand nombre d'informations individuelles permettant, à la fois, de simuler l'éligibilité à ces prestations (avec l'aide du modèle de microsimulation socio-fiscale Ines) et de confronter les foyers simulés comme éligibles et les foyers réellement bénéficiaires (observés dans l'ERFS *via* l'appariement avec les données issues des organismes qui versent ces prestations, principalement la Caisse nationale des allocations familiales [CNAF]).

En lien avec la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté, ce projet d'amélioration de la mesure du non-recours aux prestations sociales, piloté par la DREES, a débuté à l'automne 2019 en partenariat avec la CNAF et l'université Paris-Est Créteil (Upec). Il a bénéficié du soutien financier de la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), dans l'**objectif prioritaire d'expertiser la possibilité d'une mesure régulière du non-recours au RSA et à la prime d'activité, qui soit suffisamment fiable pour être diffusée**. Ce projet a également bénéficié du soutien et de l'expertise de l'Insee (Aliocha Accardo, Jorick Guillauneuf et Julie Labarthe), ainsi que d'autres spécialistes du sujet (Sandra Bernard et Pierre-Yves Cabannes [DREES], Antoine Rode [Observatoire du non-recours], Stéphane Donné [CNAF], Pascale Novelli [Secours catholique] et Muriel Pucci [université Paris 1 Panthéon-Sorbonne]).

Ce dossier marque une première étape dans les travaux d'envergure engagés par la DREES pour tenter de produire une mesure régulière du non-recours à deux prestations (RSA et prime d'activité), pour lesquelles il n'existe pas encore de tels dispositifs de suivi. Ces travaux seront approfondis, dans l'intention d'analyser les déterminants du non-recours et surtout d'en consolider la quantification, en particulier pour la prime d'activité. Cette seconde étape nécessitera d'améliorer la précision des données sur les trajectoires infra-annuelles de ressources des individus susceptibles de toucher ces prestations. À ce titre, le Conseil national de l'information statistique (Cnis) a rendu un avis favorable<sup>2</sup> au projet d'expérimentation statistique qui vise à récupérer les ressources mensuelles des individus de l'ERFS grâce au dispositif de ressources mensuelles<sup>3</sup> (DRM). La réussite de ce projet sera déterminante pour faire progresser la mesure du non-recours aux prestations sociales.

---

<sup>1</sup> Le Conseil national de l'information statistique (Cnis), qui assure la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique, consacre un avis spécifique à la mesure du non-recours aux droits sociaux dans son « moyen terme » 2021-2023 (<https://www.cnis.fr/instances/moyen-terme/>) et organise régulièrement des points d'étape sur le sujet.

<sup>2</sup> [https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2021/11/CR\\_2021\\_2eme\\_reunion\\_COM\\_services\\_publics.pdf](https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2021/11/CR_2021_2eme_reunion_COM_services_publics.pdf)

<sup>3</sup> Base de données personnelles relatives aux ressources mensuelles des assurés sociaux : revenus d'activité et autres types de revenus (pensions de retraite, aides sociales, etc.).

# SYNTHÈSE

---

En France, la mesure du non-recours aux prestations sociales est le plus souvent réalisée de façon partielle, locale et épisodique (Gonzalez, Nauze-Fichet, 2020). Traditionnellement, pour mesurer ce phénomène, les chercheurs mobilisent des enquêtes spécifiques ou rapprochent des données d'enquête ou des données administratives déjà existantes et utilisent des méthodes de microsimulation.

L'enjeu fondamental de la mesure du non-recours réside dans le recueil des informations nécessaires à la simulation de l'éligibilité, d'une part, et à la mesure du recours effectif à la prestation, d'autre part. La mise en cohérence de ces deux informations permet de détecter les situations de non-recours. Cependant, la détection des éligibles est toujours approximative dans la mesure où les informations nécessaires à l'application des règles de calcul du droit aux prestations (par exemple, les revenus, la situation familiale, le statut de résidence, le statut d'activité) ne peuvent jamais être observées parfaitement, quelle que soit la source de données. Ces informations sont de fait manquantes pour les non-recourants dans les données des administrations qui gèrent les prestations, et imprécises dans les données d'enquête. De plus, dans les données d'enquête, le recours peut être mal mesuré s'il contient uniquement des informations déclaratives approximatives ou si l'appariement avec des données administratives est incomplet. Enfin, pour ne pas biaiser l'estimation, la confrontation de l'éligibilité et du recours effectif suppose également une base commune d'observation (c'est-à-dire un même échantillon de personnes) sur une même période temporelle.

Peu après la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), le non-recours à cette prestation avait été évalué *via* une enquête dédiée, réalisée en 2010-2011 par la Dares, dépendant du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion. Ce type d'opération offre l'avantage d'associer la mesure du non-recours d'une analyse de ses causes et des comportements sous-jacents, mais il s'agit d'une opération coûteuse<sup>4</sup> qui ne peut être réalisée que ponctuellement et qui n'échappe pas à des difficultés de mesure.

Pour une mesure moins coûteuse et plus régulière du non-recours, l'utilisation de données d'enquête sur les ressources en population générale, produites périodiquement et adossées à un modèle de microsimulation socio-fiscale paraît plus adaptée. Ce *Dossier de la DREES* propose, sur la base de ces outils, une méthode d'estimation du non-recours à deux prestations : le revenu de solidarité active et la prime d'activité (PA). Ces travaux montrent qu'il est possible de mesurer régulièrement le non-recours au RSA. **En 2018, un tiers des foyers éligibles au RSA seraient non recourants chaque trimestre, et un cinquième le seraient de façon prolongée au cours de l'année.** Les sommes non versées correspondant au non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros, par trimestre, sur le champ couvert<sup>5</sup>. En revanche, **des données complémentaires, aujourd'hui non disponibles, restent nécessaires pour estimer le non-recours à la prime d'activité.**

L'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) produite annuellement par l'Insee, par la richesse des informations qu'elle contient et son large échantillon représentatif de la population française (bien que limité aux logements ordinaires de France métropolitaine), constitue une base individuelle incontournable pour mesurer le non-recours. Pour chaque foyer social reconstitué, elle permet à la fois de simuler l'éligibilité, en prenant appui sur le modèle de microsimulation socio-fiscale Ines, et d'observer le recours effectif (à partir de l'appariement des données sociales issues de la CNAF et de la CCMSA). Cette mise en regard, par l'analyse fine qu'elle autorise, permet de mettre au point des indicateurs consolidés, avec des limites qu'il convient de surmonter. En particulier, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA dans l'ERFS est inférieur de 20 % au nombre observé dans les données exhaustives de la CNAF, sur un champ et une temporalité similaires. La raison principale de cet écart semble être liée à une sous-représentation des foyers sans revenus dans l'ERFS. Sous l'hypothèse que cette sous-estimation affecte autant la simulation des éligibles que l'observation des recourants, **il est possible d'estimer un taux de non-recours cohérent en rapprochant les recourants et éligibles au sein de l'ERFS (Partie 1).** L'estimation globale du taux de non-recours au RSA serait par ailleurs peu modifiée si l'on tenait compte d'une plus forte proportion de foyers sociaux sans revenus.

**Une partie des recourants au RSA et à la PA ne sont pas simulés comme éligibles par le modèle de microsimulation (*beta error*)** : c'est le cas de 17 % des allocataires du RSA et de 39 % des allocataires de la PA (**Partie 2**). Cette imprécision dans l'estimation des éligibles, phénomène incontournable, peut s'expliquer en partie par des traitements internes à l'ERFS (imputations de revenus ou de prestations à des personnes statistiquement proches), ainsi que par des omissions ou erreurs de déclarations, dans les données d'enquête comme dans les informations communiquées aux Caisses d'allocations familiales

---

<sup>4</sup> L'enquête de 2010-2011 a coûté 800 000 euros et a mobilisé l'équivalent de trois personnes à temps plein sur deux ans.

<sup>5</sup> Sur le champ des logements « ordinaires » de France métropolitaine (champ ERFS), hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale entre l'enquête Emploi et la CNAF. Ce sous-champ amène à considérer 84 % des foyers allocataires du RSA dans l'ERFS, et 70 % de l'ensemble des allocataires en 2018 (France entière, tout logement). L'estimation de la masse financière non allouée serait plus importante si elle portait sur un champ plus large.

(CAF). **Le manque d'informations sur les variations infra-annuelles de revenus est aussi une source potentiellement importante d'erreur, notamment pour la PA, dont le barème repose sur les revenus d'activité mensuels.** Mieux connaître les trajectoires infra-annuelles de ressources constituerait un élément décisif de validation, d'affinement et/ou d'amélioration de la méthode. **L'accès au dispositif de ressources mensuelles (DRM)<sup>6</sup> serait ainsi un facteur d'avancée déterminant pour mieux mesurer le non-recours.** Dans l'attente d'investigations supplémentaires, **les premiers résultats ne portent donc au final que sur le RSA,** qui s'adresse en général à des personnes plus éloignées de l'emploi et dont des variations de revenus au cours de l'année sont en moyenne plus faibles.

La présence de recourants simulés non éligibles pose la question de leur intégration dans le **calcul du non-recours (Partie 3)**. Exceptions faites des problèmes d'observation du recours qui s'expliquent par les cas d'imputations de montants de RSA dans l'ERFS ou des cas de divergences de situation conjugale déclarée dans l'ERFS et celle connue des CAF, on peut supposer que ces recourants non éligibles auraient été simulés éligibles avec une simulation parfaite. Leur présence résulte d'une information insuffisamment précise dans l'ERFS (sur les revenus mensuels par exemple) ou d'approximations inévitables dans l'application des règles de droit pour simuler l'éligibilité. Sous l'hypothèse que ces approximations engendreraient un nombre de « faux non éligibles » (recourants ou non) similaire à celui des « faux éligibles », le non-recours est en définitive estimé en rapprochant l'ensemble des recourants observés à l'ensemble des éligibles simulés<sup>7</sup>. **Le taux de non-recours au RSA est ainsi estimé à 34 % en moyenne par trimestre, et à 20 % de façon pérenne** (trois trimestre consécutifs). En première analyse, il apparaît plus élevé pour les personnes de moins de 30 ans, en couple sans enfant, diplômées, hébergées chez leur parent ou propriétaires de leur logement, résidant dans des communes rurales ou dans l'agglomération parisienne. Les droits que percevraient les non-recourants atteindraient 330 euros par mois et par unité de consommation<sup>8</sup>, soit un montant du même ordre de grandeur que celui perçu par les recourants, même si les non-recourants sont un peu plus nombreux à être éligibles pour de petits montants.

---

<sup>6</sup> Le DRM est une base de données personnelles relatives aux ressources mensuelles des assurés sociaux : revenus d'activité et autres types de revenus (pensions de retraite, aides sociales, etc.). Elle est pilotée par la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) et la Direction de la sécurité sociale (DSS).

<sup>7</sup> L'éligibilité trimestrielle est estimée pour les trimestres calendaires (l'année commençant en janvier) et les revenus annuels sont répartis au cours de l'année sur la base du calendrier rétrospectif d'activité.

<sup>8</sup> Pour le calcul du droit au RSA, une unité de consommation est attribuée au premier adulte du foyer, 0,5 pour une personne supplémentaire (couple sans enfant ou famille monoparentale avec 1 enfant), 0,3 pour le premier enfant dans un couple et le deuxième enfant dans une famille monoparentale et 0,4 pour tout enfant supplémentaire.

# SOMMAIRE

## ■ PARTIE 1 : ESTIMER LE NON-RECOURS À PARTIR DE L'ENQUÊTE SUR LES REVENUS FISCAUX ET SOCIAUX (ERFS)..... 3

### 1 L'ERFS semble actuellement la source la plus adaptée pour mesurer un taux de non-recours au RSA et à la prime d'activité (PA) ..... 3

- 1.1 Une base individuelle riche, représentative et régulière ..... 3
- 1.2 Des limites pour l'estimation d'un indicateur de non-recours ..... 4
- 1.3 Ces limites peuvent être en partie surmontées..... 4

### 2 Un problème de sous-estimation des bénéficiaires du RSA à surmonter..... 5

- 2.1 Les bénéficiaires du RSA sont sous-estimés dans l'ERFS par rapport aux données exhaustives CNAF (FR6), à champ et temporalité comparables ..... 6
- 2.2 La piste d'explication la plus probable des écarts constatés paraît être un défaut de représentativité des foyers à bas revenus dans l'ERFS ..... 9

### 3 Mesurer éligibles et recourants à partir de la même source (ERFS)..... 12

- 3.1 L'ERFS permet d'éclairer la qualité de l'estimation ..... 12
- 3.2 Le défaut de représentativité de l'ERFS sur les foyers à bas revenus affecte potentiellement les éligibles comme les recourants au RSA ..... 12

## ■ PARTIE 2 : SIMULER L'ÉLIGIBILITÉ À L'ÉPREUVE DES COMPLEXITÉS DE LA LÉGISLATION, DES RÈGLES DE GESTION ET DES SITUATIONS INDIVIDUELLES ET FAMILIALES ..... 13

### 1 La microsimulation ne peut simuler toutes les complexités du droit et des situations individuelles..... 13

- 1.1 Pour le RSA comme pour la PA, le droit dépend de la configuration familiale et s'appuie sur les ressources de l'ensemble des membres du foyer ..... 13
- 1.2 Un large éventail de ressources prises en compte ..... 14
- 1.3 Les ressources sont évaluées de façon trimestrielle (mensuelle pour la PA) ..... 14
- 1.4 Pour le RSA, un mécanisme de neutralisation des ressources permet de s'adapter aux changements de situation individuelle..... 15
- 1.5 Les indus et rappels de prestation, même après six mois, sont fréquents ..... 15
- 1.6 Certaines situations sont exclues du droit à la prestation..... 16
- 1.7 La microsimulation à partir de l'ERFS prend en compte une grande partie de ces règles d'attribution ..... 16
- 1.8 Toutes les règles d'attribution du droit ne peuvent cependant être parfaitement intégrées..... 16
- 1.9 Le choix du champ d'analyse..... 17

### 2 Une illustration des difficultés rencontrées : la présence de recourants non éligibles ..... 18

- 2.1 Un phénomène inévitable : de tels cas existaient déjà dans l'enquête spécifique sur le non-recours au RSA menée fin 2010 ..... 18
- 2.2 Le « beta error » : un indicateur de la qualité de la simulation ..... 19
- 2.3 Une proportion limitée d'erreurs pour le RSA, plus importante pour la PA ..... 19
- 2.4 La moitié des recourants non éligibles au RSA concernés par une divergence de situation familiale entre l'ERFS et les données de la CNAF, ou par des imputations de revenus réalisées dans l'ERFS..... 20
- 2.5 Pour la PA, les divergences de situations familiales et les imputations de ressources n'expliquent qu'une faible proportion des erreurs de simulation ..... 22
- 2.6 Une meilleure connaissance des variations infra-annuelles de revenus semble indispensable pour améliorer la simulation de l'éligibilité et consolider la mesure du non-recours, notamment à la PA ..... 24

## ■ PARTIE 3 : CALCULER UN TAUX DE RECOURS EN RAPPROCHANT RECORANTS ET ÉLIGIBLES, MÊME TOUS DEUX ISSUS DE L'ERFS, NE VA PAS DE SOI ..... 25

### 1 Comment prendre en compte les recourants non éligibles ? ..... 25

- 1.1 Le cas des écarts de situation familiale entre ERFS et données administratives CNAF ..... 26
- 1.2 Une hypothèse plausible : les éligibles à tort sont en nombre comparable aux non-éligibles à tort ..... 27
- 1.3 Rappporter le nombre total de recourants dans l'ERFS au nombre total d'éligibles simulés..... 28

<b>2</b>	<b>En 2018, un tiers des foyers éligibles au RSA seraient non recourants chaque trimestre, un cinquième de façon prolongée .....</b>	<b>30</b>
2.1	Chaque trimestre, en moyenne, 34 % des foyers éligibles ne recourent pas au RSA.....	30
2.2	Les non-recourants ont des droits relativement proches de ceux des recourants .....	31
2.3	Ne pas simuler les neutralisations de revenus réduirait le taux de non-recours de 4 points de pourcentage.....	34
2.4	Un non-recours plus important parmi les personnes en couple sans enfant, diplômées, jeunes, propriétaires, résidant dans des territoires ruraux ou en agglomération parisienne.....	35
2.5	Parmi les foyers éligibles un trimestre donné, 20 % seraient en situation de non-recours pérenne (trois trimestres consécutifs) .....	38
<b>3</b>	<b>Deux tests de robustesse des résultats .....</b>	<b>38</b>
3.1	Le défaut de représentativité des foyers à bas revenu dans l'ERFS a très peu d'impact sur la mesure du non-recours.....	38
3.2	Le taux de non-recours est relativement stable au seuil de l'éligibilité des ressources .....	39
<b>■</b>	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>41</b>
<b>■</b>	<b>POUR EN SAVOIR PLUS.....</b>	<b>42</b>
Annexe 1.	Sources et outils .....	43
Annexe 2.	Construction des foyers sociaux dans l'ERFS .....	47
Annexe 3.	Pistes d'explication des écarts en nombre de foyers bénéficiaires et en masses financières du RSA et de la PA entre l'ERFS et les données exhaustives de la CNAF (FR6) .....	49
Annexe 4.	Revenu de solidarité active et prime d'activité : critères d'éligibilité, ressources prises en compte et calcul du droit .....	55
Annexe 5.	Simulation de l'éligibilité au RSA et à la PA .....	60

# ■ PARTIE 1 : ESTIMER LE NON-RECOURS À PARTIR DE L'ENQUÊTE SUR LES REVENUS FISCAUX ET SOCIAUX (ERFS)

Identifier le non-recours à une prestation suppose d'estimer la population éligible d'une part, de connaître la population recourante, c'est-à-dire les bénéficiaires effectifs, d'autre part. Le rapprochement de ces deux populations permet de mesurer le non-recours : les non-recourants seront ceux qui, bien qu'éligibles, ne bénéficient pas de la prestation sociale concernée.

Deux types de sources de données peuvent être mobilisés pour quantifier ce phénomène : des enquêtes ponctuelles spécifiques sur un échantillon d'individus représentatif de la population ciblée par la prestation, ou des enquêtes régulières en population générale sur les conditions de vie<sup>9</sup> (Hernanz, *et al.*, 2004). Le point commun à ces sources est le large éventail d'informations disponibles permettant d'évaluer l'éligibilité au droit : l'âge, la composition familiale, le statut d'activité, les diverses ressources perçues, etc. À partir de ces informations, l'éligibilité à une prestation est « simulée » en calculant le montant d'allocation auquel le foyer pourrait prétendre. La qualité du résultat est conditionnée, d'une part, à la précision et à la fiabilité des informations nécessaires à l'évaluation de l'éligibilité<sup>10</sup> et, d'autre part, à la bonne application des règles définies pour le calcul du droit, qui doivent être suffisamment proches de celles appliquées par les organismes qui versent les prestations.

Une enquête dédiée, réalisée fin 2010, début 2011 par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) dans le cadre des travaux du comité national d'évaluation du RSA, a été utilisée pour évaluer le non-recours au revenu de solidarité active (RSA). Ce type d'opération offre l'avantage d'assortir la mesure du non-recours d'une analyse détaillée de ses causes et des comportements sous-jacents. Cependant, il s'agit d'une opération coûteuse<sup>11</sup> qui ne peut être réalisée que ponctuellement et qui n'échappe pas à des difficultés de mesure (voir Partie 2, point 2.1).

Pour une mesure fiable, moins coûteuse et plus continue du non-recours, l'utilisation d'enquêtes régulières sur les ressources et les conditions de vie en population générale apparaît plus adaptée. L'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS), qui allie la richesse des données déclaratives de l'enquête Emploi en continu à celle de données administratives sur les ressources (ensemble des revenus imposables et prestations perçues) semble être la source de données la plus pertinente pour identifier le non-recours (voir point 1). En revanche, elle pourrait souffrir de défauts de représentativité, notamment sur les bas revenus (voir point 2). Néanmoins, en tenant compte de ces défauts, l'estimation du taux de non-recours n'en serait que peu affectée (voir point 3).

## 1 L'ERFS semble actuellement la source la plus adaptée pour mesurer un taux de non-recours au RSA et à la prime d'activité (PA)

### 1.1 Une base individuelle riche, représentative et régulière

L'enquête ERFS est une enquête annuelle en population générale représentative des ménages résidant dans un logement ordinaire en France métropolitaine, produite par l'Insee<sup>12</sup>. Elle permet d'observer, au sein d'une même source, la quasi-intégralité des revenus et transferts socio-fiscaux ainsi qu'un large ensemble d'informations socio-démographiques. C'est l'enquête de référence au niveau national sur la mesure et la répartition des revenus, des inégalités de niveau de vie et de la pauvreté monétaire. Elle s'appuie sur un échantillon d'environ 110 000 personnes appartenant à 50 000 ménages répondants (voir Annexe 1).

Pour mesurer et analyser le non-recours au RSA et à la PA, l'ERFS offre de multiples avantages :

- la richesse de l'enquête Emploi (du quatrième trimestre de l'année) adossée aux données fiscales et sociales (de la même année) permet une connaissance fine des situations individuelles et familiales, et de l'ensemble des revenus perçus dans l'année (y compris l'ensemble des prestations sociales entrant dans le périmètre des ressources évaluées

<sup>9</sup> Ces dernières disposent d'informations sur le recours à une prestation soit déclaratives (une question de l'enquête), soit administratives, via un appariement avec les données d'organismes de protection sociale.

<sup>10</sup> Comme pour l'observation du recours, les données mobilisées pour simuler l'éligibilité peuvent être déclaratives ou provenir d'un appariement avec des données administratives. Dans un cas comme dans l'autre, les biais de déclaration ou les défauts d'appariement peuvent conduire à sous-estimer ou surestimer le droit et à fausser la mesure du non-recours.

<sup>11</sup> L'enquête de 2010-2011 a coûté 800 000 euros et a mobilisé l'équivalent de trois personnes à temps plein sur deux ans.

<sup>12</sup> L'ERFS résulte d'un appariement de l'enquête Emploi en continu (données du 4<sup>e</sup> trimestre de l'année) avec les fichiers fiscaux (issus des déclarations annuelles de revenus) de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et ceux dont disposent la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) sur les prestations versées au cours de la même année.

pour la perception du RSA et de la PA). Cette connaissance est précieuse pour construire les bases ressources et simuler l'éligibilité à ces prestations ;

- l'ERFS est d'ores et déjà la base d'entrée du modèle de microsimulation socio-fiscale Ines<sup>13</sup>. Les modules de simulation de l'éligibilité au RSA et à la PA peuvent ainsi être directement implémentés, ce qui limite le coût de programmation et permet davantage de réactivité. La législation socio-fiscale étant mise à jour chaque année dans Ines, l'application des règles de calcul est ainsi facilement mobilisable (voir Annexe 1) ;
- pour observer le recours, l'appariement avec des données issues des organismes sociaux permet d'observer les montants de prestation effectivement perçus (en l'occurrence, RSA et PA) sans biais déclaratif lié à l'enquête ;
- la production annuelle de l'ERFS permettrait une mesure régulière du non-recours.

L'éligibilité et le recours à ces prestations peuvent ainsi être mis en relation sur un même champ et les montants observés peuvent être comparés individuellement aux montants simulés.

## 1.2 Des limites pour l'estimation d'un indicateur de non-recours

L'utilisation de l'ERFS se heurte toutefois à plusieurs limites, dont il faut tenir compte pour obtenir des estimations fiables de mesure du non-recours et analyser la portée de ces estimations :

- **Le champ de l'enquête est restreint aux logements ordinaires de France métropolitaine** : les personnes sans domicile, vivant en collectivité ou en logement précaire (foyer de travailleurs, résidence étudiante, hébergement d'urgence, hôtel, habitation mobile, etc.) sont donc exclues de l'analyse, ainsi que les personnes résidant dans les départements et régions d'outre-mer<sup>14</sup>. Certaines personnes plus susceptibles de percevoir le RSA et/ou la PA ne sont donc pas prises en compte dans l'estimation du taux de non-recours.
- **Les données de l'ERFS sont diffusées tardivement, à l'automne de l'année N+2 pour un millésime de l'année N**. Ce décalage entre le moment de la mesure et la période sur laquelle elle porte réduit la portée d'un pilotage plus contemporain de dispositifs visant à réduire le non-recours.
- Certaines ressources sont diffusées par l'Insee au niveau individuel (par exemple, les revenus d'activité et de remplacement) tandis que d'autres sont regroupées par **ménage** (par exemple, les prestations sociales et les revenus du patrimoine). Cependant, l'unité ménage qui regroupe l'ensemble des personnes partageant un même logement<sup>15</sup> est un concept qui **diffère de la notion de famille ou de « foyer social »**, qui est l'unité de versement des prestations sociales. Les ressources du ménage doivent ainsi être réparties au niveau des foyers sociaux de manière à définir précisément le périmètre de l'éligibilité et du recours.
- **Les ressources (fiscales et sociales) ne sont diffusées qu'au niveau annuel**. Or, le RSA et la PA sont des prestations qui reposent sur l'étude des ressources des trois derniers mois précédant l'examen du droit. Cela nécessite de connaître la perception des ressources à un niveau infra-annuel.

## 1.3 Ces limites peuvent être en partie surmontées

La détermination du périmètre des foyers sociaux formés par les personnes interrogées dans l'ERFS, au sens du RSA et de la PA, repose principalement sur la connaissance des liens familiaux, sur la prise en compte des jeunes adultes restant ou non à charge de leur parent et sur les statuts individuels d'activité (voir Partie 2). Le modèle de microsimulation Ines permet de constituer ces foyers (voir Annexe 2).

Les prestations sociales traditionnellement agrégées au niveau du ménage sont réaffectées au niveau des foyers sociaux à l'aide d'une table intermédiaire de l'ERFS fournie par l'Insee (voir Annexe 2). Cette table précise, au niveau individuel, l'origine de l'appariement social (CNAF, CNAV ou CCMSA) et le versement des prestations pour chaque dossier social. Le principe est de considérer que chaque individu apparié est représentatif du foyer social construit dans Ines auquel il appartient. L'accès à cette table intermédiaire de l'ERFS a aussi permis de connaître la temporalité infra-annuelle du versement des prestations, ce qui améliore le rapprochement entre l'éligibilité et le recours (voir Partie 2 et Annexe 5).

---

<sup>13</sup> Les modèles de microsimulation socio-fiscale sont des outils d'analyse qui permettent de représenter analytiquement la réglementation et/ou l'environnement économique et d'évaluer quantitativement les effets de réformes au niveau individuel, sur un échantillon représentatif d'individus (Legendre, 2019). Le modèle Ines, coproduction de l'Insee et de la DREES et plus récemment de la CNAF, simule les principaux prélèvements et prestations sociales en France. Le modèle permet de simuler n'importe quelle année de législation récente sur n'importe quel millésime d'ERFS récent (Fredon, Sicsic, 2020).

<sup>14</sup> Fin 2019, 3 % des allocataires de la PA et 11 % des allocataires du RSA résident dans des départements et régions d'outre-mer (données exhaustives de la CNAF [FR6]).

<sup>15</sup> Les informations issues des déclarations d'impôt sur le revenu sont également connues au niveau du foyer fiscal, mais seules les personnes résidant dans le logement enquêté (donc dans le même ménage) sont conservées dans le champ.

Les revenus d'activité et de remplacement sont mensualisés ou trimestrialisés à l'aide du calendrier rétrospectif d'activité des douze derniers mois issu de l'enquête Emploi. Bien que cette information de l'enquête Emploi permette d'estimer les ressources mensuelles, cette estimation reste nécessairement imparfaite (distribution uniforme des ressources selon la situation principale d'activité déclarée au cours des mois précédents par les personnes interrogées) [voir Annexe 5].

La question d'une estimation « contemporaine » du non-recours à partir de l'ERFS disponible avec au moins deux ans de décalage n'a pas été analysée. On se concentre ici sur la fiabilisation d'une méthode d'estimation du non-recours à partir du millésime 2018 de l'ERFS. Cependant, pour une mesure plus contemporaine, le modèle de microsimulation socio-fiscale Ines pourrait être mobilisé, en tenant compte d'hypothèses supplémentaires : des travaux pourront être menés dans un second temps en se tournant vers des méthodes de *nowcasting*, c'est-à-dire d'indicateur avancé, à l'instar de ce qui existe pour le taux de pauvreté (Fontaine, Fourcot, 2015).

Enfin, le champ de l'ERFS ne peut être modifié et toutes les analyses statistiquement représentatives seront de fait limitées aux ménages résidant dans un logement ordinaire en France métropolitaine. Seules des enquêtes *ad hoc* pourraient enrichir l'analyse sur l'ensemble de la population résidente en France.

## 2 Un problème de sous-estimation des bénéficiaires du RSA à surmonter

Dans la perspective de mesurer le non-recours directement à partir de l'ERFS, il est nécessaire d'évaluer la qualité de l'ERFS au regard du recours observé dans les données exhaustives. Pour réaliser ce travail d'évaluation, nous avons comparé, à l'aide de données intermédiaires de l'ERFS<sup>16</sup>, le nombre de foyers sociaux bénéficiaires et les masses financières comptabilisés dans l'enquête avec les informations contenues dans les fichiers mensuels de référence à six mois (FR6) de la CNAF, source exhaustive du versement du RSA et de la PA (voir Annexe 1). Cette comparaison a été effectuée sur le champ des logements ordinaires en France métropolitaine, pour lequel il est donc nécessaire de réaliser un traitement spécifique dans les données administratives<sup>17</sup>. L'analyse a permis d'identifier des écarts en partie connus (écarts établis dans les bilans de production de l'ERFS et d'autres sources) mais elle a le mérite d'en préciser les particularités et certaines causes, notamment grâce à un travail approfondi sur le périmètre des foyers sociaux (voir Annexe 2).

---

<sup>16</sup> Il s'agit, concrètement, d'une table fournie par la division Revenus et patrimoine des ménages de l'Insee, qui permet d'identifier au sein de chaque ménage, le(s) individu(s) retrouvés à l'issue de l'appariement social, et le cas échéant, les montants collectés de différentes prestations sociales dans les fichiers administratifs (voir Annexe 2).

<sup>17</sup> Les fichiers de référence à six mois (FR6) produits par la CNAF sont exhaustifs. Un filtre spécifique pour détecter les allocataires en logement non ordinaire est créé à partir des informations fournies par les bénéficiaires d'allocations logement, de RSA et de PA sur leur situation de logement. La définition de logement ordinaire selon la CNAF ne recouvre pas complètement celle de l'Insee (voir Partie 1, point 2.2.1 et Annexe 3).

## 2.1 Les bénéficiaires du RSA sont sous-estimés dans l'ERFS par rapport aux données exhaustives CNAF (FR6), à champ et temporalité comparables

### 2.1.1 Sous-estimation de 20 % des effectifs et de 16 % des masses financières de RSA

Sur un champ et des concepts comparables, les foyers bénéficiaires du RSA apparaissent nettement sous-estimés dans l'ERFS par rapport aux observations issues des données exhaustives de la CNAF : sur l'ensemble de l'année 2018, en France métropolitaine et parmi les résidents en logement ordinaire, les effectifs sont inférieurs de 20 % dans l'ERFS et les masses financières de 16 %, ce qui représente 1,4 milliard d'euros d'écart (tableau 1). Pour la PA, les sources de données sont plus proches et la sous-estimation est plus faible : -6 % en effectif et -1 % en masses financières.

**Tableau 1** Foyers bénéficiaires du RSA et de la PA en France métropolitaine au cours de l'année 2018 selon l'ERFS et les données exhaustives de la CNAF (FR6)

		RSA		PA	
		Foyers	Masse financière	Foyers	Masse financière
		(en millions)	(en milliards d'euros)	(en millions)	(en milliards d'euros)
<i>FR6 (données exhaustives CNAF)</i>	Ensemble allocataires	2,27	9,81	4,22	5,08
	dont logement ordinaire <sup>1</sup>	2,07	8,83	3,97	4,82
ERFS (Enquête sur les revenus sociaux et fiscaux)	Ensemble ERFS	1,69	7,5	3,84	4,94
	- dont appariés CNAF	1,61	7,23	3,72	4,76
	- dont appariés MSA	0,03	0,11	0,13	0,18
	- dont imputés	0,04	0,17	0	0
<b>Écart ERFS-FR6 sur champ CNAF - logement ordinaire</b>	<b>En absolu</b>	<b>-0,42</b>	<b>-1,43</b>	<b>-0,25</b>	<b>-0,06</b>
	<b>En relatif (en %)</b>	<b>-20 %</b>	<b>-16 %</b>	<b>-6 %</b>	<b>-1 %</b>

1. Filtre selon la dernière situation de logement connue dans le FR6.

**Note** > L'écart ERFS-FR6 est calculé hors appariés MSA.

**Lecture** > Parmi les 2,27 millions de foyers allocataires du RSA recensés par la CNAF en 2018 (au moins une fois dans l'année), 2,07 millions sont repérés en logement ordinaire. L'ERFS compte 1,69 million de foyers bénéficiaires, dont 0,03 million sont allocataires de la mutualité sociale agricole (MSA). Sur un champ comparable (hors logements non ordinaires et appariés MSA), l'écart est de 0,42 million, soit 20 % de bénéficiaires en moins dans l'ERFS que dans les données exhaustives CNAF.

**Champ** > France métropolitaine, bénéficiaires PA/RSA au moins une fois dans l'année (y compris RSA majoré, hors prime de Noël).

**Source** > FR6 2018 (données exhaustives mensuelles de la CNAF produites avec six mois de recul pour être considérées comme stabilisées) – ERFS 2018 Insee-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA (construction des foyers sociaux à partir d'Ines figé 2018).

Ces écarts relatifs sont du même ordre au niveau trimestriel (tableau 2), un peu plus faibles pour ce qui concerne le nombre de foyers bénéficiaires. On en déduit que parmi l'ensemble des bénéficiaires sur l'année, la part des bénéficiaires touchant la prestation plusieurs trimestres dans l'année est un peu plus forte dans l'ERFS que dans les données de la CNAF.

**Tableau 2** Comparaisons ERFS-FR6 : nombre de bénéficiaires et masses financières versées de RSA et de PA, par trimestre en 2018

RSA	Foyers bénéficiaires (en millions)			Masse financière (en milliard d'euros)		
	FR6 2018	ERFS 2018	Écart ERFS-FR6 en %	FR6 2018	ERFS 2018	Écart ERFS-FR6 en %
T1	1,63	1,40	-14 %	2,20	1,88	-15 %
T2	1,63	1,38	-15 %	2,20	1,85	-16 %
T3	1,63	1,38	-15 %	2,21	1,85	-16 %
T4	1,64	1,36	-17 %	2,23	1,85	-17 %
<b>Moyenne trimestrielle</b>	<b>1,63</b>	<b>1,38</b>	<b>-15 %</b>	<b>2,21</b>	<b>1,86</b>	<b>-16 %</b>

PA	Foyers bénéficiaires (en millions)			Masse financière (en milliard d'euros)		
	FR6 2018	ERFS 2018	Écart ERFS-FR6 en %	FR6 2018	ERFS 2018	Écart ERFS-FR6 en %
T1	2,72	2,68	-2 %	1,12	1,11	-2 %
T2	2,72	2,67	-2 %	1,18	1,16	-2 %
T3	2,76	2,72	-2 %	1,19	1,19	-1 %
T4	2,98	2,93	-3 %	1,31	1,31	-1 %
<b>Moyenne trimestrielle</b>	<b>2,82</b>	<b>2,75</b>	<b>-2 %</b>	<b>1,21</b>	<b>1,19</b>	<b>-1 %</b>

**Lecture** > Au premier trimestre 2018, sur le champ considéré, 1,63 millions de foyers sont allocataires du RSA dans les données FR6 contre 1,40 million dans l'ERFS. L'écart représente 14 % de bénéficiaires en moins dans l'ERFS par rapport aux données exhaustives de la CNAF.

**Champ** > France métropolitaine, logement ordinaire (dans le FR6, filtre selon la dernière situation connue) – bénéficiaires PA/RSA au moins une fois dans le trimestre, y compris RSA majoré, hors prime de Noël. ERFS : montant apparié CNAF ou imputé.

**Source** > FR6 2018 (données exhaustives mensuelles de la CNAF produites avec six mois de recul pour être considérées comme stabilisées) – ERFS 2018 Insee-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA (construction des foyers sociaux à partir d'Ines figé 2018).

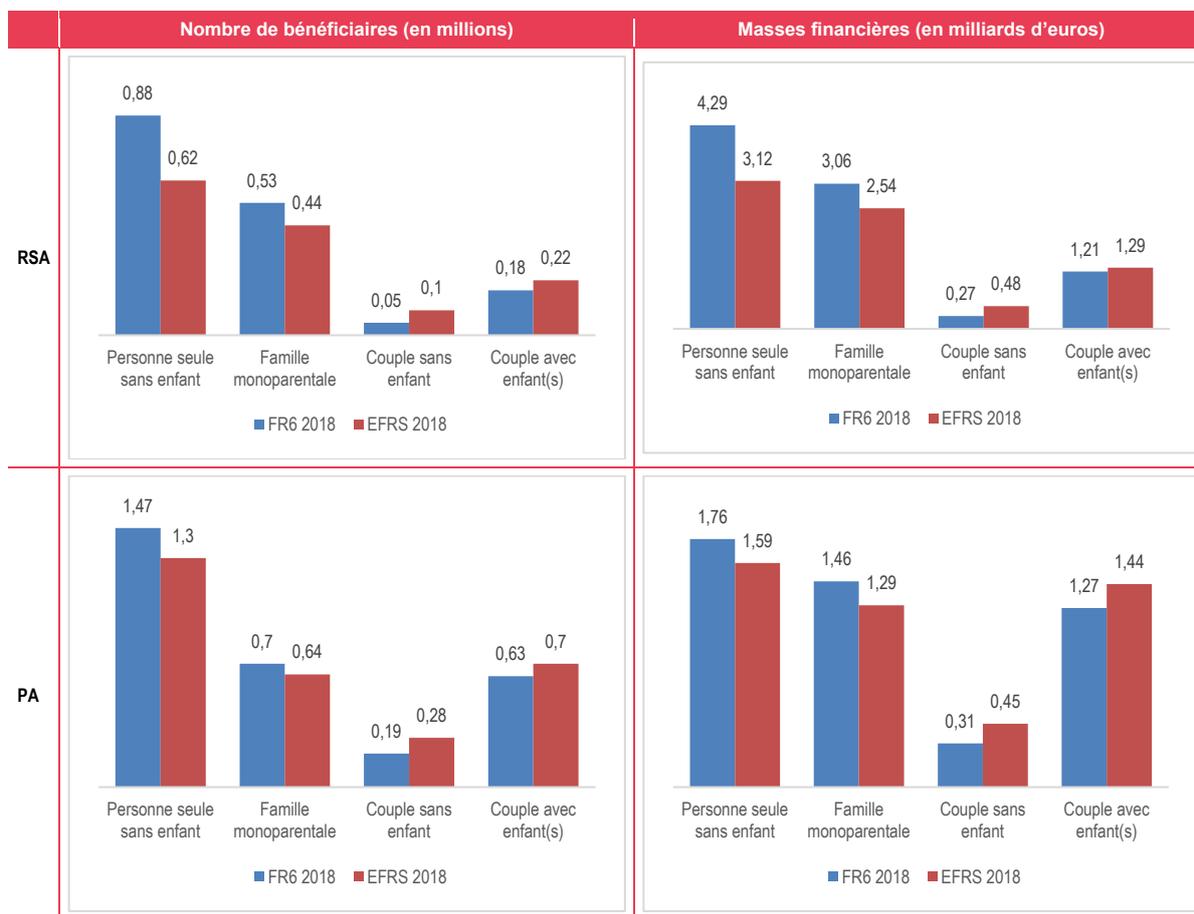
## 2.1.2 Le nombre de personnes seules est sous-estimé, tandis que celui des couples est surestimé

Pour la PA comme pour le RSA, les foyers composés d'une personne seule ou les familles monoparentales sont sous-représentés dans l'échantillon ERFS par rapport aux données exhaustives de la CNAF (FR6) alors que les couples, avec ou sans enfant(s), sont surreprésentés (graphique 1).

Ces écarts pourraient en partie être liés à des décalages temporels de situation familiale entre ce qui est observé dans les données administratives (la dernière situation connue) et ce qui est renseigné dans l'enquête (la situation au dernier trimestre) pour un même foyer social. Cependant, en se restreignant aux seuls bénéficiaires du dernier trimestre 2018 dans les deux sources, on observe aussi des écarts de structure familiale, avec un déficit de foyers composés de personnes seules avec ou sans enfant(s) dans l'ERFS par rapport aux données exhaustives de la CNAF. Ce déficit reste particulièrement prononcé pour le RSA.

**Ces écarts de structure familiale entre les foyers sociaux définis dans l'ERFS et ceux présents dans les données exhaustives de la CNAF n'expliquent pas les écarts observés sur les masses financières versées.** En effet, lors de l'appariement avec les données sociales, l'ERFS récupère l'ensemble des montants versés pour chaque allocataire, quelle que soit sa situation familiale déclarée à la CNAF, même si cette situation ne correspond pas à celle observée dans l'enquête. Quant à l'écart sur le **nombre de foyers bénéficiaires**, l'effet ne peut être que marginal car il existe peu de cas où plusieurs dossiers allocataires sont rattachés à un même foyer ERFS. En revanche, tout écart de situation familiale pourrait jouer sur la simulation de l'éligibilité (voir Partie 2) et sur la cohérence entre l'éligibilité et le recours (voir Partie 3).

**Graphique 1** Nombre de bénéficiaires et masses financières de RSA et PA au quatrième trimestre 2018, selon la configuration familiale du foyer social



**Lecture** > Au quatrième trimestre 2018, dans les données exhaustives de la CNAF (FR6), 880 000 foyers sociaux sont composés de personnes seules sans enfants bénéficiaires du RSA alors que dans l'ERFS on en comptabilise 620 000.

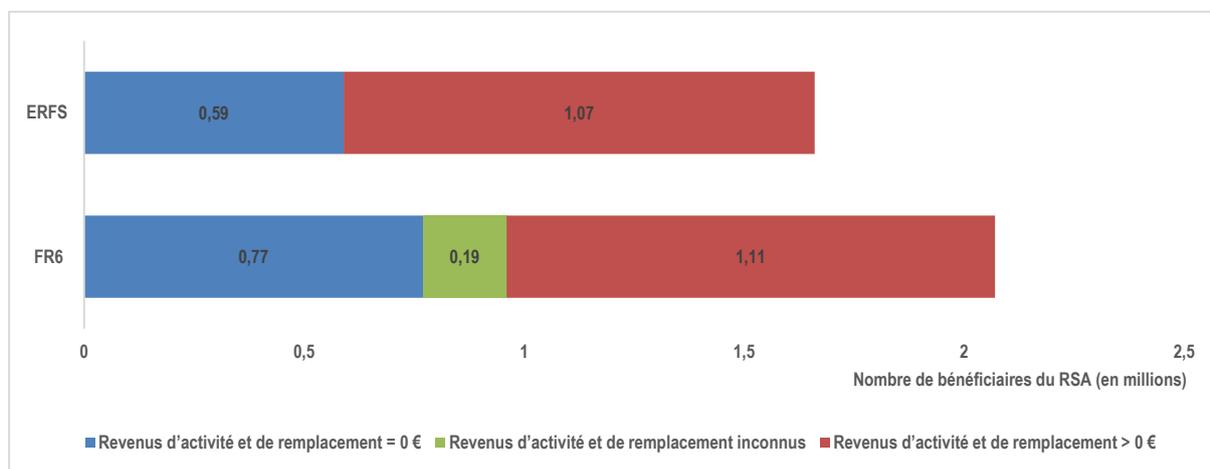
**Champ** > France métropolitaine, logement ordinaire (dans le FR6, filtre selon la dernière situation connue) – bénéficiaires PA/RSA au cours du quatrième trimestre 2018 (y compris RSA majoré, hors prime de Noël). ERFS : montant apparié CNAF ou imputé.

**Source** > FR6 2018 (données exhaustives mensuelles de la CNAF produites avec six mois de recul pour être considérées comme stabilisées) – ERFS 2018 Insee-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA (construction des foyers sociaux à partir d'Ines figé 2018).

### 2.1.3 Les foyers sans revenus d'activité ni revenus de remplacement sont sous-représentés

L'écart observé pour les bénéficiaires du RSA se concentre quasi exclusivement sur les foyers **sans revenus d'activité (salaire ou revenu des indépendants) ni de remplacement (chômage ou retraite)** (graphique 2)<sup>18</sup> et interroge sur la **représentativité** de l'ERFS sur cette sous-population particulière (voir point 2.2.2).

**Graphique 2** Nombre de bénéficiaires du RSA en 2018, dans l'ERFS et dans les données exhaustives de la CNAF (FR6) selon les revenus annuels d'activité et de remplacement du foyer



**Lecture** > Dans les FR6, 770 000 foyers bénéficiaires du RSA au moins une fois dans l'année n'ont aucun revenu d'activité ni de remplacement, alors que dans l'ERFS on en compte 590 000, ce qui représente un écart de 2 % de bénéficiaires à revenus nuls en moins dans l'ERFS par rapport aux données exhaustives de la CNAF.

**Champ** > France métropolitaine, logement ordinaire (dans le FR6, filtre selon la dernière situation connue), bénéficiaires RSA au moins une fois dans l'année (y compris RSA majoré, hors prime de Noël). ERFS : apparié CNAF ou imputé. FR6 : allocataires 2018 percevant en 2020 des prestations basées sur leurs revenus (non neutralisés) de l'année 2018 et dont la situation familiale n'a pas changé (9 % des bénéficiaires du RSA en 2018).

**Source** > FR6 2018 (données exhaustives mensuelles de la CNAF produites avec six mois de recul pour être considérées comme stabilisées) – ERFS 2018 Insee-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA (construction des foyers sociaux à partir d'Ines figé 2018).

## 2.2 La piste d'explication la plus probable des écarts constatés paraît être un défaut de représentativité des foyers à bas revenus dans l'ERFS

Les écarts entre l'ERFS et les données exhaustives sur le nombre de foyers allocataires ont potentiellement des causes multiples : difficulté à repérer les logements ordinaires dans les données exhaustives de la CNAF ; défaut d'appariement avec les données sociales dans l'ERFS qui ne serait pas rattrapé par les imputations effectuées dans l'enquête ; problème de représentativité de l'ERFS qui pourrait sous-estimer le nombre de foyers à très bas revenus, susceptibles de percevoir le RSA etc.

Dans l'objectif d'estimer un taux de non-recours, il est important de déterminer ces causes puisque, selon le cas, elles pourront affecter uniquement les recourants CNAF, ou uniquement les recourants ERFS (et pas les éligibles), ou alors à la fois les recourants et les éligibles.

L'exploration d'un éventail de pistes pouvant conduire à une surestimation des foyers bénéficiaires du RSA dans les données exhaustives de la CNAF ou à une sous-estimation dans l'ERFS amène à conclure que **seul un défaut de représentativité dans l'ERFS des foyers à bas revenus pourrait expliquer les écarts observés entre les deux sources**. Les autres causes identifiées ne peuvent jouer que de façon marginale. L'ensemble des pistes explorées est reprise en détail dans l'Annexe 3, nous en présentons des éléments de cadrage ci-après.

<sup>18</sup> Ce constat a été établi en comparant les revenus des bénéficiaires du RSA dans l'ERFS avec ceux d'un sous échantillon des allocataires CAF dont les revenus de 2018 ont été retrouvés en 2020. Il s'agit d'allocataires qui perçoivent en 2020 des prestations basées sur leurs revenus de l'année 2018 (non neutralisés) et dont la situation familiale n'a pas changé, soit 9 % des bénéficiaires du RSA en 2018.

- **Difficulté à repérer les foyers en logement ordinaire dans les données exhaustives de la CNAF.** Le filtre utilisé pour restreindre le champ d'analyse aux foyers situés dans des logements ordinaires conduit à supprimer 9 % des bénéficiaires du RSA et 6 % des allocataires de la PA dans les fichiers FR6<sup>19</sup>. Cette proportion n'est pas négligeable, mais pourrait ne pas être suffisante, auquel cas le nombre de bénéficiaires dans les données exhaustives de la CNAF serait surestimé par rapport à celui observé dans l'ERFS.

Une comparaison entre les données exhaustives de la CNAF et l'enquête de la DREES sur les bénéficiaires de minima sociaux (BMS 2018) montre qu'une partie des allocataires du RSA déclarés comme « hébergés à titre gratuit par des particuliers » dans les données du FR6 et considérés à ce titre en logement ordinaire avec le filtre utilisé, sont en réalité en logement non ordinaire, principalement en résidence mobile (selon les réponses à l'enquête BMS). Ils devraient donc être retirés du champ. Cependant, exclure ces situations ne réduirait que de 3 % l'écart constaté avec l'ERFS, en nombre et en masse financière. En outre, la proportion d'allocataires du RSA en logement ordinaire n'apparaît pas plus élevée dans le traitement effectué à partir des fichiers FR6 que dans l'enquête BMS, ce qui ne va pas dans le sens d'une surestimation des logements ordinaires dans les données exhaustives de la CNAF.

- **Défauts d'appariement avec les fichiers sociaux non rattrapés par l'étape d'imputation des ressources dans l'ERFS.** Ces défauts d'appariement sont corrigés par l'Insee en imputant du RSA aux personnes ayant déclaré recevoir la prestation dans l'enquête Emploi<sup>20</sup>. L'aspect partiel de cette information pourrait conduire à ne pas imputer suffisamment de RSA aux bénéficiaires non appariés. Après examen plus approfondi des résultats de l'imputation, cette hypothèse apparaît toutefois **peu probable**.
- **Incohérences dans la déclaration de la situation familiale aux CAF et à l'ERFS.** Ces incohérences pourraient engendrer des écarts sur le nombre de foyers bénéficiaires, notamment pour des personnes en couple selon l'enquête Emploi qui se déclareraient sans conjoint aux CAF et percevraient ainsi chacune des prestations séparément (voir *infra*). Dans l'ERFS, on ne définirait qu'un seul foyer pour le couple, en agrégeant les montants perçus, tandis que cela pourrait concerner deux dossiers différents, donc deux foyers, dans les données exhaustives. **Cette piste n'expliquerait pas les écarts ERFS-CNAF en masse financière (voir point 2.1.2). Elle pourrait contribuer à expliquer le fait que, parmi les bénéficiaires du RSA, les couples sont surreprésentés et les personnes sans conjoint sous-représentées dans l'ERFS par rapport aux observations de la CNAF, mais ne peut expliquer qu'à la marge l'écart sur le nombre de bénéficiaires.** En effet, peu de dossiers multiples sont retrouvés pour un même foyer ERFS (1 % de l'écart en nombre serait expliqué par cette piste pour le RSA).
- **Construction des foyers sociaux au sein des ménages de l'ERFS pour les jeunes adultes co-habitants.** La décomposition des ménages en foyers sociaux peut conduire à conserver certains jeunes à charge de leurs parents, alors qu'en réalité il s'agirait de plusieurs foyers, enfants et parents percevant chacun des prestations sociales. Cela réduit le nombre de foyers sociaux dans l'ERFS par rapport à celui observé dans les données sociales. Toutefois, comme évoqué au point précédent, les cas où plusieurs dossiers sociaux sont appariés au sein d'un même foyer social simulé dans l'ERFS sont peu fréquents : **moins de 1 % de l'écart en nombre serait expliqué par cette piste pour le RSA.**
- **Dédoublage de dossiers dans les données exhaustives de la CNAF (FR6).** Dans les données exhaustives de la CNAF, on analyse le recours au moins une fois dans l'année. Cependant le système d'information ne permet pas de suivre les déménagements au cours de l'année, ni les mises en couple ou les séparations. Ces événements provoquent la création de nouveaux dossiers. Un même allocataire peut donc disposer de plusieurs dossiers. En revanche, ces événements ne remettent pas en cause l'agrégation des prestations versées au cours de l'année parce qu'il n'y a pas de chevauchement sur le versement du droit. Cette piste contribuerait donc à expliquer l'écart en nombre, mais pas en masse financière. Cependant, **seule une proportion de 3 % des allocataires serait comptabilisée en double** du fait de déménagements, mises en couple ou séparations au cours de l'année.

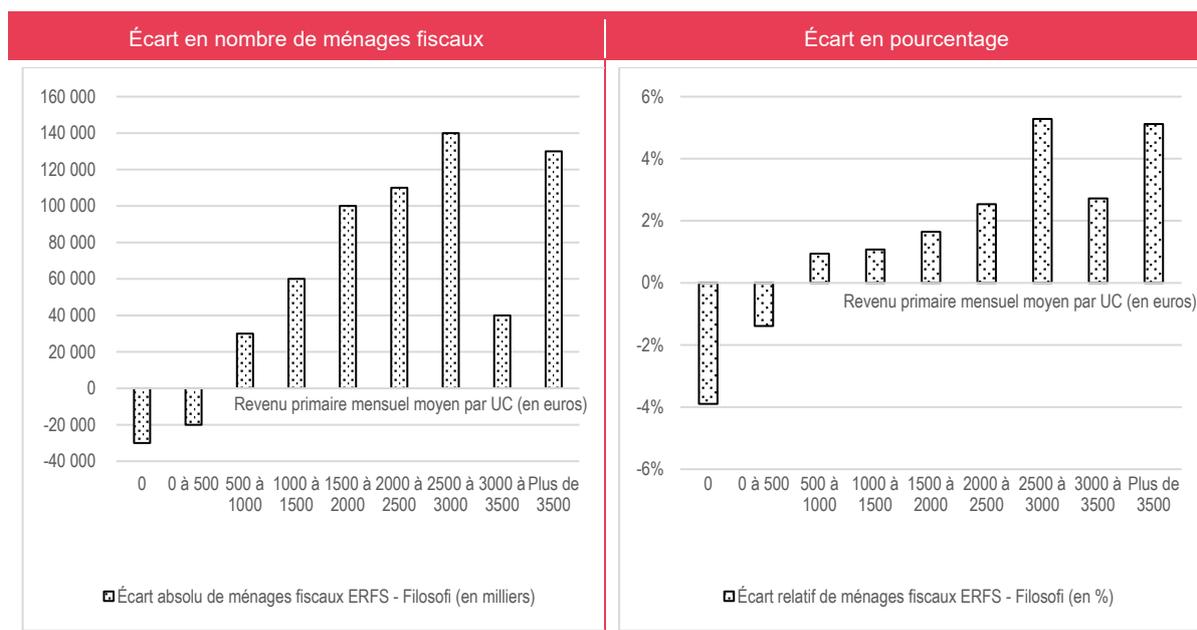
**L'ensemble de ces pistes ne peuvent expliquer l'importance de l'écart observé entre l'ERFS et les données exhaustives de la CNAF, aussi bien en effectif qu'en masse financière.** Ce constat oriente vers la piste **d'un défaut de représentativité de l'ERFS, concernant majoritairement des ménages à bas revenus**, ou des personnes au sein de ces ménages susceptibles de percevoir des minima sociaux, notamment les personnes qui seraient hébergées temporairement en logement ordinaire (personne hébergée temporairement chez un particulier). Une comparaison avec l'enquête de la DREES sur les bénéficiaires de minima sociaux (BMS 2018) d'une part, qui permet de repérer les personnes hébergées, et avec le fichier de l'Insee sur les revenus localisés sociaux et fiscaux (Filosofi) d'autre part, pour les ménages à bas revenus, semble conforter cette hypothèse (voir Annexe 3) :

<sup>19</sup> Parmi les foyers résidant en France métropolitaine.

<sup>20</sup> À partir des questions de l'enquête Emploi sur la perception de différentes prestations sociales au moment de l'enquête, posées chaque trimestre aux personnes en 1ère et 6ème interrogation.

- **Sous-estimation des personnes hébergées temporairement dans des ménages ordinaires.** L'ERFS sous-estimerait le nombre de personnes hébergées, potentiellement bénéficiaires de minima sociaux. À partir des informations disponibles sur la situation de logement des allocataires du RSA dans l'enquête BMS et dans l'ERFS, la proportion de ceux qui seraient hébergés au sein des ménages peut être estimée, selon une définition proche<sup>21</sup>, à 18 % dans BMS et à 15 % dans l'ERFS<sup>22</sup>. Cet écart, s'il était avéré, représenterait 10 % de l'écart ERFS-CNAF en nombre et 7 % de l'écart en masse financière.
- **Sous-estimation des ménages à très bas revenus dans l'ERFS.** Le nombre de ménages fiscaux estimé à partir de l'ERFS (28 millions) apparaît légèrement plus élevé que celui observé dans Filosofi pour la France métropolitaine<sup>23</sup> (+2 %), mais l'effectif des ménages fiscaux sans revenu d'activité ni de remplacement, ou avec des revenus inférieurs à 500 euros mensuels par unité de consommation<sup>24</sup> apparaît, lui, inférieur (graphique 3), ce qui irait dans le sens d'une sous-représentation de ces ménages dans l'enquête.

**Graphique 3** Écart entre ERFS et Filosofi sur le nombre de ménages fiscaux, selon les revenus d'activité et de remplacement mensuels de ces ménages par unité de consommation en 2017



**Lecture** > En 2017, le nombre de ménages fiscaux dont les revenus d'activité et de remplacement mensuels par unité de consommation sont nuls apparaît inférieur de 30 000 dans l'ERFS comparativement à Filosofi.

**Champ** > France métropolitaine, ménages fiscaux en logements ordinaires.

**Source** > ERFS 2017 et Filosofi 2017.

<sup>21</sup> Dans l'ERFS, les foyers « hébergés » sont ceux, définis au sens du RSA, qui ne contiennent pas la personne de référence du ménage ni son éventuel conjoint. Dans BMS, on utilise la réponse à la question « DA1 : Vous êtes logé ou hébergé par ... » « 4. Une personne qui habite le logement » et toutes modalités de réponses à la question « DA2 : est-ce ... » qui détaille les liens avec la personne hébergée, sauf si c'est un hébergement chez le/la conjoint(e).

<sup>22</sup> Dans BMS, cette proportion correspond à la part des foyers hébergés fin 2018 parmi l'ensemble des foyers sociaux bénéficiaires du RSA au dernier trimestre 2017. Dans l'ERFS, il s'agit de la part des foyers hébergés fin 2017 parmi l'ensemble des bénéficiaires du RSA au premier trimestre 2017.

<sup>23</sup> L'ERFS et Filosofi se situent sur le même champ des logements ordinaires. Toutefois le niveau d'observation diffère entre les deux sources : Filosofi utilise la notion de **ménage fiscal** qui est l'agrégation de tous les foyers fiscaux rattachés à une même adresse. Cette notion de ménage fiscal dépasse le périmètre du ménage dans l'ERFS (ensemble des personnes partageant le même logement à titre principal) car chaque déclaration fiscale peut intégrer des personnes qui vivent principalement ailleurs (Annexe 1).

<sup>24</sup> Le nombre d'unités de consommation (UC) est défini selon l'échelle de l'OCDE « modifiée », par la règle suivante : UC=1 pour la première personne du ménage ; UC= 0,5 pour toute autre personne âgée de 14 ans ou plus et UC = 0,3 par personne âgée de moins de 14 ans. Le nombre d'UC est directement observable dans Filosofi. Dans l'ERFS, ce n'est pas le cas (l'information est connue au niveau du ménage mais pas du ménage fiscal, car certaines personnes du ménage peuvent ne pas se trouver dans le ménage fiscal, et à l'inverse toutes les personnes du ménage fiscal ne se trouvent pas forcément dans le ménage), il est nécessaire de partir de l'information contenue dans les cases fiscales. On utilise par conséquent, la variable « declar » qui permet d'identifier les dates de naissances du déclarant, de son/sa conjoint(e) et des enfants fiscalement à charge.

### 3 Mesurer éligibles et recourants à partir de la même source (ERFS)

#### 3.1 L'ERFS permet d'éclairer la qualité de l'estimation

Une mesure du non-recours qui rapporterait le nombre global de bénéficiaires du RSA à celui des éligibles à partir de deux sources différentes (des données administratives donneraient le nombre de bénéficiaires quand les éligibles seraient estimés à partir d'une enquête) ne permet pas de qualifier le recours et l'éligibilité de chaque individu. La mesure du non-recours à partir d'une source unique, en l'occurrence l'ERFS, permet à la fois de simuler l'éligibilité, en prenant appui sur le modèle de microsimulation socio-fiscale Ines, et d'observer le recours effectif (à partir de l'appariement des données sociales issues de la CNAF et de la MSA).

Seule cette mise en regard entre recours et éligibilité à partir d'une même source au niveau individuel permet d'apprécier la qualité de l'estimation du non-recours. En effet, mesurer individuellement l'éligibilité et le recours à partir de l'ERFS permet de décrire les caractéristiques de la population non recourante et de vérifier que les bénéficiaires de la prestation sont simulés comme éligibles en fonction des informations disponibles dans l'enquête. Ainsi, ce niveau fin d'analyse permet de fiabiliser le résultat et plus fondamentalement d'analyser les déterminants qui concourent à ce phénomène.

#### 3.2 Le défaut de représentativité de l'ERFS sur les foyers à bas revenus affecte potentiellement les éligibles comme les recourants au RSA

Si la sous-représentation des foyers à très bas revenus est l'explication principale de la sous-estimation des bénéficiaires du RSA dans l'ERFS, il n'y a pas de raison que cette sous-représentation n'affecte pas aussi la simulation des éligibles. Pour ne pas biaiser la mesure du non-recours, il est donc nécessaire de rapprocher éligibles et recourants à partir de l'ERFS.

Par ailleurs, une plus forte proportion de foyers sans revenus dans l'ERFS (foyers potentiellement sous-représentés) aurait peu d'effet sur l'estimation du taux de non-recours au RSA (voir Partie 3, point 3.3). Par conséquent, un défaut de représentativité des personnes à bas revenus ne remettrait pas en question l'estimation du taux de non-recours au RSA à partir de l'ERFS.

*A contrario*, si on utilisait deux sources différentes avec le nombre de bénéficiaires du RSA observé à partir des données exhaustives de la CNAF d'une part, et les éligibles simulés par le modèle Ines à partir des données de l'ERFS d'autre part, le taux de non-recours au RSA serait de fait sous-estimé. Il faudrait, d'une façon ou d'une autre, corriger à la baisse le nombre relativement important de bénéficiaires du RSA observés par la CNAF pour le mettre en cohérence avec la mesure de l'éligibilité sans être en capacité de calibrer précisément cette correction.

## ■ PARTIE 2 : SIMULER L'ÉLIGIBILITÉ À L'ÉPREUVE DES COMPLEXITÉS DE LA LÉGISLATION, DES RÈGLES DE GESTION ET DES SITUATIONS INDIVIDUELLES ET FAMILIALES

Toute simulation est dépendante de la qualité des données sur lesquelles elle s'appuie et de la manière dont les règles d'attribution du droit à prestation sont modélisées. Si l'ERFS est actuellement la source de données la plus complète dont on dispose pour simuler l'éligibilité aux prestations sociales, elle ne peut appréhender parfaitement l'ensemble des situations individuelles et leur évolution dans le temps. La complexité du droit social et la diversité des situations familiales obligent à formuler des hypothèses simplificatrices pour simuler l'éligibilité. Les erreurs d'estimation sont donc inévitables, ce qu'illustre la présence de foyers recourants à une prestation identifiés comme non éligibles. L'importance de ce phénomène permet de fournir une indication sur la qualité de la simulation.

### 1 La microsimulation ne peut simuler toutes les complexités du droit et des situations individuelles

Le montant du droit au RSA et à la PA dépend principalement de la composition familiale et des ressources de tous les membres du foyer social. Il dépend d'un éventail très large de ressources, évalué sur les trois mois précédant la date de dépôt de l'examen du droit (pour le RSA ou la PA). Des mécanismes de neutralisation de certaines ressources peuvent s'appliquer dans certaines situations, en cas de perte d'emploi ou de fin de perception d'un revenu de remplacement. La simulation s'attache à appliquer au mieux l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires selon la situation reconstituée de chaque foyer (voir Annexe 4 pour une présentation détaillée de ces dispositions), mais elle ne peut pas toutes les intégrer.

#### 1.1 Pour le RSA comme pour la PA, le droit dépend de la configuration familiale et s'appuie sur les ressources de l'ensemble des membres du foyer

Le RSA, prestation différentielle, est le dernier filet de sécurité de la protection sociale, qui vient compléter les ressources du foyer jusqu'à un niveau forfaitaire (revenu garanti), qui est fonction de la composition familiale. En 2018, ce revenu garanti s'élevait en moyenne à 550 euros par mois pour une personne seule (ou personne isolée enceinte)<sup>25</sup>, et à 990 euros pour un couple avec un enfant. Ce montant peut être majoré pour une personne isolée assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou pour une femme enceinte<sup>26</sup>. À l'inverse, ce revenu garanti, quand bien même le foyer est sans aucune ressource, est le plus souvent minoré en pratique du montant d'un « forfait logement ».

La PA est un complément de revenus d'activité s'adressant aux travailleurs aux revenus modestes qui permet qu'une hausse de revenus d'activité se traduise *in fine* par une hausse de leur revenu disponible. Le montant versé augmente ainsi de façon proportionnelle aux revenus d'activité pour compenser la perte de RSA et créer un mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité. Il diminue ensuite progressivement à mesure que les ressources augmentent, jusqu'à s'éteindre. Afin de modérer la dégressivité de la prestation et d'encourager l'activité de chacun, la PA intègre des bonifications pour chaque personne du foyer gagnant plus d'un demi-smic mensuel<sup>27</sup>. Le niveau de ressources au-delà duquel la prestation décroît (montant forfaitaire), ainsi que son point de sortie, sont donc fonction de la composition familiale, des ressources de la famille et de la position de chaque membre de la famille sur le marché du travail. De la même manière que pour le RSA, ce montant peut être majoré pour une personne isolée ayant à charge un ou plusieurs enfants.

L'évaluation du droit suppose donc **d'avoir bien défini au préalable la composition de chaque foyer** (voir Annexe 2), les enfants jeunes adultes pouvant par exemple se constituer en foyer autonome en fonction de leurs revenus et de choix individuels plus ou moins contraints. Ainsi, les jeunes de 18 à 25 ans peuvent selon le cas être rattachés au foyer de leurs parents (que ce soit pour le RSA ou pour la prime d'activité) ou en être détachés. Ils peuvent notamment, s'ils travaillent, demander à

<sup>25</sup> 545 euros par mois de janvier à mars, puis 551 euros d'avril à décembre.

<sup>26</sup> Cette majoration s'applique pendant un an à compter d'une séparation quel que soit l'âge des enfants et peut être prolongée jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant.

<sup>27</sup> Fin 2018, une personne seule percevant uniquement des revenus d'activité et les aides au logement pouvait toucher jusqu'à 290 euros par mois de prime d'activité pour un salaire mensuel égal à 40 % du smic, les droits devenant ensuite dégressifs, passant sous les 160 euros au niveau du smic et s'annulant après 1,3 smic. En janvier 2019, les bonifications individuelles de la PA ont été fortement revalorisées (leur montant maximal passant de 12,75 % à 29,10 % du montant forfaitaire pour une personne seule). Le montant maximum de la PA pour une personne seule percevant des aides au logement reste proche de 300 euros autour de 0,4 smic mais la dégressivité est moindre ensuite : la prestation peut être perçue jusqu'à 1,5 smic (soit environ 1 600 euros nets).

bénéficier de la PA en propre (accessible dès 18 ans). Simuler l'éligibilité à ces deux prestations suppose une répartition correcte, pour les jeunes concernés, entre foyer parental et foyer séparé<sup>28</sup>.

Compte tenu des informations disponibles, l'option retenue dans la simulation consiste à choisir la situation la plus favorable, celle donnant droit au montant maximum de prestation pour le ménage : pour la simulation de la prime d'activité, 240 000 jeunes ont ainsi été détachés du foyer familial, soit près de 40 % des foyers de 18 à 25 ans éligibles. Cette situation peut ne pas correspondre à la situation connue des CAF pour les bénéficiaires.

## 1.2 Un large éventail de ressources prises en compte

Que ce soit pour le RSA ou la PA, l'évaluation du droit s'appuie sur l'ensemble des ressources perçues par les membres du foyer. Simuler le droit suppose donc une **connaissance précise des différentes sources de revenus** comprises dans le périmètre de l'évaluation du droit :

- les revenus d'activité (salaires ou revenus professionnels des indépendants) ;
- les revenus de remplacement (allocations chômage, retraite, indemnités journalières, etc.) ;
- les revenus du patrimoine<sup>29</sup> ;
- les allocations logement<sup>30</sup> ;
- les prestations familiales (certaines sont toutefois exclues comme l'allocation de rentrée scolaire, les majorations pour âge des allocations familiales, une partie de l'allocation de soutien familial ou encore la majoration du complément familial) et plusieurs autres prestations sociales, dont l'allocation aux adultes handicapés.

La simulation de l'éligibilité dépend donc du niveau de précision atteint par l'ERFS pour capter la variété des revenus pris en compte dans le calcul du droit. Certains types de revenus sont exclus du champ de l'enquête (par exemple les gratifications de stage, l'allocation supplémentaire d'invalidité) [voir Annexe 5] ; d'autres sont imputés statistiquement (les revenus financiers non imposables, ou ceux qui n'ont pas pu être récupérés lors des appariements avec les sources fiscales ou sociales). Enfin, le patrimoine détenu n'est pas connu dans l'ERFS. Ces éléments seront à prendre en considération pour apprécier la précision de la simulation.

## 1.3 Les ressources sont évaluées de façon trimestrielle (mensuelle pour la PA)

Le RSA et la PA sont attribués pour trois mois (trimestre de droit), pour un montant identique (effet figé), sur la base des ressources des trois mois précédant la demande : c'est le **trimestre de référence**.

Pour le RSA, le niveau mensuel moyen des ressources perçues au cours de ce trimestre de référence est pris en compte pour le calcul du droit.

Pour la PA, le droit est évalué pour chaque mois du trimestre de référence : le montant attribué correspond à une moyenne des droits mensuels. Seuls les mois travaillés ouvrent ainsi droit à la prime. Du fait que les droits sont calculés mensuellement et tiennent compte des revenus d'activité individuels de chaque membre du foyer, **la simulation précise de la PA suppose une connaissance encore plus fine que pour le RSA des montants mensuels de ressources, en particulier des revenus d'activité perçus**. De fait, même pour les personnes en emploi stable toute l'année, le droit à la PA va varier en fonction de l'existence de primes, de trop-versés, de rappels ou de retards de paiement du salaire un mois donné. Cette variabilité des droits d'un mois sur l'autre, qui peut être difficile à saisir, est d'autant plus importante en cas de trajectoire heurtée, entrecoupée de périodes d'activité et de chômage par exemple.

Par ailleurs, le **trimestre de référence dépend de la date de dépôt de la demande**. Ainsi au mois de juin, un foyer donné peut être éligible au titre de ses revenus perçus en mars-avril-mai, mais il ne le serait pas forcément au titre de ceux perçus

---

<sup>28</sup> Les jeunes de 18 à 25 ans peuvent aussi bénéficier de la PA en propre tout en restant attachés au foyer parental pour d'autres prestations, comme les aides au logement (jusqu'à 21 ans) ou même le RSA.

<sup>29</sup> Pour ce qui est des revenus du patrimoine, seuls les revenus imposables sont pris en compte pour le droit à la prime d'activité. Pour le RSA, s'y ajoutent les revenus du patrimoine non imposables (intérêts de livret A par exemple), ainsi que le patrimoine en lui-même (capitaux placés ou bien immobiliers) s'il n'est pas productif de revenus (voir Annexe 4).

<sup>30</sup> Les allocations logement entrent dans la base ressources du RSA et de la PA, dans la limite d'un forfait : le forfait logement représente 12 % du montant forfaitaire pour une personne seule (en moyenne 66 euros par mois pour le RSA en 2018), 16 % du montant forfaitaire pour un foyer composé de deux personnes (soit 132 euros par mois) et 16,5 % pour un foyer de trois personnes ou plus (163 euros). Le forfait logement s'applique également aux foyers propriétaires de leur logement (sans charge de remboursement) ou logés gratuitement (y compris pour les jeunes logés à titre gratuit chez leurs parents).

en janvier-février-mars, et inversement. Cependant, pour simuler l'éligibilité, il est nécessaire de se référer à des trimestres fixes (voir Annexe 5).

- ⇒ Le choix s'est porté sur les **trimestres calendaires**, avec une année composée de quatre trimestres. Cependant, la simulation du droit pour le premier trimestre de l'année n'est pas estimable, parce que l'ERFS ne dispose pas des revenus du dernier trimestre de l'année précédente<sup>31</sup>. L'analyse est donc restreinte aux deuxième, troisième et quatrième trimestres de l'année<sup>32</sup>. L'éligibilité est ainsi simulée pour avril-mai-juin sur la base des revenus de janvier-février-mars, pour juillet-août-septembre à partir des revenus d'avril-mai-juin, et pour octobre-novembre-décembre d'après les revenus de juillet-août-septembre. Ce choix implique que pour une partie des bénéficiaires, un décalage entre la simulation du droit et le montant réellement versé est inévitable, si le versement du droit correspond à une trimestrialité différente de la trimestrialité calendaire.

#### 1.4 Pour le RSA, un mécanisme de neutralisation des ressources permet de s'adapter aux changements de situation individuelle

Pour les potentiels demandeurs du RSA, la réglementation prévoit un mécanisme de neutralisation des revenus d'activité ou de remplacement perçus pendant la période de référence, c'est-à-dire que ces revenus sont annulés et non pris en compte dans l'étude du droit au RSA s'ils ne sont plus perçus ni compensés par un revenu de substitution : cela concerne notamment des personnes qui perdent leur emploi sans droit aux allocations chômage, ou des chômeurs en fin de droits. Cette perte de revenus peut s'apprécier dès le mois où elle intervient, sans attendre le moment à partir duquel le calcul du droit est réactualisé sur la nouvelle période trimestrielle de référence.

Cependant, il est difficile de prendre en compte les neutralisations de revenus comme le prévoit la réglementation, parce qu'il est difficile d'identifier la temporalité exacte de la perte de revenu (voir Annexe 5 et Partie 3). En 2018, selon les données de la CNAF, 10 % des foyers bénéficiaires du RSA ont bénéficié au moins une fois au cours de l'année d'une neutralisation d'une partie de leurs ressources.

#### 1.5 Les indus et rappels de prestation, même après six mois, sont fréquents

Preuve de la difficulté à saisir la réalité de situations individuelles parfois complexes et souvent changeantes, les montants de RSA et de PA versés par les CAF sur la base des déclarations trimestrielles des allocataires font souvent l'objet d'indus (trop-perçus) ou de rappels (moins-perçus) ultérieurs. En 2018, 25 % des dossiers allocataires PA sont concernés par des indus, 85 % sont concernés par des rappels<sup>33</sup>. Pour le RSA, les taux s'élèvent respectivement à 20 % pour les indus et 55 % pour les rappels.

Dans la plupart des cas, ces indus ou rappels ont lieu dans les premiers mois qui suivent le versement du droit. Dans les fichiers de la CNAF transmis à l'Insee pour être appariés à l'enquête Emploi, les droits sont consolidés avec un recul de six mois : les montants mensuels versés à une date donnée intègrent donc l'essentiel de ces régularisations, réaffectées au trimestre de droit correspondant.

Des indus et rappels six mois après le mois de droit demeurent, et par définition ne peuvent être pris en compte dans les données exhaustives de la CNAF consolidées à six mois, ni donc dans l'ERFS : 8 % des dossiers d'allocataires PA sont concernés par des indus après six mois, 9 % pour les dossiers RSA ; 10 % des dossiers PA sont concernés par des rappels après six mois, 2 % pour le RSA. Toutefois, ces montants peuvent être réaffectés *a posteriori* : une partie des bénéficiaires peuvent ainsi devenir non-allocataires une fois pris en compte les flux d'indus ; à l'inverse une partie des foyers en situation de non-recours peuvent être détectés allocataires en tenant compte des rappels. Néanmoins, ces corrections n'entravent pas fondamentalement la simulation de l'éligibilité (voir point 2.3).

<sup>31</sup> De la même façon, les revenus du 4<sup>e</sup> trimestre de l'année, qui servent à estimer le droit au 1<sup>er</sup> trimestre de l'année suivante, ne sont pas utilisés.

<sup>32</sup> Dans une utilisation classique du modèle de microsimulation Ines, le calcul de l'éligibilité au RSA et à la PA pour un trimestre donné dépend des ressources pour ce même trimestre. Par conséquent, l'éligibilité est calculée toute l'année. Ce n'est pas le cas dans les travaux présentés dans ce *Dossier de la DREES*, où la mesure de l'éligibilité se rapproche davantage des règles d'attribution du droit qui évaluent les ressources perçues les trois mois précédant la demande.

<sup>33</sup> Sur l'année 2017, « environ 60 % des rappels bruts hors contrôles corrigent le droit du mois même ou du mois précédant leur détection. Le plus souvent, ils sont le fait de la réception ou du traitement de la déclaration de ressources après la date de paiement de la prestation. Si l'allocataire ne transmet pas sa déclaration de ressources en temps voulu, la prime d'activité est suspendue. Une fois la déclaration de ressources réceptionnée et traitée, la suspension est levée et le versement est effectué sous forme de rappel brut. Dans environ 20 % des cas, ces rappels bruts correspondent à des ouvertures de droits. » (Chantel, 2018).

## 1.6 Certaines situations sont exclues du droit à la prestation

L'octroi du RSA et de la PA est conditionné à des critères administratifs qui peuvent être en partie appréhendés à partir des données de l'ERFS :

- Des conditions d'âge et d'activité s'appliquent pour le bénéficiaire du RSA et de la PA. Ainsi les jeunes de moins de 25 ans ne sont pas éligibles au RSA, tout comme les étudiants, sauf situations particulières (présence d'enfant(s) à charge, naissance attendue) ; les apprentis ne peuvent bénéficier de la prime d'activité que s'ils perçoivent un revenu minimum chaque mois. Ces conditions sont en grande partie identifiables dans l'enquête.
- Les personnes en congé parental (au sens droit du travail), non éligibles au RSA, sont également repérables (même si ces situations peuvent être sous-déclarées).
- Les personnes en congé sans solde ou en disponibilité ne sont en revanche pas identifiables : elles pourraient être simulées éligibles à tort au RSA.
- La situation des étrangers est difficilement appréciable parce qu'on ne sait pas s'ils remplissent les conditions de séjour : certains d'entre eux pourraient donc aussi être éligibles à tort. Ces situations apparaissent toutefois assez marginales (voir Partie 3).

## 1.7 La microsimulation à partir de l'ERFS prend en compte une grande partie de ces règles d'attribution

La richesse des données de l'ERFS permet de simuler une grande partie des règles d'attribution de ces deux prestations :

- La connaissance des liens familiaux au sein des ménages, de l'âge de chacun des membres et de ses ressources propres permet de définir les foyers sociaux (au sens du RSA et de la PA) avec un risque d'erreur limité – voir Partie 1 et Annexe 2.
- Les ressources annuelles déclarées à l'administration fiscale sont connues précisément, qu'il s'agisse des revenus individuels ou de revenus non individualisables comme les revenus du patrimoine<sup>34</sup>, ainsi que les prestations sociales perçues dans l'année.
- Les prestations sociales et familiales peuvent être attribuées précisément au foyer qui les perçoit, et durant la période de droit effective, grâce à des tables intermédiaires fournies par l'Insee (tables préalables à l'intégration des données sociales dans l'ERFS) [voir Annexe 2]
- Les revenus individuels (d'activité, du chômage, de pensions ou retraites...) peuvent être mensualisés sur l'ensemble de l'année civile sous certaines hypothèses en mobilisant le calendrier mensuel rétrospectif d'activité déclarée, issu de l'enquête Emploi. Ce calendrier recueille le statut principal d'activité des personnes pour chaque mois ayant précédé leur interrogation. Il permet aussi, en repérant les changements de situation d'un mois sur l'autre, de simuler la neutralisation de certains revenus des bases ressources : pour le RSA, ces neutralisations concernent 15 % des foyers éligibles, dont une forte proportion (7 %) devient éligible de ce fait (voir Partie 3).
- Enfin, il est possible de repérer certaines situations particulières n'ouvrant pas droit au RSA ou à la PA, ou rendant la simulation fragile : personnes en congé parental (non éligibles), percevant des pensions d'invalidité (susceptibles de percevoir l'allocation spéciale d'invalidité [ASI] non connue dans l'ERFS), ou encore les personnes en situation de handicap. La simulation peut alors être menée sur un champ légèrement restreint (voir point 1.9).

## 1.8 Toutes les règles d'attribution du droit ne peuvent cependant être parfaitement intégrées

Malgré tous ses atouts, la microsimulation ne peut simuler parfaitement l'ensemble de la législation et des règles d'attribution des droits en vigueur, notamment dans les situations complexes et mouvantes : ainsi, en cas de changement de situation familiale ou d'activité au cours de l'année, engendrant des pertes de revenus susceptibles d'être neutralisés ou, de façon générale, des variations de ressources d'un mois sur l'autre, des hypothèses simplificatrices sont nécessaires.

Les changements de situation familiale dans l'année sont difficilement repérables dans l'ERFS, la composition du ménage n'étant connue qu'au moment de l'enquête, c'est-à-dire au dernier trimestre de l'année<sup>35</sup>. La simulation évalue donc les droits

---

<sup>34</sup> Y compris les revenus non imposables (intérêts de livrets notamment) : les revenus financiers non imposables et les revenus d'assurance-vie sont imputés dans l'ERFS. Cette imputation ne reflète pas de façon exacte le revenu réel tiré de ces produits par les foyers concernés (elle vise à représenter une réalité statistique, au niveau de la population), et pourrait aussi surestimer les montants effectivement perçus par les foyers les plus pauvres, potentiellement éligibles au RSA. Ces revenus ne représentent toutefois qu'une part minime des ressources simulées pour ces foyers. Leur prise en compte ou pas dans la base ressource a très peu d'impact sur le nombre d'éligibles simulés.

<sup>35</sup> L'ERFS peut être appariée avec toutes les vagues de l'enquête Emploi d'une année *N* afin de retrouver une information complémentaire les trimestres précédents sur la situation familiale. Cependant, les données diffusées de l'ERFS n'ont pas permis de réaliser ce traitement, les identifiants de l'enquête Emploi étant différent de ceux de l'ERFS. De surcroît, cette information ne serait disponible toute l'année que pour les personnes interrogées les trimestres précédents.

trimestriels à partir de la situation familiale en fin d'année, même si, dans les faits, celle-ci a pu changer et générer des droits différents en début d'année.

La connaissance imparfaite des revenus infra-annuels s'ajoute à cette difficulté. Le calendrier mensuel d'activité, déclaratif, ne donne en effet qu'un aperçu schématique de l'année écoulée. Seul le statut principal d'activité, tel que déclaré par les personnes interrogées, est connu (en activité salariée, à son compte, au chômage, à la retraite, au foyer, etc.), de sorte qu'une personne ayant travaillé toute l'année se verra attribuer le même montant de salaire chaque mois : par conséquent, la perception de primes exceptionnelles sera lissée sur l'année. Il en va de même pour les personnes se déclarant au chômage, alors que les allocations perçues sont par nature dégressives, allant jusqu'à s'annuler après une certaine durée d'indemnisation. Enfin, le cumul de plusieurs types de revenus sur un même mois (salaire et allocation chômage par exemple) ne peut être appréhendé précisément<sup>36</sup>.

Par ailleurs, comme évoqué plus haut (voir point 1.6), certaines situations particulières ne peuvent être repérées à partir de l'ERFS (personnes en congé sans solde par exemple, ou ne réunissant pas les conditions de séjour ou de durée de résidence sur le territoire) ; ces situations ne semblent cependant concerner qu'une part très limitée des foyers simulés éligibles (voir le cas des étrangers hors Union européenne) [Partie 3 point 1.2].

## 1.9 Le choix du champ d'analyse

Afin de limiter certaines sources d'imprécision de la simulation parmi celles évoquées plus haut, le champ retenu pour produire l'indicateur de non-recours a été réduit par rapport au champ de l'ERFS. Ainsi, nous conduisons nos analyses sur l'ensemble des foyers sociaux :

- résidant en logement ordinaire, en France métropolitaine (champ de l'ERFS) ;
- appartenant à des ménages dont le revenu déclaré et le revenu disponible sont positifs ou nuls ;
- dont la personne de référence<sup>37</sup> n'est pas étudiante et est âgée de moins de 65 ans au cours du trimestre de droit (afin de tenir compte de l'obligation qui incombe aux allocataires du RSA de faire valoir leurs droits à l'allocation de solidarité aux personnes âgées [Aspa]) ;
- ne percevant pas de pensions d'invalidité (afin de tenir compte de l'obligation de faire valoir les droits à l'allocation supplémentaire d'invalidité [Asi]) ;
- dont aucun membre du foyer n'est en situation de handicap<sup>38</sup> (la simulation de l'éligibilité au RSA et à la PA à partir de l'ERFS étant fragile pour cette population).

Au total, 37 378 individus sont retirés chaque trimestre du champ initial de l'ERFS 2018 (qui compte 113 247 individus)<sup>39</sup> afin de se situer sur l'ensemble des foyers sociaux dont la personne de référence (ou son/sa conjoint(e)) est en âge de travailler (hors situation de handicap). En tenant compte des pondérations, le champ d'analyse recouvre 1,26 million de foyers bénéficiaires du RSA en moyenne trimestrielle (soit 91 % du champ de l'ERFS)<sup>40</sup> et 2,72 millions de foyers bénéficiaires de la PA (soit 98 % du champ de l'ERFS).

---

<sup>36</sup> Par ailleurs, les informations du calendrier d'activité ne sont pas toujours renseignées. Des traitements complémentaires sont réalisés à l'aide du modèle de microsimulation Ines pour compléter les informations manquantes à partir d'autres réponses dans l'enquête.

<sup>37</sup> La notion de personne de référence n'est pas identique à celle utilisée par l'ERFS (homme le plus âgé, en donnant priorité à l'actif le plus âgé). Le critère de désignation de la personne de référence du foyer suit les procédures suivantes, dans le cas où le foyer est composé de plusieurs personnes : on désigne la personne la **plus âgée** ; si plusieurs personnes du foyer ont le même âge, on désigne parmi ces personnes **la femme** ; après tous ces critères, s'il reste des femmes ayant le même âge dans le foyer, alors on sélectionne **aléatoirement** la personne de référence du foyer.

<sup>38</sup> Les personnes en situation de handicap sont repérées dans l'ERFS à travers leur déclaration d'impôt sur le revenu, certains montants donnant droit à des avantages fiscaux en cas de handicap, ou quand l'un des membres du foyer est allocataire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). La population ainsi repérée diffère légèrement de celle bénéficiant officiellement d'une reconnaissance de handicap par les maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH).

<sup>39</sup> 83 % des individus retirés du champ le sont à cause du critère d'âge de la personne de référence du foyer ; 7 % des individus retirés le sont quand ils appartiennent à un ménage percevant une pension d'invalidité ; 7 % quand leur foyer social est composé de personnes en situation de handicap ; 2 % à cause du statut d'activité de la personne de référence du foyer (étudiant) ; 1 % quand ils appartiennent à un ménage ayant un revenu disponible ou déclaré négatif.

<sup>40</sup> Ce sous-champ représente les trois quarts des foyers bénéficiaires du RSA en France, en tenant compte de ceux qui ne vivent pas dans des logements ordinaires ou qui résident dans les départements d'outre-mer. Il est possible les foyers qui entrent dans le champ non couvert par l'analyse connaissent des situations de non-recours spécifiques, non mesurables dans le cadre de ce dossier.

## 2 Une illustration des difficultés méthodologiques rencontrées : la présence de recourants non éligibles

Comme illustration des difficultés à saisir avec précision l'ensemble des situations, la simulation aboutit à considérer comme non éligible une proportion significative de bénéficiaires, du RSA et surtout de la PA. Ce phénomène, inhérent à de nombreux travaux sur le non-recours et indicateur de la qualité de la simulation, fait ici l'objet d'une attention particulière, afin d'en saisir les principaux ressorts. Son importance amène à reporter, dans des travaux ultérieurs, l'estimation d'un taux de non-recours à la PA, dans l'attente d'une analyse plus approfondie des variations infra-annuelles de revenus.

### 2.1 Un phénomène inévitable : de tels cas existaient déjà dans l'enquête spécifique sur le non-recours au RSA menée fin 2010

Dans l'enquête spécifique sur le non-recours menée en 2010-2011, par la Dares, auprès de personnes potentiellement éligibles au RSA (au dernier trimestre de 2010)<sup>41</sup>, 9 % des recourants au RSA socle seul, 20 % des recourants au RSA activité seul, et 13 % des recourants au RSA socle et activité étaient théoriquement non éligibles (tableau 3). Ainsi, 10 % de l'ensemble des bénéficiaires au RSA socle et 18 % des bénéficiaires au RSA activité n'étaient pas simulés éligibles d'après l'enquête, ce qui montre la difficulté à simuler parfaitement l'éligibilité malgré une enquête dédiée à mesurer le phénomène du non-recours.

**Tableau 3** Répartition des recourants au RSA au quatrième trimestre 2010 selon le résultat de la simulation de l'éligibilité dans l'enquête quantitative sur le RSA 2010-2011

	Ensemble des recourants (en milliers)	dont recourants non éligibles	
		en milliers	en %
RSA socle seul	727	63	9 %
RSA activité seul	429	87	20 %
RSA socle + activité	260	34	13 %

**Lecture** > Fin 2010, parmi les 727 000 recourants au RSA socle seul, 63 000 n'ont pas été simulés comme éligibles à la suite du test d'éligibilité, soit 9 % d'entre eux.

**Champ** > France métropolitaine, logement ordinaire.

**Source** > Enquête quantitative sur le RSA, 2011, Dares – première phase enquête téléphonique ; Calcul des auteur(trice)s.

Les raisons avancées dans l'analyse sont diverses (Domingo, Pucci, 2011) : des erreurs possibles de déclaration de la personne sur la perception de prestations au moment de l'enquête, une situation de régularisation (rappel) liée à un droit antérieur, ou alors des approximations du test d'éligibilité. En effet, même avec une enquête dédiée au RSA, des simplifications ont dû être apportées au questionnaire permettant d'estimer le droit, empêchant d'appréhender certaines situations (pas d'application des mécanismes de neutralisation ou cumul intégral<sup>42</sup> par exemple, ou une prise en compte simplifiée des indemnités journalières de sécurité sociale, des primes exceptionnelles ou encore du forfait logement). Par ailleurs, le trimestre de référence retenu dans l'enquête n'était pas forcément le même que le trimestre effectif de versement de la prestation.

Par rapport à cette enquête, les situations d'indus et rappels (réaffectés au trimestre de droit correspondant) sont mieux prises en compte dans l'ERFS, plus encore si l'on y intègre ceux versés après six mois (voir point 1.5). Par ailleurs, l'ERFS offre une connaissance très précise des revenus annuels du foyer, observés à partir des déclarations fiscales ou sociales, mais elle capte sans doute moins bien la situation familiale et financière précise du foyer au moment du calcul du droit.

<sup>41</sup> L'enquête, menée dans le cadre des travaux du comité d'évaluation du RSA, s'est déroulée en deux phases. La première a été réalisée fin 2010, au téléphone, auprès de 15 000 foyers sélectionnés à partir de leur déclaration fiscale comme ayant des revenus faibles en 2008. Cette enquête quantitative a été spécifiquement conçue pour reproduire un test d'éligibilité au RSA, dans l'esprit des simulateurs de droits mis en ligne par la CNAF. Elle permet ainsi de confronter l'éligibilité théorique à la prestation, sur la base de ce test, et sa perception effective, d'après les déclarations des personnes interrogées. La seconde phase de l'enquête, qualitative, a été menée en face-à-face début 2011 auprès de 3 300 personnes tirées parmi les répondants de la première phase repérés comme théoriquement éligibles au RSA. Voir ["Les non-recourants au RSA", l'e-ssentiel n°124, juillet 2012, CNAF et l'annexe 1 du rapport final du comité national d'évaluation du RSA, décembre 2011.](#)

<sup>42</sup> Le mécanisme de « cumul intégral » a depuis été remplacé par un système plus simple de versement fixe du RSA sur les trois mois du trimestre de droit, quelle que soit l'évolution de la situation de l'allocataire au cours de ce trimestre (sauf neutralisations éventuelles en cas de perte de certains revenus).

## 2.2 Le « beta error » : un indicateur de la qualité de la simulation

Dans la littérature académique, les recourants simulés non éligibles (R.NE) sont rapportés à l'ensemble des recourants, qu'ils soient éligibles (R.E) ou non (R.NE), pour mesurer le taux de « beta error », ou d'erreur de second ordre<sup>43</sup> :

$$\beta_{error} = \frac{R.NE}{R.E + R.NE}$$

Quantifier cette erreur permet aux analystes de fournir une indication sur la qualité de la simulation : si cet indicateur est élevé, la simulation peut s'avérer fragile.

Dans les études étrangères, les auteur(trice)s ne font pas systématiquement le choix de présenter cet indicateur et la plupart du temps, le nombre de recourants non éligibles n'est pas mentionné. Néanmoins, dans la principale étude belge sur le non-recours à l'équivalent du RSA (Bouckaert, Schokkaert, 2009), le beta error concerne 11 % des recourants. Dans l'étude d'Har-nish (2019) pour l'équivalent allemand du RSA de 2005 à 2014, le beta error oscille entre 15 et 20 %. A contrario, les productions annuelles de mesure du non-recours aux principales prestations de solidarité britanniques ne donnent aucune information sur l'erreur de simulation (voir le *Dossier de la DREES Quantifier le non-recours en Europe*, à paraître)

## 2.3 Une proportion limitée d'erreurs pour le RSA, plus importante pour la PA

La microsimulation réalisée à partir de l'ERFS 2018 est assortie d'un « beta error » plus élevé que l'enquête spécifique de 2010-2011, mais qui pour le RSA reste relativement limité (tableau 4) : parmi les foyers bénéficiaires du RSA un trimestre donné, **17 % sont simulés non éligibles** (12 % en masse financière). Parmi les foyers bénéficiaires de la PA en revanche, près de **40 % en moyenne sont non éligibles** (27 % en masse financière).

**Tableau 4** Proportion de foyers non éligibles parmi les recourants au RSA et à la PA en 2018 (beta error)

	RSA				PA			
	Nombre (en millions)		Masse financière (en milliards)		Nombre (en millions)		Masse financière (en milliards)	
	Recourant	Beta error	Recourant	Beta error	Recourant	Beta error	Recourant	Beta error
T2	1,27	18 %	1,70	12 %	2,64	40 %	1,15	28 %
T3	1,26	17 %	1,69	11 %	2,67	38 %	1,16	26 %
T4	1,25	17 %	1,71	13 %	2,84	39 %	1,25	26 %
<b>Moyenne</b>	<b>1,26</b>	<b>17 %</b>	<b>1,70</b>	<b>12 %</b>	<b>2,72</b>	<b>39 %</b>	<b>1,19</b>	<b>27 %</b>

Note > Beta Erreur =  $\frac{RNE}{RE+RNE}$

Lecture > Au deuxième trimestre 2018, 1,27 million de foyers étaient recourants au RSA, dont 18 % étaient simulés non éligibles à l'issue du test d'éligibilité.

Champ > France métropolitaine, logements ordinaires ; Hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap. Indus et rappels de droits de plus de 6 mois pris en compte.

Source > EFRS 2018 – Simulation éligibilité Inès figé 2018.

Ces proportions de non-éligibles parmi les recourants au RSA et à la PA tiennent compte des montants d'indus et de rappels de plus de six mois, réaffectés au trimestre de droit auquel ils se rapportent. La prise en compte des indus qui annulent le droit permet de réduire le nombre de recourants non éligibles<sup>44</sup>. Toutefois, cette affectation tend à abaisser la part des non éligibles parmi les recourants de façon très marginale. Ainsi pour le RSA, le nombre de recourants non éligibles est réduit d'environ 2 %, et leur poids dans l'ensemble des recourants s'en trouve abaissé de moins de 0,3 point de pourcentage. Pour la PA, l'impact est quasiment nul.

<sup>43</sup> Tandis que la proportion de non-recourants parmi les éligibles serait qualifiée d'erreur de premier ordre.

<sup>44</sup> Pour un mois de droit donné, la reprise d'indus est en effet susceptible de réduire le nombre de recourants non éligibles (si l'indu concerne la totalité de la prestation), tandis que les rappels sont susceptibles d'augmenter le nombre de recourants éligibles. Tenir compte de ces corrections de droit a été rendu possible grâce à un enrichissement original de l'ERFS à partir de données issues du système d'information de la CNAF : les tables indus (FIIC) et rappels (FRIC). Ces deux tables mensuelles peuvent être appariées sur les numéros de dossier allocataire, ce qui permet d'identifier la chronique des indus et rappels. Pour chaque indu/rappel, on connaît la temporalité du droit à laquelle est associé le contrôle. Par exemple, un montant d'indu pour l'individu Y détecté en mai 2018 pour le droit PA versée entre décembre 2017 et février 2018. Nous utilisons donc ces informations pour déterminer pour chaque mois de l'année 2018 tous les indus et rappels détectés six mois et plus après un droit versé, jusqu'à décembre 2020 (dernière donnée disponible). À partir de ces informations, nous calculons l'**indu net** qui est la différence entre un montant d'indu et un montant de rappel pour chaque dossier, un mois donné (un indu net positif signale un total d'indu supérieur aux rappels ; un indu net négatif signale un rappel de droit). Puis on corrige les mois de droit de cet indu net. Si ce droit mensuel est en dessous du seuil de versement (6 euros pour le RSA et 15 euros pour la PA), alors l'allocataire devient non recourant le mois concerné. À l'inverse, si on n'observait pas de montant versable de droit mais qu'après correction ce montant devient positif, alors le foyer devient recourant.

## 2.4 La moitié des recourants non éligibles au RSA concernés par une divergence de situation familiale entre l'ERFS et les données de la CNAF, ou par des imputations de revenus réalisées dans l'ERFS

Les imputations de revenus ou de montants de prestations dans l'ERFS (à la suite des défauts d'appariement avec les sources fiscales ou sociales), ainsi que les divergences de situation familiale par rapport aux données exhaustives de la CNAF, sont susceptibles de générer des recourants non éligibles (ainsi que de faux éligibles, non recourants). En effet, la situation prise en compte pour simuler l'éligibilité diffère alors potentiellement de la situation connue des CAF pour calculer le droit (encadré 1).

De fait, ces situations concernent 51 % des recourants non éligibles au RSA (tableau 5), contre seulement 17 % des recourants éligibles : 33 % sont concernés par des divergences sur la situation familiale (dont 19 % sont concernés par des divergences de situation conjugale [sans imputation de revenus] ; 6 % sont concernés par des divergences de situation conjugale [avec imputation de revenus] ; 6 % sont concernés par des divergences sur le nombre d'enfants seulement [sans imputation de revenus] ; 2 % sont concernés par des divergences sur le nombre d'enfants seulement [avec imputation de revenus]), 12 % sont concernés par des imputations de revenus d'activité ou de remplacement<sup>45</sup> sans écart de situation familiale et 6 % par des imputations sur le RSA (et éventuellement d'autres prestations).

**Tableau 5 Pistes d'explication de l'erreur de simulation (beta error) pour le RSA (en %)**

	Recourants non éligibles		Recourants éligibles	
	Nombre (en milliers)	Masse financière (en millions d'euros)	Nombre (en milliers)	Masse financière (en millions d'euros)
Ensemble des recourants (moyenne trimestrielle)	218	206	1044	1492
<i>Dont :</i>				
<i>non-correspondance de situation conjugale entre ERFS et FR6, sans imputation de revenus</i>	19 %	26 %	3 %	3 %
<i>non-correspondance de situation conjugale entre ERFS et FR6, avec imputation de revenus</i>	6 %	7 %	1 %	1 %
<i>non-correspondance du nombre d'enfants (sans écart de situation conjugale), sans imputation de revenus</i>	6 %	6 %	6 %	6 %
<i>non-correspondance du nombre d'enfants (sans écart de situation conjugale), avec imputation de revenus</i>	2 %	3 %	1 %	1 %
<i>imputation de revenus d'activité ou de remplacement dans l'ERFS (hors non-correspondance de situation familiale)</i>	12 %	14 %	5 %	4 %
<i>imputations de RSA (et éventuellement d'autres prestations) dans l'ERFS</i>	6 %	5 %	2 %	2 %
<b>Total « expliqué »</b>	<b>51 %</b>	<b>60 %</b>	<b>17 %</b>	<b>17 %</b>

**Lecture** > En moyenne, en 2018, parmi les 218 000 foyers recourants au RSA simulés non éligibles, 51 % pouvaient s'expliquer tant par des non-correspondances de situation familiale que par des imputations de revenus et de prestations. En moyenne, en 2018, les non-correspondances de situation conjugale entre l'ERFS et FR6 (sans imputation de revenus) représentent 17 % des recourants non éligibles.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap. Indus et rappels de droits de plus de six mois pris en compte.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

En écartant les situations de divergences de situation familiale ou d'imputation de ressources du champ de l'analyse, la proportion de non éligibles parmi les bénéficiaires du RSA tomberait alors à 11 % (6 % en masse financière) [tableau 5b].

<sup>45</sup> Il existe également des imputations de revenus du patrimoine dans l'ERFS (pour les revenus de livrets non imposables, l'assurance-vie ou des revenus de produits soumis à prélèvement libératoire). En tenir compte ou pas a cependant peu d'impact sur l'éligibilité et sur les droits simulés, que ce soit pour le RSA ou pour la PA.

**Tableau 5b** Part des recourants non éligibles au RSA (beta error) avec ou sans imputations et écarts de situations familiales

	Nombre (en milliers)	Masse financière (en millions d'euros)
Ensemble des recourants	1 262	1 698
<b>dont proportion de non-éligibles</b>	<b>17 %</b>	<b>12 %</b>
Ensemble des recourants hors imputations et écarts de situation familiale	977	1315
<b>dont proportion de non-éligibles</b>	<b>11 %</b>	<b>6 %</b>

**Lecture** > En moyenne, en 2018, la proportion de recourants RSA non éligibles se situe à 17 %. En écartant les imputations de ressources et les écarts de situation familiale parmi l'ensemble des recourants, le beta error atteint 11 %.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap. Indus et rappels de droits de plus de six mois pris en compte.

**Source** > ERF5 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

### Encadré 1 Des facteurs explicatifs de la présence de recourants non éligibles

**Les écarts de situation familiale** (situation conjugale ou nombre d'enfants à charge) peuvent s'expliquer par des décalages temporels (dans l'ERFS, la situation familiale est celle de l'interrogation au quatrième trimestre, alors que dans les données de la CNAF on identifie la dernière situation connue au trimestre de droit<sup>46</sup>), par la reconstruction des foyers au sein des ménages dans l'ERFS, qui suppose parfois certaines hypothèses (dont principalement le choix d'exclure ou pas une personne à charge selon la situation la plus avantageuse pour le ménage dans la simulation du droit) ou simplement par des déclarations différentes à l'enquête Emploi et aux CAF.

Parmi les foyers bénéficiaires du RSA un trimestre donné, les divergences de situation familiale concernent en moyenne 33 % des non-éligibles, contre 10 % des éligibles. Au quatrième trimestre, elles concernent 30 % des non-éligibles et 6 % des éligibles. Au vu de la relative stabilité de cette proportion au fil des trimestres, le décalage de temporalité entre la situation familiale indiquée dans l'ERFS (correspondant à celle déclarée au T4) et la situation familiale connue des CAF pour des trimestres de droit antérieurs n'apparaît pas comme la piste principale pour expliquer ces divergences.

**Les imputations de montants de RSA**, réalisées par l'Insee lors de la production de l'ERFS pour rattraper les défauts d'appariement avec les données sociales (voir Partie 1), concernent chaque trimestre 6 % des foyers recourants, mais non éligibles, contre seulement 2 % des foyers bénéficiaires éligibles. La méthode d'imputation, qui ne prend que partiellement en compte les revenus perçus, explique ce résultat (se référer au bilan annuel de production de l'ERFS). La PA peut faire l'objet d'imputations dans l'ERFS en fonction des taux de couverture à l'issue de l'appariement. Ce n'est toutefois pas systématiquement le cas : de telles imputations ne se sont pas avérées nécessaires pour l'ERFS 2018.

**Les imputations d'autres prestations sociales** (prestations familiales, allocations logement, allocation aux adultes handicapés) concernent de la même façon des foyers non appariés avec la source sociale, qui déclarent avoir perçu une telle prestation dans l'enquête Emploi lorsqu'une question est disponible, en mobilisant d'autres informations sinon. Ces foyers n'étant pas trouvés dans la source sociale, ils ne peuvent être recourants au RSA que si des montants de RSA ont également été imputés. De fait, ces situations ne concernent que 2 % des recourants non éligibles, à comparer au 1 % au sein des recourants éligibles.

**Les imputations de revenus d'activité ou de remplacement**<sup>47</sup> sont réalisées pour les allocataires absents de la source fiscale, mais retrouvés dans les sources sociales (2 % de l'échantillon de l'ERFS), ou pour des individus qui ne sont retrouvés ni dans la source fiscale, ni dans les sources sociales, mais qui font partie d'un ménage dont les autres membres ont été retrouvés (1,9 %). Dans le premier cas, les revenus sont récupérés directement des données sociales : il peut s'agir de revenus contemporains pour les allocataires du RSA ou de la PA toute l'année (le droit est alors théoriquement bien simulé) ou alors, pour les allocataires se trouvant dans une autre situation, des revenus de l'année  $n-2$  vieillissent de deux ans : le risque d'erreur, dans le sens d'une surestimation ou d'une sous-estimation des revenus contemporains, est alors plus grand. Dans le second cas, lorsque la personne n'est pas retrouvée dans la source sociale, ses revenus sont imputés *via* des méthodes économétriques, en fonction de ses caractéristiques individuelles : les montants individuels imputés ont peu de chance de correspondre à la situation réelle, même s'ils sont proches en moyenne.

Les imputations de revenus d'activité ou de remplacement concernent en moyenne 20 % des recourants non éligibles au RSA (dont 8 % sont également concernés par des écarts de situation familiale), contre 6 % des recourants éligibles.

<sup>46</sup> Il s'agit de la situation familiale ayant servi à l'étude du droit, renseignée dans le dossier allocataire. Cette information a pu être obtenue en mobilisant des données supplémentaires du fichier FR6.

<sup>47</sup> Les imputations de revenus d'activité et de remplacement sont directement identifiables au niveau individuel dans les données diffusées par l'Insee. Dans la production de l'ERFS, les revenus du patrimoine font également l'objet d'imputation. Simuler avec ou sans les revenus du patrimoine imputés a très peu d'impact sur l'éligibilité au RSA ou à la PA.

## 2.5 Pour la PA, les divergences de situations familiales et les imputations de ressources n'expliquent qu'une faible proportion des erreurs de simulation

Parmi les foyers bénéficiaires de la prime d'activité un trimestre donné alors qu'ils sont simulés non éligibles, 23 % sont concernés par une divergence de situation familiale entre l'ERFS et les données administratives CNAF (dont 12 % sont concernés par des non-correspondances de situation conjugale [sans imputation de revenu] ; 1 % sont concernés par des non-correspondances de situation conjugale [avec imputation de revenu] ; 8 % sont concernés par des divergences sur le nombre d'enfants seulement [sans imputation de revenu] ; 2 % sont concernés par des divergences sur le nombre d'enfants seulement [avec imputation de revenu], et 7 % par des imputations de revenus<sup>48</sup> sans écart sur la situation familiale). **Au total, 30 % sont concernés par au moins une de ces situations, contre 20 % des bénéficiaires éligibles (37 % contre 20 % en masse financière)** [tableau 6].

**Tableau 6** Pistes d'explication de l'erreur de simulation (beta error) pour la PA (en %)

	Recourants non éligibles		Recourants éligibles	
	Nombre (en milliers)	Masse financière (en millions d'euros)	Nombre (en milliers)	Masse financière (en millions d'euros)
Ensemble des recourants (en moyenne trimestrielle)	1054	315	1664	872
Dont :				
<i>non-correspondance de situation conjugale entre ERFS et FR6, sans imputation de revenus</i>	12 %	15 %	2 %	2 %
<i>non-correspondance de situation conjugale entre ERFS et FR6, avec imputation de revenus</i>	1 %	1 %	1 %	1 %
<i>non-correspondance du nombre d'enfants (sans écart de situation conjugale), sans imputation de revenus</i>	8 %	10 %	8 %	8 %
<i>non-correspondance du nombre d'enfants (sans écart de situation conjugale), avec imputation de revenus</i>	2 %	3 %	1 %	1 %
<i>imputation de revenus d'activité ou de remplacement dans l'ERFS (hors non-correspondance de situation familiale)</i>	7 %	8 %	8 %	8 %
<b>Total « expliqué »</b>	<b>30 %</b>	<b>37 %</b>	<b>20 %</b>	<b>20 %</b>

**Lecture** > En moyenne, en 2018, parmi les 1,05 million de foyers recourants à la PA simulés non éligibles, 30 % pouvaient s'expliquer tant par des non-correspondances de situation familiale que par des imputations de revenus et de prestations. En moyenne, en 2018, les non-correspondances de situation conjugale entre l'ERFS et FR6 (sans imputation de revenus) représentent 20 % des recourants non éligibles.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap. Indus et rappels de droits de plus de six mois pris en compte.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Inès figé 2018.

<sup>48</sup> La PA peut faire l'objet d'imputations dans l'ERFS en fonction des taux de couverture à l'issue de l'appariement. Ce n'est toutefois pas systématiquement le cas : de telles imputations ne se sont pas avérées nécessaires pour l'ERFS 2018.

Les trois quarts des recourants non éligibles à la PA ne sont donc reliés ni à des écarts de situation familiale, ni à des imputations de revenus. **En enlevant ces situations du champ d'analyse, la proportion de non-éligibles parmi les bénéficiaires reste particulièrement élevée, égale à 36 % (22 % en masse financière) [tableau 6b].**

**Tableau 6b** Part des recourants non éligibles à la PA (beta error) avec ou sans imputations et écarts de situations familiales

	Nombre (en milliers)	Masse financière (en millions d'euros)
Ensemble des recourants	2 719	1 187
<b>dont proportion de non-éligibles</b>	<b>39 %</b>	<b>27 %</b>
Ensemble des recourants hors imputations et écarts de situation familiale	2 061	892
<b>dont proportion de non-éligibles</b>	<b>36 %</b>	<b>22 %</b>

**Lecture** > En moyenne, en 2018, la proportion de recourants PA non éligibles se situe à 39 %. En écartant les imputations de ressources et les écarts de situation familiale parmi l'ensemble des recourant, le beta error atteint 36 %.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; Hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap. Indus et rappels de droits de plus de 6 mois pris en compte.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Inès figé 2018.

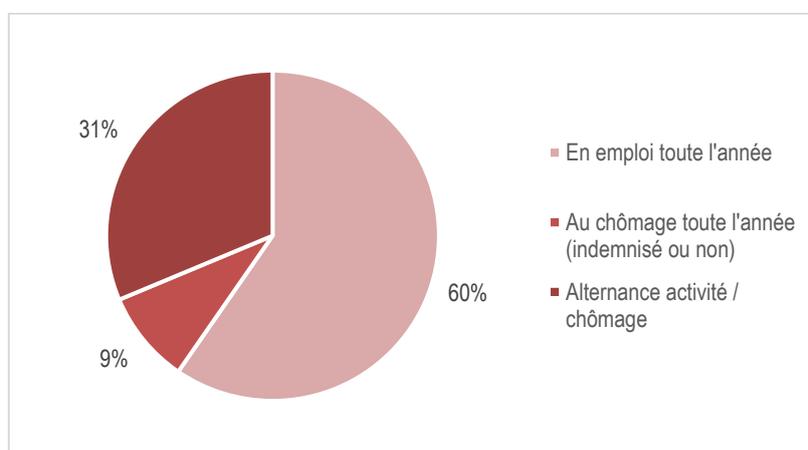
## 2.6 Une meilleure connaissance des variations infra-annuelles de revenus semble indispensable pour améliorer la simulation de l'éligibilité et consolider la mesure du non-recours, notamment à la PA

Une fois écartées les divergences de situation familiale et l'existence d'imputations dans l'ERFS, la principale explication de la présence de recourants non éligibles serait une **mauvaise prise en compte de la variabilité infra-annuelle des ressources du foyer social**. En effet, l'ERFS ne contient que des agrégats annuels de revenus, les revenus mensuels ou trimestriels étant répartis en fonction des réponses au questionnaire du calendrier rétrospectif d'activité de l'enquête Emploi.

Cette explication joue davantage pour la PA que pour le RSA, étant donné que les foyers susceptibles de bénéficier de la prime ont tous par définition perçu des revenus d'activité à un moment de l'année ; à l'inverse, une grande partie des potentiels bénéficiaires du RSA n'a perçu aucun revenu d'activité ni de remplacement dans l'année, ce qui limite les risques d'erreur liés à la trimestrialisation (ou à la mensualisation) de ces revenus.

De fait, parmi les 75 % de foyers recourants non éligibles à la PA qui ne sont concernés par aucune des pistes explicatives évoquées au point précédent (tableau 6), la personne de référence est dans six cas sur dix en emploi toute l'année, et dans trois cas sur dix elle connaît des situations d'alternance entre activité et chômage (graphique 4) : la façon dont leurs revenus se répartissent dans l'année a donc potentiellement un effet majeur sur leur droit à prestation.

**Graphique 4** Activité annuelle des personnes de référence des foyers recourants à la PA simulés inéligibles



**Lecture** > En 2018, 60 % des personnes de référence des foyers recourants à la PA simulés non éligibles sont en emploi toute l'année, 9 % sont au chômage mais une autre personne du foyer peut être en emploi.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF. Hors divergences de situation familiale entre ERFS et données exhaustives de la CNAF et hors imputations de revenus ou prestations.

**Source** > EFRS 2018 – Simulation éligibilité Ines figé 2018.

Afin d'approfondir cette piste, des explorations sont d'ores et déjà mises en œuvre au sein de la DREES pour mieux mesurer l'impact de la variabilité des droits dans l'année, en mobilisant les informations mensuelles contenues dans les fichiers statistiques de la CNAF (FR6) :

- la comparaison entre les revenus ayant servi au calcul du droit et ceux mensualisés dans la simulation permettrait d'évaluer l'impact de cette mensualisation « simulée » ;
- la prise en compte de la période de référence réelle plutôt que des trimestres calendaires pour le calcul du droit permettrait également d'affiner la temporalité du droit.

Néanmoins, ces premières investigations ne sont menées que sur les seuls foyers bénéficiaires de prestations CAF appariés avec l'ERFS.

Pour dépasser cette limite, la mobilisation du dispositif de ressources mensuelles (DRM), piloté par la direction de la sécurité sociale (DSS) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), est envisagée afin de mieux simuler l'éligibilité pour l'ensemble des foyers ERFS.

Dans l'attente des résultats de ces approfondissements, **le taux élevé d'erreurs de simulation attaché à la prime d'activité, et une explication trop partielle de ce phénomène, amènent à ne pas proposer d'estimation de taux de non-recours à la PA. Seule une mesure du non-recours au RSA sera donc présentée dans la Partie 3.**

## ■ PARTIE 3 : CALCULER UN TAUX DE RECOURS EN RAPPROCHANT RECOURANTS ET ÉLIGIBLES, MÊME TOUS DEUX ISSUS DE L'ERFS, NE VA PAS DE SOI

Calculer un taux de non-recours suppose de mettre en regard foyers éligibles et foyers recourants, mesurés de façon cohérente. Les travaux de mesure du recours et de l'éligibilité menés dans les Parties 1 et 2 l'ont été dans ce sens :

- avec l'ERFS, il est possible de simuler l'éligibilité et d'observer le recours sur un même échantillon de personnes, et dans une même temporalité. Les éventuels décalages temporels entre période de mesure de l'éligibilité et période d'observation du recours sont réduits par l'affectation des indus et rappels, y compris après 6 mois, au trimestre réel du droit ;
- le champ de l'analyse a été restreint aux foyers dont on estime pouvoir simuler correctement l'éligibilité (population d'âge actif, hors situations particulières pour lesquelles il manque des éléments d'appréciation) ;
- les possibles biais de représentativité de l'ERFS concernent *a priori* les recourants comme les éligibles, sans forcément affecter la cohérence entre ces deux populations (voir *supra*). L'analyse de ce biais montre que le défaut de représentativité des foyers à revenus nuls n'impacterait pas fortement l'estimation des taux de non-recours.

Néanmoins, la simulation de l'éligibilité s'appuie sur des hypothèses. Elle est donc forcément imparfaite, ce que traduit pour partie la présence de recourants non éligibles. Décider de la façon de prendre en compte ces foyers, en étudiant les raisons de leur présence, s'impose comme préalable à la proposition d'une méthode de calcul d'un taux de non-recours (voir point 1). L'hypothèse privilégiée, après traitement des divergences de situations conjugales entre l'ERFS et la source sociale, est que les non-éligibles à tort sont en nombre comparable aux éligibles à tort. **Le choix retenu pour le calcul d'un taux de non-recours est alors de rapporter le nombre total de recourants observés (y compris les non-éligibles) au nombre total d'éligibles simulés.** Pour la prime d'activité, l'importance des recourants non éligibles est symptomatique de la fragilité de la simulation et de la difficulté à rendre compte de façon suffisamment précise des variations infra-annuelles de revenus à partir de l'ERFS. Des investigations supplémentaires, mobilisant d'autres sources, sont nécessaires pour consolider la simulation. **Ainsi les résultats présentés portent exclusivement sur le RSA.**

Le taux de non-recours au RSA s'élèverait ainsi à 34 % en moyenne chaque trimestre et, de façon plus pérenne au cours de l'année, à 20 % (voir point 2). Deux pistes sont étudiées pour tester la sensibilité de l'estimation (voir point 3). Dans un premier temps, nous analysons le défaut de représentativité de l'ERFS en intégrant de manière *ad hoc* davantage de foyers à bas revenus. Dans un deuxième temps, nous testons l'effet d'une variation du montant forfaitaire du RSA de façon à appréhender la sensibilité des indicateurs de non-recours pour les foyers proches du seuil de l'éligibilité en termes de ressources.

### 1 Comment prendre en compte les recourants non éligibles ?

En dehors de cas où les montants de RSA ont été imputés, l'observation du recours correspond à la situation de droit des bénéficiaires au regard des organismes sociaux (CAF ou MSA). La présence de recourants non éligibles renvoie donc à la mesure de l'éligibilité.

Pour une part, il peut s'agir de foyers objectivement non éligibles au regard de leur situation décrite dans l'ERFS. Le bénéfice de la prestation peut alors résulter, soit de décalages temporels (personnes éligibles en début d'année, mais qui ne le sont plus à la date de l'enquête, par exemple à la suite d'une mise en couple), soit d'une déclaration de situation (notamment familiale) aux organismes sociaux ne correspondant pas à la « réalité » de l'ERFS. S'agissant de refléter des comportements de non-recours au regard d'une population éligible, ces situations devraient idéalement être retirées du champ.

Pour une autre part, la non-éligibilité résulterait simplement d'une erreur de simulation : ces foyers auraient été simulés comme éligibles avec une mesure parfaite, mais ils ont été simulés non éligibles en raison d'approximations dans la mesure de l'éligibilité. Des imputations de ressources dans l'ERFS par exemple, ou une trimestrialisation imparfaite des revenus, peuvent conduire à cela. La question est alors de savoir si ces « faux » non éligibles (recourants ou non) sont compensés par un nombre équivalent de « faux éligibles » (de facto non recourants).

En dehors des écarts de situations conjugales, les autres facteurs conduisant à la présence de recourants non éligibles ne font pas apparaître de biais systématiques tendant à surestimer ou à sous-estimer la mesure de l'éligibilité. Ce résultat conduit à rapporter l'ensemble des recourants aux éligibles sur un champ restreint.

## 1.1 Le cas des écarts de situation familiale entre ERFS et données administratives CNAF

Des écarts de situation familiale s'observent entre les informations contenues dans l'ERFS et celles de la CNAF : ces différences peuvent concerner la situation conjugale et/ou le nombre d'enfants.

Parmi les foyers bénéficiaires du RSA, les écarts de situation conjugale concernent essentiellement **des personnes observées en couple dans l'ERFS mais déclarées sans conjoint dans les données exhaustives de la CNAF** utilisées pour le calcul du droit<sup>49</sup>. Comme déjà évoqué, ces écarts peuvent résulter en partie de mises en couple entre la date d'observation dans les données exhaustives de la CNAF et la date de l'enquête, ou de déclarations différentes aux CAF et à l'enquête Emploi, pour toute autre raison. Ils concernent plus du quart des recourants simulés comme non éligibles au RSA, contre seulement 4 % des recourants éligibles (tableau 7). Les cas inverses (personnes seules dans l'ERFS et en couple dans les données exhaustives de la CNAF) sont quasi inexistantes<sup>50</sup>.

Au regard de la situation observée dans l'ERFS, qui prévaut pour la simulation de l'éligibilité, on peut considérer que les personnes en couple, mais considérées comme seules pour l'attribution du RSA et bénéficiaires de ce fait, ne devraient pas l'être. Il paraît alors légitime de les écarter du champ, sous peine de surestimer les situations de recours (au regard des situations d'éligibilité).

**Plus généralement, on propose d'exclure du champ du calcul l'ensemble des foyers bénéficiaires du RSA pour lesquels une divergence de situation conjugale entre l'ERFS et les données de la CNAF est observée.** La proportion de non-éligibles parmi les bénéficiaires (beta error) s'en trouve ainsi réduite, de 17 % en incluant les cas de divergences de situation conjugale à 14 % en les excluant<sup>51</sup>.

**Tableau 7** Écarts de situation familiale entre l'ERFS et données exhaustives de la CNAF pour les foyers bénéficiaires du RSA en 2018

	Recourants non éligibles			Recourants éligibles		
	T2	T3	T4	T2	T3	T4
<b>Nombre de foyers ERFS (en milliers)</b>	<b>230</b>	<b>210</b>	<b>220</b>	<b>1040</b>	<b>1050</b>	<b>1040</b>
<b>dont non-correspondances de situation conjugale</b>	<b>27 %</b>	<b>29 %</b>	<b>25 %</b>	<b>4 %</b>	<b>4 %</b>	<b>4 %</b>
<i>Couple ERFS vs personne seule CNAF</i>	26 %	29 %	25 %	4 %	3 %	4 %
<i>Personne seule ERFS vs couple CNAF</i>	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %
<b>dont non-correspondances sur nombre d'enfants uniquement</b>	<b>8 %</b>	<b>7 %</b>	<b>9 %</b>	<b>7 %</b>	<b>6 %</b>	<b>6 %</b>
<i>(nombre d'enfants ERFS &gt; CNAF)</i>	4 %	3 %	4 %	5 %	4 %	4 %
<i>(nombre d'enfants ERFS &lt; CNAF)</i>	4 %	4 %	5 %	2 %	2 %	2 %
<b>Ensemble des non-correspondances de situation familiale</b>	<b>35 %</b>	<b>36 %</b>	<b>34 %</b>	<b>12 %</b>	<b>10 %</b>	<b>10 %</b>

**Note** > La configuration familiale du foyer dans l'ERFS est celle déclarée par les personnes interrogées à l'EEC lors du quatrième trimestre 2018. Celle retenue dans les données exhaustives CNAF (FR6) est la dernière situation connue du trimestre de droit.

**Lecture** > Au deuxième trimestre 2018, parmi les 228 000 recourants au RSA simulés non éligibles, 27 % sont concernés par des non-correspondances de situation conjugale.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; Hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018 ; données exhaustives de la CNAF (FR6).

<sup>49</sup> La configuration familiale dans l'ERFS est celle qui correspond au quatrième trimestre de l'année sur le périmètre du foyer RSA reconstruit. La configuration familiale administrative des allocataires du RSA peut être connue chaque mois dans les fichiers Cnaf (associés par ailleurs à l'ERFS). Les deux notions ne sont donc pas complètement similaires. On identifie un écart de situation conjugale lorsque la dernière situation connue du dossier allocataire au cours du trimestre de droit (calendaire) est différente de celle de l'ERFS (voir encadré 1).

<sup>50</sup> Les personnes en couple ont moins de chances de disposer de faibles ressources les rendant éligibles ou bénéficiaires du RSA que les personnes sans conjoint. Parmi les bénéficiaires du RSA, il n'est donc pas étonnant d'observer davantage de personnes sans conjoint selon les Caf mais en couple dans l'ERFS (souvent non éligibles de fait) que l'inverse : les personnes seules dans l'ERFS qui seraient en couple selon les CAF sont davantage susceptibles d'être éligibles et non recourantes au RSA.

<sup>51</sup> En 2018, ces situations concernent 100 000 foyers en moyenne chaque trimestre, soit 7 % des foyers bénéficiaires du RSA dans l'ERFS. Cela représente une masse financière de 186 millions d'euros, soit 10 % des masses financières versées chaque trimestre au titre du RSA sur le champ ERFS.

Concernant le nombre d'enfants à charge, les écarts sont moins marqués et la situation apparaît plus équilibrée, des écarts entre les données de l'enquête et celles de la CNAF s'observant dans les deux sens (davantage d'enfants dans l'une ou l'autre source selon le cas), parmi les recourants non éligibles au RSA comme parmi les éligibles (tableau 7). Les écarts sur le nombre d'enfants (sans écart de situation conjugale) concernent environ 7 % des recourants (éligibles ou non).

Il serait envisageable d'exclure ces situations du champ du calcul, mais cette exclusion ne pourrait s'appliquer qu'aux foyers bénéficiaires du RSA et pas à l'ensemble des éligibles. Leur répartition étant relativement équilibrée, il nous paraît préférable de conserver ces situations dans le champ : même si elles peuvent générer des situations de non-éligibilité ou d'éligibilité à tort, il ne semble pas que l'une de ces situations prévale forcément sur l'autre.

## 1.2 Une hypothèse plausible : les éligibles à tort sont en nombre comparable aux non-éligibles à tort

Si on exclut les écarts de situation conjugale, l'étude des différentes pistes susceptibles de biaiser la mesure de l'éligibilité rend plausible l'hypothèse d'un nombre d'éligibles à tort comparable à celui des non-éligibles à tort, et donc d'une absence de biais systématique, à la hausse ou à la baisse.

**Les imputations de montants de RSA**, pour des foyers non retrouvés dans les données sociales administratives, peuvent générer des recourants non éligibles, mais aussi, potentiellement, des non-recourants éligibles. Ce n'est pas la simulation de l'éligibilité qui est en cause ici, mais plutôt l'imputation du recours : par la méthode utilisée (encadré 1), l'imputation peut en effet ne pas cibler exactement les bonnes personnes un trimestre donné. Dans la mesure où le bien-fondé de la méthode d'imputation n'est pas remis en question, on peut supposer que les erreurs dans un sens et dans l'autre se compensent.

**Les imputations de prestations sociales**, comme les **imputations de revenus individuels** peuvent jouer sur l'éligibilité puisqu'elles entrent dans la base ressources du RSA. On peut aussi penser que ces traitements jouent dans les deux sens, en générant des éligibles à tort comme des non-éligibles à tort. Autrement dit, les effets devraient se compenser entre les personnes pour lesquelles ces revenus sont surestimés et d'autres pour lesquelles c'est l'inverse. De fait, les foyers dont les revenus individuels ont été imputés sont en proportion semblables (autour de 20 %) parmi les non-recourants éligibles et parmi les recourants non éligibles au RSA.

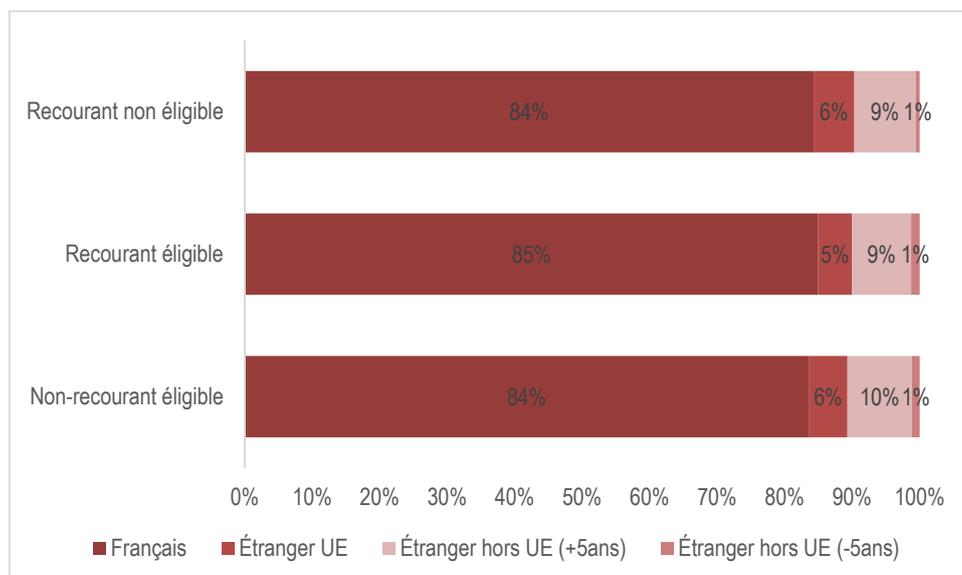
**Les écarts sur le nombre d'enfants à charge**, comme évoqué plus haut, tendent à s'équilibrer : le nombre d'enfants dans l'ERFS peut être supérieur ou inférieur à celui connu des sources sociales. On peut donc penser que cela crée des écarts dans un sens (faux éligibles) comme dans l'autre (faux non-éligibles)

Enfin, la non-connaissance des **conditions de séjour pour les étrangers** pourrait amener à considérer comme éligibles des foyers qui en réalité ne le sont pas, ce qui conduirait à surestimer le nombre de foyers éligibles<sup>52</sup>. Les étrangers qui ne rempliraient pas les conditions de séjour sont cependant très minoritaires parmi les éligibles au RSA, comme parmi les recourants. En particulier, les non-Européens présents sur le territoire depuis moins de cinq ans représentent à peine plus de 1 % des foyers simulés éligibles, non-recourants comme recourants (graphique 5). Leur présence dans l'échantillon ne crée donc pas de biais particulier.

---

<sup>52</sup> Des conditions de présence sur le territoire (au moins neuf mois dans l'année) concernent aussi les personnes de nationalité française.

## Graphique 5 Part des foyers dont la personne référente est étrangère parmi les éligibles et les recourants au RSA



**Lecture** > En moyenne en 2018, 9 % des personnes de référence des foyers recourants au RSA et simulés éligibles ne sont pas ressortissantes d'un pays membre de l'Union européenne, mais résident en France depuis plus de cinq ans.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > EFRS 2018 – Simulation éligibilité Ines figé 2018.

En dehors de ces situations, la principale piste susceptible d'altérer la mesure de l'éligibilité a trait à **l'estimation des revenus trimestriels sur lesquels se base la simulation**, qui implique des hypothèses pour mensualiser les revenus annuels. Ces hypothèses peuvent créer des recourants non éligibles, mais elles peuvent tout aussi bien générer de faux éligibles, de fait non-recourants. Ces difficultés de prise en compte des variations infra-annuelles de revenus peuvent jouer dans le sens d'une surestimation comme d'une sous-estimation du nombre d'éligibles. Il en va de même pour le fait de retenir des trimestres de référence fixes (calendaires) alors que la réalité est plus complexe. La prise en compte des neutralisations de ressources est un point plus délicat. Son impact dans la simulation de l'éligibilité et du taux de non-recours est analysé au point 2.3.

### 1.3 Rapporter le nombre total de recourants dans l'ERFS au nombre total d'éligibles simulés

Sur le champ restreint retenu (qui exclut en particulier tous les ménages où existe une divergence sur la situation conjugale rapportée dans ERFS et dans les données CAF), il paraît finalement acceptable de supposer que le nombre de foyers éligibles et le nombre de foyers recourants sont cohérents, dans le sens où on n'observerait pas de biais systématique tendant à surestimer ou sous-estimer les uns par rapport aux autres.

Il semble alors légitime de calculer le taux de recours en rapportant l'ensemble des recourants un trimestre donné (R), qu'ils soient éligibles (R.E.) ou non éligibles (R.NE.), à l'ensemble des éligibles ce même trimestre (E). Le taux de non-recours s'obtient alors par différence :

$$TNR = 1 - \frac{R}{E}$$

$$\text{soit : } TNR = \left(1 - \frac{(R.E + R.NE)}{E}\right) \cdot 100$$

Par construction, cette mesure peut aussi s'écrire :

$$TNR = \frac{E - R}{E}$$

ou :

$$TNR = \left(\frac{NR.E - R.NE}{E}\right) \cdot 100$$

L'effectif des non-recourants (NR), au numérateur, peut donc se définir par différence entre le nombre total d'éligibles et le nombre total de recourants, ou par différence entre le nombre de non-recourants éligibles (NR.E) et celui des recourants non éligibles (R.NE)<sup>53</sup>.

## Encadré 2 Différentes formules possibles pour mesurer le taux de non-recours

Il est possible de concevoir des mesures alternatives pour calculer le taux de non-recours, selon la façon de prendre en compte les recourants non éligibles. Les hypothèses sous-jacentes diffèrent selon la formule utilisée :

(1) Si on se restreint au champ des éligibles et qu'on ne tient pas compte des recourants non éligibles (par exemple si on considérait que leur présence relève uniquement de la fraude et qu'ils sont effectivement non éligibles au regard des critères applicables), on peut calculer le non-recours un trimestre donné de la manière suivante, en ne retenant que les recourants éligibles au numérateur :

$$TNR = \left(1 - \frac{R.E}{E}\right) \cdot 100$$

Cette formule suppose que tous les éligibles simulés le sont bien en réalité (parfaite simulation et absence de faux éligibles) et que les recourants non éligibles relèvent uniquement de cas de fraude, ce qui constitue deux hypothèses fortes. Dans le cas contraire, elle aboutirait à surestimer le nombre de foyers éligibles au regard des seuls recourants éligibles (ce qui aurait pour effet de surestimer le taux de non-recours). Cette méthode de calcul a été appliquée dans le cadre de l'étude du non-recours au revenu de solidarité belge (Bouckaert, Schokkaert, 2011), ainsi que celle étudiant le non-recours au minimum social allemand (Harnisch, 2019).

(2) Si on considère que, malgré des imperfections de simulation du droit, on simule globalement bien le nombre d'éligibles (c'est-à-dire que le nombre de faux éligibles et le nombre de faux non-éligibles sont comparables) et que le nombre de recourants est correct, on peut calculer le taux de non-recours un trimestre donné en rapportant l'ensemble des recourants observés à l'ensemble des éligibles simulés :

$$TNR = \left(1 - \frac{(R.E + R.NE)}{E}\right) \cdot 100$$

Dans ce cas, la présence de recourants non éligibles s'expliquerait par des approximations dans la simulation de l'éligibilité, sans forcément remettre en cause le nombre d'éligibles, ou encore par les imputations réalisées sur les foyers recourants (ne ciblant pas forcément les vrais recourants, mais d'autres qui leur ressemblent).

Cette formule peut aussi être privilégiée si on suppose que les éligibles et les recourants sont biaisés de la même manière (par exemple si l'enquête sous-représente de la même manière les recourants et les éligibles). **Au vu de l'analyse des données dont on dispose, c'est la formule retenue dans ce Dossier de la DREES.**

Dans un article théorique, Duclos (1995) justifie l'utilisation de cette formule dans l'hypothèse où l'agence qui verse les prestations ne commet pas d'erreurs dans l'évaluation du droit. Par contre, ce sont les analystes (chercheurs ou autre) qui peuvent se tromper dans la simulation de l'éligibilité et ce à cause de l'imperfection de l'information sur laquelle ils se basent (données d'enquête, certaines informations déclaratives, les concepts de temps, de revenu, d'unité d'analyse [ménage, familles ou individus] et les aspects socio-économiques qui sont souvent mal compris, etc.). Il émet alors l'hypothèse que l'analyste estimerait globalement le bon nombre d'éligibles (entre les faux éligibles et les faux non-éligibles).

(3) Si on considère que le nombre d'éligibles apparaît sous-estimé par rapport au nombre de recourants, une formule « intermédiaire » peut être utilisée. Elle inclut les recourants non éligibles dans le total des éligibles comme dans le total des recourants : on garde ainsi l'ensemble des recourants observés au numérateur tout en augmentant le nombre d'éligibles au dénominateur.

$$TNR = \left(1 - \frac{RE + RNE}{E + RNE}\right) \cdot 100$$

Cet indicateur est choisi dans l'étude de référence sur le non-recours au revenu de solidarité en Finlande (Bargain, *et al.*, 2012). Dans les publications du Department for Work and Pension au Royaume-Uni, le choix est fait d'utiliser cette formule en étudiant le taux de recours, plutôt qu'un taux de non-recours (DWP, 2020).

Par construction, la première formule donne le taux de non-recours le plus élevé et la deuxième formule donne le taux de non-recours le plus faible. En l'absence de recourants non éligibles (beta error nul), les trois formules donnent le même résultat.

<sup>53</sup> À cause des imprécisions de la simulation, il n'est donc pas possible de considérer que l'ensemble des non-recourants éligibles (NR.E) puissent être un estimateur sans biais des non-recourants (NR). En effet, parmi eux, des éligibles à tort auraient dû être simulés non éligibles. De même, parmi les non-recourants non éligibles, certains auraient dû être simulés éligibles.

## 2 En 2018, un tiers des foyers éligibles au RSA seraient non recourants chaque trimestre, un cinquième de façon prolongée

### 2.1 Chaque trimestre, en moyenne, 34 % des foyers éligibles ne recourent pas au RSA

En 2018, chaque trimestre, on estime qu'en moyenne, sur 1,76 million de foyers sociaux résidant dans des logements ordinaires en France métropolitaine et éligibles au RSA<sup>54</sup>, 1,16 million recourent à la prestation et 600 000 n'y recourent pas<sup>55</sup>. Plus de trois foyers éligibles sur dix seraient donc non recourants (34 %).

En ce qui concerne l'enveloppe budgétaire, 32 % des sommes qui seraient allouées aux personnes susceptibles de bénéficier de la prestation ne seraient pas versées. Les sommes non versées correspondant au non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros par trimestre sur le champ couvert (tableau 8). L'estimation de la masse financière non allouée serait plus importante si elle portait sur l'ensemble des résidents en France, y compris en tenant compte des personnes en logement non ordinaire.

**Tableau 8** Taux de non-recours moyen au RSA en 2018

	Nombre de foyers (en milliers)	Masse financière (en millions d'euros)	Montant moyen mensuel de droit (en euros)	Montant moyen mensuel de droits par UC (en euros)
<b>Foyers éligibles (E)</b>	<b>1 760</b>	<b>2 310</b>	<b>440</b>	<b>330</b>
<i>dont non recourants (E.NR)</i>	<i>760</i>	<i>880</i>	<i>390</i>	<i>300</i>
<b>Foyers recourants (R)</b>	<b>1 160</b>	<b>1 560</b>	<b>450</b>	<b>340</b>
<i>dont non éligibles (R.NE)</i>	<i>160</i>	<i>130</i>	<i>270</i>	<i>210</i>
<b>Foyers non recourants (NR = E - R)</b>	<b>600</b>	<b>750</b>	<b>420</b>	<b>330</b>
<b>Taux de non-recours (= NR / E)</b>	<b>34 %</b>	<b>32 %</b>		
<b>Beta error (= R.NE / R)</b>	<b>14 %</b>	<b>8 %</b>		

UC : unité de consommation (au sens du RSA).

**Note** > Les montants de droits pour les recourants au RSA sont ceux versés par les organismes sociaux. Les montants de droits pour les non-recourants éligibles sont simulés.

**Lecture** > Chaque trimestre en moyenne, sur le champ indiqué ci-dessus, 1,76 million de foyers sociaux sont éligibles au RSA et 1,16 million en sont bénéficiaires ; en corollaire, 598 000 foyers sont non recourants à la prestation. Cet effectif de 598 000 correspond aussi au nombre de non-recourants éligibles (758 000) diminué de celui des recourants non éligibles (159 000).

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

Ces résultats sont proches de ceux issus de l'enquête quantitative sur le RSA réalisée par la Dares fin 2010, début 2011 (Domingo, Pucci, 2011). Le taux de non-recours au RSA socle était alors estimé à 36 % en moyenne : 36 % pour la composante socle seul et 33 % pour la composante socle et activité. Le taux de non-recours au RSA activité seul était estimé à 68 %<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Hors foyers dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors bénéficiaires de pensions d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalages de situation conjugale entre l'ERFS et la CNAF.

<sup>55</sup> Cet effectif de 600 000 correspond aussi au nombre de foyers simulés comme éligibles mais ne bénéficiant pas de la prestation (760 000) diminué du nombre de foyers recourants non simulés comme éligibles (160 000) : ce nombre de 160 000 est supposé refléter celui des éligibles à tort (ou « faux éligibles », de fait non recourants) diminué de celui des « faux non-éligibles » non recourants (tableau 8).

<sup>56</sup> Ces résultats ont été obtenus en rapportant au numérateur l'ensemble des non-recourants (diminué du nombre de foyers en demande de RSA au moment de l'enquête) à l'ensemble des éligibles au dénominateur (Domingo, Pucci, 2011).

## 2.2 Les non-recourants ont des droits relativement proches de ceux des recourants

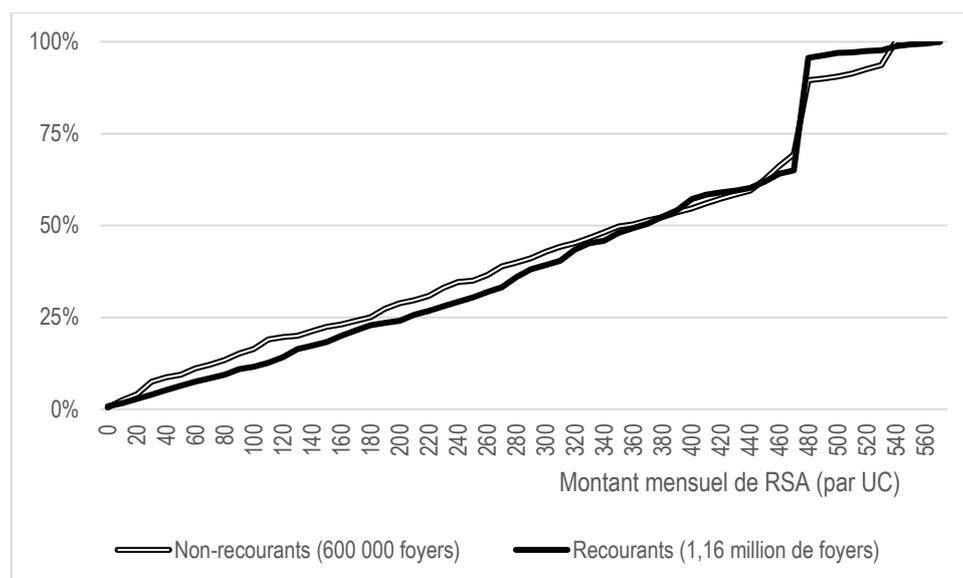
Le montant moyen simulé de RSA auquel pourraient prétendre les foyers non recourants un trimestre donné se situerait à 330 euros par mois et par unité de consommation (UC) au sens du RSA<sup>57</sup>, soit un montant légèrement plus faible que celui effectivement perçu par les foyers recourants (340 euros). Même si les non-recourants sont relativement mieux dotés en ressources monétaires que les recourants, leurs droits non demandés demeurent donc relativement importants. Ce résultat confirme celui observé à partir de l'enquête de la Dares sur les bénéficiaires du RSA, qui concluait que les non-recourants pouvaient prétendre à des droits sociaux équivalents à ceux perçus par les recourants (Domingo, Pucci, 2011).

Pour les foyers non recourants, compte tenu d'une base moyenne de ressources (entrant dans le test d'éligibilité) par unité de consommation estimée à 247 euros par mois, ne pas percevoir le RSA conduirait à une perte monétaire moyenne de 57 %<sup>58</sup>. Ce sont les personnes seules qui subissent la perte relative de revenu la plus importante.

Le montant de prestation médian (tel que la moitié des foyers perçoit un montant inférieur et l'autre moitié un montant supérieur) se situe à environ 360 euros par mois par UC, aussi bien pour les recourants que pour les non-recourants<sup>59</sup> (graphique 6a). Les non-recourants sont surreprésentés parmi les petits montants (9 % d'entre eux disposent de droits inférieurs à 50 euros par mois et par UC contre 6 % des recourants), mais ils sont aussi surreprésentés parmi les plus hauts montants.

Plus précisément, parmi les foyers recourants, 30 % bénéficient d'un RSA mensuel situé entre 470 et 480 euros par UC, ce qui correspond au montant à taux plein versé aux foyers sans ressources, amputé du forfait logement (pour les propriétaires, logés à titre gratuit ou bénéficiaires d'aides au logement supérieures au montant du forfait) et seuls 4 % bénéficient d'un montant supérieur. Parmi les foyers non recourants, 20 % ont des droits simulés compris entre 470 et 480 euros par UC, et 10 % disposeraient de droits supérieurs : ils se voient en effet moins souvent appliquer de forfait logement, notamment pour des locataires non bénéficiaires d'aides au logement (voir point 2.4).

**Graphique 6a** Distribution des droits au RSA pour les recourants et les non-recourants



**Note** > Les montants de droits RSA sont simulés pour les non-recourants. Les montants de droits sont ceux effectivement versés pour les recourants.

**Lecture** > Chaque trimestre en 2018, en moyenne, 25 % des non-recourants au RSA ont des droits mensuels non versés inférieurs à 180 euros par unité de consommation (au sens du RSA).

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > ERF5 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

<sup>57</sup> Pour tenir compte de la diversité de configuration familiale des foyers, nous utilisons l'échelle d'équivalence utilisée dans le barème du RSA pour construire des unités de consommation : UC=1 pour la première personne du foyer, 0,5 pour une personne supplémentaire (couple sans enfant ou famille monoparentale avec 1 enfant), 0,3 pour le premier enfant dans un couple et le deuxième enfant dans une famille monoparentale, 0,4 pour tout enfant supplémentaire.

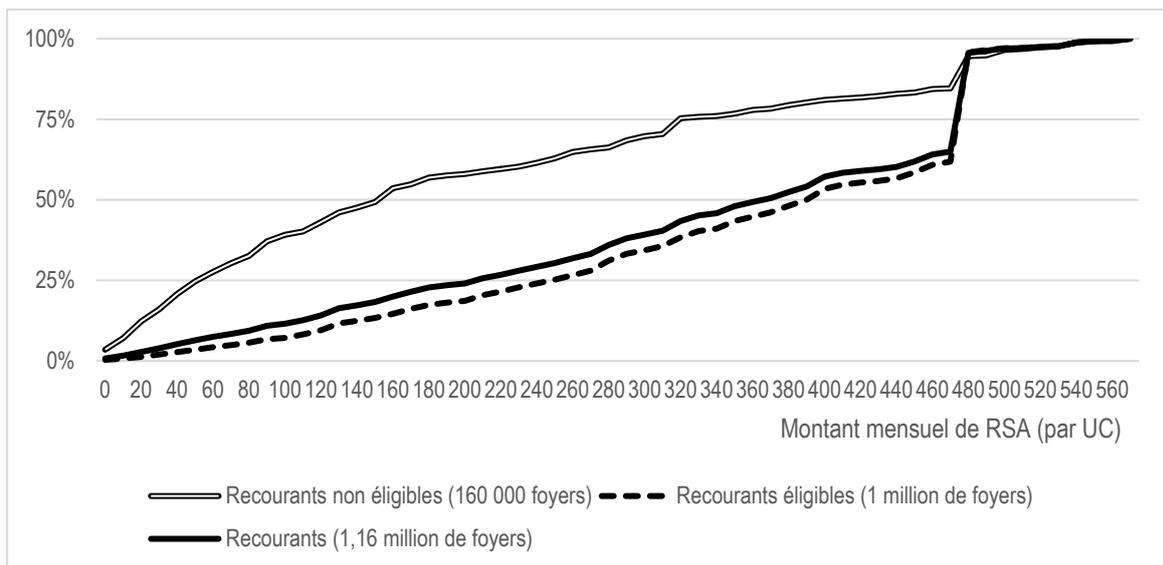
<sup>58</sup> La perte monétaire revient à calculer la part des ressources non versées sur l'ensemble des ressources qui devraient être disponibles, c'est-à-dire les ressources perçues et le RSA non versé. Analytiquement, on estime la perte de la manière suivante :  $PM = \frac{RSA}{Base\ ressources + RSA}$ .

<sup>59</sup> Pour rappel, le nombre de foyers non-recourants est obtenu par différence entre le nombre de foyers éligibles et le nombre de recourants (ou entre le nombre de non-recourants éligibles et celui des recourants non éligibles, cf. formule au 1.3). Il est ainsi possible d'estimer le nombre de non-recourants pour chaque montant de la prestation.

### Encadré 3 Un quart des recourants non éligibles ont des droits inférieurs à 50 euros par mois et par UC

Les foyers recourants simulés non éligibles se situent plus souvent à la lisière de l'éligibilité que les recourants éligibles et perçoivent ainsi de plus faibles montants : un quart d'entre eux perçoit moins de 50 euros par mois et par UC (au sens du RSA) contre à peine 4 % des recourants éligibles (graphique 6b). Cela corrobore l'hypothèse d'une approximation dans le processus de simulation amenant à faire basculer à tort ces foyers vers la non-éligibilité.

### Graphique 6b Distribution des montants de RSA perçus par les recourants



**Lecture** > Chaque trimestre de 2018, en moyenne, 25 % des recourants simulés non éligibles au RSA ont des droits mensuels versés inférieurs à 50 euros par unité de consommation (au sens du RSA).

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

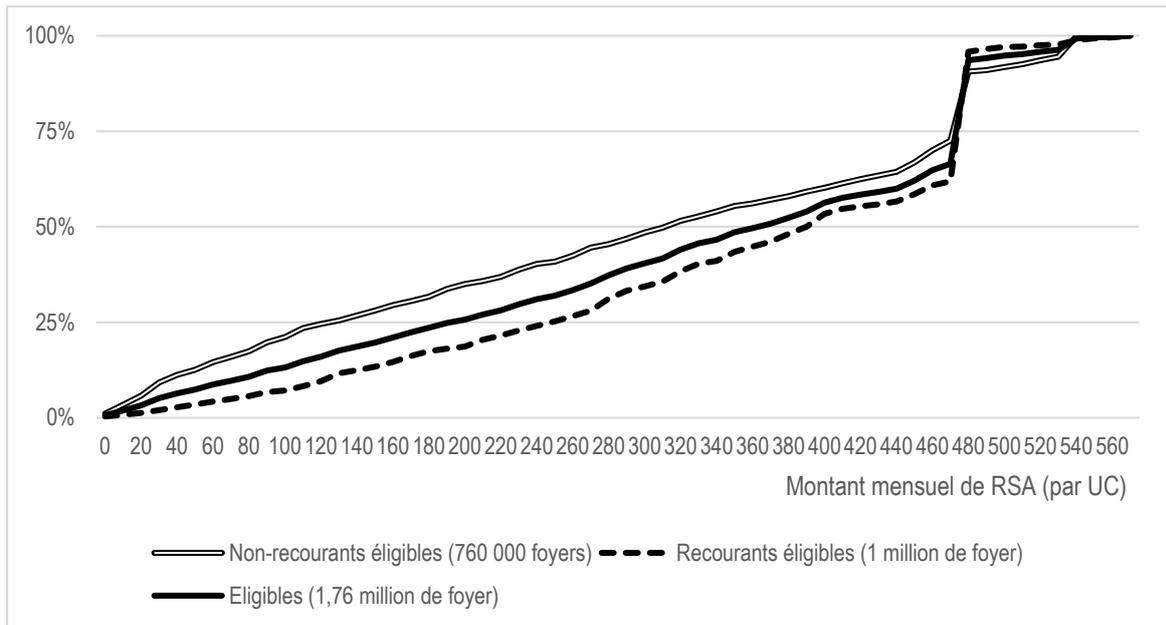
En sens inverse, d'autres foyers ont pu basculer à tort de la non-éligibilité vers l'éligibilité : on s'attend alors à ce que leurs droits soient moins importants que pour l'ensemble des éligibles.

De fait, la proportion de foyers avec des droits simulés inférieurs à 50 euros par mois est plus importante parmi les non-recourants éligibles que parmi les recourants éligibles (13 % contre 4 %) (graphique 6c). Cet écart peut s'expliquer de deux façons :

- d'une part, certains foyers non recourants éligibles peuvent être simulés éligibles à tort : plus souvent situés à la lisière de l'éligibilité, ils ont potentiellement des droits plus faibles que les « vrais » éligibles ;
- d'autre part, les non-recourants ont potentiellement des droits plus faibles que les recourants car le fait de disposer de droits faibles peut être un facteur de non-recours.

Cette seconde hypothèse ne semble toutefois pas prépondérante au regard des droits estimés pour l'ensemble des non-recourants, qu'ils aient été simulés éligibles ou non (la proportion de foyers disposant de droits au RSA inférieurs à 50 euros par mois est estimée à 9 % parmi les non-recourants contre 6 % parmi les recourants [graphique 6a], soit un écart nettement plus resserré que celui observé sur les seuls éligibles).

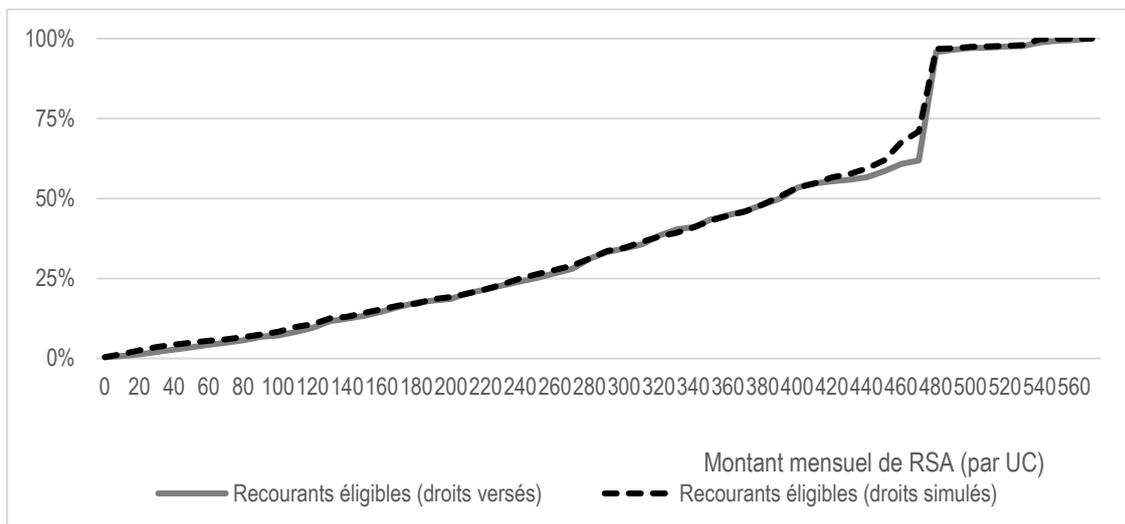
**Graphique 6c** Distribution des montants de RSA simulés pour les éligibles



**Lecture** > Chaque trimestre de 2018, en moyenne, 25 % des foyers éligibles au RSA ont des droits mensuels simulés inférieurs à 190 euros par UC (au sens du RSA).  
**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.  
**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

Pour les recourants éligibles, on montre par ailleurs que l'écart de distribution entre les montants de droits simulés et les droits versés est très faible (graphique 6d).

**Graphique 6d** Distribution des montants de RSA versés ou simulés pour les recourants éligibles



**Lecture** > Chaque trimestre, en moyenne, 25 % des foyers recourants éligibles au RSA ont des droits mensuels versés ou simulés inférieurs à 250 euros par UC.  
**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.  
**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

## 2.3 Ne pas simuler les neutralisations de revenus réduirait le taux de non-recours de 4 points de pourcentage

La simulation des mécanismes de neutralisation des ressources à partir de l'ERFS est un exercice un peu périlleux du fait des incertitudes sur l'évolution réelle au mois le mois des revenus d'activité et de remplacement perçus. Cependant, la simulation des neutralisations, même imparfaite, nous rapproche des règles d'éligibilité et évite une sous-estimation du nombre d'éligibles.

Ainsi, dans l'ERFS, chaque trimestre en moyenne, une neutralisation de revenus est simulée pour 141 000 foyers éligibles au RSA (soit 8 % d'entre eux), dont 107 000 (75 %) deviennent éligibles de ce fait et 34 000 auraient été simulés éligibles même sans application de cette mesure<sup>60</sup>.

Les foyers concernés sont ceux qui disposent de revenus d'activité ou de remplacement lors du trimestre de référence et dont la perte (durant le trimestre de référence ou au début du trimestre de droit) n'est pas compensée par des revenus de substitution pendant au moins deux mois (voir Annexe 4). Les revenus en question sont alors supprimés de la base ressources du trimestre considéré.

La simulation de cette mesure se traduit par une hausse du nombre de foyers éligibles, *a priori* plus proche de la réalité, alors que le nombre observé de recourants reste inchangé. Elle joue donc à la hausse sur le non-recours : sans la simulation de la neutralisation, le taux de non-recours au RSA serait de 4 points inférieur en effectif (30 % contre 34 %), et de 5 points inférieur en masse financière (tableau 9).

**Tableau 9** Effet de la neutralisation sur la mesure du non-recours (en moyenne trimestrielle)

		Nombre de foyers (en milliers)		Masses financières versées (en millions d'euros)	
		Recourant	Éligible	Recourant	Éligible
Avec neutralisation	Total	1 163	1 761	1 562	2 311
	Beta error	14 %		8 %	
	<b>TNR</b>	<b>34 %</b>		<b>32 %</b>	
Sans neutralisation	Total	1 163	1 654	1 562	2 143
	Beta error	15 %		9 %	
	<b>TNR</b>	<b>30 %</b>		<b>27 %</b>	
Différence	Total	0	107	0	168
	Beta error	-1 ppt		-1 ppt	
	<b>TNR</b>	<b>+4 ppt</b>		<b>+5 ppt</b>	

**Lecture** > En moyenne, en 2018, simuler la neutralisation des ressources dans l'ERFS ne change pas le nombre total de recourant (1,16 million de foyers), mais augmente le nombre d'éligible de 107 000 foyers. Le beta error serait réduit de 1 point de pourcentage, tandis que le taux de non-recours au RSA augmente de 4 points de pourcentage.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

Parmi les recourants, une partie devient éligible avec la neutralisation, de sorte que la part des non-éligibles (beta error) s'en trouve réduite : de 15 % à 14 % en effectif et de 9 % à 8 % en masse financière. Cette réduction est cependant limitée car une grande majorité des foyers rendus éligibles par la neutralisation sont non recourants : seuls 13 % d'entre eux sont bénéficiaires du RSA (15 000 en moyenne par trimestre sur 107 000).

Les foyers rendus éligibles par la neutralisation sont, plus souvent que les autres, éligibles un seul trimestre : au deuxième trimestre 2018, par exemple, 17 % d'entre eux ne sont éligibles que ce trimestre contre 7 % pour l'ensemble des éligibles (tableau 10). Cependant, dans la plupart des cas, **la neutralisation ne fait qu'anticiper l'éligibilité qui aurait de toute façon été acquise au trimestre suivant** : 61 % des éligibles du fait de la neutralisation au deuxième trimestre demeurent éligibles trois trimestres.

<sup>60</sup>Par ailleurs, 251 000 foyers demeurent non éligibles au RSA malgré la neutralisation d'une partie de leurs ressources : il s'agit le plus souvent de couples (plus de 90 % d'entre eux), dont les ressources du conjoint interviennent également dans le calcul du droit.

Les éligibles du fait de la neutralisation sont majoritairement non recourants le trimestre sur lequel se fait la neutralisation : au deuxième trimestre, 80 000 foyers sur 95 000 sont non recourants. Tout comme les recourants, ils restent pour la plupart éligibles les trimestres suivants (56 % le sont trois trimestres) mais demeurent non recourants dans l'immense majorité des cas.

**Tableau 10** Durée d'éligibilité et impact de la neutralisation pour les éligibles (en milliers)

		Durée éligibilité			
		Ensemble (milliers)	dont 1 trimestre	dont 2 trimestres	dont 3 trimestres
Au deuxième trimestre	Nouveaux éligibles du fait de la neutralisation	95	17 %	22 %	61 %
	<i>dont non-recourants éligibles</i>	80	19 %	25 %	56 %
	Ensemble des éligibles	1 724	7 %	9 %	84 %
	<i>dont non-recourants éligibles</i>	728	13 %	14 %	72 %

**Lecture** > Au deuxième trimestre 2018, parmi les 95 000 foyers devenus éligibles au RSA du fait de la neutralisation des ressources, 17 % le sont seulement ce trimestre, 22 % deux trimestres, et 61 % trois trimestres.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

## 2.4 Un non-recours plus important parmi les personnes en couple sans enfant, diplômées, jeunes, propriétaires, résidant dans des territoires ruraux ou en agglomération parisienne

Dans cette partie, nous présentons des premiers éléments descriptifs selon certaines caractéristiques socio-démographiques des non-recourants. Une estimation économétrique sur les déterminants du non-recours sera effectuée dans des travaux ultérieurs afin de mieux apprécier les résultats, toute chose égale par ailleurs. Précisément, l'exploitation de la dimension temporelle des données (au niveau trimestriel) permettrait d'estimer le comportement de recours à l'aide d'un modèle de données de panel dynamique. La richesse de l'ERFS permettrait également de proposer des proxys du stigmate associé à la perception du recours.

Le fait d'avoir des enfants atténue le non-recours, notamment pour les femmes isolées : 16 % des femmes isolées avec enfants seraient en situation de non-recours au RSA contre la moitié (49 %) des couples sans enfant (tableau 11). La proportion de non-recourants au RSA est de façon générale limitée pour les foyers bénéficiant déjà d'une autre prestation. Ainsi, parmi les éligibles au RSA, 18 % des bénéficiaires d'aides au logement, 21 % de ceux percevant des prestations familiales et 16 % des allocataires de la prime d'activité n'y recourent pas, contre respectivement 57 %, 40 % et 39 % des non-bénéficiaires de ces prestations. La proximité avec les services du réseau des caisses d'allocations familiales est en effet susceptible de faciliter l'accès à l'information sur les droits au RSA et les démarches permettant d'en bénéficier (Domingo, Pucci, 2014).

Le non-recours au RSA est plus répandu parmi les foyers propriétaires (61 %) ou logés gratuitement (46 %) que parmi les locataires, en particulier ceux du parc social : 33 % des locataires du parc privé et 15 % des locataires en HLM, éligibles au RSA n'y recourraient pas. Il en va de même pour 45 % des foyers sociaux résidant dans une commune rurale ou une unité urbaine de moins de 5 000 habitants, contre moins de 20 % de ceux résidant dans une agglomération de taille moyenne, entre 20 000 et 100 000 habitants. L'accès limité aux services publics et aux guichets administratifs dans des zones rurales pourrait expliquer en partie ce résultat. Cependant, le taux de non-recours apparaît également élevé dans l'unité urbaine de Paris (46 %).

Le non-recours au RSA est élevé chez les jeunes entre 25 et 29 ans (44 %) et parmi les diplômés du supérieur (54 %). Il pourrait pour partie s'agir de situations transitoires, notamment pour des jeunes en sortie d'études. Le fort taux de non-recours pour les diplômés du supérieur pourrait aussi s'expliquer par le « besoin non perçu » (penser que l'on va trouver un emploi), par des transferts monétaires des parents vers les enfants ou par l'effet de stigmate associé au bénéfice du RSA.

Enfin, les foyers dont la personne de référence était en activité indépendante durant les trois mois du trimestre de référence sont plus souvent non-recourants que les autres : 65 % d'entre eux seraient en situation de non-recours contre 29 % des foyers dont la personne de référence s'est déclarée au chômage tout le trimestre sans percevoir d'allocation<sup>61</sup>.

Le beta error le plus élevé s'observe parmi les couples sans enfant (32%). La simulation de l'éligibilité semble donc être plus sensible à cette situation familiale, éventuellement parce qu'il faut tenir compte des ressources des deux membres du couple (les non-cohérences de situation conjugale étant écartées parmi les recourants). Les foyers sociaux dont la personne de référence alterne entre activité et chômage au cours du trimestre de référence présentent également un taux élevé de beta error (38 %). Les ressources non stables au cours de l'année (ou au cours d'un même trimestre de référence) sont aussi difficiles à prendre en compte, à l'aide du seul calendrier d'activité, ce qui explique l'imprécision sur cette catégorie de population.

---

<sup>61</sup> La notion d'activité provient du calendrier d'activité renseigné dans l'enquête Emploi. Le calendrier renseigne chaque mois sur la position principale des personnes vis-à-vis du marché du travail (en emploi, salarié ou indépendant, au chômage ou inactif). On complète cette observation par la mensualisation des revenus d'activité et de remplacement, issus de la source fiscale, pour créer une typologie de situations sur le marché du travail un trimestre donné. Ainsi, une personne se trouve en situation de chômage indemnisé si elle s'est déclaré au chômage dans le calendrier d'activité durant tout le trimestre de référence et si elle a perçu des allocations chômage au cours de l'année.

**Tableau 11 Taux de non-recours au RSA en 2018 (moyenne trimestrielle), selon les caractéristiques du foyer social**

Caractéristiques ...		TNR	Foyers éligibles (en milliers)	Beta error	
... du foyer social	Situation familiale	Femme seule sans enfant	36 %	339	18 %
		Homme seul sans enfant	40 %	591	10 %
		Femme seule avec enfant(s)	16 %	465	10 %
		Homme seul avec enfant(s)	59 %	50	18 %
		Couple sans enfant	49 %	81	32 %
		Couple avec enfant(s)	41 %	235	21 %
	Statut d'occupation du logement	Propriétaire (y.c. accédant)	61 %	259	18 %
		Locataire HLM	15 %	559	12 %
		Locataire parc privé	33 %	616	16 %
		Logé à titre gratuit	46 %	328	10 %
	Unité urbaine (UU) de résidence	Commune rurale ou moins de 5 000 habitants	45 %	343	15 %
		5 000 à 20 000 habitants	30 %	151	17 %
		20 000 à 100 000 habitants	18 %	235	15 %
		100 000 habitants ou plus (hors UU de Paris)	28 %	680	12 %
		Unité urbaine de Paris	46 %	351	13 %
	Perception AL	Oui	18 %	1046	14 %
		Non	57 %	715	14 %
	Perception PF	Oui	21 %	568	14 %
		Non	40 %	1193	14 %
	Perception PA	Oui	16 %	391	9 %
		Non	39 %	1369	25 %
	Montant mensuel de droit RSA (par unité de consommation)	- de 150 euros	39 %	329	38 %
		Entre 150 euros et 299 euros	33 %	361	14 %
		Entre 300 euros et 449 euros	30 %	367	9 %
Plus de 449 euros		34 %	704	6 %	
... de la personne de référence du foyer	Tranche d'âge (en années révolues au 31/12)	- de 25 ans	8 %	34	3 %
		Entre 25 et 29 ans	44 %	320	17 %
		Entre 30 et 39 ans	29 %	448	13 %
		Entre 40 et 49 ans	30 %	431	16 %
		Entre 50 et 59 ans	38 %	389	12 %
		Entre 60 et 64 ans	35 %	140	12 %
	Niveau de diplôme	Diplômé du supérieur	54 %	377	21 %
		Bac	36 %	347	17 %
		CAP/BEP	29 %	452	14 %
		Sans diplôme	23 %	585	9 %
	Activité lors du trimestre de référence	Salarié	36 %	315	24 %
		Indépendant	65 %	126	20 %
Au chômage indemnisé		37 %	165	31 %	
Au chômage non indemnisé		29 %	657	3 %	
Inactif		32 %	340	4 %	
Alternance activité / chômage		27 %	159	38 %	
<b>ENSEMBLE</b>		<b>34 %</b>	<b>1761</b>	<b>14 %</b>	

AL : aides au logement ; PF : prestations familiales ; PA : prime d'activité.

**Note** > Le critère de désignation de la personne de référence du foyer suit les procédures suivantes, dans le cas où le foyer est composé de plusieurs personnes : on désigne la personne la **plus âgée** ; si plusieurs personnes du foyer ont le même âge, on désigne parmi ces personnes la **femme** ; après tous ces critères, s'il reste des femmes ayant le même âge dans le foyer, alors on sélectionne **aléatoirement** la personne de référence du foyer.

**Lecture** > En moyenne en 2018, parmi les 339 000 femmes seules sans enfant éligibles au RSA, 34 % n'y recourent pas. Parmi celles qui perçoivent le RSA, 18 % ont été simulées comme non éligibles à la prestation.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

## 2.5 Parmi les foyers éligibles un trimestre donné, 20 % seraient en situation de non-recours pérenne (trois trimestres consécutifs)

Le temps joue un rôle important dans le non-recours (Van Oorschot, Math, 1996). Le non-recours devient permanent si un foyer social ne demande pas la prestation entre le moment où il devient éligible et le moment où il ne l'est plus. Le non-recours peut aussi être temporaire (ou différé) si la demande ne suit pas immédiatement la situation d'éligibilité ou si le versement du droit est décalé de la date de la demande. Les rares (et anciennes) études qui portent sur la dimension temporelle du recours soulignent que la majorité des demandeurs ont attendu un certain temps après avoir pris conscience de l'existence de la prestation et de leur éligibilité, ce qui indiquerait que la partie différée du non-recours est importante dans ce phénomène.

À partir de l'ERFS, on observe que la majorité (60 %) des foyers simulés comme éligibles et non recourants un trimestre donné (au deuxième, au troisième, ou au quatrième trimestre de 2018) sont éligibles ces trois trimestres et sont aussi non recourants pendant les trois trimestres d'éligibilité. La situation de non-recours apparaît alors comme une situation « pérenne » dans le sens où si un foyer ne recourt pas lors d'un trimestre d'éligibilité, cette situation a des chances de ne pas changer plus tard dans l'année. Dans le même temps, ce résultat indique qu'il existe des situations de non-recours temporaires, à la fois liées à l'éligibilité qui peut varier d'un trimestre à l'autre, et à des arbitrages temporels qui peuvent conduire à recourir à la prestation plus tard dans l'année, ou à ne plus y recourir.

La part du non-recours considéré comme pérenne (60 %), calculée pour les non-recourants simulés éligibles, peut être extrapolée aux non-recourants « réels » estimés<sup>62</sup>. Pour 600 000 foyers non-recourants au RSA un trimestre donné (sur le champ retenu, cf. tableau 8), 60 %, soit 360 000, seraient ainsi non-recourants trois trimestres consécutifs. Cela représente en moyenne 20 % des foyers éligibles le trimestre considéré. Ainsi, 20 foyers éligibles au RSA sur 100 seraient dans une situation de non-recours trois trimestres d'affilée.

Le taux de non-recours pérenne parmi les éligibles un trimestre donné peut s'écrire :

$$TNR_{pérenne} = \frac{E.NR_{T2 \text{ et } T3 \text{ et } T4}}{E.NR_T} * \frac{NR_T}{E_T}$$

où :

- $E.NR_{T2 \text{ et } T3 \text{ et } T4}$  désigne le nombre de foyers simulés éligibles et non-recourants 3 trimestres consécutifs (au T2, T3 et T4),
- $E.NR_T$  désigne le nombre de foyers simulés éligibles et non-recourants un trimestre donné (en moyenne sur T2, T3 et T4),
- $NR_T$  désigne le nombre de foyers non-recourants un trimestre donné (en moyenne sur T2, T3 et T4),
- $E_T$  désigne l'ensemble des éligibles un trimestre donné (nombre moyen sur T2, T3 et T4).

En première analyse, les caractéristiques des foyers non recourants au RSA toute l'année ne diffèrent pas sensiblement de celles des autres non-recourants (voir point 2.4).

## 3 Deux tests de robustesse des résultats

Afin de qualifier la robustesse des résultats, deux pistes sont étudiées pour tester la sensibilité de l'estimation du taux de non-recours. Dans un premier temps, nous analysons le défaut de représentativité des foyers à bas revenus dans l'ERFS en intégrant de manière *ad hoc* davantage de foyers à bas revenus. Dans un second temps, nous testons la sensibilité du non-recours au seuil de l'éligibilité des ressources afin d'appréhender l'incertitude sur l'estimation du nombre de foyers sociaux éligibles.

### 3.1 Le défaut de représentativité des foyers à bas revenu dans l'ERFS a très peu d'impact sur la mesure du non-recours

La comparaison avec le dispositif Filosofi (voir Annexe 3) laisse penser que des ménages fiscaux avec des revenus annuels d'activité et de remplacement nuls seraient manquants dans l'ERFS. Le nombre de foyers sociaux concernés est *a priori* plus élevé, un ménage fiscal pouvant contenir plusieurs foyers sociaux.

---

<sup>62</sup> Du fait de la présence de « faux non-éligibles » et de « faux éligibles » dont on a tenu compte pour définir leur nombre, on ne peut pas repérer ni donc suivre individuellement les non-recourants. Comme indiqué précédemment (au 1.3 de la partie 3), l'effectif des non-recourants se définit par différence entre le nombre total d'éligibles (E) et le nombre total de recourants (R) ou, ce qui revient mathématiquement au même, par différence entre le nombre de non-recourants simulés éligibles (E.NR) et celui des recourants simulés non-éligibles (R.NE) :  $NR = E - R = E.NR - R.NE$ .

La proportion de foyers non recourants au RSA parmi les foyers sans revenus d'activité ni de remplacement présents dans l'ERFS étant légèrement plus élevée que parmi les autres foyers (36 % contre 34 % en moyenne), la sous-représentation de ces foyers sans revenus dans l'ERFS pourrait conduire à sous-estimer la mesure du non-recours au RSA.

Cependant, l'écart sur le taux de non-recours est faible, puisqu'en ajoutant 30 000 foyers sans revenus d'activité ni de remplacement parmi les éligibles au RSA, et en leur appliquant le même taux de non-recours que celui calculé pour les foyers de l'ERFS à revenus nuls (soit 36 % en moyenne trimestrielle), le taux de non-recours au RSA n'augmenterait que de 0,04 point de pourcentage (tableau 12). Même en relevant sensiblement le nombre de foyers manquants, à 100 000, le taux de non-recours n'augmenterait que de 0,1 point de pourcentage et resterait inchangé au point près.

En définitive, ce résultat montre que le défaut de représentativité des foyers à revenus nuls ne joue qu'à la marge sur l'estimation du taux de non-recours.

**Tableau 12** Impact potentiel d'une sous-représentation des foyers sans revenus dans l'ERFS sur le taux de non-recours au RSA

	Recourants non éligibles	Recourants éligibles	Non-recourants éligibles	Beta error	TNR
Référence	159	1 003	758	13,7 %	33,9 %
Foyers à revenus nuls	5	666	381	0,7 %	35,9 %
Scénario 1 : 30 000 foyers sociaux manquants sans revenus primaires	-	1 022	769	13,4 %	34,0 %
Scénario 2 : 100 000 foyers sociaux manquants sans revenus primaires	-	1 067	794	13,0 %	34,0 %

**Lecture** > En moyenne en 2018, ajouter 30 000 foyers sociaux sans revenus primaires éligibles au RSA diminue légèrement la part de recourant non éligibles de 13,7 % à 13,4 % et le taux de non-recours au RSA augmente légèrement de 33,9 % à 34,0 %.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

### 3.2 Le taux de non-recours est relativement stable au seuil de l'éligibilité des ressources

La répartition des revenus annuels observés dans l'ERFS sur chaque trimestre en fonction du calendrier rétrospectif d'activité repose sur plusieurs hypothèses simplificatrices, dans le modèle de microsimulation Ines, qui peuvent engendrer des imprécisions sur la simulation de l'éligibilité (voir Partie 2, point 1.7). Afin de tester la sensibilité de nos résultats à l'issue de la « trimestrialisation » des revenus, nous mesurons l'élasticité entre les ressources au seuil de l'éligibilité au RSA et le taux de non-recours. Autrement dit, nous cherchons à qualifier l'incertitude de l'estimation du nombre d'éligibles en mesurant la robustesse de nos indicateurs pour des foyers dont les ressources se situeraient aux alentours des seuils d'éligibilité (en termes de ressources) du RSA.

L'augmentation (respectivement la diminution) des seuils d'éligibilité diminue (augmente) le nombre des recourants non éligibles, tandis qu'elle augmente (diminue) le nombre total d'éligibles avec une élasticité un peu plus forte à la hausse qu'à la baisse (tableau 13).

**L'augmentation (diminution) des seuils d'éligibilité diminue (augmente) faiblement le taux de non-recours, qui reste relativement stable** (de -1 ppt à +1 ppt autour du niveau de référence pour le RSA). En nombre de foyers, le beta error est aussi faiblement impacté par une augmentation (diminution) des seuils d'éligibilité.

**Tableau 13** Variation du montant forfaitaire (MF) de RSA et impact sur les éligibles et taux de non-recours

	Recourants	Éligibles	Recourants non éligibles	Recourants éligibles	Non-recourants éligibles	Beta error	TNR
MF -3 %	0 %	-1 %	3 %	-1 %	-2 %	0	-1
MF -1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0	0
Situation de référence	1163	1761	159	1003	758	14 %	34 %
MF +1 %	0 %	1 %	-4 %	1 %	2 %	-1	1
MF +3 %	0 %	2 %	-7 %	1 %	4 %	-1	1

**Lecture** > En moyenne en 2018, augmenter le montant forfaitaire (MF) de RSA de +1 % n'a pas d'incidence sur le nombre de recours (le taux de variation est de 0 %), mais augmente le nombre d'éligibles de 1 %. La part des recours non éligibles diminuerait de 1 point de pourcentage et le taux de non-recours augmenterait de 1 point de pourcentage.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires ; hors ménages dont le revenu disponible (ou déclaré) est négatif, hors foyers sociaux dont la personne de référence a plus de 64 ans ou est étudiante ou en congé parental, hors perception de pension d'invalidité ou situations de handicap, et hors décalage de situation conjugale enquête Emploi/CNAF.

**Source** > ERFS 2018 - Simulation éligibilité Ines figé 2018.

## ■ CONCLUSION

À partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux de l'Insee (ERFS), produite annuellement pour suivre la répartition des revenus sur un échantillon représentatif de la population française (en logement ordinaire et en France métropolitaine) et à partir du modèle de microsimulation socio-fiscale Ines, les travaux présentés dans ce *Dossier de la DREES* montrent qu'il est possible de mesurer régulièrement le non-recours au RSA. En revanche, des investigations complémentaires seront nécessaires pour la prime d'activité (PA).

En effet, l'ERFS, grâce à l'étendue des informations qu'elle contient et à l'enrichissement de données complémentaires<sup>63</sup>, permet d'une part, de simuler l'éligibilité à ces deux prestations et, d'autre part, de mettre en regard les foyers éligibles et les foyers réellement bénéficiaires<sup>64</sup> pour mesurer le non-recours. En 2018, le taux de non-recours trimestriel moyen au RSA est ainsi estimé à 34 %, correspondant à 750 millions d'euros de RSA non versés par trimestre, sur le champ couvert. Un cinquième des éligibles au RSA seraient en situation de non-recours pérenne (trois trimestre consécutifs). Bien que ces estimations soient toujours perfectibles, dans la mesure où les informations nécessaires à l'application des règles de calcul du droit aux prestations ne peuvent jamais être observées complètement (quelle que soit la méthode et le type de données), elles permettent un suivi longitudinal du phénomène à méthodologie (et donc à erreur) constante et peuvent éclairer sur les caractéristiques des publics concernés. En première analyse, les personnes en couple et sans enfant, diplômées, jeunes, propriétaires, résidant dans des territoires ruraux ou dans l'agglomération parisienne sont les publics les plus concernés par le non-recours au RSA.

L'estimation du non-recours à la PA, à partir de cette même enquête, s'avère plus délicate parce que le manque d'informations précises sur les variations de revenus au cours de l'année est une source potentielle d'erreur trop forte pour cette prestation, dont le montant est calculé à partir des déclarations mensuelles de revenus d'activité. Ce manque de précision est moins problématique pour les bénéficiaires du RSA plus éloignés de l'emploi et souvent sans revenus d'activité. Le projet d'appariement expérimental de l'ERFS au dispositif de ressources mensuelles (DRM), qui contient la chronique mensuelle des différents revenus individuels, serait la voie idéale pour d'une part mieux apprécier les trajectoires de revenus au cours de l'année et d'autre part fiabiliser la mesure du non-recours.

Si la mesure du taux de non-recours est un défi important pour la statistique publique, comprendre les déterminants de ce phénomène l'est tout autant pour cerner les différents leviers qui pourraient le réduire. Dans la lignée des travaux déjà menés sur les déterminants du non-recours aux minima sociaux en France (Terracol, 2001 ; Domingo, Pucci, 2014 ; Chareyron, 2018), les déterminants du non-recours au RSA seront analysés en mobilisant la richesse des informations disponibles dans l'ERFS et seront complétés par la prise en compte de la dimension temporelle du phénomène (caractère durable ou transitoire au cours de l'année).

---

<sup>63</sup> L'accès en routine à des données intermédiaires de l'ERFS (notamment celles issues de l'appariement social) pour constituer les foyers sociaux et à des données complémentaires de la CNAF pour tenir compte des indus et rappels de plus de six mois permettraient de reproduire annuellement la méthode et de suivre régulièrement le non-recours au RSA.

<sup>64</sup> Les bénéficiaires sont observés dans l'ERFS via l'appariement avec les données issues des organismes sociaux, principalement de la CNAF pour le RSA et la PA.

## ■ POUR EN SAVOIR PLUS

- Bargain, O., Immervoll, H., Viitamäki, H.** (2012). [No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data.](#) *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), pp. 375-395.
- Bouckaert, N., Schokkaert, E.** (2011). [Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration.](#) *Revue belge de sécurité sociale*, 53 (4), pp. 609-34.
- Cabannes, P.-Y., Richet-Mastain, L.** (2021). [Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2021.](#) Paris France : DREES, coll. Panoramas de la DRESS-Social.
- Chantel, C.** (2018). [Les indus et les rappels de la prime d'activité.](#) Caisse nationale des Allocations familiales. Direction des statistiques, des études et de la recherche. *L'e-ssentiel*, 182.
- Chareyron, S.** (2018). [Pauvreté et non-recours aux dispositifs sociaux : l'étude du RSA « socle seul ».](#) *Économie & Prévision*, 213, pp. 41-59.
- Cour des Comptes** (2022). [Le revenu de solidarité active.](#) Rapport public thématique évaluation des politiques publiques.
- Department for Work and Pension (DWP)** (2020). [Income-Related Benefits: Estimates of Take-up 2017/18.](#) Background information and methodology.
- Domingo, P., Pucci, M.** (2011). [Le non-recours au revenu de solidarité active.](#) Comité national d'évaluation du RSA, Annexe 1.
- Domingo, P., Pucci, M.** (2012). [Les non-recourants au RSA.](#) Caisse nationale des Allocations familiales. Direction des statistiques, des études et de la recherche, *L'e-ssentiel*, 124.
- Domingo, P., Pucci, M.** (2014). [Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul.](#) *Économie et Statistique*, 467(1), pp. 117-140.
- Duclos, J.-Y.** (1995). [Modelling the take-up of state support.](#) *Journal of Public Economics*, 58(3), pp. 391-415.
- DREES** (2022). [Quantifier le non-recours en Europe.](#) DREES, *Les Dossier de la DREES*, à paraître.
- Eurofound** (2015). [Access to social benefits: Reducing non-take-up.](#) Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Fontaine, M., Fourcot, J.** (2015). [Nowcasting du taux de pauvreté par la micro-simulation.](#) Insee, Série des documents de travail de Direction des statistiques démographiques et sociales.
- Fredon, S., Sicsic, M.** (2020). [Ines, le modèle qui simule l'impact des politiques sociales et fiscales.](#) Insee, *Courrier des statistiques*, 42.
- Gonzalez, L., Nauze-Fichet, E.** (coord.) (2020). [Le non-recours aux prestations sociales - Mise en perspective et données disponibles.](#) DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 57.
- Harnisch, M.** (2019). [Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany.](#) *DIW Discussion Papers*, 1793.
- Hernanz, V., Malherbet, F., Pellizzari, M.** (2004). [Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence.](#) Paris, France : Éditions OCDE, Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, 17.
- Legendre, F.** (2019). [L'émergence et la consolidation des méthodes de microsimulation en France.](#) *Économie et statistique*, 510-511-512, pp. 201-207.
- Secours catholique, Odenore** (2021). [Non-recours : une dette sociale qui nous oblige combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi.](#)
- Terracol, A.** (2001). [Coûts de perception et taux de non-recours aux prestations sous conditions de ressources.](#) Maison des Sciences Économiques. Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Cahier 2002-007.
- Van Oorschot, W., Math, A.** (1996). [La question du non-recours aux prestations sociales.](#) *Recherches et Prévisions*, 43, pp. 5-17.

## Annexe 1. Sources et outils

Les travaux de simulation présentés dans ce rapport s'appuient principalement sur les données de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux de l'Insee (**ERFS 2018**) et sur des algorithmes issus de l'outil de microsimulation socio-fiscale **Ines**, développé conjointement par l'Insee, la DREES et la CNAF. Sont également mobilisés les fichiers statistiques de référence de la CNAF (fichiers **Allstat-FR6**), qui donnent une vision exhaustive des prestations versées aux allocataires des CAF (prestations familiales, allocations logement, prime d'activité et minima sociaux). Deux autres sources de données sont utilisées à des fins de comparaison avec l'ERFS sur des points spécifiques : l'enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux de la DREES (**BMS 2018**) et le dispositif **Filosofi** sur les revenus fiscaux et sociaux, produit par l'Insee.

### L'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS)

L'enquête ERFS, produite par l'Insee, est la source de référence au niveau national pour la production de statistiques et d'études en matière de revenus, de niveau de vie ou de pauvreté monétaire, sur le champ des personnes résidant en France métropolitaine dans un logement dit ordinaire : sont exclues du champ les personnes vivant en collectivité (maisons de retraite, communautés religieuses, cités universitaires, prisons, foyer de travailleurs, etc.), dans un logement précaire (hébergement d'urgence, hôtel, habitation mobile, etc.) ou sans domicile.

L'ERFS repose sur un large échantillon d'environ 110 000 individus pour 50 000 ménages répondants à l'enquête Emploi (un **ménage** est composé de l'ensemble des individus résidant à titre principal dans le logement enquêté, quel que soit le lien qu'ils entretiennent entre eux). Les revenus proviennent de l'exploitation de sources administratives appariées à un échantillon représentatif de l'ensemble de la population issu de l'enquête Emploi. Ainsi, chaque année, **l'ERFS est constituée par un appariement entre trois types de sources de données** :

- les répondants à l'enquête Emploi en continu (EEC) au 4<sup>e</sup> trimestre de l'année ;
- les sources fiscales, fournies par la Direction générale des finances publiques (DGFiP), à savoir les données issues des déclarations d'impôt sur le revenu, qui répertorient tous les revenus imposables perçus durant l'année, et les fichiers relatifs à la taxe d'habitation au 1<sup>er</sup> janvier de l'année ;
- les fichiers de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) qui donnent les montants de prestations versées par ces organismes au cours de l'année.

L'ERFS diffuse également une estimation des revenus financiers exonérés d'impôt ou générés par des produits soumis à prélèvement libératoire.

Les montants de prestations versés, issus des sources sociales, sont agrégés dans l'ERFS au niveau du ménage. Pour les besoins des travaux présentés dans ce rapport, une **table intermédiaire** établie par l'Insee issue du processus d'appariement avec les données des organismes de gestion des prestations sociales a été mobilisée. Elle a permis de récupérer l'information sur les prestations perçues chaque mois de l'année, au niveau des foyers sociaux.

Lors du processus d'appariement, certains ménages ou individus de l'enquête Emploi ne sont pas retrouvés dans les sources fiscales, de sorte que leurs revenus demeurent inconnus. Selon le cas, les ménages concernés peuvent être écartés de l'enquête ou faire l'objet d'imputations de leurs revenus manquants. En 2018, au moins une déclaration fiscale a été trouvée pour 97 % des ménages de l'EEC. Au sein de ces ménages, certaines personnes peuvent toutefois être absentes des déclarations fiscales retrouvées ; leurs revenus sont alors imputés<sup>65</sup>. Parmi les 3 % de ménages pour lesquels aucune déclaration fiscale n'a été trouvée<sup>66</sup>, certains peuvent être retrouvés dans les sources sociales : leurs revenus sont également imputés à partir des informations présentes dans cette source<sup>67</sup>. Les ménages pour lesquels aucune information fiscale ni sociale n'a pu être retrouvée sont retirés de l'enquête. L'ERFS fait ensuite l'objet d'une repondération afin d'être représentative de l'ensemble de la population métropolitaine en logement ordinaire.

Plus de détail sur le site de l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1231/documentation-methodologique>.

<sup>65</sup> À l'inverse, d'autres personnes peuvent apparaître dans les déclarations fiscales alors qu'elles ne font pas partie du ménage. Ces personnes, ainsi que leurs revenus, ne sont pas prises en compte. Il s'agit le plus souvent d'enfants à charge vivant hors de la résidence familiale pour lesquels aucune condition de vie sous le toit du déclarant fiscal n'est exigée (enfants de moins de 25 ans poursuivant des études, enfants de moins de 21 ans, enfants infirmes et résidant en instituts spécialisés) et d'enfants en résidence alternée absents au moment de l'enquête.

<sup>66</sup> C'est le cas, par exemple, des étudiants redevables d'une taxe d'habitation, mais rattachés à la déclaration de revenus de leurs parents.

<sup>67</sup> Il est par exemple possible de récupérer les revenus de l'année *N* pour les bénéficiaires du RSA toute l'année, ou les revenus de l'année *N-2* vieilliss pour les bénéficiaires de prestations familiales sous conditions de ressources.

## **Les fichiers de référence statistiques des allocataires des CAF (données définitives) : CNAF-Allstat FR6**

La branche famille de la Sécurité sociale est dotée de données statistiques mensuelles, homogènes, qui décrivent la situation des bénéficiaires de prestations sociales de la CNAF. Ces données sont appelées « Allstat ». Les fichiers Allstat permettent d'assurer le suivi statistique mensuel des prestations versées par les CAF. Pour chaque mois de droit, il existe trois fichiers correspondant à trois délais d'extraction :

- FR1 : avec un mois de recul ;
- FR2 : avec deux mois de recul ;
- FR6 : avec six mois de recul.

Chaque année, il existe donc 36 (12 x 3) fichiers Allstat. La qualité des informations sur les allocataires et leurs droits aux prestations augmente avec le délai d'extraction. Plus les fichiers sont tardifs, mieux ils incluent les allocataires « retardataires », qui font leur demande de droit au-delà de la date limite, ainsi que les diverses régularisations pouvant être apportées au dossier (indus et rappels). Ce sont les fichiers FR6, données définitives, qui ont été utilisés pour réaliser les comparaisons entre l'ERFS et les données administratives sur le nombre de bénéficiaires et les masses financières (voir Partie 1).

L'unité d'observation des données est le **dossier d'allocataire**. Un dossier peut couvrir plusieurs personnes (en général, une famille) : le ou la responsable de dossier (la personne identifiée comme étant « le contact » de la CAF), son ou sa conjoint(e) et ses enfants à charge pour au moins une des prestations versées<sup>68</sup>. Dans le cas de la prime d'activité, un jeune adulte qui travaille peut disposer de son propre dossier allocataire, s'il perçoit la prime en propre, et figurer aussi sur le dossier allocataire de ses parents s'il reste à leur charge pour le bénéfice d'autres prestations comme par exemple les aides au logement, ou le RSA. Un identifiant unique et anonyme est attribué à chaque dossier d'allocataire (numéro de département de la CAF + numéro de matricule crypté).

Les fichiers contiennent trois types de variables : celles qui servent au calcul des droits ; celles qui indiquent le droit à percevoir et le montant versé pour chaque prestation ; celles qui servent uniquement pour la production de statistiques (peu nombreuses et souvent de moins bonne qualité). Les variables décrivent :

- l'allocataire et son ou sa conjoint(e) éventuel(le) : sexe, année de naissance, statut matrimonial, statut d'activité, nationalité, etc. ;
- ses enfants à charge : année de naissance, situation de résidence au sens des prestations familiales, absence d'un parent ouvrant droit à l'allocation de soutien familial (ASF) ;
- les prestations légales qu'il perçoit ;
- les aides individuelles d'action sociale dont il a bénéficié ;
- les revenus du foyer allocataire ;
- le logement occupé : statut d'occupation, surface, etc.

Outre les fichiers de référence Allstat, la CNAF dispose aussi de fichiers mensuels spécifiques retraçant **l'ensemble des indus et rappels versés**, ainsi que les mois de droit au titre desquels ces régularisations s'appliquent : les tables indus (FIIC) et rappels (FRIC). Ces deux tables mensuelles peuvent être appariées sur les numéros de dossier allocataire, ce qui permet d'identifier la chronique des indus et rappels. Pour chaque indu/rappel, on connaît la temporalité du droit à laquelle est associée le contrôle. Par exemple, un montant d'indu pour l'individu Y détecté en mai 2018 pour le droit à la prime d'activité versée entre décembre 2017 et février 2018. Ces tables ont été utilisées dans les travaux de ce *Dossier de la DREES* pour réaffecter au mois de droit les indus et rappels régularisés après plus de six mois.

---

<sup>68</sup> Selon leur âge, les enfants peuvent être considérés à charge pour l'attribution d'une prestation et pas pour une autre : par exemple, un jeune de 22 ans peut être compté à charge pour l'attribution du RSA, mais pas pour les allocations familiales. L'information sur les enfants à charge est indiquée dans le dossier allocataire pour chaque prestation versée.

## **L'enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux (BMS)**

L'enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux (BMS), réalisée par la DREES, s'inscrit dans le cadre du dispositif d'observation statistique des populations en difficulté. Elle a pour principal objectif de mieux connaître les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.

La dernière édition de l'enquête a été réalisée au quatrième trimestre **2018** en France métropolitaine, à La Réunion et en Martinique auprès de 12 200 personnes qui bénéficiaient au 31 décembre 2017 d'un minimum social (revenu de solidarité [RSA], allocation de solidarité spécifique [ASS], allocation aux adultes handicapés [AAH], minimum vieillesse) ou de la prime d'activité, tirées dans l'échantillon national interrégimes d'allocataires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux (ENIACRAMS).

Elle succède à trois enquêtes réalisées en 2003, 2006 et 2012 et met l'accent sur les questions de revenus, de dépenses pré-engagées et du reste à vivre. Les revenus 2018 du ménage sont pour l'essentiel obtenus à partir d'appariements de sources administratives et d'autres fichiers externes de l'Insee, la CNAF, la CCMSA, la CNAV, le Sasp et Pôle emploi.

Pour l'ASS, l'AAH et le minimum vieillesse, les personnes dans le champ sont les allocataires. Pour le RSA et la prime d'activité, prestations familialisées, les conjoints d'allocataires sont aussi dans le champ.

Les personnes enquêtées peuvent être dans n'importe quelle situation de logement : en logement de droit commun, dans un service d'hébergement, une habitation mobile, être sans abri... Seules sont exclues du champ les personnes vivant dans certaines institutions (maisons de retraite, foyers d'accueil médicalisés, maisons d'accueil spécialisées), celles décédées au moment de l'enquête et celles en incapacité de répondre pour une longue durée pour des raisons de santé ou de handicap.

Les principaux thèmes du questionnaire de 2018 sont les suivants : situation familiale et professionnelle ; situation financière ; dépenses contraintes (logement, transport, énergie, téléphone...) ; privations matérielles ; conditions de logement ; vie sociale ; santé ; dépendance ; accompagnement par les organismes ; opinion sur les minima sociaux. En particulier, plusieurs questions sont posées aux allocataires sur leur situation d'hébergement à la date de l'enquête, mobilisées dans le cadre de ce rapport.

Plus d'information sur le site de la DREES :

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sources-outils-et-enquetes/01-enquete-sur-les-beneficiaires-de-minima-sociaux-bms>

## **Le dispositif sur les revenus fiscaux et sociaux localisés (Filosofi)**

Le Fichier localisé social et fiscal (Filosofi), produit par l'Insee, est établi à partir d'un rapprochement entre les données fiscales exhaustives en provenance de la Direction générale des finances publiques (déclarations de revenus des personnes physiques, taxe d'habitation et fichier d'imposition des personnes) et des données sur les prestations sociales émanant des principaux organismes gestionnaires de ces prestations (CNAF, CNAV, CCMSA).

Le champ couvert est celui des ménages fiscaux, ayant rempli au moins une déclaration de revenus et retrouvés dans les fichiers de la taxe d'habitation, résidant en France métropolitaine, à la Martinique ou à La Réunion. Les foyers vivant dans des structures collectives (maisons de retraite, centres d'hébergements, foyers de travailleurs, communautés religieuses, cités universitaires, prisons, etc.) ainsi que les personnes sans domicile fixe ou sans abri ne sont pas retenues dans le champ de Filosofi. Ce champ comprend en 2018 près de 28 millions de ménages fiscaux « ordinaires ».

Le **ménage fiscal**, unité statistique dans Filosofi, regroupe les foyers fiscaux répertoriés dans un même logement (les ménages composés de plus de six ou dix foyers fiscaux, suivant le type de taxation, sont considérés comme des structures collectives et exclus du champ). Contrairement au ménage, qui regroupe toutes les personnes partageant le même logement, le ménage fiscal ne comprend pas les personnes présentes dans le logement mais absentes des déclarations fiscales qui s'y rapportent : jeunes filles au pair, étudiants dans des chambres louées, membres de la famille hébergés mais non répertoriés au sens fiscal etc. À l'inverse, des personnes ne faisant pas partie du logement peuvent être rattachées au ménage fiscal. Ce sont notamment des jeunes ou des étudiants de moins de 25 ans ne résidant pas chez leurs parents mais rattachés à leur déclaration fiscale. Globalement, le ménage fiscal est une entité un peu plus large en moyenne que le ménage.

Grâce à son caractère exhaustif, le dispositif Filosofi permet de disposer d'indicateurs de niveau de vie, d'inégalités et de pauvreté à des niveaux géographiques plus précis que l'ERFS.

Plus de détail sur le site de l'Insee :

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/operation/s1560/documentation-methodologique>

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1172?debut=0>

## Le modèle de microsimulation Ines

Le modèle de microsimulation socio-fiscale Ines, développé conjointement par l'Insee, la DREES et la CNAF, simule selon la législation en vigueur la plupart des prélèvements sociaux et fiscaux et des prestations sociales. Fondé sur un large échantillon d'individus et de ménages issu de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS), le modèle mobilise un ensemble de données riches en informations sur les caractéristiques socio-démographiques, le logement, l'emploi et les revenus des personnes.

Le modèle Ines simule les prélèvements sociaux et fiscaux directs dont chaque ménage doit s'acquitter (cotisations sociales, CSG, CRDS, impôt sur le revenu) ainsi que les prestations sociales auxquels ils peuvent prétendre : prestations familiales ; aides au logement ; minima sociaux, la prime d'activité. Les pensions de retraite, les allocations chômage et la taxe d'habitation ne sont pas simulées mais sont présentes dans les données. Pour chaque ménage de l'échantillon, le revenu avant prélèvements et prestations, le détail de ses prélèvements et prestations, et son niveau de vie sont calculés.

Les études réalisées avec ce modèle de microsimulation s'inscrivent dans les domaines de la redistribution monétaire, de la fiscalité ou de la protection sociale<sup>69</sup>. Le modèle permet d'évaluer des effets du système socio-fiscal et de ses évolutions *ex post* (analyse de la redistribution, bilan des réformes mises en œuvre chaque année, publication d'indicateurs avancés de pauvreté et d'inégalités) et *ex ante* (éclairages apportés sur des projets de réformes). Il est notamment utilisé comme outil d'appui à la réflexion, pour répondre à des sollicitations ponctuelles de divers hauts conseils, de ministères de tutelles ou d'organismes de contrôle (IGF, Cour des Comptes, Igas).

Ines est un modèle dit « statique » : il ne tient pas compte des changements de comportement des ménages, par exemple en matière de fécondité ou de participation au marché du travail, que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale.

Le modèle est écrit en langage SAS, sous la forme d'un enchaînement de plus de 100 programmes. Le code du modèle est libre d'accès depuis 2016.

**Les travaux réalisés dans ce Dossier de la DREES ne simulent pas l'ensemble des prélèvements et prestations sociales, comme le fait le modèle Ines, mais uniquement les droits au RSA et à la prime d'activité.** Les revenus sociaux qui entrent dans les bases ressources de ces deux prestations (prestations familiales, aides au logement – dans la limite d'un forfait - et autres prestations sociales perçues dans l'année) ne sont pas simulés mais directement issus de l'ERFS. Par ailleurs, pour rester au plus près de la législation, les droits à la PA ou au RSA pour un trimestre *T* sont simulés en fonction des ressources du trimestre précédent (ils ne sont donc simulés que sur trois trimestres, car les ressources perçues les années précédentes ne sont pas connues dans l'ERFS), quand le modèle Ines simule les droits sur quatre trimestres moyennant une hypothèse de simultanéité des ressources et des droits.

Les opérations suivantes sont rendues possibles par l'utilisation de certains modules du modèle :

- la constitution des foyers sociaux selon le périmètre propre à chacune de ces deux prestations (voir Annexe 2) ;
- la mensualisation ou la trimestrialisation des revenus à partir de leur niveau annuel et du calendrier rétrospectif d'activité de l'enquête Emploi (voir Annexe 5) ;
- la constitution des bases ressources, en tenant compte du forfait logement ;
- la simulation de l'éligibilité au RSA et à la prime d'activité à partir de la législation en vigueur.

Références :

- **Fredon, S., Sicsic, M. (2020).** [Ines, le modèle qui simule l'impact des politiques sociales et fiscales](#). Insee, *Courrier des statistiques*, 42.
- Site Internet de l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/information/2021951>

---

<sup>69</sup> Dès le début de son histoire, le modèle Ines a été utilisé comme outil d'aide à la décision pour calibrer certaines réformes sur la fiscalité et la redistribution. Ainsi, le modèle a été utilisé pour chiffrer la mise en place de la prime pour l'emploi, première tentative d'impôt négatif, en 2001, la construction et la mise en place du RSA en 2009, de la prestation d'accueil du jeune enfant en 2014 (Paje), et de la prime d'activité en 2016. En 2019, il a servi à calibrer les mesures de réponse à l'urgence sociale suite au mouvement des gilets jaunes. En 2021 il permet d'alimenter les travaux autour du revenu universel d'activité (RUA).

## Annexe 2. Construction des foyers sociaux dans l'ERFS

Le foyer social est l'unité retenue pour l'attribution des prestations sociales, dont le montant dépend de la composition des familles. Raisonner au niveau du **foyer social** est nécessaire, que ce soit pour qualifier les écarts entre l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et les données exhaustives de la CNAF (FR6) sur le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ou de la prime d'activité (PA)<sup>70</sup>, ou pour simuler l'éligibilité à ces deux prestations.

Au sein d'un même ménage (soit l'ensemble des personnes résidant au sein du même logement, qu'elles aient ou non un lien de parenté) peuvent coexister plusieurs foyers sociaux : par exemple, dans le cas d'un couple avec un enfant, ce dernier peut ne pas être considéré à charge pour le droit à la prestation, ce qui conduira à définir deux foyers sociaux<sup>71</sup>. Le périmètre du foyer varie selon la prestation : selon son âge, un enfant peut ainsi être considéré à charge au sens du RSA mais pas pour les allocations familiales.

La notion de foyer social n'est pas intégrée dans l'ERFS, qui agrège les montants de prestations perçus par les allocataires au niveau du ménage. Par conséquent, plusieurs opérations ont été réalisées afin de définir des foyers sociaux dans l'ERFS et leur affecter les bons montants de ressources au sein d'une « base de données foyer social ».

- Le **périmètre des foyers sociaux** est d'abord défini « *ex nihilo* », pour le RSA et pour la PA, à partir de l'âge de chaque membre du ménage, des liens familiaux qu'ils entretiennent, de leur situation professionnelle et d'autres informations disponibles dans l'enquête Emploi. Un module du modèle de microsimulation socio-fiscale Ines, dédié à la composition des foyers sociaux, a été employé pour attribuer à chaque individu de l'ERFS un identifiant « foyer social » propre à chaque prestation.
- Une fois les foyers sociaux définis, il s'agit de **reconstituer leurs ressources** (tableau A1). **S'il n'y a qu'un seul foyer dans le ménage** (ce qui est le cas de 90 % des foyers construits au sens du RSA et 85 % des foyers au sens de la PA) les ressources attribuées au foyer correspondent aux montants indiqués dans l'ERFS pour le ménage, sans avoir besoin d'informations supplémentaires.
- **Dans le cas où il existe plusieurs foyers par ménage,**
  - les revenus individuels issus des déclarations fiscales sont regroupés au niveau de chaque foyer et les revenus fiscaux, non individualisables, comme les revenus du patrimoine, sont attribués au foyer de la personne de référence du ménage ;
  - pour ce qui concerne les **prestations sociales**, une « table intermédiaire » de l'ERFS est mobilisée<sup>72</sup>. Il s'agit d'une table issue de l'appariement de l'ERFS avec les données fournies par les organismes sociaux. Elle indique d'une part l'existence d'un appariement entre un individu de l'enquête emploi et un allocataire identifié de la CNAF, de la CCMSA ou de la CNAV (personne référente du dossier ou éventuellement son conjoint) et la réalisation d'une imputation de prestations sociales<sup>73</sup> et, fournit d'autre part l'intégralité des droits sociaux versés chaque mois de l'année par les CAF (uniquement), pour chaque dossier apparié. Dans un premier temps, les montants versés par les CAF sont attribués à chaque foyer<sup>74</sup>. Dans un second temps, les montants versés par la CCMSA ou la CNAV ainsi que les montants imputés, non renseignés au niveau du foyer dans les tables intermédiaires, sont déduits à partir des montants attribués au ménage et des montants CAF attribués à chaque foyer.

<sup>70</sup> Cela n'a pas en revanche pas d'impact sur les masses financières qui, regroupées au niveau des foyers sociaux ou au niveau des ménages, restent les mêmes.

<sup>71</sup> Un foyer social peut aussi inclure des personnes appartenant à des ménages différents, par exemple un étudiant vivant hors du foyer familial mais restant à charge de ses parents pour le bénéfice des prestations familiales. Ces situations ne peuvent être prises en compte à partir de l'ERFS mais sont *a priori* relativement rares.

<sup>72</sup> Cette table a été fournie par la division « Ressources et patrimoine des ménages » de l'Insee, productrice de l'ERFS, dans le cadre du travail présenté dans ce Dossier de la DREES.

<sup>73</sup> Des imputations de prestations sont effectuées quand aucun appariement n'a pu être réalisé entre au moins un des membres du ménage et les allocataires des organismes sociaux (ou leur conjoint), en mobilisant la question de l'enquête emploi « Actuellement percevez-vous la ou les prestations suivantes ? (Choix multiple) ». Les montants sont imputés par foyer selon la méthode « hot deck », sur la base des montants perçus par des familles ayant les mêmes caractéristiques en termes de composition familiale et de ressources. Dans la table intermédiaire, l'information sur l'existence d'une imputation n'est fournie qu'au niveau du ménage ; si plusieurs foyers coexistent dans le ménage, il est donc nécessaire de déterminer les foyers ayant fait l'objet d'une imputation pour leur affecter les montants imputés.

<sup>74</sup> Si plusieurs allocataires CAF sont retrouvés au sein d'un même foyer ERFS, on s'assure qu'il n'existe pas de doublons de montants. Deux cas de figure peuvent se présenter : si le montant de prestation est le même, ce montant est affecté au foyer (c'est le cas notamment d'un même dossier social ayant été apparié à deux personnes formant un couple) ; si les montants de prestation diffèrent (cas de figure rare), la somme des montants est attribuée au foyer (c'est le cas notamment de deux dossiers sociaux dissociés en cours d'année). Ce traitement aboutit à des résultats cohérents avec les montants figurant dans l'ERFS au niveau ménage.

**Tableau A1** Type de ressources, statut dans l'ERFS et traitement effectué dans la base de données « foyer social »

	Type de ressources	Statut dans l'ERFS	Traitement
(1) Revenu d'activité et de remplacement	Revenus du travail (salaires et revenus d'activité des indépendants)	Connus au niveau individuel	Agrégés au niveau du foyer social
	Allocations chômage		
	Pensions (retraite et autre)		
(2) Prestations sociales	Prestations familiales (hors majorations du complément familial et des allocations familiales, hors allocation de rentrée scolaire, à hauteur d'un certain niveau pour l'allocation de soutien familial)	Agrégées au niveau du ménage dans l'ERFS mais connues <u>pour chaque foyer locataire</u> dans la table intermédiaire issue de l'appariement avec les données CNAF	Affectation selon le périmètre « foyer » défini par le modèle de microsimulation Ines
	Aides au logement (pour le calcul du forfait logement)		
(3) Revenu du capital	Revenus de valeurs mobilières ; revenus fonciers	Agrégé au niveau ménage et <u>non-individualisable</u>	Affectation au foyer social contenant la personne de référence du ménage (sans autre hypothèse d'identification)
	Produits financiers non imposable		
(4) Autres ressources	Revenus accessoires, revenus de l'étranger, autres revenus		

### Annexe 3. Pistes d'explication des écarts en nombre de foyers bénéficiaires et en masses financières du RSA et de la PA entre l'ERFS et les données exhaustives de la CNAF (FR6)

Les écarts entre l'ERFS et les données exhaustives de la CNAF sur le nombre de foyers allocataires et sur les masses financières de prestations versées, notamment de RSA, ont potentiellement des causes multiples : difficulté à repérer les logements ordinaires dans les données exhaustives de la CNAF, défaut d'appariement avec les données sociales dans l'ERFS qui ne serait pas rattrapé par les imputations effectuées dans l'enquête, ou encore problème de représentativité de l'ERFS pouvant conduire à sous-estimer le nombre de foyers à très bas revenus, susceptibles de percevoir le RSA.

Dans l'objectif d'estimer un taux de non-recours, il est important de déterminer ces causes car, selon le cas, elles pourront affecter uniquement l'observation des recourants dans les fichiers FR6 de la CNAF, ou uniquement les recourants ERFS (et pas les éligibles), ou alors à la fois les recourants ERFS et les éligibles. Les différentes pistes investiguées et les résultats en termes d'impact sur les écarts sont présentées dans cette annexe. Seules les deux dernières pistes, qui explorent une possible sous-représentativité de l'ERFS pour les foyers à bas revenus, seraient susceptibles d'expliquer, au moins en partie, ces écarts.

#### Piste n°1 : une éventuelle sous-estimation des allocataires en logement « non ordinaire » dans les données exhaustives de la CNAF ?

L'ERFS porte sur un échantillon de personnes résidant en logement « ordinaire » (hors foyers, hôtels, habitations mobiles, etc.) en France métropolitaine. Dans les données exhaustives de la CNAF, la notion de logement ordinaire est approchée à partir de l'information issue des données de gestion sur la situation de logement déclarée par les bénéficiaires d'allocations logement, du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité : il s'agit d'une information utile au calcul de leur droit et du forfait logement. Pour approcher le champ des logements ordinaires, sont exclues les personnes déclarant résider en foyer, en résidence universitaire, en hôtel et les personnes sans résidence stable. Sur l'ensemble des allocataires de France métropolitaine, le filtre utilisé par la CNAF<sup>75</sup> conduit à supprimer 9 % des bénéficiaires du RSA (et 6 % des allocataires de la prime d'activité [PA]). Cette proportion n'est pas négligeable mais il se pourrait qu'elle ne soit pas encore suffisante.

⇒ **Le décalage sur la définition de la notion de logement ordinaire contribuerait à expliquer les écarts en nombre et en masse.**

Pour explorer cette piste, la situation de logement fin 2018 des répondants à l'enquête de la DREES sur les bénéficiaires de minima sociaux (BMS 2018)<sup>76</sup> a été comparée à celle indiquée dans leur dossier social CNAF de 2018.

- Dans l'échantillon utilisé pour mener ce traitement, la proportion d'allocataires du RSA repérés comme résidant en logement non ordinaire apparaît plus faible dans l'enquête BMS qu'avec le filtre CNAF (5,2 % contre 5,6 %)<sup>77</sup>, ce qui ne va pas dans le sens d'une sous-estimation de ces allocataires dans les données CNAF.
- Plus précisément, parmi les allocataires du RSA fin 2017, interrogés fin 2018 par l'enquête BMS et retrouvés fin 2018 dans les données FR6 de la CNAF (sans forcément percevoir le RSA à cette date), les non-correspondances de situation de logement entre les indications du FR6 et celles de l'enquête BMS atteignent 4,6 %, répartis entre 2,6 % d'allocataires considérés en logement ordinaire côté BMS et non ordinaire côté CNAF, et 2,2 % dans le sens inverse (tableau A2). Pour la PA, les taux sont respectivement de 4,2 %, 0,8 % et 3,4 %.
- Il ressort cependant de ce croisement qu'une partie des allocataires du RSA déclarés comme étant « hébergés à titre gratuit par des particuliers » dans les données FR6, considérés en logement ordinaire avec le filtre utilisé, sont en réalité en

<sup>75</sup> Créé par le pôle PROMES pour des besoins de chiffrages, notamment pour les cibles utilisées dans le modèle Ines, le filtre CNAF inclut quatre variables du fichier Allstat-FR6 qui permettent d'approcher la notion de logement non ordinaires. Sont ainsi retirés les allocataires logés en foyer, résidence universitaire CROUS, Ehpad ou centre de long séjour, logements foyers (hors PA/PI), foyers PA/PI, en hébergement collectif à titre gratuit ou onéreux, hôtels, ainsi que les personnes sans résidence stable avec ou sans forfait logement.

<sup>76</sup> L'enquête BMS interroge, fin 2018, un échantillon d'allocataires parmi les bénéficiaires de minima sociaux fin 2017 présents dans l'échantillon national interrégimes d'allocataires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux (ENIACRAMS). Plusieurs questions leurs sont notamment posées sur leur situation d'hébergement à la date de l'enquête (voir Annexe 1). Leur situation de résidence, en logement « ordinaire » ou « non ordinaire », est appréciée selon les mêmes règles que dans l'ERFS.

<sup>77</sup> Cette proportion de 5,8 % est bien inférieure à la proportion équivalente pour l'ensemble des foyers allocataires du FR6, ce qui peut s'expliquer par la spécificité de l'échantillon retenu (foyers allocataires un an plus tôt et retrouvés dans les fichiers CNAF).

logement non ordinaire (selon la définition standard utilisée dans BMS), principalement en résidence mobile (1,3 % de l'échantillon). Ces situations représenteraient environ 10 000 foyers pour 50 millions d'euros de RSA versés).

**Tableau A2** Correspondances BMS/FR6 sur la situation de logement des allocataires RSA et PA en 2018

	RSA			PA		
	Logements ordinaires BMS	Logements non ordinaires BMS	TOTAL BMS	Logements ordinaires BMS	Logements non ordinaires BMS	TOTAL BMS
Logements ordinaires FR6	92,2%	2,2%	94,4%	94,8%	0,8%	95,6%
Logements non ordinaires FR6	2,6%	3,1%	5,6%	3,4%	1,0%	4,4%
TOTAL FR6	94,8%	5,2%	100,0%	98,2%	1,8%	100,0%

**Lecture** > Parmi les bénéficiaires du RSA fin 2017 ayant répondu à l'enquête BMS et retrouvés dans les données CNAF en 2018, 92,2% sont en logement ordinaire dans les deux sources de données, 2,2 % sont en logement non ordinaire selon BMS et en logement ordinaire selon la CNAF (résultats non pondérés).

**Champ** > Allocataires CNAF (du RSA ou de la PA) fin 2017, répondants à l'enquête BMS fin 2018, et retrouvés dans les fichiers CNAF FR6 en 2018.

**Source** > BMS 2018 (hors champ y compris) ; FR6 2018.

## Piste n°2 : des défauts d'appariement non rattrapés par la méthode d'imputation ?

Des défauts d'appariement de l'ERFS avec les fichiers sociaux existent. Ils sont néanmoins corrigés par une imputation de montants de prestation pour certains ménages non retrouvés dans les données de la CNAF dont on suppose qu'ils pourraient être bénéficiaires. L'imputation repose sur des questions de l'enquête Emploi, posées aux personnes en 1<sup>re</sup> et 6<sup>e</sup> interrogation, qui leur demandent si elles reçoivent « actuellement » le RSA, ou la PA<sup>78</sup>. Cette question pourrait ne pas permettre de rattraper tous les bénéficiaires manqués, car :

- elle n'est pas posée à tout le monde (seules les personnes en 1<sup>re</sup> et 6<sup>e</sup> interrogation sont interrogées)<sup>79</sup> ;
- elle cible uniquement le moment de l'enquête et non l'ensemble de l'année ni même du trimestre ;
- les personnes n'y répondent pas forcément correctement (biais déclaratif) : de fait, parmi les appariés CNAF bénéficiaires du RSA au quatrième trimestre qui ont répondu à la question, un tiers déclarent ne pas percevoir le RSA au moment de l'enquête.

⇒ **Les défauts d'appariement non rattrapés par l'imputation pourrait expliquer les écarts en nombre et en masse.**

Cependant, en examinant les réponses à cette question au regard de la perception effective de la prestation dans les données CNAF et des imputations réalisées, il **semble peu probable que le nombre de bénéficiaires non appariés dépasse de beaucoup le nombre imputé.**

- Ainsi, parmi les foyers dont au moins une personne a répondu par « oui » à la question sur la perception du RSA au quatrième trimestre 2017, seuls 5 % n'ont pas été appariés avec les données CNAF ; un montant de prestation leur a alors été imputé (tableau A3). En se restreignant aux foyers bénéficiaires ayant répondu à la question, la proportion d'imputés est largement supérieure parmi ceux qui ont répondu « non » que parmi ceux qui ont répondu « oui » (13 % contre 5 %), ce qui ne va pas dans le sens d'un défaut d'imputation. Quant aux non-répondants à la question de l'enquête Emploi en continu (EEC) au quatrième trimestre (situés *a priori* entre les 2<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> interrogations), 9 % ont fait l'objet d'une imputation, soit une proportion semblable à celle observée parmi les bénéficiaires auxquels la question a été posée.

<sup>78</sup> Les montants sont alors imputés par « hot-deck », sur la base des montants perçus par des familles ayant des caractéristiques proches en termes de composition familiale et de ressources.

<sup>79</sup> En pratique, des traitements de l'ERFS permettent de récupérer la réponse aux questions à l'ensemble des interrogations de l'année, si bien qu'une personne qui n'aura pas répondu à la question ou répondu qu'elle n'a pas perçu le RSA au quatrième trimestre mais l'a déclaré à une autre interrogation, sera éligible à l'imputation.

**Tableau A3** Imputation de montants de RSA dans l'ERFS selon la réponse apportée à la question sur le bénéfice de la prestation au moment de l'enquête

Bénéficiaires du RSA dans l'ERFS en 2017	Déclare percevoir le RSA au T4 2017		
	Oui	Non	Non-réponse
Appariés (en milliers)	360	260	910
Non-appariés (RSA imputé) [en milliers]	20	40	90
Proportion d'imputations	5 %	13 %	9 %

**Note** > La question de la perception du RSA n'étant posée qu'en 1<sup>re</sup> et 6<sup>e</sup> interrogation, les personnes situées entre les 2<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> interrogations au T4 2017 sont non répondants.  
**Lecture** > Sur l'ensemble des bénéficiaires du RSA en 2017 dans l'ERFS ayant répondu percevoir la prestation au quatrième trimestre lors de leur interrogation à l'enquête Emploi, le montant de RSA a pu être récupéré par appariement pour 360 000 d'entre eux, et a été imputé pour 20 000 autres, soit 5 %.  
**Source** > ERFS 2017

### Piste n°3 : des écarts entre la situation familiale déclarée à l'enquête Emploi et celle connue des CAF au moment de la perception du droit ?

Des incohérences dans la déclaration de la situation familiale aux CAF et à l'enquête Emploi pourraient engendrer des écarts sur le nombre de bénéficiaires, notamment pour des personnes en couple selon l'enquête Emploi qui se déclarent en tant que personne célibataire aux CAF et perçoivent ainsi des prestations séparément. Dans l'ERFS, un seul foyer serait considéré (voir Annexe 2), tandis que cela concernerait deux dossiers différents dans les données exhaustives. Cette non-cohérence de situation familiale entre l'ERFS et la CNAF peut résulter d'un changement de situation dans l'année ou de déclarations différentes aux CAF et à l'enquête Emploi, pour toute autre raison.

- ⇒ **Les écarts de situation familiale pourraient contribuer à expliquer l'écart en nombre, mais pas en masse** puisque dans l'ERFS, les montants récupérés quand il y a plusieurs dossiers bénéficiaires au sein d'une même « famille » sont agrégés.

La quantification de ces phénomènes passe par l'utilisation de la table intermédiaire de l'ERFS (voir Annexe 2) qui permet d'observer des couples (tels que déclaré à l'enquête Emploi) pour lesquels deux montants différents de prestation sociale ont été appariés.

- Ces incohérences de situation familiale ne peuvent expliquer l'écart sur le nombre de bénéficiaires car peu de cas de dossiers sociaux multiples pour un même foyer ERFS sont retrouvés. Ils pourraient cependant expliquer la surreprésentation dans l'ERFS des bénéficiaires en couple (si un seul des conjoints était pris en compte par les CAF pour le bénéfice de la prestation), au détriment des personnes seules et familles monoparentales.

### Piste n°4 : une construction imprécise des foyers sociaux au sein des ménages dans l'ERFS ?

Le module de construction des foyers sociaux dans l'ERFS, qui reprend les hypothèses faites dans le modèle de microsimulation socio-fiscale Ines, peut être imparfait (voir Annexe 2). En particulier, si des jeunes adultes cohabitants ne sont pas exclus du foyer de leurs parents alors qu'en réalité ils perçoivent chacun une prestation, cela réduira le nombre de foyers bénéficiaires estimé dans l'ERFS par rapport à celui observé dans les données CNAF<sup>80</sup>.

- ⇒ **La construction des foyers sociaux à l'aide du modèle de microsimulation Ines contribuerait à expliquer l'écart en nombre mais pas en masse** (les montants perçus par chaque allocataire étant agrégés).

La quantification de ce phénomène passe, comme pour la piste précédente, par l'utilisation de la table intermédiaire de l'ERFS qui permet de comparer les foyers sociaux tels qu'enregistrés dans les données CNAF avec ceux construits dans l'ERFS (au sens du RSA ou de la PA). Il est ainsi possible de repérer les foyers sociaux ERFS au sein desquels deux allocataires différents de la prestation ont été retrouvés, dont une personne à charge.

- Cependant, ces cas sont peu fréquents et ne peuvent jouer qu'à la marge pour expliquer les écarts, y compris pour la PA.

<sup>80</sup> Dans le cas contraire, si deux foyers sociaux sont créés dans l'ERFS alors qu'il n'y en a en réalité qu'un seul, cela n'aura pas d'impact sur le nombre de bénéficiaires (puisque un seul montant sera recueilli) ni sur les masses perçues (qui seront a priori attribuées au foyer des parents). Dans un cas comme dans l'autre, ces erreurs pourront en revanche avoir un impact sur le nombre de foyers et les montants éligibles, ainsi que sur la présence de recourants non éligibles.

## Piste n°5 : le dédoublement de certains dossiers d'allocataires des CAF

Dans les données exhaustives de la CNAF (FR6), ni les déménagements au cours de l'année, ni les mises en couple ou les séparations ne sont identifiables. Ces événements provoquent la création de nouveaux dossiers, si bien qu'un même allocataire peut disposer de plusieurs dossiers au cours d'une année. Il n'est pas possible de repérer ces situations dans les FR6, qui sont des fichiers statistiques, c'est-à-dire que les informations nominatives des personnes ne sont pas accessibles. En revanche, ces différents dossiers sont retrouvés lors de l'appariement avec l'ERFS pour un allocataire donné, et les montants versés sont alors agrégés. Ces événements ne remettent pas en cause le montant des prestations versées au cours de l'année car il n'y a pas de chevauchement sur le versement du droit.

⇒ **Le dédoublement des dossiers allocataires contribuerait à expliquer l'écart en nombre mais pas en masse.**

- Un document interne de la CNAF ainsi qu'un document interne de l'Insee (division Revenus et patrimoine des ménages) concluent qu'une proportion de 3 % des dossiers des foyers sociaux seraient comptabilisés en double (sans connaître la situation spécifique des bénéficiaires du RSA et de la PA).

**Ces cinq premières pistes ne peuvent contribuer à expliquer qu'à la marge l'écart observé sur le RSA entre l'ERFS et les données exhaustives de la CNAF**, que ce soit en effectif ou en masses financières. Ce constat oriente vers un **possible défaut de représentativité de l'ERFS pour les foyers à très bas revenus**, susceptibles de percevoir des minima sociaux. Deux pistes ont été explorées pour tenter d'étayer cette hypothèse :

- celle d'une sous-représentation des personnes hébergées temporairement au sein des ménages (jeunes adultes chez leur parent, personnes hébergées chez un particulier) [piste 6] ;
- celle d'une sous-représentation des ménages à très bas revenus dans l'ERFS [piste 7].

Des comparaisons ont été réalisées à cet effet avec l'enquête de la DREES sur les bénéficiaires de minima sociaux (BMS 2018) d'une part, et avec le dispositif Filosofi produit par l'Insee d'autre part. Si elles ne permettent pas d'expliquer l'ampleur de l'écart observé, ces comparaisons fournissent tout de même des indices concordants allant dans le sens d'une sous-représentativité de l'enquête sur la population particulière des foyers à très bas revenus.

## Piste n°6 : une sous-estimation des personnes hébergées temporairement dans des ménages ordinaires ?

L'ERFS ne serait pas représentative de certains foyers susceptibles de percevoir des minima sociaux. Cette sous-représentation pourrait concerner des personnes qui seraient hébergées temporairement au sein des ménages.

⇒ **Une sous-représentation des personnes hébergées dans l'ERFS pourrait expliquer les écarts en nombre et en masse.**

Pour explorer l'idée d'un défaut de représentativité des personnes hébergées, l'ERFS (millésime 2017) a été comparée à l'enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux (BMS) réalisée fin 2018, qui décrit de façon précise leur situation de logement au moment de l'enquête. Dans l'ERFS, les foyers « hébergés » au sein d'un ménage ont été définis comme ceux (au sens du RSA ou de la PA) ne contenant pas la personne de référence du ménage. Dans BMS, pour se rapprocher de cette définition, ont été considérés comme hébergés les allocataires ayant répondu à la question « Vous êtes logé ou hébergé par ... » « ... une personne qui habite le logement » et toutes modalités de réponses à la question qui détaille les liens avec la personne hébergée, sauf s'il s'agit d'un hébergement chez le ou la conjoint(e).

- **Cette comparaison tendrait à montrer que la proportion de personnes hébergées parmi les bénéficiaires du RSA est légèrement moindre dans l'ERFS que dans l'enquête BMS** : 15 % fin 2017 dans l'ERFS (parmi les bénéficiaires du RSA au premier trimestre 2017) contre 18 % fin 2018 dans BMS (parmi les bénéficiaires du RSA au dernier trimestre 2017). Cependant, dans BMS comme dans l'ERFS, la grande majorité de ces personnes hébergées regroupe des enfants de la personne de référence (ou de son conjoint), qui ne sont *a priori* pas hébergées de façon occasionnelle.
- Cet écart, s'il était avéré, conduirait à une sous-estimation de l'ordre de 40 000 bénéficiaires pour environ 100 millions d'euros.

## Piste n°7 : sous-représentation des ménages à très bas revenus, susceptibles de percevoir le RSA, dans l'ERFS ?

Au-delà d'une possible sous-représentation de certaines personnes disposant de peu de ressources qui pourraient être hébergées temporairement au sein des ménages, l'ERFS pourrait aussi sous-représenter les ménages sans revenus ou avec des ressources très faibles.

⇒ **Une sous-représentation des ménages à très bas revenus dans l'ERFS pourrait expliquer les écarts en nombre et en masse.**

Pour tester cette hypothèse, la distribution des revenus d'activité et de remplacement (allocations chômage, pensions de retraite) dans l'ERFS a été comparée avec celles observée à partir du dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux (Filosofi) produit par l'Insee, pour l'année 2017<sup>81</sup>. Le dispositif Filosofi décrit chaque année de façon exhaustive l'ensemble des revenus individuels issus des déclarations fiscales et sociales (voir Annexe 1). Comparer Filosofi avec l'ERFS permettrait de déceler une **possible sous-représentation dans l'enquête des ménages à très bas revenus, et plus particulièrement ceux avec des revenus d'activité et de remplacement nuls**.

L'ERFS et Filosofi se situent sur le même champ des logements ordinaires. Toutefois le niveau d'observation diffère entre les deux sources. Filosofi utilise la notion de ménage fiscal qui est l'agrégation de tous les foyers fiscaux (selon la déclaration Cerfa 2042) rattachés à une même adresse. Cette notion de ménage fiscal dépasse le périmètre du ménage dans l'ERFS (ensemble des personnes partageant le même logement à titre principal) car chaque déclaration fiscale peut intégrer des personnes qui vivent principalement ailleurs. En 2017, Filosofi contient 27,5 millions de ménages fiscaux en France métropolitaine, correspondant à 34,1 millions de foyers fiscaux.

Pour se rapprocher de cette notion de ménage fiscal dans l'ERFS, il est possible d'utiliser la table « foyer fiscal » qui décrit chaque déclaration fiscale retrouvée lors de l'appariement entre les personnes enquêtées à l'enquête Emploi et les données fiscales. Cette table recense les revenus de l'ensemble des membres du foyer, même ceux exclus du champ de l'ERFS car ne résidant pas dans le logement enquêté. L'information sur les foyers fiscaux est alors agrégée au niveau de chaque ménage : 28 millions de ménages fiscaux sont ainsi comptabilisés, soit un nombre légèrement plus élevé que dans Filosofi, alors que le nombre de foyers fiscaux apparaît lui plus faible (tableau A4).

**Tableau A4 Effectifs des foyers et ménages fiscaux dans l'ERFS et Filosofi (avec et sans pondération)**

	ERFS		Filosofi
	Effectif non pondéré (nombre d'observations)	Effectif pondéré (en millions)	Effectif (en millions)
Nombre de foyers fiscaux	60 225	33,3	34,1
Nombre de ménages fiscaux	50 826	28,0	27,5

**Lecture** > Le nombre de foyers fiscaux (en tenant compte des pondérations) s'élève à 33,3 millions en 2017 dans l'ERFS et à 34,1 millions dans Filosofi.

**Champ** > France métropolitaine, logements ordinaires.

**Source** > ERFS 2017 – Filosofi 2017.

Une fois définis les ménages fiscaux, la comparaison peut être faite sur les revenus d'activité et de remplacement dont ils disposent, à savoir :

- les salaires et traitements ;
- les revenus d'activité non salariaux (agricoles, commerciaux ou non commerciaux) ;
- les allocations de chômage ;
- les pensions, retraites et rentes.

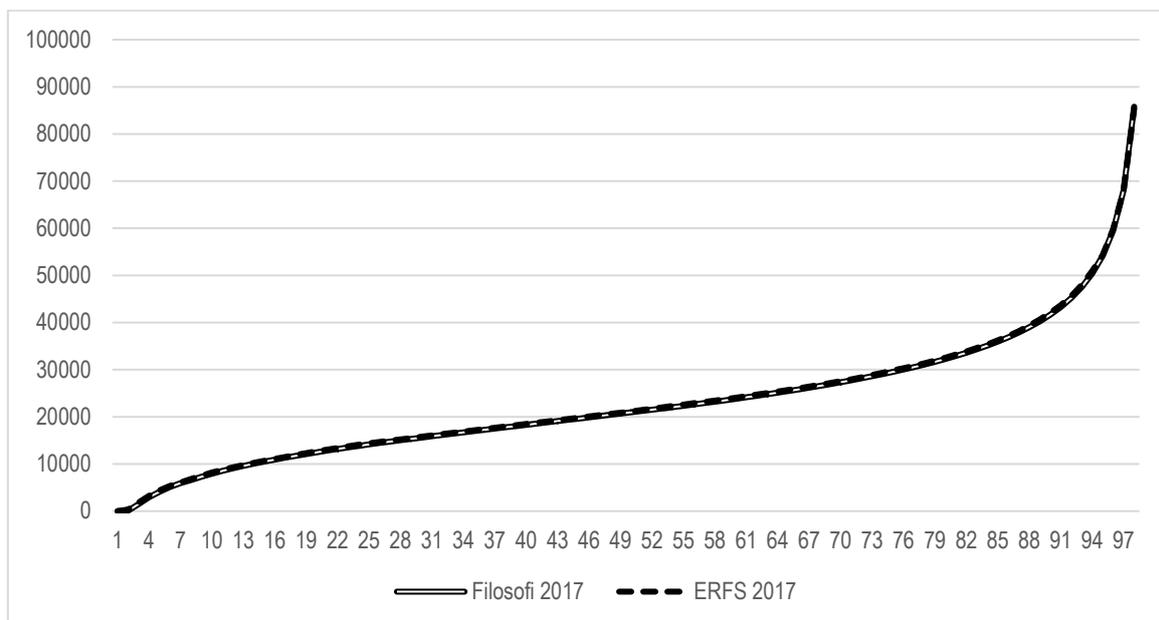
Dans l'ERFS, ces revenus proviennent de la déclaration fiscale, et ne concernent donc que les ménages et personnes pour qui une telle déclaration a été retrouvée (les autres étant potentiellement à charge de déclarants qui vivent dans d'autres ménages, au moins pour une partie d'entre eux). Pour mieux identifier les ménages pauvres, potentiellement bénéficiaires du RSA, cet agrégat est rapporté au nombre d'unité de consommation du ménage fiscal<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> La comparaison sur les montants de RSA n'apporte pas d'éléments d'appréciation car les montants de RSA sont sous-estimés dans Filosofi, pour des raisons liées à l'appariement avec les sources sociales.

<sup>82</sup> Le nombre d'unités de consommation (UC) suit la règle suivante : UC = 1 pour la première personne du ménage ; UC = 0,5 pour chaque personne supplémentaire âgée de 14 ans ou plus ; UC = 0,3 pour chaque personne âgée de moins de 14 ans. Le nombre d'UC dans le ménage fiscal est directement observable dans Filosofi. Dans l'ERFS ce n'est pas le cas (l'information est connue au niveau du ménage mais pas du ménage fiscal, car certaines personnes du ménage peuvent ne pas se

- L'allure de la distribution des revenus d'activité et de remplacement apparaît globalement similaire dans les deux sources de données (graphique A1).
- Cependant, une observation plus fine des écarts montre une légère différence : les ménages disposant de revenu d'activité et de remplacement par UC inférieurs à 6 000 euros annuels apparaissent un peu moins nombreux dans l'ERFS que dans Filosofi, alors que les ménages disposant de revenus plus élevés sont au contraire plus nombreux (voir graphique 2 de la Partie 1).

**Graphique A1** Distribution du revenu annuel d'activité et de remplacement par unité de consommation par centile



**Lecture** > En 2017, 50 % des ménages fiscaux perçoivent des revenus d'activité et de remplacement annuels par unité de consommation inférieur à 21 000 euros par an dans l'ERFS et dans Filosofi.

**Champ** > France métropolitaine – ménages fiscaux en logements ordinaires.

**Source** > ERFS 2017 – Filosofi 2017.

- De fait, le revenu maximum des 5 % de ménages fiscaux les moins rétribués est plus bas dans Filosofi que dans l'ERFS (tableau A5). Ce constat irait dans le sens d'une sous-représentation de ces ménages à très bas revenus dans l'ERFS, même s'il est délicat de l'affirmer à partir de cette seule comparaison.

**Tableau A5** Centiles annuels de revenu d'activité et de remplacement par unité de consommation

	C1	C2	C3	C4	C5	C10	C25	C50	C75	C90	C95
ERFS 2017	0€	0€	352€	1 829€	3 277€	7 495€	14 089€	20 885€	29 353 €	40 652 €	50 925 €
Filosofi 2017	0€	0€	94€	1 494€	2 953€	7 298€	13 844€	20 693€	29 067 €	40 253 €	50 386 €

**Note** > Unité d'observation : ménages fiscaux.

**Lecture** > En 2017, 10 % des ménages fiscaux de l'ERFS perçoivent des revenus d'activité et de remplacement inférieurs à 7 300 euros annuels (par unité de consommation), tandis que dans Filosofi, 10 % des ménages fiscaux perçoivent moins de 7 500 euros.

**Champ** > France métropolitaine – ménages fiscaux en logements ordinaires.

**Source** > ERFS 2017 – Filosofi 2017.

trouver dans le ménage fiscal, et à l'inverse toutes les personnes du ménage fiscal ne se trouvent pas forcément dans le ménage) ; il est donc nécessaire de partir de l'information contenue dans les déclarations fiscales, qui permettent d'identifier les dates de naissances du déclarant, de son ou sa conjoint(e) et des enfants fiscalement à charge.

## Annexe 4. Revenu de solidarité active et prime d'activité : critères d'éligibilité, ressources prises en compte et calcul du droit

Les règles d'accès au revenu de solidarité active et à la prime d'activité sont rappelés dans cette annexe<sup>83</sup>. Ces deux dispositifs sociaux sont présentés de manière plus exhaustives dans le panorama annuel *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution* de la DREES (Cabanes, Richet-Mastain, 2021). Le contenu des bases ressources est précisé et comparé avec ce qui est observable dans l'ERFS.

### Le revenu de solidarité active

Le revenu de solidarité active (RSA), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009 en France métropolitaine et le 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans les départements et certaines collectivités d'outre-mer, s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI), à l'allocation de parent isolé (API) et aux dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité qui leur étaient associés. Entre 2009 et 2015, le RSA comportait un volet « minimum social » (le RSA socle) et un volet « complément de revenus d'activité » (le RSA activité). Ce dernier remplaçait en partie la prime pour l'emploi, dispositif fiscal maintenu pour les foyers disposant d'un droit supérieur au montant perçu de RSA activité. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la prime pour l'emploi et le RSA activité ont laissé place à la prime d'activité (voir ci-dessous).

Le RSA est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer. Il s'agit du dernier filet de sécurité monétaire de la protection sociale, lorsque tous les autres droits sont épuisés ou insuffisants. Il est attribué pour trois mois en fonction des ressources des trois mois précédents.

### Qui peut en bénéficier ?

L'accès au RSA est ouvert aux personnes atteignant l'âge de 25 ans (le mois de leur vingt-cinquième anniversaire). Cependant, les personnes assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître peuvent prétendre au RSA avant 25 ans. De plus, les personnes âgées de 18 à 25 ans sans personne à charge ayant exercé l'équivalent d'une activité professionnelle à temps plein d'au moins deux ans, consécutifs ou non, au cours d'une période de trois ans précédant leur demande, ont accès au RSA (RSA Jeune).

Le versement du RSA n'est pas conditionné à la nationalité. Toutefois, l'allocataire ressortissant européen<sup>84</sup> doit justifier d'un droit de séjour, et les étrangers non européens doivent être titulaires d'un des titres de séjour en vigueur<sup>85</sup> et justifier le cas échéant d'une durée de résidence en France de 5 ans.

Le bénéfice du RSA est par ailleurs réservé aux résidents permanents sur le territoire français, ce qui implique des durées de séjour hors frontière inférieures à trois mois.

Les élèves et étudiants sont du champ d'application du RSA à titre personnel, sauf dérogation du conseil départemental et sauf s'ils bénéficient du montant forfaitaire majoré (voir calcul du droit)<sup>86</sup>.

### Ressources prises en compte pour l'attribution du RSA

L'accès au RSA est soumis à condition de ressources du foyer social (au sens du RSA, c'est-à-dire y compris les enfants de moins de 25 ans à charge). À ce titre, les ressources suivantes de l'ensemble des membres du foyer sont intégrées à la base ressources<sup>87</sup> :

<sup>83</sup> Le cadre législatif et réglementaire du RSA est détaillé dans les articles L262-1 à L262-58 ainsi que dans les articles R262-1 à R262-121 du Code de l'action sociale et familiale. Le cadre législatif et réglementaire de la PA est détaillé dans les articles L841-1 à L847-1 ainsi que dans les articles R842-1 à R848-1 du Code de la sécurité sociale.

<sup>84</sup> Union européenne et Espace économique européen.

<sup>85</sup> Carte de résident, certificat de résidence de ressortissant algérien, carte de séjour temporaire « activité professionnelle » ou « vie privée et familiale » ou Passeport talent ou étudiant, document attestant la qualité de réfugié.

<sup>86</sup> Les étudiants en activité (salarisée ou non) qui ont une moyenne mensuelle de leurs revenus d'activité (perçus les trois derniers mois avant leur demande) inférieure à 500 euros sont considérés comme étudiant au sens RSA et n'y ont pas droit. À l'inverse s'ils perçoivent en moyenne des revenus supérieurs à 500 euros ils sont considérés comme actif au sens RSA et le droit leur est ouvert (jusqu'au montant forfaitaire de RSA).

<sup>87</sup> Les revenus suivants sont exclus du calcul : prime d'activité, la Garantie jeunes, l'allocation personnalisée de retour à l'emploi, l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE), la prime transitoire de solidarité, la prestation de compensation du handicap (PCH), la majoration pour tierce personne, l'allocation compensatrice et l'allocation personnalisée d'autonomie pour la part qui sert à rémunérer un tiers extérieur au foyer RSA, les prestations en nature dues au titre de l'Assurance maladie accident du travail (AT) ou aide médicale, l'allocation de remplacement pour maternité, l'indemnité en capital due à la victime d'un AT, la prime de rééducation et le prêt d'honneur

- Les revenus d'activité ou assimilés (salaires, traitements, revenus d'activité des indépendants, gratifications de stage, indemnités versées aux élus locaux, allocation d'engagement de service public...)
  - o y compris indemnités journalières ;
  - o y compris revenus des microentrepreneurs (montant du chiffre d'affaires ou des recettes déclarés mensuellement ou trimestriellement déduction faite de l'abattement forfaitaire fiscal en vigueur en fonction du secteur d'activité) ;
  - o y compris revenu des artistes-auteurs ;
- Les revenus de remplacement :
  - o indemnité chômage ;
  - o pensions, retraites, rentes ;
    - y compris allocation pour invalidité temporaire.
- Prestations sociales
  - o prestations familiales<sup>88</sup> ;
  - o allocation aux adultes handicapés ;
  - o allocation différentielle internationale (ADI) et complément différentiel international (CDI)
  - o allocation demandeur d'asile ;
  - o allocation journalière d'accompagnement de personne en fin de vie ;
  - o aide pour la recherche d'un premier emploi.
- Revenus du patrimoine
  - o intérêts des capitaux placés, y compris non imposables (livret A, livret développement durable, livret d'épargne populaire, plan épargne logement...) ;
  - o loyers issus de biens immobiliers (logement, terrain, local, parking...) déduction faite de toutes les charges qui ne contribuent pas à la conservation ou à l'augmentation du patrimoine (taxe foncière, assurance, frais de gérance...) ;
  - o autres capitaux placés et biens immobiliers non productifs de revenus (à l'exception de la résidence principale), en fonction de leur valeur.
- Autres ressources
  - o pensions alimentaire perçues ;
  - o prestations compensatoires ;
  - o dédommagement versé aux victimes de l'amiante ;
  - o libéralités (donations ou legs) ;
  - o prestations servies dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle aux personnes indigentes ;
  - o allocation d'entretien versée par l'Aide sociale à l'enfance aux tiers digne de confiance, les enfants étant à la charge de ces derniers.

De plus, l'attribution du RSA est conditionné à l'obligation par le foyer de faire valoir ses droits à l'ensemble des prestations sociales auxquelles il a droit : c'est le principe de subsidiarité. Le caractère subsidiaire du RSA implique que le bénéficiaire fasse valoir ses droits à créance alimentaire pour l'ensemble des membres du foyer, et aux prestations sociales : invalidité (dont allocation supplémentaire d'invalidité) ; indemnités chômage, allocation veuvage, pension de réversion, rente accident du travail, allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)<sup>89</sup>

Enfin, un avantage en nature au titre du logement, dénommé « forfait logement », est pris en compte lorsque que le foyer est propriétaire occupant sans charge de remboursement, occupant à titre gratuit ou qu'il perçoit une aide au logement supérieure au montant du forfait logement (les allocations logement sont intégrées aux ressources dans la limite du forfait logement).

En règle générale, les montants pris en compte dans le calcul du RSA correspondent à la moyenne des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande, mais des règles d'appréciation spécifiques peuvent s'appliquer.

---

dus au titre d'un AT, les remboursements de frais funéraires dus au titre de l'AT, le capital décès servi par un régime de Sécurité sociale, l'aide mensuelle versée dans le cadre du Civis, les indemnités d'entretien servies aux assistantes maternelles ou tiers recueillant, l'aide à la garde d'enfants pour parents isolés (Agepi), l'allocation pour la diversité dans la fonction publique, les bourses versées par l'État ou les collectivités locales sauf si de nature imposable, gratifications ou dédommagements au titre du bénévolat, les indemnités, l'allocation de vétéran, les prestations de fidélisation et reconnaissance servies aux sapeurs-pompiers volontaires, indemnisation versée par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, les indemnités de service civique du conjoint, concubin, pacsé, les primes de panier.

<sup>88</sup> Exceptions faites de : l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), les majorations d'allocation familiale pour âge, l'allocation forfaitaire, la majoration du complément familial, une partie de l'allocation de soutien familial, le complément libre choix du mode de garde, la prime à la naissance et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) les trois mois suivant la naissance pour les bénéficiaires du montant forfaitaire majoré.

<sup>89</sup> À 65 ans : pour tous les bénéficiaires non inaptes, obligation de faire valoir les droits à l'Aspa.

## Calcul du droit

Le RSA est une allocation différentielle, c'est-à-dire que son montant diminue au fur et à mesure que les ressources du foyer augmentent<sup>90</sup>. Les foyers dont les ressources initiales dépassent le niveau du revenu garanti ne sont pas éligibles au RSA. Ainsi, la règle de calcul est :

$$RSA_f = MF_f - R_f$$

Le montant de RSA du foyer social,  $RSA_f$ , est calculé à partir d'un montant forfaitaire dépendant de la composition familiale (en couple ou non, avec ou sans enfant),  $MF_f$ , duquel sont retranchées les ressources de l'ensemble des membres du foyer  $R_f$ , telles que définies ci-dessus (y compris le forfait logement).

Au 1<sup>er</sup> avril 2021, le montant forfaitaire pour une personne seule et sans enfant est de 565 euros par mois<sup>91</sup>. Ce montant est augmenté de 50 % pour un couple ou pour le premier enfant d'une famille monoparentale, soit 848 euros mensuels. À partir du premier enfant pour un couple, ou du deuxième enfant dans une famille monoparentale, le montant garanti est augmenté de 30 % par enfant. À partir du troisième enfant, le montant augmente de 40 % par enfant. Par exemple, pour une famille monoparentale avec trois enfants le revenu garanti par le RSA s'élève à 1 244 euros par mois.

Le RSA, sous condition, peut être majoré (RSA majoré). Cette majoration est accordée temporairement, sans condition d'âge, à un parent isolé<sup>92</sup> assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée. Si les conditions de ressources et de parent (ou futur parent) isolé sont remplies, et sous réserve que la personne ait fait valoir tous ses droits (notamment à pension alimentaire), la majoration est accordée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant le plus jeune ou pour douze mois en l'absence d'enfant de moins de 3 ans. En cas de majoration pour isolement, le montant garanti est égal à 128,412 % du montant forfaitaire pour une personne seule et pour chaque enfant, le montant de RSA augmente de 42,804 %. Ainsi, pour une personne seule avant un enfant, le RSA majoré s'élève au 1<sup>er</sup> avril 2021 à 968 euros par mois.

Lorsqu'il s'applique, le forfait logement pour une personne seule est égal à 12 % du montant forfaitaire (soit 68 euros mensuels). Dans un foyer de deux personnes, le forfait est égal à 16 % du montant forfaitaire pour deux personnes (136 euros). Enfin, dans un foyer de trois personnes ou plus, le forfait est égal à 16,5 % du montant forfaitaire pour trois personnes (soit 168 euros).

Lors du calcul du droit, certaines ressources individuelles perçues lors du trimestre de référence peuvent être **neutralisées** si leur perte n'est pas compensée par un revenu de substitution. Ainsi, les revenus d'activité ou assimilés (y compris les indemnités journalières de la Sécurité sociale (IJSS) maladie, accident du travail et maladie professionnelle quelle que soit la durée de leur perception) et les indemnités chômage du trimestre de référence, ayant cessé d'être perçus et dont la fin de perception, appréciée sur le mois d'examen du droit, n'est pas compensée par un revenu de substitution, sont annulées.

Enfin, pour déterminer les montants de prestations auxquels les allocataires ont droit, de nombreux échanges d'informations ont lieu chaque mois entre les caisses d'allocations familiales (CAF), les familles et divers organismes (Pôle emploi, services fiscaux, etc.). La mise à jour des dossiers induite par ces échanges engendre tantôt des **indus** (trop-perçus de la part des allocataires) et tantôt des **rappels** (sommes dues aux allocataires). Ces contrôles peuvent s'effectuer jusqu'à vingt-quatre mois après le versement du droit.

---

<sup>90</sup> Le seuil minimal de versement du RSA est de 6 euros mensuels.

<sup>91</sup> En 2018, année de l'étude, le montant forfaitaire s'élevait en moyenne à 550 euros.

<sup>92</sup> Sont considérées comme isolées les personnes veuves, divorcées, séparées ou célibataires, ne vivant pas en couple de manière notoire et permanente.

## La prime d'activité (PA)

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la prime d'activité (PA) a remplacé le RSA activité et la prime pour l'emploi. Son objectif est de favoriser l'emploi et de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes, en faisant en sorte qu'une hausse des revenus du travail se traduise par une hausse du revenu disponible, une fois opérés l'ensemble des prélèvements et des prestations sociales. La PA est attribuée au niveau du foyer social, mais comprend aussi des bonifications individuelles de façon à encourager l'activité de chaque membre du foyer.

### Qui peut en bénéficier ?

Toute personne majeure, résidant de manière stable et effective en France et percevant des revenus issus d'une activité professionnelle peut en bénéficier, sous condition de ressources de l'ensemble des membres du foyer. Les élèves, étudiants ou apprentis, âgés de 18 ans ou plus, peuvent également bénéficier de la prime d'activité s'ils sont des parents seuls (au titre de la majoration pour personne isolé) ou s'ils perçoivent des revenus d'activité supérieurs à 953 euros mensuels (en 2021).

Même s'ils résident chez leurs parents et restent rattachés au foyer familial pour les autres prestations sociales (notamment le RSA), les jeunes de 18 à 25 ans peuvent percevoir la prime d'activité en propre dès lors qu'ils travaillent. Ils peuvent cependant rester rattachés au foyer de leurs parents, auquel cas leur revenu sera pris en compte pour l'attribution de la PA comme ceux de l'ensemble des membres du foyer.

### Ressources prises en compte pour l'attribution de la prime d'activité

Les ressources prises en compte sont identiques à celles définies dans la base ressources du RSA (voir ci-dessus) à quelques exceptions près. En particulier, les revenus du patrimoine exonérés d'impôts (livret A, livret jeune, livret épargne populaire, livret développement durable, compte épargne logement, livret d'entreprise), ne sont pas pris en compte dans le calcul du droit. Il n'est pas tenu compte du patrimoine non productif de revenus.

Un forfait logement est également applicable si le foyer est logé à titre gratuit, s'il est propriétaire sans remboursement d'emprunt ou s'il reçoit une aide au logement.

Le RSA et la prime d'activité sont cumulables, ils n'entrent pas dans le périmètre respectif de leur base ressource.

### Calcul du droit

La prime d'activité est versée pour trois mois en fonction des ressources du trimestre précédent<sup>93</sup>. À la différence du RSA, son montant est une moyenne des droits calculés au titre de chaque mois du trimestre de référence. Ceci a pour conséquence que deux foyers ayant perçu un même niveau de ressources pendant trois mois, mais réparti différemment sur cette période n'auront pas le même montant de prime d'activité. Pour chaque mois du trimestre de référence la règle est la suivante :

$$PA_f = (MF_f + \theta \cdot RA_f + \sum B_i) - \max(MF_f; R_f)$$

Le montant de PA du foyer social,  $PA_f$  est égal à la différence entre, d'une part, le total d'un montant forfaitaire,  $MF_f$ , d'une proportion des revenus d'activité du foyer,  $\theta \cdot RA_f$ , et de l'ensemble des bonifications individuelles d'activité  $B_i$  et, d'autre part, l'ensemble des ressources du foyer,  $R_f$ , lorsqu'elles dépassent le montant forfaitaire.

En d'autres termes, si l'ensemble des ressources du foyer est inférieur au montant forfaitaire, alors

$$PA = \theta \cdot RA_f$$

Dans ce cas de figure, la bonification individuelle est nulle pour une personne seule mais pas forcément si le foyer compte plusieurs personnes.

Si l'ensemble des ressources du foyer est supérieur au montant forfaitaire, alors

$$PA = MF_f + B_i - (1 - \theta) \cdot R_f - AR_f$$

$AR_f$  étant les autres ressources du foyer, forfait logement y compris.

Au 1<sup>er</sup> avril 2021, le **montant forfaitaire** était égal à 554 euros pour une personne seule sans enfant<sup>94</sup>. Comme pour le RSA, ce montant varie selon la composition familiale (selon les mêmes taux d'augmentation par personne supplémentaire du foyer)

<sup>93</sup> Le seuil minimal de versement de la prime d'activité se déclenche à partir de 15 euros de droit mensuel.

<sup>94</sup> En 2018, année de l'étude, le montant forfaitaire de la PA s'élevait en moyenne à 535 euros.

et peut être temporairement majoré dans le cas d'un parent isolé assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou pour une femme enceinte isolée (selon les mêmes taux que pour le RSA majoré).

Depuis octobre 2018, la « pente » de la prime d'activité (paramètre  $\theta$ ) est égale à 61 %.

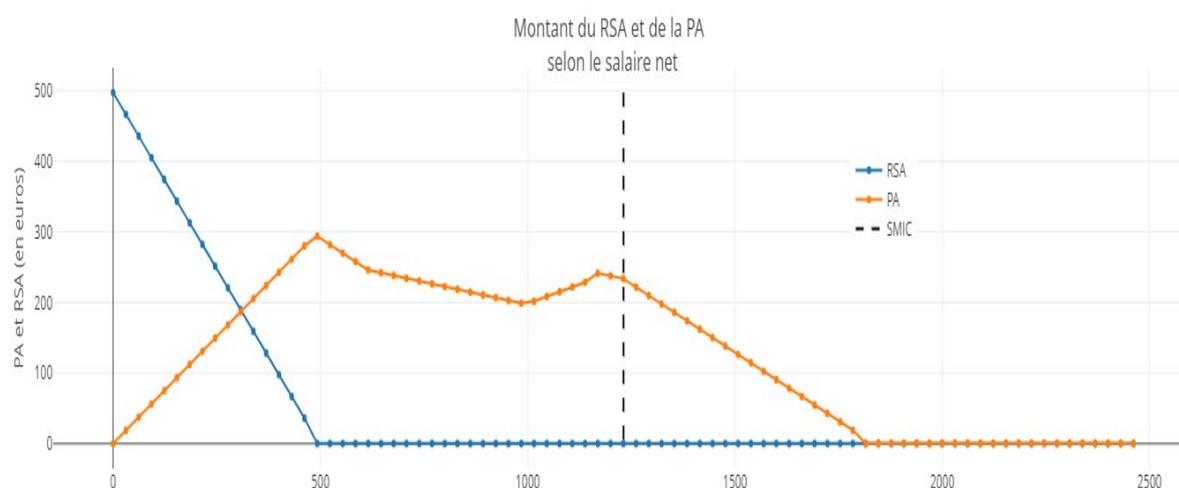
La **bonification individuelle**<sup>95</sup> est attribuée à chaque membre du foyer ayant des revenus d'activité mensuels compris entre 59 fois le smic horaire brut (soit l'équivalent d'un demi smic mensuel) et 120 fois le smic horaire brut. Entre ces deux bornes, le montant de la bonification augmente linéairement, jusqu'à atteindre une valeur maximale équivalente à 29,101 % du montant forfaitaire pour une personne seule, soit 161 euros. Ce montant a été fortement revalorisé en janvier 2019, d'environ 90 euros par mois au niveau du smic<sup>96</sup>.

La forme du barème de la PA est singulière : dans la partie de gauche (quand les ressources du foyer sont inférieures à un montant forfaitaire), la PA est croissante en fonction des revenus d'activité : cette croissance est destinée à surcompenser la baisse concomitante du RSA ; une fois que les ressources sont supérieures au montant forfaitaire, la PA décroît en fonction des revenus mais cette décroissance laisse subsister une logique d'intéressement au travers des bonifications individuelles.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2021, pour une personne seule sans enfant, sans autres ressources que ses revenus du travail et bénéficiaire des aides au logement (un forfait logement est donc intégré à ses ressources), le seuil de sortie de la PA est proche de 1 800 euros (graphique A2). Ce point de sortie a été nettement décalé par la revalorisation du bonus d'activité en 2019.

Pour une visualisation de la situation avec d'autres années de législation ou d'autres configuration familiale, l'outil « Edifis », maquette de cas-types interactive développée par la DREES est consultable sur le site Internet de la DREES, à l'adresse suivante : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communiqu-e-de-presse/la-redistribution-socio-fiscale-en-2021-actualisation-de-la-maquette-edifis>

### Graphique A2 Montants mensuels du RSA et de la PA selon le salaire net d'une personne seule (ne disposant pas d'autres revenus, hormis les aides au logement)



**Note** > Les paramètres retenus : personne seule sans enfant sans autres revenus imposables et sans handicap locataire en zone 2.  
**Source** > DREES, EDIFIS, maquette au 1<sup>er</sup> juillet 2021 de cas cas-types.

<sup>95</sup> La règle de calcul du bonus individuel est telle que :

$$B_i = \left( \min \left( \max \left( 0, \frac{RA_i - x_1 \cdot s}{x_2 \cdot s - x_1 \cdot s} \right), 1 \right) \cdot \gamma \cdot MF_f \right)$$

Avec  $s$ , le niveau de smic horaire brut. Les paramètres  $x_1$  et  $x_2$  constituent les bornes inférieures et supérieures d'application du bonus.

<sup>96</sup> Depuis sa création en 2016, la prime d'activité a fait l'objet d'évolutions significatives des règles de son barème. En octobre 2018, le montant forfaitaire a été exceptionnellement revalorisé de 20 euros (parallèlement à une baisse de la « pente » de 62 % à 61 %), puis en janvier 2019, à la suite notamment du mouvement social des « Gilets jaunes », la bonification individuelle a été modifiée pour décaler la borne supérieure d'application du bonus, ainsi que son montant maximal (revalorisé de 90 euros par mois).

## Annexe 5. Simulation de l'éligibilité au RSA et à la PA

Le montant du droit au revenu de solidarité active (RSA) et à la prime d'activité (PA) dépend de la composition familiale et des ressources de tous les membres du foyer. Il s'appuie sur un éventail très large de ressources évaluées sur les trois mois précédant la date de dépôt de la demande (voir Annexe 4). Pour le RSA, un mécanisme de neutralisation de certaines ressources s'applique en cas de perte d'emploi ou de fin de perception d'un revenu de remplacement sans revenu de substitution. La simulation s'attache à appliquer au mieux l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires selon la situation reconstituée de chaque foyer en suivant plusieurs étapes :

1. construire les foyers sociaux, au sens du RSA et de la PA (voir Annexe 2) ;
2. affecter l'ensemble des revenus de l'ERFS à chaque foyer social (voir Annexe 2), aussi bien des revenus individuels (revenus d'activité, pensions de retraites, allocations chômage, etc.) que des revenus renseignés uniquement au niveau du ménage (principalement les revenus du patrimoine et les prestations sociales).
3. identifier les revenus entrant dans les bases ressources du RSA et de la PA ;
4. répartir ces revenus sur les quatre trimestres de l'année (trimestrialiser les ressources), notamment à partir des données du calendrier rétrospectif d'activité de l'enquête Emploi ;
5. établir les bases ressources pour chaque trimestre de référence (en tenant compte, pour les deux prestations, du forfait logement simulé) ;
6. appliquer les barèmes légaux annuels pour simuler les droits au RSA et à la PA, au plus près possible des règles en vigueur, en tenant compte de la composition familiale et de la situation personnelle, professionnelle et financière de chaque membre du foyer ;
7. établir les droits pour un trimestre (trimestre d'attribution du droit) à partir des ressources du trimestre précédent (trimestre de référence), après neutralisation éventuelle de certaines ressources. Du fait de ce décalage, la simulation n'est possible que sur les trois derniers trimestres de l'année ;
8. traiter la question des jeunes adultes qui peuvent, selon leur situation et des choix individuels, rester associés au foyer de leur parent ou constituer leur propre foyer pour bénéficier en propre de la prestation (notamment la PA).

Cette annexe décrit de façon synthétique certaines étapes de ce processus.

### Étape 3 : identification des revenus entrant dans les bases ressource

L'éventail des revenus entrant dans les bases ressources du RSA et de la PA est très large. Ces revenus sont détaillés en Annexe 4. Certains d'entre eux, peu nombreux, ne sont pas intégrés dans l'ERFS : il s'agit de revenus non imposables et qui ne sont pas versés par les organismes de protection sociale (CNAF, MSA ou CNAV), ni imputés dans l'ERFS. C'est le cas notamment de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), des gratifications de stage ou de certaines ressources exceptionnelles. Les revenus du patrimoine non imposables (intérêts de livret A par exemple) sont imputés dans l'ERFS et peuvent donc être intégrés, ainsi que l'assurance-vie. En revanche, les autres capitaux placés et biens immobiliers non productifs de revenus ne sont pas connus et ne peuvent donc être pris en compte pour identifier le droit au RSA.

### Étape 4 : trimestrialisation des revenus

L'un des enjeux de la simulation est de pouvoir identifier des revenus trimestriels. L'ERFS ne dispose en effet que des revenus annuels, issus pour l'essentiel des déclarations fiscales. Cette opération est réalisée en mobilisant le modèle de microsimulation socio-fiscale Ines, qui recompose des chroniques mensuelles d'activité pour l'ensemble des individus à partir du calendrier rétrospectif d'activité collecté dans l'enquête Emploi. Ce calendrier est construit à partir des réponses faites par les personnes interrogées sur leur statut d'activité chaque mois précédant l'enquête, selon les modalités suivantes :

1. en emploi salarié ;
2. en emploi indépendant ;
3. en étude ;
4. au chômage (indemnisé ou non) ;
5. à la retraite ;
6. en congé parental ;
7. au foyer ;
8. invalide ;
9. dans une autre situation.

Les différents types de revenus (salaires, allocations chômage, pensions de retraite, etc.) sont alors affectés aux mois correspondant à ce type d'activité. Ainsi, si un individu travaille deux mois pendant un trimestre, et trois mois un autre, son salaire sera réparti en 2/5 le premier trimestre et 3/5 le suivant.

Pour les autres revenus inclus dans les bases ressources (revenus du patrimoine, prestations sociales, autres revenus), la trimestrialisation consiste à diviser par quatre le montant observé, ou à utiliser les données mensuelles disponibles dans les tables intermédiaires de l'ERFS (pour les prestations versées), selon la disponibilité de l'information.

### Étape 6 : application de la législation

L'Annexe 4 décrit de façon détaillée les règles de calcul qui s'appliquent au RSA et à la PA. Dans la mesure où les données disponibles le permettent, ces règles sont appliquées dans la simulation.

### Étape 7 : prise en compte du trimestre de référence et du trimestre de droit

Le versement du RSA ou de la PA s'effectue pendant trois mois, lors du trimestre de droit, en fonction des revenus perçus les trois mois précédents, lors du trimestre de référence (schéma A1).

#### Schéma A1 Trimestrialité « simulée » du RSA et de la PA

	T1			T2			T3			T4		
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Trimestre de droit « simulé »	?	?	?									
Trimestre de référence												

Afin de suivre cette logique trimestrielle, une **chronologie calendaire** est utilisée :

- le trimestre 1 (T1) correspond à janvier, février, mars ;
- le trimestre 2 (T2) correspond à avril, mai, juin ;
- le trimestre 3 (T3) correspond à juillet, août, septembre ;
- le trimestre 4 (T4) correspond à octobre, novembre, décembre.

Ce choix **s'écarte d'emblée de la réalité du flux d'entrée dans ces deux dispositifs**, puisque la trimestrialité s'effectue en réalité tout au long de l'année. Par conséquent, il n'y a pas une totale synchronisation entre l'étude de l'éligibilité au niveau calendaire et l'observation du droit. S'approcher davantage de cette réalité fait partie des approfondissements à mettre en œuvre pour comprendre les discordances entre le droit simulé pour un mois donné et celui observé à partir des données sociales.

Étant donné que l'ERFS n'identifie que les revenus d'une année *N*, il n'est pas possible de définir le trimestre de référence pour le premier trimestre d'une année *N*, puisqu'il faudrait pouvoir observer les ressources du quatrième trimestre de l'année *N-1*. Par conséquent, l'étude de l'éligibilité se restreint seulement aux trois derniers trimestres d'une année *N*, à partir des revenus des trois premiers trimestres de l'année *N*. De la même façon, les ressources affectées au quatrième trimestre ne sont pas utilisées pour mesurer l'éligibilité au premier trimestre de l'année *N+1*.

### Étape 7 bis : simulation de la neutralisation des ressources pour le droit au RSA

La simulation tient compte du dispositif de neutralisation des revenus d'activité et de chômage pour l'étude du droit, en appliquant une adaptation de la règle administrative<sup>97</sup>. Celle-ci indique que les revenus d'activité ou assimilés (y compris les indemnités journalières d'assurance maladie ou ATMP) ou les indemnités chômage perçus le trimestre de référence, ayant cessés d'être perçus et dont la fin de perception, appréciée sur le mois d'examen du droit, n'est pas compensée par un revenu de substitution (les prestations familiales ne constituant pas un revenu de substitution) ne sont pas pris en compte pour l'étude du droit. Cette mesure est applicable individuellement à chaque membre du foyer.

<sup>97</sup> Il n'existe pas, pour le RSA, de dispositif d'abattement sur les revenus d'activité en cas de passage au chômage indemnisé, comme ce peut être le cas pour d'autres prestations telles que les allocations logement.

Dans la simulation, pour toute personne dont les revenus mensuels d'activité et de remplacement (salarial, indépendant, chômage, pensions et retraite) sont nuls pendant deux mois consécutifs (sur le deuxième mois et le troisième mois du trimestre de référence, ou le troisième mois du trimestre de référence et le premier mois du trimestre de droit ou les deux premiers mois du trimestre de droit) les revenus du chômage et les revenus d'activités du trimestre de référence sont neutralisés.

L'identification de ces pertes de revenus provient essentiellement du calendrier d'activité de l'enquête Emploi (passage d'une situation d'emploi ou de chômage à une situation d'inactivité, ou d'une situation d'emploi à une situation de chômage sans indemnisation). Dans la mesure où les revenus mensuels des personnes ne sont pas connus précisément, cette neutralisation est bien sûr imparfaite, notamment pour les personnes se déclarant toujours au chômage mais ayant perdu leurs droits en cours d'année.



**Les dossiers de la DREES**

N° 92 • février 2022

---

Mesurer régulièrement  
le non-recours au RSA  
et à la prime d'activité : méthode et résultats

---

**Directeur de la publication**  
Fabrice Lengart

**Responsable d'édition**  
Valérie Bauer-Eubriet

**ISSN**  
2495-120X

Ministère des Solidarités et de la Santé  
Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

14 avenue Duquesne - 75 350 paris 07 SP  
Retrouvez toutes nos publications sur [drees.solidarites-sante.gouv.fr](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr) et nos données sur [www.data.drees.sante.fr](https://www.data.drees.sante.fr)

---