

# RSA : un non-recours de 35% ?

Par [Guillaume Allègre](#), [@g\\_allegre](#)

Le non-recours au RSA est souvent invoqué pour justifier une réforme du système d'aide aux personnes à bas revenus (Revenu universel, mise en place d'une allocation sociale unique qui fusionnerait RSA, Prime d'activité et Allocation logement). Selon la CNAF, le non-recours au RSA-socle serait de 36%. ([CNAF, 2012](#)). Pour faire cette estimation, la CNAF s'appuie sur une enquête quantitative, réalisée au téléphone auprès de 15 000 foyers sélectionnés à partir de leurs déclarations fiscales. L'enquête quantitative sur le RSA a été spécifiquement conçue pour reproduire un test d'éligibilité à cette prestation. Pourtant, certains foyers non éligibles au RSA déclarent en bénéficiaire. Cette catégorie représente 524 foyers dans l'enquête, soit 11% des bénéficiaires. Elle peut résulter d'une erreur de déclaration au moment de l'enquête, ou d'une approximation du test d'éligibilité de l'enquête. En tout état de cause, l'existence de cette catégorie montre qu'il est difficile d'estimer un non-recours à l'aide d'une enquête, même spécifique. Par ailleurs, le Secours catholique estime à 40% le non-recours au RSA-socle (sur l'ensemble des ménages rencontrés en 2016 par l'association)[\[1\]](#).

Il existe un autre moyen d'estimer le non-recours au RSA. Depuis peu, l'INSEE et la DREES ont mis en accès libre le logiciel de micro-simulation [INES](#). INES permet de simuler la législation socio-fiscale en s'appuyant sur l'ERFS (Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux). L'ERFS a pour source les déclarations fiscales ; l'enquête – issue de données administratives – est donc très exhaustive (les ménages sont tenus de déclarer leurs revenus tous les ans). L'ERFS a cependant des limites, elle ne concerne que les ménages dits ordinaires. Sont exclues les personnes qui n'ont pas de logement (sans-abris) et les personnes qui habitent dans des institutions (armée, maisons de retraite[\[2\]](#), ...). Le champ est

celui de la France métropolitaine. Les déclarations de revenus sont annuelles, or la base ressource du RSA sont les revenus trimestriels, ce qui implique, pour simuler le RSA, de « trimestrialiser » les revenus sur la base d'hypothèses *ad hoc*.

Selon la simulation faite sur INES (législation 2015), le nombre d'éligibles au RSA-socle au quatrième trimestre 2015 devrait être d'environ 2 000 000 de foyers, alors que le nombre réels de bénéficiaires du RSA-socle selon la CNAF en décembre 2015 était de 1 720 000[3]. Selon l'enquête ERFS (et la microsimulation), le non-recours au RSA socle serait donc de 14%[4].

Le non-recours au RSA-socle est-il de 14% ou de 36% ? La vérité se situe très certainement entre les deux mais à quel niveau ? Le non-recours aux allocations-logement est estimée à 5% ([Simon, 2000](#)). Or les deux prestations (RSA, allocations logement) ont des publics proches. Le non-recours au RSA est certainement plus élevé que celui aux allocations logement (la population cible est plus pauvre, les démarches administratives sont plus importantes pour le RSA). Par contre, l'écart entre 5% (non-recours estimé aux allocations-logement) et 36% (non-recours estimé par la CNAF au RSA) est difficilement explicable.

Il existe plusieurs formes de non-recours ([Odeonore, 2010](#)) : la non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue de la personne éligible ; la non-demande contrainte, lorsque l'offre est connue et que la personne éligible ne la demande pas par découragement devant la complexité administrative ou peur de stigmatisation ; la non-réception, lorsqu'une personne éligible demande la prestation mais ne la reçoit pas du fait d'un dysfonctionnement du service prestataire. Enfin il existe une dernière forme de non-recours: la non-demande par choix, lorsqu'une personne éligible et informée décide de ne pas demander la prestation, par exemple pour des questions éthiques (c'est le cas de certains zadistes qui choisissent de ne pas demander le RSA car ils ne veulent pas recevoir de

l'argent de l'Etat).

Pour citer ce billet : Guillaume Allègre (2018), « RSA : un non-recours à 35% ? », *OFCE Le Blog*, janvier.

[1] Source : rapport 2017 du Secours catholique : [https://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rs17\\_0.pdf](https://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/rs17_0.pdf)

[2] Mais ceci n'est pas important pour le RSA car les personnes de plus de 65 ans sont éligibles à un autre minimum social, l'ASPA.

[3] RSA socle + RSA socle et RSA activité, France métropolitaine. CAF+MSA Sources : <http://data.caf.fr/dataset/foyers-allocataires-percevant-le-revenu-de-solidarite-active-rsa-par-caf>

<http://statistiques.msa.fr/wp-content/uploads/2017/01/Situation-du-RSA-au-regime-agricole-a-fin-2015.pdf>

[4] Ce résultat varie de quelques pourcentages selon les années, ce qui montre que le modèle est – comme tout modèle – imprécis. L'équipe INES (INSEE-DREES) considère que l'on ne peut pas utiliser le modèle pour mesurer le non-recours notamment parce que l'ERFS capte mal les très bas revenus (le non-recours estimé avec INES sous-estimerait alors le non-recours réel). Historiquement, l'ERFS n'est pas jugée très bonne pour estimer l'éligibilité au RSA socle. Il est vrai que les bénéficiaires du RSA n'étant par construction pas imposable, ils ne risquent pas de pénalité en cas de mauvaise déclaration. Ce problème a été (en partie) résolu avec la déclaration pré-remplie.

---

# Faut-il réduire les prestations familiales ? Faut-il les imposer ?

par [Henri Sterdyniak](#)

Le gouvernement s'est donné comme objectif d'atteindre l'équilibre des finances publiques en 2017, ceci nécessiterait une baisse d'environ 60 milliards des dépenses publiques. Ainsi, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, a-t-il demandé à Bertrand Fragonard, le Président du Haut Conseil à la Famille, de lui proposer, d'ici fin mars, un plan de restructuration de la politique familiale, permettant le retour à l'équilibre de la branche famille en 2016. Il faudrait donc réduire les aides aux familles, de 2,5 milliards (soit de 6,25 % les prestations familiales), le montant du déficit de la CNAF en 2012. Est-ce justifié d'un point de vue économique et d'un point de vue social ?

En 2012, les comptes de la CNAF souffrent de la récession, qui diminue les montants des cotisations sociales et de la CSG, qu'elle reçoit. Si on estime que la masse salariale est inférieure de 5 % à son niveau normal, la perte de recettes pour la CNAF peut être évaluée à 2,5 milliards. La totalité du déficit de la CNAF est donc conjoncturelle. Prétendre le réduire en diminuant les prestations revient à mettre en cause le rôle stabilisateur des finances publiques. Imaginons que la demande privée chute de 1 % du PIB ; en supposant un multiplicateur égal à 1, le PIB baisse de 1 % ; les finances publiques voient leur déficit public se creuser de 0,5 %. Si on veut éviter ce déficit, il faudrait réduire les dépenses publiques de 0,5 % du PIB, ce qui diminuerait le PIB, donc les

recettes fiscales et obligerait à de nouvelles réductions. *Ex post*, les dépenses publiques devraient baisser de 1 % et le PIB de 2 %. La politique budgétaire jouerait un rôle déstabilisant. La CNAF doit donc être gérée en considérant son solde structurel, or celui-ci est équilibré en 2012. Sur le plan économique, en situation de profonde dépression, quand la consommation et l'activité stagnent, rien ne peut justifier une ponction sur le pouvoir d'achat des familles<sup>[1]</sup>.

Par ailleurs, les gouvernements successifs ont progressivement mis à la charge de la CNAF, et l'assurance vieillesse des parents au foyer (pour 4,4 milliards en 2012) et les majorations familiales de retraite (pour 4,5 milliards en 2012). Ainsi, sur les 54 milliards de ressources de la CNAF, près de 9 milliards sont détournés vers l'assurance-retraite et ne profitent pas directement aux enfants.

**Tableau. Évolution du pouvoir d'achat des allocations familiales**

	Pouvoir d'achat de la BMAF* Base 100 en 2000	BMAF* relativement au revenu médian En %
1984	102,0	33,6
1990	100,7	31,1
2000	100	28,3
2005	98,1	26,4
2006	98,1	25,9
2007	98,7	25,4
2008	96,7	24,8
2009	99,5	25,3
2010	98,0	25,0
2011	97,3	24,9
2012	96,2	24,8

\* Base mensuelle des allocations familiales.

Source : Calculs de l'auteur à partir des données CNAF.

Ce détournement a été possible car les prestations familiales ont peu augmenté dans le passé, n'étant généralement indexées que sur les prix et ne suivant pas les salaires. Pire, certaines années, les prestations n'ont même pas été augmentées à hauteur de l'inflation. Finalement, de 1984 à 2012, la BMAF a perdu 5,7 % en pouvoir d'achat absolu (colonne 1 du tableau), mais 25 % en pouvoir d'achat relativement au

revenu médian des ménages (colonne 2). Faut-il poursuivre et accentuer cette dérive ?

Les jeunes de moins de 20 ans représentent 25 % de la population. En utilisant l'échelle d'équivalence de l'INSEE, c'est 12,5 % du revenu des ménages qui devrait être fourni par des prestations familiales pour assurer aux familles avec enfants le même niveau de vie qu'aux personnes sans enfants. Or l'ensemble des prestations sous critères familiaux ne représente que 4,2 % du revenu des ménages [\[ii\]](#).

Le RSA est nettement plus faible que le minimum vieillesse sous prétexte d'inciter ses titulaires à travailler, mais ceci pèse sur le niveau de vie des enfants, qui vivent généralement avec des actifs, non avec des retraités. La création du RSA-activité aurait pu fournir un complément de ressources appréciable à beaucoup de familles de travailleurs à bas salaires, mais celui-ci est mal conçu : beaucoup de bénéficiaires potentiels ne le demandent pas. De plus, il ne bénéficie pas aux chômeurs (et donc à leurs enfants). Ainsi, en 2010, le taux de pauvreté des enfants (au seuil de 60 %) était-il de 19,8 % contre 14,1 % pour l'ensemble de la population. Au seuil de 50 %, il était de 11,1 % contre 7,8 % pour l'ensemble de la population. Ainsi, 2,7 millions d'enfants sont-ils en dessous du seuil de pauvreté de 60 %. 1,5 million d'enfants sont même en dessous du seuil de 50 %.

Une famille avec trois enfants a un niveau de vie plus bas qu'un couple sans enfant, percevant les mêmes salaires, de 16 % si elle gagne 2 fois le SMIC, de 30 % si elle gagne 5 fois le SMIC. Les allocations familiales sont devenues très faibles pour les classes moyennes ; le quotient familial ne fait que tenir compte de la baisse de niveau de vie induite par la présence d'enfants ; il n'apporte pas d'aide spécifique aux familles. A aucun niveau de revenu, les aides aux enfants ne sont excessives. Le niveau de vie moyen des enfants était en 2010 inférieur de 10 % à celui de la moyenne de la population. Ce devrait être l'inverse, puisque les enfants ont

besoin d'un niveau de vie satisfaisant pour développer toutes leurs potentialités, et puisque les parents qui élèvent leurs enfants, en plus de leurs activités professionnelles, jouent un rôle social fondamental.

Faut-il fiscaliser les allocations familiales ? Ce serait oublier que leur montant est déjà très faible par rapport au coût des enfants. Le revenu médian par unité de consommation était de l'ordre de 1 660 euros en 2012 ; le coût moyen d'un enfant, qui représente 0,3 unité de consommation, est donc de l'ordre de 500 euros. Or, les allocations familiales sont de 64 euros par enfant (pour une famille avec deux enfants), et de 97 euros par enfant (pour une famille avec trois enfants). Il faudrait donc au minimum multiplier par cinq les allocations avant que la question de leur fiscalisation ne devienne légitime.

Se rapprocher des objectifs de la politique familiale française tels qu'ils sont proclamés dans la Loi de financement de la Sécurité sociale [\[iii\]](#) – réduire les écarts de niveau de vie selon la configuration familiale, sortir tous les enfants de la pauvreté, augmenter les places en crèche – nécessiterait que plus de moyens soient donnés à la politique familiale. Ces moyens devraient être supportés par tous les contribuables, et non par les familles des classes moyennes, qui ne sont pas les plus favorisées du système.

Réduire de 2,5 milliards les sommes que la Nation consacre à ses enfants serait une erreur de politique macroéconomique comme de politique sociale. Comme le disait Charles Gide : « De tous les investissements qu'une nation puisse envisager, c'est l'éducation des enfants qui est la plus rentable ».

---

[\[i\]](#) Voir un argumentaire similaire : Cornilleau Gérard, 2013, « Faut-il réduire les dépenses d'indemnisation du chômage »,

*Blog de l'OFCE, février.*

[\[ii\]](#) Voir Sterdyniak Henri, 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française », *Revue de l'OFCE*, n°116.

[\[iii\]](#) Voir PLFSS, 2013, *Programme de qualité et d'efficience, Famille*.