

Caractère du document :

- public
- interne
- à diffusion restreinte
- confidentiel

Émetteur : Stéphane Donné
Rédacteurs : Laurent Jacquemin
Destinataires : Nicolas Grivel
Copie : pôle PROMES
Objet : éléments statistiques exploratoires sur les sanctions à destination des allocataires du RSA en réponse à une demande de la MECSS de l'Assemblée nationale.



Dans le cadre de la discussion du projet de loi n°1528 pour le plein emploi, le Directeur général de la CNAF a été sollicité le 21 septembre 2023 par le co-président de la Mission d'Évaluation et de Contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale de l'Assemblée nationale. Il est demandé pour le 25 septembre « *une vue globale sur le nombre par an de sanctions prises par les départements et les caisses d'allocations familiales à l'égard des allocataires du RSA, dont le nombre de suspensions et de radiations après suspension, leur évolution depuis la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, leur typologie, leur répartition par département, leur doctrine d'emploi, leur montant pour les allocataires concernés et leur impact financier pour les caisses* ».

Cette note présente les premières estimations, de nature exploratoire, réalisées dans le délai très court de la demande.

I – Précisions méthodologiques

La CNAF ne dispose en effet pas encore d'un suivi statistique sur le sujet. Il est en cours de construction à partir de nouvelles sources de données mise en place depuis juin 2023. Jusqu'à présent, les statistiques sur le RSA portaient uniquement sur le droit aux prestations. Or le suivi exhaustif des sanctions, qui peuvent conduire à la suspension voire à la radiation du droit, nécessite de mobiliser d'autres types de fichiers, utilisés pour la gestion du dossier allocataire. La production de données robustes à partir de ces sources suppose une étude approfondie. En effet, les données étant construite dans le cadre de l'examen du droit à prestation et de son paiement le cas échéant, leur qualité n'est plus assurée dès lors qu'il n'existe plus de droit versable. Dans ce dernier cas, certaines données ne sont plus automatiquement mises à jour ou ne sont plus systématiquement renseignées. La fiabilisation des données nécessite également des échanges avec des représentants de conseils départementaux afin de vérifier la complétude et la cohérence des résultats obtenus.

Ces premiers travaux portent sur le mois de juin 2022¹ à partir des données précoces extraites quelques jours après le versement du droit. À ce titre, elles ne peuvent être considérées comme consolidées : les chiffres avec un recul temporel supérieur (extraction des données 6 mois après le mois de droit considéré) pourront différer du fait de la prise en compte d'ajustements opérés ultérieurement sur les dossiers (prise en compte des demandes de recours par exemple). Fragiles, elles constituent néanmoins les seules données dont la direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la Cnaf dispose à ce jour. Elles doivent donc être considérées avec grande prudence, comme des ordres de grandeurs. Les estimations figurant dans cette note sont fournies au niveau national. Un détail au niveau départemental nécessite encore davantage que les données soient de qualité et fiabilisées en amont, car les volumes sont plus restreints et donc plus sensibles aux variations qu'un agrégat au niveau national. La déclinaison par département sera disponible ultérieurement une fois ces travaux de fiabilisation achevés.

Depuis juin 2023, dans le cadre de la modernisation de son système d'information décisionnel (SID), la branche Famille accède désormais aux données consolidées sur les sanctions avec un recul de six mois par rapport au mois de droit. À titre d'information, pour un mois fixé, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA augmente de près de 10 % entre les données extraites en fin de mois et celles extraites avec un recul de six mois. C'est pourquoi les statistiques publiées par la Cnaf-DSER, et faisant référence, sont exclusivement élaborées à partir des données consolidées, sauf cas particuliers.

Compte tenu de l'importance et de la sensibilité du sujet, la DSER va poursuivre ses travaux et approfondir l'étude engagée à partir de ces nouvelles données afin de disposer de résultats plus robustes sur des données consolidées. Ils permettront également de lever quelques ambiguïtés soulevées par ces premiers travaux².

¹ Premier mois de droit disponible pour ces nouvelles données précoces (extraites en fin de mois).

² Les principaux sujets porteront sur les durées de sanctions supérieures à 4 mois, les taux non appliqués dans un département, les situations de sanctions avec des montants nuls, etc. Ces différents points seront étudiés en lien avec le Conseil départemental de la Gironde, qui participe au groupe de travail sur les sanctions RSA animé par le

La Cnaf-DSER devrait être en mesure de communiquer ces résultats à la fin du premier trimestre 2024. Ils ne concerneront que le premier semestre 2023 car les données consolidées relatives au second semestre 2022 n'existent pas. Il ne sera donc pas possible de présenter l'évolution des sanctions depuis la création du RSA. Cela permettra cependant de disposer d'un point d'observation antérieur à la mise en place de la réforme de France Travail.

II – Premiers résultats de l'étude exploratoire sur les personnes sanctionnées au titre du mois de juin 2022 vivant dans un foyer bénéficiaire du RSA (données précoces)

Les éléments présentés dans cette fiche sont issus des **données précoces** extraites quelques jours après la fin du mois de droit (fichiers dits « FR1 »).

Au titre du mois de juin 2022, 31 500 personnes appartenant à un foyer bénéficiaire du RSA faisaient l'objet d'une sanction pour non-respect des obligations du contrat d'engagement réciproque (« droits et devoirs »). Elles appartiennent à 31 000 foyers distincts (plusieurs personnes d'un même foyer pouvant être sanctionnées)³. Ces derniers représentent moins de 2% des foyers allocataires bénéficiaires du RSA.

En parallèle, toujours au titre du mois de juin 2022, 13 100 foyers ont vu leur droit au RSA suspendu à la suite d'une décision du Conseil départemental⁴.

Au global, un peu moins de 44 000 foyers sont concernés soit par une sanction d'au moins une personne du foyer allocataire, soit par une suspension de leur droit à la suite d'une décision du Conseil départemental. Ces deux modalités semblent disjointes. Il s'agit bien de données de « stock » et pas des flux de nouvelles sanctions.

Dans la suite de la fiche, seules les 31 500 sanctions appliquées par les Caf sont étudiées.

II – a. Impact des sanctions sur le droit au RSA⁵

Un peu plus de la moitié des personnes faisant l'objet d'une sanction RSA⁶ vit dans un foyer ayant un droit versable au RSA. L'autre moitié se trouve dans un foyer dont le droit au RSA a été suspendu. Parmi les motifs de suspension, trois sont prépondérants : « autre motif » qui

conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et qui a accepté d'étudier ces situations conjointement avec la Cnaf.

³ Les éléments présentés au groupe de travail sur les sanctions du CNLE, en mai 2023, reposaient sur ces mêmes données de sanctions appliquées par les Caf. Les chiffres de cette note sont légèrement supérieurs à la borne haute alors énoncée car certaines sanctions écartées initialement car considérées comme de potentielles anomalies s'avèrent finalement justifiées après échange avec le conseil départemental de la Gironde.

⁴ Ces 13 100 foyers ont été identifiés à l'aide d'une autre base de données. Ces chiffres sur les suspensions prononcées par le conseil départemental n'ont pas été présentés au groupe de travail sur les sanctions du CNLE.

⁵ Attention, les sanctions RSA portent sur les personnes alors que le droit au RSA est calculé au niveau du foyer. Dans cette étude, il a été décidé, compte tenu des délais, de travailler au niveau de la personnes sanctionnée et non du foyer ; si deux personnes d'un même foyer RSA ont été sanctionnées, le foyer sera compté deux fois. Il faut néanmoins retenir que dans la quasi-totalité des cas, une seule personne du foyer a été sanctionnée.

⁶ Les personnes faisant l'objet d'une sanction RSA sont définies comme celles pour lesquelles le droit au RSA au titre du mois de juin 2022 du foyer auquel elles appartiennent a été modifié (réduction, suspension, radiation).

regroupe principalement les suspensions décidées dans le cadre d'un contrôle (6 000 dossiers), « absence de DTR⁷ » (3 800 dossiers) et « ressources supérieures au plafond » (3 000 dossiers). Enfin moins de 1% n'ont plus de droit au RSA.

Droit au RSA	Nb de personnes	%
RSA versable	16 700	53
RSA suspendu	13 100	42
Pas de droit au RSA	1 700	5
Total	31 500	100

Source : Cnaf/Dser ; allstat FR1 au titre du mois de juin 2022 (données précoces)

Champ : ensemble des personnes faisant l'objet d'une sanction RSA au titre de juin 2022

Motif de suspension	Nb de personnes	%
Autres motifs (dont contrôle)	6 000	46
DTR absente	3 800	29
Ressources trop élevées	3 000	23
Décision conseil départemental	200	1
Inférieur au seuil de versement	100	1
Total	13 100	100

Source : Cnaf/Dser ; allstat FR1 au titre du mois de juin 2022 (données précoces)

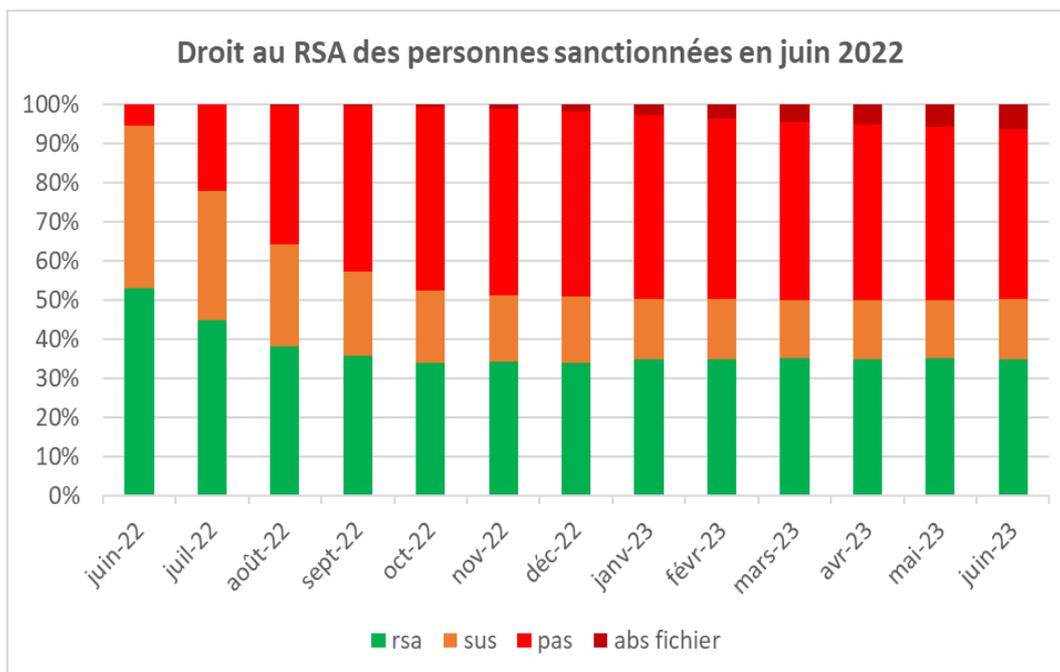
Champ : ensemble des personnes faisant l'objet d'une sanction RSA au titre de juin 2022

Parmi les 1 700 personnes se trouvant dans un foyer qui ne dispose plus d'un droit au RSA au titre du mois de juin 2022, 1 000 appartiennent à un foyer exclu ou radié (c'est-à-dire qu'il ne perçoit plus aucune prestation versée par la branche Famille).

Lorsqu'on étudie l'évolution du droit pour les 31 500 personnes qui ont connu une sanction au titre du mois de juin 2022, on observe que la proportion de personnes qui vivent dans un foyer ne bénéficiant plus d'un droit au RSA croît sensiblement dans les 4 mois qui suivent pour passer de moins de 1% pour le mois étudié (juin 2022) à 47% 4 mois après, soit au mois d'octobre 2022. Ce taux demeure ensuite relativement stable. Il s'établit à 44% 12 mois plus tard, soit en juin 2023.

La proportion de bénéficiaires du RSA, quant à elle, baisse sensiblement également dans les 4 mois, passant de 53% à 35%.

⁷ DTR : déclaration trimestrielle de ressources.



Source : Cnaf/Dser ; allstat FR1 au titre du mois de juin 2022 (données précoces)

Champ : ensemble des personnes faisant l'objet d'une sanction RSA au titre de juin 2022 (31 500 personnes)

Lecture : Parmi les personnes faisant l'objet d'une sanction en juin 2022, 34% bénéficient encore d'un droit versable au RSA au titre du mois d'octobre 2022.

Note : rsa = RSA versable ; sus = RSA suspendu ; pas = pas de RSA ; abs fichier = absent du fichier de données

Il se stabilise ensuite sur le reste de la période. La sanction semble donc avoir un impact sur le droit au RSA à moyen terme. Il entraîne fréquemment une sortie du droit, puisque pour près de la moitié des cas, aucun calcul de droit n'est réalisé en juin 2023.

Au bout de 6 mois, 6 700 personnes ont été exclues ou radiées des foyers allocataires de la branche Famille, c'est-à-dire qu'elles ne touchent aucune des prestations versées par les Caf. Au bout d'un an, elles sont 7 500, soit près de 24% des personnes sanctionnées au titre du mois de juin 2022.

II – b. Les caractéristiques des sanctions demandées et appliquées

Il existe deux types de sanction : celles de premier niveau, qui concernent 54% des personnes sanctionnées ; celles de second niveau, en cas de récurrence, qui en touchent 46%. Dans le cas où le montant de RSA versé est réduit, la réfaction peut prendre la forme d'un taux du montant de la prestation (deux-tiers des cas) ou directement d'un montant (un tiers des cas).

Les deux taux de sanction⁸ les plus fréquemment demandés sont 50% (dans 44% des situations) et 80% (dans 14% des cas).

⁸ [Le revenu de solidarité active \(RSA\) | Ministère des Solidarités et des Familles \(solidarites.gouv.fr\)](https://solidarites.gouv.fr)

Taux de sanction demandé	1 ^{er} niveau	2 nd niveau
Montant	2 900	7 500
<=25%	1 300	100
Entre 26 et 50%	8 400	6 200
Entre 51 et 99%	4 500	100
100%	0	500
Total	17 100	14 400

Source : Cnaf/Dser ; allstat FR1 au titre du mois de juin 2022 (données précoces)

Champ : ensemble des personnes faisant l'objet d'une sanction RSA au titre de juin 2022

Les montants de sanctions demandés sont généralement très élevés. Les montants réellement appliqués sont plus faibles, car la réduction du RSA est encadrée par des règles. Par exemple, s'il s'agit d'une première sanction, elle ne peut dépasser 80% du montant total du RSA pour une personne seule et 50% pour des parents isolés ou un foyer avec au moins un enfant à charge.

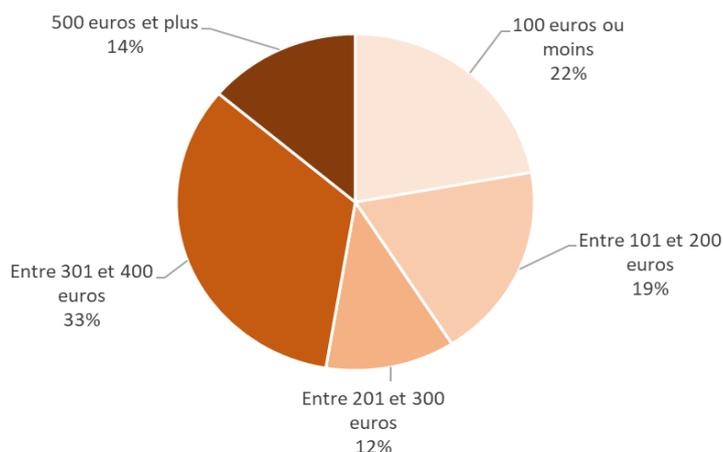
Montant de sanction demandé	1 ^{er} niveau	2 nd niveau
0 euro	600	1 900
Entre 1 et 250 euros	1 900	200
Entre 251 et 500 euros	400	400
Entre 501 et 750 euros	0	100
9999 euros	0	4 900
Total	2 900	7 500

Source : Cnaf/Dser ; allstat FR1 au titre du mois de juin 2022 (données précoces)

Champ : ensemble des personnes faisant l'objet d'une sanction RSA au titre de juin 2022

Ainsi, pour les personnes sanctionnées qui vivent dans un foyer allocataire bénéficiaire d'un droit versable au RSA, le montant de sanction appliqué s'élève en moyenne à 257€. Il dépasse 300 euros dans 47% des situations.

Montant de sanction appliquée pour les personnes appartenant à un foyer bénéficiaire du RSA



Source : Cnaf/Dser ; allstat FR1 au titre du mois de juin 2022 (données précoces)

Champ : ensemble des personnes faisant l'objet d'une sanction RSA et appartenant à un foyer allocataire bénéficiaire du RSA avec un droit versable au titre de juin 2022

Ce montant est important quand on le rapporte au montant mensuel moyen de RSA versable qui en juin 2022 s'établissait en moyenne à 504€ sur l'ensemble des foyers bénéficiaires du RSA. Sur la population des foyers dont au moins une personne est sanctionnée, il n'est plus que de 298€ (après sanction)⁹.

La durée de la sanction varie selon le niveau. Elle est majoritairement de 3 mois pour les sanctions de niveau 1 et de 4 mois pour les sanctions de niveau 2. Les durées de sanction supérieures à 4 mois correspondent à des enchainements de sanctions dont la date de début est celle de la première sanction.

Durée de la sanction	1 ^{er} niveau	2 nd niveau
1 mois	4700	1800
2 mois	3500	4000
3 mois	6900	1100
4 mois	700	7200
Entre 4 et 7 mois	1300	100
7 mois et plus	0	200
Total	17100	14400

Source : Cnaf/Dser ; allstat FR1 au titre du mois de juin 2022 (données précoces)

Champ : ensemble des personnes faisant l'objet d'une sanction RSA au titre de juin 2022

Ces premiers résultats, exploratoires et reposant sur des données précoces, méritent d'être confortés par une étude plus complète réalisée sur des données consolidées. Il est notamment envisagé de construire des données départementales ainsi que des données annuelles à terme (automne 2024 pour disposer d'un recul d'un an), celles présentées ici portant sur un mois donné.

⁹ Les calculs n'ont pas été réalisés à structure de population identique (impact de la structure familiale sur le montant moyen de droit), faute de temps.