

Comité national d'évaluation du rSa

Annexes

Annexe 2

L'effet du rSa sur les bas revenus
Brigitte Debras (Cnaf)

Décembre 2011



Les annexes n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas la position du Comité d'évaluation du rSa

Sommaire

1°) BAS REVENUS ET PAUVRETE : DEUX CONCEPTS DIFFERENTS	5
1.1°) L'appréhension de la précarité des populations par le seuil de bas revenus.....	5
1.2°) Un taux de bas revenus supérieur au taux de pauvreté.....	7
2°) UNE BAISSSE DE 0,2 POINTS DU TAUX DE BAS REVENUS EN 2010	8
2.1°) Une augmentation du RUC médian de 18 % pour l'ensemble des allocataires du rSa activité et de près de 12 % pour les « allocataires fragiles ».....	10
2.2°) .. et des augmentations de RUC relativement plus importantes pour les allocataires les plus précaires	12
2.3°) Une forte proportion d'allocataires sans enfant.....	12
2.4°) Des gains de RUC variables selon les configurations familiales.....	14
BIBLIOGRAPHIE	15

L'effet de réduction de la pauvreté engendré par la mise en place du rSa peut être mesuré par un premier effet direct lié au supplément de revenu qu'il procure aux travailleurs à revenus modestes.

Cet effet direct du rSa sur les revenus des ménages est alors mesuré de façon « statique », c'est-à-dire en ignorant les modifications de comportements induites par le dispositif et donc les impacts du rSa sur la participation de ses bénéficiaires au marché du travail, susceptible également d'affecter leurs revenus (effet indirect).

Pour analyser les effets directs du rSa sur la pauvreté, seule la nouvelle composante de la prestation, le rSa activité (activité seule, ou socle et activité) est prise en compte.

Le rSa socle seul est en effet, pour l'essentiel, le prolongement du RMI et de l'API, et son impact sur les revenus des populations les plus pauvres reste sensiblement le même que celui du RMI ou de l'API¹. Si le rSa socle contribue à accroître significativement les ressources de ses bénéficiaires, il ne leur permet pas, la plupart de temps de franchir le seuil de pauvreté, et est donc sans impact sur le taux de pauvreté.

1°) Bas revenus et pauvreté : deux concepts différents

La mesure officielle de la pauvreté en France est le taux de pauvreté monétaire relative : est conventionnellement définie comme pauvre une personne dont le niveau de vie (le revenu disponible par unité de consommation) est inférieur à 60% du niveau de vie médian (le seuil de pauvreté). Cette mesure repose sur l'exploitation des données de l'Enquête Revenus Fiscaux et sociaux (ERFS) de l'INSEE. Les résultats de cette dernière n'étant disponibles que vingt mois après la date d'observation, il n'est possible au moment de la réalisation de cette étude de mesurer les effets du rSa sur la pauvreté monétaire que pour l'année 2009 au plus tard.

On peut cependant noter qu'en 2009, dans un contexte de conjoncture économique dégradée où le taux de pauvreté s'est accru de 0,5 point entre 2008 et 2009, la montée en charge progressive du rSa (mis en place en juin 2009) couplée à un certain nombre de mesures d'aides ponctuelles sociales et fiscales a permis de limiter les effets de la crise sur les ménages modestes. Deux mesures ponctuelles ont notamment eu pour effet de diminuer le taux de pauvreté relatif à l'année 2009 de 0,2 point. Il s'agit de la prime de « solidarité active » de 200 € qui a été versée début 2009 aux foyers allocataires du RMI et de l'API ainsi qu'aux allocataires d'une aide au logement sous certaines conditions d'activité professionnelle, et d'une prime exceptionnelle de 150 € versées aux familles modestes éligibles à l'allocation de rentrée scolaire pour l'année scolaire 2008-2009.

Dans l'attente des données de l'ERFS sur 2010, il est par ailleurs possible d'approcher l'effet du rSa activité en utilisant une analyse de la pauvreté réalisée à partir des données administratives disponibles dans les fichiers de la Cnaf et de la CCMSA. Les données sur les revenus des allocataires sont analysées par comparaison à un seuil défini comme « seuil de bas revenus ».

1.1°) L'appréhension de la précarité des populations par le seuil de bas revenus

Le seuil de bas revenus est estimé par l'INSEE à partir de l'ERFS réduite à une population la plus proche possible de celle présente dans les fichiers Caf et MSA, hors personnes de 65 ans et plus, hors étudiants. Les informations disponibles sur les ressources et prestations des allocataires (non étudiants et âgés de moins de 65 ans) sont ensuite comparées à ce seuil de bas revenus, ajusté pour tenir compte de l'inflation entre la date de référence pour l'estimation du seuil et la date de référence des ressources analysées. Ceux dont le Revenu par Unité de Consommation (RUC), appréhendé à partir des dernières ressources connues via les fichiers des Caf et MSA, est inférieur au seuil de « bas revenus » sont dits « bas revenus ». Le suivi de cette population fournit une première mesure de la précarité des allocataires non étudiants et âgés de moins de 65 ans, de façon plus pécoce que les statistiques de pauvreté.

¹ Il existe un impact très marginal lié au passage de l'API au rSa socle majoré dû aux changements de périmètre de la prestation (cf. chapitre 1)

Comme le seuil de pauvreté, le seuil de bas revenus à 60% est un concept se référant au niveau de vie. Mais ce dernier est calculé avant impôt et rapporte le revenu à un nombre d'unités de consommation calculé à partir d'une échelle d'équivalence proche de l'échelle d'équivalence dite « OCDE modifiée » (soit 1 pour le premier adulte, 0,5 pour toute autre personne de 14 ans et plus, 0,3 pour toute autre personne de moins de 14 ans) mais prenant spécifiquement en compte les familles monoparentales en leur attribuant 0,2 unité de consommation supplémentaire (coefficient spécifique à la branche famille).

Cet ajout a été décidé suite aux travaux d'un groupe de travail mis en place en 1997 réunissant des représentants des Caf, de la Cnaf, de l'Insee et du Ministère du logement chargé de définir une méthodologie permettant d'appréhender au niveau local des situations de pauvreté. Le rapport des travaux de ce groupe intitulé « Mesurer les Bas revenus » insiste sur le fait que « l'enfant supplémentaire, et en particulier le premier, « coûte » davantage dans une famille monoparentale que pour un couple » et s'appuie sur les analyses de Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier. Selon Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier, « une échelle d'équivalence est un indice du "coût des caractéristiques", c'est-à-dire que sa construction repose sur la comparaison des coûts nécessaires à deux ménages de caractéristiques différentes pour atteindre le même niveau de bien-être. En particulier, les échelles d'équivalence mesurent le "coût" de l'enfant, défini comme le supplément de revenu dont les parents auraient besoin pour conserver le même niveau de vie avec un enfant supplémentaire. Elles mesurent de même le "coût" de la mise en couple, à savoir le coût que représenterait pour une personne seule l'arrivée d'un conjoint non apporteur de ressources [...] L'échelle INSEE ne convient pas toujours pour l'étude des populations éloignées des modes de vie standard. Les échelles d'équivalence sont calculées en général [...] pour un ménage "moyen". Ainsi, elles n'appréhendent pas de façon satisfaisante les besoins spécifiques des familles monoparentales et des personnes âgées »

Ces différentes conventions prises dans le cadre de l'approche par les bas revenus sont en cohérence avec les informations disponibles dans les fichiers allocataires des Caf et MSA : seules sont connues les ressources des allocataires avant impôt, sans revenus financiers, et les familles monoparentales précaires très présentes dans les fichiers des Caf et MSA bénéficient moins d'économies d'échelle, notamment sur les gros postes budgétaires tel le logement.

Cependant, alors que le taux de pauvreté, calculé à partir de l'ERFS, concerne l'ensemble des personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante (*soit en 2009 plus de 60 Millions de personnes*), le champ d'analyse des bas revenus est différent. La population observée pour calculer le taux de bas revenus comprend l'ensemble de la population des foyers allocataires en France métropolitaine (*soit fin 2010 près de 30 Millions de personnes*) dont l'allocataire, non étudiants et âgés de moins de 65 ans, a perçu au moins une prestation en décembre de l'année d'observation. L'allocataire peut appartenir ou non à un ménage ordinaire.

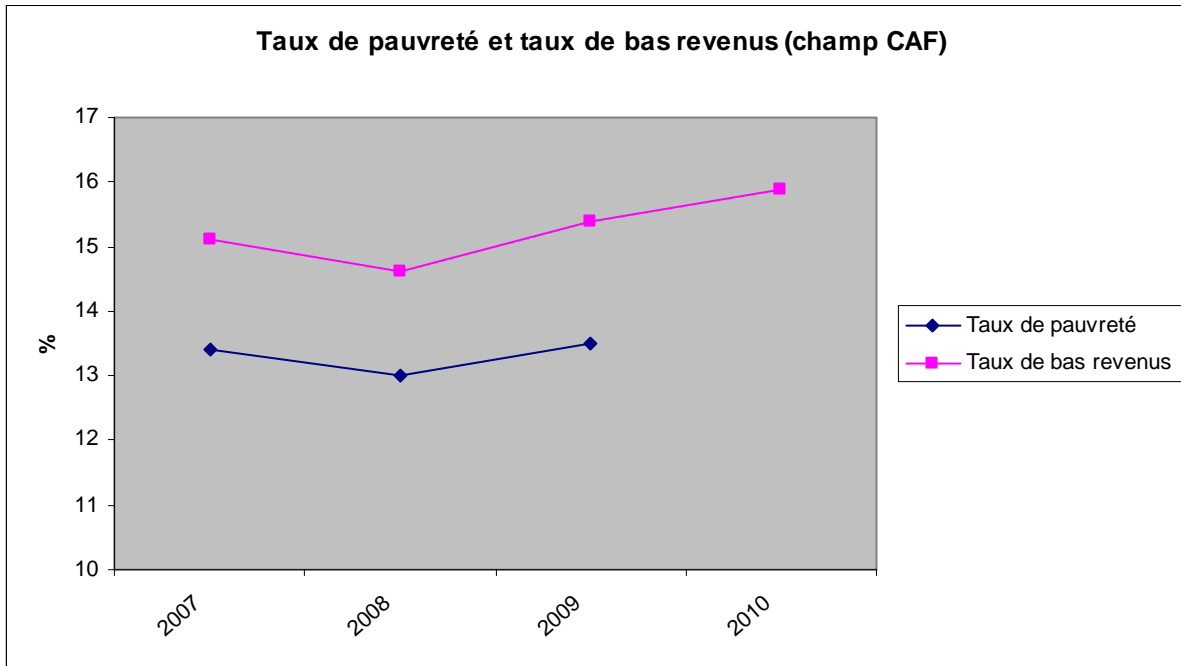
Si cette approche des populations précaires via le seuil de bas revenus impose un certain nombre de conventions et diffère de celle réalisée à partir du seuil de pauvreté par l'Insee, elle présente deux avantages majeurs : d'abord la relative fraîcheur des données, qui permettent d'appréhender dès l'année N, la précarité des populations allocataires pour des données datées du 31 décembre de l'année N-1, et d'autre part leur volume, qui autorise une déclinaison de ces informations au niveau local.

Les principales différences pour l'analyse du seuil de pauvreté et seuil de bas revenus sont résumées dans le tableau ci-dessous :

	Pauvreté Année N	Bas Revenus au 31 / 12 / N
<i>données mobilisées pour l'estimation du seuil</i>	ERFS N	ERFS N-2 avec évolution indice des prix entre N-2 et N-1
<i>Données mobilisées pour l'étude des populations :</i>		
<i>Disponibilité</i>	2 ^{ème} semestre année N + 2	1 ^{er} semestre Année N+1
<i>Année de revenus concernés</i>	Revenus année N	N-1 pour allocataires hors rSa Dernière Déclaration trimestrielle de Ressources (DTR) pour allocataires rSa
<i>Prestations réelles</i>	Année N	Perçues en décembre N
<i>Redistribution</i>	Après Impôts	Avant Impôts
<i>Echelle d'équivalence /calcul du RUC</i>	OCDE Modifiée	Spécifique : OCDE modifiée +coef de 0,2 pour familles monoparentales
<i>Prise en compte des revenus financiers</i>	Oui	Non
<i>Unité observée</i>	Ensemble des Ménages ordinaires	Ensemble des Ménages ordinaires mais application du seuil sur allocataires non étudiants et âgés de moins de 65 ans
<i>Nombre d'observations de la base</i>	36.000 ménages	10.800.000 de foyers ?

1.2°) Un taux de bas revenus supérieur au taux de pauvreté

Ces différences entre seuil de pauvreté et seuil de bas revenus conduisent à disposer d'un taux de bas revenus supérieur au taux de pauvreté diffusé par l'INSEE, ainsi au 31 décembre 2009 le taux de bas revenus (Champ Caf) en France métropolitaine est de 15,6 % contre 13,5 % en 2009 pour le taux de pauvreté.



Sources : Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquêtes revenus fiscaux et sociaux 2007 à 2008.
CNAF- Fichiers des allocataires au 31 décembre 2007,2008, 2009,2010

Compte tenu d'une mise à disposition en n+2 de l'enquête ERFs, et de manière à pouvoir disposer en n+1 d'un seuil portant sur l'année de référence n, le seuil bas revenus 60% de l'année n, est estimé à partir de la dernière enquête disponible en appliquant l'évolution des prix².

Le seuil applicable au 31 décembre 2010 est donc celui calculé à partir de l'ERFS 2008 avec application de l'évolution des prix entre 2008 et 2009, il est égal à 956 € par Unité de consommation (UC).

Ainsi, en décembre 2010, sont prises en compte dans le calcul du revenu mensuel par unité de consommation des allocataires les dernières ressources mensualisées connues soit les ressources annuelles 2009 ou les ressources figurant sur la dernière déclaration trimestrielle 2010 pour les allocataires du rSa. A ces ressources sont ajoutées les prestations mensuelles versées en décembre 2010 et également quelques prestations « mensualisées », il s'agit de la prime de naissance de la PAJE pour les allocataires l'ayant perçue entre juillet et décembre (divisée par 9, durée présumée de la grossesse), l'Allocation de Rentrée scolaire versée en une seule fois en septembre.

Le RUC mensuel est donc obtenu en divisant le total de ces ressources par le nombre d'unités de consommation (UC) du foyer allocataire.

2°) Une baisse de 0,2 point du taux de bas revenus en 2010

Le taux de population à bas revenus d'un territoire est donc défini comme le rapport entre le nombre de personnes résidant au sein d'un foyer allocataire à bas revenus (dont le RUC est inférieur au seuil de bas revenus) au 31 décembre rapporté à la population âgée de moins de 65 ans résidant au sein de ce même territoire.

Au 31 décembre 2010 en France métropolitaine parmi les allocataires, plus de 3,5 millions sont qualifiés de foyers allocataires à bas revenus au sein desquels résident plus de 8,5 millions de personnes.

Rapporté à la population Insee au 1^{er} janvier 2011 de moins de 65 ans (Source Estimations Localisées de Population -données provisoires), on obtient un taux de bas revenus de la population de 16,1 % au 31/12/2010.

² Cette convention a été préconisée par le groupe de travail réunissant des représentants de l'Insee, des Caf, de la CNAF et de la CCMSA (cf. Dossiers d'études numéro 108- Août 2008) mis en place suite au rapport du CNIS « Niveaux de vie et inégalités sociales » de mars 2007.

Pour mesurer l'impact de la perception du rSa sur le taux de bas revenus en 2010, on observe le montant de la prestation rSa activité perçue en décembre 2010 et ce montant de prestation est ensuite soustrait des allocataires concernés. Mais l'exercice reste statique et présente des limites et notamment il est fait sans prise en compte de l'intéressement ou de la PPE et sans tenir compte de modifications de comportement induites par la mise en place du rSa.

Au 31 décembre 2010, parmi les 664 208 allocataires CAF et MSA du rSa activité, 77 574 auraient été qualifiés d'allocataires à bas revenus (RUC inférieur à 956 €) si ils n'avaient pas perçu la prestation rSa activité (cf. tableau ci-dessous).

Dans ces 77 574 foyers allocataires, désignés ci-après comme allocataires fragiles c'est-à-dire ayant « franchi » le seuil de bas revenus grâce à cette prestation, résident **145 205 personnes**.

Répartition des allocataires selon leur situation après perception du rSa activité et population couverte correspondante

	<i>Effectifs Allocataires</i>	<i>Population Couverte</i>
<i>Allocataires RSA activité (activité seul et socle+activité)</i>	<i>664 208</i>	<i>1 574 082</i>
<i>Allocataires ni pauvres ni fragiles (au-dessus du seuil de bas revenus avec ou sans RSA)</i>	<i>84 262</i>	<i>159 341</i>
<i>Allocataires pauvres (au-dessous du seuil de bas revenus avec ou sans rSa)</i>	<i>502 372</i>	<i>1 269 536</i>
<i>Allocataires fragiles (au-dessous du seuil de bas revenus sans rSa au -dessus du seuil avec le rSa)</i>	<i>77 574</i>	<i>145 205</i>

Source : Fichiers des allocataires Caf et CCMSA au 31 décembre 2010

Champ : Allocataires du rSa activité (activité seul, socle et activité) au 31 décembre 2010, champ total MSA + CAF

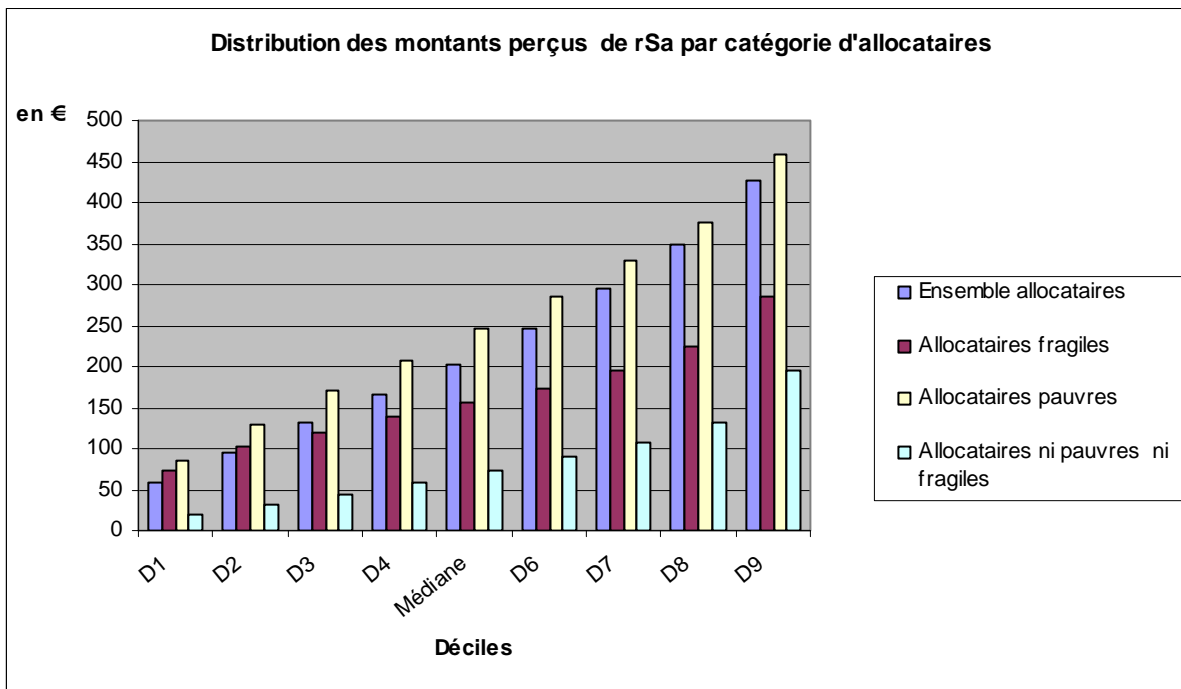
Ainsi, à seuil de bas revenus inchangé, et sans le rSa activité (i.e. après retrait dans les ressources des allocataires du montant de la prestation perçue en décembre 2010), le taux de bas revenus aurait été de 0,2 point supérieur au taux de bas revenus observé.

Cet effet du rSa activité sur le taux de bas revenus peut sembler relativement modeste. Ce résultat s'explique en large partie par la progression encore limitée du nombre d'allocataires du rSa activité et du fait de l'importance du non recours.

De plus, l'impact du rSa activité sur la pauvreté ne se réduit pas au franchissement du seuil de bas revenus. La perception du rSa activité a aussi pour effet d'accroître les revenus des foyers les plus modestes, même si ceux-ci ne franchissent pas nécessairement le seuil de bas revenus.

Dans la suite des travaux, sont observées les répercussions en termes de gain de revenus. Seuls les allocataires salariés (hors Entrepreneurs et Travailleurs indépendants, -ETI- et non salariés agricoles) sont pris en compte, les revenus des allocataires non salariés étant plus fragiles car non directement appréhendés par la déclaration trimestrielle de ressources.

En décembre 2010, la moitié des allocataires perçoit un montant de rSa inférieur à 203 €, ce montant s'élève à 247 € pour les allocataires pauvres, c'est-à-dire les allocataires pour lesquels la perception de rSa activité ne leur permet cependant pas de disposer d'un RUC supérieur au seuil de bas revenus et 157 € pour les allocataires fragiles, allocataires ayant franchi le seuil de bas revenus grâce à la perception du rSa activité.



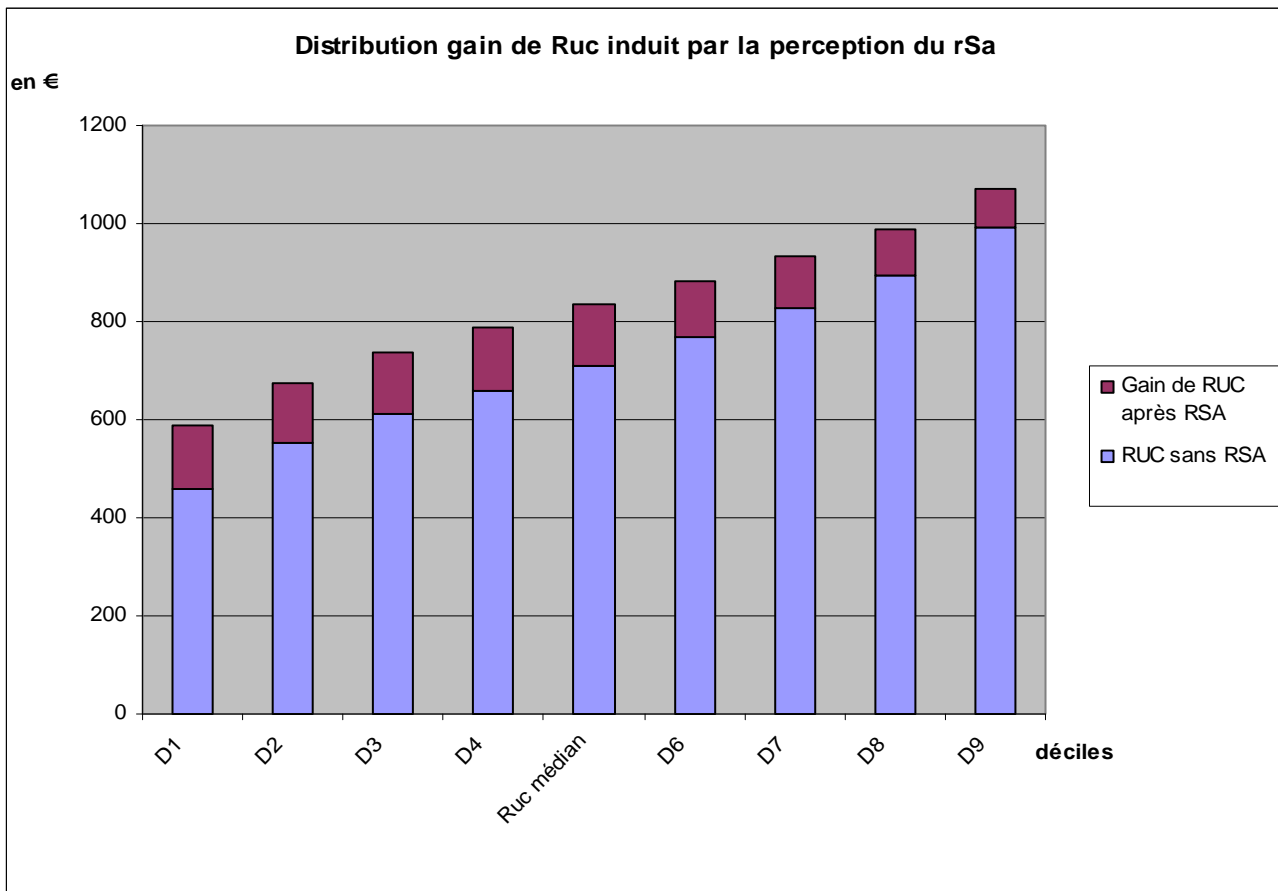
Sources : Fichiers des allocataires Caf et CCMSA au 31 décembre 2010

Champ : Allocataires du rSa activité (activité seul, socle et activité) au 31 décembre 2010, allocataires salariés (hors ETi, non salariés ou régime inconnu)

2.1°) Une augmentation du RUC médian de 18 % pour l'ensemble des allocataires du rSa activité et de près de 12 % pour les « allocataires fragiles »...

Le RUC médian des allocataires percevant le RSA activité au 31 décembre 2010 s'élève à 837 € contre 709 € sans prestation RSA activité, soit une augmentation de 18 %.

Pour les 10 % d'allocataires ayant les RUC les plus faibles, le gain de RUC induit par la perception du rSa activité est supérieur à 27 %.



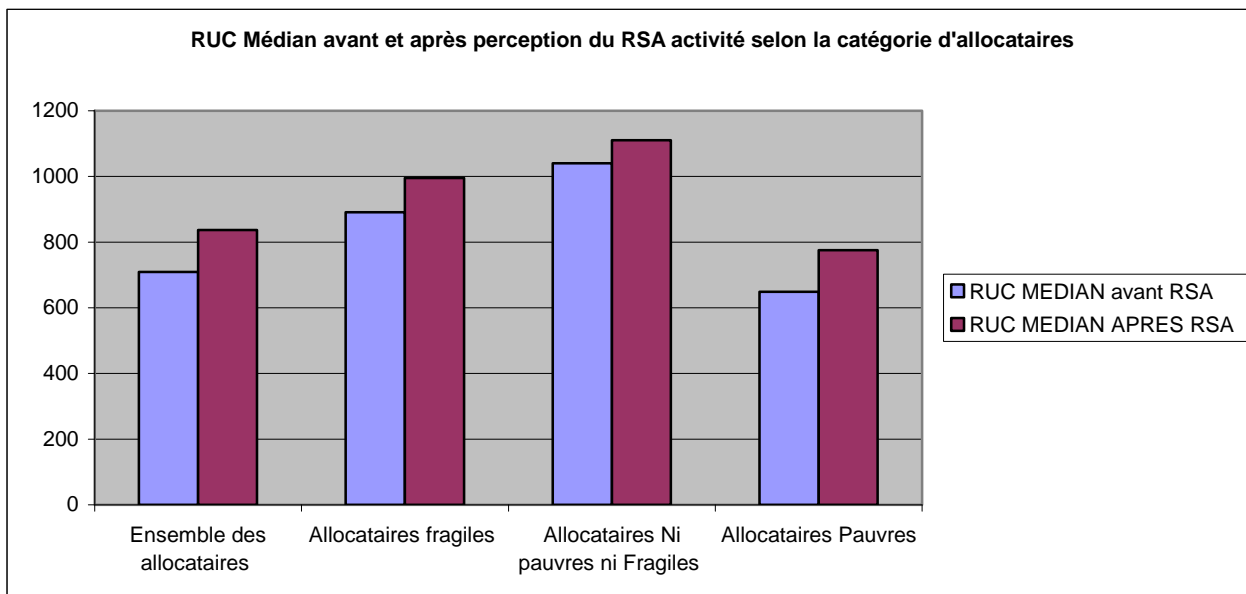
Sources : Fichiers des allocataires Caf et CCMSA au 31 décembre 2010

Champ : Allocataires du rSa activité (activité seul, socle et activité) au 31 décembre 2010, allocataires salariés (hors ETI, non salariés ou régime inconnu)

Ainsi, si l'on observe l'évolution du RUC médian selon la catégorie d'allocataires, ce sont les allocataires « pauvres », allocataires restant en deçà du seuil de bas revenus malgré la perception du rSa, pour lesquels l'augmentation de RUC médian est la plus importante, de 649 € à 776 € soit une augmentation proche de 20 %.

Cette croissance de RUC entraîne une diminution de l'intensité de pauvreté, mesurée par l'écart au seuil de bas revenus, qui passe de 32 % à 19 % après prise en compte du rSa. Il faut rappeler cependant que la hausse du RUC liée au rSa activité présentée ici est surestimée car le calcul ne prend pas en compte la fiscalité, et en particulier la PPE. Or, le versement du rSa activité peut se traduire par une baisse de la PPE perçue. De même, ce calcul ne tient pas compte des mesures d'intéressement, dont auraient bénéficié, de façon transitoire, sous le régime du RMI et de l'API, les allocataires de minima sociaux en période de reprise d'emploi, ce qui conduit également à surestimer les effets à court terme du rSa sur les bas revenus.

Pour les « allocataires fragiles », allocataires franchissant le seuil de bas revenus grâce à la perception du rSa activité, leur RUC médian augmente plus modérément (11,7 %), passant 891 € à 995 €.



Sources : Fichiers des allocataires Caf et CCMSA au 31 décembre 2010

Champ : Allocataires du rSa activité (activité seul, socle et activité) au 31 décembre 2010, allocataires salariés (hors ETi, non salariés ou régime inconnu)

2.2°) ... et des augmentations de RUC relativement plus importantes pour les allocataires les plus précaires

Même si les augmentations les plus importantes de déciles de RUC s'observent pour les allocataires pauvres, ce surplus de revenus engendré par le rSa activité ne leur permet cependant pas de « franchir » le seuil de bas revenus.

Pour les 10 % d'allocataires pauvres ayant le RUC le plus faible, la perception du rSa activité implique une croissance de leur RUC de plus de 35 %.

Croissance des déciles et quartiles de Ruc après perception du rSa activité par catégorie d'allocataires

	Allocataires fragiles	Allocataires pauvres	Allocataires ni pauvres ni fragiles
1er décile	20,1%	35,2%	5,4%
Q1 (quartile inférieur)	15,3%	22,5%	6,4%
Médiane	11,7%	19,6%	6,7%
Q3 (quartile supérieur)	10,9%	16,0%	5,7%
9ème décile	11,8%	11,4%	5,8%

Sources : Fichiers des allocataires Caf et CCMSA au 31 décembre 2010

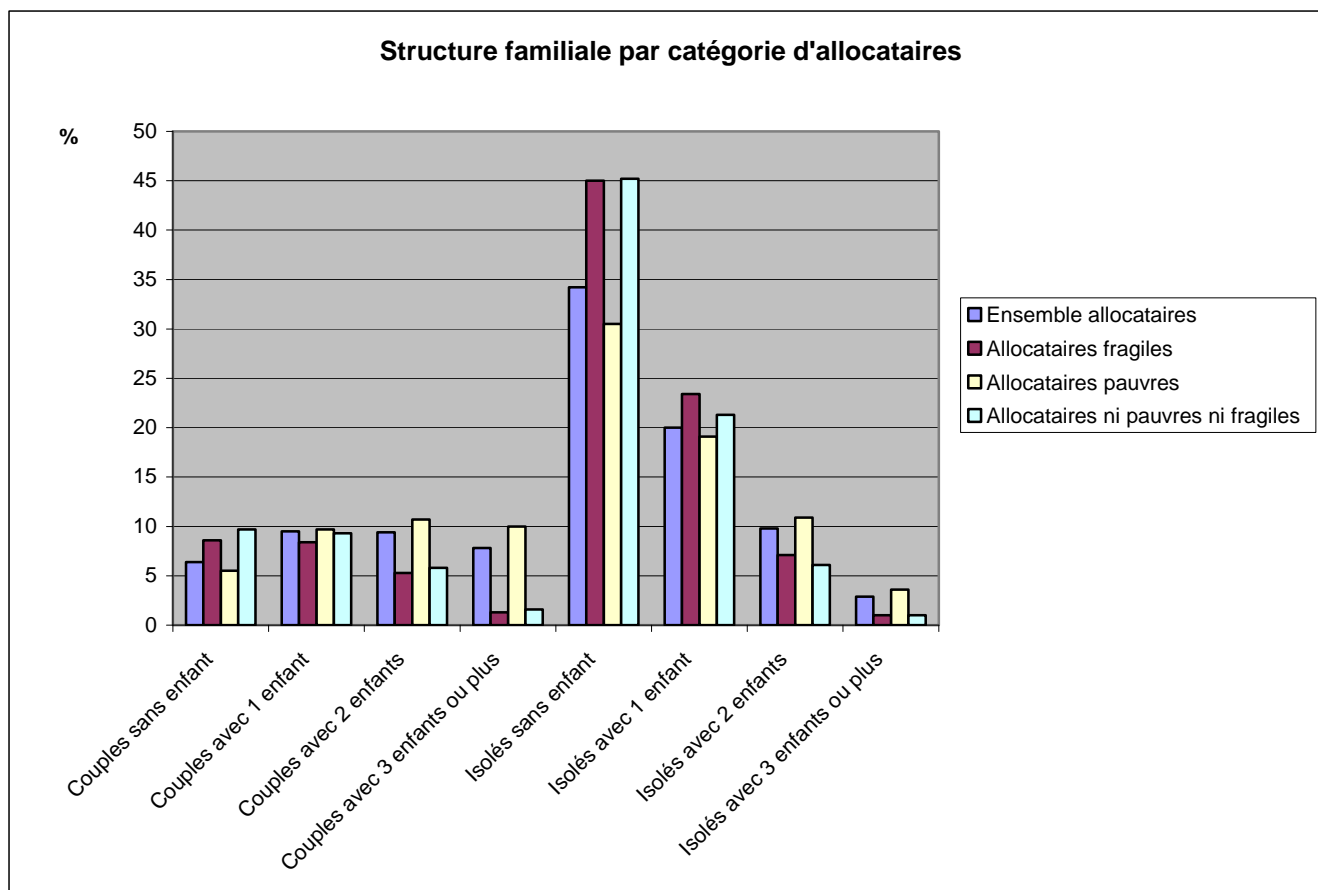
Champ : Allocataires du rSa activité (activité seul, socle et activité) au 31 décembre 2010, allocataires salariés (hors ETi, non salariés ou régime inconnu)

2.3°) Une forte proportion d'allocataires sans enfant

Parmi l'ensemble des allocataires percevant le rSa activité, plus d'un sur trois est un allocataire isolé sans enfant, cette proportion atteint 45 % pour les allocataires « fragiles ».

Configuration familiale par catégorie d'allocataires

En %	Ensemble allocataires	Allocataires fragiles	Allocataires pauvres	Allocataires ni pauvres ni fragiles
Couples sans enfant	6,4	8,6	5,5	9,7
Couple avec enfant	26,7	15	30,4	16,7
Isolés sans enfant	34,2	45,0	30,5	45,2
Isolés avec enfant	32,7	31,5	33,6	28,4



Sources : Fichiers des allocataires Caf et CCMSA au 31 décembre 2010

Champ : Allocataires du rSa activité (activité seul, socle et activité) au 31 décembre 2010, allocataires salariés (hors ETI, non salariés ou régime inconnu)

La perception du rSa activité permet d'abord aux allocataires sans enfant (en couple ou isolés) de ne plus être à bas revenus : au sein de chacune de ces deux configurations, 16 % des allocataires sont à bas revenus sans le rSa, et la perception du rSa leur permet de disposer d'un RUC supérieur au seuil de bas revenus.

Parmi les familles monoparentales percevant le RSA activité près de 12 % d'entre elles ont franchi le seuil, ce taux est proche de 15 % pour les familles monoparentales d'un enfant, et supérieur à 13 % au sein des familles monoparentales de deux enfants ou plus.

Parmi les couples avec enfant(s) percevant le RSA activité près de 7 % ont franchi le seuil bas revenus par la perception du rSa activité

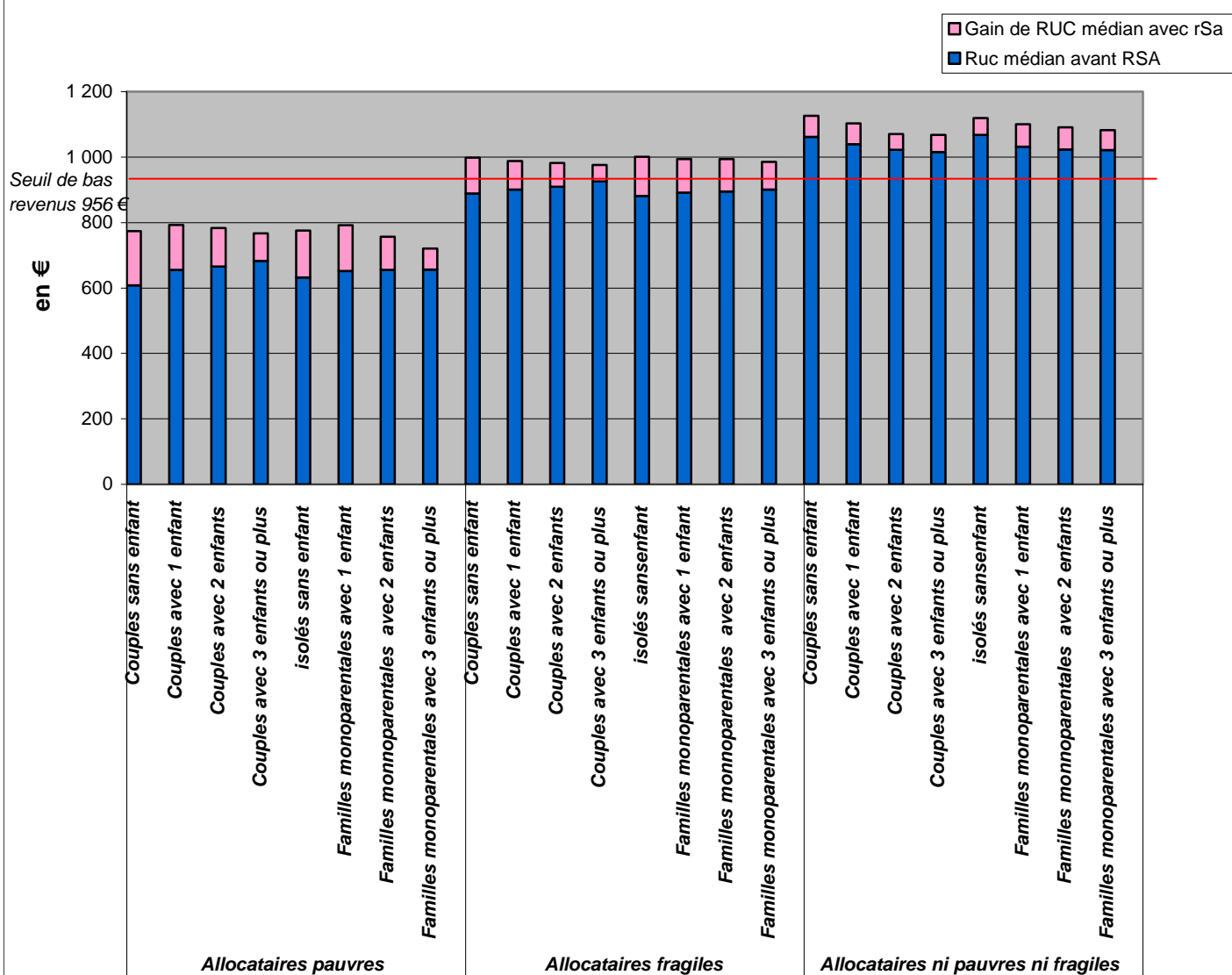
2.4°) Des gains de RUC variables selon les configurations familiales

Les montants de revenus avant perception du rSa activité étant supérieurs pour les familles avec enfant à ceux des allocataires sans enfant, engendrent des variations de RUC médian plus conséquentes pour ces derniers.

Ainsi, pour les allocataires pauvres, les gains de RUC médian s'établissent de 65 € pour les familles monoparentales ayant 3 enfants ou plus à 166 € pour les couples sans enfant, soit des variations relatives de RUC médian de 10 à 27 %.

Ces variations sont moindres pour les allocataires fragiles, de 5 % pour les couples ayant 3 enfants ou plus à plus de 13 % pour les allocataires isolés sans enfant.

Ruc médian avant rSa et gain ave rSa par catégorie d'allocataire et selon les configurations familiales



Sources : Fichiers des allocataires Caf et CCMSA au 31 décembre 2010

Champ : Allocataires du rSa activité (activité seul, socle et activité) au 31 décembre 2010, allocataires salariés (hors ETI, non salariés ou régime inconnu)

Bibliographie

Houriez J-M et Olier L, 1997 : « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et statistique*, n°309-310 : 65-94.

Cnaf (2008), « Pauvreté, bas revenus Apport des données Caf », *Dossier d'études* 107 – Août 2008.

Cnaf (2009), *Politiques sociales et familiales* n°98, décembre 2009.

CNIS (mars 2007), rapport du groupe de travail « Niveaux de vie et inégalités sociales » Annexe5