

Mesure des bas revenus : enjeux méthodologiques sur les données des caisses d'Allocations familiales

Brigitte Debras

CNAF – Département de l'animation de la recherche et du réseau des chargés d'études. Responsable du pôle Perspicaf.

Mots-clés : Pauvreté – Bas revenus – caisses d'Allocations familiales.

Avec des informations concernant plus de dix millions d'allocataires, équivalant à une population couverte par les prestations des caisses d'Allocations familiales (CAF) de 29 millions de personnes, les données issues des fichiers de la branche Famille constituent une source d'information privilégiée pour appréhender différentes facettes des conditions de vie de la moitié des Français. Cependant, l'utilisation de ces données à des fins statistiques et d'études posent un certain nombre de difficultés en raison même de leur statut : ces fichiers sont avant tout des fichiers de gestion servant à liquider des prestations. Selon les données utilisées, la fiabilité statistique peut se révéler parfois fragile car très liée à l'utilisation et l'intérêt de la donnée collectée dans le processus de liquidation de la prestation. Enfin, la compréhension et l'interprétation de la donnée ne peuvent être déconnectées d'une connaissance fine des évolutions législatives.

Les données des CAF constituent néanmoins une mine d'informations riches pour analyser et comprendre certains phénomènes notamment en matière de pauvreté et de précarité ; les populations en situation précaire sont très présentes dans les fichiers des CAF. Depuis de nombreuses années, des indicateurs de pauvreté au niveau local ont pu être produits à partir des données des CAF, alors même que peu de sources le permettaient, et certainement pas sur un périmètre d'observation aussi vaste que celui de la population allocataire. Des évolutions récentes en termes de nouvelles prestations et de population éligible, comme la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), parallèlement aux avancées en matière de mise à disposition par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et le système statistique public d'indicateurs

de pauvreté à des niveaux de plus en plus fins (infranational puis infrarégionaux et, à terme, certainement infradépartementaux), doivent amener à préciser, voire repenser, l'apport des données CAF sur ces thèmes.

L'appréhension de la pauvreté au niveau local

Dès les années 1990 et la mise en place du RMI, les données des CAF ont été utilisées par la branche Famille, généralement en partenariat avec d'autres organismes – essentiellement les directions régionales de l'INSEE, et/ou le ministère des Affaires sociales – afin d'appréhender localement les phénomènes de pauvreté et de précarité. Cette caractérisation de la pauvreté à partir des données des CAF s'appuie sur un concept de pauvreté monétaire relative, définie à partir d'un seuil de pauvreté : les personnes ayant des ressources inférieures à ce seuil sont alors considérées comme population pauvre (1). Courant 1997, un groupe de travail réunissant l'INSEE, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), des représentants des CAF, le ministère de l'Équipement et le ministère des Affaires sociales a été mis en place afin, notamment, de faire le point sur les méthodes utilisées, de mettre à plat un ensemble de concepts et de définitions, de préconiser l'adoption d'une méthode, d'un seuil de bas revenus et d'une échelle d'équivalence communs dans les études locales traitant de la pauvreté à partir des données CAF.

Principales préconisations du rapport

« Mesure des bas revenus »

En mai 1998, ce groupe de travail a publié le rapport « Mesure des bas revenus » qui présente les principaux

L'auteure remercie particulièrement François Lauras de la CAF de Saint-Brieuc pour sa relecture attentive et les nombreux échanges fructueux sur le sujet et ses problématiques.

(1) En France, ce seuil était fixé, dans les années 1990, à 50 % du revenu médian ; depuis 2006, conformément aux normes européennes, il est égal à 60 % du revenu médian, détaillé dans la suite de l'article.

concepts et méthodes à mettre en œuvre lors de l'exploitation des fichiers de CAF, et formule trois principales préconisations :

- utiliser un seuil de « bas revenus » défini à partir de l'enquête Budget des familles de 1994-1995 et actualisé annuellement par l'évolution du revenu disponible brut avant impôts par habitant de la comptabilité nationale. Ce seuil de bas revenus est égal à la demi-médiane du revenu des ménages aussi proche que possible de celui des allocataires connus par les CAF (revenu annuel imposable augmenté des prestations sociales). En effet, pour les allocataires, les revenus considérés sont constitués de leurs ressources déclarées auxquelles est ajouté le montant des prestations versées en décembre ;

- adopter, afin de comparer le niveau de vie des familles à composition différentes, une échelle d'équivalence (2) s'appuyant sur celle de l'« OCDE modifiée », utilisée couramment depuis 1996 pour étudier le niveau de vie (le revenu disponible du ménage par unité de consommation). Une unité de consommation est affectée au premier adulte, les autres personnes âgées de 14 ans ou plus comptant pour 0,5 chacune et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. Un correctif a été apporté à cette échelle d'équivalence pour le traitement des données CAF, en ajoutant 0,2 point aux familles monoparentales, quels que soient l'âge et le nombre d'enfants. Il a été introduit car selon les analyses de Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier (3), les coefficients de l'échelle OCDE sous-estiment largement les besoins (dans le domaine du logement essentiellement) des familles monoparentales, population très présente dans les fichiers des CAF. Selon ces auteurs et les membres du groupe « *il est raisonnable de considérer que l'enfant supplémentaire, et en particulier le premier, coûte davantage dans une famille monoparentale que pour un couple* » (Hourriez et Olier, 1997:26). L'échelle retenue pour appréhender la pauvreté à partir des données CAF est donc la suivante :

unité de consommation =

$1+0,5*(Na-1)+0,3*Ne+0,2$ (pour familles monoparentales).

Na : nombre d'adultes et enfants de 14 ans ou plus ;

Ne : nombre d'enfants de moins de 14 ans ;

- exploiter les fichiers des CAF prioritairement à partir du fichier au 31 décembre et sur le champ suivant : allocataires et population couverte par les allocations CAF hors personnes âgées de 65 ans ou

plus, hors allocataires étudiants percevant uniquement une allocation logement et hors allocataires des « régimes « spéciaux » (fonctionnaires par exemple). Les ressources de certains allocataires ne sont pas connues, notamment celles des allocataires ne déclarant pas leurs ressources à la CAF car percevant uniquement des prestations familiales sans condition de ressources. Pour ces allocataires, le revenu par unité de consommation est alors inconnu et généralement considéré comme supérieur au seuil de bas revenus.

Des adaptations et actualisations indispensables

À la suite du rapport précité, dans les années 2000, de nombreuses études ont été conduites par les CAF et leurs partenaires. En août 2001, une étude nationale a été réalisée par un groupe de travail piloté par la CNAF (réseau Perspicaf, 2001), associant des CAF et la direction régionale de l'INSEE-Centre. Les situations de 8 064 000 allocataires, soit une population couverte de 24 150 660 individus avec les enfants et personnes à charge, ont pu être analysées. Un tiers des allocataires (soit 2 707 730) a été qualifié à « bas revenus », c'est-à-dire ayant des ressources inférieures au seuil de bas revenus applicable en 2000 (égal à 621,38 euros par unité de consommation). La population couverte est de 6 148 600 personnes qui dépendent d'un foyer à bas revenus, soit 12,6 % de la population de France métropolitaine (hors personnes âgées et étudiants). Ce taux de personnes à bas revenus est alors légèrement supérieur au taux de pauvreté estimé (de l'ordre de 8 %) par l'INSEE à partir d'enquêtes auprès des ménages, compte tenu notamment de différences liées au seuil (seuil de bas revenus et seuil de pauvreté) et au champ couvert. Ce travail a montré que « *la population allocataire des CAF comporte une proportion tout à fait significative (approximativement le tiers) d'allocataires disposant de bas revenus ; la moitié environ de cette sous-population est constituée d'allocataires ne bénéficiant d'aucun minimum social ; les allocataires à bas revenus se répartissent de manière fort inégale sur l'ensemble du territoire métropolitain ; ils se caractérisent par une très forte dépendance vis-à-vis des prestations servies par les CAF* » (Réseau Perspicaf, 2001:60).

L'étude de 2001 mettait également l'accent sur la nécessité d'actualiser les outils méthodologiques afin d'assurer pertinence et validité aux études à venir.

(2) 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* » (Hourriez et Olier, 1997:66).

(3) « *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* » (Hourriez et Olier, 1997:83).

Des évolutions dans la construction des fichiers statistiques des CAF [par exemple, l'intégration des ressources trimestrielles pour le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API)] ou l'élargissement du champ de la population étudiée ont permis certaines améliorations et une meilleure prise en compte de la population allocataire. Cependant, des changements législatifs (la mise en place de nouvelles prestations, par exemple) et des actualisations de sources statistiques ont fait apparaître la nécessité de revoir les préconisations de 1997 et 1998, afin d'actualiser la méthodologie et les concepts pour les travaux sur la pauvreté à partir des fichiers des CAF. Une remise à plat de ces préconisations, dont la principale passait par des nécessaires refonte et actualisation du seuil de bas revenus, était indispensable. Parmi les principaux éléments de contexte nécessitant une réactualisation des méthodes d'analyse, certains sont totalement liés aux évolutions législatives en matière de prestations sociales comme :

- des ruptures de série induites par l'introduction, en 2004, de nouvelles prestations : la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), la prise en compte de l'allocation de rentrée scolaire, etc. ;
- des ruptures de champ en 2004 et 2005 par l'intégration dans les fichiers des CAF des agents de La Poste puis des fonctionnaires.

En outre, l'environnement statistique et les différentes évolutions en matière de méthodologie et de mise à disposition de sources ou dispositifs spécifiques pour l'appréhension des niveaux de vie ont également été pris en compte pour la définition de nouvelles méthodes et concepts. Les faits les plus marquants étant :

- les travaux et les réflexions du Conseil national de l'information statistique (CNIS) suite à la publication du rapport « Niveaux de vie et inégalités sociales », en décembre 2006. Ces travaux ont notamment acté l'adoption d'un seuil de pauvreté à 60 % de la médiane, en phase avec les normes européennes et internationales, et souligné l'importance de l'enquête Revenus fiscaux (ERF) de l'INSEE comme source de référence française pour les travaux sur la pauvreté ;
- l'enrichissement, suite aux recommandations du CNIS, des sources nationales existantes fournissant des indicateurs de revenus disponibles, niveaux de vie et indicateurs de pauvreté. Des améliorations méthodologiques ont ainsi été apportées à l'ERF : l'intégration des prestations sociales réellement perçues (et non plus estimées par application de barèmes) et la prise en compte plus complète des revenus des produits financiers. ERF est donc remplacée par l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) mise en place à partir des revenus déclarés 2006 ;
- le nouveau dispositif sur les « revenus disponibles localisés » (RDL) qui permet le calcul de revenus disponibles au niveau départemental.

Une indispensable actualisation des concepts et des méthodes : les travaux de 2007-2008

Un groupe de travail réunissant des représentants de la CNAF, des CAF, de la Mutualité sociale agricole (MSA) et de l'INSEE a été mis en place en 2007 pour compléter les travaux du CNIS en ce qui concerne la mesure au niveau local de la pauvreté à partir des données CAF (réseau Perspicaf, 2008). Les travaux du groupe ont permis de faire le point sur les aspects méthodologiques (nouveaux concepts et nouvelles définitions, nouvelles sources disponibles, champ d'observation...) et de présenter les principaux résultats issus de ces nouveaux traitements et analyses. Un certain nombre de limites de la source CAF ont également été identifiées, ce qui a conduit à proposer des pistes de travaux et d'investigations pouvant être envisagés pour fiabiliser les indicateurs issus des fichiers CAF. On reprendra ici trois aspects essentiels de ces travaux : le nouveau seuil de bas revenus, l'estimation des ressources des allocataires et les problèmes de champ et périmètre d'observation.

La refonte du seuil de bas revenus

L'adoption d'un nouveau seuil de bas revenus est la préconisation de base de ces travaux. Ce nouveau seuil de bas revenus fait suite à une refonte nécessaire pour permettre d'aligner le taux de bas revenus sur les données des CAF en lien avec les taux de pauvreté officiels calculés par l'INSEE à partir de l'enquête ERF jusqu'en 2005, puis l'enquête ERFS depuis 2006. Conformément aux normes européennes, comme le seuil de pauvreté, ce seuil est calculé sur la base de 60 % d'un revenu médian par unité de consommation. L'échelle d'équivalence spécifique à la branche Famille est conservée. À la différence du seuil de pauvreté calculé après impôt et avec intégration des revenus du patrimoine, pour être cohérent avec les informations dont disposent les CAF sur les ressources des allocataires, le seuil de bas revenus est un concept de revenu avant impôt et sans prise en compte des revenus patrimoniaux. Ce seuil de bas revenus appliqué sur les fichiers des CAF de l'année N est un seuil calculé sur des revenus correspondants à l'année $N-1$, les prestations versées (hors RMI et API) l'année N sont effectivement calculées à partir des ressources déclarées en $N-1$ (depuis 2009, il s'agit des ressources en $N-2$). En outre, compte tenu d'une mise à disposition en $N+2$ des résultats de l'enquête ERFS, le seuil bas revenus est estimé par l'INSEE à partir de la dernière enquête ERFS disponible ($N-2$), en appliquant l'évolution des prix.

Ainsi, plusieurs effets conjugués (non-prise en compte de l'effet redistributif des impôts, champ réduit des données CAF, échelle d'équivalence

spécifique à la branche Famille, actualisation du seuil de bas revenus par l'indice des prix...) conduisent à mettre à disposition un taux de bas revenus supérieur au taux de pauvreté. Une estimation des écarts entre taux de pauvreté et taux de bas revenus a été réalisée sur les données 2005 par le groupe de travail en appliquant au taux de pauvreté les définitions retenues pour le taux de bas revenus (tableau ci-après). Les travaux du groupe ont été réalisés à partir de l'ERF 2005 alors disponible. Cependant, afin de disposer de données comparables sur des années antérieures, les indicateurs de bas revenus ont été établis selon la nouvelle méthode pour les années 2003 et 2004. En 2008, la mise à disposition par l'INSEE de l'ERFS qui, à la différence de l'ERF, intègre des revenus sociaux contemporains et réels (et non plus imputés par application de barèmes) et des revenus financiers imputés, a engendré une nouvelle rupture de série du seuil de bas revenus, rendant difficilement comparables les données des bas revenus au 31 décembre 2006 et au 31 décembre 2007. Une nouvelle série de seuils de bas revenus établis à partir de l'ERFS 2006 est donc utilisée depuis 2009 pour les fichiers des allocataires au 31 décembre 2008.

Les ressources des allocataires : deux estimations différentes selon les prestations perçues

L'appréhension des ressources des allocataires et, par construction, le calcul du revenu par unité de consommation (RUC), constitue en fait une approximation du revenu réel des personnes. Le calcul avant impôts, la non-prise en compte de certaines ressources non connues des CAF tels les revenus du patrimoine ou de revenus non monétaires, tels les loyers fictifs, etc., peuvent conduire à une sous- ou surestimation des ressources réelles. Un autre biais majeur dans l'estimation des ressources et le calcul du RUC mensuel est celui de la mensualisation du

revenu annuel déclaré, obtenu en divisant par douze ce revenu annuel. Ce biais est avéré, par exemple pour les jeunes qui ont pu entrer sur le marché du travail en cours d'année, mais peut également s'observer dans le cas de situations précaires au regard du marché de l'emploi alternant périodes d'activité et de chômage au cours de l'année. Par ailleurs, cette estimation des ressources n'est pas homogène pour l'ensemble des allocataires :

- pour les allocataires percevant le RMI ou l'API, les ressources prises en compte sont celles connues à partir de la dernière déclaration trimestrielle de l'allocataire, des prestations perçues en décembre de l'année, de la composition du ménage allocataire à la même date. Les revenus, la situation familiale et les prestations sont donc contemporains. En revanche, si le calcul du RUC de ces allocataires se fait bien à partir de données de ressources (revenus et prestations) contemporaines, ce calcul va être comparé à un seuil de bas revenus calculé pour des revenus de l'année précédente (voir *supra* la partie sur la refonte du seuil bas revenus) ;
- pour les autres allocataires, hors RMI et API, les ressources prises en compte sont constituées à partir des prestations de décembre de l'année, de la composition du foyer allocataire à la même date, des revenus soumis à l'impôt sur le revenu de l'année antérieure. L'évaluation des ressources repose donc sur des montants non contemporains : des prestations de l'année N et des revenus déclarés de l'année $N-1$ et le calcul du RUC prend en compte la configuration familiale de l'année N . Pour ces allocataires, ce décalage entre revenus déclarés (correspondant généralement à un revenu d'activité) et prestations perçues est actuellement incontournable si l'étude des phénomènes de pauvreté est réalisé sur une année donnée.

Une solution pour rendre les montants de revenus d'activité et de prestations perçues contemporains pourrait être de travailler sur deux fichiers de deux années consécutives : l'étude des situations de pauvreté au 31 décembre de l'année N devrait se faire en $N+2$ afin de disposer des prestations versées en N (fichier au 31 décembre N) et des revenus de l'année N (fichier au 31 décembre $N+1$). De même, pour le RUC, serait prise en compte la composition familiale connue en fin d'année N . La difficulté de ce type d'approche réside dans le fait que, pour un certain nombre d'allocataires, la « réconciliation » des ressources ne peut se faire : des allocataires peuvent être présents en N et pas en $N+1$ ou inversement et leurs ressources sont donc inconnues. Dans le cadre des travaux du groupe de 2007-2008, un test réalisé sur les fichiers 2006 de dix-huit CAF a montré que, pour près de 1,3 millions d'allocataires (soit 6 % des allocataires), la réconciliation n'est pas possible (cette proportion variant de 4,3 %

Estimation en point de quelques écarts entre taux de pauvreté et taux de bas revenus en 2005

| | |
|--------------------------------------------|---------------|
| Taux de pauvreté | 12,1 |
| Effet redistributif de l'impôt | 2,1 |
| Échelle d'équivalence différente | 0,2 |
| Champ réduit aux moins de 65 ans | 0,5 |
| Retrait des agriculteurs | -1,7 |
| Effet de l'unité observée | 2 |
| Rajout des collectivités | 0,3 |
| Total des différences quantifiées | 3,4 |
| Ajustement par les prix la dernière année | Non quantifié |
| Passage à des prestations réelles | Non quantifié |
| Décalage temporel sur les revenus RMI, API | Non quantifié |
| Unité observée à la date des prestations | Non quantifié |
| Taux de bas revenus | 15,4 |

Source : CNAF – Dossier d'études n° 107, « Pauvreté, bas revenus. Apports des données des CAF » août 2008.

RMI : revenu minimum d'insertion ; API : allocation de parent isolé.

à 7,7 % selon les CAF de l'échantillon). Dans près de 35 % des cas où la réconciliation n'est pas possible, les fichiers portent la trace d'une mutation. Un suivi des allocataires au sein des CAF grâce à l'instauration d'un référentiel unique des bénéficiaires devrait théoriquement permettre de retrouver ces allocataires, mais les faisabilités juridique et technique de l'opération ne sont pas, à ce jour, étudiées. Dans 23 % des cas, la réconciliation n'est pas possible en raison d'une fin de droits. Pour ces cas, seule une imputation à partir d'hypothèses et de modèles est possible. Enfin, dans 39 % des cas, il n'apparaît ni radiation ni mutation dans le fichier. La non-réconciliation n'a pas été expliquée pour le moment. Une approche de cette méthode par modélisation a été réalisée par la CAF de Rouen (Chouqui, 2009).

Les champs et périmètres d'observation

La population de référence des fichiers des CAF reste une population hors personnes âgées (hors personnes âgées de 65 ans ou plus) et hors étudiants.

La nécessité de compléter le champ de la branche Famille par les données du champ agricole

Si les différentes intégrations des régimes spéciaux, tels les ressortissants de La Poste en 2004 et les fonctionnaires en 2005, ont permis d'élargir le champ d'observation de la branche Famille, restent toujours exclus de ces fichiers les allocataires du régime agricole affiliés à la MSA. Afin d'approcher au mieux l'exhaustivité sur la population de bénéficiaires de prestations sociales, il convient de mettre en commun les deux sources CAF et MSA pour appréhender les phénomènes de pauvreté-précarité sur un territoire donné.

Des différences de champ avec les enquêtes ménages ordinaires de l'INSEE

Le champ couvert en terme de population dans les fichiers des CAF n'est pas totalement comparable à celui observé dans les enquêtes ménages INSEE. Dans l'enquête ERFS, l'unité observée est le ménage ordinaire, c'est-à-dire l'ensemble des personnes résidant dans un même logement. La notion de « foyers allocataires des CAF » fait référence au « dossier foyer allocataire » et regroupe l'ensemble des ayants droit liés à une ou plusieurs allocations ; plusieurs foyers allocataires peuvent cohabiter dans un même logement et donc constituer un seul ménage au sens INSEE. C'est le cas, par exemple, lorsque dans un même logement un foyer allocataire est constitué d'un couple percevant des allocations logement et hébergeant leur enfant qui perçoit le RMI constituant ainsi un second foyer allocataire.

Ces différences de champ d'observation ont, bien entendu, des répercussions sur le calcul des revenus, notamment du RUC, des personnes. Par exemple, pour un seuil posé à 845 euros, dans un logement occupé par deux parents et un enfant âgé de plus de 25 ans au RMI, un revenu global de 2 500 euros correspondra à un RUC de 1 250 euros, aucune personne n'étant de ce fait comptabilisée comme étant à bas revenus. En revanche, pour le même seuil, on aura dans ce logement deux foyers allocataires, les deux parents touchant 2 000 euros et le jeune de plus de 25 ans touchant 500 euros. Le foyer allocataire du couple aura un RUC de 1 333 euros, restant au-dessus du seuil, mais le foyer du Rmiste aura un RUC de 500 euros et sera comptabilisé en tant que personne à bas revenus.

Des problèmes de localisation fine de certaines populations : les points d'accumulation

Enfin, en raison même de la définition du foyer allocataire, la référence à un logement n'a rien d'obligatoire, contrairement à celle de ménage ordinaire au sens INSEE. Ainsi, parmi les allocataires, se retrouvent des personnes résidant en collectivité au sens INSEE (centre d'hébergement, foyer de travailleurs, hôpitaux, centre d'accueil pour personnes handicapées, etc.), voire des personnes sans domicile disposant uniquement d'une adresse de domiciliation (fournie généralement par des associations) afin de percevoir leurs prestations. Ces populations qui sont souvent à bas revenus ne sont pas identifiées par l'enquête ERFS. Le champ couvert par l'enquête est celui des individus des ménages dits « ordinaires » résidant en France métropolitaine. Sont donc exclues les personnes vivant en collectivité (maison de retraite, communauté religieuse, cité universitaire, prison, etc.) ainsi que les personnes les plus en difficulté, celles vivant en logement précaire (foyer de travailleurs, etc.) et les personnes sans domicile.

Cependant, si les fichiers des CAF présentent l'avantage de mieux appréhender ces populations qui sont dans des situations précaires, du fait même de leur situation marginale au regard des logements ordinaires, leur localisation peut poser problème voire qualifier « artificiellement » des zones ou territoires de « pauvres ». Cela peut être le cas pour des territoires où sont situées des associations domiciliant des personnes sans domicile ou des services publics comme les centres communaux d'action sociale (CCAS). Ces questions peuvent être cruciales lorsque l'on observe des phénomènes à des niveaux infracommunaux, la représentation de la pauvreté territoriale à des niveaux géographiques fins peut alors s'en trouver inexacte (4). Dans ces cas, il est indispensable d'analyser finement les types de population à bas revenus concernés.

(4) Ce peut être le cas lorsqu'un CCAS ou une association domicilie sur son territoire des populations spécifiques telles que des gens du voyage.

Appréhender les phénomènes de pauvreté : de nouveaux enjeux pour la branche Famille

La généralisation du revenu de solidarité active : impact sur le calcul des ressources

La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) et sa généralisation, dès juin 2009, augmenteront de manière significative le nombre d'allocataires (5). *A priori*, ces allocataires seront plus souvent sous le seuil de bas revenus ou proches de ce seuil. Pour les bénéficiaires du RSA, le calcul de leur prestation se faisant comme pour les allocataires actuels du RMI et de l'API sur la base d'une déclaration trimestrielle, l'estimation des ressources se fait donc à partir des revenus déclarés et des prestations perçues contemporains. Ceci permet de calculer un RUC plus fiable pour un nombre plus important d'allocataires car établi à partir de données contemporaines. En revanche, l'application, pour évaluer un taux de personnes à bas revenus, sur ce RUC d'un seuil de bas revenus établi sur des revenus antérieurs (datés en $N - 1$) pose question. En 2005, les allocataires du RMI et de l'API représentent 36 % de la population à bas revenus (seuil à 60 %). Après la montée en charge du RSA, il est vraisemblable que la population à bas revenus sera majoritairement allocataire du RSA. L'incohérence entre année du seuil et année du calcul du RUC devient donc plus délicate.

Un environnement statistique en évolution : des indicateurs locaux de pauvreté

Comme mentionné en introduction, les fichiers des CAF ont constitué depuis de nombreuses années des bases de données essentielles pour fournir, au niveau local, des indicateurs de pauvreté-précarité. L'enrichissement d'enquêtes statistiques par des données issues de sources administratives et/ou fiscales a permis de mettre à disposition un certain nombre d'indicateurs de niveaux de vie, de pauvreté, à des niveaux infranationaux. C'est le cas avec le nouveau dispositif de l'INSEE sur les « revenus disponibles localisés » (RDL) qui vient compléter ceux existant concernant l'information sur les revenus des ménages (à savoir l'enquête ERFS et le dispositif revenus fiscaux localisés). Le principal apport du dispositif RDL réside dans le fait de disposer pour la première fois de données sur les revenus disponibles (c'est-à-dire y compris les prestations sociales et après déduction des impôts directs, de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale), les niveaux de vie et la pauvreté monétaire au niveau départemental. À moyen terme, l'INSEE envisage la création d'un exhaustif fiscal

et social. À partir de ce dispositif, une connaissance des distributions de revenu et de la pauvreté au niveau local serait donc possible ; la mise à disposition d'indicateurs de niveaux de vie sur des territoires infradépartementaux (communaux, voire infracommunaux) est donc envisagée. Même si, compte tenu des délais de traitement et de disponibilité des différentes sources (enquêtes et fichiers administratifs), la mise à disposition des indicateurs obtenus se fera postérieurement à ceux issus des fichiers des CAF, ils constitueront des informations pertinentes pour appréhender la pauvreté au niveau local. La diffusion d'indicateurs de pauvreté aux mêmes niveaux géographiques mais issus de sources différentes devra être encadrée par une documentation précise.

Mieux comprendre au niveau local les phénomènes et situations de pauvreté

Dans ce contexte d'évolution des sources statistiques sur les revenus des ménages, la contribution de la branche Famille à l'étude du thème général de la pauvreté reste essentielle. Mais l'exploitation des fichiers des CAF pour appréhender des situations, des formes diverses de pauvreté et de précarité des populations allocataires et des phénomènes de pauvreté selon différents territoires, doit être adaptée à ce nouvel environnement. Les travaux de l'Institution sur ces thèmes doivent continuer à fournir des éléments d'informations indispensables, voire des outils d'aide à la décision dans ces domaines. Suite aux études du groupe de travail de 2007-2008, il apparaît essentiel de poursuivre un certain nombre de chantiers, notamment en ce qui concerne le calcul du RUC, les champs et le périmètre d'observation.

Par ailleurs, un des atouts des données des CAF est la possibilité de caractériser des populations allocataires en termes de ressources, de distribution de revenus, de structure familiale. L'analyse et l'exploitation des nombreuses données disponibles dans les fichiers doivent encore permettre d'améliorer la connaissance des situations locales de pauvreté et de précarité. De nombreuses pistes ou questions restent encore à investiguer ou à creuser : comment se répartissent les ressources des allocataires entre revenus d'activité et prestations ? Quel est le poids des prestations et quels types de prestations en fonction des différents niveaux de RUC ? Quelle est la part des prestations petite enfance dans le RUC des familles modestes ou précaires ? Quelles disparités de revenus des allocataires sur un territoire donné, parmi une catégorie d'allocataires ? Quelle est la composition familiale des foyers situés au bas de la distribution ?

(5) Pour mémoire, le RSA concernerait, en 2009, 3,1 millions d'allocataires contre 1,2 million d'allocataires RMI et API actuellement.

Des indicateurs largement diffusés, parfois peu documentés

Dans le cadre de leurs travaux, les membres du groupe bas revenus (*) mis en place en 2007 ont voulu mieux comprendre les utilisations et les interprétations faites par les chargés d'études des CAF des notions de « seuil de bas revenus », « RUC », « taux de pauvreté », etc. Il s'agissait également de mieux comprendre les besoins et les attentes de leurs partenaires. Une enquête a ainsi été réalisée début 2009 auprès de l'ensemble des CAF. Il apparaît clairement que, même si l'ensemble des indicateurs est assez largement diffusé, ceux-ci ne sont pas toujours entièrement analysés et compris et la documentation méthodologique reste insuffisante. Certaines CAF, compte tenu des évolutions récentes (ruptures de séries, de champ, diffusion de taux de pauvreté départementaux grâce au dispositif « Revenus disponibles localisés » de l'INSEE) ne souhaitent plus diffuser en l'état des taux de bas revenus qui ne sont pas toujours interprétés correctement par les partenaires des CAF.

Dans la quasi-totalité des études, le RUC est utilisé par référence au seuil de bas revenus, afin notamment d'observer la population par référence au seuil, en dessous ou non du seuil de bas revenus (taux de personnes vivant dans un foyer à bas revenus...) ou de qualifier des territoires selon l'importance du taux de personnes à bas revenus résidant sur le territoire. Tous les travaux utilisent l'échelle d'équivalence spécifique de la branche Famille (avec ajout d'un coefficient de 0,2 pour les familles monoparentales) et il n'est pas fait de comparaison en calculant un RUC à partir de l'échelle d'équivalence « OCDE modifiée ». L'attribution du coefficient de 0,2 est pourtant loin d'être neutre, puisqu'elle minore de façon non négligeable les ressources des foyers monoparentaux. Un test effectué sur des allocataires en Bretagne a montré que l'effet de cette minoration du RUC est d'au moins 11 % par rapport à une échelle standard (utilisée par l'INSEE) ; dans ce cas, par exemple, l'écart entre le RUC médian des familles monoparentales calculé avec ou non application du coefficient de 0,2 est de plus de 12 %.

(*) Le groupe est composé de représentants de la Caisse nationale des allocations familiales, des caisses d'Allocations familiales, de la Caisse de la mutualité sociale agricole et de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

En terme d'analyse spatiale, la comparaison territoriale doit aider à mettre en lumière, comprendre des situations de pauvreté au sein de territoires présentant des niveaux de vie et des indicateurs de pauvreté équivalents (estimés par l'INSEE) : observe-t-on des phénomènes et des situations de pauvreté et de précarité des populations allocataires de même type ? Certains territoires sont-ils davantage touchés par la pauvreté des familles ou la pauvreté des personnes isolées ? Ces situations de pauvreté sont-elles de même intensité ? Les fichiers des CAF, qui constituent des bases statistiques considérables, devraient également permettre d'analyser et de comprendre des phénomènes en termes d'itinéraires, de persistance ou non dans des situations de précarité monétaire.

En conclusion, la mise à disposition par l'INSEE d'indicateurs locaux de « cadrage » sur les niveaux de vie va reformuler de manière pressante la question de la comparaison entre les taux de pauvreté et les taux de bas revenus, et l'impérieuse nécessité de toujours rappeler les différences de concepts, de source, de champ, d'échelle, etc. (encadré). Les travaux et les réflexions à venir doivent moins porter sur la mise à disposition de taux de population à bas revenus, sur les différences et les comparaisons (de concept et de champ) des taux de bas revenus de la branche Famille et des taux de pauvreté du système statistique public, que sur un approfondissement méthodologique de certaines variables. Ainsi, le calcul du RUC des allocataires doit être fiabilisé, et des études en termes de distribution, de composition du RUC pourraient compléter les études actuelles. Les études sur les populations à bas revenus pourraient être remplacées par des travaux sur les allocataires précaires présents dans le bas de la distribution. Une référence à un RUC médian des allocataires semblerait plus pertinente que celle d'un seuil de bas revenus construit sur une source externe (ERFS) à la branche Famille, et parfois difficile à interpréter au regard des données CAF. Des calculs différenciés de RUC selon que l'on considère l'échelle d'équivalence spécifique à la branche Famille (avec ajout du correctif de 0,2 pour les familles monoparentales) ou l'échelle « OCDE modifiée » permettraient des comparaisons avec d'autres indicateurs. Bien entendu, les données et les indicateurs locaux de niveaux de vie mis à disposition par le système statistique public constituent des données de cadrage essentielles pour les études.

Bibliographie

Chouqui K., 2009, *Mieux estimer la population allocataire à bas revenus de Haute-Normandie. Une proposition méthodologique*, **Politiques sociales et Familiales**, n° 95:83-89.

CNIS, 2006, « Niveaux de vie et inégalités sociales », rapport.

Goutard L. et Pujol J., 2008, « **Les niveaux de vie en 2006** », *INSEE Première*, n° 1203.

Groupe de travail national, INSEE, CAF, ministère de l'Équipement et ministère des Affaires sociales, 1998, « Mesure des bas revenus », rapport final, INSEE.

INSEE, « Enquête revenus fiscaux et sociaux, Enquête revenus fiscaux, revenus disponibles localisés », documents méthodologiques, collection Sources et méthodes INSEE.

Hourriez J.-M. et Olier L., 1997, *Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence*, **Économie et Statistique**, n° 309-310: 65-94.

Réseau Perspicaf, 2008, « Pauvreté, bas revenus, Apport des données des CAF », Dossier d'études, CNAF, n° 107.

Réseau Perspicaf, 2001, « La population allocataire à bas revenus », Dossier d'études, CNAF, n° 23.