

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|---------------|
| AVANT-PROPOS | 3 |
| COMPOSITION DU GROUPE D'ETUDE..... | 6 |
| I - METHODOLOGIE | 7 |
| A - CHAMP ET DATE D'OBSERVATION | 7 |
| <i>Source</i> | <i>7</i> |
| <i>Populations exclues du champ de l'étude.....</i> | <i>8</i> |
| <i>Cas particulier : les couples percevant chacun une allocation d'adulte handicapé</i> | <i>9</i> |
| B - L'INDICATEUR DE MESURE DES BAS REVENUS..... | 9 |
| <i>Mode de calcul du RUC</i> | <i>9</i> |
| <i>Limites du RUC calculé à partir du fichier CAF.....</i> | <i>10</i> |
| C - SEUIL « BAS REVENUS » | 11 |
| D - FIABILITÉ DES DONNÉES UTILISÉES | 11 |
| <i>Variables déterminant le calcul du RUC</i> | <i>12</i> |
| <i>Variables de typologie.....</i> | <i>12</i> |
| E - OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES..... | 12 |
| II - DENOMBREMENT ET OBSERVATIONS GENERALES | 14 |
| A - LES EFFECTIFS CONCERNÉS..... | 14 |
| B - LE NIVEAU DE RESSOURCES..... | 16 |
| <i>Le RUC moyen</i> | <i>16</i> |
| <i>Distribution selon les revenus</i> | <i>16</i> |
| <i>Une concentration des allocataires à proximité du seuil.....</i> | <i>17</i> |
| C - RÉPARTITION SUR LE TERRITOIRE DES POPULATIONS À BAS REVENUS..... | 18 |
| <i>Des disparités géographiques stables</i> | <i>18</i> |
| <i>Des évolutions différentes sur la période 1996-2000</i> | <i>20</i> |
| <i>Bas Revenus et Lieu d'Habitat</i> | <i>21</i> |
| <i>Bas Revenus et Chômage.....</i> | <i>22</i> |
| <i>Trois quarts de la population à bas revenus vivent dans 5% des communes.....</i> | <i>23</i> |
| III - TYPOLOGIE ET CARACTERISTIQUES..... | 25 |
| A - DEUX SOUS-POPULATIONS D'ÉGALE IMPORTANCE | 25 |
| <i>Les « minima sociaux ».....</i> | <i>25</i> |
| <i>Les « autres » allocataires à bas revenus</i> | <i>29</i> |
| B - LES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES ALLOCATAIRES À BAS REVENUS | 32 |
| <i>La composition familiale</i> | <i>32</i> |
| <i>l'âge de l'allocataire</i> | <i>36</i> |
| <i>Les prestations versées</i> | <i>38</i> |
| <i>Le logement.....</i> | <i>39</i> |
| <i>La nationalité.....</i> | <i>41</i> |
| C - L'IMPACT DES PRESTATIONS VERSÉES PAR LES CAF | 42 |
| <i>Valeurs moyennes</i> | <i>43</i> |
| <i>RUC et poids des PF.....</i> | <i>44</i> |
| <i>Contribution au RUC des principales prestations.....</i> | <i>46</i> |
| <i>RUC et dimension de famille.....</i> | <i>47</i> |
| <i>RUC et monoparentalité.....</i> | <i>49</i> |

| | |
|--|----|
| IV - BAS REVENUS ET ACTION SOCIALE..... | 52 |
| A - RUC ET QUOTIENT FAMILIAL : COMPARAISON DES DEUX INDICATEURS | 52 |
| B - RUC, QF ET IDENTIFICATION DES ALLOCATAIRES À “BAS REVENUS” | 55 |
| C - LES ALLOCATAIRES À « BAS REVENUS » SONT-ILS PLUS PARTICULIÈREMENT BÉNÉFICIAIRES DE L’ACTION SOCIALE DES CAF ?..... | 57 |
| CONCLUSION | 60 |
| ANNEXE I..... | 62 |
| ANNEXE II | 64 |
| ANNEXE III | 65 |
| ANNEXE IV | 68 |
| ANNEXE V | 69 |

Les annexes sont délibérément denses. Des tableaux, graphiques et cartes accompagnant et prolongeant le travail se trouvent réunis en fin de document. Les annexes IV et V listent les intitulés de ces pages.

AVANT-PROPOS

Ce dossier d'étude a été réalisé dans le cadre des activités du réseau des chargés d'études (réseau « Perspicaf ») des Caisses d'allocations familiales. Il porte sur les allocataires des CAF en situation dite de bas revenus.

En période de retour de la croissance la question de la pauvreté reste à l'ordre du jour. Ce dossier, informé aux sources des CAF, pour ce qui ressort à la fois des prestations légales et de l'action sociale, montre rigoureusement ce qu'il en est encore de l'ampleur des problèmes.

Un allocataire sur trois se trouve sous le seuil des bas revenus. Environ la moitié de ces allocataires à bas revenus ne bénéficie pas d'un des minima sociaux, ce qui montre toute l'importance de la diversité de la palette des prestations familiales et sociales.

Dossier d'information et d'expertise, ce document se veut également utile pour l'action, dans la mesure où il propose des outils normalisés d'appréciation et de mesure des phénomènes de pauvreté et de précarité.

Un contexte de reprise, sans grand impact sur les plus en difficulté

La conjoncture économique française s'est significativement améliorée au cours de ces dernières années. L'INSEE, dans son ouvrage *France, Portrait Social*, traitant de l'année 1999 et du premier semestre 2000, met en évidence à la fois la baisse « record » du chômage, la progression soutenue du revenu disponible des ménages et le dynamisme de la consommation. Au vu de ces divers clignotants, Nicole Roth, rédactrice en chef de ce document, peut ainsi légitimement écrire que « l'économie française tourne à plein régime ». Toutefois, comme le soulignait de son côté et dès septembre 1999 Martine Aubry, alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, « la croissance retrouvée crée une exigence accrue de réduire les inégalités ... ».

Même en période de reprise économique, les articles, travaux et investigations consacrés à la pauvreté, à la précarité et, de manière générale à l'exclusion sous ses diverses formes, se multiplient. Les constats et analyses suscitent interrogations, débats et parfois controverses :

- Plusieurs acteurs qualifiés du monde social, tel le Secours Catholique, constatent que les sollicitations qu'ils reçoivent demeurent stables, voire augmentent, et en concluent que la fracture sociale ne se réduit guère.
- L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (installé en juin 1999) souligne pour sa part, dans son premier rapport, que les signes d'amélioration restent faibles et inégalement répartis, une fraction importante de la jeunesse continuant par exemple à cumuler les facteurs de précarité.
- Paul Bouchet, Président d'ATD Quart Monde, estime quant à lui que « la misère endémique, celle qui se reproduit de génération en génération, ne reflue que très lentement ».
- Pour la première fois depuis sa création en 1988, le RMI voit le nombre de ses bénéficiaires diminuer sur l'année 2000 ; néanmoins, la reprise de l'emploi ne semble plus mettre « systématiquement à l'abri de la pauvreté matérielle » (Serge Paugam in *Le salarié de la précarité*) et diverses évaluations fixent entre 1,3 (INSEE) et 2,4 millions (Eurostat) le nombre de « travailleurs pauvres » (Pierre Concialdi, *Libération* du 27/11/2000).

C'est dire que l'embellie économique, bien réelle, semble ne bénéficier que de façon marginale, aux catégories sociales les plus en difficulté.

Une expertise des Caisses d'allocations familiales

C'est dans ce contexte que le réseau Perspicaf, constitué des chargés d'études des CAF, a décidé de retenir les allocataires à bas revenus comme l'un des champs d'investigation prioritaires pour l'année 2000.

Les CAF se trouvent particulièrement bien « placées » pour conduire ce type d'observation et de mesure :

- Les techniciens des CAF ont quotidiennement affaire aux publics les plus défavorisés, notamment lors du traitement des dossiers « prestations » mais plus encore à travers l'accueil téléphonique et dans les divers points de contact et d'information des organismes.
- Les services d'action sociale, au travers de leurs travailleurs sociaux et des dispositifs d'aides gérés, mesurent bien quant à eux la persistance d'une réalité associant insuffisance de revenus et précarité sous diverses formes.
- Les chargés d'études, enfin, qui ne se trouvent en règle générale pas directement confrontés aux situations d'exclusion et de précarité, sont néanmoins, à travers l'analyse régulière et approfondie des fichiers de leur CAF, parfaitement en mesure d'appréhender le poids relatif de ces situations et de décrire précisément le profil des populations concernées.

A ce propos, il importe de souligner une nouvelle fois que les bases de données « allocataires » fournissent aux Caisses un matériau d'une richesse incomparable, en particulier pour tout ce qui concerne les ressources des ménages.

On peut d'ailleurs noter qu'au cours de ces dernières années, les CAF ont consacré plusieurs études au thème général de la pauvreté, ne serait-ce que dans le cadre de l'évaluation du RMI ou des réflexions suscitées par la politique de la ville. Ces travaux ont été parfois réalisés au niveau d'une région (Picardie, Centre, Midi-Pyrénées etc.) et pratiquement toujours en concertation avec les directions régionales de l'INSEE, voire avec d'autres partenaires. Ils ont ainsi permis de quantifier l'effectif des allocataires à bas revenus et d'en établir les caractéristiques les plus marquantes.

Une étude complète, à l'échelle nationale, fournissant des outils normalisés

L'étude présentée dans ce rapport se situe dans le prolongement de ces précédentes recherches et a, de ce fait, pu largement bénéficier des expériences acquises :

- *pour passer du plan d'observation local (ville, département ou, au plus, région) à l'échelle de la France entière*

Ce sont bien, en effet, des données relatives à l'ensemble de la branche Famille qui ont été prises en compte et exploitées.

Grâce à l'élargissement du champ d'observation, la démarche a ainsi abouti à des résultats et à des constats susceptibles d'être utilement comparés avec ceux fournis par d'autres intervenants sociaux.

- *pour travailler à l'aide de concepts et d'indicateurs aussi « normalisés » que possible*

La branche Famille, les ministères des Affaires sociales et de l'Équipement et, bien entendu, l'INSEE ont (comme on le verra de manière plus détaillée dans le premier chapitre) élaboré une approche méthodologique du phénomène de la pauvreté (ou plus exactement des « bas revenus »).

Cette démarche a été reprise pour la présente étude, moyennant certaines actualisations indispensables (par exemple du « seuil de pauvreté » retenu), de manière à faire référence à des instruments d'analyse et d'appréciation communs aux partenaires, pour leurs investigations et leurs actions.

Mais elle a également permis d'élaborer un outil directement récupérable et exploitable par les chargés d'études du réseau Perspicaf pour les besoins de leur CAF. Il leur sera ainsi notamment possible de confronter les résultats enregistrés (ne serait-ce que la proportion d'allocataires « à bas revenus » ...) au niveau de leur Caisse avec ceux fournis par l'étude nationale ou avec ceux d'autres CAF, et d'en tirer des enseignements fiables puisqu'issus d'une approche totalement identique.

Au final, il s'agit donc en quelque sorte d'apporter une contribution de la branche Famille à l'étude du thème général de la pauvreté qui, sans conteste, reste au tout premier rang de l'actualité.

Les précisions méthodologiques fournies permettront au lecteur de mieux appréhender les ambitions et les limites exactes de cette recherche, qui ne prétend certes pas traiter de l'ensemble de la problématique abordée mais, du moins, d'en éclairer certains aspects à l'aide des informations que les Caisses d'allocations familiales détiennent dans leur fichier (et sont d'ailleurs, pour la plupart, les seules à posséder ...).

Cette étude ambitionne également de montrer, d'une manière aussi objective que possible, qu'aujourd'hui les CAF se situent réellement en première ligne (avec d'autres intervenants bien évidemment) dans le processus de lutte contre l'exclusion et que ce combat, qui s'est progressivement ajouté aux missions plus traditionnelles, mobilise une part croissante de leurs moyens et de leur énergie.

François Bihler
Directeur-adjoint de la CAF de Mâcon
Responsable du groupe « Perspicaf » sur les bas revenus



COMPOSITION DU GROUPE D'ETUDE

| | |
|-------------------------|-----------------------|
| François Bihler | CAF Mâcon |
| Franck Ferrante | CAF Creil |
| François Lauras | CAF Saint-Brieuc |
| Thomas Le Jeannic | CNAF DRPS |
| Philippe Lemaire | CAF Roubaix/Tourcoing |
| Françoise Mathieu | CNAF DRPS |
| Jacques Moreau | INSEE DR Centre |
| Marie-Christine Névoret | CAF Mâcon |
| Anne-Catherine Rastier | CNAF DPF |
| Jean-Luc Roger | CAF Blois |

Ont également participé aux travaux du groupe :

| | |
|----------------------|---------------------|
| Eric Ambiaud | INSEE DR Centre |
| Anne-Marie Buisson | CAF Béziers |
| Elisabeth Chenu | CAF Saint-Quentin |
| Pierre Debreu | CNAF DRPS |
| Bernard Pelamourgues | CNAF DAS |
| Armelle Quiroga | CTRAD Ile de France |

I - METHODOLOGIE

Remarque préalable

Au cours du premier trimestre 1997, un groupe de travail conjoint a été constitué associant l'INSEE (Département de l'action régionale, Direction des statistiques démographiques et sociales, des Directions régionales), la Caisse nationale des allocations familiales (Direction de la recherche, des prévisions et des statistiques), des représentants de CAF, le ministère de l'Équipement (SES) et le ministère des Affaires sociales (SESI) avec un triple objectif ¹:

- ❶ Faire le point sur les méthodes utilisées dans les études portant sur la précarité/pauvreté,
- ❷ Eclaircir un certain nombre de concepts et de définitions utiles,
- ❸ Etablir une méthodologie, un seuil et une échelle d'équivalence **communs** qui puissent être préconisés dans l'exploitation des fichiers CAF.

Cette démarche voulait notamment remédier au constat que les différentes recherches, déjà consacrées à l'époque à la pauvreté et à la précarité, faisaient référence à des seuils et à des échelles d'équivalence extrêmement variables, rendant difficiles toute tentative de rapprochement ou de comparaison.

Les experts ainsi réunis ont donc effectué un travail tout à fait considérable partant d'une remise à plat exhaustive des concepts et des outils de mesure des « bas revenus » pour aboutir à un ensemble de propositions concrètes et, au final, fournir une méthode d'approche monétaire de cette problématique tout à fait précise et complète ².

Il eût été pour le moins dommageable et inopportun de ne pas faire fructifier un tel investissement et c'est pourquoi la présente étude s'est délibérément inscrite dans le cadre méthodologique ainsi prédéfini (d'autant que certains des participants avaient eux-mêmes été associés, deux ans auparavant, à la réflexion du groupe INSEE/branche Famille/Ministères).

Le groupe de travail a toutefois procédé à quelques actualisations et ajustements mineurs des préconisations du rapport « Mesure des Bas Revenus » ³.

A - Champ et date d'observation

Source

Les données utilisées dans l'étude sont extraites du Fichier Réduit Exhaustif des CAF (FRECAF⁴).

Ce fichier, dédié aux études statistiques, est régulièrement constitué à partir des bases de production des CAF (CRISTAL). Il comprend, pour **chaque** allocataire géré (d'où « exhaustif ») un **résumé** (d'où « réduit ») de la masse d'informations nécessaires au calcul mensuel des droits aux prestations servies par les CAF.

Les fichiers constitués localement sont centralisés au plan national après anonymisation.

Le FRECAF a été, à l'origine, principalement conçu et utilisé pour l'élaboration des statistiques internes à la branche Famille. Il sert également, et de plus en plus, aux CAF pour des besoins relatifs à leur propre gestion et comme outil d'aide à la décision (par exemple, en matière d'action sociale).

De nombreuses conventions bilatérales d'échanges de données prévoient la transmission de ce fichier (anonymisé et parfois « îloté ») aux directions régionales de l'INSEE qui l'exploitent pour leur propre programme d'études. Le FRECAF est aussi souvent utilisé par les CAF dans le cadre de partenariats locaux (Observatoires sociaux, diagnostics partagés, etc).

¹ Les conclusions du groupe ont fait l'objet d'un rapport final intitulé « Mesure des Bas Revenus » INSEE-CNAF – Mai 1998.

² Sur les différents indicateurs statistiques de pauvreté, on pourra se référer à l'article de Daniel VERGER, « La multiplicité des approches de la pauvreté », Informations sociales n° 86.

³ Calcul plus fin des revenus des minima sociaux, prise en compte des enfants les plus âgés dans le RUC, etc.

⁴ Cf annexe 1, description du FRECAF. A compter de décembre 2000, ce fichier a pris la dénomination FILEASC (Fichier des prestations légales et de l'action sociale des CAF).

Pour la présente étude, c'est le FRECAF « semestriel national » élaboré avec une date d'observation au **30 juin 2000** qui a été effectivement utilisé. Il s'agissait en effet du FRECAF disponible le plus récent au moment des travaux.

Populations exclues du champ de l'étude

Le champ initialement pris en compte inclut près de 10 millions d'allocataires soit une population couverte (avec les conjoints et enfants éventuels) de plus de 26 millions d'individus. Dans le document, ce champ est appelé « **ensemble CAF** ».

Certaines catégories d'allocataires ont été volontairement exclues de l'analyse. Il s'agit en particulier de sous-populations pour lesquelles la reconstitution du revenu disponible, à partir des fichiers des CAF (ressources propres + prestations perçues), est impossible ou entachée d'une incertitude importante.

⇒ les allocataires des DOM

La réglementation des prestations versées par les CAF dans les DOM est sensiblement différente de celle appliquée en métropole. Par ailleurs, les niveaux de revenus et leur distribution sont trop divergents de ceux de la métropole pour autoriser l'utilisation d'un seuil commun⁵. Une étude sur les bas revenus dans les DOM ne peut être réalisée qu'en modifiant sensiblement le programme de traitement des données CAF et en utilisant des seuils de revenus différents.

⇒ les étudiants

Les étudiants ne touchant qu'une prestation logement (allocation logement sociale ou aide personnalisée au logement) sont nombreux dans les fichiers des CAF. Ils apparaissent très souvent avec des revenus nuls. Il serait abusif de considérer systématiquement cette absence de revenus comme reflétant la réalité. Un bon nombre bénéficie, selon toute vraisemblance, d'une aide financière et en nature significative et régulière de la part de leurs parents.

Bien entendu, cela ne signifie nullement que les étudiants ne sont pas, eux aussi, atteints par le problème de la pauvreté mais leur situation exacte ne peut être correctement appréhendée au travers des informations détenues par les CAF.

Par ailleurs, le rapport 2000 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale s'intéresse particulièrement à la population jeune. Il conclut que le taux de pauvreté des jeunes ménages (de 19 à 29 ans) n'est pas plus élevé que celui des autres ménages mais que cette pauvreté est particulièrement mal appréhendée par les indicateurs monétaires⁶.

⇒ les personnes âgées de 65 ans ou plus

Elles sont plutôt sous-représentées dans les fichiers des CAF et certains éléments importants de leurs revenus (exemple : le minimum vieillesse non imposable) n'y sont pas renseignés. Les personnes âgées présentes dans les fichiers CAF ont certainement dans leur très grande majorité des revenus modestes sans qu'il soit possible d'affirmer qu'elles se situent massivement sous le seuil de bas revenus⁷.

⇒ les « régimes spéciaux »

Certaines prestations (aide personnalisée au logement, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, etc) ne sont versées que par les CAF et les caisses de Mutualité sociale agricole.

⁵ Sur les revenus dans les DOM et la comparaison avec la métropole, se référer à l'article « Niveau de vie dans les DOM en métropole », Gérard FORGEAT, Jacques LAVERTU, Christian LOISY, INSEE Première n° 605 septembre 1998.

⁶ Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale, Rapport 2000, La Documentation Française, p. 75 à 77.

⁷ Sur le montant du minimum vieillesse, cf annexe II : tableau des minima sociaux.

Ces caisses versent donc ces aides à des foyers qui ne relèvent pas du régime général (les fonctionnaires par exemple) et qui perçoivent d'autres prestations (comme, toujours à titre d'exemple, les allocations familiales stricto sensu) d'un autre organisme débiteur.

Dans ce cas de figure, il n'est pas possible de déterminer à partir des fichiers CAF le revenu réellement disponible de l'allocataire avec une fiabilité suffisante puisque certains éléments ne sont pas connus. Par ailleurs, dans certains cas, ces allocataires peuvent percevoir des prestations de plusieurs CAF, d'où un risque de double compte.

Une vérification par sondage sur les allocataires relevant des régimes spéciaux semble indiquer que leur appartenance à la catégorie « bas revenus » est marginale.

Cas particulier : les couples percevant chacun une allocation d'adulte handicapé⁸

Pour des raisons de gestion, ces couples figurent dans le FRECAF comme deux allocataires différents (à l'inverse d'un couple percevant le RMI). Le programme de calcul reconstitue les revenus disponibles de ces couples et élimine les enregistrements en double compte.

La population restante après ces exclusions et corrections a été dénommée « population de référence ».

B - L'indicateur de mesure des bas revenus

C'est, à l'évidence, un paramètre essentiel pour ce type de recherche.

Conformément aux préconisations du groupe d'experts mentionné ci-dessus, c'est le Revenu par Unité de Consommation ou « RUC » qui a été retenu.

Mode de calcul du RUC

Ce ratio est calculé comme suit :

⇒ **le numérateur** (= *revenu mensuel disponible avant impôts*) est égal à la somme des revenus annuels bruts déclarés par l'allocataire à la CAF, divisés par 12, et du total des prestations perçues au titre du mois d'observation⁹.

⇒ **le dénominateur** (= *nombre d'unités de consommation*) est établi par référence à une variante de l'échelle d'équivalence "EUROSTAT".

En pratique, il est calculé par application des coefficients de pondération suivants :

- 1 pour le premier adulte
- + 0,5 par adulte ou enfant de 14 ans ou plus
- + 0,3 par enfant de moins de 14 ans
- + 0,2 pour une famille monoparentale¹⁰.

⁸ modalité 99 de la variable « CATBEN ».

⁹ soit, à partir du FRECAF, le formule de calcul suivante :
$$\frac{\text{MTREVBRU}}{12} + \text{MTPFVERS}$$

¹⁰ C'est l'introduction du correctif "famille monoparentale" qui distingue l'échelle « RUC » utilisée de l'échelle « EUROSTAT » simple.

Il va sans dire que l'adoption de cette échelle d'équivalence a, en 1997/1998, donné lieu à de nombreux débats préalables et chacun reste bien évidemment libre de lui préférer d'autres formules plus ou moins différentes (échelle d'Oxford par exemple).

Pour sa part, le groupe chargé de la présente étude a considéré que des raffinements et sophistications supplémentaires ne s'imposaient guère et risquaient, au contraire, d'amoindrir l'un de ses intérêts principaux qui réside précisément dans le choix d'une référence commune à plusieurs partenaires.

Limites du RUC calculé à partir du fichier CAF

⇒ décalage entre revenus d'activité et prestations

Les données constitutives du numérateur sont celle inscrites au FRECAF et, en conséquence, compte tenu de la date d'observation retenue, ce sont les prestations de juin 2000 et les revenus de l'année 1998 qui ont été pris en considération.

⇒ prestations prises en compte

Les prestations comptabilisées dans le numérateur sont uniquement celles qui sont versées mensuellement. Ne sont donc pas prises en compte diverses aides (allocation de rentrée scolaire, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, aide pour la garde d'enfant à domicile, prime de déménagement¹¹...).

⇒ revenus rétablis

Le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé sont recalculés chaque trimestre à partir des déclarations des allocataires. Le FRECAF ne retenant pas les données des déclarations trimestrielles, la variable¹² « revenu » de ces allocataires est peu représentative (dans le fichier utilisé, il s'agissait des revenus 1998).

Ces deux prestations étant différentielles (elles garantissent un niveau de revenu déterminé selon la composition de la famille), on a choisi d'estimer le revenu disponible à partir du montant légal garanti diminué (éventuellement) du forfait logement et augmenté (toujours éventuellement) de l'aide au logement effectivement perçue. Pour la grande majorité des allocataires, ce calcul théorique donne un revenu disponible évalué au plus juste. Seul le cas des mesures d'intéressement¹³ n'est pas pris en compte car cela n'était techniquement pas possible.

⇒ revenus non déterminés

Le RUC ne peut être calculé (sauf dans le cas particulier des minima sociaux précisé ci-dessus) lorsque l'allocataire n'a pas transmis à la CAF sa déclaration annuelle de revenus.

Cette restriction n'introduit pas de biais majeur dans la quantification des bas revenus : la grande majorité des allocataires qui ne déclarent pas leurs revenus savent qu'ils ne peuvent prétendre à une aide servie sous critère de ressources.

Compte tenu des barèmes, ces allocataires ne font a priori pas partie de la catégorie « allocataires à bas revenus ».

¹¹ Cf annexe III : montant des principales prestations versées par les CAF.

¹² Variable MTREVBURU.

¹³ Pour les deux prestations RMI et API, un « intéressement » est appliqué aux revenus d'activité : une part de ce revenu n'est pas prise en compte dans le calcul différentiel de la prestation.

⇒ **revenus pris en compte**

Ne sont pas pris en compte les revenus non monétaires. Par exemple, le fait d'être propriétaire de son logement ou logé gratuitement allège le budget familial d'une charge de loyer ou de remboursement ; certaines études préconisent dans ce cas de majorer le revenu disponible du montant d'un loyer fictif.

Dans le cadre de cette étude, l'introduction d'un tel correctif était impossible.

⇒ **conversion revenus annuels - revenus mensuels**

Par convention, les revenus déclarés à la CAF sont ceux de l'année civile. Ils sont divisés par douze dans le calcul du RUC pour être ramenés à un revenu mensuel. De ce fait, des RUC peuvent être minorés comme dans l'exemple suivant : un allocataire reprenant un emploi le 1er septembre 1998 aura déclaré un revenu égal à son salaire mensuel multiplié par quatre mais dans le calcul du RUC son revenu mensuel sera évalué à un douzième du revenu déclaré, soit un revenu mensuel égal à un tiers de son revenu réel.

C - Seuil « bas revenus »

L'identification de la population allocataire « à bas revenus » suppose que l'on dispose d'un seuil.

Le seuil retenu est celui défini par le document de mai 1998 : il est égal à la demi-médiane¹⁴ des revenus disponibles avant impôts. Ce seuil est calculé par l'INSEE à partir des données de l'enquête « Budget des Familles » réalisée tous les cinq ans. Il est actualisé annuellement à partir des données de la comptabilité nationale.

Le seuil de bas revenus applicable à l'étude est de **4 076 francs (soit 621,38 euros) par unité de consommation**.

Là encore, il n'a pas été jugé réellement opportun de remettre fondamentalement en cause ce choix, d'autant qu'il s'avérait parfaitement possible (cf ci-après) de recenser les allocataires situés aux alentours de la demi-médiane pour mettre en évidence d'éventuels « effets de seuil ».

D - Fiabilité des données utilisées

Les fichiers des CAF ont pour fonction première la gestion de prestations pour lesquelles l'ouverture de droit est souvent liée à des barèmes combinant niveau de ressources et composition de la famille.

Les informations concernant les allocataires proviennent d'un système déclaratif (par exemple concernant les revenus) parfois complété par la nécessaire production de pièces justificatives (certificat de scolarité, bail locatif, jugement de divorce, etc.). Ces informations font l'objet de contrôles par recoupement ou vérifications de situation. Les contrôles sont d'autant plus importants que les droits ouverts sont nombreux ou élevés à la fois pour limiter les risques de fraudes et d'erreurs, mais aussi pour vérifier que les allocataires les plus fragiles bénéficient de l'ensemble de leurs droits sociaux¹⁵.

En revanche, dès lors qu'une information ne s'avère pas utile au calcul des droits, elle est soit tout à fait inconnue de la Caisse, soit affectée d'une marge d'incertitude très importante. Les variables présentes dans le FRECAF mais jugées insuffisamment fiables ont été écartées de l'étude.

Il serait excessif d'affirmer que les contrôles garantissent une exactitude totale et parfaite mais il est cependant permis de penser que les données des CAF possèdent une fiabilité au moins équivalente à

¹⁴ La médiane est la valeur permettant de distinguer les 50% des plus riches des 50% des plus pauvres dans l'ensemble de la population.

¹⁵ Sur certaines prestations, les campagnes de contrôle génèrent souvent des montants comparables en indus (trop-perçus) qu'en rappel (droits non utilisés par des allocataires).

celles provenant d'autres sources statistiques, surtout pour ce qui concerne la population allocataire « à bas revenus » qui fait l'objet d'une attention privilégiée de la part des Caisses.

Variables déterminant le calcul du RUC

⇒ prestations perçues

La variable prestation est évidemment d'une fiabilité presque parfaite même si l'on ne peut exclure l'existence sur 10 millions de comptes de certaines erreurs marginales.

⇒ autres revenus

La variable revenu est recueillie dans le cadre d'un système déclaratif qui fait toutefois l'objet de contrôles importants notamment pour la population étudiée.

⇒ composition de la famille

La dimension de la famille (= nombre de personnes à charge) et la situation matrimoniale déterminent le dénominateur du RUC. Cette donnée, essentielle pour l'ouverture et le maintien des droits de l'allocataire, fait elle aussi l'objet de contrôles importants.

En revanche, compte tenu de la législation des prestations familiales, les jeunes adultes et les ascendants présents au foyer peuvent ne pas être connus de la CAF. De ce fait, un certain nombre de RUC sont surestimés (nombre d'unités de consommation inférieur à la réalité).

Variables de typologie

D'autres paramètres ont été utilisés pour, notamment, établir le profil et les caractéristiques des allocataires à bas revenus ; il s'agit, par exemple de l'âge de l'allocataire, de sa nationalité, du taux d'effort consacré à son logement... Toutes ces données, sans exception, proviennent du FRECAF.

Les données relatives au logement (montant du loyer, statut d'occupation) ont une réelle fiabilité compte tenu des modalités de contrôle.

Les données relatives à l'âge sont moins fiables lorsqu'elles n'ont pas d'influence sur les droits.

Il aurait été opportun dans cette étude de s'intéresser à des paramètres tels que la catégorie socioprofessionnelle ou le niveau d'instruction mais ces données sont inconnues des CAF.

E - Observations complémentaires

La description des options méthodologiques retenues donne une idée assez exacte, à la fois des ambitions et des limites d'une telle étude.

Le champ d'investigation s'avère très important puisque, dans sa globalité, il représente pratiquement la moitié de la population française métropolitaine. Pour autant, on ne saurait oublier que certaines catégories ne sont pas, ou mal, « couvertes » par les fichiers des CAF : les jeunes, les personnes âgées, le monde agricole... Les ménages sans enfant ou à enfant unique ne sont connus des CAF que si leurs ressources sont très faibles et ouvrent des droits à prestation de type minima sociaux ou si la combinaison de ressources modestes et du mode de logement ouvre des droits à prestation logement.

La richesse de l'information détenue par les CAF permet de traiter de manière a priori satisfaisante l'aspect « revenus » vu sous l'angle des revenus les plus faibles. Toutefois, si la faiblesse des revenus constitue, à n'en pas douter, un facteur et un risque important de pauvreté et de précarité, ce n'est pas

non plus le seul !... On pourrait citer bien d'autres paramètres d'importance sinon égale, du moins tout à fait non négligeable, tels que l'état de santé, l'existence d'un soutien familial, la localisation géographique (à niveau de ressources identique, on ne vit pas de la même façon en région parisienne et dans une zone rurale), etc.

Mais ces divers domaines n'entrent pas dans le champ de compétence des CAF et ne pouvaient donc être abordés de manière pertinente.

En bref, cette étude s'efforce d'apporter un éclairage sur un aspect précis et clairement identifié « les allocataires à bas revenus » de la problématique de la pauvreté/précarité, tout en laissant d'incontestables zones d'ombre que d'autres acteurs sont davantage en mesure d'explorer.



II - DENOMBREMENT ET OBSERVATIONS GENERALES

Ce chapitre, ainsi que les deux suivants, propose un certain nombre de tableaux et de graphiques **synthétiques** jugés particulièrement significatifs.

Toutefois, les éléments statistiques **détaillés** utilisés pour produire les résultats et constats de cette étude figurent, de manière exhaustive, à l'annexe IV. Il est donc possible de s'y référer pour toute recherche de précisions ou d'informations complémentaires.

A - Les effectifs concernés

Appliquée à l'ensemble des CAF métropolitaines, la démarche méthodologique précédemment décrite a, dans un premier temps, déterminé un champ d'observation global de **9 760 739** allocataires.

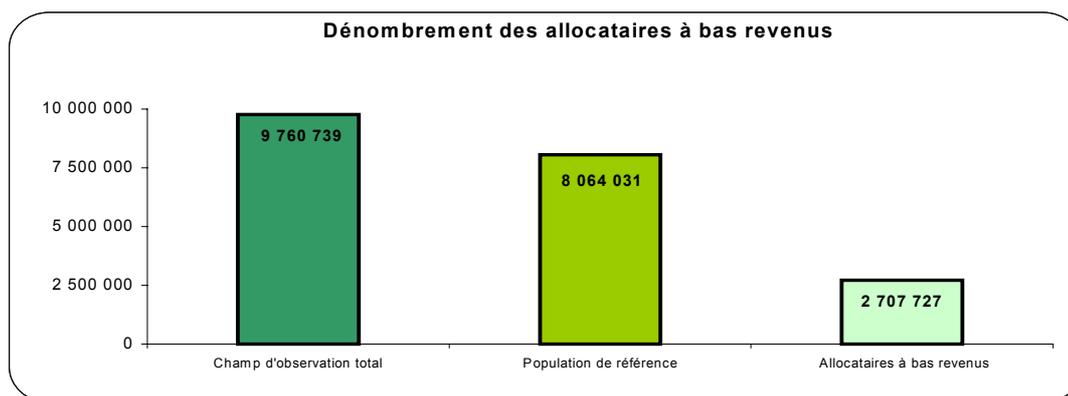
Puis, les divers choix explicités ci-dessus (concernant les personnes âgées, les étudiants, les autres régimes...) ont conduit à exclure un peu plus d'un individu sur 6 (17,4 %) de cet ensemble initial pour aboutir à **une population de référence** finale comprenant **8 064 031** allocataires.

Si l'on prend en compte le conjoint ainsi que les enfants - ou personnes - à charge (éventuels) de chacun de ces allocataires, **la population couverte** s'établit, quant à elle, à 24 150 660 individus.

Enfin, en adaptant (à quelques nuances près) les critères de définition de la population de référence de l'étude aux chiffres issus (pour la métropole) du dernier recensement, on aboutit à un effectif national équivalent de 48 768 786 personnes.

C'est dire que la population de référence décrit environ la moitié de la France métropolitaine et ces premiers éléments chiffrés montrent bien l'ampleur du champ d'investigation pris en considération dans cette étude.

L'introduction du seuil de 4 076 francs a ensuite permis de sélectionner **2 707 727 allocataires « à bas revenus »** (= avec RUC inférieur au seuil), soit environ **le tiers (33,6 %) de la population de référence**.



Si l'on raisonne en terme de « population couverte », l'effectif de ce même sous-ensemble atteint **6 148 634 personnes** : il peut être alors rapproché de son équivalent national » tel que défini ci-dessus (48 768 786) :

- on en déduit ainsi que 12,6% de la population de la France métropolitaine se situe, en fonction des critères retenus pour cette étude, en-dessous du seuil de bas revenus.

Ce résultat s'avère proche du taux (13,1 %) mis en évidence en 1997 (avec décembre 1996 comme date d'observation) par le groupe de travail INSEE/CNAF/Ministères (cf. chapitre Méthodologie). Il mérite néanmoins de plus amples commentaires et doit être rapproché des conclusions d'autres recherches.

L'INSEE estimait en 1996 le taux de pauvreté à **8% de l'ensemble des ménages**, la population de référence prise en compte étant cependant composée des salariés et chômeurs mais aussi (et à la différence de la présente étude) des retraités.

Les salariés et chômeurs « pauvres » dépendent de plus en plus des prestations sociales qui représentent en 1996 un peu plus de 40% de leurs revenus contre 30% environ en 1990 et moins de 20% avant 1984.

Les aides au logement ont pris une importance croissante et représentent en 1996 près de la moitié de ces prestations.

Le RMI en constitue le quart, les prestations familiales le quart restant (extraits de France, portrait social 2000/2001 pages 57 et 58).

Dans le même ordre d'idée, un article de la revue « Economie et statistiques » n° 335 de mai 2000 portant sur les « travailleurs pauvres » en France estime ces derniers à 1 300 000 en 1996, soit **6%** de la population qui est active durant la majeure partie de l'année 1996.

Il précise également que la faiblesse des revenus d'activité des « travailleurs pauvres » est compensée par des revenus sociaux qui représentent en moyenne 37% du revenu disponible par unité de consommation de leur ménage d'appartenance.

La synthèse de ces comparaisons peut éventuellement être trouvée dans le Rapport 2000 de l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale (page 23) qui indique :

"même avec une définition identique, les taux de pauvreté correspondant à 50 % du niveau médian ne sont pas les mêmes selon les enquêtes qui servent de base à leur calcul. Ainsi, les taux de pauvreté calculés par l'enquête « Revenus fiscaux » sont inférieurs de deux points environ à ceux calculés au moyen d'enquêtes directes auprès des ménages. Ceux-ci sont de l'ordre de 10% à 11% des ménages en règle générale".

Au final, la proportion de « bas revenus » estimée dans cette étude paraît pour le moins **cohérente** avec les résultats de ces autres investigations :

- Il est, certes, plus que probable que la prise en compte de revenus **supposés** annuels ainsi que le décalage dans l'observation de ces mêmes ressources (cf. précisions données au chapitre Méthodologie) contribuent à minorer le RUC de certains allocataires,
- Mais, en contrepartie, il est tout aussi évident que les populations non observées (personnes âgées, jeunes, monde agricole...) comprennent elles aussi une part de ménages « à bas revenus ».

C'est dire qu'un taux de 12% semble constituer, sinon une mesure définitive et incontestable, du moins **un ordre de grandeur tout à fait vraisemblable** de la pauvreté en France.

B - Le niveau de ressources

Le RUC moyen

| | RUC moyen | |
|--|-----------|-----------------------|
| | en francs | en % du revenu médian |
| Population de référence | 5 918 | 72,6% |
| Seuil « bas revenus » | 4 076 | 50,0% |
| Population allocataire « à bas revenus » | 2 971 | 36,4% |

Comme le montre le tableau ci-dessus, le RUC moyen, apprécié sur la population de référence, s'établit à **5 918 francs**, ce qui le situe à un peu moins des trois quarts (72,6%) du revenu médian.

Il importe donc de noter d'emblée que la population allocataire de référence est, en moyenne, plus pauvre que l'ensemble de la population française.

Ce constat n'a absolument rien de surprenant puisque, par définition même, les ménages à revenus élevés ne sont pas, sauf s'ils comptent au moins 2 enfants à charge, allocataires.

Le RUC moyen des allocataires à bas revenus n'excède pas, quant à lui, **2 971 francs**. Il est donc presque exactement égal à **la moitié du RUC moyen** de la population de référence et, par conséquent, à environ **36% du revenu médian**.

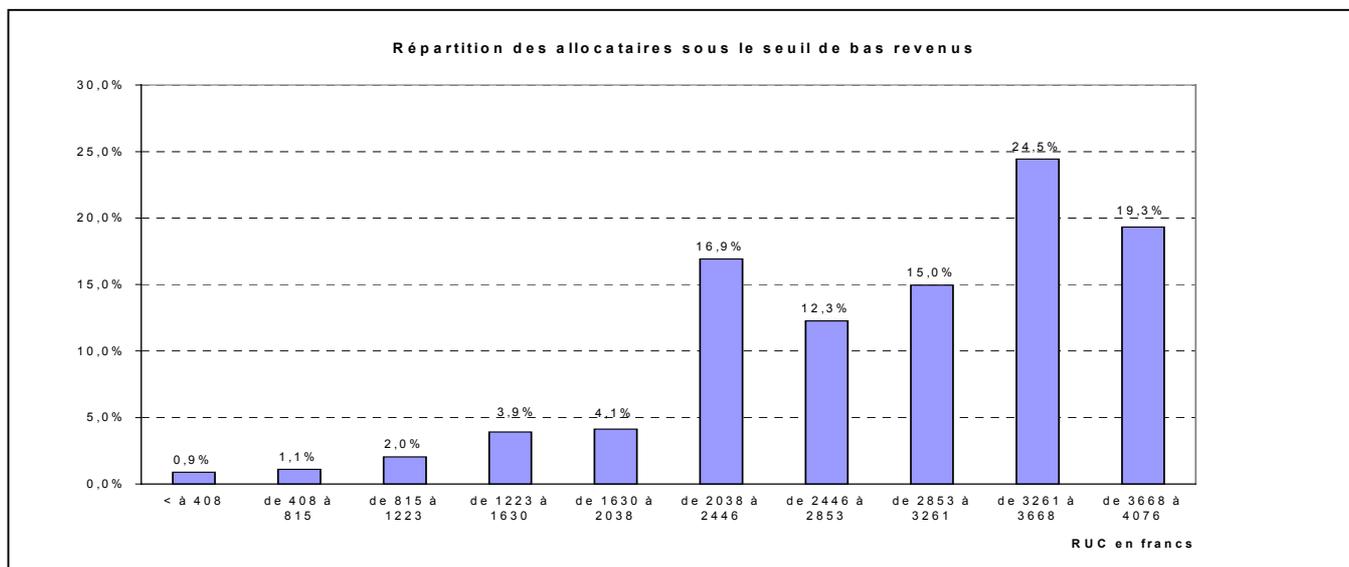
Ce dernier résultat illustre bien l'extrême faiblesse des ressources de cette population.

D'un point de vue strictement statistique, on peut ajouter que les allocataires à bas revenus « tirent la moyenne globale de la population de référence à la baisse » et la positionne assez nettement en-dessous, en terme d'aisance financière, de la population française en général.

Distribution selon les revenus

⇒ *Remarque préalable*

Le graphique ci-dessous fournit la répartition des allocataires dont le RUC n'atteint pas le seuil de 4 076 francs, sachant que les tranches utilisées ont été calculées en référence au revenu médian (0 à 5%, 5 à 10%, etc.).



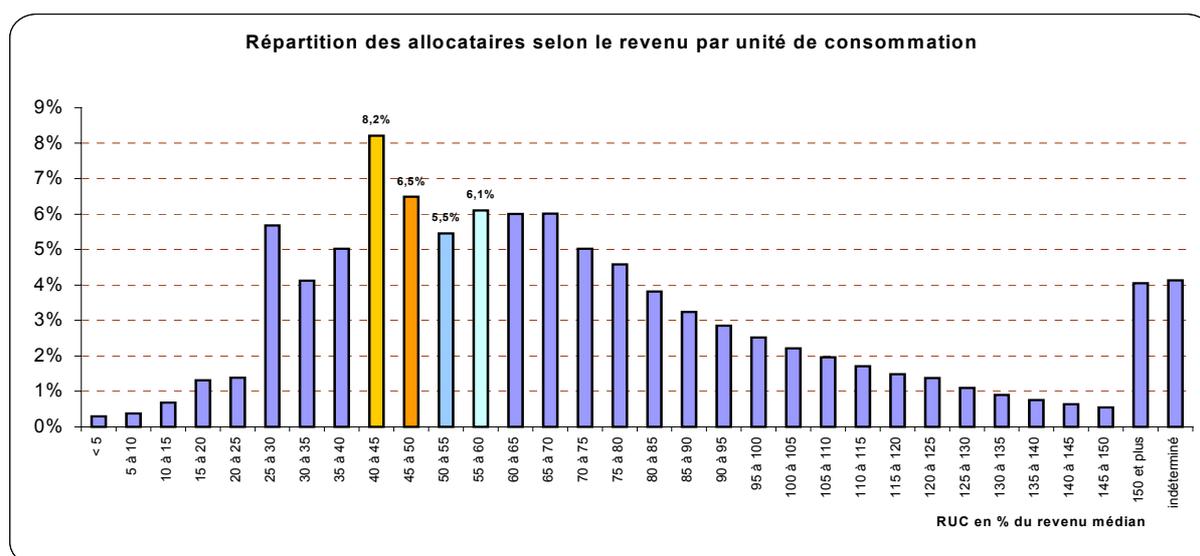
Il convient, en premier lieu, de remarquer que 12% environ des allocataires à bas revenus disposent, théoriquement, d'un RUC inférieur à 2 038 francs (c'est-à-dire à 25% du revenu médian).

Un tel constat peut paraître surprenant puisque ces ménages se situeraient en-dessous du montant minimum normalement garanti par le RMI pour une personne seule !...

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées afin d'expliquer cette apparente anomalie :

- Il peut, le cas échéant, s'agir de personnes n'ayant pas fait valoir leurs droits aux divers minima sociaux et notamment au RMI ou qui, peut-être, **ne bénéficient plus** de ces aides (pour non respect du contrat d'insertion ?...).
- Il est néanmoins plus probable que l'attribution d'un RUC extrêmement bas résulte des biais susceptibles d'affecter l'observation des ressources :
 - la faiblesse, voire l'absence des ressources 1998, ne signifie nullement que la situation de l'allocataire est demeurée identique en juin 2000,
 - en outre, dans le cas d'un début d'activité, ces mêmes revenus ont pu être perçus durant une période inférieure à une année pleine.

Une concentration des allocataires à proximité du seuil



L'observation des populations proches du seuil de 4 076 francs aboutit aux constats suivants :

- Le RUC de plus du quart des allocataires se situe dans la fourchette comprise entre 40 et 60% du revenu médian (soit de 3 261 francs à 4 891 francs).
- Si l'on restreint l'analyse à l'intervalle 45,0% – 55,0%, on y dénombre encore 12,0% de la population de référence.

C'est dire qu'il existe, du fait de cette concentration, une réelle et forte sensibilité au seuil :

- Ainsi, avec une augmentation du seuil qui le porterait à un niveau égal à 55% de la médiane, la proportion d'allocataires à bas revenus passerait de 33,6% à 39,0%.

- A l'inverse, une baisse « symétrique » du seuil l'amenant à 45,0% de la médiane ferait chuter le taux à 27,0%.

Pour illustrer ce propos, on peut estimer de manière simplificatrice et approximative qu'une variation de plus ou moins un point de la valeur du seuil fait également évoluer de plus ou moins un point la proportion d'allocataires à bas revenus.

On gardera cependant bien à l'esprit qu'il s'agit là d'une formule davantage « mnémotechnique » que réellement scientifique et qui n'est d'ailleurs « vérifiée » qu'à proximité immédiate de la demi-médiane.

Il est tout à fait intéressant de souligner que, là encore, ce constat rejoint celui du Rapport 2000 de l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale qui précise (page 22) « que la mesure du taux de pauvreté est extrêmement sensible au seuil retenu sur la base de l'enquête revenus fiscaux 1996 de l'INSEE » : à 40% de la médiane, le taux de pauvreté ne serait plus que de 3,0%, pour 7,3% à 50% de la médiane et 13,4% à 60% de la médiane.

Le choix du seuil ne s'avère donc pas neutre, loin s'en faut, et constitue au contraire un paramètre tout à fait fondamental dans l'appréciation des résultats obtenus et dans le dénombrement d'une population qualifiée de pauvre ou de précaire.

C - Répartition sur le territoire des populations à bas revenus

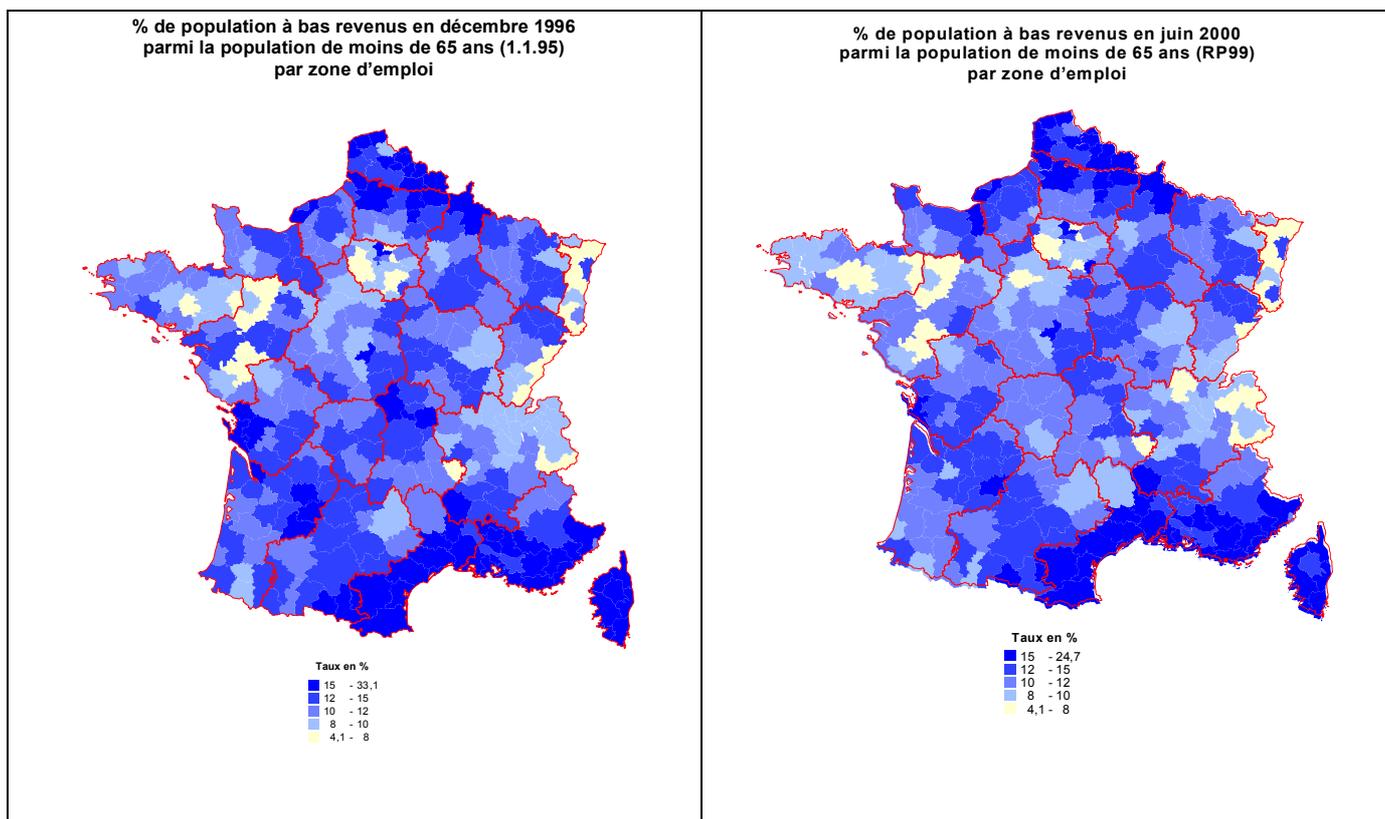
L'analyse cartographique permet de compléter et d'affiner les constats observés au niveau de la France entière.

Deux précisions importantes doivent être mentionnées d'emblée :

- Dans cette approche, les chiffres CAF sont comparés à des données issues, en règle générale, du recensement ; la proportion de « bas revenus » y est donc appréciée par rapport à la population « couverte » (et non par rapport à l'unité « allocataire »).
- La non prise en compte de certaines sous-populations, et notamment des ressortissants du régime agricole, invite à rester prudent dans l'analyse et les conclusions relatives aux zones rurales.

Des disparités géographiques stables

La pauvreté sur le territoire français présente un visage d'une étonnante stabilité. Les deux photographies réalisées à près de cinq ans d'intervalle, en décembre 1996 et en juin 2000, font ressortir les mêmes disparités :



Deux grandes régions opposées à la fois géographiquement et par leurs caractéristiques socio-économiques ont en commun **une forte proportion** (c'est-à-dire significativement supérieure à la moyenne nationale) de leur population vivant dans un grand dénuement :

- D'un côté, **le nord de la France**, principalement le Nord – Pas-de-Calais, ainsi que le nord de la Picardie, de la Champagne-Ardenne et de la Haute-Normandie, régions au passé industriel marqué et à la population relativement jeune.

Le département du Nord s'avère particulièrement concerné par le phénomène avec une exception, la zone d'emploi du Flandre-Lys, zone aux caractéristiques socio-culturelles sensiblement différentes du reste du département.

- De l'autre, **le bassin méditerranéen**, région tertiaire plus dynamique mais à la population plus âgée, auquel on peut ajouter la Corse.

Deux zones d'emploi de Corse, une du Languedoc-Roussillon (Sète) et celle de Marseille-Aubagne comptent **près du quart** de leur population de moins de 65 ans vivant en-dessous du seuil de bas revenus en juin 2000.

L'ensemble du Languedoc-Roussillon connaît des taux de pauvreté particulièrement élevés, à l'exception notoire de la Lozère, département nettement plus rural que le reste de la région.

La partie urbanisée et côtière de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur possède également une forte proportion de population à faibles ressources, la zone d'emploi de Menton constituant une exception.

Une autre partie du territoire abrite de nombreuses populations précaires : la banlieue nord de Paris en Ile-de-France.

Sa faible superficie ne doit pas faire oublier sa forte densité de population.

Dans la zone de Saint-Denis, aux portes de la capitale, plus de 18,0% de la population de moins de 65 ans vit en-dessous du seuil de bas revenus en juin 2000.

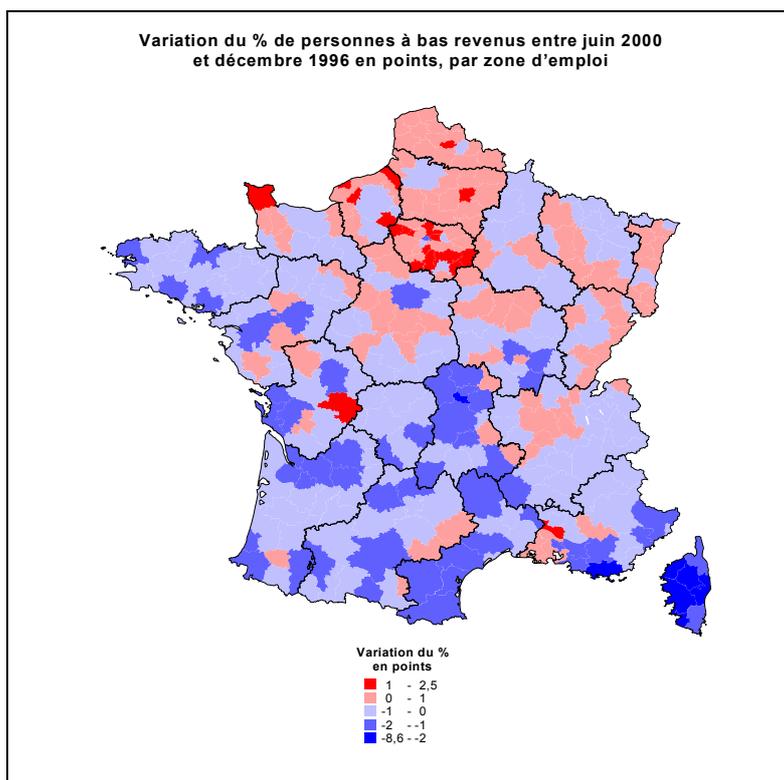
Enfin, quelques autres régions se caractérisent également par une forte proportion de population à bas revenus, en 2000 comme en 1996 : il s'agit de l'axe Perpignan-La Rochelle et d'une partie centrale de la France, à cheval sur les régions Auvergne, Centre et Bourgogne.

En revanche, à l'opposé de toutes ces régions à forte précarité, trois parties du territoire se distinguent et semblent relativement **épargnées** par le phénomène :

- La frange est du pays, depuis l'Alsace jusqu'à la région Rhône-Alpes, bénéficie sans doute de la proximité des emplois allemands et suisses.
Dans deux zones d'emploi, Wissembourg et Altkirch, moins de 5,0% de la population de moins de 65 ans vit sous le seuil de bas revenus.
En Alsace, les deux zones qui abritent les agglomérations de Strasbourg et de Mulhouse se distinguent cependant par des taux plus élevés que le reste de la région.
- De l'autre côté, le grand Ouest avec la Bretagne, les Pays de la Loire et une partie de la Basse-Normandie, présente également de faibles pourcentages de population à bas revenus. Des zones très rurales ont des taux particulièrement faibles alors que la zone de Saint-Malo se trouve dans une situation inverse.
- En Île-de-France, région globalement riche, six zones d'emploi ont un pourcentage inférieur à 7,0%, notamment en périphérie sud-ouest.

Des évolutions différentes sur la période 1996-2000

Si les grands contrastes géographiques au regard de cet indicateur de bas revenus se maintiennent dans le temps, la cartographie des variations indique néanmoins certaines tendances intéressantes.



Ainsi, alors que la proportion moyenne de bas revenus en métropole baisse légèrement de décembre 1996 à juin 2000 passant de 13,1% à 12,6%, on constate que, de manière schématique, une bonne moitié du territoire voit sa situation s'améliorer tandis que l'autre connaît de plus grandes difficultés :

⇒ Dans la moitié sud et dans l'Ouest de la France, le pourcentage de bas revenus diminue.

L'ampleur de la baisse dépasse un point dans de nombreuses zones d'emploi dans une bonne partie de l'Auvergne et du Languedoc-Roussillon et, d'une manière générale, dans de nombreuses zones plutôt rurales et agricoles.

La Corse notamment connaît des baisses assez fortes (peut-être liées à un renforcement, ces dernières années, du contrôle dans l'attribution des minima sociaux).

- En Provence-Alpes-Côtes d'Azur, la situation est cependant plus mitigée avec des zones présentant un pourcentage de bas revenus en hausse, particulièrement dans la zone d'Avignon mais également dans celles de Fos-sur-Mer, de l'Étang-de-Berre, d'Arles et de Chateaurenard.
De même, en Pays de la Loire et en Poitou-Charentes, quelques zones enregistrent également des hausses, en particulier celle de Haute-Charente.

- Mais généralement les cas de progression du pourcentage de bas revenus, synonyme de dégradation de la situation économique pour une partie de la population, se rencontrent dans le quart nord-est de la France, au-delà d'une ligne Lyon-Cherbourg.

Ce fait est particulièrement notable en Île-de-France : dans la banlieue nord de Paris, particulièrement dans la zone de Saint-Denis (plus forte hausse : plus 2,4 points), en Seine aval (Mantes-la-Jolie avec plus 1,6 point, Poissy et Les Mureaux) et dans les zones périphériques du sud de la région (Étampes, Melun, Provins, Montereau-Faut-Yonne). Paris se distingue par contre bien du reste de la région avec une baisse de 1,7 point.

La quasi totalité des zones d'emploi du Nord-Pas-de-Calais et de Picardie connaissent elles aussi une hausse, certes somme toute assez faible, mais qui frappe par son homogénéité spatiale.

Enfin, plusieurs zones d'emploi de Haute-Normandie, ainsi que celle de Cherbourg en Basse-Normandie, ont des hausses d'au moins un point, à l'opposé de la tendance nationale.

Bas Revenus et Lieu d'Habitat

Au-delà de son inégale répartition entre les régions françaises, le phénomène de pauvreté est plus souvent urbain.

| Catégorie de communes | Bas revenus par catégorie de communes | | | |
|--|---------------------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|
| | Juin 2000 | | | Déc. 1996 |
| | Nombre | % parmi les - de 65 ans | % du total métropole | % parmi les - de 65 ans |
| Pôles urbains | 4 409 955 | 14,8% | 72,0% | 15,4% |
| dont ville centre | 2 652 165 | 18,5% | 43,0% | |
| dont Ile-de-France | 252 384 | 12,5% | 4,0% | |
| dont province | 2 399 781 | 19,5% | 39,0% | |
| dont banlieue | 1 757 790 | 11,4% | 29,0% | |
| dont Ile-de-France | 729 119 | 11,1% | 12,0% | |
| dont province | 1 029 671 | 11,6% | 17,0% | |
| Couronnes périrubaines | 399 510 | 6,1% | 7,0% | 6,8% |
| dont Ile-de-France | 42 096 | 5,2% | 1,0% | |
| dont province | 357 414 | 6,2% | 6,0% | |
| Communes multipolarisées | 136 780 | 7,7% | 2,0% | 8,2% |
| Faible influence des aires urbaines | 426 664 | 10,1% | 7,0% | 10,6% |
| Pôles ruraux | 241 266 | 14,5% | 4,0% | 14,7% |
| Communes sous influence des pôles ruraux | 80 379 | 8,5% | 1,0% | 8,6% |
| Rural isolé | 425 657 | 11,2% | 7,0% | 11,2% |
| Catégorie inconnue | 28 423 | NS | NS | NS |
| Total métropole | 6 148 634 | 12,6% | 100,0% | 13,1% |

Le pourcentage de personnes vivant sous le seuil de bas revenus atteint 14,8% dans les pôles urbains et même 19,5% dans les villes centres des pôles urbains de province.

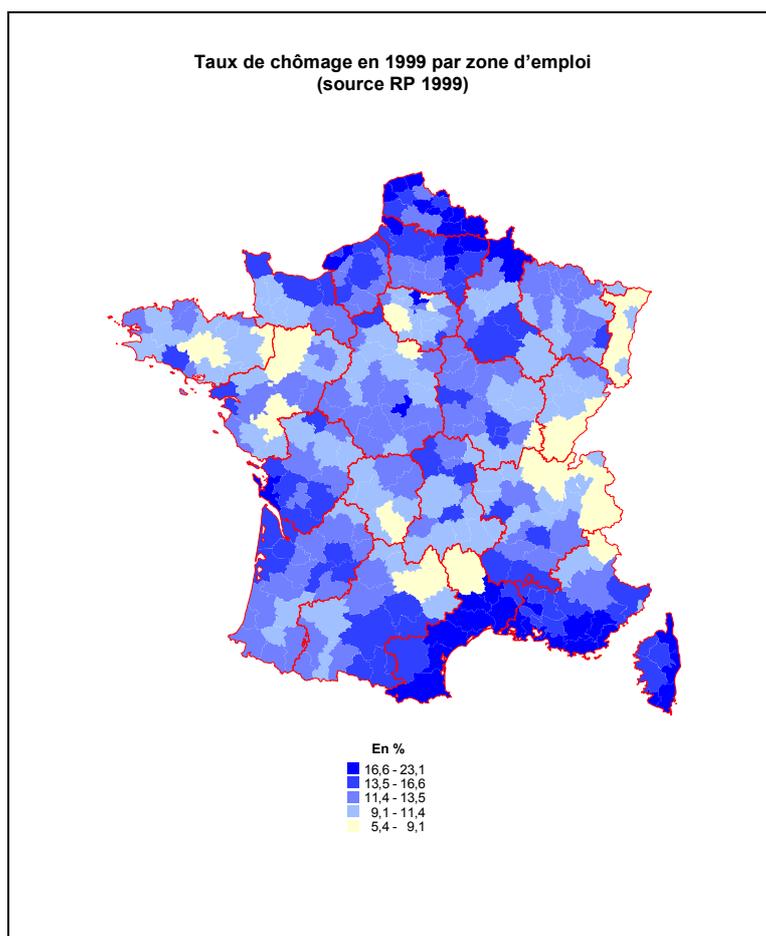
Il apparaît, en définitive, que les banlieues sont finalement plutôt moins affectées que leur centre. Plus on s'éloigne de ces centres, plus le pourcentage de bas revenus diminue pour afficher les plus faibles valeurs dans les communes périurbaines.

Cependant, le monde rural n'est pas épargné puisqu'on enregistre des taux supérieurs à la moyenne nationale au sein des pôles ruraux.

Là encore, la fréquence des situations de pauvreté selon la catégorie de commune est restée remarquablement stable au cours de ces quelques cinq années (décembre 1996 - juin 2000).

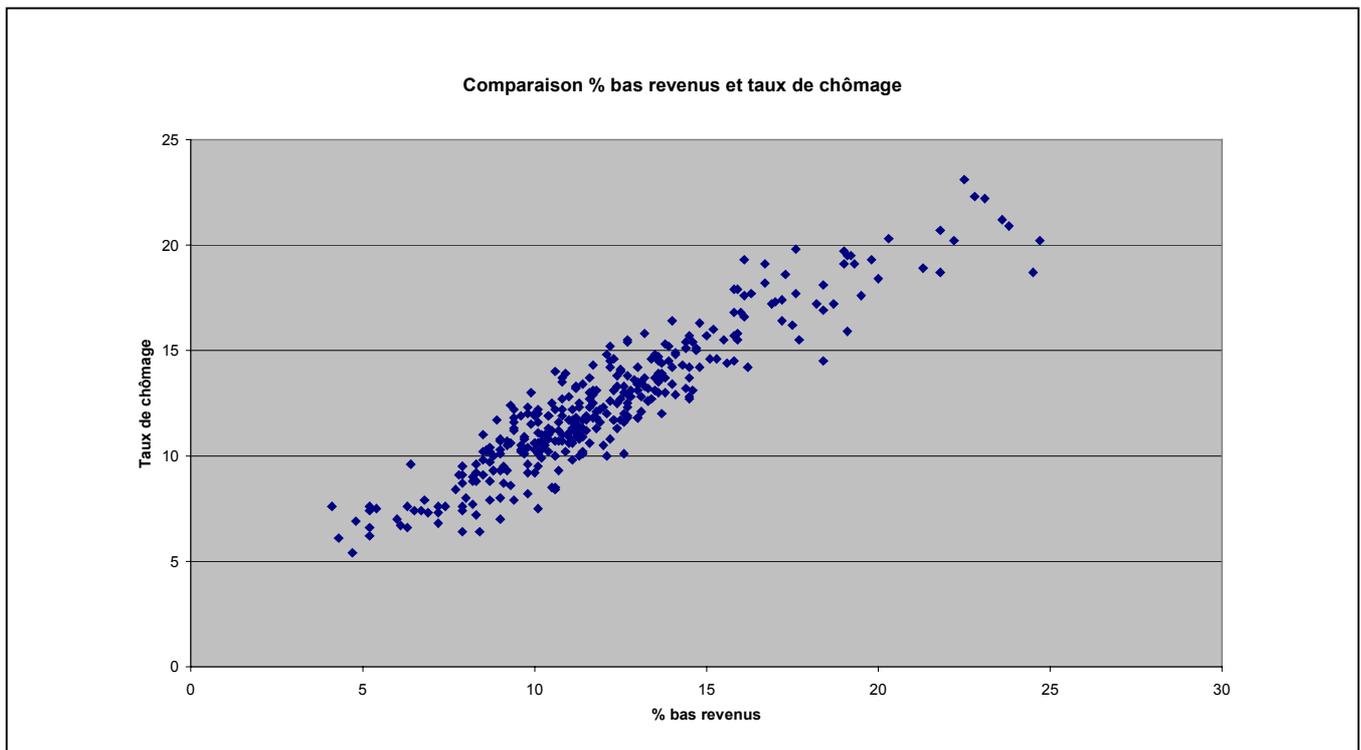
Bas Revenus et Chômage

La carte des bas revenus est naturellement très proche de celle du taux de chômage tel qu'il a été mesuré au dernier recensement de la population en 1999.



Le coefficient de corrélation entre les deux taux s'avère ainsi très élevé (0,93) ¹⁶.

¹⁶ On rappellera, à toutes fins utiles, qu'un coefficient de corrélation proche de 1 signifie que, sur un territoire donné, l'existence d'un taux de chômage élevé augmente la probabilité d'y observer également une forte proportion d'allocataires à bas revenus.



Curieusement, le taux de corrélation est un peu moins élevé (0,79) lorsque l'on fait référence au taux de chômage de longue durée obtenu en rapportant les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an inscrits à l'ANPE à la population active du recensement (cf. carte en annexe).

Trois quarts de la population à bas revenus vivent dans 5% des communes

On a observé que la population allocataire à bas revenus est plus concentrée sur certaines parties du territoire.

Ce constat est encore plus marqué lorsque l'on descend à un niveau géographique plus fin, à la commune voire au quartier.

La carte des bas revenus au niveau communal présente des similitudes avec celle par zone d'emploi mais elle permet de montrer également les disparités entre communes au sein d'une même zone d'emploi, notamment entre les villes centres d'agglomération et les communes composant la banlieue urbaine et la frange périurbaine (cf Annexe 5 – cartes 3, 6 et 16).

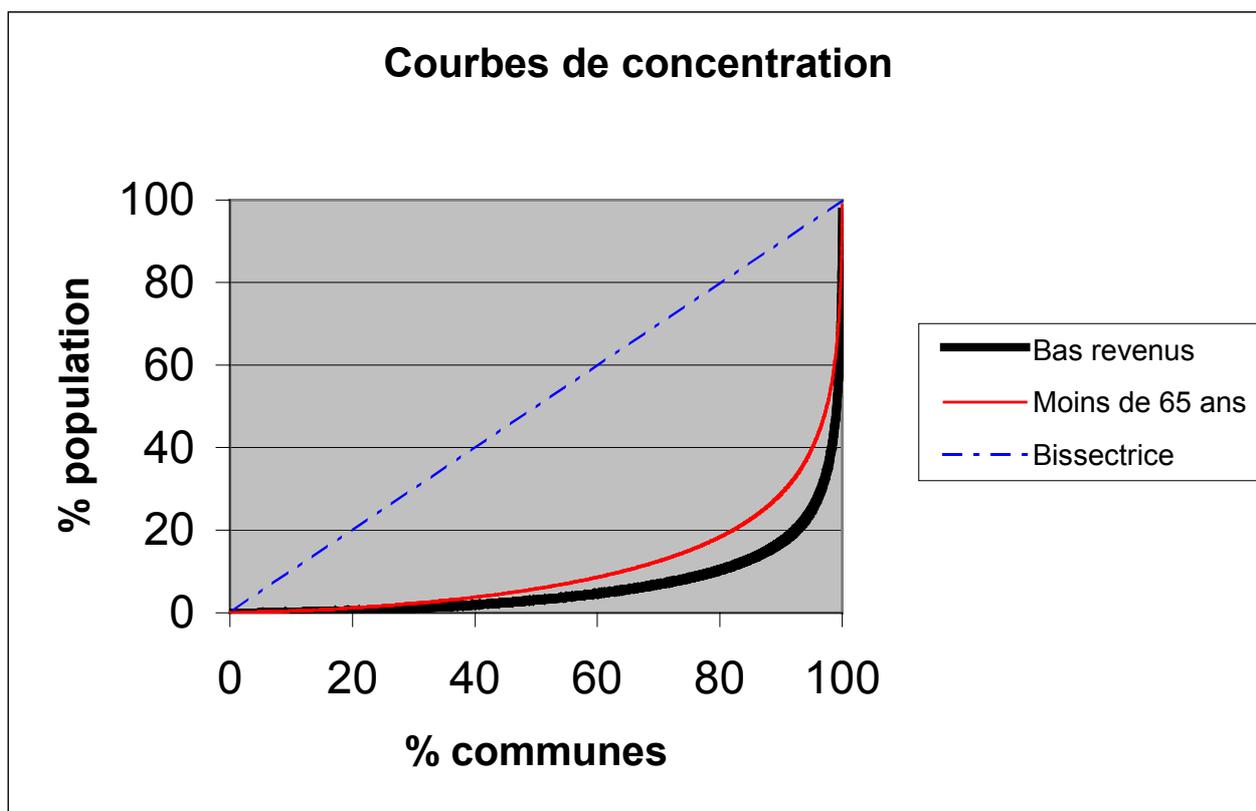
Une autre façon de mettre en évidence ce phénomène de concentration consiste à utiliser la courbe de Lorenz. Il s'agit de classer les 36 500 communes de métropole par taille croissante et de calculer à chaque fréquence cumulée la part de population et on peut ainsi montrer que x % des communes concentrent y % de la population¹⁷.

Cette mesure de la concentration dépend bien sûr du niveau géographique choisi :

- plus on prend un niveau géographique fin, plus généralement on aura tendance à mettre en évidence une forte concentration.

¹⁷ Une population répartie de manière totalement équilibrée présenterait une courbe identique à la première bissectrice : 10 % des communes abritent 10 % de la population, 50 % des communes 50 % de la population, 80 % des communes 80 % de la population...

L'intérêt est de pouvoir comparer sur un même niveau géographique deux types de population, ou encore un même type de population à deux dates : dans cette étude, la comparaison a porté sur la population de moins de 65 ans issue du recensement sur la population allocataire à bas revenus.



D'une manière générale, la population de moins de 65 ans apparaît comme très concentrée sur le territoire :

- les 10 % des communes les plus peuplées regroupent, en 1999, 71 % de la population.

Cette concentration (au regard de cet indicateur) a légèrement diminué entre les deux derniers recensements (71,13 % en 1999 contre 71,47% en 1990), mais elle est désormais plutôt stable dans le temps.

Or, le phénomène est encore plus marqué pour la population à bas revenus : ainsi la courbe correspondante est encore plus « creusée ».

Les 10% des communes comptant le plus de cette population précaire concentrent 83 % de l'ensemble de la population à bas revenus du territoire métropolitain et cette concentration est restée globalement stable : 82,96% en juin 2000 contre 83,02% en décembre 1996. Localement, on peut cependant assister à une dispersion ou, au contraire, à une concentration accrue comme en Île-de-France dans la banlieue nord de Paris.

Si l'on se restreint aux 5% des communes les plus peuplées, elles concentrent 60% de la population de moins de 65 ans mais **75%** de la population à bas revenus.



III - TYPOLOGIE ET CARACTERISTIQUES

Les constats généraux émis dans le chapitre précédent ne doivent pas laisser penser que les allocataires à bas revenus constituent une population parfaitement homogène.

Bien au contraire, la prise en compte des indicateurs de perception de certaines prestations, et tout particulièrement des minima sociaux, conduit à procéder à un découpage en deux grands sous-ensembles dont les effectifs s'avèrent quasiment similaires mais qui présentent néanmoins des caractéristiques fort différentes.

A - Deux sous-populations d'égale importance

Les allocataires à bas revenus se répartissent, de manière parfaitement équilibrée, en **deux sous-groupes** :

❶ Le premier se caractérise par la perception de l'un des trois minima sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé, allocation aux adultes handicapés) servis par les CAF.

Son effectif atteint 1 341 778 allocataires, soit 49,6% des « bas revenus ».

❷ Le second est, au contraire, défini par le fait que ses membres ne bénéficient d'aucune des trois aides évoquées ci-dessus.

Il rassemble 1 365 949 allocataires, soit 50,4% de l'ensemble.

On ne saurait, bien évidemment, être étonné de la présence massive et quasi systématique des « minima sociaux » au sein de la population allocataire « à bas revenus ».

Comme on le verra ci-après, l'analyse plus approfondie de ce premier sous-ensemble aboutit cependant à des constats qui ne relèvent pas de l'évidence et qui, pour cette raison, méritent des commentaires appropriés.

Par contre, le fait que les allocataires à bas revenus comptent une proportion **équivalente** de non bénéficiaires de minima sociaux constitue, sans nul doute, l'un des principaux enseignements de l'étude ; ce point fera donc l'objet de développements particuliers.

Les « minima sociaux »

Ce sont 99,7% des bénéficiaires du RMI, 91,7% des bénéficiaires de l'API et 39,0% des bénéficiaires de l'AAH qui se situent sous le seuil de bas revenus.

Le simple énoncé de ces pourcentages suscite au moins deux interrogations majeures :

- Si les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé se retrouvent très majoritairement dans la catégorie des « bas revenus », cette règle générale admet cependant **des exceptions** numériquement non négligeables (surtout pour l'API ...).

- Pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, le constat s'inverse et **la majorité** dispose donc d'un RUC supérieur au seuil de 4 076 francs utilisé dans cette étude.

Il convient, en premier lieu, de préciser le fait que l'intégralité des bénéficiaires du RMI et de l'API ne se situent pas sous le seuil de bas revenus trouve son explication **principale** dans le montant de l'aide au logement perçue. En effet, après vérification des situations concernées, il s'avère que les allocataires en cause perçoivent une aide au logement **très supérieure à la moyenne**.

Cette aide (même réduite du forfait logement) s'ajoute au minimum social (dont les montants sont rappelés à l'annexe II) proprement dit pour aboutir à un RUC qui dépasse en général de peu 4 076 francs.

Par ailleurs, la différence entre les montants de base (celui de l'API étant sensiblement supérieur à celui du RMI) explique que la fréquence de ces cas particuliers est faible pour le premier minimum social et quasi exceptionnelle pour le second.

Il est indispensable d'étayer cette affirmation par **quelques exemples** (correspondant à des dossiers **réels** identifiés dans les FRECAF des Caisses participant à l'étude) :

Calcul du RUC pour un bénéficiaire de RMI isolé sans enfant

RMI théorique = 2 552,35

- Forfait logement = 306,28

+ Aide au logement = 1 992,00

soit un RUC de 4 238 (revenu disponible : 4 238,07 ; nombre d'unités de consommation = 1)

Calcul du RUC pour un bénéficiaire d'API avec un enfant de moins de trois ans

API théorique = 4 315

- Forfait logement = 590

+ Aide au logement = 1 450

+ Allocation pour jeune enfant = 991

soit un RUC de 4 111 (revenu disponible = 6 166 ; nombre d'unités de consommation = 1,5)

Calcul du RUC pour une femme enceinte sans enfant à charge ne percevant que l'API et l'APJE

API théorique = 3 236

+ Allocation pour jeune enfant = 991

soit un RUC de 4 227 (revenu disponible = 4 227 ; nombre d'unités de consommation = 1)

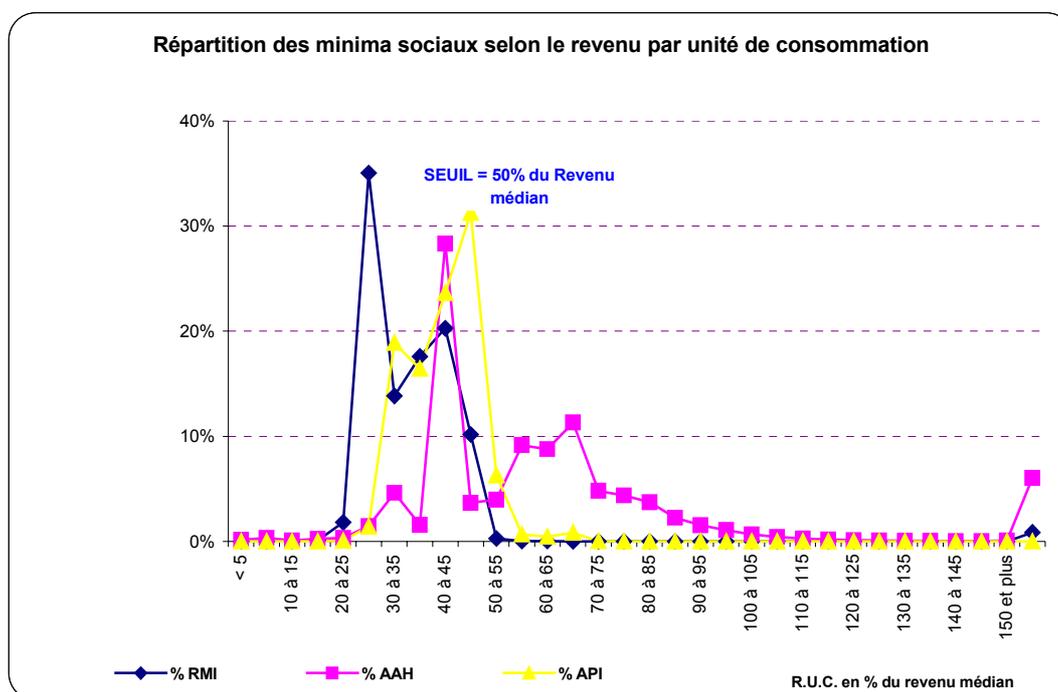
Ce dernier exemple s'avère particulièrement digne d'intérêt dans la mesure où le RUC dépasse systématiquement le seuil, quel que soit le montant de l'aide au logement éventuellement perçue. Mais il illustre également très bien les phénomènes de fluctuation autour du seuil puisque, toutes choses restant égales par ailleurs, dans ce cas de figure la naissance de l'enfant suffira, en portant le nombre d'unités de consommation de 1 à 1,5, à faire basculer le RUC en-dessous de 4 076 francs...

Du simple fait que leur RUC excède le seuil des « bas revenus », on ne saurait bien évidemment considérer la situation financière de ces allocataires comme enviable ou même simplement correcte. Lorsque le dépassement s'explique par une (très) forte aide au logement, on peut même craindre les effets dévastateurs d'une éventuelle réduction, et a fortiori d'une perte de cette aide (à moins qu'elle ne s'accompagne d'un accroissement significatif des revenus propres...).

Les explications et commentaires fournis ci-dessus s'appliquent également aux bénéficiaires de l'AAH mais **avec un effet amplifié** puisque le montant de ce minimum social est déjà relativement proche du seuil de « bas revenus ».

Les bénéficiaires d'AAH sont très souvent des personnes seules, sans enfant et sans ressources personnelles qui touchaient donc (en juin 2000) 3 576 francs d'allocation mensuelle. Dès lors que ces mêmes personnes ouvrent droit également à une aide au logement (d'un montant d'au moins 500 francs) ou au complément autonomie, leur RUC passe le seuil de 4 076 francs.

Il faut, par ailleurs, ajouter que les modalités de calcul des minima sociaux sont à l'origine de **phénomènes de concentration** des bénéficiaires à certains niveaux de revenus : les courbes proposées dans le graphique ci-dessous font ainsi apparaître des « pics » qui mettent en évidence ces particularités.



- **Ainsi, le tiers des bénéficiaires du RMI se regroupe dans la tranche « 25%-30% »**

En juin 2000, le montant du RMI pour une personne seule s'établissait à 2 552,35 francs, soit après déduction du forfait logement à 2 246,07 francs.

Ce dernier montant représente 27,6% du revenu médian.

Or, il correspond au cas, tout à fait fréquent, du bénéficiaire du RMI isolé, sans enfant, sans aucun revenu propre et hébergé gratuitement (par exemple un jeune de plus de 25 ans sans activité professionnelle et continuant à habiter au domicile de ses parents...).

- **Près de 30% des bénéficiaires de l'AAH se retrouvent dans la tranche « 40% - 45% »**

En juin 2000, le montant de l'AAH s'élevait à 3 576 francs.

Un handicapé adulte, isolé, sans enfant, dépourvu de ressources propres et n'ouvrant droit à **aucune** autre prestation que l'AAH (et en particulier ni aide au logement, ni complément autonomie) percevait exactement cette somme qui, par ailleurs, correspond à 43,9% du revenu médian.

Au passage, on peut ajouter que d'une manière générale, les bénéficiaires d'AAH se caractérisent par une très forte concentration de part et d'autre du seuil.

- **Plus de 30% des bénéficiaires de l'API se situent dans la tranche « 45% -50% »**

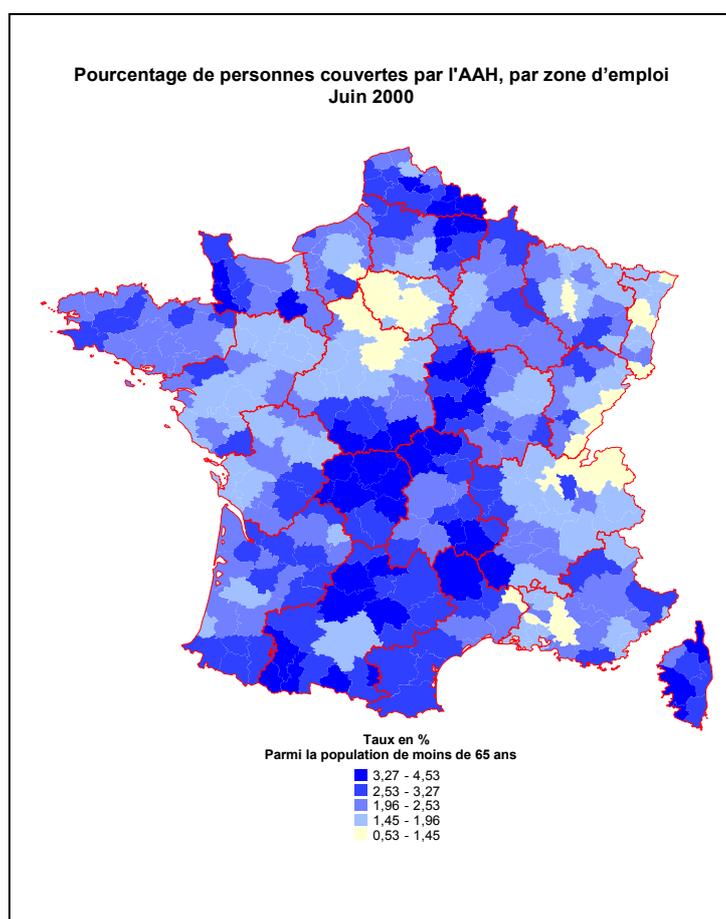
Le montant de l'API en juin 2000 était de 4 315 francs pour une personne isolée avec un enfant à charge.

Même avec l'apport de l'allocation pour jeune enfant (922 francs) et d'une aide au logement (dont il faut retrancher le forfait de 590 francs), cette (il s'agit très majoritairement de femmes) bénéficiaire va disposer au total d'un revenu probablement compris entre 5 500 et 6 000 francs, et la division par un nombre d'unités de consommation égal à 1,5 aboutit à un RUC proche du seuil mais quelque peu inférieur à celui-ci.

L'analyse territoriale vient corroborer les précédents constats :

- Les « minima sociaux » sont significativement plus présents dans les zones à forte pauvreté. La carte des minima sociaux vient donc très largement se superposer à celle des bas revenus en général (cf annexes).
- De même, la répartition géographique des bénéficiaires de RMI et d'API est très similaire à celle des allocataires à bas revenus dont ils constituent près de la moitié de l'effectif (cf annexes).

Tel n'est pas le cas pour l'AAH dont une majorité de bénéficiaires ne se situent pas sous le seuil de bas revenus et la fréquence de cette population handicapée ne répond donc pas à la même répartition territoriale : on relève, par exemple, que la proportion de personnes bénéficiant de l'AAH est plus importante dans le centre et le sud-ouest de la France, ainsi qu'en Corse, en Bretagne, dans la Manche, les Vosges et les Alpes-Maritimes.



Il s'agit assez souvent de zones plutôt rurales.

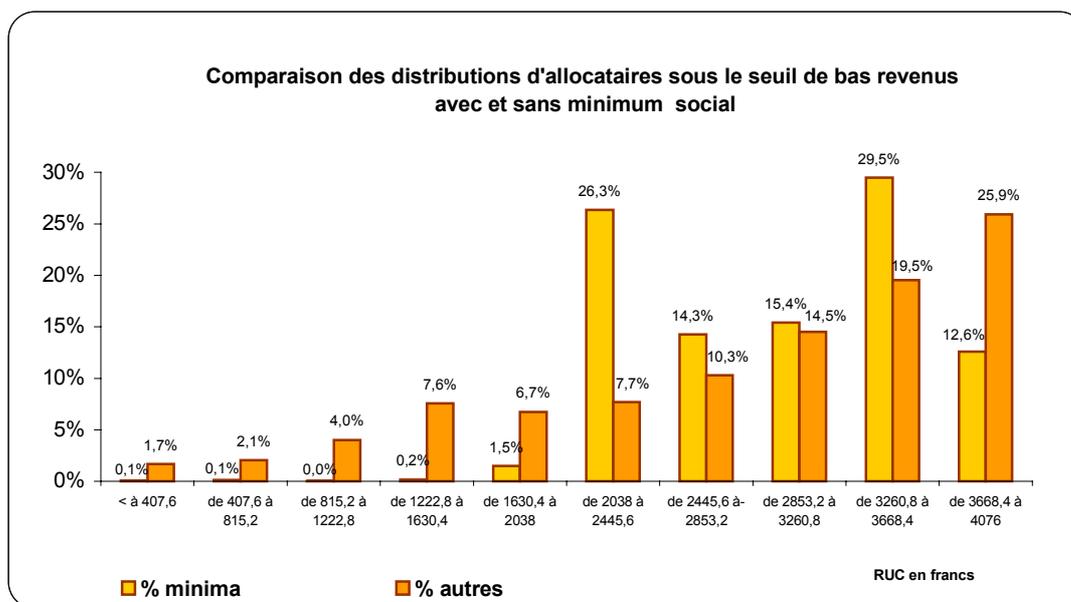
Le tableau par catégorie de commune montre en effet un pourcentage élevé dans les pôles ruraux et dans le rural isolé sachant que la proportion s'avère également relativement forte dans les villes centres des pôles urbains de province.

| Catégorie de communes | Nombre de personnes couvertes par | | | % parmi les moins de 65 ans | | | |
|--|-----------------------------------|----------------|------------------|-----------------------------|-------------|-------------|----------------------|
| | le RMI | l'API | l'AAH | RMI | API | AAH | Bas revenus (rappel) |
| Pôles urbains | | | | | | | |
| dont ville centre | 935 572 | 205 363 | 395 699 | 6,5% | 1,4% | 2,8% | 18,5% |
| dont Ile-de-France | 83 014 | 10 783 | 27 825 | 4,1% | 0,5% | 1,4% | 12,5% |
| dont province | 852 558 | 194 580 | 367 874 | 6,9% | 1,6% | 3,0% | 19,5% |
| dont banlieue | 546 939 | 114 554 | 252 028 | 3,5% | 0,7% | 1,6% | 11,4% |
| dont Ile-de-France | 223 023 | 39 307 | 78 920 | 3,4% | 0,6% | 1,2% | 11,1% |
| dont province | 323 916 | 75 247 | 173 108 | 3,6% | 0,8% | 1,9% | 11,6% |
| Couronnes périrurbaines | 93 505 | 22 687 | 83 308 | 1,4% | 0,3% | 1,3% | 6,1% |
| dont Ile-de-France | 9 067 | 2 330 | 6 498 | 1,1% | 0,3% | 0,8% | 5,2% |
| dont province | 84 438 | 20 357 | 76 810 | 1,5% | 0,4% | 1,3% | 6,2% |
| Communes multipolarisées | 32 831 | 8 472 | 26 187 | 1,8% | 0,5% | 1,5% | 7,7% |
| Faible influence des aires urbaines | 107 255 | 25 003 | 84 622 | 2,5% | 0,6% | 2,0% | 10,1% |
| Pôles ruraux | 67 058 | 16 686 | 49 510 | 4,0% | 1,0% | 3,0% | 14,5% |
| Communes sous influence des pôles ruraux | 19 766 | 4 066 | 16 763 | 2,1% | 0,4% | 1,8% | 8,6% |
| Rural isolé | 107 074 | 22 965 | 93 488 | 2,8% | 0,6% | 2,5% | 11,2% |
| Catégorie inconnue | 8 487 | 3 085 | 5 547 | | | | |
| Total métropole | 1 198 487 | 422 881 | 1 007 152 | 3,9% | 0,9% | 2,1% | 12,6% |

Source : Fileas au 30-06-2000

Les « autres » allocataires à bas revenus

Les allocataires ne bénéficiant d'aucun minimum social représentent 50,5% du total de la population à bas revenus et, par conséquent, la notion de « bas revenus » ne peut donc être assimilée à la perception d'une aide de ce type.



Ces autres « bas revenus » ne bénéficient pas, globalement, d'une situation financière plus favorable que les « minima sociaux » puisqu'au contraire, leur RUC moyen s'avère même légèrement inférieur

(2 869 contre 3 086 francs). On n'observe pas, à leur sujet, les phénomènes de concentration précédemment examinés et qui caractérisent les « minima sociaux ».

On peut même, à l'inverse, évoquer une dispersion plus importante dans l'échelle des (bas) revenus : ils sont, en effet, à la fois présents dans les tranches les plus basses (et ce positionnement peut s'expliquer par les divers biais déjà signalés et commentés ...) mais aussi à proximité immédiate du seuil, le quart d'entre eux se retrouvant dans l'intervalle [45% - 50%] du revenu médian.

Il s'agit donc, a priori, d'une sous-population plus hétérogène ou, du moins, plus malaisée à définir et à décrire que celle des « minima sociaux ».

A ce stade de la réflexion et de l'analyse, il n'est cependant pas interdit d'évoquer, d'ores et déjà, la notion de « **travailleur pauvre** » que plusieurs autres études précédemment citées ont déjà mise en évidence sinon parfaitement quantifiée : on peut ainsi émettre l'hypothèse que les « autres bas revenus » se recrutent, notamment, parmi les personnes (qu'elles vivent seules ou en couple, avec ou sans enfant à charge...) exerçant une activité professionnelle réduite ou intermittente et disposant, pour cette raison, de ressources propres faibles mais néanmoins suffisantes pour les exclure du droit aux divers minima sociaux.

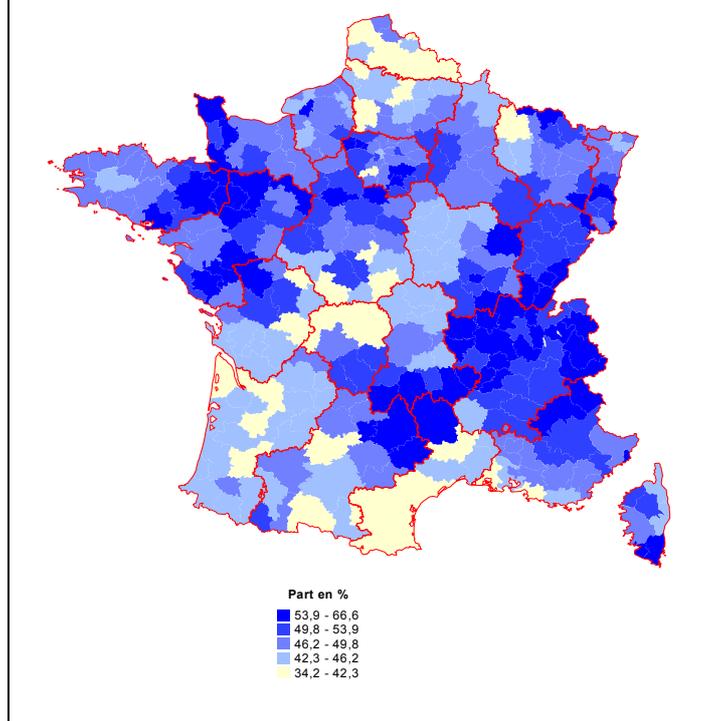
Or, les seuils applicables pour l'attribution de ces minima se situent, on l'a vu, **en deçà** (plus ou moins nettement selon l'aide) du seuil utilisé pour la classification en allocataire à bas revenus.

En outre, la composition du ménage (présence éventuelle d'un conjoint et/ou d'enfants) influe directement sur le calcul du RUC.

Au final, le fait de disposer d'un emploi (et de revenus), même stable, ne signifie donc pas nécessairement que la situation financière de l'allocataire ne doit pas être considérée comme précaire (sachant qu'une telle appréciation ne peut, en tout état de cause, demeurer parfaitement objective et éliminer toute part d'arbitraire...).

➔ L'analyse de la répartition territoriale des « autres bas revenus » met également en évidence une différence significative : la cartographie de cette sous-population constitue, en effet, quasiment le négatif de celles des « minima sociaux » et des « bas revenus » en général : *là où l'on rencontre relativement peu de population à bas revenus, celle-ci plus souvent ne perçoit pas de minimum social.*

**Part de personnes ne bénéficiant pas de minima sociaux
mais bénéficiant d'aides au logement
parmi la population à bas revenus
par zone d'emploi en juin 2000**



➤ Il convient, enfin, d'ajouter que parmi ces « autres bas revenus », on identifie un sous-ensemble d'effectif assez réduit (180 345 allocataires, soit 13,2% du second groupe et 6,7% de l'ensemble des allocataires à bas revenus) mais qui présente certains traits bien particuliers, le premier, et non le moindre, étant **la non perception d'une prestation logement**.

Il est en effet a priori difficile d'admettre que des allocataires aussi manifestement démunis ne bénéficient d'aucune des aides destinées à satisfaire un besoin aussi essentiel et prioritaire que le logement...

En outre, et à la différence des autres catégories de « bas revenus », ce sous-ensemble est presque exclusivement constitué de **familles** (dont près de 40,0% de monoparentales...) parfois nombreuses (près du quart élèvent 3 enfants ou plus !).

La recherche d'autres éléments caractéristiques de ce sous-ensemble et surtout du motif exact de non perception d'une aide au logement a suscité diverses hypothèses et vérifications :

- dans certains cas, cette non perception peut revêtir un caractère accidentel ou provisoire (loyer impayé, pièce justificative non fournie...) et il n'est alors pas impossible que l'inclusion dans les « bas revenus » soit également temporaire,
- mais, au final, il paraît raisonnable et vraisemblable d'affirmer qu'avec ce sous-ensemble spécifique on a majoritairement affaire à des allocataires disposant de ressources faibles mais néanmoins **propriétaires de leur logement** (ce qui exclut automatiquement le versement aussi bien de l'AL que de l'APL).

Cette conclusion s'avère apparemment cohérente avec l'estimation de la proportion de « ménages pauvres propriétaires », soit 6,0%, mentionnée dans un article (publié dans INSEE Première de juin 1998) intitulé « Le Logement des ménages pauvres en 1996 ».

➔ La première approche de la typologie des allocataires à bas revenus a conduit à émettre divers postulats et hypothèses.

Pour essayer de les conforter, il est indispensable d'approfondir l'analyse des deux sous-populations allocataires « à bas revenus » et d'en établir de manière plus fine et précise les caractéristiques respectives.

B - Les caractéristiques socio-économiques des allocataires à bas revenus

Les critères retenus dans le cadre de cette approche concernent, de manière classique :

- la composition familiale,
- l'âge,
- les prestations versées,
- le logement,
- la nationalité.

Pour chaque indicateur, un état des lieux comparatif a été dressé entre, d'une part, les populations allocataires :

à bas revenus (rappel : 2 707 727 allocataires concernés)

et

de référence (rappel : 8 064 031 allocataires concernés)

et, d'autre part, au sein de la population allocataire à bas revenus entre :

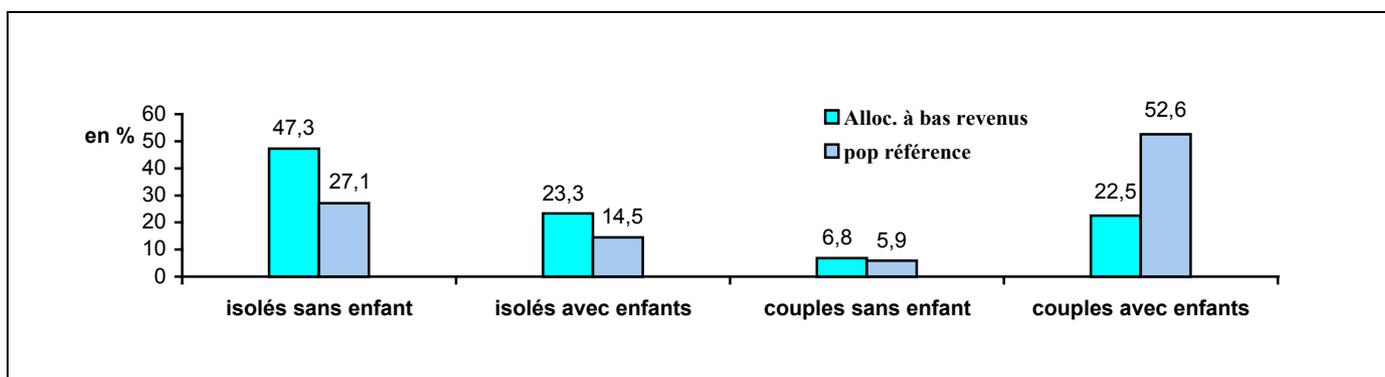
les bénéficiaires de « minima sociaux »

et

les « autres allocataires à bas revenus » (incluant les bénéficiaires d'aides au logement et/ou de toutes autres prestations familiales sans minimum social, et les bénéficiaires de prestations familiales sans minimum social ni aide au logement).

La composition familiale

a) *Bas revenus et population de référence*



Ce graphique met avant tout en exergue une répartition quasi dissymétrique des modalités de structure familiale suivantes : les isolés sans enfant et les couples avec enfants.

En effet, on constate une sur-représentation des **isolés sans enfant parmi les allocataires à bas revenus**.

Plus en détail, les classes modales¹⁸ des deux populations observées sont :

- les isolés hommes sans enfant pour la population d'allocataires à bas revenus (27,0%),
- les couples avec deux enfants pour la population de référence (27,1 %).

Les familles monoparentales sont aussi proportionnellement plus touchées par la pauvreté : près d'un allocataire à bas revenus sur quatre (23,3%) vit seul avec ses enfants (contre seulement 14,5% dans la population de référence).

Du fait de ces caractéristiques particulières, la dimension familiale moyenne est égale à 2,3 seulement dans la population « à bas revenus » alors qu'elle atteint 2,99 pour la population de référence.

On peut légitimement supposer qu'un ménage (classé par hypothèse dans les actifs occupés) se situe plus probablement **en deçà** du seuil de pauvreté lorsqu'il n'est composé que d'une seule personne, de surcroît sans enfant, et ne peut donc bénéficier, de ce fait, ni d'un apport de ressources complémentaires (pourvues par le conjoint), ni des prestations familiales liées à l'enfance.

Là encore, l'analyse territoriale permet de recouper et de conforter plusieurs des observations précédemment émises :

- la pauvreté est un phénomène plus souvent urbain car les isolés, hommes ou femmes sans enfant, qui représentent la moitié environ des allocataires « à bas revenus », vivent très fréquemment dans les grandes villes et plus particulièrement dans leur centre.

On note ainsi que la part de femmes isolées à bas revenus parmi la population féminine de moins de 65 ans s'établit à 20,2% dans les villes centres des pôles urbains, pour une moyenne de 11,8%.

On retrouve, à un degré légèrement moindre, cette même caractéristique pour les hommes (17% contre 9,3%).

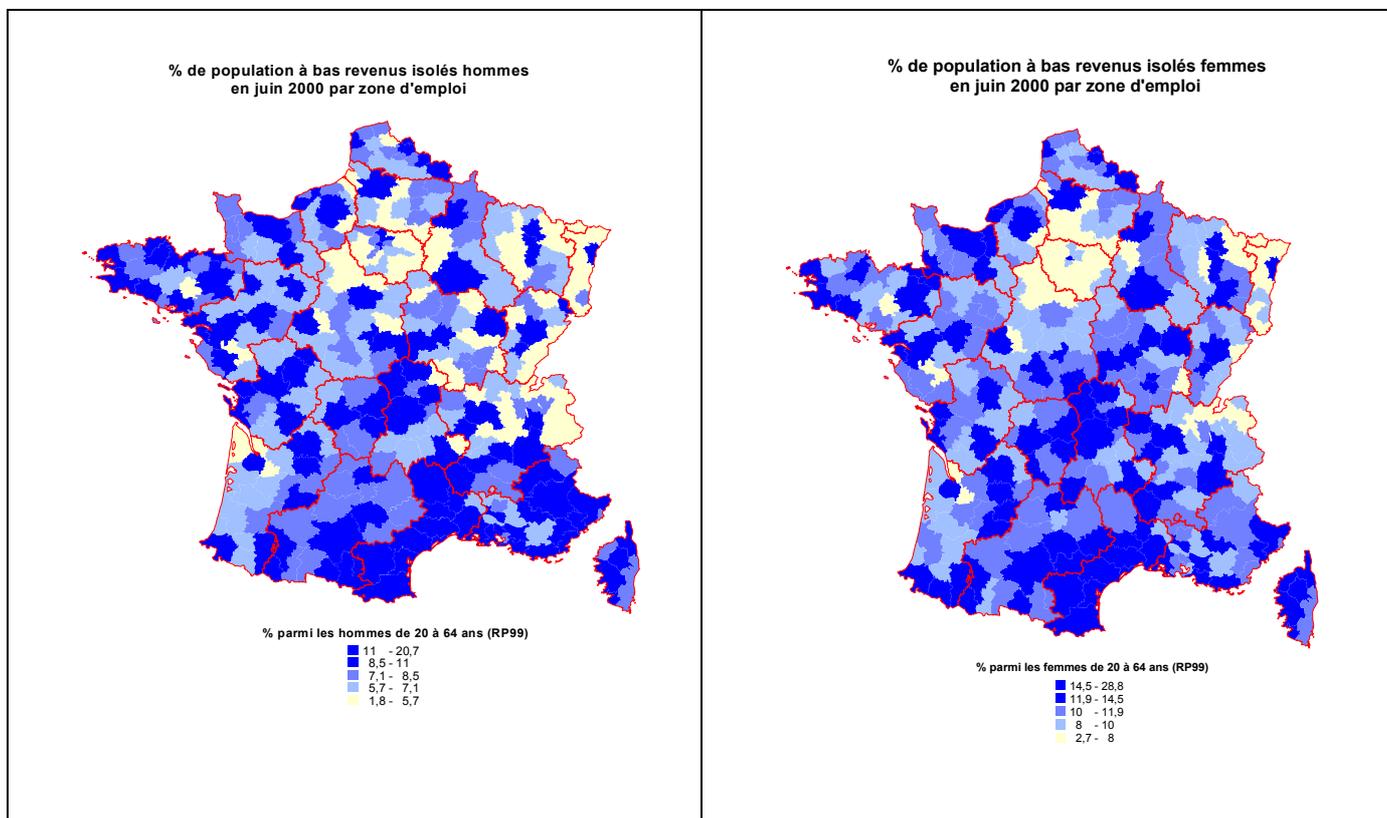
| Catégorie de communes | Bas revenus par catégorie de communes | | | |
|--|---------------------------------------|----------------------------------|---|---|
| | % isolés | | % monoparents parmi les moins 65 ans | % familles nombreuses parmi les moins 65 ans |
| | hommes parmi les 20-64 ans | femmes parmi les 20-64 ans | | |
| Pôles urbains ville centre | 17,0 | 20,2 | 9,3 | 14,4 |
| dont Ile-de-France | 14,0 | 14,8 | 6,3 | 11,3 |
| dont province | 17,5 | 21,1 | 9,8 | 14,8 |
| Pôles urbains banlieue | 7,5 | 9,1 | 6,9 | 15,9 |
| dont Ile-de-France | 7,5 | 7,9 | 7,2 | 16,2 |
| dont province | 7,4 | 10,0 | 6,6 | 15,6 |
| Couronnes périurbaines | 3,2 | 4,3 | 3,8 | 14,6 |
| dont Ile-de-France | 2,8 | 3,6 | 4,5 | 15,8 |
| dont province | 3,3 | 4,4 | 3,7 | 14,4 |
| Communes multipolarisées | 3,3 | 5,0 | 4,1 | 15,5 |
| Faible influence des aires urbaines | 5,0 | 7,3 | 4,6 | 14,5 |
| Pôles ruraux | 9,2 | 14,6 | 7,1 | 14,8 |
| Communes sous influence des pôles ruraux | 3,7 | 4,6 | 3,6 | 13,5 |
| Rural isolé | 6,3 | 9,2 | 4,6 | 12,4 |
| Total métropole | 9,3 | 11,8 | 6,7 | 14,8 |

Source : Fileas au 30-06-2000

Les cartes par zone d'emploi font ainsi ressortir celles qui contiennent une grande agglomération, à quelques nuances près :

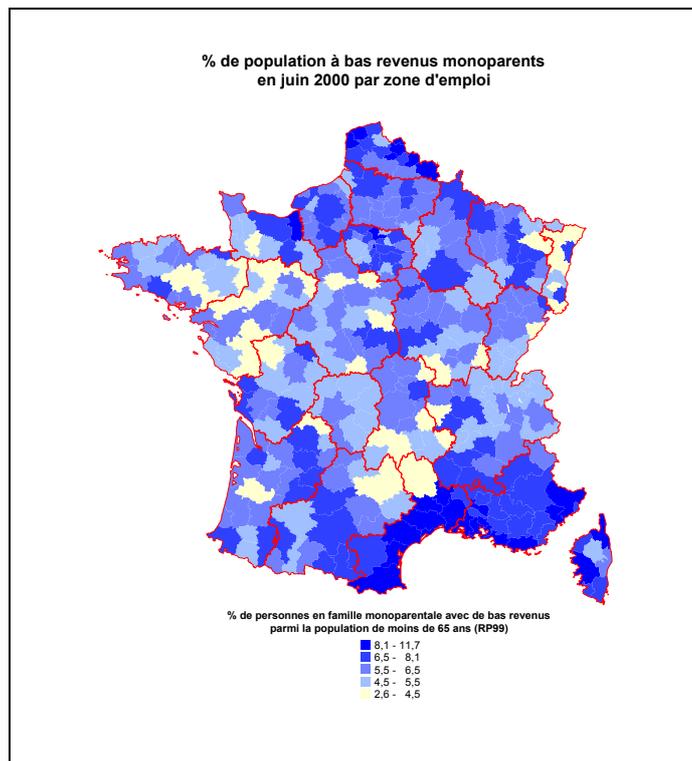
¹⁸ Correspond à la plus grande fréquence de la répartition.

- l'Ile-de-France apparaît relativement épargnée, exceptés Paris pour les femmes, Paris et sa banlieue pour les hommes.
- le quart est du pays, en dehors de ses zones urbaines, compte relativement peu de personnes isolées à bas revenus (...et de bas revenus, de manière générale).
- en revanche, dans le Languedoc-Roussillon et le centre de la France, on recense beaucoup de personnes isolées à bas revenus (...pour la raison inverse).

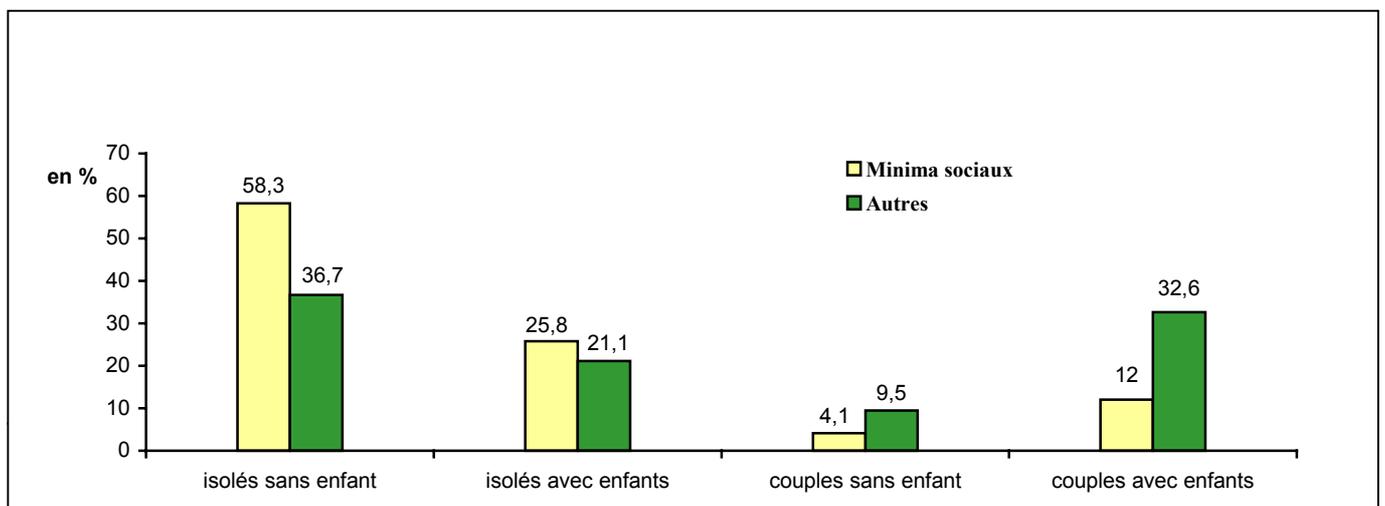


Les parents élevant seuls leurs enfants et disposant de faibles ressources sont, quant à eux, répartis de la même manière que l'ensemble de la population à bas revenus. Toutefois, la carte a été réalisée en rapportant ces populations à l'ensemble de la population de moins de 65 ans.

Pour affiner l'analyse, il conviendrait, dès que les résultats du recensement seront disponibles, de rapporter cette population à la seule population des familles monoparentales.



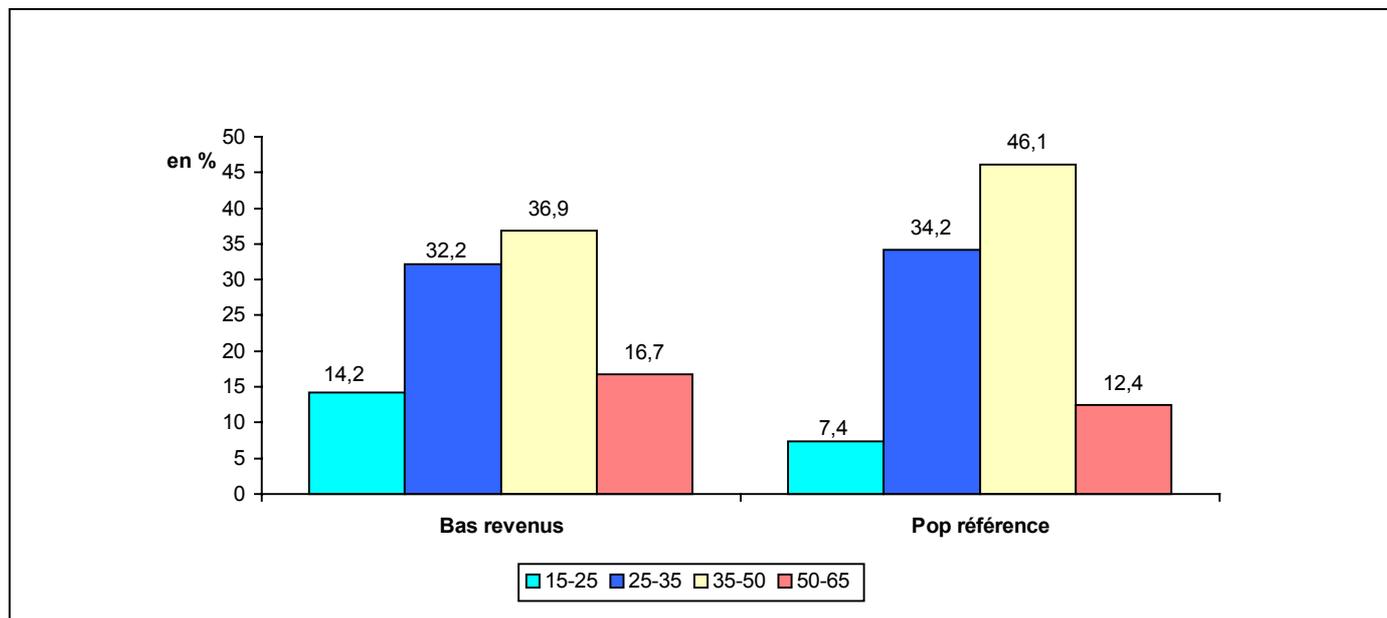
b) Population à bas revenus : les Minima et Autres



- les minima sociaux sont davantage attribués à des personnes vivant seules et sans enfant à charge (dimension de famille moyenne = 1,94) ;
- la tendance est moins marquée pour les "Autres" (dimension de famille moyenne = 2,60 contre 2,99 pour la population de référence) puisqu'ils se répartissent quasi équitablement aux structures extrêmes avec un peu plus d'un tiers pour les isolés sans enfant et un peu moins d'un tiers pour les couples avec enfants.

l'âge de l'allocataire

a) Bas revenus et population de référence



➔ Toutes classes d'âge confondues, on n'observe pas de différence significative entre les âges moyens de la population à bas revenus (37 ans) et de la population de référence (38 ans).

Deux classes d'âge se distinguent toutefois nettement parmi la population à bas revenus :

♦ **les 15-25 ans et les 35-50 ans** (avec respectivement +7 et -9 points d'écart par rapport à la population de référence).

Les jeunes allocataires de moins de 25 ans avec un RUC inférieur à 4 076 francs sont donc sur-représentés (c'est l'inverse pour la tranche d'âge des 35-50 ans) : les étudiants étant exclus de la population de référence, ces jeunes de 15 à 25 ans sont, a priori pour la plupart d'entre eux, à classer dans la catégorie des actifs (occupés ou chômeurs).

A ce titre, les auteurs du *rapport 2000* de l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale soulignent qu'à partir des données rassemblées par l'INSEE, il est possible de conforter l'idée que la situation financière des jeunes ménages s'est bien dégradée dans les années 1990 (p. 75). Le CERC, dans un rapport récent¹⁹ confirme également l'idée que des « *caractéristiques individuelles influent sur la probabilité d'être travailleur pauvre. En particulier, le fait d'être jeune, d'origine étrangère ou sans diplôme renforce le risque de pauvreté laborieuse* ».

Sans qualification requise pour pouvoir prétendre à un emploi bien payé, cette classe d'âge n'a souvent pas d'autres choix que d'occuper, quand elle travaille, des emplois en CCD ou à temps partiel (ou les deux) et faiblement rémunérateurs.

Les personnes âgées de plus de 50 ans sont elles aussi proportionnellement plus nombreuses au sein des « bas revenus ».

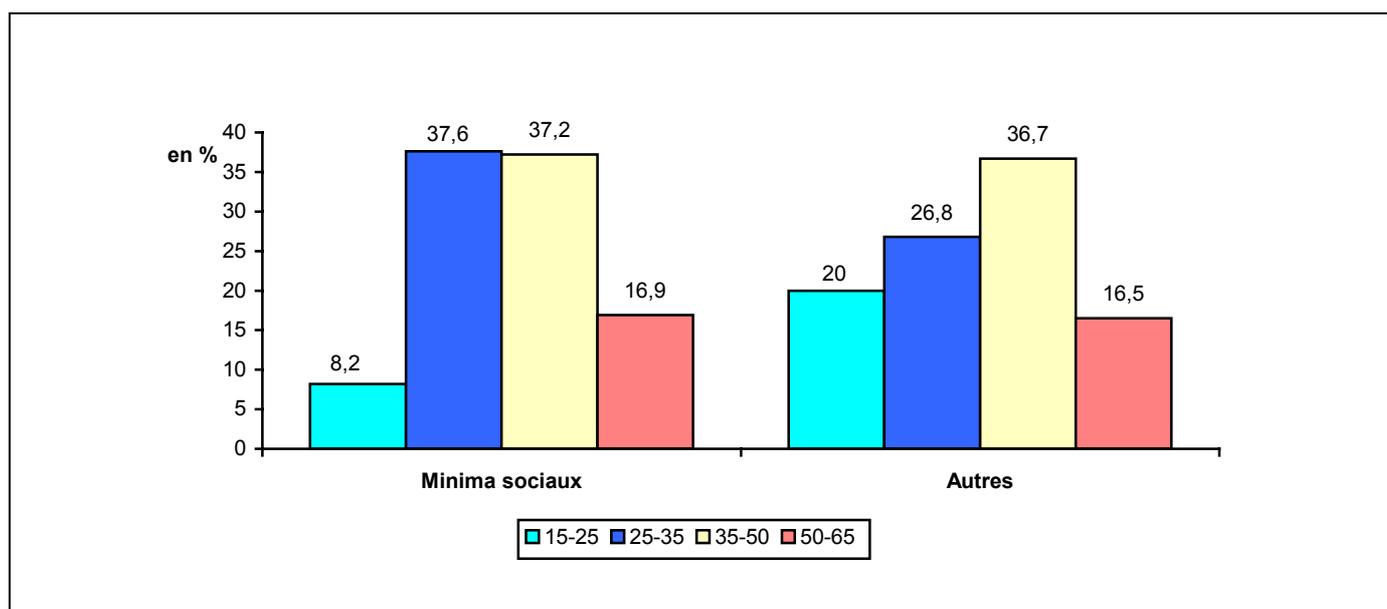
¹⁹ Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale. Accès à l'emploi et protection sociale (p. 63) – Rapport n° 1. La Documentation Française. Paris 2001.

➔ Si l'on s'intéresse également à l'âge des enfants (éventuels) de l'allocataire, on ne constate pas de différences très significatives si ce n'est la sur-représentation des 20-25 ans parmi les « bas revenus » : cette particularité s'explique largement par le fait que les enfants des bénéficiaires du RMI peuvent être considérés comme « à charge » jusqu'à 25 ans (âge à partir duquel ils peuvent eux-mêmes ouvrir droit à cette aide) alors qu'à quelques nuances près, la limite est 20 ans.

| Age du ou des enfants à charge ²⁰ | Bas revenus | | Population De référence | | Population du Recensement 1999 | |
|--|-------------|--------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------|
| | Effectif | Répartition (en %) | Effectif | Répartition (en %) | Effectif | Répartition (en %) |
| 0-2 ans | 357 750 | 13,50% | 1 866 654 | 16,40% | 2 184 455* | 11,67% |
| 3-5 ans | 404 282 | 15,30% | 1 762 825 | 15,50% | 2 131 440 | 11,38% |
| 6-10 ans | 645 717 | 24,40% | 2 951 540 | 26,00% | 3 690 278 | 19,71% |
| 11-15 ans | 655 263 | 24,80% | 2 862 685 | 25,20% | 3 833 180 | 20,47% |
| 16-19 ans | 480 658 | 18,20% | 1 760 243 | 15,50% | 3 171 162 | 16,94% |
| 20-25 ans | 97 809 | 3,70% | 140 353 | 1,20% | 3 711 548 | 19,82% |
| Ensemble | 2 641 479 | 100,00% | 11 344 300 | 100,00% | 18 722 063 | 100,00% |

* En considérant qu'il n'y a pas d'effet saisonnier dans les naissances, le nombre d'enfants nés en 1999 a été estimé en multipliant par 6 l'effectif de la classe « 0 an » au recensement 1999.

b) Population à bas revenus : les Minima sociaux et les Autres



Dans la catégorie "Autres", les allocataires à bas revenus se distinguent par leur jeune âge.

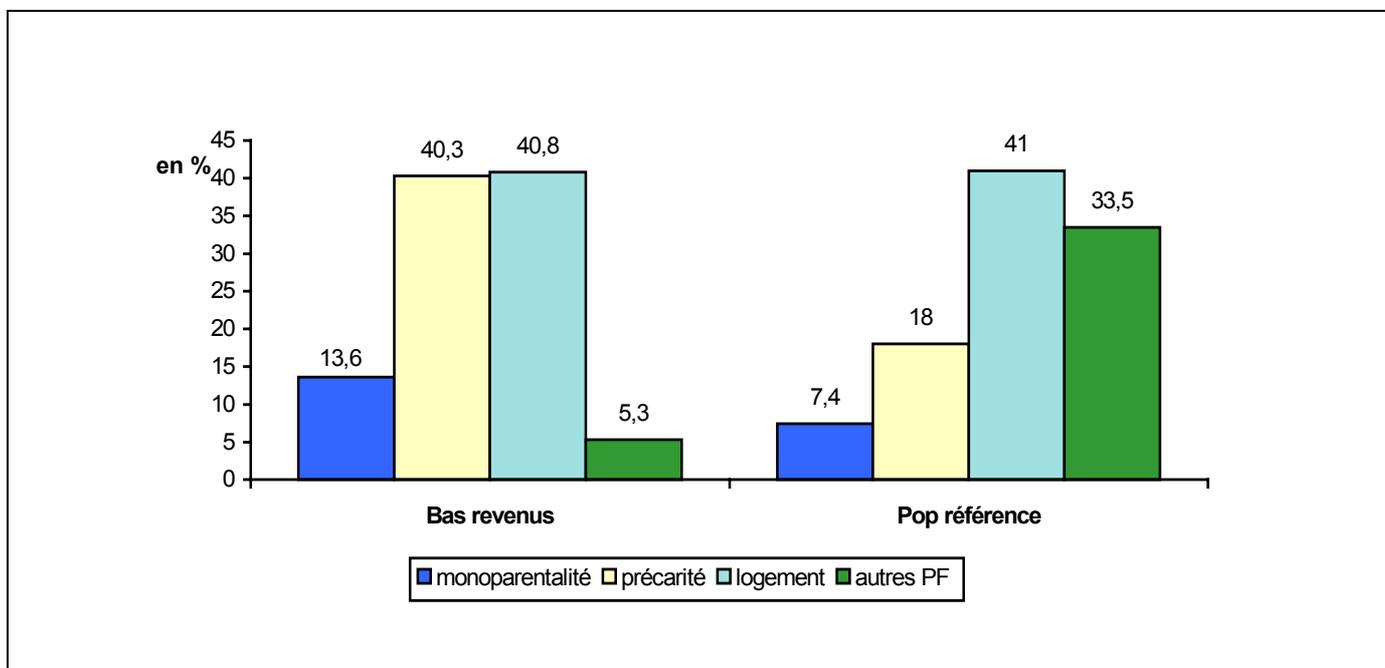
Cette différence peut s'expliquer, en partie, par la fixation d'un âge minimal de 25 ans pour le RMI d'autant que les allocataires à bas revenus bénéficiaires de cette prestation représentent plus de 72% de l'ensemble de la catégorie des « Minima sociaux ».

²⁰ Selon le type de prestation versée, la limite d'âge retenue pour la définition du ou des enfants à charge varie : elle ne dépasse pas 20 ans pour les prestations familiales mais elle est portée à 21 ans pour les aides au logement et le complément familial et à 25 ans pour le RMI.

Les prestations versées

Regroupé en une typologie à quatre composantes²¹, l'ensemble des prestations versées par les CAF aux populations observées donne la répartition suivante :

a) *Bas revenus et population de référence*



Quand on évalue la part attribuée aux allocataires à bas revenus dans l'ensemble des prestations versées (au moyen du ratio rapportant les bas revenus à la population de référence), on constate pour les faits les plus marquants :

- une très forte sur-représentation des prestations Précarité (essentiellement RMI) et Monoparentalité (essentiellement API). La nature et l'objet de ces allocations suffisent à expliquer les écarts observés.
- à l'inverse, un très faible taux d'accès aux prestations liées à la garde d'un enfant de moins de 6 ans par une assistante maternelle agréée (AFEAMA) ou par un employé à domicile (AGED).

Deux explications peuvent être avancées :

- . la présence moins fréquente d'enfants (donc de besoins de garde)
- . mais aussi la nature même des prestations concernées qui sont a priori davantage destinées (surtout l'AGED) aux ménages plus aisés.

b) *Population à bas revenus : les Minima et Autres*

La typologie même adoptée concernant la répartition des allocataires à bas revenus entre les Minima sociaux et les Autres n'impose pas l'élaboration d'un graphique de type présenté ci-dessus. Néanmoins,

²¹ Monoparentalité (API et ASF) ; Précarité (RMI, AAH et ASA) ; Logement (ALF, ALS et APL) ; Autres PF (AF, CF, APJE, AGED, AFEAMA, APE, et AES). Chaque allocataire est répertorié une fois et une seule dans l'une de ces quatre classes en fonction des aides qu'il perçoit effectivement et en respectant l'ordre de priorité ci-dessus.

il est nécessaire de rappeler qu'en terme de prestations versées parmi les minima sociaux, 72% sont versées sous la forme du RMI, près de 25% en APL, 18% en AAH et 10,6% en API.²²

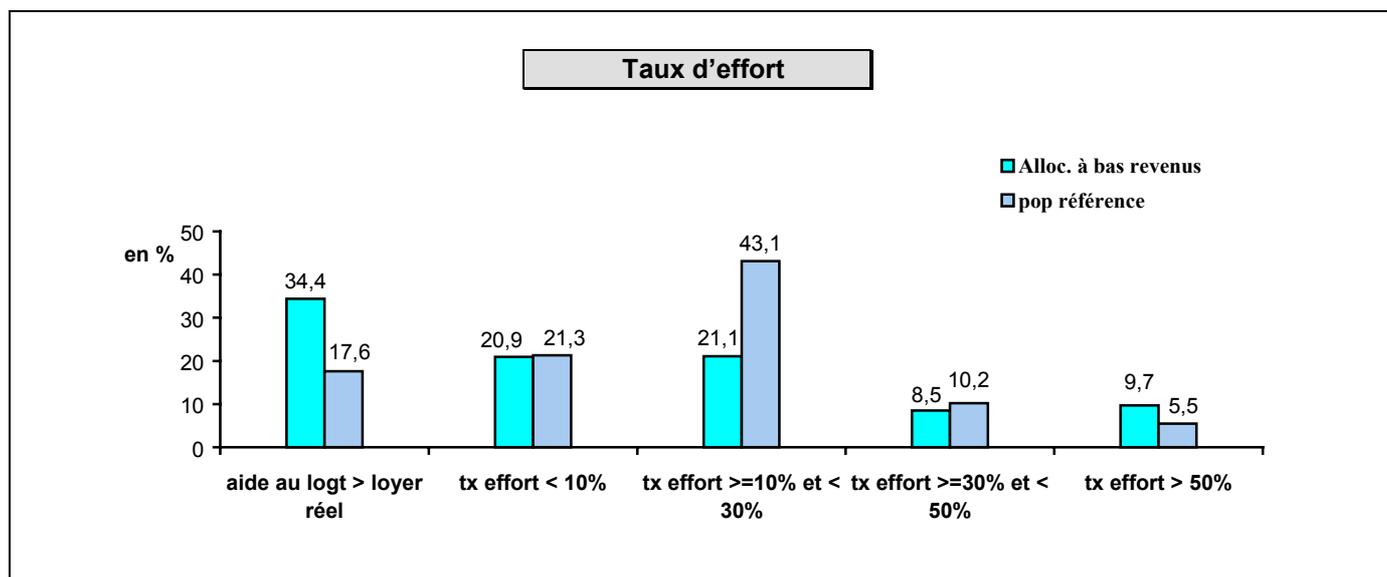
Le logement

Il importe, en premier lieu, de souligner que plus des deux tiers de la population « à bas revenus » perçoivent une prestation logement contre 55% pour la population de référence.

La répartition selon le type d'aide fait apparaître une certaine sur-représentation de l'allocation logement à caractère social (ALS) liée bien entendu à la proportion plus importante de non familles au sein des bas revenus.

La très grande majorité (93,2%) des allocataires « à bas revenus » sont locataires.

a) Bas revenus et population de référence

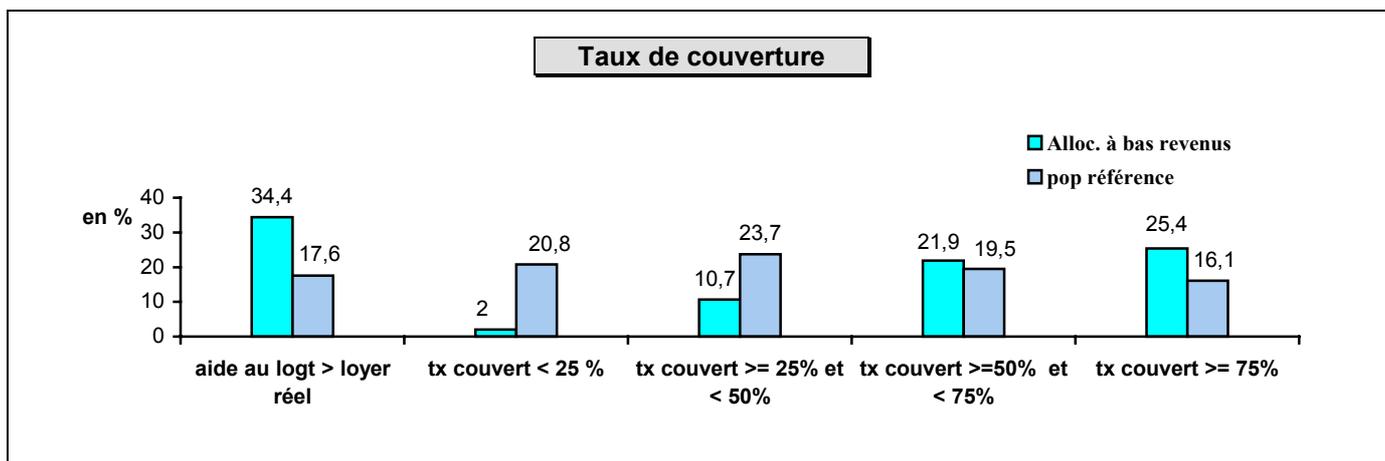


Globalement, l'apport des aides au logement permet de réduire très sensiblement le taux d'effort des allocataires à bas revenus. Pour plus du tiers d'entre eux, l'aide servie s'avère supérieure au loyer hors charges.

Il importe toutefois de rappeler que le calcul des prestations logement ne prend pas en compte le montant réel des charges qui ne sont donc pas connues des CAF mais qui peuvent éventuellement représenter une part importante du coût global du logement.

D'autre part, on recense environ 180 000 allocataires à bas revenus pour lesquels le taux d'effort excède 50% et il est surprenant – et inquiétant – d'observer qu'en comparaison avec la population de référence, les allocataires à bas revenus sont **proportionnellement plus nombreux** à supporter une charge résiduelle (loyer - aide au logement) qui représente encore plus de la moitié du revenu mensuel disponible.

²² La somme des prestations versées mentionnée dans le fichier des résultats nationaux (au 30 juin 2000) dépasse le nombre des allocataires à bas revenus recensés d'une part dans la catégorie des minima sociaux et d'autre part dans celle des Autres. En effet, un allocataire peut percevoir plusieurs prestations.



Les observations concernant le taux de couverture corroborent très largement celles émises à propos du taux d'effort : ainsi, le taux moyen s'établit à 75,2% pour **les allocataires « à bas revenus »** et à seulement 50,0% pour la population de référence.

Trois allocataires « à bas revenus » sur 5 bénéficient d'un taux au moins égal à 75%.

Une petite minorité toutefois doit se contenter d'un taux inférieur à 50%.

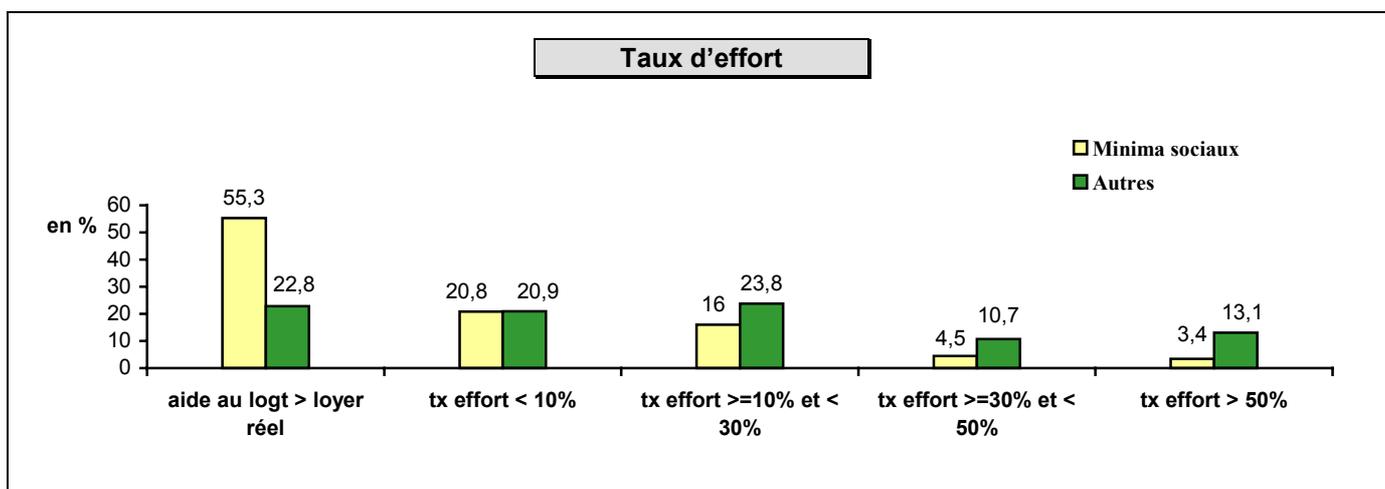
Il pourrait donc être intéressant d'examiner si, à compter de janvier 2001, le nouveau barème unique des aides au logement a contribué ou non à améliorer les taux d'effort, et de couverture, des allocataires à bas revenus.

Il n'est pas sans intérêt également de souligner que **6,8%** seulement des allocataires à bas revenus sont **propriétaires-accédants** de leur logement (contre 18,1% pour la population de référence).

A ce sujet, les auteurs du Rapport 2000 de l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale soulignent que, en terme de niveau de vie, « *dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, un ménage sur six éprouve des difficultés de condition de vie, contre un sur dix dans les unités urbaines plus petites* ».

De plus, « *les ménages locataires de leur résidence principale sont trois fois plus souvent concernés par les difficultés de conditions de vie que les propriétaires* » (p. 28).

b) Population à bas revenus : les Minima et Autres

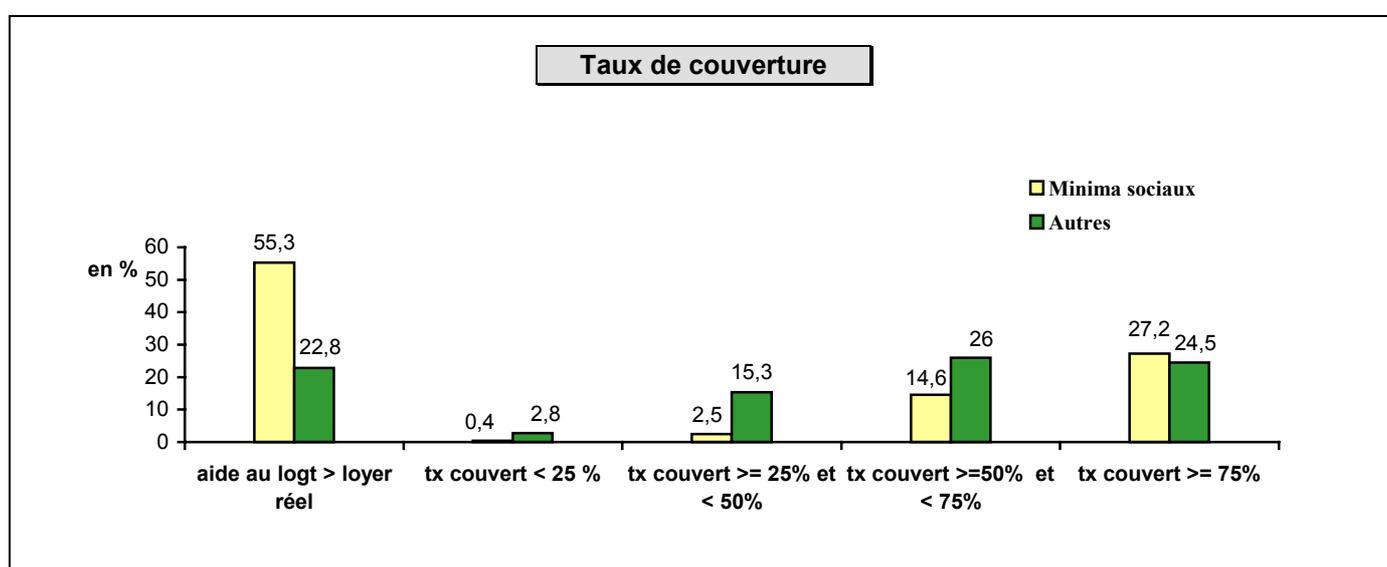


Les allocataires à bas revenus bénéficiaires de minima sociaux sont davantage aidés à faire face aux dépenses inhérentes à leur logement :

- Plus de la moitié perçoivent une aide supérieure au montant du loyer hors charges.
- Le montant moyen de l'aide au logement versée aux « minima sociaux » excède de 300 francs environ celui servi aux « autres bas revenus » alors que leur loyer (hors charges et toujours en moyenne) est inférieur de 200 francs.

Cette relative sécurité financière, dont les « autres allocataires à bas revenus » bénéficient moins, peut s'expliquer :

- Par la nature même du parc d'habitat dans lequel ils sont, le plus souvent, amenés à vivre (habitat social à loyers modérés).
- Par des règles de calcul des aides au logement particulièrement favorables puisque prévoyant l'exclusion complète des ressources (éventuellement) perçues au titre de l'exercice de référence.



La référence au taux de couverture confirme que les « minima sociaux » sont globalement davantage aidés que les « autres bas revenus ».

La nationalité

Pour ce qui concerne ce paramètre, deux points méritent d'être précisés :

- Conformément aux directives de la Commission Nationale Informatique et Libertés, les CAF n'enregistrent la nationalité des allocataires qu'au moyen de trois catégories :
 - français
 - étrangers nationaux d'un pays appartenant à la C.E.E.
 - nationaux d'un pays hors C.E.E.
- La nationalité prise en compte dans la présente étude est celle du « responsable du dossier allocataire » ; dans le cas d'un couple, elle ne permet pas de préjuger de la nationalité du conjoint, a fortiori de celle des enfants.

| | Allocataires « à bas revenus » (A) | | Population de référence (B) | | Rapport (A)/(B) |
|--------------------|---------------------------------------|---------------|--------------------------------|---------------|--------------------|
| Français | 2 327 444 | 85,9% | 7 315 149 | 90,7% | 31,8% |
| Etrangers CEE | 46 040 | 1,7% | 154 331 | 1,9% | 29,8% |
| Etrangers hors CEE | 334 220 | 12,4 % | 594 521 | 7,4% | 56,2% |
| inconnue | 23 | | 30 | | NS |
| Total | 2 707 727 | 100,0% | 8 064 031 | 100,0% | 33,6% |

La lecture du tableau suggère deux constats principaux :

- La population issue des pays de la C.E.E. est légèrement moins atteinte par la pauvreté monétaire que la population de nationalité française ; par ailleurs, les allocataires « à bas revenus » appartenant à la C.E.E. se caractérisent par une proportion plus importante de familles (alors que pour les Français, les « sans enfant » sont majoritaires),
- A l'inverse, la pauvreté monétaire des étrangers hors C.E.E. est évidente ; plus de la moitié de cette catégorie d'allocataires se situe en-dessous du seuil de bas revenus.

Plusieurs faits explicatifs peuvent être rappelés :

- un taux de chômage supérieur à la moyenne,
- des emplois moins qualifiés et donc moins rémunérés,
- un taux d'activité féminine plus faible lié à des raisons d'ordre culturel...

A cet égard, il n'est pas sans intérêt de préciser que la population allocataire « à bas revenus » issue des pays n'appartenant pas à la C.E.E. comprend 40,0% de couples avec enfant(s) (contre 22,5% pour l'ensemble des « bas revenus ») et que les femmes seules sans enfant y sont très nettement sous-représentées.

C - L'impact des prestations versées par les CAF

La question de l'impact des prestations versées par les CAF pouvait être traitée sous plusieurs angles que l'on retrouve en partie dans un article récemment paru dans « INSEE Première » (Mars 2001 – La pauvreté monétaire des ménages de 1970 à 1997).

- Une première approche consiste à apprécier l'effet des prestations en terme de réduction de la pauvreté monétaire. L'INSEE estime ainsi que « les prestations familiales, les aides au logement et les minima sociaux réduisent de moitié le nombre de ménages pauvres ». On notera que cette analyse porte sur un champ plus large que celui de la présente étude, à savoir l'ensemble des ménages y compris les retraités, et intègre dans les minima sociaux étudiés le minimum vieillesse dont le barème se situe au-dessus du seuil de pauvreté.
- Dans une deuxième approche, il s'agit d'estimer dans quelle mesure, au-delà des effets de masse des minima sociaux, les prestations versées viennent effectivement compenser les difficultés auxquelles elles sont censées répondre par leur ciblage. Par exemple, les prestations liées à la monoparentalité procurent-elles à ces familles un niveau de vie équivalent à celui des couples ? Cette question pourrait être posée pour le handicap, pour les familles nombreuses, etc.
- Dans une troisième approche, c'est l'effet « dynamique » de certaines prestations que l'on tente d'évaluer. Le RMI et l'API sont en théorie des prestations transitoires, accompagnées de mesures d'insertion. A défaut de constituer systématiquement une protection totale contre la pauvreté monétaire, ces aides doivent faciliter la sortie des allocataires de leur situation de précarité.

Enfin, il apparaît que la part des actifs qui déclarent des revenus inférieurs au seuil de pauvreté est croissante depuis les années 1980 et que cette situation semble prendre un caractère structurel lié aux changements du marché de l'emploi autant qu'à la pénurie d'emploi. Les prestations dans ce cas retrouvent un caractère redistributif répondant à des situations de longue durée dont il est intéressant de mesurer l'impact à la fois en terme de pauvreté monétaire que de dépendance.

Pour ceux qu'il est maintenant convenu d'appeler des « travailleurs pauvres », les prestations constituent un apport significatif aux revenus du ménage. Selon l'INSEE, les prestations sociales de cette population sont passées de 4 000 francs par an et par unité de consommation en 1975 à 16 000 francs en 1997.

Sur ce point de l'étude, le groupe de travail a dû se limiter dans ses ambitions faute de disposer de plus de temps, de la possibilité de traiter des populations en cohorte, et de pouvoir mobiliser, plus qu'il ne l'a fait, la compétence en programmation et la puissance de calcul nécessaires au traitement d'un fichier de plusieurs millions de lignes. Ces différentes approches pourront à l'avenir faire l'objet de travaux complémentaires si cela est jugé utile.

L'essentiel de ce chapitre sera donc consacré à expliciter quelles populations dépendent le plus des prestations versées par les CAF et dans quelle mesure cette dépendance leur apporte un niveau de vie supérieur au seuil des bas revenus.

Valeurs moyennes

Pour la population entrant dans le champ de l'étude, les prestations de la CAF représentent en moyenne **20,2 %** des revenus disponibles avant impôts.

Les allocataires se situant en-dessous du seuil de bas revenus perçoivent des CAF presque 1,3 fois les prestations de la population de référence. Ces prestations plus importantes, qui représentent **près de 60,0% de leurs revenus**, ne leur permettent cependant pas de s'approcher du seuil des bas revenus puisque le RUC moyen de cette population se situe à 36,5% du RUC médian.

La population connue des CAF est, en tout état de cause, située dans sa majorité dans des tranches assez basses de revenu : sur la population de référence les prestations sont un apport significatif pour un RUC moyen qui se situe à 72,5% du revenu médian.

Prestations versées par les CAF (montant moyen)

| | Ensemble CAF | Population de référence | Population bas revenus |
|--|------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Prestations versées | 2 057 F | 2 23 F | 2 982 F |
| RUC moyen | Non calculable* | 5 918 F | 2 971 F |
| Part des prestations dans le revenu | Non calculable* | 20,2% | 59,1% |
| <i>Dont prestations de précarité</i> | <i>440 F</i> | <i>523 F</i> | <i>1 107 F</i> |
| <i>Dont prestations logement</i> | <i>687 F</i> | <i>672 F</i> | <i>1 072 F</i> |
| <i>Dont autres prestations</i> | <i>930 F</i> | <i>1 129 F</i> | <i>804 F</i> |

* Le RUC et la part des prestations dans le revenu ne peuvent être calculés lorsque les ressources n'ont pas été fournies.

Autrement dit, pour près de 6 150 000 personnes, 60,0% du revenu disponible est constitué par les prestations versées par les CAF. Il n'est guère difficile d'imaginer les conséquences de toute rupture ou retard de prestations pour ces 6 millions de personnes.

Même lorsque la part des prestations apparaît comme relativement mineure, il faut garder à l'esprit que des revenus très faibles sont intégralement mobilisés pour des dépenses de première nécessité

(logement, alimentation, etc.) qui ne peuvent être différées et donc que les prestations versées par les CAF sont déterminantes pour le quotidien des familles concernées.

Si l'on répartit les allocataires à bas revenus à l'aide de la typologie (précédemment décrite) « monoparentalité », « précarité », « logement », « autres PF », le montant moyen des prestations perçues et leur contribution au revenu montrent des différences importantes :

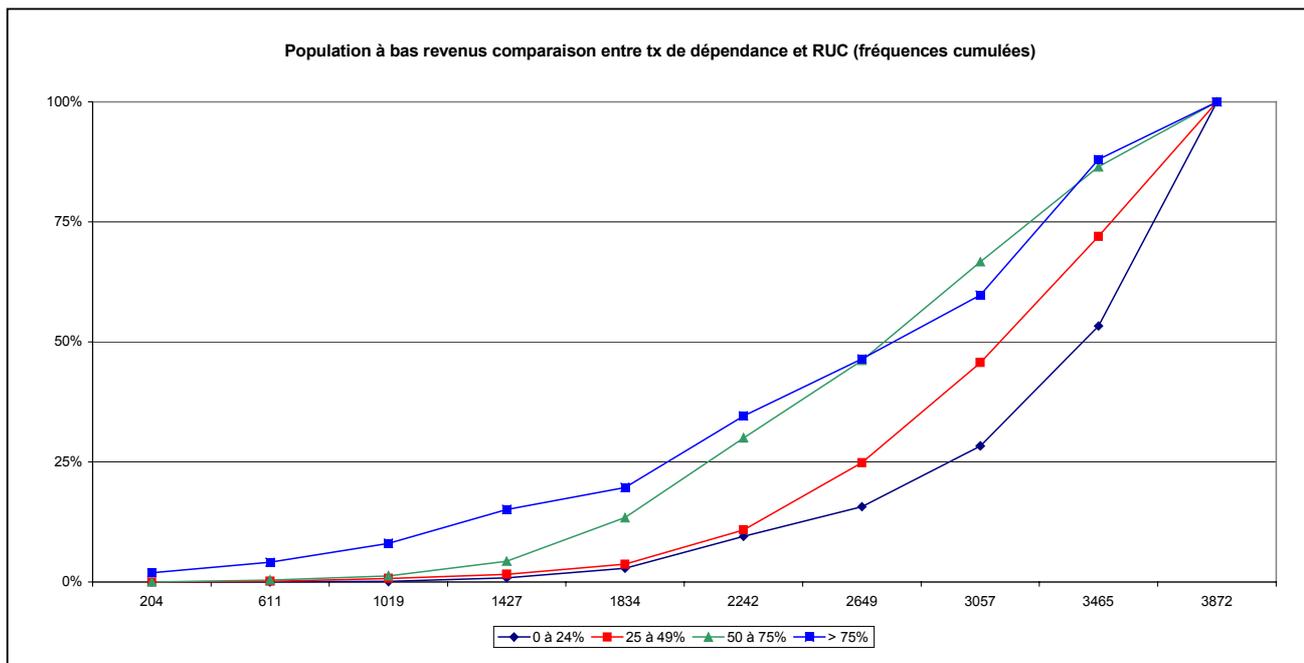
| | Mono-parentalité | Précarité | Logement | Autres prestations |
|--|-------------------------|------------------|-----------------|---------------------------|
| Prestations versées | 4 625 F | 3 688 F | 2 015 F | 1 627 F |
| Part des prestations dans le revenu | 81,0% | 88,0% | 42,0% | 27,0% |
| <i>Dont prestations de précarité</i> | <i>1 515 F</i> | <i>2 442 F</i> | - | - |
| <i>Dont prestations logement</i> | <i>1 293 F</i> | <i>838 F</i> | <i>1 332 F</i> | - |
| <i>Dont autres prestations</i> | <i>1 817 F</i> | <i>407 F</i> | <i>683 F</i> | <i>1 626 F</i> |

Lorsque l'on classe les allocataires en deux typologies, ceux qui perçoivent des minima sociaux et les autres, les résultats sont les suivants :

| | Minima sociaux | Autres prestations |
|--|-----------------------|---------------------------|
| Prestations versées | 4 029 F | 2 088 F |
| Part des prestations dans le revenu | 90,0% | 42,0% |
| <i>Dont prestations de précarité</i> | <i>2 403 F</i> | - |
| <i>Dont prestations logement</i> | <i>939 F</i> | <i>1 185 F</i> |
| <i>Dont autres prestations</i> | <i>687 F</i> | <i>903 F</i> |

RUC et poids des PF

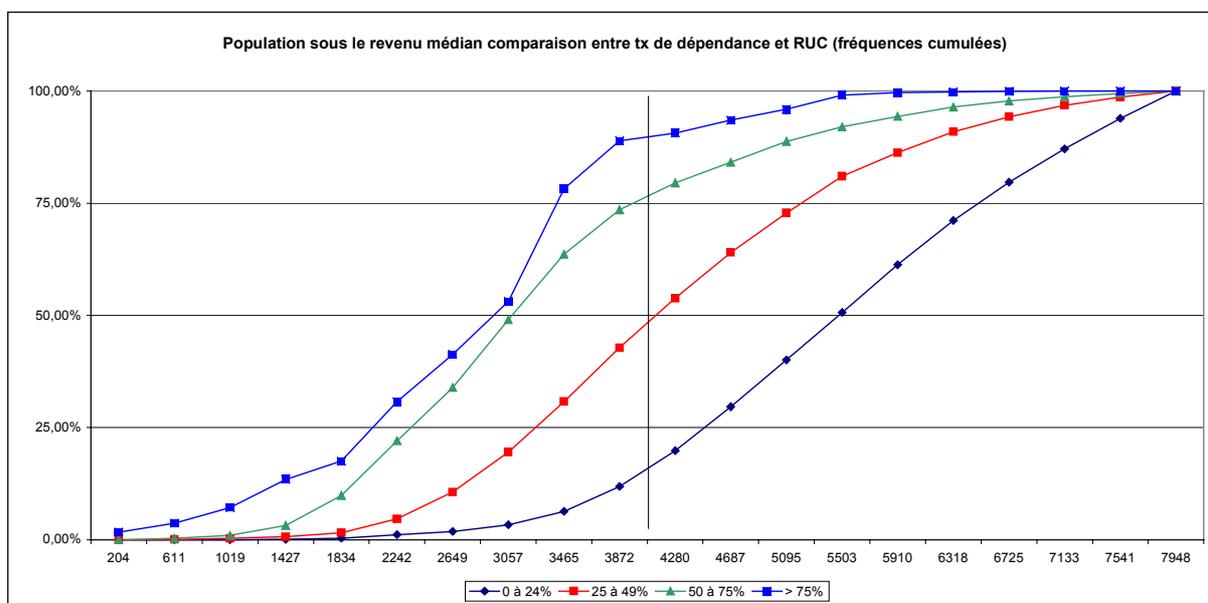
Le fait de dépendre fortement des prestations versées par les CAF assure-t-il aux allocataires un RUC plus important ?



Le graphique montre clairement que, pour la population à bas revenus, le fait de dépendre fortement des prestations CAF ne garantit pas un RUC proche du seuil des bas revenus et même que le RUC médian évolue à l'inverse du taux de dépendance.

Pour les allocataires dépendants à plus de 50,0% des prestations, le RUC médian se situe autour de 2 600 francs alors que pour les allocataires dépendants à moins de 25,0%, il se situe autour de 3 465 francs.

Si l'on trace les courbes en étendant le champ jusqu'au revenu médian de la population, on constate exactement la même tendance : plus le taux de dépendance est fort et plus le RUC médian est faible.



Il apparaît donc qu'en moyenne, les seules prestations versées par les CAF ne sont pas suffisantes pour permettre aux allocataires dont elles constituent le revenu principal de franchir, voire d'approcher le seuil

de bas revenus. Dans l'expression péjorative « vivre des allocations », il serait plus juste de parler de « survivre des allocations ».

Contribution au RUC des principales prestations

⇒ Le revenu minimum d'insertion

Le RMI garantit selon la situation de la famille un revenu en général situé, dans les hypothèses les plus favorables, à 63,0% du seuil de bas revenus. Pour une famille de 3 enfants, le RMI garantit dans les mêmes hypothèses 65,0% (couples) ou 66,0% (monoparents) du seuil. La contribution du RMI descendra en cas d'application du forfait logement à 55,0% du seuil pour une personne seule et à 58,0% pour un couple mais, dans ce cas, la personne est logée gratuitement ou bénéficie d'une prestation logement...

Les hypothèses les moins favorables de composition familiale (enfants âgés et monoparentalité) limitent la contribution du RMI entre 51,0% et 55,0% du seuil de bas revenus.

⇒ L'allocation de parent isolé

Dans l'hypothèse la plus favorable (femme enceinte sans forfait logement appliqué), l'API assure 79,0% du seuil de bas revenus. Dans les hypothèses les plus défavorables elle assure plus de 55,0% du seuil

⇒ L'allocation aux adultes handicapés

Pour une personne seule, elle assure 88,0% du seuil ; le versement d'un complément AAH assure 102,0% du seuil (aide au logement non comprise).

⇒ Les allocations familiales

Les allocations familiales jouent un rôle évidemment beaucoup plus modéré même pour des très bas revenus. Pour une famille de 2 enfants, la contribution théorique maximale est de 11,0% du seuil ; elle sera plus vraisemblablement de 8 à 9,0% de ce seuil.

Pour une famille de trois enfants, la contribution maximale est de 21,0% du seuil, plus vraisemblablement de 18 à 19,0%.

Si l'on prend en compte le complément familial, pour une famille de 3 enfants, la contribution totale sera située entre 25 et 33,0% du seuil.

⇒ L'allocation pour jeune enfant

L'APJE peut apporter entre 15 et 24,0% du seuil.

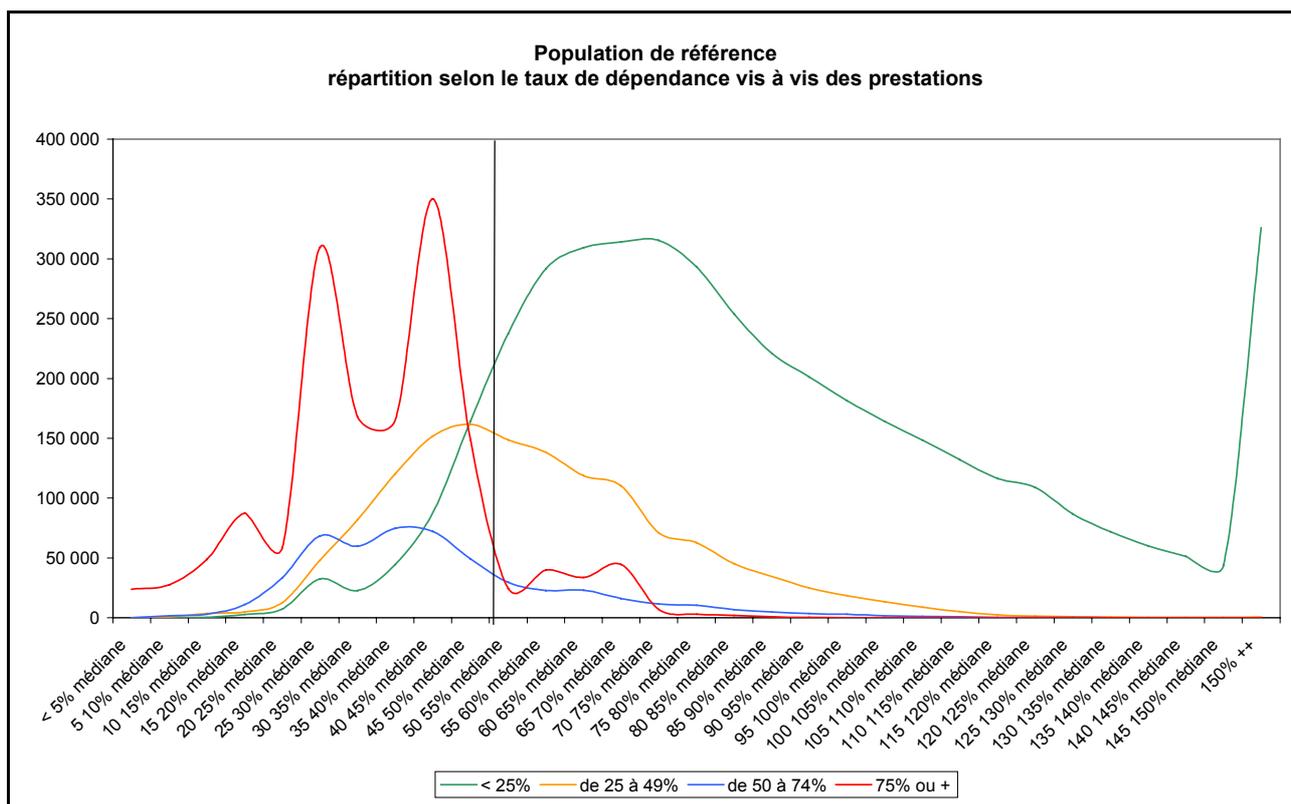
⇒ L'allocation parentale d'éducation

Une APE à taux plein apporte entre 33 et 36,0% du seuil.

⇒ Les prestations logement

Le montant moyen des prestations logement suffit à indiquer que leur contribution au RUC est souvent importante. La complexité du dispositif ne permet pas toutefois pas de présenter de calcul de contribution théorique.

En règle générale, la part des prestations dans le revenu sera constituée de plusieurs aides cumulées. Pour des populations à bas revenus, fortement dépendantes des prestations, cela est un facteur de complexité et donc de dépendance administrative supplémentaire. Pour les agents des CAF, cela rend en encore plus sensible et délicat le traitement et le suivi des dossiers de ces allocataires.



Les populations dépendant fortement de leurs prestations CAF ont très majoritairement un RUC inférieur au seuil de bas revenus et pratiquement jamais supérieur à 70,0% du revenu médian.

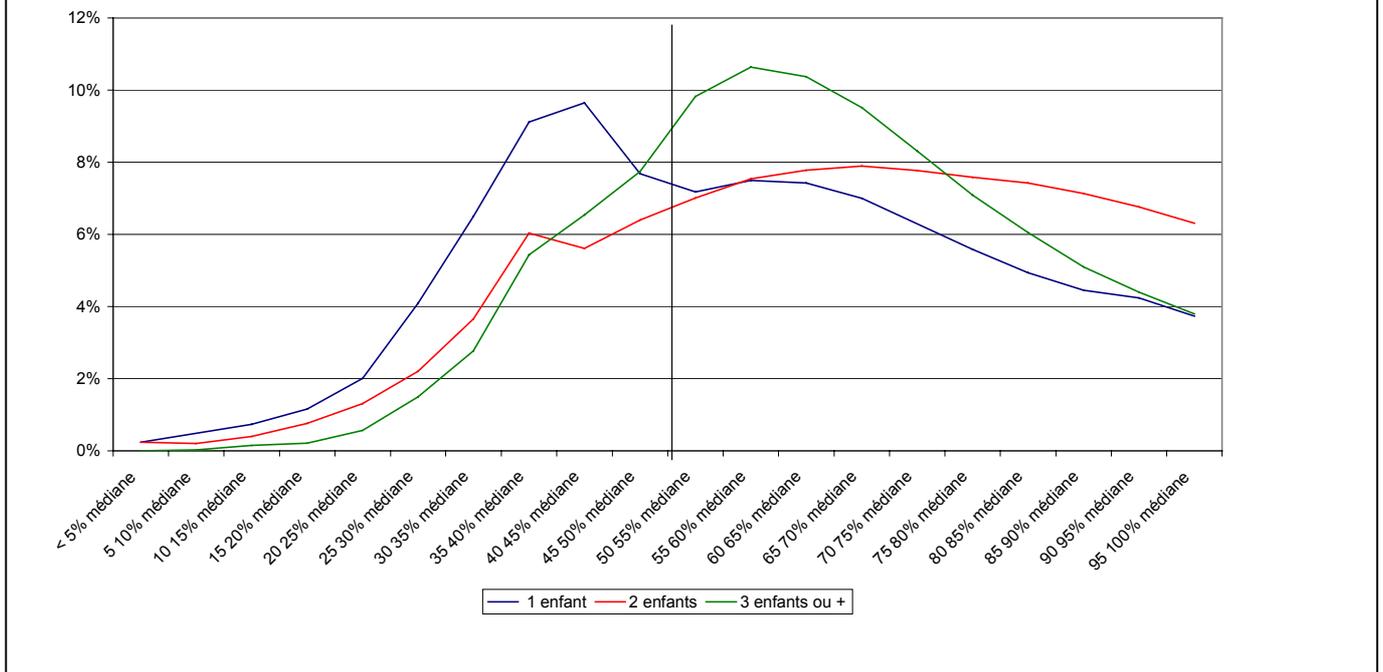
Les populations les moins dépendantes (moins de 25,0%) sont elles en majorité au-dessus du seuil de bas revenus. Toutefois, l'effectif situé sous le seuil est très significatif et les revenus de cette population restent modestes.

Le profil de la courbe des allocataires situés dans la tranche 25 à 49,0% se rapproche de la catégorie précédente (moins de 25,0%) et à l'inverse, celui des allocataires de la tranche 50 à 75,0% de celui des plus dépendants.

RUC et dimension de famille

La comparaison entre le RUC et la dimension de famille donne une indication sur la manière dont les prestations tiennent compte du nombre d'enfants présents au foyer.

Population sous le revenu médian
répartition selon le nombre d'enfants

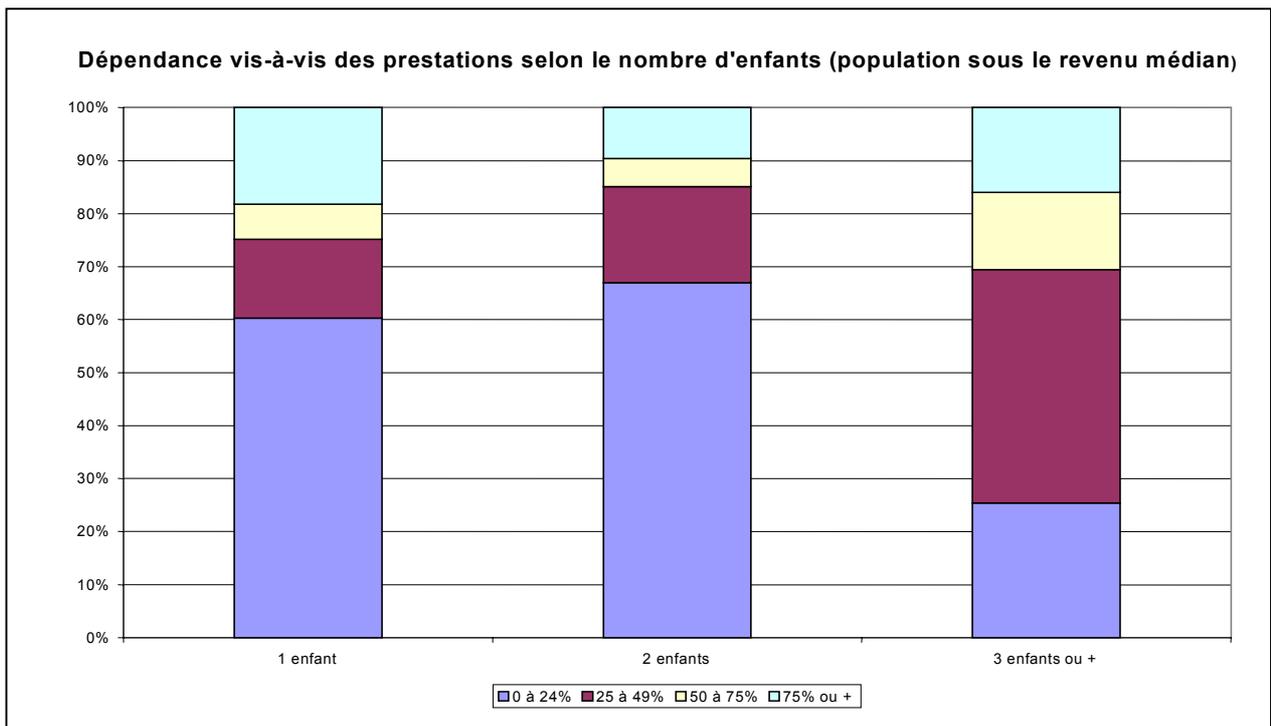


La courbe de répartition du RUC montre des profils bien différents suivant le nombre d'enfants à charge.

La comparaison entre les trois courbes exige quelques précautions : ainsi, les familles n'ayant qu'un enfant et dont le RUC est inférieur à la médiane sont, pour la plupart, des familles qui perçoivent de la CAF des prestations **sous condition de ressource**. Leur faible niveau de RUC reste néanmoins remarquable.

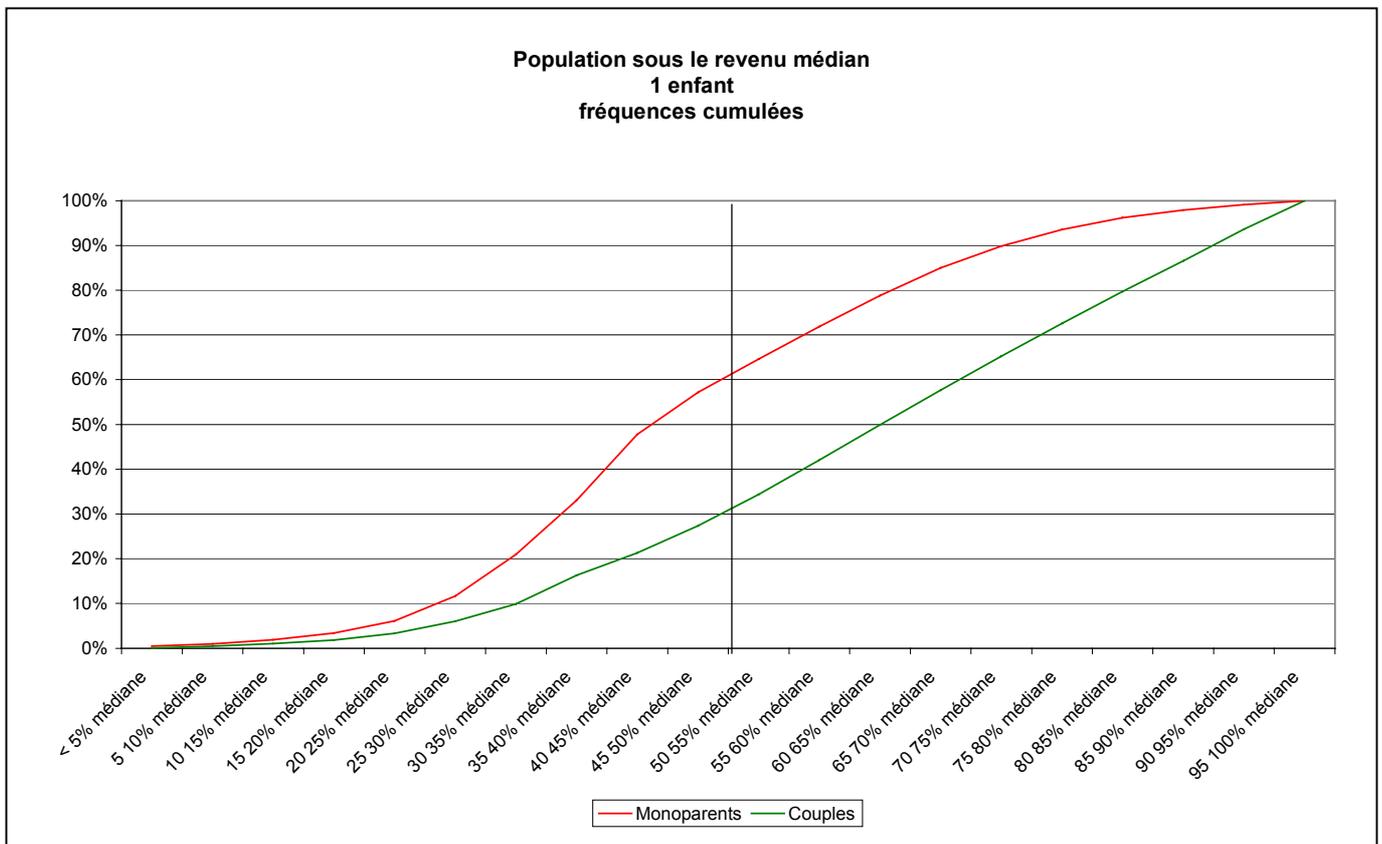
La comparaison entre les familles ayant deux enfants et celles ayant trois enfants ou plus est, en théorie, plus intéressante dans la mesure où toutes perçoivent des prestations **sans condition de ressources**.

S'agissant des familles à revenu « modeste » (sous la médiane), on peut poser l'hypothèse que la concentration des familles de trois enfants ou plus autour de 60% de la médiane est bien liée aux prestations avec un effet rapidement décroissant lorsque l'on s'approche de la médiane. Le graphique suivant semble d'ailleurs confirmer cette hypothèse : la part des familles de 3 enfants ou plus faiblement dépendantes des prestations (moins de 25%) est très inférieure à celle des familles de deux enfants.

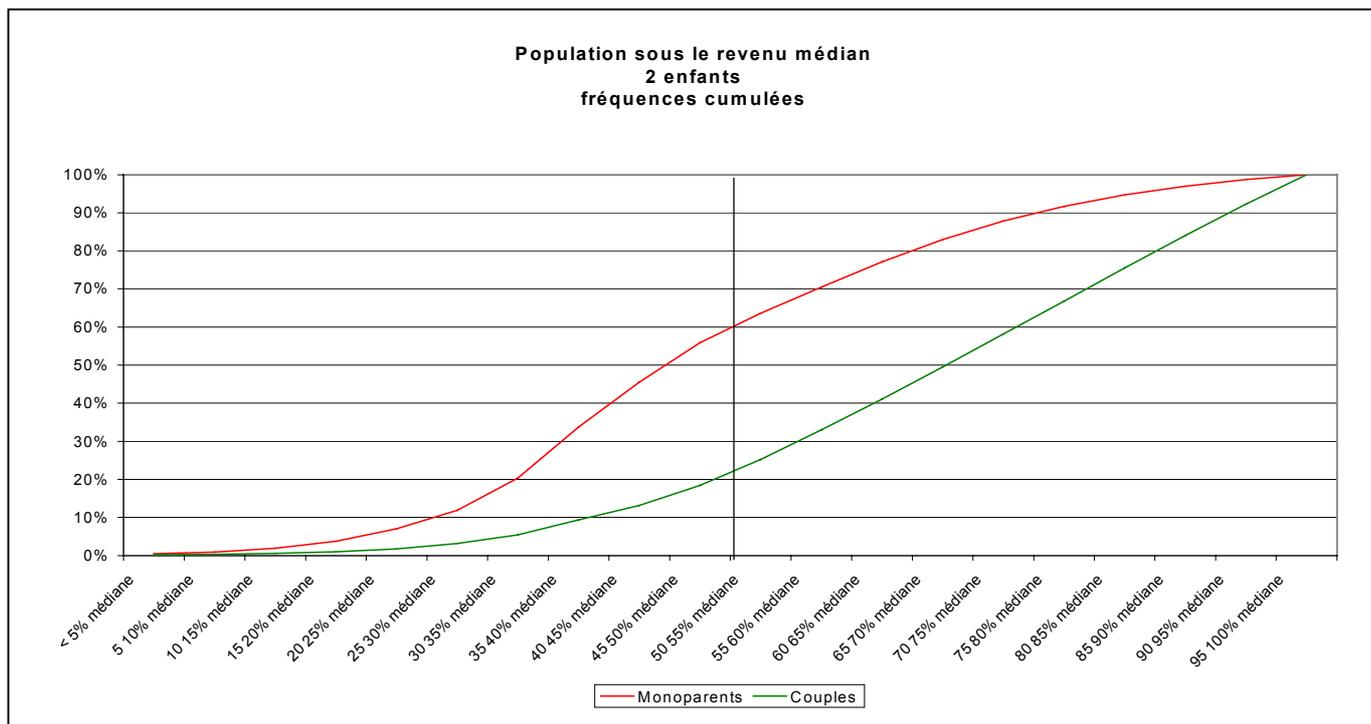


Cette hypothèse mériterait d'être étudiée et validée au moyen de simulations (sur cas-type) ou d'une étude plus fine des deux sous-populations.

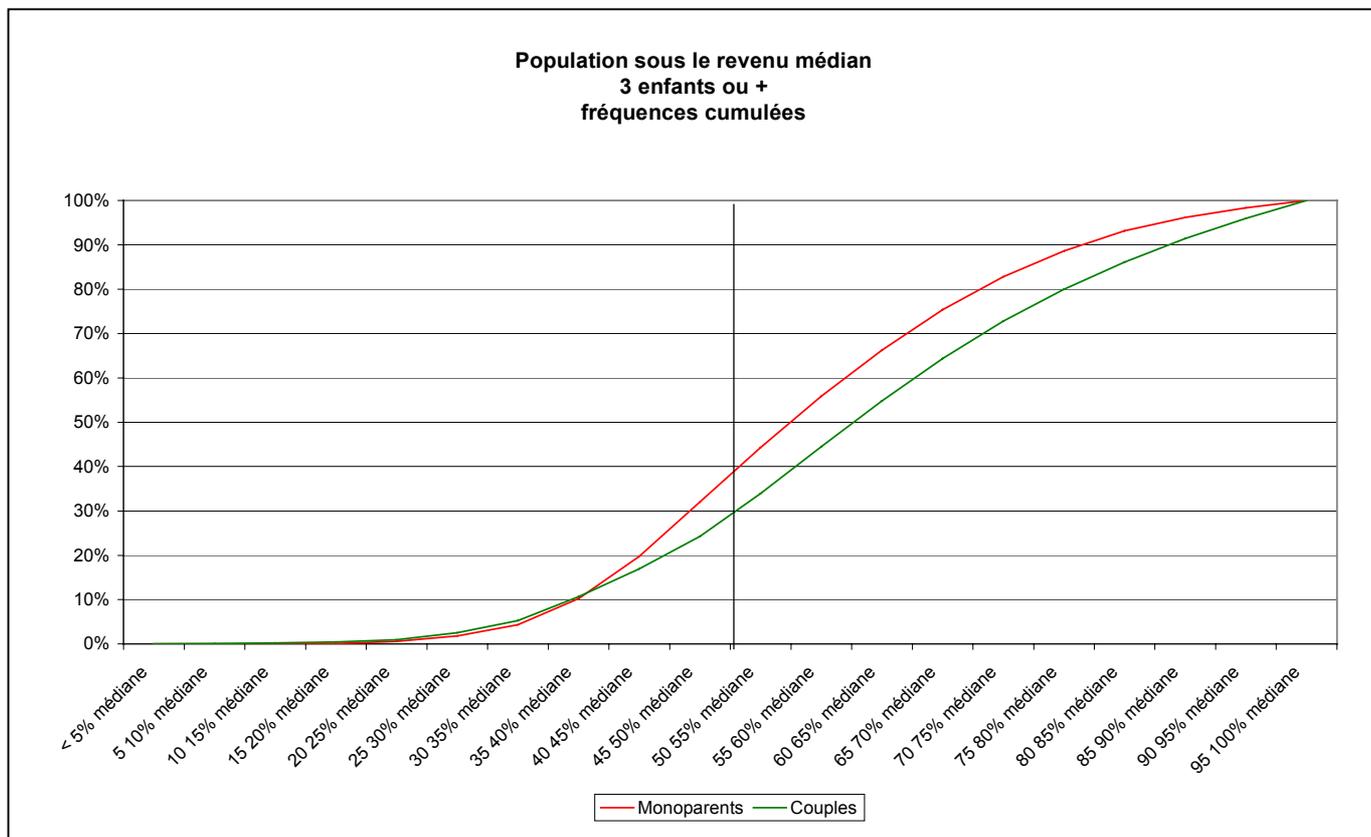
RUC et monoparentalité



Pour les familles d'un enfant, le RUC des monoparents reste nettement inférieur à celui des couples : le RUC médian des monoparents se situe entre 40 et 45% de la médiane, celui des couples entre 60 et 65%.



On retrouve pour les familles de deux enfants le même constat que pour celles d'un enfant.



Pour les familles de 3 enfants ou plus, à l'inverse de ce qui est constaté précédemment, le RUC médian des monoparents se rapproche d'avantage de celui des couples. Ce constat doit être pris avec précaution compte tenu du faible effectif de la série « monoparents ».

Pour clore ce chapitre, on peut affirmer qu'une forte dépendance vis-à-vis des prestations versées par les CAF caractérise une part de la population à bas revenus. Cette forte dépendance est notamment le fait des allocataires bénéficiaires de minima sociaux et souvent illustrée par la perception de plusieurs prestations différentes.

Les populations les plus dépendantes ont, en règle générale, un RUC inférieur à celles qui sont les moins dépendantes. Les prestations ne viennent le plus souvent que répondre à une insuffisance notoire de revenus primaires sans amener l'essentiel des populations à des seuils de revenus proches du revenu médian.

Il est vraisemblable que les prestations attachées aux enfants de rang 3 exercent un effet significatif en terme de revenu mais l'hypothèse reste à confirmer. De même, il semble que la situation monétaire des monoparents soit, malgré les prestations qui prennent en compte leur situation spécifique, moins favorable que celle des couples.

On retiendra, malgré ces incertitudes, que plus de 6 millions de personnes vivent sous le seuil de bas revenus et que leur revenu est, en moyenne, constitué à 60% des prestations versées par les CAF.



IV - BAS REVENUS ET ACTION SOCIALE

Avant de tenter de mesurer l'apport de l'action sociale des CAF aux allocataires à bas revenus, il est indispensable d'accorder un temps de réflexion préalable à la problématique « quotient familial et revenu par unité de consommation » : en effet, les CAF, ainsi d'ailleurs que bon nombre de leurs partenaires, utilisent traditionnellement le quotient familial comme indicateur de (bas) revenus.

Or, les recherches consacrées au thème de la pauvreté devraient dorénavant plutôt privilégier le RUC comme instrument de mesure et de mise en évidence des situations de précarité.

Dès lors, plusieurs questions viennent inévitablement à l'esprit :

- Quelles sont les caractéristiques respectives des deux ratios ?
- Quelles sont les incidences du choix de l'un plutôt que de l'autre ?
- Les deux indicateurs peuvent-ils coexister ou bien le RUC ne doit-il pas, à plus ou moins long terme, se substituer au QF ?

A - RUC et Quotient familial : comparaison des deux indicateurs

Le tableau récapitulatif proposé ci-après met en regard les modes de calcul du RUC et du QF²³ et **permet ainsi d'identifier les similitudes ainsi que les divergences** :

- en premier lieu, il est bien évident que le RUC et le QF relèvent, tous deux, de la même définition mathématique générale, à savoir :

$$\frac{1/12 \text{ des ressources annuelles nettes} + \text{prestations familiales du mois en cours}}{\text{nombre de parts (ou d'unités de consommation)}}$$

- par ailleurs, dans un cas comme dans l'autre, les ressources prises en compte, au moins dans un premier temps, sont bien celles de l'exercice de référence, pensions alimentaires déduites et exclusion faite des revenus du conjoint antérieur en cas de changement de situation matrimoniale,
- on ne relève pas non plus d'écart dans les prestations prises en compte au numérateur des 2 ratios,
- il existe, cependant, 3 différences majeures :
 - tout d'abord, la formule de calcul du QF s'efforce de « gommer », dans une certaine mesure, les effets du décalage dans la prise en compte des revenus en introduisant toute une série d'exclusions et d'abattements visant à « actualiser », autant que faire se peut, la situation de l'allocataire en cas de chômage, de retraite, d'arrêt de travailElle intègre également la pratique de l'évaluation forfaitaire en cas de ressources nulles ou inférieures à un certain seuil.

²³ Il importe de préciser que la définition du quotient familial prise en compte dans cette comparaison est celle recommandée par la CNAF et qui doit, en tout état de cause, être utilisée pour toute fourniture de **statistiques** relatives à l'action sociale. Certaines CAF peuvent, néanmoins, utiliser des définitions, plus ou moins, différentes pour la **gestion** de leur action sociale et l'attribution des diverses aides servies à ce titre.

| | Tableau comparatif des modes de calcul | RUC | QF CNAF |
|--|--|--|--|
| RESSOURCES | Exercice de référence | oui | oui |
| | Prise en compte des revenus autre que ceux déclarés par l'allocataire et/ou son conjoint | oui | non |
| | Evaluation forfaitaire en cas de ressources inférieures à un certain seuil | non | oui |
| | Détermination forfaitaire du Revenu Disponible pour les bénéficiaires de RMI ou API | oui | non |
| | Abattements fiscaux | non | non |
| | Déduction des pensions alimentaires | oui | oui |
| | Déduction des déficits des années antérieures | non | non |
| | Exclusion des ressources du conjoint en cas de changement de situation matrimoniale | oui | oui |
| | Abattement pour double activité | non | non |
| | Exclusion des ressources pour : - service militaire - détention - arrêt de travail pour garde d'enfants - chômage total non indemnisé ou indemnisation spécifique permettant la neutralisation (AUD plancher, ...) Abattement de 30% pour : - départ à la retraite ou préretraite - droit à pension d'invalidité ou rente AT ou AAH - chômage partiel ou total indemnisé - maladie longue durée | non non non non non non non non | oui oui oui oui oui oui oui oui |
| PRESTATIONS | du mois de référence | oui | oui |
| | Prestations légales mensuelles | oui | oui |
| NOMBRE DE PARTS (OU D'UNITES DE CONSOMMATION) | Allocataire isolé sans enfant | 1 | 2 |
| | Allocataire avec conjoint et enfant(s) | 1,5 | 2 |
| | Allocataire sans conjoint mais avec enfant(s) | 1,2 | 2 |
| | par enfant de 14 ans ou plus | + 0,5 | + 0,5 |
| | par enfant de moins de 14 ans | + 0,3 | + 0,5 |
| | présence d'au moins 3 enfants | 0 | + 0,5 |
| | présence d'un enfant handicapé | 0 | + 0,5 |

L'approche « QF » est, en fait, calquée sur celle mise en œuvre pour le calcul des « assiettes ressources » de la plupart des prestations soumises à critère de revenu.

A l'inverse, le calcul du RUC ne prévoit ni abattement, ni exclusion, ni évaluation forfaitaire et ne remet donc pas fondamentalement en cause le montant des revenus déclarés au titre de l'exercice de référence.

- cette dernière affirmation admet toutefois une exception importante dans le cas de perception d'un minimum social.

En effet, dans le calcul du RUC, on considère que le revenu disponible de l'allocataire à la date d'observation est égal au seuil garanti par le minimum social concerné.

Le QF, par contre, n'accorde pas de traitement particulier aux bénéficiaires de minima sociaux par rapport aux autres allocataires.

On peut déduire de ces premières remarques que, si l'allocataire ne bénéficie pas d'un minimum social et ne se trouve pas dans une situation particulière justifiant un abattement ou une exclusion (chômage, retraite...), les numérateurs du QF et du RUC sont strictement identiques....

- enfin, les règles de calcul du dénominateur, nombre de « parts » ou « d'unités de consommation » obéissent à des logiques assez fondamentalement différentes.

Comme le démontre le tableau ci-dessous qui compare les montants respectifs de RUC et de QF calculés pour diverses configurations familiales, le premier indicateur s'inscrit dans la logique traditionnelle des indicateurs (échelle d'Oxford, EUROSTAT...) basés **sur le coût et la consommation** des individus alors que le second répond d'avantage à des préoccupations **relevant de la politique familiale** dans la mesure où il privilégie délibérément le nombre d'enfants ainsi que le handicap (des enfants).

Cette dernière affirmation doit, néanmoins, être sérieusement nuancée dans la mesure où le QF accorde systématiquement deux parts à l'allocataire, que ce dernier ait ou non des enfants !...

| Situation matrimoniale | Configuration familiale et âge de(s) l'enfant(s) | Nombre de parts | | |
|------------------------|--|--------------------|---------|-------------|
| | | QF (déf. CNAF) (A) | RUC (B) | Rapport A/B |
| Isolé | aucun enfant | 2 | 1 | 2 |
| | 1 enfant de – de 14 ans | 2,5 | 1,5 | 1,67 |
| | 1 enfant de + de 14 ans | 2,5 | 1,7 | 1,47 |
| Couple | aucun enfant | 2 | 1,5 | 1,33 |
| | 1 enfant de – de 14 ans | 2,5 | 1,8 | 1,39 |
| | 1 enfant de + de 14 ans | 2,5 | 2 | 1,25 |
| | 2 enfants de – de 14 ans | 3 | 2,1 | 1,43 |
| | 2 enfants de + de 14 ans | 3 | 2,5 | 1,20 |
| | 3 enfants de – de 14 ans | 4 | 2,4 | 1,67 |
| | 3 enfants de + de 14 ans | 4 | 3 | 1,33 |

Le nombre de parts QF s'avère **toujours** supérieur au nombre d'unités de consommation RUC.

L'écart est maximal pour la catégorie « isolé sans enfant » !....

En dehors de ce cas particulier, il s'accroît avec la dimension de famille et il est également plus important, à nombre d'enfants égal, pour les familles monoparentales. Il est cependant atténué par la présence d'un ou plusieurs enfants de plus de 14 ans car le RUC tient compte de ce paramètre alors que le QF l'ignore.

On peut ajouter que, si l'allocataire n'a pas produit sa déclaration annuelle de ressources, le QF ne peut jamais être calculé alors que le RUC peut, dans le même cas de figure, être établi « forfaitairement » si l'intéressé(e) perçoit un minimum social.

Son dénominateur étant toujours plus élevé, le QF est, en moyenne et en règle générale, (assez nettement) inférieur au RUC.

Les différences mentionnées ci-dessus peuvent, toutefois et dans certains cas particuliers, être à l'origine de résultats quelque peu surprenants : à titre d'exemple, si l'allocataire n'a déclaré aucun revenu au titre de l'exercice de référence (et s'il n'est pas bénéficiaire d'un minimum social à la date d'observation), son RUC sera obligatoirement nul alors que la procédure d'évaluation forfaitaire peut, pour le QF, aboutir à un montant positif et, le cas échéant, important.

B - RUC, QF et identification des allocataires à "bas revenus"

Les caractéristiques respectives du RUC et du QF ayant été analysées, il convient de déterminer leur impact sur la classification, ou non, d'un allocataire dans la catégorie des bas revenus.

Pour fournir les éléments de réponse appropriés, il a été procédé comme suit :

- on a d'abord cherché à fixer, pour le QF, un seuil « équivalent » à celui (4 076 francs) applicable avec le RUC, c'est-à-dire à déterminer le montant de QF permettant de « sélectionner » un nombre (approximativement) égal d'allocataires à bas revenus (soit 2 707 727).

C'est le seuil de **2 500** qui a ainsi été identifié (2 764 317 allocataires affichant un QF inférieur à cette valeur).

- ensuite, la population de référence telle que précédemment définie, a fait l'objet d'une double ventilation en fonction de chacun des deux critères de sélection et des seuils correspondants.

| | | Critère QF | | |
|-------------|-------------|------------|-----------|-----------|
| | | QF < 2500 | QF ≥ 2500 | |
| Critère RUC | RUC < 4 076 | 2 219 846 | 487 881 | 2 707 727 |
| | RUC ≥ 4 076 | 544 471 | 4 811 833 | 5 356 304 |
| | | 2 764 317 | 5 299 714 | 8 064 031 |

On constate alors que pour la grande majorité de la population observée (7 031 679 allocataires sur 8 064 031, soit 87,2%), la classification reste stable et indépendante du critère de sélection retenu :

- Plus précisément, 2 219 846 allocataires (i.e. 27,5% de la population de référence) entrent dans la catégorie « bas revenus », aussi bien avec le QF qu'avec le RUC et 4 811 833 (soit 59,7% de la P.R.) échappent, de toute manière, à cette qualification.

Ces résultats donnent à penser qu'en dépit de leurs différences structurelles, les deux indicateurs, RUC et QF, aboutissent à des résultats qui ne sont pas **globalement** très différents. Il n'en demeure pas moins que dans environ 1 cas sur 8, la classification en « bas revenus » varie selon le critère utilisé et il importe d'identifier les allocataires en cause.

| | Ventilation des « bas revenus » sélectionnés selon critère RUC | Ventilation des « bas revenus » sélectionnés selon critère QF |
|--------------------------|--|---|
| Isolé homme sans enfant | 27,0% | 29,3% |
| Isolée femme sans enfant | 20,3% | 24,3% |
| Isolé(e) avec 1 enfant | 12,0% | 11,5% |
| Isolé(e) avec 2 enfants | 7,3% | 6,9% |
| Isolé(e) avec 3 enfants | 2,7% | 3,0% |
| Isolé(e) avec 4 enfants | 1,3% | 1,4% |
| Couple sans enfant | 6,8% | 5,3% |
| Couple avec 1 enfant | 6,3% | 5,0% |
| Couple avec 2 enfants | 8,4% | 6,0% |
| Couple avec 3 enfants | 4,3% | 4,4% |
| Couple avec 4 enfants | 3,5% | 3,0% |
| Total : | 100,0% | 100,0% |

Le tableau comparatif ci-dessus montre que, de manière paradoxale, la prise en compte du critère QF modifie la structure de la population allocataire à « bas revenus » au profit des non-familles !...

- en fait, cette singularité s'explique largement par l'attribution systématique, dans le calcul du QF **de deux parts à tout allocataire** quels que soient sa situation matrimoniale et son nombre d'enfants :

- ainsi, le QF d'un(e) allocataire isolé(e) sans enfant peut être très sensiblement inférieur à son RUC et même exactement égal à la moitié dans le cas (fréquent) où les deux numérateurs, prenant en compte les ressources de l'exercice de référence sans aucune modification, s'avèrent identiques...

Dans un tel cas de figure, si l'allocataire se situe dans la tranche de RUC [4 076 – 5 000] (soit un peu *au dessus* du « seuil RUC »), son QF sera, par contre, nécessairement *inférieur* à 2 500...

- on peut aussi observer que le rapport entre les deux seuils d'exclusion utilisés est égal à 1,63 (4 076/2 500).

Par conséquent, dans le cas où le RUC de l'allocataire se situe *un peu en-dessous* du seuil de 4 076, et que, du fait de sa structure familiale et notamment de l'âge « élevé » (> 14 ans) d'un ou plusieurs de ses enfants, le rapport nombre de parts/nombre d'unités de consommation est *inférieur* à 1,63, le calcul de son quotient familial peut parfaitement (si les numérateurs sont égaux ou peu différents) aboutir à une valeur *supérieure* à 2 500...

De manière traditionnelle, le quotient familial sert essentiellement, pour ne pas dire exclusivement, dans le domaine de l'action sociale c'est-à-dire sur un champ d'application constitué de **familles** (cf ci-après).

Or, la population allocataire comprend, en moyenne nationale, environ 43,0% de « **non familles** ». Dans ces conditions, il est clair que l'utilisation de la formule actuelle du QF sur **l'ensemble** de cette population est susceptible d'induire des effets que l'on qualifiera, sinon de pervers, du moins de surprenants.

Il conviendrait sans doute de s'interroger sur le fait d'octroyer deux parts à tout allocataire et, le cas échéant, de revoir ce principe.

A contrario, le RUC semble un indicateur de « bas revenus » à caractère plus universel et d'utilisation moins restrictive. On ne saurait, pour autant, le considérer comme parfaitement neutre et ignorer, de ce fait, qu'il intègre lui aussi un certain nombre de choix spécifiques (majoration du nombre d'unités de consommation en cas de monoparentalité, prise en considération de l'âge des enfants etc.) qui le distingue bien d'autres échelles d'équivalence.

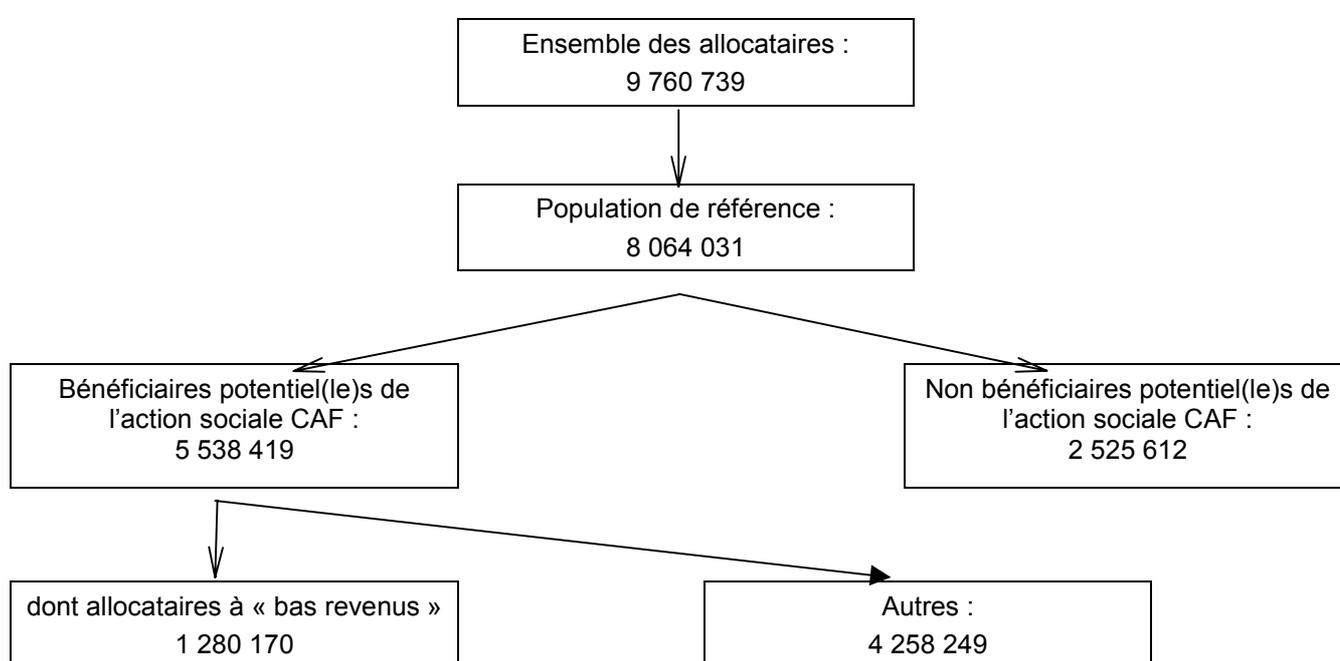
C - Les allocataires à « bas revenus » sont-ils plus particulièrement bénéficiaires de l'action sociale des CAF ?

L'action sociale développée par les CAF a une vocation typiquement **familiale**. C'est dire qu'avant même toute prise en considération du niveau de revenu, elle ne s'adresse (hormis quelques cas très particuliers) qu'aux allocataires avec enfant(s) à charge.

Ainsi, la notion de bénéficiaire potentiel(le) de l'action sociale des CAF correspond à la définition suivante :

- Famille ouvrant droit à une ou plusieurs prestations familiales (au sens de l'article L 511-1 du code de la Sécurité sociale).
- Famille bénéficiaire de l'APL seule (ou de l'APL et de l'AAH, ou de l'APL et du RMI).
- Famille bénéficiaire uniquement de l'AGED et/ou de l'AFEAMA.
- Famille ne bénéficiant que du RMI avec un enfant à charge.

Cette définition conduit à sélectionner 5 538 149 allocataires, soit 68,7% de la population de référence dont seulement 1 280 170 allocataires « à bas revenus » (avec RUC < 4 076).



On en conclut que :

- Les allocataires à bas revenus représentent moins du quart (23,1%) de la population potentiellement bénéficiaire de l'action sociale.
- Les allocataires sans enfant, majoritaires au sein de la population « à bas revenus » se trouvant, par principe, exclus du champ d'application, moins d'un allocataire « à bas revenus » sur deux (47,3%) peut effectivement avoir accès aux diverses formes de l'action sociale CAF.

Au sein de la population allocataire à bas revenus potentiellement bénéficiaire de l'action sociale des CAF, on observe une nette sur-représentation des familles monoparentales et/ou très nombreuses (4 enfants et plus). En revanche, les couples avec 1, 2 et même 3 enfants y sont notablement sous-représentés.

Comme pour l'ensemble de la population de référence, on peut examiner l'incidence du choix du critère de sélection des allocataires à bas revenus sur le sous-ensemble constitué des familles bénéficiaires de l'action sociale des CAF.

Pour cela, on procédera comme précédemment en effectuant une « double ventilation » à l'aide de chacun des deux critères (RUC < 4 076, QF < 2 500)²⁴.

| | Allocataires à « bas revenus » potentiellement bénéficiaires de l'action sociale CAF | |
|------------------------------------|--|-------------------------------|
| | sélectionnés selon critère RUC | sélectionnés selon critère QF |
| Isolé(e) sans enfant ²⁵ | 1,4% | 1,5% |
| Isolé(e) avec 1 enfant | 5,4% | 26,9% |
| Isolé(e) avec 2 enfants | 15,4% | 16,1% |
| Isolé(e) avec 3 enfants | 5,8% | 7,0% |
| Isolé(e) avec 4 enfants | 2,8% | 3,2% |
| Isolé(e) avec 4 enfants | 2,8% | 3,2% |
| <i>Sous total isolés</i> | <i>50,8%</i> | <i>54,7%</i> |
| Couple sans enfant ²⁵ | 2,1% | 1,7% |
| Couple avec 1 enfant | 13,1% | 11,9% |
| Couple avec 2 enfants | 17,6% | 14,1% |
| Couple avec 3 enfants | 9,1% | 10,4% |
| Couple avec 4 enfants | 7,3% | 7,2% |
| <i>Sous total couples</i> | <i>49,2%</i> | <i>45,3%</i> |
| Total : | 100,0% | 100,0% |

On constate, là encore, que le choix de l'indicateur ne s'avère pas indifférent : très clairement, les modalités de calcul du nombre de parts du QF conduisent à favoriser les familles monoparentales.

Ceci étant, les différences, tout en étant significatives, ne sont pas considérables et on peut estimer qu'elles sont bien « lisibles » et, en conséquence, prévisibles à travers la comparaison des formules de calcul.

C'est pourquoi, **dans le cadre d'une utilisation sur la population « action sociale CAF »**, les deux indicateurs, RUC et QF, semblent d'égale pertinence et on ne saurait, a priori, privilégier et recommander l'un plutôt que l'autre (ce qui ne signifie pas qu'ils soient équivalents).

L'adoption éventuelle du RUC, en lieu et place du QF par une CAF, voire par la Branche Famille dans son ensemble, nécessiterait bien entendu un ajustement systématique (à la hausse) des plafonds actuellement retenus pour l'attribution des diverses aides.

Mais, au-delà de cet aspect technique aisément maîtrisable, il va sans dire que le débat est de nature fondamentalement politique :

- le remplacement du QF par le RUC se traduirait non par un bouleversement drastique mais par un infléchissement néanmoins significatif de l'action sociale des CAF dont la cible (tout en restant de nature familiale) subirait des modifications internes non négligeables (plus de couples, moins de familles monoparentales entre autres et principalement).

Afin de répondre aussi précisément que possible à la question posée en tête de ce paragraphe, le groupe d'études aurait souhaité établir et analyser la proportion d'allocataires à « bas revenus » réellement bénéficiaires des aides et prestations diverses servies par les CAF au titre de leur action sociale.

²⁴ La valeur exacte du quotient familial permettant de conserver l'effectif de « bas revenus » potentiellement bénéficiaires de l'action sociale s'établit à 2 623.

²⁵ L'accès à l'action sociale suppose en principe la présence d'au moins un enfant à charge ; les deux catégories « isolés » et « couples sans enfant » correspondent à des cas particuliers explicités dans le tableau détaillé figurant en annexe.

Le rapprochement des différentes sources statistiques actuellement disponibles a toutefois abouti à des résultats suscitant une grande perplexité et, en conséquence, une non moins forte circonspection :

- en effet, les ratios (par exemple proportions d'allocataires en général, et de « bas revenus » en particulier, bénéficiaires réels de l'action sociale) calculés au niveau de chaque CAF ont mis en évidence une extrême dispersion qui ne semblait pas seulement refléter la diversité des politiques d'action sociale des organismes mais bien davantage résulter de choix organisationnels locaux, de méthodes de comptabilisation non homogènes, voire de la façon même dont les statistiques étaient renseignées et fournies...

Dans ces conditions, l'interprétation de ces résultats aurait probablement nécessité un contrôle CAF par CAF afin d'éliminer les risques de biais et d'obtenir des agrégats aussi peu contestables que possible.

Une telle démarche n'étant compatible ni avec les délais impartis, ni avec les moyens humains disponibles, le groupe d'études a, au final, jugé préférable de ne pas inclure de résultats et de commentaires relatifs à la perception effective des aides d'action sociale par les allocataires à bas revenus dans le présent rapport.

Pour autant, ce thème méritera à l'avenir de recevoir un éclairage comparable à celui accordé au domaine des prestations légales.



CONCLUSION

En dépit des imperfections et des lacunes affectant les données utilisées, plusieurs conclusions se dégagent de cette étude avec une netteté et une fiabilité largement suffisantes :

- La population allocataire des Caisses d'allocations familiales 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 C.A.F.

La synthèse de ces constats permet d'affirmer avec vigueur que les CAF font incontestablement partie des principaux acteurs mobilisés par la lutte quotidienne contre la précarité et l'exclusion. C'est en effet très largement vers les Caisses que les populations démunies vont se tourner et manifester leurs demandes (généralement légitimes) avec d'autant plus d'exigence, voire de véhémence, que de par leur rôle d'organismes payeurs, les CAF se situent généralement « en bout de chaîne » et sont, de ce fait, fréquemment perçues comme responsables du fonctionnement (ou du dysfonctionnement !) de l'ensemble des dispositifs sociaux auxquels elles participent (cf. le cas du RMI...).

Dans l'état actuel de la législation, les conditions d'attribution des prestations sont d'autant plus complexes que les publics auxquels elles sont destinées sont défavorisés (et avec des difficultés à les assimiler et à les maîtriser...).

Les efforts d'optimisation exigés des CAF ne concernent donc pas uniquement le domaine (toujours essentiel) de la gestion des aides mais aussi ceux de l'information (cf. le débat permanent sur les notifications informatiques...), de l'orientation, de l'accompagnement, etc., des allocataires à bas revenus.

En contrepartie, ce positionnement confère aux CAF un rôle d'observatoire privilégié des populations défavorisées. Il sera donc possible et sans doute indispensable de poursuivre, d'approfondir et d'affiner l'analyse de ces catégories sociales. Cette amélioration peut ainsi consister à essayer d'éliminer, ou du moins de réduire, certaines des limites rencontrées dans la présente étude :

- On pourrait par exemple envisager d'élargir le champ d'observation aux ressortissants du régime agricole puisque, pour le service des prestations légales, les Caisses de mutualité sociale agricole détiennent toutes les informations nécessaires au calcul du RUC ainsi qu'à la caractérisation des allocataires à bas revenus. L'insertion de ces données dans un fichier commun CAF/MSA apparaît donc a priori réalisable (il n'est pas inutile de souligner que les Caisses de mutualité sociale agricole contribuent d'ores et déjà à alimenter le fichier national de contrôle des bénéficiaires du RMI...).
- Un deuxième axe de recherche complémentaire, tout à fait digne d'intérêt, consisterait à appréhender le profil des allocataires sur (au moins) deux années consécutives. En effet, la démarche consistant à établir une « photographie à l'instant donné » laisse, on l'a relevé, subsister certaines incertitudes quant à la stabilité et à la réalité des situations de précarité.

Une approche autorisant un suivi sur deux ou plusieurs exercices contribuerait à lever les biais introduits par le décalage dans la prise en compte des ressources (cf chapitre Méthodologie) et à quantifier de manière précise les fluctuations (probablement importantes) au voisinage du seuil de bas revenus.

➔ Enfin, il est tout à fait évident que la Branche Famille doit poursuivre les efforts déjà entrepris pour garantir la fiabilité et l'homogénéité des éléments statistiques recueillis en matière d'action sociale afin d'être en mesure d'élaborer un bilan réellement complet des aides attribuées aux allocataires à bas revenus. Il serait en particulier nécessaire de pouvoir apprécier dans quelle mesure l'action sociale développée par les CAF parvient, ou non, en complément au volet « prestations légales », à améliorer les conditions de vie des familles allocataires les plus démunies.

Il va sans dire que bien d'autres « prolongements » peuvent être apportés à cette étude et que les quelques suggestions énumérées ci-dessus ne visent que les thèmes jugés les plus prioritaires dans le cadre d'une observation nationale.

Mais, par ailleurs, de très nombreux développements sont envisageables au plan local et susceptibles d'être confiés aux chargés d'études du réseau Perspicaf, notamment au moyen d'analyses territoriales.

Des approches locales peuvent également contribuer à éclairer des domaines d'investigation nécessitant des données non disponibles, ou difficilement mobilisables, à l'échelle nationale.

C'est pourquoi il est indispensable que les CAF qui décideront de conduire des études de ce type veillent à bien faire remonter les observations et conclusions enregistrées et, d'une manière générale, à communiquer l'information ainsi recueillie sur le thème de la pauvreté.

Le présent rapport va s'achever par une ultime observation tout à fait pragmatique : la pertinence et la validité des futures études éventuellement consacrées au thème des « bas revenus » nécessiteront une actualisation permanente (avec le concours de l'INSEE) des outils méthodologiques mis en œuvre, qu'il s'agisse des modalités de calcul du RUC ou des seuils d'exclusion. Le groupe Perspicaf, qui a conduit les investigations présentées dans ce rapport, a consacré une part importante de sa réflexion à cette tâche et la Branche Famille devra veiller à ce qu'elle soit assurée de façon régulière à l'avenir.



Le Fichier Réduit Exhaustif des CAF (FRECAF) *

Le FRECAF est extrait deux fois par an pour chacune des CAF:

- entre le 5 et le 9 février sur une situation au 31 décembre,
- entre le 5 et le 9 août sur une situation au 30 juin.

Il permet d'alimenter un certain nombre de tableaux statistiques (effectifs des bénéficiaires de prestations...).

Les différents fichiers locaux sont agrégés au plan national après anonymisation préalable (remplacement du matricule par un n° d'ordre).

Le FRECAF contient un nombre limité de variables par rapport aux informations contenues dans les bases allocataires (CRISTAL) mais dénombre par contre tous les dossiers allocataires présents dans ces mêmes bases.

Il s'agit des variables décrivant l'allocataire, les enfants, les prestations légales qu'il perçoit et les aides individuelles d'action sociale dont il a bénéficié.

Il y a un enregistrement par allocataire ; toutefois, dans le cas où les deux membres d'un couple perçoivent l'allocation adulte handicapé, il faut créer deux enregistrements.

Description (sommaire) :

Outre un certain nombre de paramètres techniques (date de constitution, identifiants de la CAF etc), le FRECAF contient des informations concernant :

- l'état matrimonial, le sexe, la nationalité, le régime d'appartenance, la date de naissance de l'allocataire,
- le lieu de résidence (code commune, code postal, codes « ILOT » et « IRIS 2000 », zone géographique AL/APL, type de parc ...),
- l'existence d'un droit à chacune des prestations légales,
- le montant total de prestations servies (« MTPFVERS ») au titre du mois d'observation (juin ou décembre),
- le montant d'aide au logement (éventuellement) perçue,
- le total des revenus bruts déclarés à la CAF (« MTREVBURU »),
- le quotient familial (définition CNAF) et le RUC,
- l'âge et la situation des enfants (12 au maximum),
- de nombreuses autres données permettant, entre autres, de préciser la situation de l'allocataire vis-à-vis de certaines prestations (AES, RMI, AFEAMA +...).

* A partir du fichier représentatif des données au 31/12/2000, le FRECAF a été renommé « FILEASC ».

Progressivement, avec la mise en place d'outils normalisés de gestion des prestations et dispositifs d'action sociale, le FRECAF s'enrichit de données relatives aux aides versées par les CAF (aides financières, aides aux vacances et aux loisirs...), aux interventions de travailleurs sociaux...

A la date de réalisation de cette étude, les données relatives à l'action sociale n'étaient pas suffisamment homogènes pour pouvoir être traitées dans une étude d'envergure nationale.



Montants des minima sociaux en juin 2000

| Nature de l'Aide | Montant maximal (en francs) |
|---|--------------------------------|
| Minimum vieillesse | |
| . personne seule | 3 578 |
| . couple | 6 415 |
| Allocation solidarité spécifique | |
| . simple | 2 522 |
| . majorée | 3 623 |
| Allocation Adulte Handicapé | 3 576 |
| Allocation de parent isolé | |
| . femme enceinte | 3 236 |
| . isolé 1 enfant | 4 315 |
| . enfant supplémentaire | 1 079 |
| Revenu minimum d'insertion | |
| . isolé | 2 552 |
| . couple sans enfants | 3 829 |
| . couple avec 1 enfant | 4 594 |
| . couple avec 2 enfants | 5 360 |
| . personne seule 1 enfant | 3 829 |
| . personne seule 2 enfants | 4 594 |
| . enfant supplémentaire | 1 021 |

Les prestations servies par les CAF * en juin 2000

* avant CRDS

| | Conditions d'attribution | Montant avant CRDS |
|---|---|---|
| Allocation pour jeune enfant | Versement dès le 1 ^{er} enfant, à partir du 5 ^{ème} mois de grossesse et jusqu'au 3 ^{ème} anniversaire de l'enfant. Prestation soumise à condition de ressources. | 991 F |
| Allocations familiales | A partir du 2 ^{ème} enfant. Sans condition de ressources. | 690 F pour 2 enfants 885 F par enfant en plus |
| Majorations pour âge (ne sont pas dues pour l'aîné d'une famille de 2 enfants) | Enfant plus de 11 ans. Enfant plus de 16 ans. | 194 F 345 F |
| Complément familial | A partir du 3 ^{ème} enfant, cette aide fait suite à l'allocation pour jeune enfant après le 3 ^{ème} anniversaire du dernier enfant. Prestation soumise à condition de ressources. | 899 F |
| Allocation d'adoption | A partir du 1 ^{er} enfant adopté. Prestation soumise à condition de ressources. | Idem allocation pour jeune enfant |
| Allocation de soutien familial | Prestation versée pour élever un enfant privé de l'un ou de ses deux parents. Sans condition de ressources. | 485 F orphelin de père ou mère 647 F orphelin père et mère |
| Allocation de garde d'enfant à domicile | Faire garder à domicile un ou plusieurs enfants de moins de 6 ans par une employée de maison. Prestation soumise à condition de ressources. | Enfant de moins de 3 ans : Ressources < 21 968 F AGED = 75 % du montant des cotisations dans la limite de 9 791 F par trimestre. Si ressources > 219 686 F AGED = 50 % dans la limite de 6 528 F par trimestre. <u>Enfant entre 3 et 6 ans ou droit à APE taux partiel</u> AGED = 50% dans la limite de 3 263 F. |

| | | |
|---|--|--|
| Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée | Faire garder un enfant de moins de 6 ans au domicile d'une assistante maternelle agréée Aide correspondant à l'ensemble des cotisations sociales, versée par la CAF à l'URSSAF et assortie d'une majoration versée à la famille. Prestation non soumise à condition de ressources. | 830 F (jusqu'aux 3 ans de l'enfant) 415 F (de 3 à 6 ans) |
| Allocation parentale d'éducation | A partir du 2ème enfant, si cessation ou réduction d'activité pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans (ou 6 ans si naissance multiple). Prestation non soumise à condition de ressources. | 3 076 F taux plein 2 034 F ou 1 538 F taux réduit |
| Allocation de rentrée scolaire | Avoir un ou plusieurs enfants à charge âgés de 6 à 18 ans, scolarisés. Prestation soumise à condition de ressources | 1 600 F |
| Allocation d'éducation spéciale | Avoir 1 enfant de moins de 20 ans atteint d'une incapacité permanente d'au moins 80% ou comprise entre 50 et 80 s'il fréquente un établissement spécialisé ou si son état exige le recours à un service d'éducation spéciale ou de soins à domicile. Prestation non soumise à condition de ressources | 690 F montant de base 518 F complément 1 ^{ère} catégorie 1 553 F 2ème catégorie 5 755 F 3ème catégorie |
| Allocation Adultes Handicapés | Avoir au moins 20 ans (16 dans certaines conditions) et être atteint d'une incapacité permanente d'au moins 80% ou comprise entre 50 et 80% et être reconnu dans l'incapacité de travailler par la COTOREP (Complément des ressources pour garantir un revenu minimal). | 3 576 F |
| Complément AAH | Si taux incapacité = 80% et occupation d'un logement indépendant ouvrant droit à l'AL ou APL et AAH = taux plein ou réduite pour raison pension ou rente AT. | 572 F |

| | | |
|--|---|--|
| Aides au logement : (allocations logement ou aide personnalisée au logement) | Payer un loyer ou rembourser un prêt pour la résidence principale. | Montant calculé en tenant compte du nombre d'enfants, du lieu de résidence, du montant du loyer ou de la mensualité de remboursement de prêt (dans la limite d'un plafond), des ressources du foyer. |
| Allocation de parent isolé | Vivre seul(e) avec au moins un enfant (né ou à naître) et avoir des ressources faibles. | 3 236 F femme enceinte 4 315 F isolée 1 enfant 1 079 F par enfant supplémentaire. |
| Revenu minimum d'insertion | Avoir plus de 25 ans ou être enceinte ou avoir au moins un enfant à charge et avoir des ressources faibles. | 2 552 F isolé 3 829 F couple sans enfant 4 594 F couple 1 enfant 5 360 F couple 2 enfant 3 829 F pers. seule 1 enfant 4 504 F pers. seule 2 enfants 1 021 F par enfant supplémentaire. |

Tableaux statistiques détaillés

Ensemble de la population allocataire :

- 1 - Dénombrement général, structures familiales, âge
- 2 - Typologie par prestation
- 3 - Ressources
- 4 - Nationalité
- 5 - Logement
- 6 - RUC et type de famille
- 7 - RUC et poids des prestations
- 8 - RUC et QF

Population allocataire à bas revenus :

- 9 - Dénombrement, structures familiales, âge
- 10 - Typologie par prestation
- 11 - Ressources
- 12 - Logement
- 13 - RUC et QF

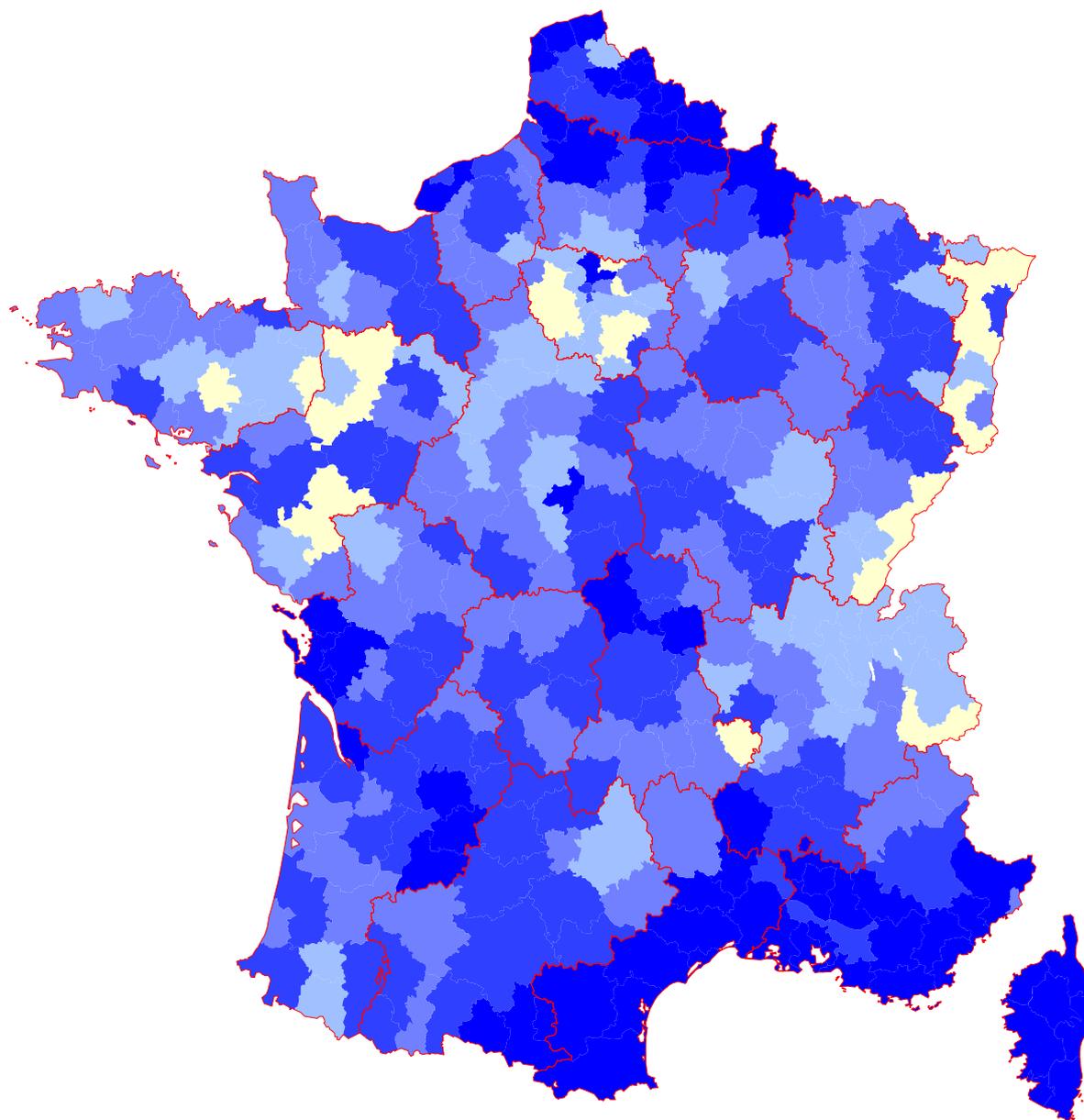
Divers :

- 14 - Allocataires répartis selon les seuils de 2 500 F pour le QF et 4 076 F pour le RUC (Bas revenus)
- 15 - Allocataires bénéficiaires potentiels d'action sociale selon critère RUC
- 16 - Allocataires bénéficiaires potentiels d'action sociale selon critère QF.

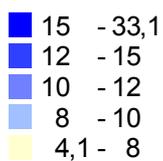
CARTES

- 1 - Pourcentage de population à bas revenus en décembre 1996 parmi la population de moins de 65 ans (1.1.95)
- 2 - Pourcentage de population à bas revenus en juin 2000 parmi la population de moins de 65 ans (RP99)
- 3 - Pourcentage de population à bas revenus en juin 2000 parmi la population allocataire dans le champ par zone d'emploi
- 4 - Variation du pourcentage de personnes à bas revenus entre juin 2000 et décembre 1996 en points
- 5 - Variation du pourcentage de personnes à bas revenus entre 1996 et 2000, par zone d'emploi
- 6 - Pourcentage de population à bas revenus en juin 2000 par commune (zoom sur les sept plus grandes agglomérations)
- 7 - Taux de chômage en 1999 (source RP 1999), par zone d'emploi
- 8 - Taux de chômage de longue durée en 1999, par zone d'emploi
- 9 - Pourcentage de personnes couvertes par le RMI en juin 2000, par zone d'emploi
- 10 - Proportion de bénéficiaires du RMI relevant du régime agricole, par département
- 11 - Pourcentage de personnes couvertes par l'API en juin 2000, par zone d'emploi
- 12 - Pourcentage de population à bas revenus (monoparents) en juin 2000, par zone d'emploi
- 13 - Pourcentage de population à bas revenus (hommes isolés) en juin 2000, par zone d'emploi
- 14 - Pourcentage de population à bas revenus (femmes isolées) en juin 2000, par zone d'emploi
- 15 - Pourcentage de population à bas revenus (familles nombreuses) en juin 2000, par zone d'emploi
- 16 - Pourcentage de la population à bas revenus en juin 2000 parmi la population de moins de 65 ans, par commune

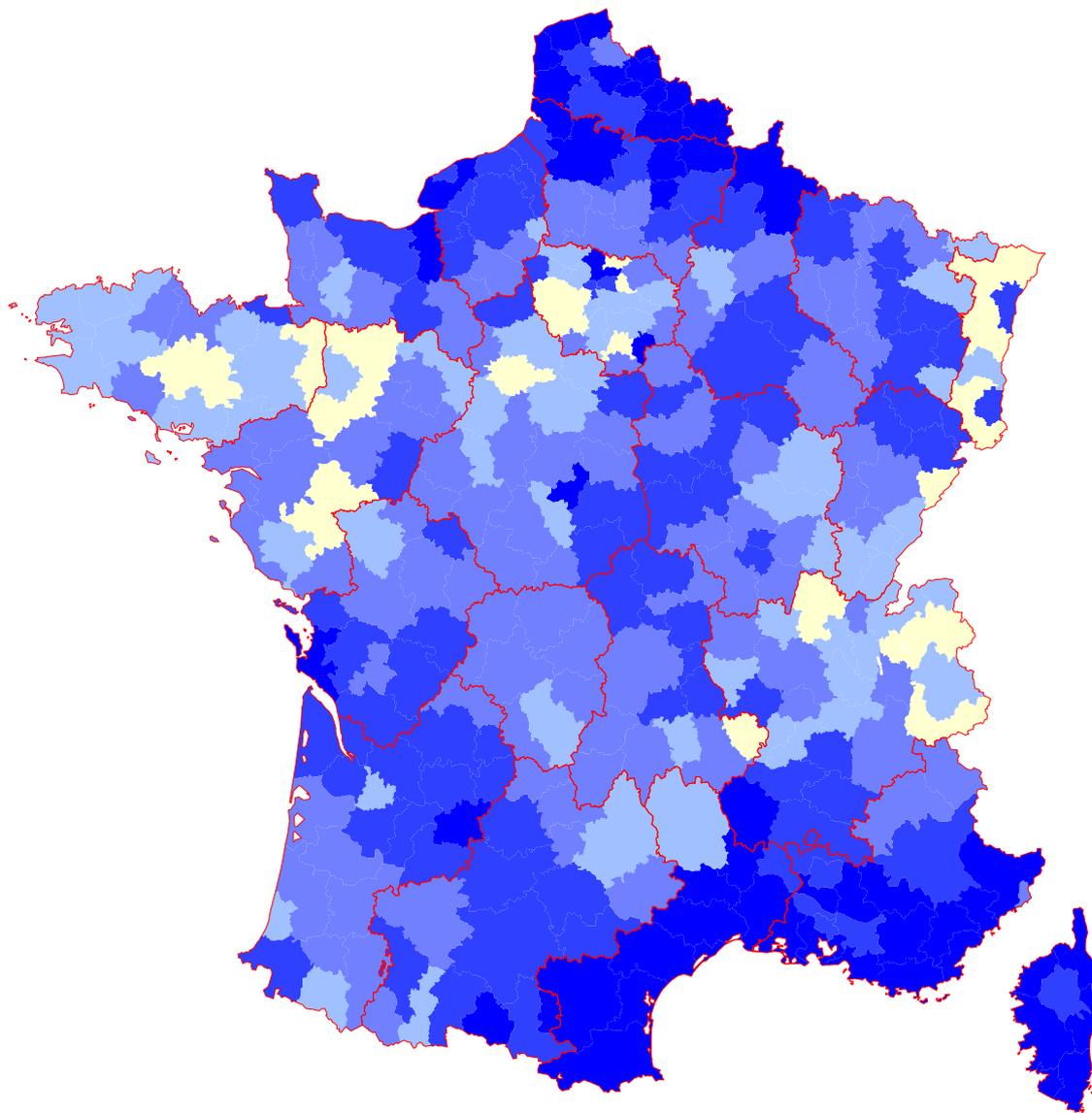
% de population à bas revenus en décembre 1996 parmi la population de moins de 65 ans (1.1.95)



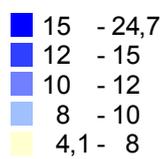
Taux en %



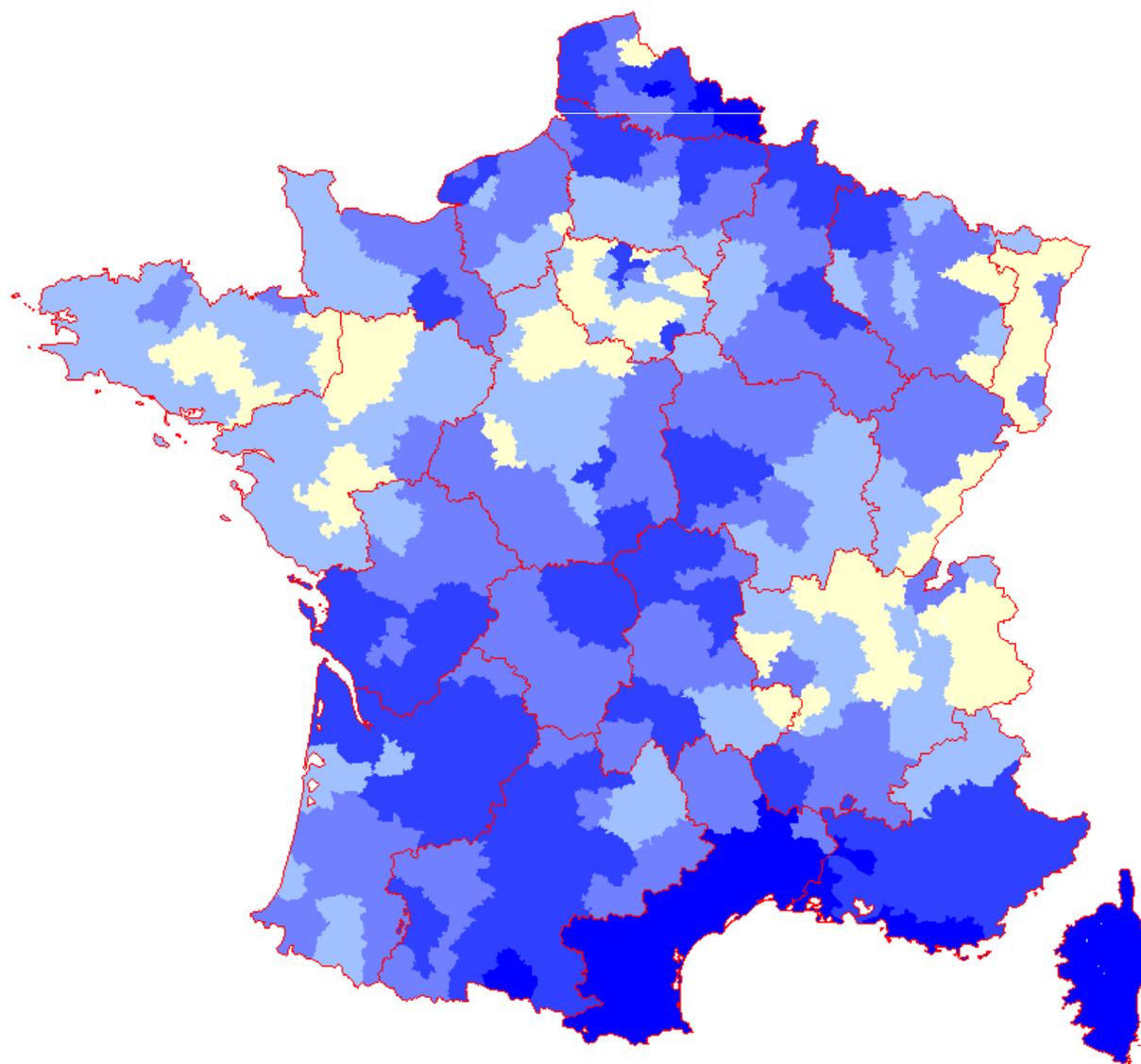
**% de population à bas revenus en juin 2000
parmi la population de moins de 65 ans (RP99)**



Taux en %



% de population à bas revenus en juin 2000
parmi la population allocataire dans le champ
par zones d'emploi

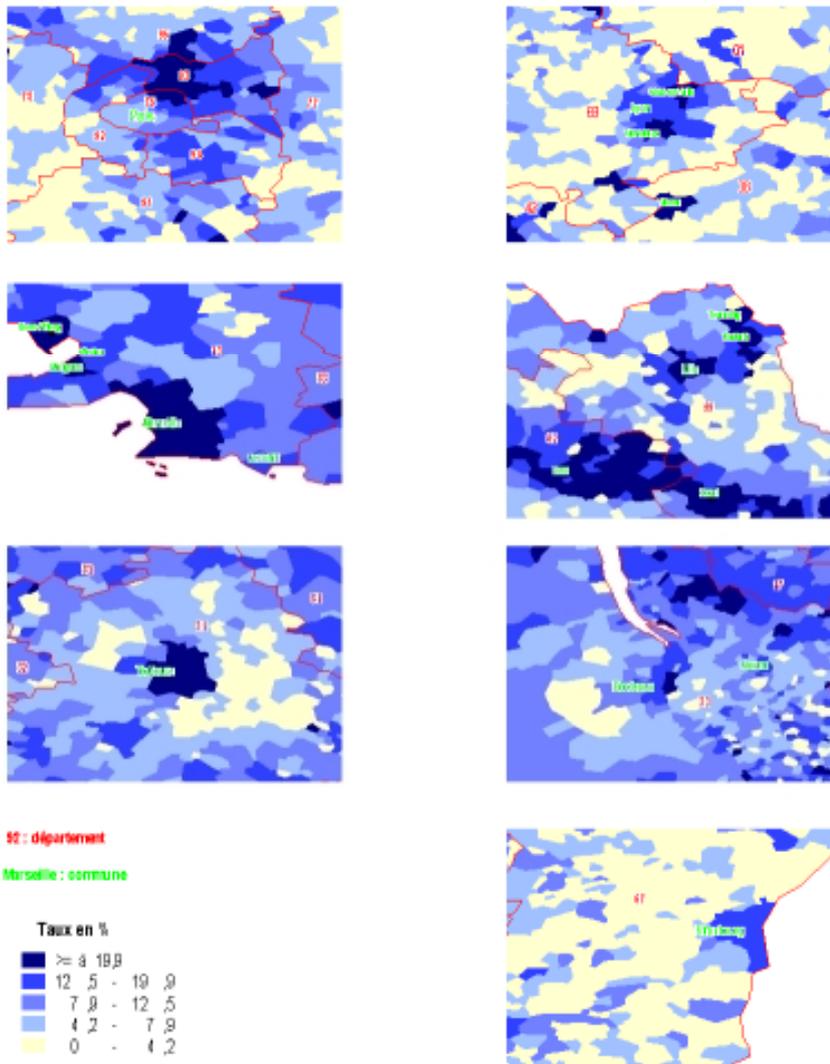


Taux en %

| | |
|---|-------------|
| ■ | 37,4 - 51,2 |
| ■ | 29,3 - 37,4 |
| ■ | 24,7 - 29,3 |
| ■ | 19,9 - 24,7 |
| ■ | 9,3 - 19,9 |

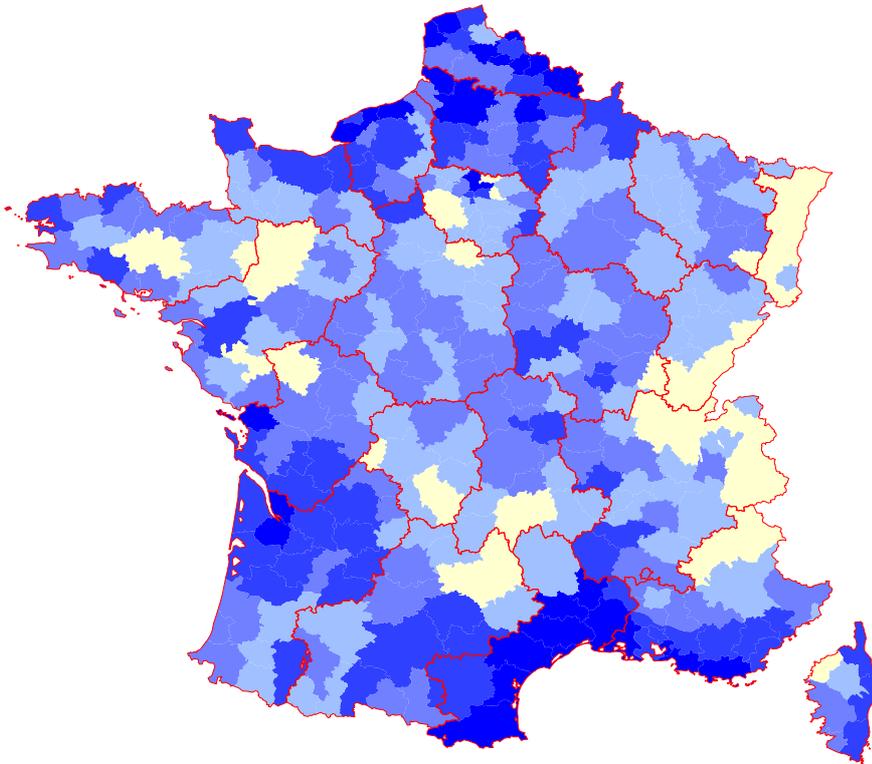
Source : Cnaf (Frecaf au 30 juin 2000)

% de population à bas revenus en juin 2000
par commune

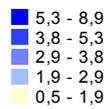


Sources : Cnaf (Fleas juin 2000) - Insee (FR80)
Cartographie : Cnaf - DRFS

Taux de chômage de longue durée en 1999 par zone d'emploi

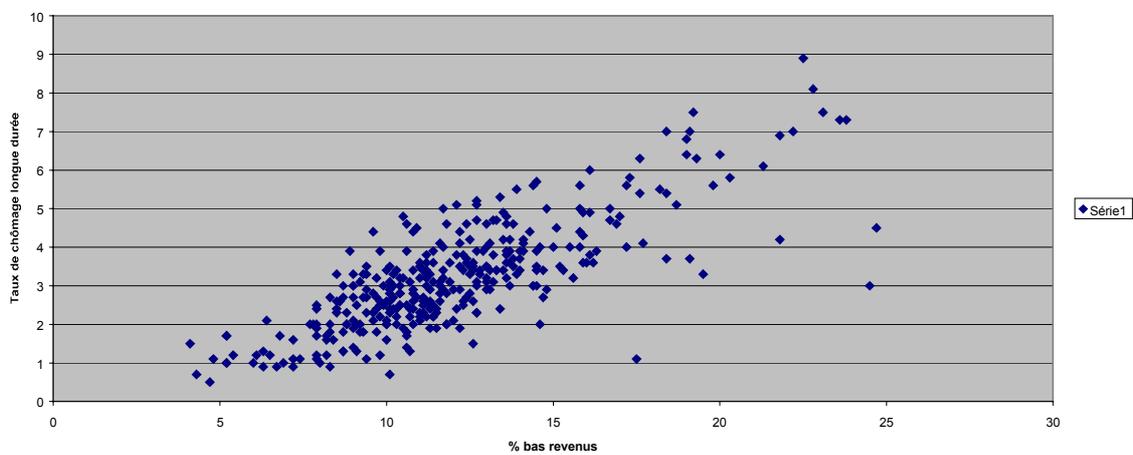


DEFM99 > 1 an / population active RP99
en %

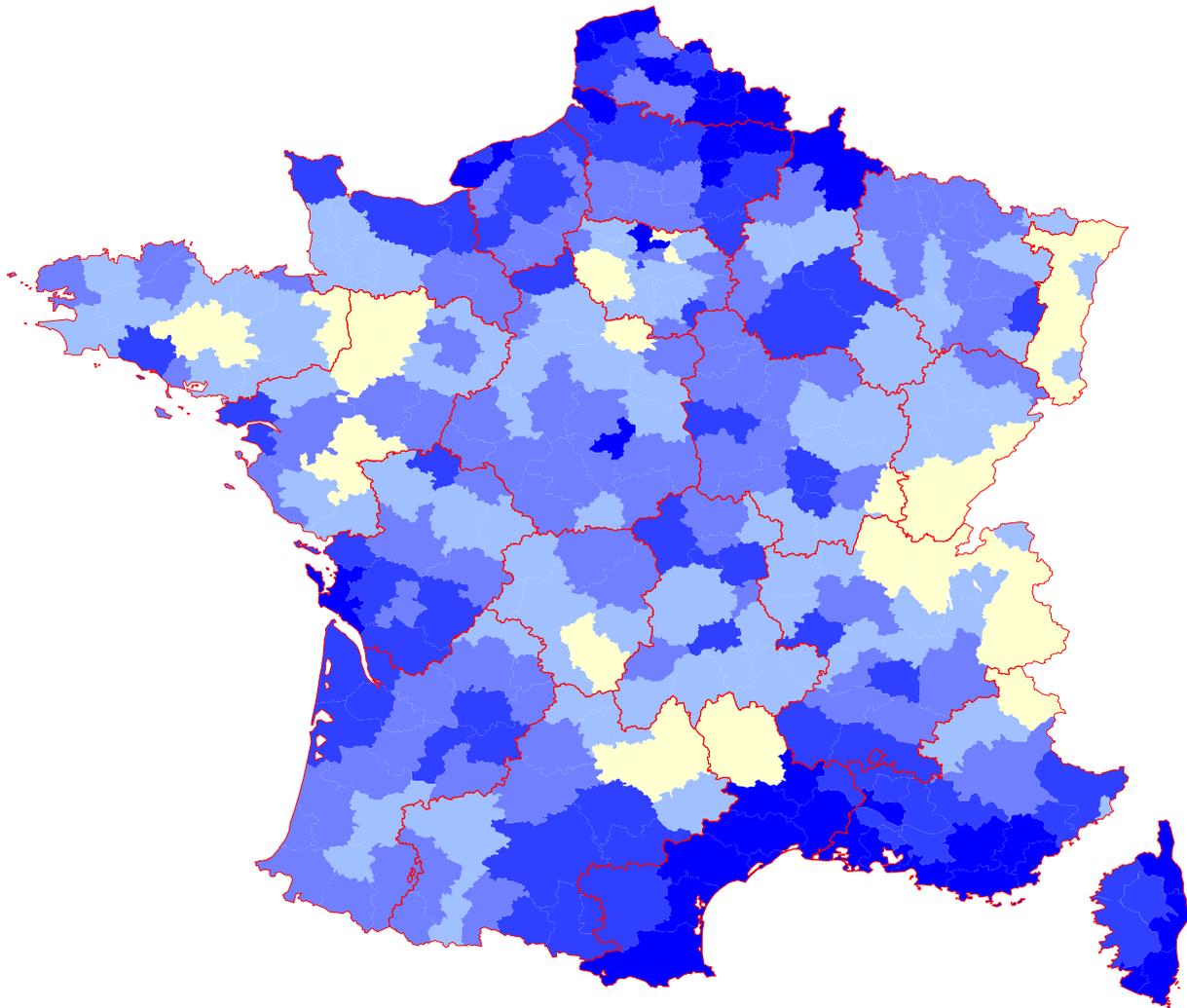


Sources : ANPE (DEFM99) - Insee (RP99)

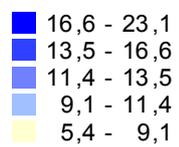
Comparaison % bas revenus taux de chômage longue durée



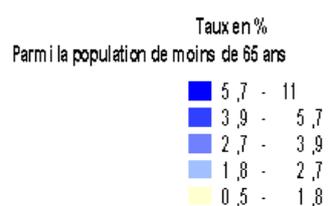
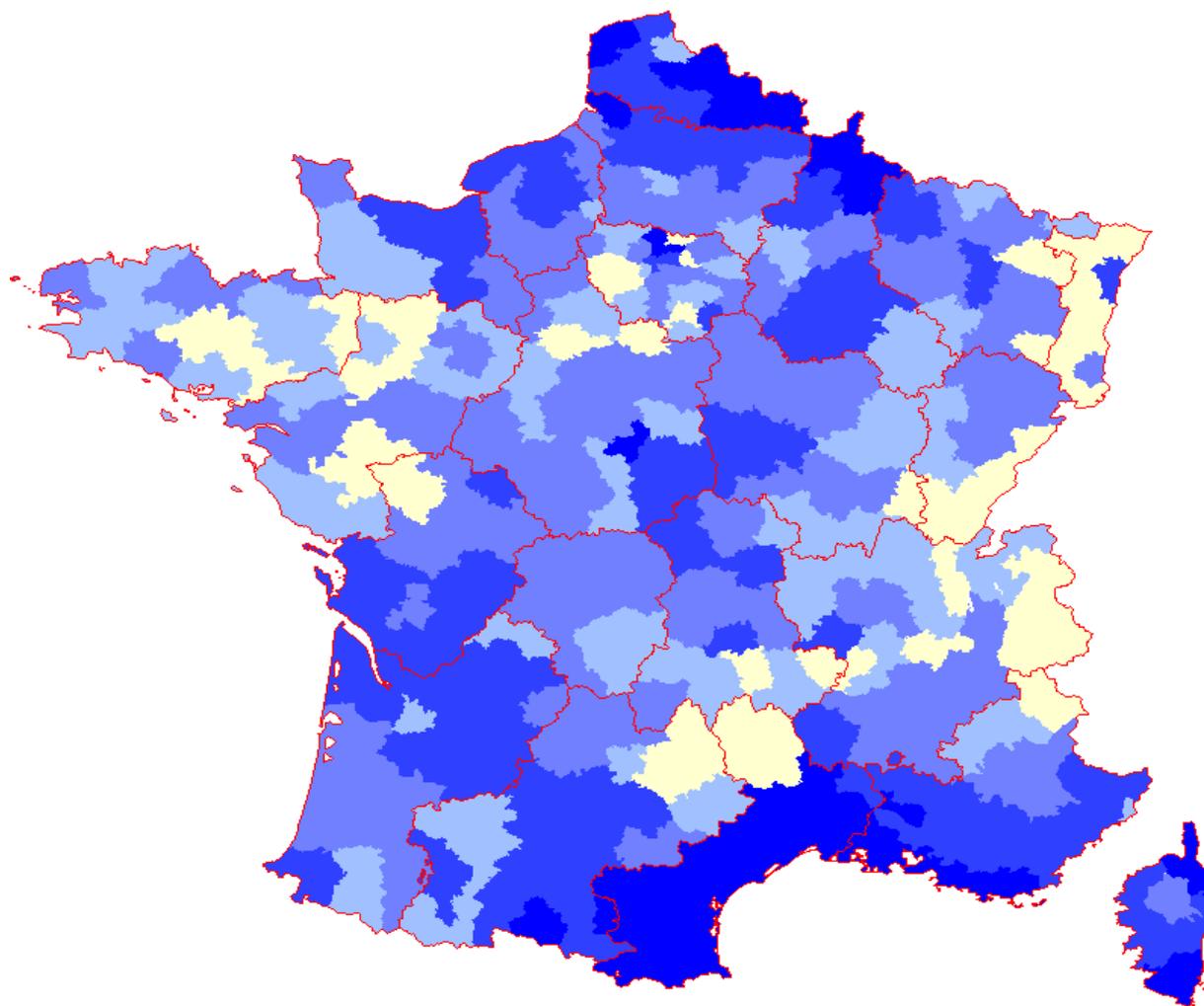
Taux de chômage en 1999 (source RP 1999)



En %

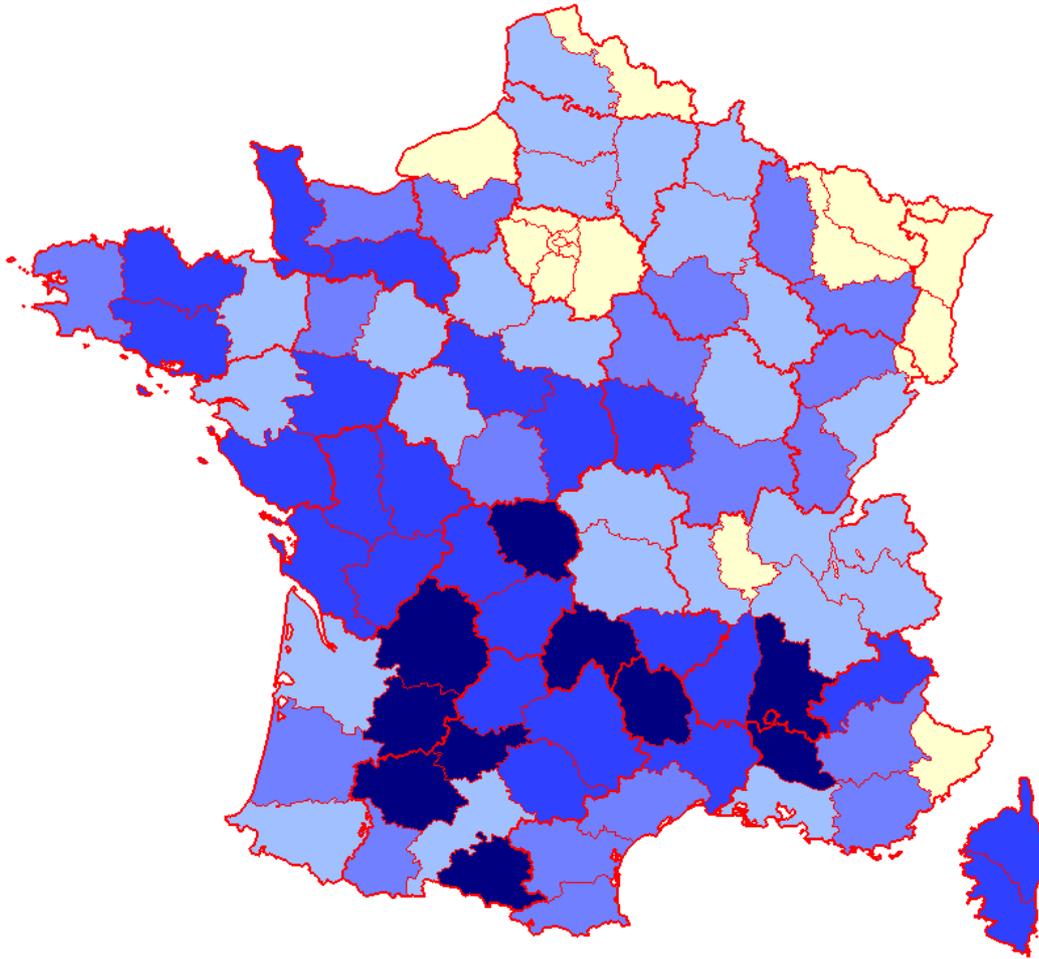


% de personnes couvertes par le RM
en juin 2000, par zone d'emploi

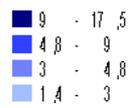


Sources : Cnaf (Fikas juin 2000) - Insee (RP99)

Proportion de bénéficiaires du RM
relevant du régime agricole

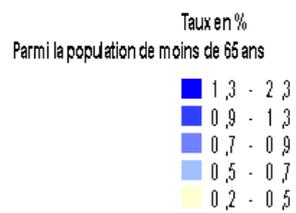
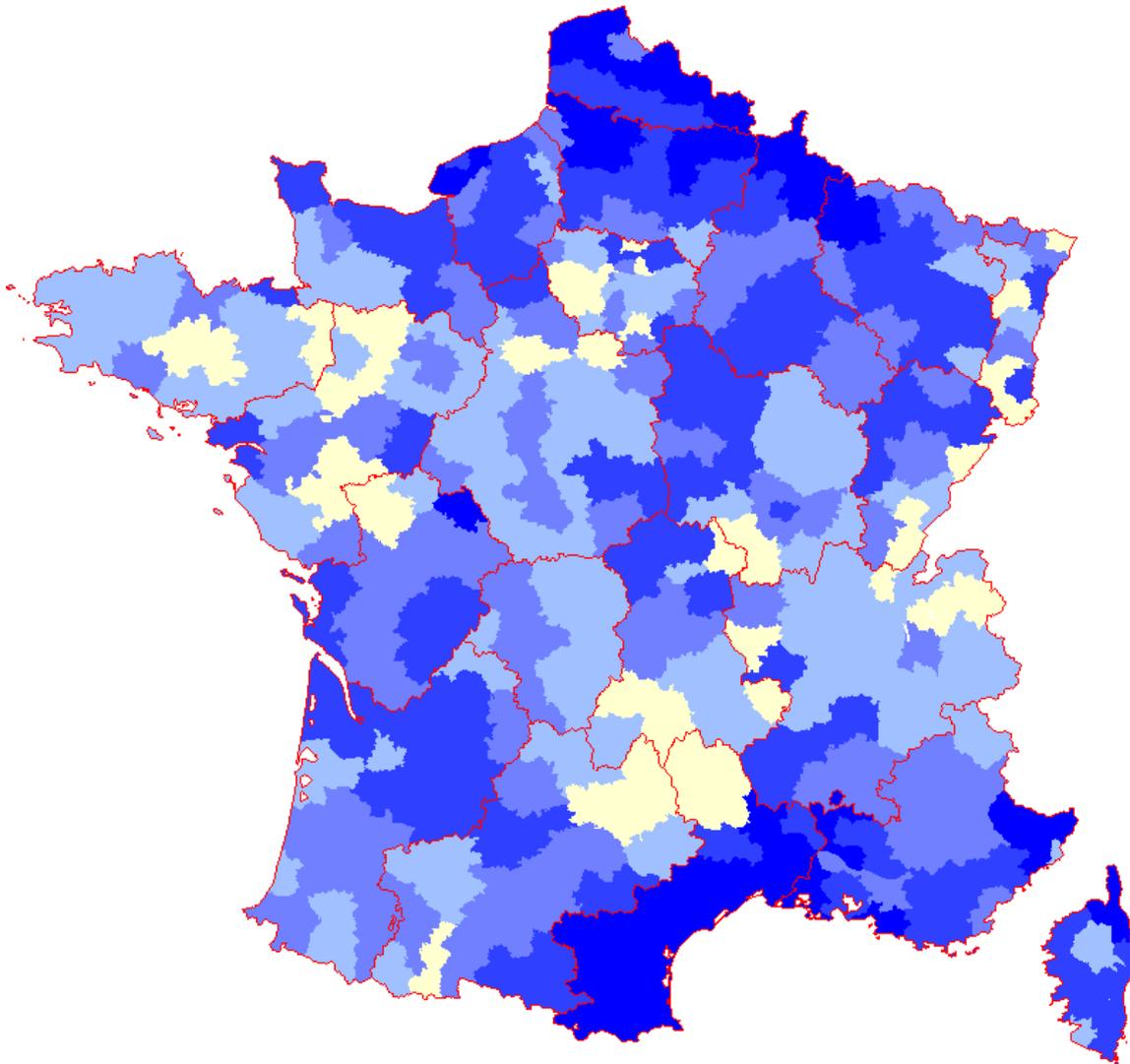


% d'allocataires RM relevant de la MSA
en décembre 2000



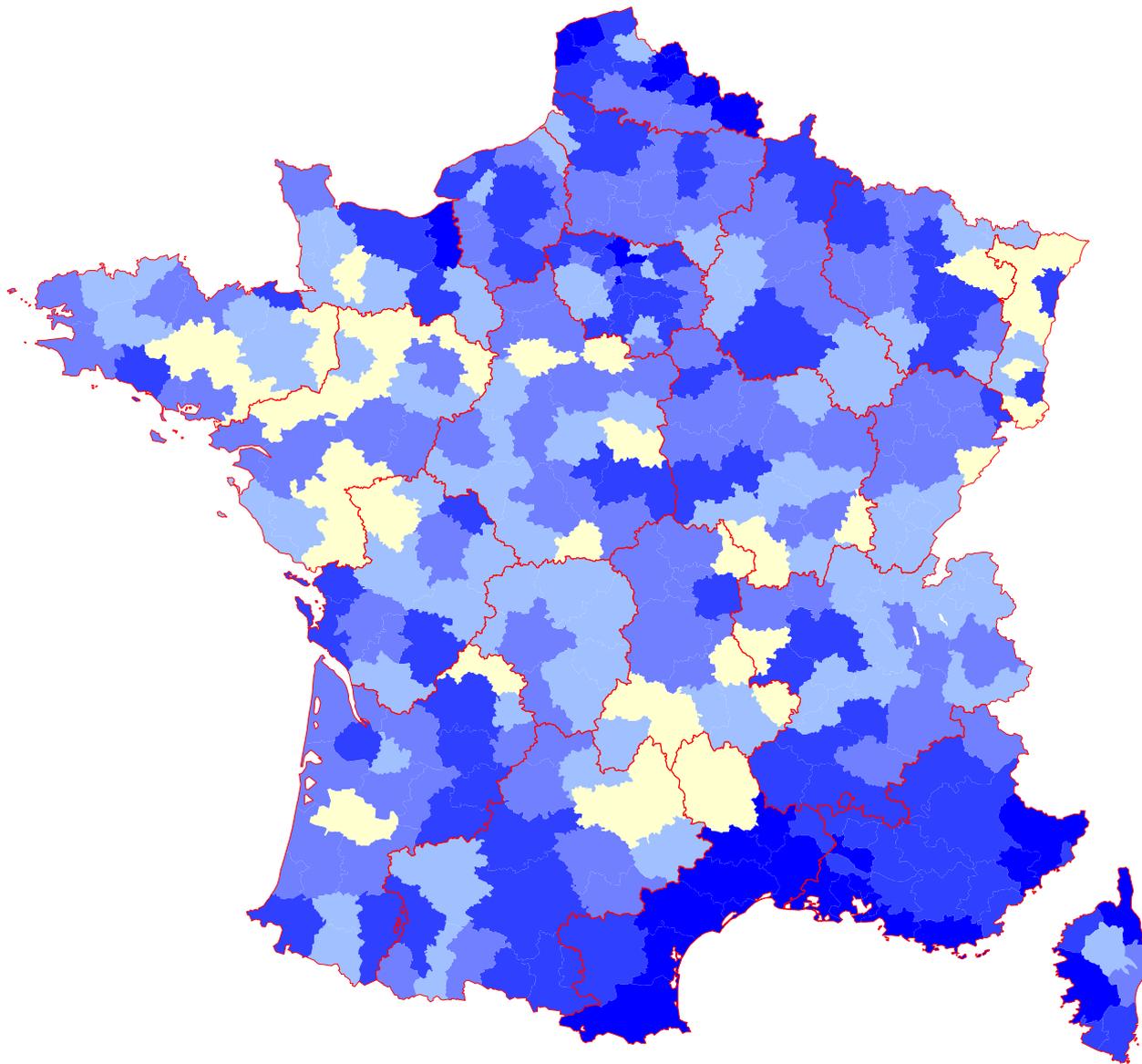
Sources : Cnaf (filez) - MSA

% de personnes couvertes par l'API
en juin 2000, par zone d'emploi

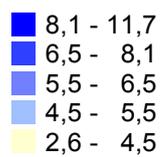


Sources : Cnaf (Fikas juin 2000) - Insee (RP99)

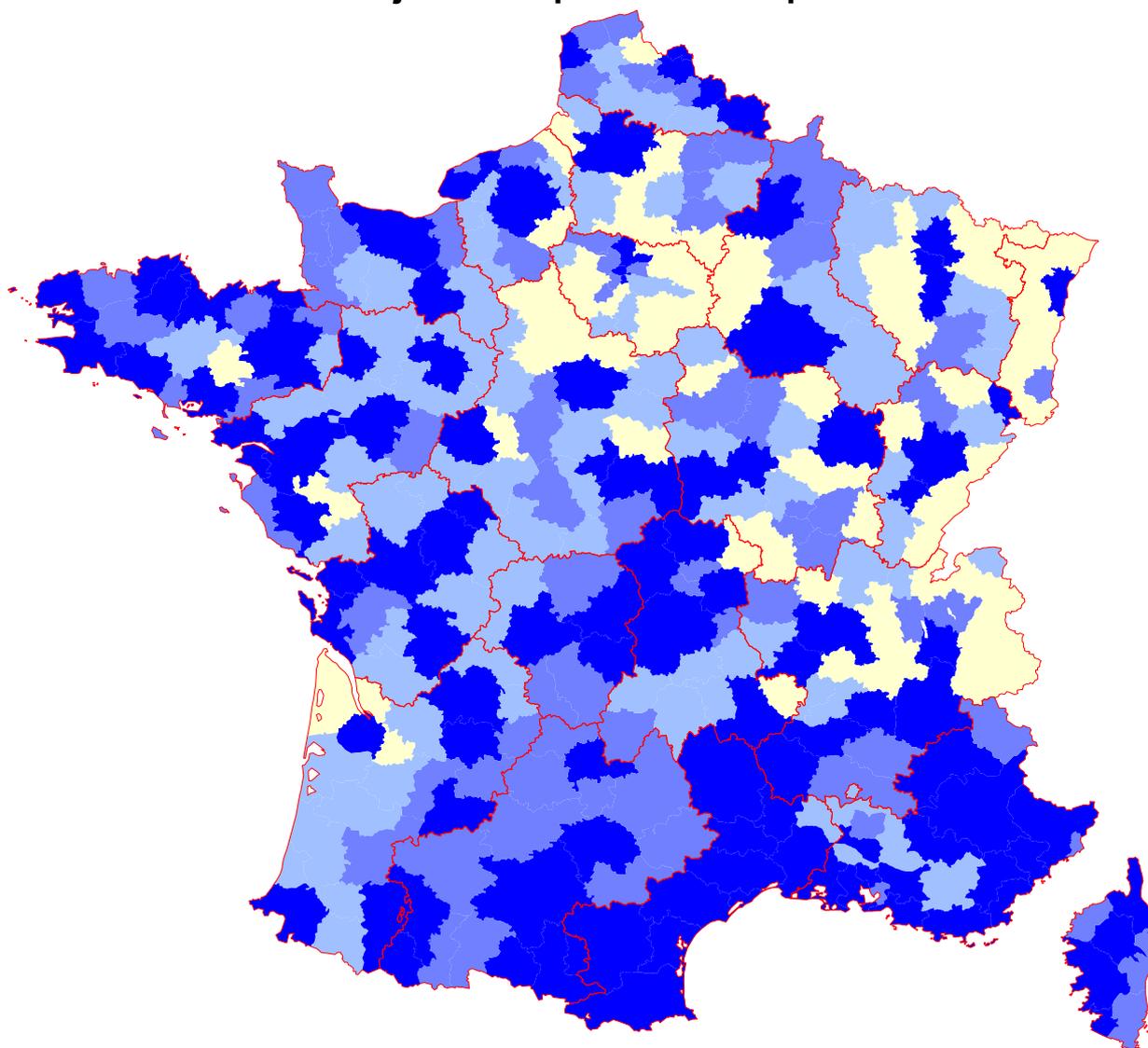
% de population à bas revenus monoparents en juin 2000 par zone d'emploi



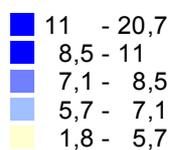
% de personnes en famille monoparentale avec de bas revenus
parmi la population de moins de 65 ans (RP99)



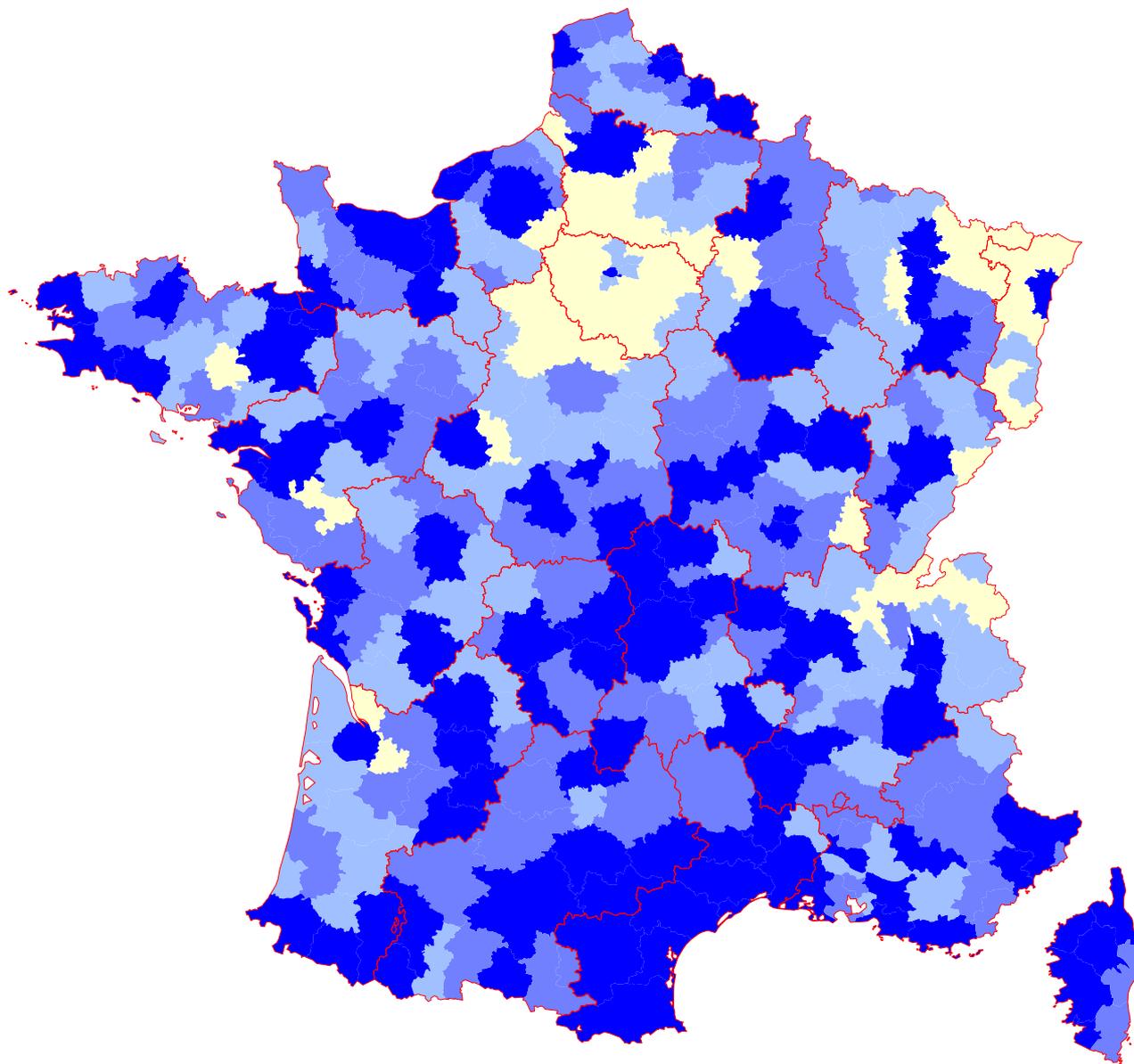
% de population à bas revenus isolés hommes en juin 2000 par zone d'emploi



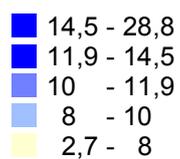
% parmi les hommes de 20 à 64 ans (RP99)



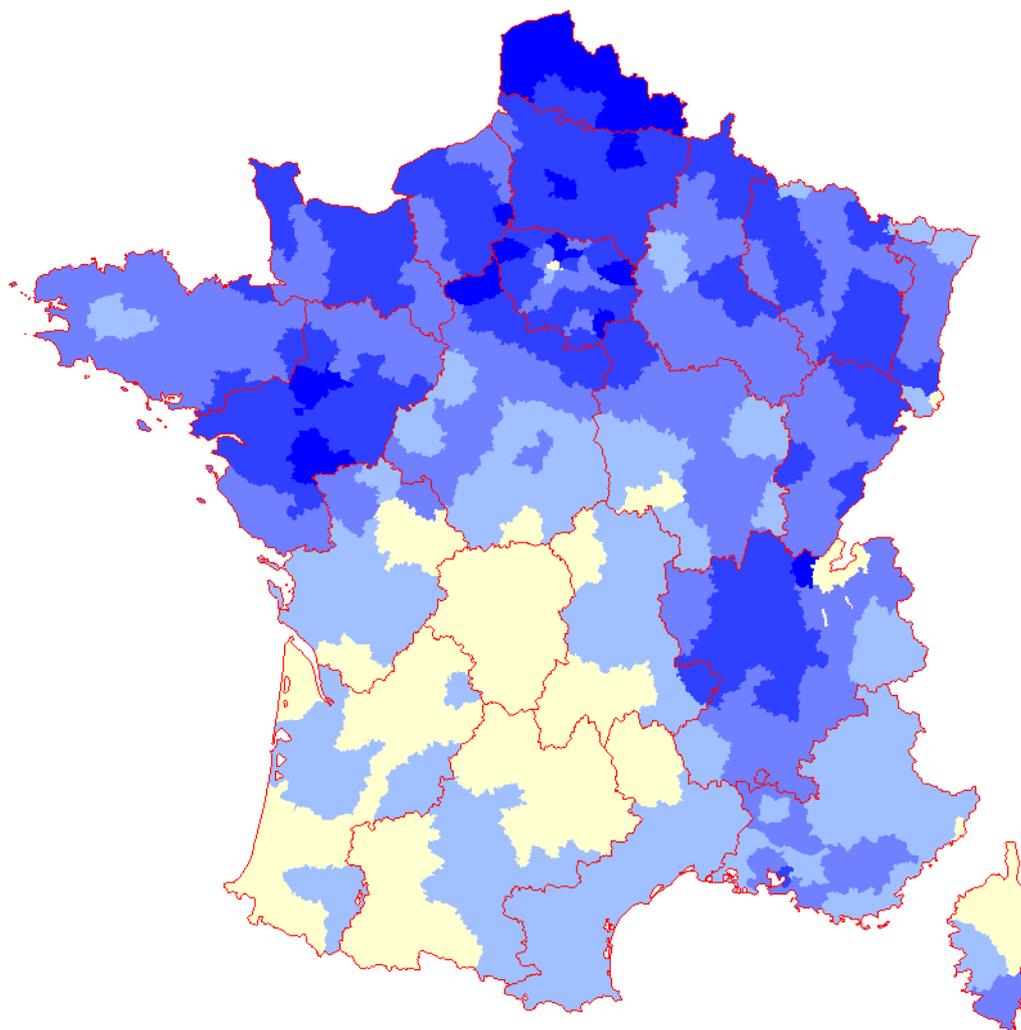
% de population à bas revenus isolés femmes en juin 2000 par zone d'emploi



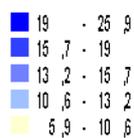
% parmi les femmes de 20 à 64 ans (RP99)



**% de population à bas revenus (familles nombreuses)
en juin 2000, par zone d'emploi**



**% pers. vivant en famille avec 3 enfants ou plus à bas revenus
parmi la population de moins de 65 ans (RP99)**



Sources : Cnaf (filiaz juin 2000) - Insee (RP99)