

La montée en charge du revenu de solidarité active

Stéphane Donné

CNAF – Direction des Statistiques, des Études et de la Recherche. Pôle Statistiques de prestations légales et Prévisions.

Mots-clés : Revenu de solidarité active – Allocataires – Évaluation.

Le suivi de la montée en charge du revenu de solidarité active (RSA) constitue un enjeu important pour la branche Famille à un double titre. Dans une optique de gestion, il est très important pour les caisses d'Allocations familiales (CAF) de connaître avec précision la charge qu'elles supportent pour le traitement des dossiers. Dans une optique d'évaluation, l'appréciation de l'efficacité du dispositif passe par la connaissance de la montée en charge afin de déterminer si les résultats correspondent aux objectifs (1). Cet article propose une analyse de la montée en charge du RSA à partir des données statistiques produites par les CAF entre juin 2009 et décembre 2010. Cette période correspond à l'entrée en vigueur du RSA en Métropole (il a été étendu aux départements d'Outre-mer en janvier 2011). Ce suivi de la montée en charge est effectué à partir du nombre de foyers bénéficiaires. En effet, ces données sont moins fluctuantes que les masses financières versées au titre du RSA qui varient au gré des régularisations opérées sur les paiements mensuels (2). Le dénombrement des foyers bénéficiaires est connu à partir de données consolidées (exhaustives et disponibles tous les trimestres) ou quasi consolidées (pratiquement exhaustives et disponibles tous les mois) produites à partir des fichiers de gestion des CAF. Dans l'analyse, sont considérés les foyers avec un droit payable, c'est-à-dire ceux qui possèdent un droit effectif à la prestation au titre du mois (3). Le champ géographique couvre la France métropolitaine.

Le RSA concerne une population nombreuse et diversifiée

En décembre 2010, environ 1,8 million de foyers possèdent un droit payable au RSA (données consolidées) (Cazain et Siguret, 2011). Cela correspond à 3,8 millions de personnes couvertes si on dénombre l'ensemble des membres du foyer RSA, c'est-à-dire l'allocataire, son conjoint-concubinpacsé éventuel, ainsi que les enfants et autres personnes à charge. Rapporté à la population résidant en France métropolitaine au 1^{er} janvier 2009, le taux de couverture s'élève à environ 6 %. La prestation couvre des situations relativement diverses. Elle compte, en effet, plusieurs composantes : le RSA socle qui correspond au prolongement du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) ; le RSA activité seul qui constitue le nouveau volet de prestation par rapport au RMI et à l'API (encadré). À l'intérieur du RSA socle, on distingue les bénéficiaires du RSA socle seul qui n'ont pas de revenus d'activité ou viennent de reprendre un emploi (4) et les bénéficiaires du RSA socle et activité qui possèdent de faibles revenus d'activité (5).

Outre cette distinction selon les composantes, il est également possible de différencier plusieurs publics bénéficiaires : le RSA majoré, qui est attribué aux foyers remplissant des conditions d'isolement proches de celles en vigueur pour l'API, et le RSA non majoré. Au 31 décembre 2010, on dénombre 1,56 million de foyers bénéficiant du

(1) Les rapports d'étape 2009 et 2010 du Comité national d'évaluation du revenu de solidarité active proposent une étude de la montée en charge.

(2) Indus lorsque l'allocataire a perçu davantage que ce à quoi il avait droit, ou rappel dans le cas contraire.

(3) Outre le droit payable, certains foyers bénéficiaires possèdent un droit suspendu, par exemple lorsqu'ils n'ont pas renvoyé leur déclaration de ressources. Si la situation est régularisée, ces foyers reviennent dans le droit payable. Dans le cas contraire, le droit est clôturé au bout de quatre mois dans la majorité des situations.

(4) Sous certaines conditions, les revenus d'activité ne sont pas pris en compte dans le calcul du droit au RSA pendant trois mois, ce qui permet au foyer de cumuler intégralement la prestation et les revenus d'activité.

(5) Par « faibles revenus d'activité », on entend des revenus d'activité tels que l'ensemble des ressources du foyer (revenus d'activité, autres revenus et prestations familiales) prises en compte dans le calcul du RSA sont inférieures au montant forfaitaire correspondant au plafond des anciens minima sociaux RMI et API.

Le revenu de solidarité active

Le revenu de solidarité active (RSA) a été créé par la loi du 1^{er} décembre 2008. Entré en vigueur en juin 2009 en Métropole, il se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI), à l'allocation de parent isolé (API), ainsi qu'aux dispositifs qui permettaient de cumuler temporairement ces deux prestations avec des revenus d'activité. Le RSA est une prestation monétaire visant à garantir un revenu à ses bénéficiaires. Il s'agit également d'un dispositif d'accompagnement professionnel et social pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Le RSA est attribué à un foyer remplissant certaines conditions administratives et dont les ressources sont inférieures à un plafond qui dépend de sa configuration familiale et de sa situation vis-à-vis du marché du travail. Le montant de la prestation est calculé en complétant les ressources du foyer (revenus d'activité, prestations familiales...) jusqu'à concurrence d'un plafond. Avec le RSA, le calcul de ce plafond diffère de celui qui était opéré pour le RMI et l'API sur un point essentiel : si le foyer perçoit des revenus d'activités (salaires, revenus d'activités indépendantes, etc.), le plafond est relevé. De cette manière, le foyer est systématiquement intéressé à la reprise d'emploi ou à l'augmentation de sa quotité de travail.

Le RSA est composé de deux volets : le RSA socle qui correspond à la partie du RSA versée jusqu'à concurrence des anciens plafonds de RMI et d'API ; le RSA activité qui représente la part de prestation versée au-delà de ces plafonds. Selon les cas, un foyer peut bénéficier du RSA socle seulement s'il n'a aucun revenu d'activité, du RSA socle et du RSA activité s'il possède de faibles revenus d'activité et, enfin, du RSA activité seul s'il possède des revenus d'activité plus élevés.

RSA non majoré et 0,23 million bénéficiaire du RSA majoré. Par ailleurs, depuis le mois de septembre 2010, la prestation a été étendue aux jeunes âgés de moins de 25 ans remplissant certaines conditions, notamment une condition d'activité préalable (quotité de travail égale à 3 214 heures, soit deux années à temps plein, au cours des trois dernières années). Ce « RSA jeunes » – classé par la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) dans la catégorie du RSA non majoré (6) – concerne, pour le moment, relativement peu de bénéficiaires : environ 7 000 fin 2010. Les approches peuvent être croisées par composantes et par publics, ce qui permet de dénombrer les bénéficiaires du RSA

socle majoré (prolongement de l'ancienne API) ou du RSA activité seul non majoré. Une dernière distinction est couramment effectuée pour repérer les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs. Cette disposition concerne les individus, allocataire et conjoint, remplissant simultanément deux conditions : appartenir à un foyer bénéficiaire du RSA socle (ainsi, le RSA activité seul n'est pas concerné par les droits et devoirs) ; déclarer au titre du trimestre de référence un montant mensuel moyen de revenus d'activité inférieur à 500 euros. Au 31 décembre 2010, les droits et devoirs concernent 1,53 million de foyers avec un droit payable (7). La quasi-totalité des bénéficiaires du RSA socle est concernée (99 %), car la condition sur les revenus d'activité a peu d'impact. Entre juin 2009 et décembre 2010, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA toutes composantes confondues a sensiblement augmenté (graphique 1, p. 86) en passant de 1,478 à 1,798 million. Cependant, au-delà de ce constat global, l'étude de la montée en charge du RSA nécessite de distinguer les évolutions du RSA socle et du RSA activité seul qui s'expliquent par des déterminants différents. *Stricto sensu*, la montée en charge concerne uniquement le RSA activité seul, nouveau volet de prestation par rapport au RMI et à l'API. Cependant, il convient de ne pas négliger l'étude du RSA socle.

Une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA socle

L'intérêt porté à la montée en charge du RSA activité seul ne doit pas occulter l'analyse des évolutions du RSA socle à la même période. En effet, les effectifs ont sensiblement augmenté entre juin 2009 et décembre 2010. L'analyse de cette augmentation doit être menée séparément pour le RSA socle non majoré (prolongement du RMI) et pour le RSA socle majoré (prolongement de l'API), car les déterminants sont différents. On observe une forte progression du nombre de bénéficiaires du RSA socle non majoré : + 7 % entre décembre 2009 et décembre 2010. Cette augmentation annuelle est l'une des plus fortes enregistrées depuis 1990 si on considère la série longue formée par le RMI jusqu'à mi-2009, puis par le RSA socle non majoré à partir de juin 2009 (8). Elle s'explique par la dégradation du marché du travail intervenue à partir de la fin 2008 qui se répercute

(6) En effet, le « RSA jeunes » ne concerne que les personnes n'ayant pas d'enfant ou d'autres personnes à charge. Les jeunes âgés de moins de 25 ans avec enfant(s) à charge pouvaient prétendre au RSA dès sa mise en place en juin 2009 (comme pour le RMI).

(7) Certains bénéficiaires avec un droit suspendu au RSA socle peuvent aussi être concernés par les droits et devoirs. Au 31 décembre 2010, on en dénombre environ deux mille.

(8) Le RSA socle non majoré constitue le prolongement du RMI à compter de juin 2009. Les dispositions réglementaires sont les mêmes. Seuls certains changements de situation liés aux contrats aidés (CI-RMA ou contrat d'avenir) ou à la prime forfaitaire d'intéressement causent une très légère rupture de série en juin 2009 (Périgord et al., 2010).

Graphique 1 – Bénéficiaires avec un droit payable au revenu de solidarité active de juin 2009 à décembre 2010

En milliers, données non corrigées des variations saisonnières



Source : CNAF – DSER, données consolidées (fichiers BENETRIM et FILEAS).

Champ : France métropolitaine.

avec quelques mois de décalage sur le nombre de bénéficiaires. En effet, la CNAF a établi sur une longue période un lien entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) et le nombre de bénéficiaires du RMI (Cazain et Donné, 2008), et ce lien se confirme avec le RSA socle non majoré.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA socle majoré (prolongement de l'API) est relativement complexe. On observe une forte augmentation entre mars et septembre 2009, puis une diminution des effectifs en décembre 2009, et une nouvelle baisse en juin 2010 (9). Ces effets s'expliquent par plusieurs facteurs :

- une modification réglementaire conduisant à une légère extension du public bénéficiaire. Les enfants sont considérés à charge pour le RSA majoré jusqu'à l'âge de 25 ans contre 20 ans pour l'API. Par ailleurs, les majorations pour âge des allocations familiales (versées à compter du deuxième enfant et, pour chaque enfant, à compter du quatorzième anniversaire pour les enfants nés à partir du 1^{er} mai 1997 et des onzième et seizième anniversaires pour les enfants nés avant le 1^{er} mai 1997) ne figurent pas dans les ressources prises en compte pour le calcul du RSA majoré, alors qu'elles étaient intégrées dans les ressources API ;
- l'attribution de la majoration isolement est automatique pour les bénéficiaires du RSA dès lors

qu'ils font connaître leur situation d'isolement à la CAF. Auparavant, il était nécessaire d'effectuer une demande d'allocation API. Cet effet d'automatisme explique un surcroît d'entrées dans le RSA socle majoré en juin 2009 et traduit un effet qui doit jouer en principe à titre pérenne ;

- une mesure temporaire de gestion, appliquée pendant les premiers mois de montée en charge (entre juin et octobre 2009), a conduit à apprécier la condition d'isolement de manière plus large qu'en API.

Une montée en charge relativement lente du RSA activité seul avec de fréquents changements de situation

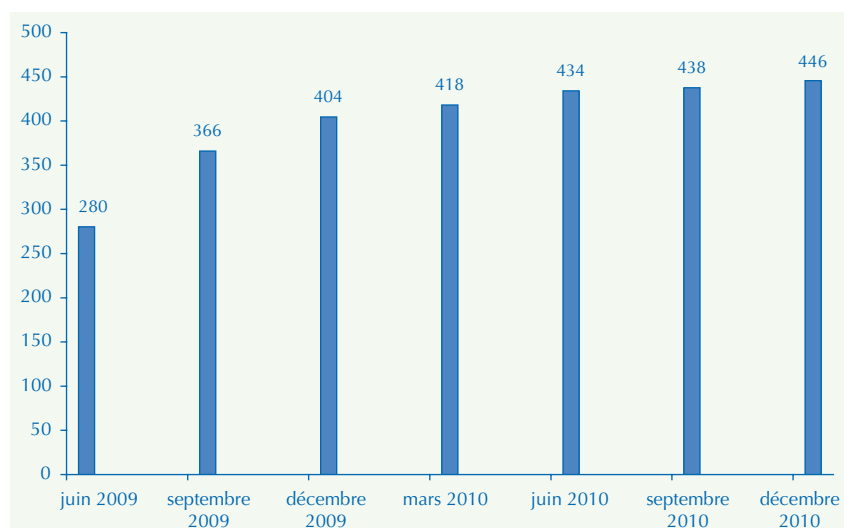
En décembre 2010, environ 446 000 foyers bénéficient du RSA activité seul, contre 280 000 en juin 2009. Deux périodes peuvent être distinguées : de juin à décembre 2009, la montée en charge a été relativement rapide (plus de 124 000 foyers) ; à partir du début de l'année 2010, elle a ralenti (graphique 2) avec un accroissement moyen d'environ 10 000 chaque trimestre. Les effectifs de bénéficiaires sont très inférieurs aux estimations effectuées de manière convergente par les différentes administrations, de sorte que la question du non-recours a été incluse dans les travaux du Comité national d'évaluation du revenu de solidarité active. Si une telle question est légitime, deux points permettent de nuancer le constat. D'une part, la montée en charge d'une nouvelle prestation nécessite du temps, plusieurs années dans la majorité des cas. D'autre part, on le verra ci-après, le dénombrement des bénéficiaires dans une logique annuelle, c'est-à-dire au cours de l'année, conduit à des résultats très supérieurs à l'approche au titre d'un mois donné (par exemple, à fin décembre 2010).

La montée en charge très progressive du RSA activité seul ne doit pas masquer les fréquents changements de situation pour cette catégorie de bénéficiaires. Plusieurs éléments permettent d'illustrer

(9) En toute rigueur, il est difficile d'interpréter des évolutions non corrigées des variations saisonnières. Dans ce cas précis, un tel choix peut se justifier par le fait que la variation des effectifs s'explique largement par des changements réglementaires entre API et RSA socle majoré.

Graphique 2 – Bénéficiaires avec un droit payable au RSA activité seul de juin 2009 à décembre 2010

En milliers, données non corrigées des variations saisonnières



Source : CNAF – DSER, données consolidées (fichiers BENETRIM et FILEAS).

Champ : France métropolitaine.

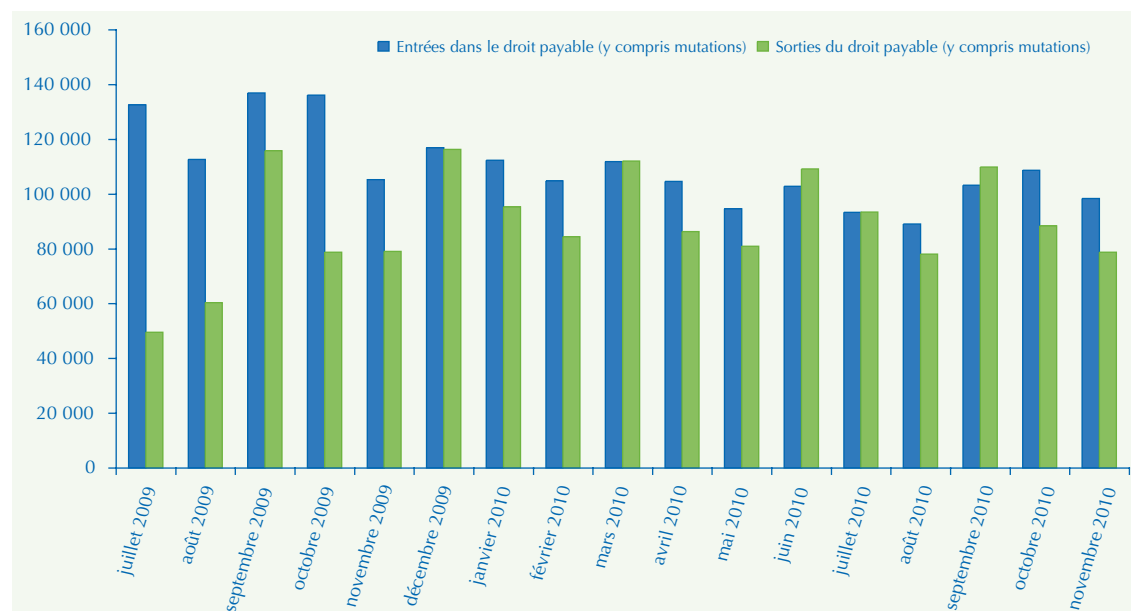
RSA : revenu de solidarité active.

l'importance de ce phénomène. Tout d'abord, on observe tous les mois un nombre élevé d'entrées et de sorties du droit payable [avoir un droit payable au titre d'un mois et ne plus en posséder au titre du mois suivant ou inversement (10)] : au

cours de l'année 2010, en moyenne, environ 100 000 entrées et 92 000 sorties chaque mois (graphique 3). Ces mouvements externes se doublent de nombreuses transitions internes au RSA, c'est-à-dire des changements de composante (par exemple, passage du RSA activité seul au socle et activité). Entre juin 2009 et juin 2010, on en dénombre environ 75 000 en moyenne (11). Cet écart élevé permet de nuancer l'interprétation de la montée en charge relativement lente indiquée précédemment. En effet, environ 915 000 foyers

ont bénéficié du RSA activité seul au moins un mois de l'année 2010 contre 446 000 en décembre (12). Le graphique 4, p. 88 montre que la composante RSA socle et activité est encore plus volatile, avec un écart de 1 à 3 entre le nombre de bénéficiaires

Graphique 3 – Nombre d'entrées et de sorties du droit payable au RSA de juillet 2009 à décembre 2010



Source : CNAF – DSER, appariement de données quasi consolidées mensuelles (fichiers ALLNAT)

Champ : France métropolitaine.

Les mutations correspondent aux allocataires qui changent de caisse d'Allocations familiales.

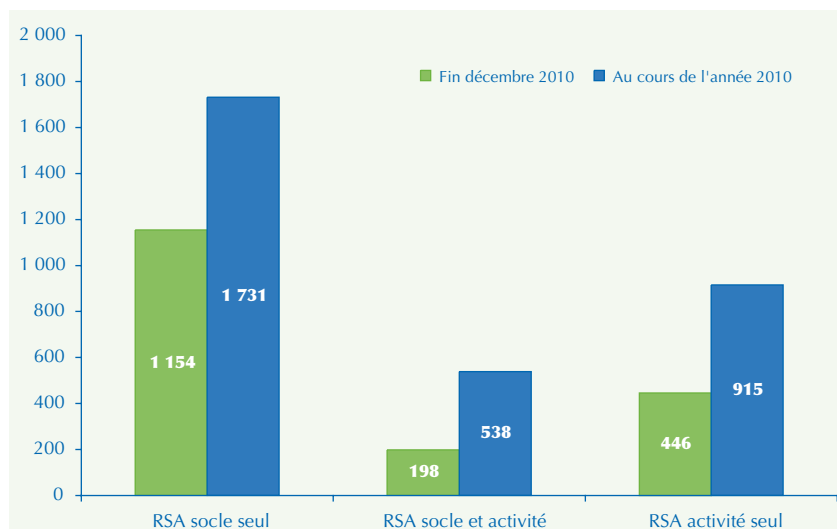
RSA : revenu de solidarité active.

(10) Il est également possible de considérer le nombre de sorties du dispositif qui correspond au nombre de clôtures de droit au RSA. La notion de « sortie du droit payable » lui est préférée dans cet article, car elle peut être reliée à la variation des effectifs mensuels de bénéficiaires.

(11) Pour de plus amples détails sur les entrées-sorties et les changements de composante, voir Le Tiec (2010).

(12) Le dénombrement est effectué en appariant les douze fichiers mensuels de données quasi consolidées. Cependant, cela surestime légèrement la réalité dans la mesure où les bénéficiaires qui changent de CAF en conservant leur droit au RSA seront comptés deux fois. Toutefois, l'analyse effectuée dans l'article n'est pas remise en cause, car les effectifs concernés sont proportionnellement faibles.

Graphique 4 – Nombre d'allocataires du revenu de solidarité active fin décembre 2010 et au cours de l'année 2010, selon la composante (en milliers)



Source : CNAF – DSER, données consolidées (fichiers BENETRIM et FILEAS).

Champ : France métropolitaine.

RSA : revenu de solidarité active.

un mois donné et au cours de l'année, et que le RSA socle seul est plus stable.

Une charge avec des fluctuations trimestrielles pour les CAF

La montée en charge régulière des effectifs de bénéficiaires du RSA ne doit pas non plus masquer des fluctuations au cours du temps de la charge supportée par les CAF pour le traitement des dossiers. Cette charge consiste essentiellement à répondre aux courriers, à accueillir les bénéficiaires au guichet et à traiter les pièces nécessaires au versement de la prestation (demandes

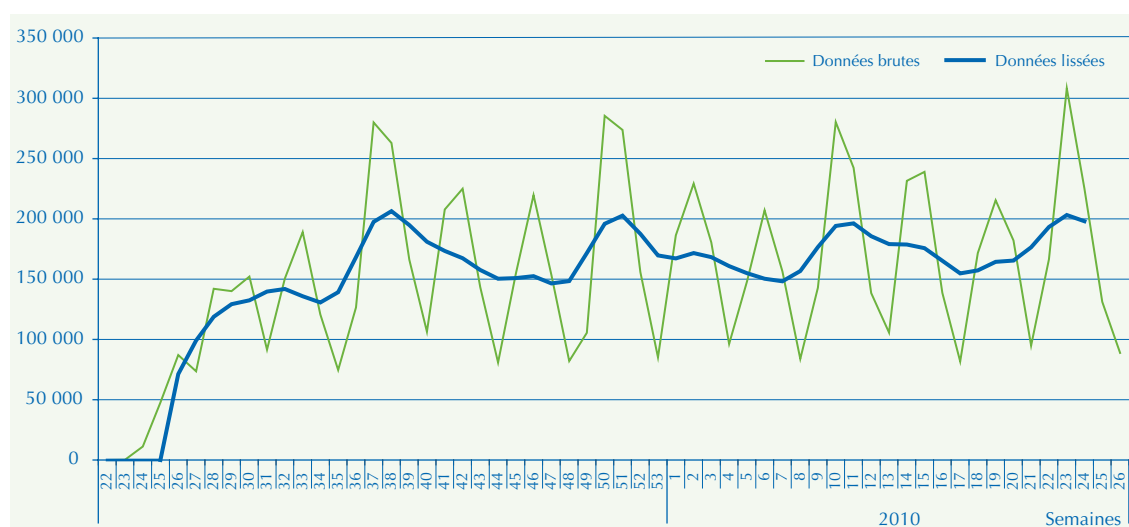
initiales et déclarations trimestrielles de ressources). L'étude présente, à titre illustratif, le nombre de déclarations trimestrielles de ressources (DTR) reçues chaque semaine dans les CAF, ce qui reflète assez bien la charge. On observe très nettement des augmentations de charge chaque fin de trimestre (graphique 5). Ces « pics » de charge s'expliquent par l'entrée dans le dispositif de nombreux bénéficiaires en juin 2009 pour lesquels les déclarations de ressources sont demandées en juin,

septembre, décembre et mars. Cela a rompu l'équilibre entre les mois d'appels de ressources qui étaient auparavant équitablement répartis pour le RMI et l'API. Cette surcharge trimestrielle se résorbera au fil des entrées et sorties qui rétabliront l'équilibre entre les mois d'appels des ressources, mais la CNAF estime que cela se produira après environ cinq ans.

Autres éléments d'analyse

L'étude de la montée en charge du RSA permet également de mettre en évidence quelques points moins centraux, mais non dénués d'intérêt. Ils constituent

Graphique 5 – Nombre de déclarations trimestrielles de ressources arrivées dans les CAF entre juin 2009 et juin 2010 (données brutes hebdomadaires et données lissées)



Source : CNAF – DSER, données SDP.

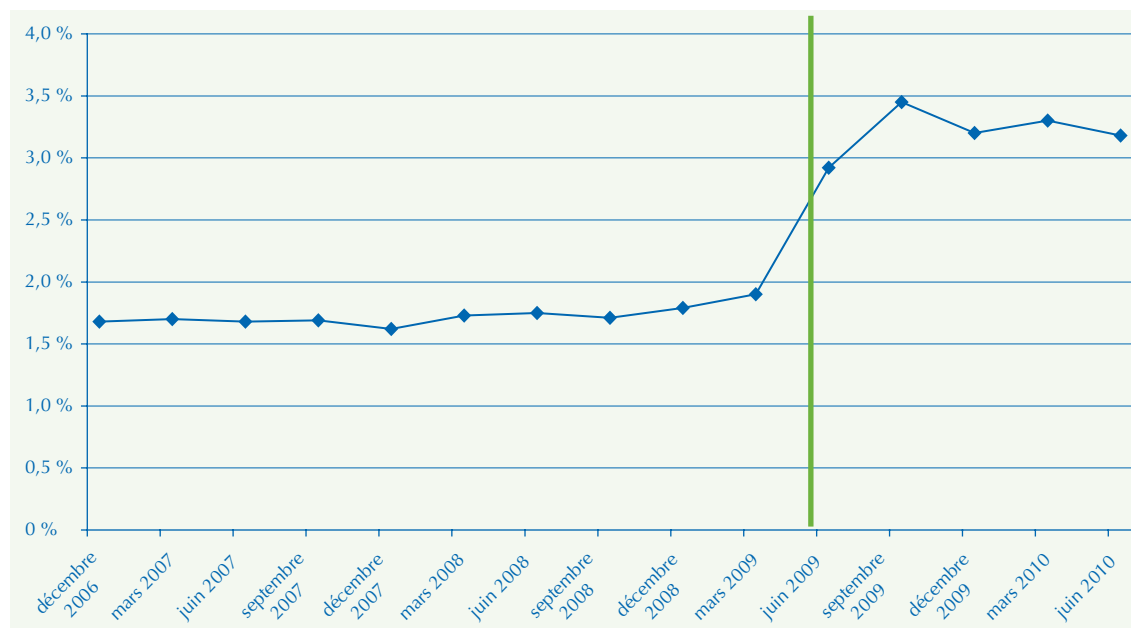
Champ : France métropolitaine.

DTR : déclarations trimestrielles de ressources ; RSA : revenu de solidarité active ; CAF : caisse d'Allocations familiales.

des signaux faibles à suivre dans les mois futurs. Trois points sont indiqués dans cet article. En premier lieu, dès le mois de juin 2009, on note un doublement de la part des hommes dans le RSA socle majoré par rapport à l'API (graphique 6). L'hypothèse est que certains hommes en situation d'isolement ne faisaient pas la démarche de demander l'API, alors qu'ils se voient attribuer automatiquement la majoration isolement RSA (voir

infra). Même si la part des hommes reste encore très faible (environ 3 %), cette proportion plus élevée pourrait traduire à terme une modification des représentations de la prestation d'isolement chez les hommes. En second lieu, on assiste à une forte augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA possédant le statut d'indépendants par rapport au RMI et à l'API (graphique 7). Cette hausse ne s'explique pas seulement par l'adjonction de la

Graphique 6 – Part des hommes seuls en API (de décembre 2006 à mars 2009) et en RSA socle majoré (à partir de juin 2009)

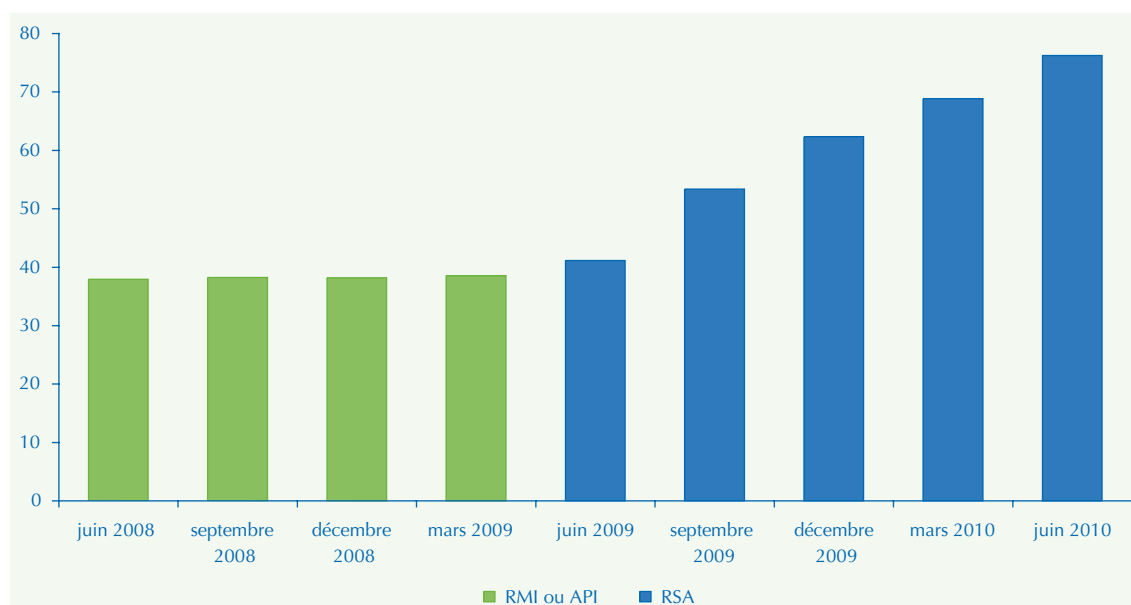


Source : CNAF – DSER, données consolidées (fichiers BENETRIM et FILEAS).

Champ : France métropolitaine.

API : allocation de parent isolé ; RSA : revenu de solidarité active.

Graphique 7 – Foyers bénéficiaires avec un droit payable au RMI, à l'API ou au RSA qui possèdent le statut d'indépendant de juin 2008 à juin 2010 (en milliers)



Source : CNAF – DSER, données consolidées (fichiers BENETRIM et FILEAS).

Champ : France métropolitaine.

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

composante RSA activité seul, car on observe également cette augmentation pour le RSA socle. Les causes de cette évolution ne sont pas clairement connues à ce stade. Enfin, on remarque régulièrement une augmentation du nombre de connexions au simulateur RSA sur Internet dans les quelques jours qui suivent le 5 du mois, date du paiement mensuel de la prestation. L'hypothèse est que certains bénéficiaires utilisent ce simulateur pour vérifier le montant auxquels ils ont droit, mais cela resterait à vérifier avec des travaux complémentaires.

Pour prolonger l'étude de la montée en charge, suivre la trajectoire des bénéficiaires

Un an et demi après son entrée en vigueur en France métropolitaine, le RSA a connu une augmentation de ses effectifs bénéficiaires, principalement sous l'effet de la dégradation du marché du travail pour la partie socle et de la montée en charge très progressive de la nouvelle composante RSA activité seul. La régularité de la montée en charge s'accompagne de fréquents changements de situation qui permettent de nuancer quelque peu la lenteur de la montée en charge. Il serait important de compléter ces travaux par une analyse plus détaillée de la trajectoire des bénéficiaires afin de savoir si les changements de situation des bénéficiaires du RSA activité seul sont ascendants (sortie du dispositif en raison de ressources supérieures au point de sortie) ou descendants (passage au RSA socle). La CNAF mènera de tels travaux à partir du panel d'allocataires en cours de construction.

Bibliographie

Cazain S. et Donné S., 2008, *Le chômage comme déterminant de l'évolution du nombre d'allocataires du RMI*, *Recherches et Prévisions*, n° 91 : 31-38.

Cazain S. et Siguret I., 2011, « **Les bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2010** », *L'e-ssentiel*, n° 108.

Comité national d'évaluation du revenu de solidarité active, 2011, **Rapport intermédiaire 2010**, sous la présidence de François Bourguignon, Paris, La Documentation française, bibliothèque des rapports publics.

Comité national d'évaluation du revenu de solidarité active, 2009, « Point sur la mise en œuvre du RSA », sous la présidence de François Bourguignon, premier rapport à Martin Hirsch pour le Parlement.

Le Tiec M., 2010, « Montée en charge du RSA, bilan statistique après un an d'existence », Dossier d'études, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 131.

Périgord A., Donné S. et Mathieu F., 2010, « **Les bénéficiaires du RSA fin juin 2010** », *Études et Résultats*, n° 744.