

Les allocataires à bas revenus

Un tiers des allocataires des diverses prestations de la branche Famille de la Sécurité sociale se trouve sous le seuil des bas revenus (621 euros par unité de consommation en juin 2000). Avec les conjoints et personnes à charge, au moins 6 millions de personnes sont en situation de bas revenus, à comparer aux 26 millions de personnes couvertes par les prestations servies par les caisses d'Allocations familiales (CAF).

Répartis de manière inégale sur le territoire métropolitain, les allocataires à bas revenus se caractérisent par une forte dépendance vis-à-vis des prestations qui représentent, en moyenne, 60 % de leurs revenus.

La notion de bas revenus (ou de pauvreté monétaire) ne se résume absolument pas aux minima sociaux. La majorité des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) se trouve au-dessus du seuil. Par ailleurs, près de la moitié des allocataires à bas revenus ne bénéficie pas d'un des trois minima sociaux gérés par les CAF. L'autre moitié de la population des allocataires à bas revenus rassemble des allocataires très divers en termes de structure familiale et de logement. Les prestations logement jouent, d'ailleurs, un rôle crucial en matière d'entrée et de sortie dans les situations de bas revenus.



En 2000, les personnes dont le revenu mensuel est inférieur à 621,38 euros sont comptabilisées dans la population « à bas revenus » (encadré 1).

Ce seuil permet de décompter deux millions sept cent mille allocataires « à bas revenus », soit environ le tiers (33,6 %) de la population de référence de cette étude. Si on raisonne en termes de « population couverte » - c'est-à-dire en comptant les conjoints et enfants à charge - l'effectif de ce même sous-ensemble atteint 6 millions de personnes.

Disparités géographiques et concentration urbaine du phénomène

Deux grandes régions ont en commun une forte proportion de bas revenus. D'un côté, le nord de la France, avec des territoires au passé industriel marqué et à la population relativement jeune.

De l'autre, le bassin méditerranéen, région tertiaire

plus dynamique mais à la population plus âgée, auquel on peut ajouter la Corse. Une autre partie du territoire abrite une population précaire nombreuse : la banlieue nord de Paris. A l'opposé, des parties de l'hexagone semblent relativement épargnées par le phénomène. Il s'agit de la frange Est du pays, depuis l'Alsace jusqu'à la région Rhône-Alpes.

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.

Le phénomène de pauvreté monétaire est plus souvent urbain. 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.

Les banlieues sont plutôt moins affectées que leur centre. Plus on s'éloigne des centres, plus le pourcentage de bas revenus diminue pour afficher les plus faibles valeurs dans les communes périurbaines.

Une étude du réseau des chargés d'études des CAF

Dans le cadre des activités du réseau des chargés d'études (réseau Perspicaf) des caisses d'Allocations familiales (CAF) une expertise a été réalisée sur les allocataires en situation dite de « pauvreté monétaire » (ou plus exactement de « bas revenus »). Cette étude, à partir de données datant du 30 juin 2000, se situe dans le prolongement de précédents travaux menés autour de cette question aussi récurrente qu'importante (1).

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. Certaines catégories d'allocataires ont cependant été exclues de l'analyse car la reconstitution de leur revenu, à partir des fichiers des CAF (ressources propres plus prestations perçues), est impossible ou entachée d'une incertitude importante. Ont ainsi été retirés de l'analyse les allocataires des DOM, les étudiants, les personnes âgées de 65 ans ou plus. On aboutit alors une population de référence de 8 millions d'allocataires. Si on prend en compte le conjoint ainsi que les enfants à charge de chacun de ces allocataires, la population couverte s'établit à 24 millions d'individus.

La notion, désormais bien établie, de « revenu par unité de consommation » (RUC) a été retenue. Pour le calcul du RUC de chaque allocataire on considère le revenu mensuel disponible avant impôts, qui est égal à la somme des revenus annuels déclarés par l'allocataire à la CAF, divisés par 12, et du total des prestations perçues au titre du mois d'observation. Ensuite, pour chaque ménage, on calcule un nombre d'unités de consommation en fonction d'une échelle d'équivalence permettant de prendre en compte des économies d'échelle en fonction de la taille des familles.

Les coefficients de pondérations suivants sont appliqués : 1 unité de consommation pour le premier adulte, 0,5 par adulte ou enfant âgé de 14 ans ou plus, 0,3 par enfant âgé de moins de 14 ans, 0,2 pour une famille monoparentale. Le RUC est égal au revenu du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. L'identification de la population allocataire à « bas revenus » suppose que l'on dispose d'un seuil. Le seuil retenu correspond à celui généralement admis en France : la demi-médiane (2) 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 621,38 euros par unité de consommation.

Deux populations bien différentes d'allocataires à bas revenus

Les allocataires à bas revenus se répartissent, de manière parfaitement équilibrée, en deux sous-groupes qui présentent des caractéristiques fort différentes :

- le premier se caractérise par la perception de l'un des trois minima sociaux [revenu minimum d'insertion (RMI), allocation aux adultes handicapés (AAH), allocation de parent isolé (API)] servis par les CAF. Son effectif atteint 1 342 000 allocataires, soit 49,6 % des « bas revenus ».
- le second est, au contraire, défini par le fait que ses membres ne bénéficient pas des minima sociaux des CAF. Il rassemble 1 366 000 allocataires, soit 50,4 % de l'ensemble.

On ne saurait être étonné de la présence massive des « minima sociaux » au sein de la population allocataire « à bas revenus ».

En revanche, le fait que les allocataires à bas revenus

comptent une proportion équivalente de non bénéficiaires de minima sociaux constitue l'un des principaux enseignements de l'étude.

Les bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'AAH

Presque tous (99,7 %) les bénéficiaires du RMI, 92 % des bénéficiaires de l'API et 39 % des bénéficiaires de l'AAH se situent sous le seuil de bas revenus. Si les bénéficiaires du RMI et de l'API se retrouvent très majoritairement dans la catégorie des « bas revenus », cette règle admet des exceptions (surtout pour l'API).

Pour les bénéficiaires de l'AAH, le constat s'inverse : la majorité dispose d'un revenu par unité de consommation (RUC) supérieur au seuil de 621,38 euros.

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.

Ces allocataires perçoivent une aide au logement très

supérieure à la moyenne. Cette aide (même réduite du forfait logement) s'ajoute au minimum social proprement dit pour aboutir à un RUC qui dépasse en général de peu 621,38 euros (encadré 2).

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.

Ces explications et commentaires 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, 545,16 euros d'allocation mensuelle.

ENCADRE 2

Quelques exemples illustratifs

• Calcul du RUC pour un bénéficiaire de RMI isolé sans enfant

RMI théorique :	389,10 €
- forfait logement :	46,69 €
+ aide au logement :	303,68 €

soit un RUC de 646,09 € (revenu disponible = 646,09 € ; nombre d'unités de consommation = 1)

• Calcul du RUC pour un bénéficiaire de l'allocation de parent isolé (API) avec un enfant âgé de moins de 3 ans et percevant l'allocation pour jeune enfant (APJE)

API théorique :	657,82 €
- forfait logement :	89,94 €
+ aide au logement :	221,05 €
+ APJE :	151,08 €

soit un RUC de 626,72 € (revenu disponible = 940 € ; 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 :	493,33 €
+ APJE :	151,08 €

soit un RUC de 644,40 € (revenu disponible = 644,40 € ; nombre d'unités de consommation = 1)

Note : ces cas correspondent à des dossiers réels identifiés dans les fichiers des CAF participant à l'étude.

Dès lors que ces mêmes personnes ouvrent droit également à une aide au logement (d'un montant d'au moins 76,22 euros) ou au complément autonomie, leur RUC passe le seuil de 621,38 euros.

La moitié de la population à bas revenus ne bénéficie pas d'un minimum social

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

Ces autres « bas revenus » ne bénéficient pas d'une situation financière plus favorable que les « minima sociaux », puisque, au contraire, leur RUC moyen s'avère même légèrement inférieur (489,94 euros contre 470,46 euros).

Cette population est encore plus hétérogène que celle des bénéficiaires des minima sociaux.

Certains allocataires sont dans la situation des « travailleurs pauvres ». Ils se recrutent notamment parmi les personnes 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.

Parmi ces « autres bas revenus », on identifie un sous-ensemble d'effectif assez réduit (180 000 allocataires, soit 7 % de l'ensemble des allocataires à bas revenus) mais qui présente certains traits bien particuliers, le premier étant la non-perception d'une prestation 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 % de monoparentales), parfois nombreuses (près du quart élèvent trois enfants ou plus).

Dans certains cas la non-perception d'une aide au logement 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 il paraît raisonnable 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.

ENCADRE 3

Allocataires à « bas revenus » et action sociale des CAF

L'action sociale développée par les CAF a une vocation essentiellement familiale. Avant 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. Le 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'aide personnalisée au logement (APL) seule (ou de l'APL et de l'AAH, ou de l'APL et du RMI).
- Famille bénéficiaire uniquement de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et/ou de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).
- Famille ne bénéficiant que du RMI avec un enfant à charge.

Cette définition conduit à sélectionner 5 540 000 allocataires dans la population de référence de l'étude. Parmi ceux-ci 1 280 000 se trouvent dans une situation de « bas revenus » .

Les allocataires à bas revenus représentent donc moins du quart de la population potentiellement bénéficiaire de l'action sociale. Par ailleurs, on peut souligner que 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.

Plus de la moitié du revenu disponible constitué par les prestations

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. Pour les allocataires à bas revenus, les prestations représentent près de 60 % de leurs revenus.

Autrement dit, pour près de 6 millions de personnes, 60 % du revenu disponible sont constitués par les prestations versées par les CAF.

Ces constats confirment avec vigueur que les CAF font incontestablement partie des principaux acteurs mobilisés dans le domaine des politiques de lutte contre la pauvreté, tant par la gestion spécifique de minima sociaux que par la gestion des prestations familiales et des prestations logement.

François Bihler ■
Directeur-adjoint de la CAF de Mâcon
Julien Damon ■
Sous-Directeur à la CNAF (DSER)

Notes

• (1) Sur toutes ces questions, voir les travaux de l'INSEE, Herpin N. et Verger D. (dir.), « **Mesurer la pauvreté aujourd'hui** », *Economie et Statistique*, 1997, n° 308-309-310 ; à la revue de la CNAF, « **Budgets précaires** », *Informations sociales*, 2000, n° 86 ; ainsi qu'au dernier rapport de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale (deux tomes), La Documentation française, 2002.

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

Pour en savoir plus

- Bihler F. et Damon J., *La population allocataire à bas revenus*, **Recherches et Prévisions**, 2002, n° 68-69.
- Réseau Perspicaf, « **La population allocataire à bas revenus** », Dossiers d'Etudes. Allocations Familiales, 2001, n° 23.

Directrice de la Publication

Annick Morel

Directrice de la rédaction

Virginie Madelin

Directeur-adjoint de la rédaction

Julien Damon

Rédactrice en chef et abonnements

Lucienne Hontarrède

Secrétaire de rédaction

Patricia Christmann

Maquettiste - mise en page

Ysabelle Michelet

Contact

lucienne.hontarrede@cnafr.cnafrmail.fr

Tél. : 01 45 65 57 14

CNAF - 23 rue Daviel
75634 Paris Cedex 13
Tél. : 01 45 65 52 52

ISSN en cours

