ALLOCATIONS FAMILIALES
les Caf en Île-de-France

Ctrad Cellule technique de réflexion et d'aide à la décision

N°67 - juin 2019

BULLETIN D'INFORMATION DES CAF EN ÎLE-DE-FRANCE

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EN SEINE-SAINT-DENIS :

ÉVOLUTIONS DEPUIS LA MISE EN PLACE DU PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE 2013 2018

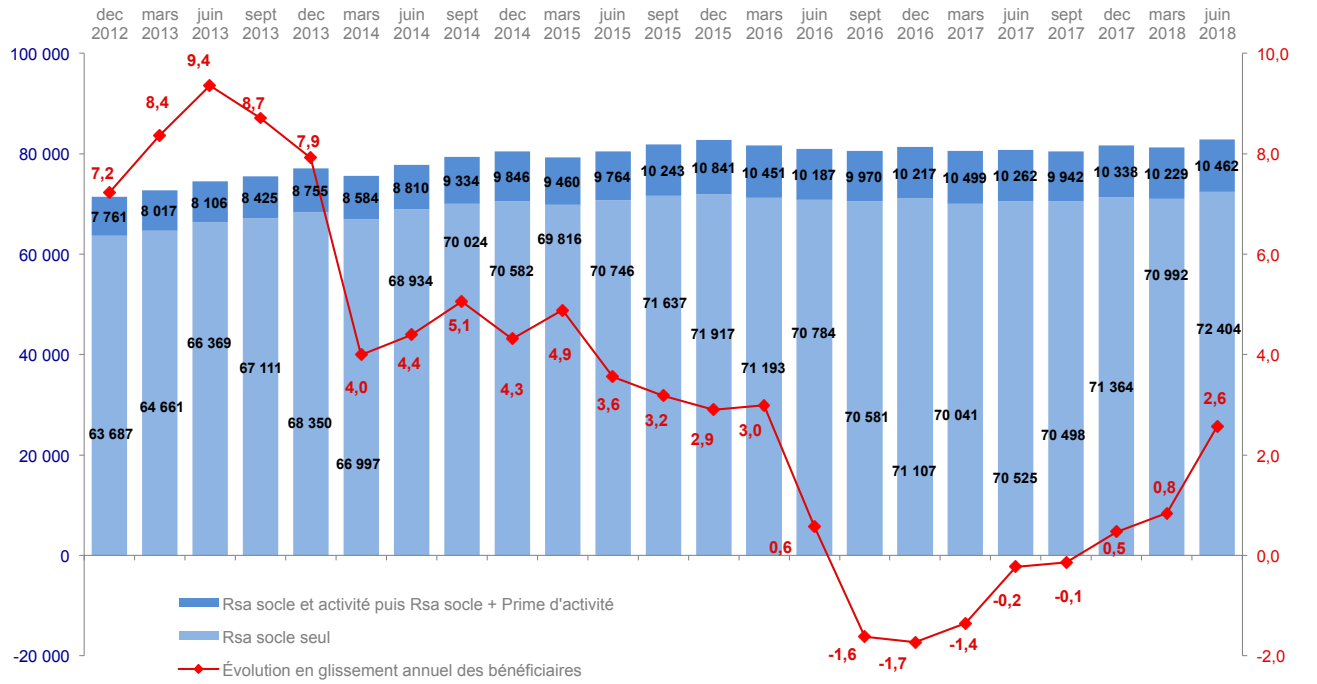
Le revenu de solidarité active (Rsa), principal marqueur de la pauvreté administrative vise à soutenir les personnes les plus démunies (550,93 euros pour une personne seule). Une des mesures phare du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en janvier 2013, prévoyait la revalorisation de dix pour cent en cinq ans du montant forfaitaire de ce minimum social. Sur cette période, les évolutions relatives aux bénéficiaires et aux masses financières ont suscité des interrogations auxquelles répondent, pour une grande part, les éléments d'analyse relatifs aux mesures réglementaires et aux règles de gestion associées au dispositif. En Seine-Saint-Denis, ces éléments de contexte permettent d'alimenter le débat public sur ces interrogations. Les observations montrent aussi que la part de la population séquano-dionysienne couverte par cette prestation a augmenté et qu'elle s'est accentuée dans les territoires déjà exposés à cette pauvreté. Ainsi, la précarité monétaire atteint toujours les plus fragiles d'entre eux.

DEPUIS FIN 2012, LES ÉVOLUTIONS DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA SOCLE ET DES MASSES FINANCIÈRES SONT FLUCTUANTES

En cinq ans et demi, le nombre de bénéficiaires séquano-dionysiens du Rsa socle est passé de 71 400 à 82 900 et a ainsi connu une augmentation de + 16,0 %. Cependant, cette progression n'est en aucun cas linéaire sur ces 5 dernières années ; en effet, les effectifs de ce minimum social ont connu plusieurs fluctuations sur cette période (cf. figure 1).

ciaires inverse cette tendance à la baisse et progresse de + 2,6 % en glissement annuel entre juin 2017 et juin 2018. Fin juin 2018, près de 82 900 foyers bénéficient du Rsa socle, versé par la Caisse d'allocations familiales (Caf) couvrant ainsi 170 300 personnes.

Figure 1. Nombre de foyers séquano-dionysiens bénéficiaires du Rsa socle en fin de trimestre en fonction de leur composante (en milliers) et évolution en glissement annuel (en %)

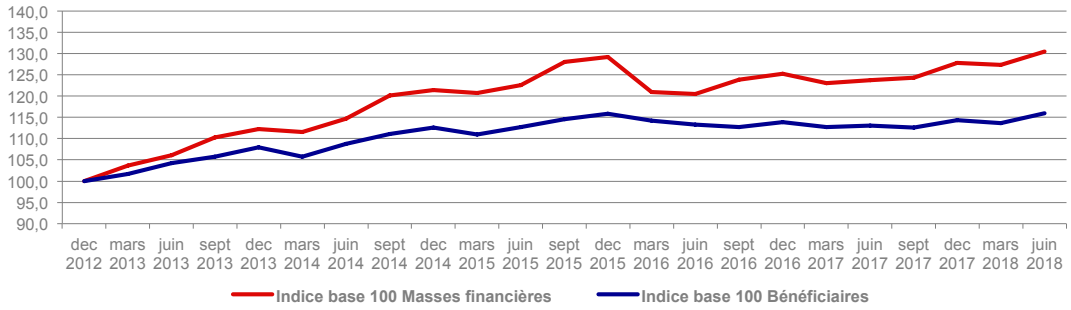


Source : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.
Lecture : En juin 2018, le nombre de bénéficiaires du Rsa socle + prime d'activité est de 10 500.

En Seine-Saint-Denis, de décembre 2012 à décembre 2015, le nombre d'allocataires du Rsa socle a progressé de manière continue. Puis, il a ensuite connu une légère phase de décroissance (l'une des plus faibles comparée aux autres départements franciliens) à compter de mars 2016, à la suite de la mise en place de la prime d'activité, et ce jusqu'à mi 2017. Depuis, le nombre de bénéfi-

En juin 2018, la Caf de Seine-Saint-Denis a versé 42,5 millions d'euros au titre du Rsa socle contre 32,6 millions d'euros fin 2012 (1). Les masses financières correspondant à cette prestation augmentent de + 30,5 % ; le montant moyen versé a, quant à lui, progressé de + 12,5 % passant de 456 euros en décembre 2012 à 513 euros en juin 2018. (cf. figure 2).

Figure 2. Évolution des bénéficiaires du Rsa socle séquano-dionysiens et des masses financières versées (indice base 100 décembre 2012)



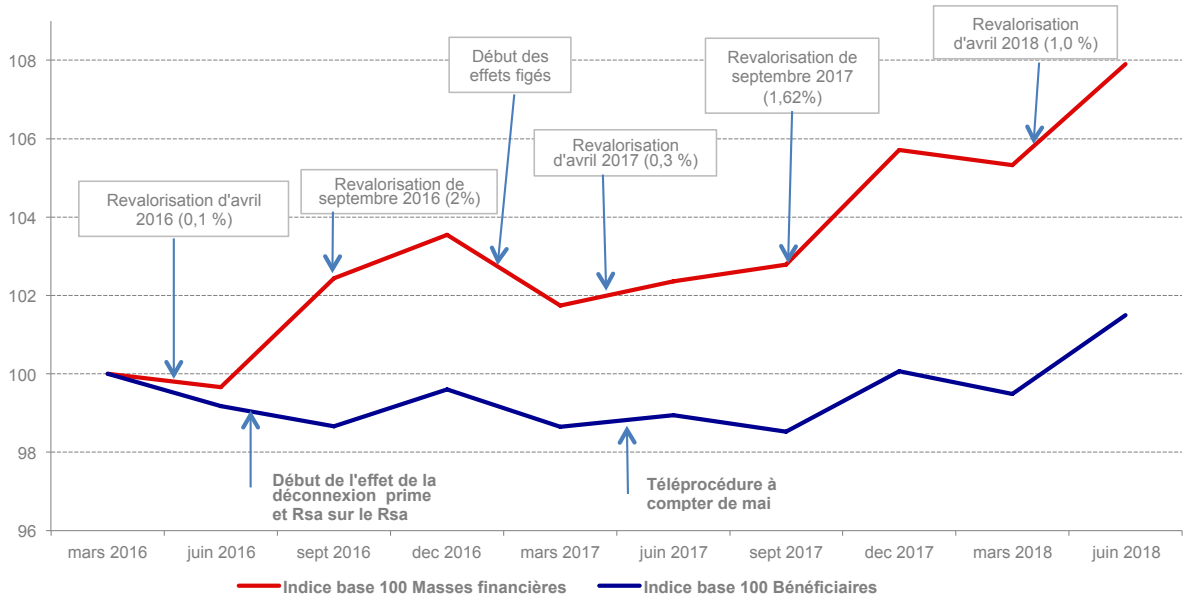
Source : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.
Lecture : En juin 2018, l'indice base 100 de décembre 2012 des masses financières est de 130,5 et celui des bénéficiaires de 116,0.

(1) Les dépenses observées dans les fichiers statiques Fr2 sont légèrement sous évaluées, les données mobilisées n'intègrent pas les versements effectués sous forme de rappels ou d'indus au-delà de 2 mois.

ÉLÉMENTS D'ANALYSE : COMMENT RELIER LES ÉVOLUTIONS DES DÉPENSES À CELLE DES ALLOCATAIRES DEPUIS 2012 ?

Les dépenses versées au titre du Rsa socle poursuivent tout au long de la période 2013-2015 leur augmentation de manière fluctuante, puis évoluent à un rythme plus faible depuis 2016 (cf. figure 2). En effet, depuis cette date, les masses financières sont relativement stables jusqu'à fin 2017, la très légère décroissance du nombre de bénéficiaires étant compensée par la hausse de leur montant moyen.

Figure 3. Facteurs d'explication sur les évolutions des bénéficiaires du Rsa socle séquano-dionysiens et des masses financières versées (indice base 100 mars 2016)



Source : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.
Lecture : En juin 2018, l'indice base 100 de mars 2016 des masses financières est de 107,9 et celui des bénéficiaires de 101,5.

Ces analyses rejoignent les observations conduites à l'échelle nationale pour lesquelles plusieurs facteurs expliquent en grande partie le fort dynamisme des dépenses (2) :
- les revalorisations exceptionnelles du Rsa issues du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté,
- la déconnexion entre l'ouverture du droit à la prime d'activité du droit au Rsa : les barèmes sont en effet déconnectés depuis septembre 2016,
- le début des effets figés en janvier 2017.

■ Zoom sur les évolutions depuis 2016 : constat et facteurs d'explication identifiés

Entre 2016 et 2017, à la suite de la mise en place de la prime d'activité, de fortes variations des dépenses sont observées malgré une stabilité du nombre de bénéficiaires. En revanche, depuis décembre 2017, le nombre de bénéficiaires augmente de nouveau parallèlement à la progression des dépenses. Cependant, ces croissances n'évoluent pas au même rythme avec une évolution de + 1,4 % entre décembre 2017 et juin 2018 pour les bénéficiaires du Rsa socle et + 2,1 % pour les masses financières versées sur cette même période (cf. figure 3).

1er facteur : L'impact de la revalorisation sur les montants versés

Une revalorisation du barème correspond à une hausse plus forte des montants. Elle augmente le montant forfaitaire. Cependant, rapportée au montant de Rsa, on constate une hausse en pourcentage, même si elle est égale en absolu en euros. À titre d'exemple, il a paru intéressant de mesurer l'impact financier de la revalorisation de septembre 2017 (cf. encadré).

2ème facteur : Les revalorisations du montant forfaitaire du Rsa

Chaque année, le montant forfaitaire du Rsa est revalorisé au 1er avril et de manière exceptionnelle au 1er septembre sur la période 2013-2017 (cf. figure 4).
Si ces revalorisations augmentent le montant versé de tous les allocataires, elles rendent aussi éligibles de nouveaux allocataires proches du seuil de non versement. Elles ont donc un impact important sur les dépenses.

3ème facteur : La mesure de stabilisation des droits

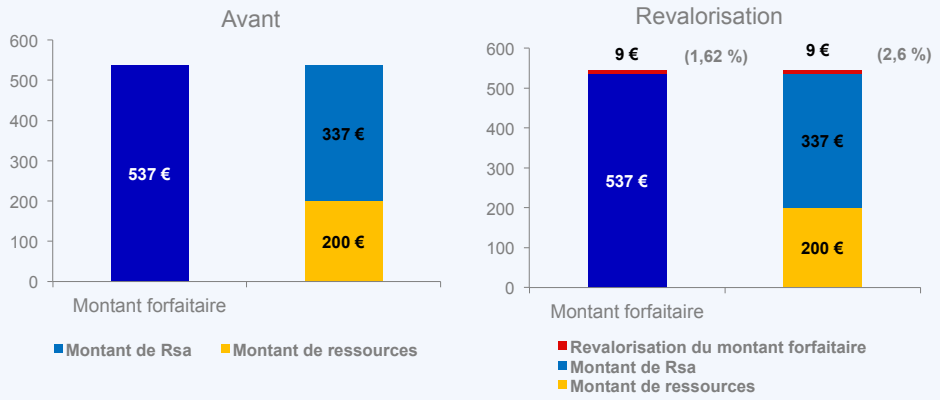
À partir de janvier 2017, est entrée en vigueur la mesure des effets figés qui ont joué, selon les analyses approfondies conduites par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), pour 0,3 % sur la dépense présentée aux conseils départementaux. Cette nouvelle règle a créé un impact progressif sur les dépenses, puisqu'elle a été mise en œuvre pour les nouveaux entrants dans la prestation, puis progressivement pour les bénéficiaires renouvelant leur trimestre de droit.

(2) « Évolution du Rsa depuis janvier 2016 : comment relier l'évolution des dépenses à celle des allocataires ?», *Direction des Statistiques, des Études et de la Recherche (DSER)*, Cnaf, 19 juillet 2018.

Encadré : Cas d'une personne seule avec 200 euros de revenus

Avant cette revalorisation du Rsa, si une personne seule perçoit 200 euros de revenus, le montant de Rsa versé est de 536,78 euros - 200 euros = 336,78 euros.
Après la revalorisation de + 1,62 % de septembre 2017, le montant forfaitaire du Rsa socle s'établi à 536,78 euros + 8,70 euros = 545,48 euros. En tenant compte de ses ressources mensuelles de 200 euros, son montant de Rsa versé s'établit à 545,48 euros - 200 euros = 345, 48 euros.

Rapportée au montant de Rsa (8,70 / 336,78 = + 2,6 %), on constate une hausse en pourcentage (contre + 1,62 % sur le montant forfaitaire), même si elle est égale en absolu (8,70 euros).



Les masses financières sont impactées par cette mesure qui fige pendant 3 mois le montant du Rsa socle versé, et ce quelle que soit l'évolution des ressources au cours de la période trimestrielle. Ainsi, cette mesure de l'effet figé a influé de manière variable sur les indus et les rappels.

4ème facteur : La déconnexion de la prime d'activité et du Rsa

La déconnexion entre la prime d'activité et le Rsa socle a conduit à exclure les allocataires proches du seuil de versement du Rsa socle, en référence aux règles antérieures, à savoir ceux ayant un montant du Rsa socle inférieur à 6 euros.

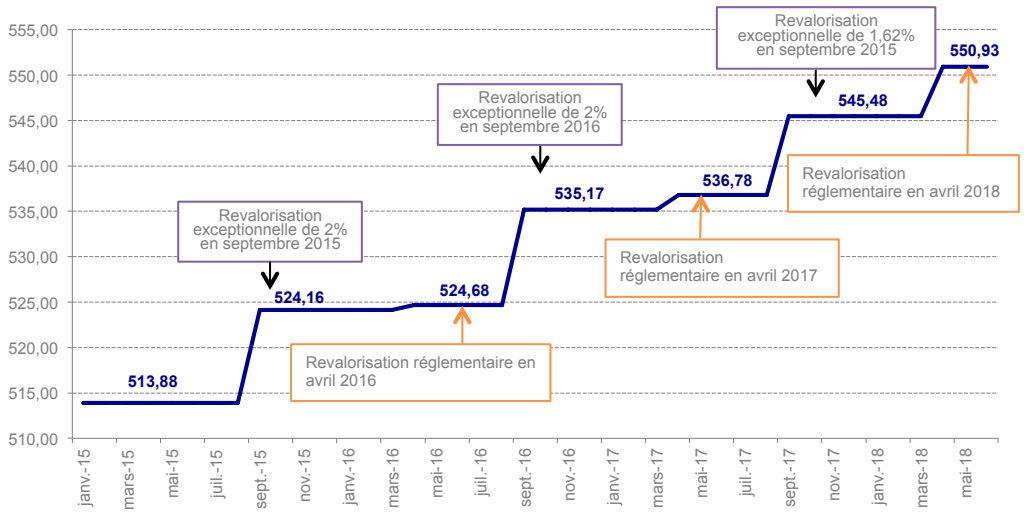
Par ailleurs, la déconnexion des formulaires de demandes du Rsa et de la prime d'activité a engendré de moindres entrées dans le Rsa de bénéficiaires percevant la prime d'activité que de ceux bénéficiant du Rsa activité (cf. figure 5).

5ème facteur : La mise en place de la demande en ligne du Rsa

Cette téléprocédure, mise en œuvre en mai 2017, a eu un effet possible sur une hausse du recours au Rsa, en tant que nouveau canal de demande.

D'autres facteurs se sont ajoutés à partir de 2018. De nouvelles mesures ont eu des effets sur le lien entre

Figure 4. Montants forfaitaires du Rsa (en euros) pour une personne seule depuis début 2015



Source : Caisse d'allocations familiales du Seine-Saint-Denis, 2015, 2016, 2017 et 2018.
Lecture : En juin 2018, le montant forfaitaire du Rsa pour une personne seule est de 550,93 euros.

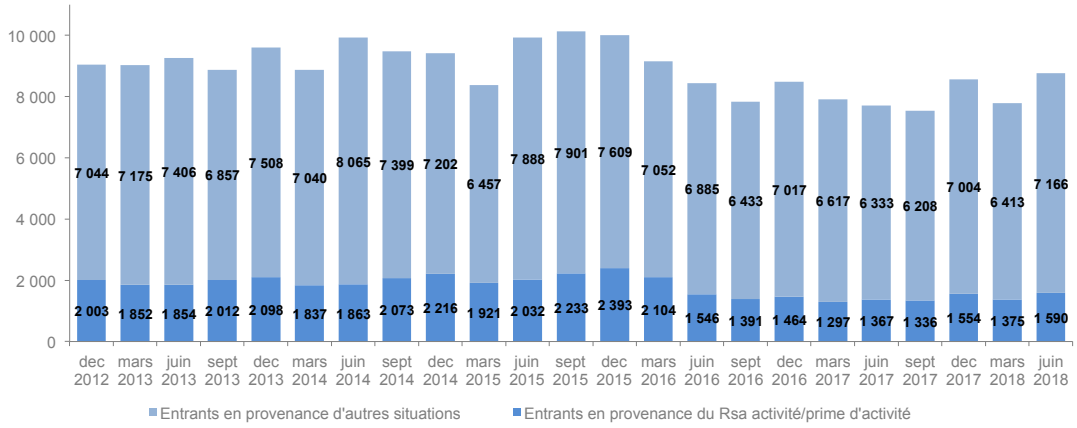
l'évolution des dépenses et celle des allocataires : la baisse des cotisations sociales et l'impact de la réduction du loyer de solidarité (RLS).

Afin de redonner du pouvoir d'achat aux salariés, deux baisses de cotisations sociales ont été appliquées au cours de l'année 2018 : de 2,2 points au 1er janvier, puis de 0,95 point au 1er octobre, conduisant certains allocataires à la sortie du dispositif.

Par ailleurs, la mise en place de la réduction du loyer de solidarité (RLS (3)) à compter du 1er juin 2018 (avec effet rétroactif au 1er février 2018) pour les foyers bénéficiant de l'Aide personnalisée au logement (Apl) et logeant dans le secteur locatif, conduit à une augmentation du montant de Rsa pour certains allocataires. L'impact de ces mesures est progressif, en raison de l'existence de la mesure de stabilisation des droits.

Le nombre de bénéficiaires du Rsa socle augmente de plus de 1 600 foyers entre mars et juin 2018, cette hausse se déduit du nombre d'ouvertures de droit (entrées) et de fins de droit au Rsa (sorties) ayant eu lieu sur la période (cf. figure 5). En juin 2018, plus de 8 800 foyers séquano-dionysiens entrent dans le dispositif, alors qu'ils n'en bénéficiaient pas trois mois auparavant. Cette progression du nombre d'ouvertures de droit est en partie liée à la généralisation des demandes de Rsa en ligne depuis le mois de décembre 2017. Les mêmes constats sont observés au niveau national.

Figure 5. Nombre d'entrants dans le dispositif du Rsa socle selon leur droit au Rsa activité seul/prime d'activité en fin de trimestre, en Seine-Saint-Denis (en milliers)



Source : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, mars et juin 2018.
Lecture : En juin 2018, le nombre d'entrants dans le dispositif du Rsa socle en provenance d'une autre situation s'établit à 7 200 en Seine-Saint-Denis

Les entrées et sorties du dispositif du Rsa jouent également sur l'évolution des effectifs et des dépenses

L'entrée dans le dispositif du Rsa concerne principalement des foyers ne percevant pas la prime d'activité au trimestre précédent. En effet, ces ménages connaissent un changement de situation : nouvelle demande, droit au Rsa ou à la prime d'activité suspendu, perception d'une autre prestation, droit aux indemnités chômage .... De même, la sortie du Rsa s'oriente rarement vers une ouverture du droit à la prime d'activité.

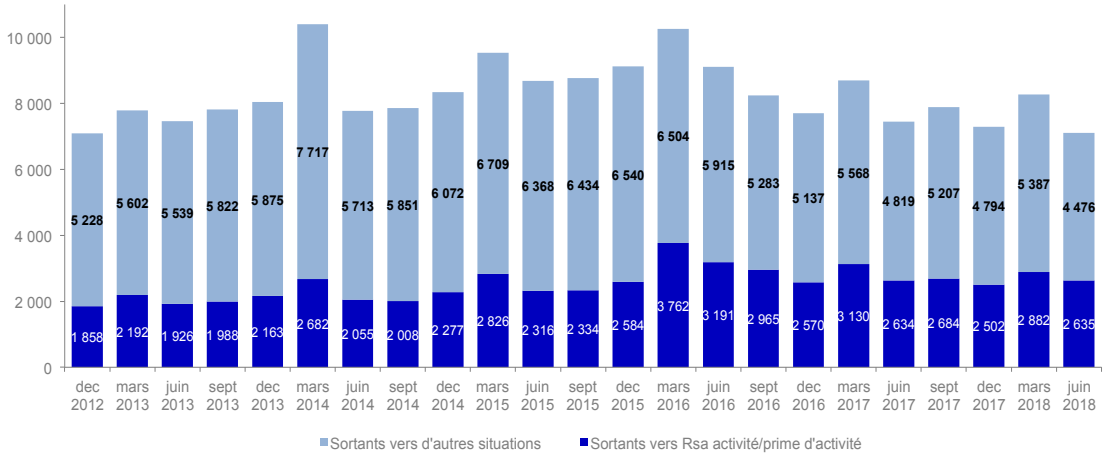
À l'inverse, le nombre de sortants de la prestation connait une baisse par rapport au trimestre précédent, passant de plus de 8 300 en mars à près de 7 100 en juin 2018 (cf. figure 6).

Sur cette période, plusieurs facteurs, jouant en sens contraire, sont aussi à prendre en considération. La revalorisation du montant forfaitaire au 1er avril 2018, ainsi que la prise en compte des ressources du 1er trimestre 2018 plus basses que celles observées fin 2017 conduit à une baisse du nombre de sortants ce trimestre. À l'inverse, la baisse des cotisations sociales entrées en vigueur au 1er janvier 2018 entraîne une hausse des revenus d'activité des bénéficiaires et la sortie du dispositif d'un certain nombre. (4)

(3) Le RLS consiste en une remise de loyer pour les locataires du parc social, soumis à deux critères : la zone géographique et les conditions de ressources, les plafonds étant votés, tous les ans, par décret. En parallèle, l'aide personnalisée au logement (APL) de ces locataires est diminuée en conséquence.

(4) Cazain, S., « Les foyers bénéficiaires du Rsa 1,84 million à fin juin2018 », *Rsa conjoncture*, n°23, septembre 2018

Figure 6. Nombre de sortants du Rsa socle selon leur droit au Rsa activité seul/prime d'activité en fin de trimestre, en Seine-Saint-Denis (en milliers)

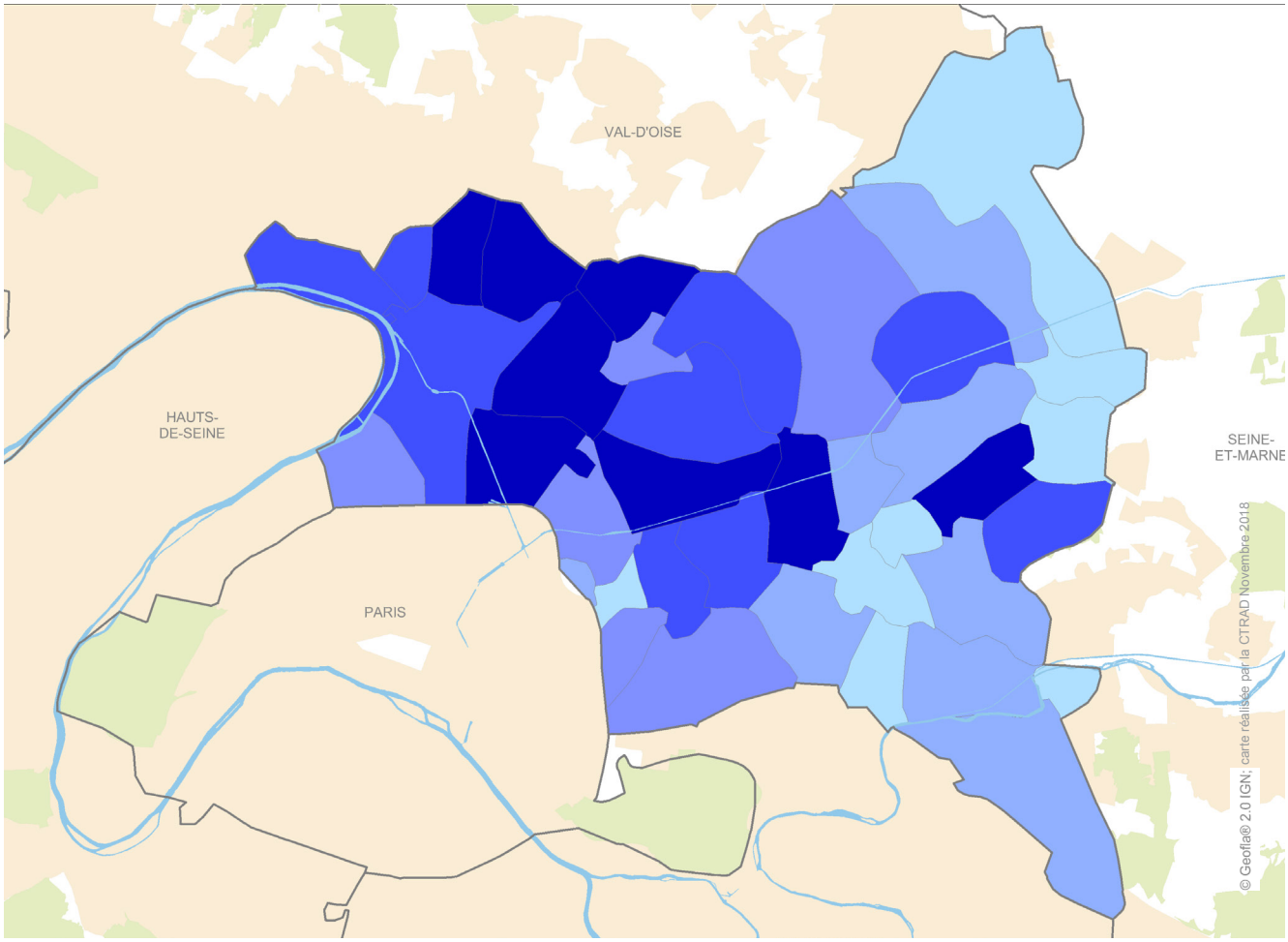


Source : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, mars et juin 2018.
Lecture : En juin 2018, le nombre de sortants du Rsa socle vers une autre situation s'établit à 4 500 en Seine-Saint-Denis.

ÉVOLUTION DU RSA SUR LE TERRITOIRE DE L'ESSONNE ET DES CARACTÉRISTIQUES SOCIO DÉMOGRAPHIQUES ENTRE 2012 ET 2018

Le nombre de personnes couvertes par le Rsa en Seine-Saint-Denis, c'est-à-dire les allocataires, conjoints et enfants à charge de moins de 25 ans, s'élève à 170 300 (10,6 % de la population séquano-dionysienne, il s'agit de la proportion la plus élevée d'Île-de-France), soit une augmentation de + 14,7 % par rapport à décembre 2012.

Carte 1.
La population séquano-dionysienne couverte par le Rsa socle en juin 2018 (en %)

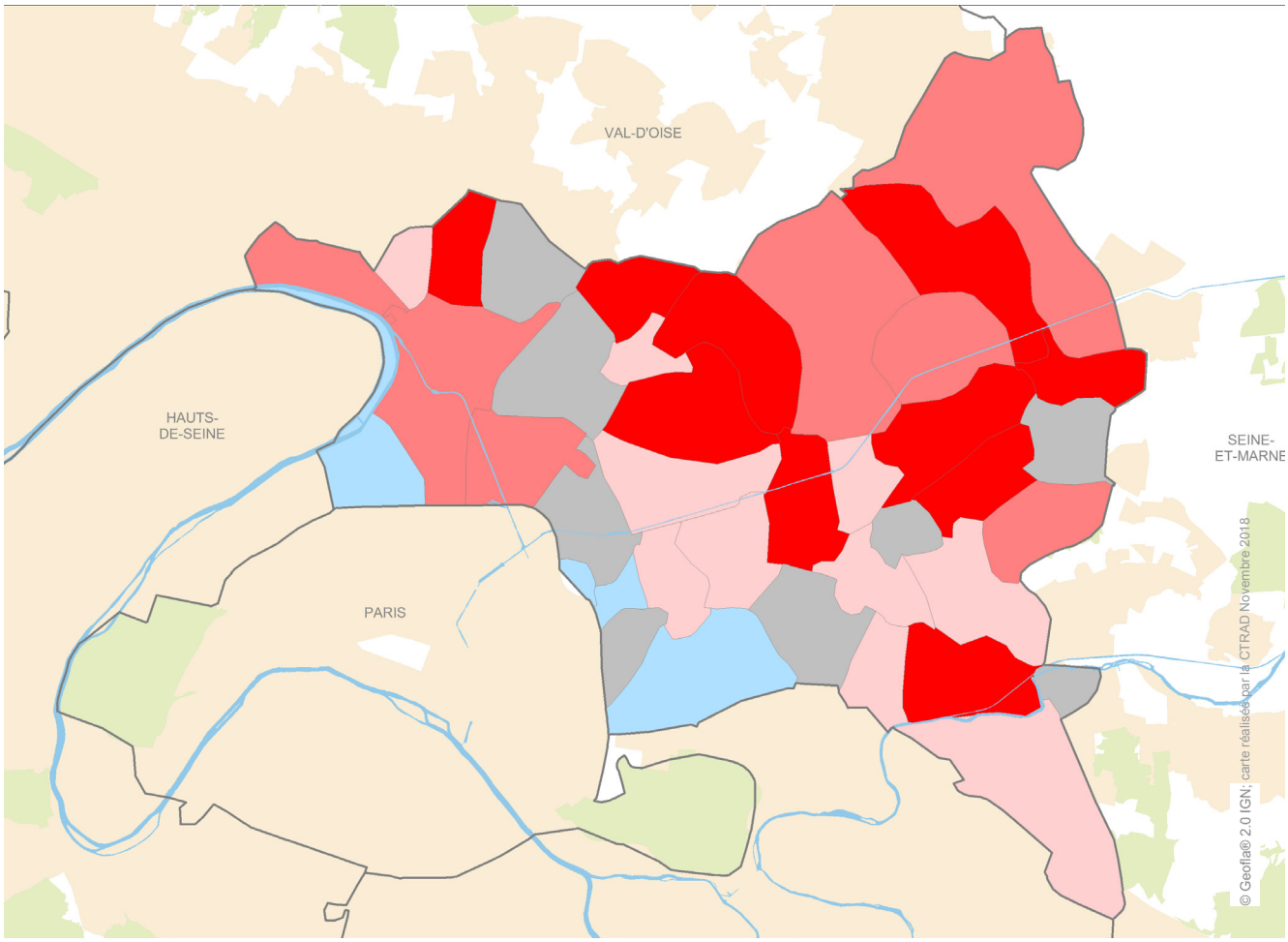


Part de la population séquano-dionysienne couverte par le Rsa socle

De 13,1 % à 17,7 %	(8)
De 10,6 % à moins de 13,1 %	(10)
De 8,8 % à moins de 10,6 %	(6)
De 6,0 % à moins de 8,8 %	(8)
De 2,7 % à moins de 6,0 %	(8)

Sources : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, juin 2018 ; Population Insee, Bce 2016.

Carte 2.
Évolution de la part de la population séquano-dionysienne couverte par le Rsa socle entre décembre 2012 et juin 2018 (en points)



Evolution de la part de la population séquano-dionysienne couverte par le Rsa socle (en points)

De 1,5 à 2,4	(10)
De 0,9 à moins de 1,5	(7)
De 0,5 à moins de 0,9	(10)
De 0 à moins de 0,5	(8)
De -0,6 à moins de 0	(5)

Sources : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, décembre 2012 et juin 2018 ; Population Insee, Bce 2012 et 2016.

La pauvreté s'accentue dans les communes où elle était déjà élevée

En Seine-Saint-Denis, 18 communes ont une part de leur population couverte par le Rsa socle supérieure à la moyenne départementale de 10,6 %, 10 communes ont un taux supérieur à 13 % et 2 supérieur à 16 %, il s'agit d'Aubervilliers (16,0 %) et de Clichy-sous-Bois (17,6 %) (cf. carte 1). Ces communes étaient également les plus « pauvres » fin 2012.

En Seine-Saint-Denis, entre 2012 et 2018, l'évolution de la part des personnes couvertes par le Rsa socle augmente de + 0,9 point passant de 9,7 % à 10,6 % (cf. carte 2).

Sur la période, 17 communes ont une évolution supérieure à la moyenne départementale, 10 une évolution supérieure à + 1,5 point et 4 une évolution égale ou supérieure à + 2,0 points dont les plus touchées : Drancy avec + 2,0 pts et Bondy avec + 2,4 pts. On retrouve également parmi les évolutions les plus accentuées Aubervilliers et Clichy-sous-Bois avec respectivement + 1,2 point et + 1,6 point. Ces éléments démontrent que la pauvreté, déjà fortement prégnante sur ce territoire, a tendance à se renforcer.

Seules 4 communes de Seine-Saint-Denis sur 40 que comptent le département, soit 10,0 %, amorcent une décroissance du taux de pauvreté de leurs allocataires : Montreuil, Le Pré-Saint-Gervais, Saint-Ouen et l'Île-Saint-Denis.

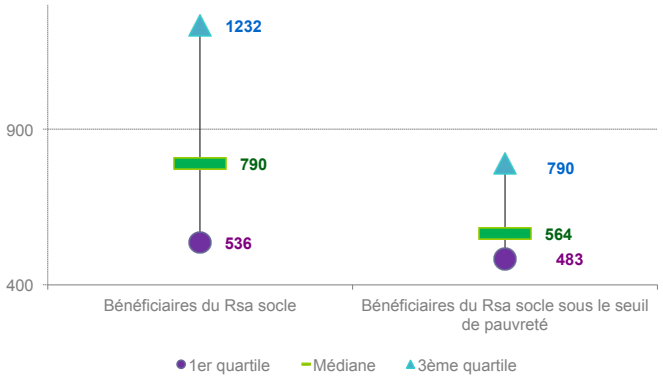
Des conditions de vie fragiles et des publics plus exposés à la pauvreté

Avec un niveau de vie médian de 790 euros mensuels en juin 2018, les bénéficiaires du Rsa socle séquanodionysiens sont particulièrement exposés à la pauvreté monétaire (5). Sur les 82 900 bénéficiaires du Rsa socle en juin 2018, 54 700 sont considérés en situation de pauvreté soit sous le seuil de bas revenus (6) de 1 052 euros mensuels par unité de consommation ; ils représentent ainsi 66 % d'entre eux.

Pour ces 54 700 bénéficiaires du Rsa socle, se trouvant sous le seuil de pauvreté, la pauvreté monétaire est encore plus intense : en 2018, les trois quarts ont un niveau de vie inférieur à 790 euros par mois et la moitié a un niveau de vie inférieur à 564 euros par mois (cf. figure 7).
L'intensité de la pauvreté (écart entre le niveau de vie médian des allocataires du Rsa socle et le seuil de pauvreté) atteint 46 % : le niveau de vie médian de ces allocataires est près de la moitié inférieur au seuil de bas-revenus.

La faiblesse du niveau de vie des bénéficiaires du Rsa socle s'explique par le plafond de cette prestation situé en deçà du seuil de pauvreté. De plus, ce minimum social est calculé de manière différentielle, la plupart des revenus des bénéficiaires sont déduits du plafond des ressources prévu par le barème. En effet, la vocation du Rsa n'est pas de remplacer durablement un niveau d'activité. Une personne isolée sans aucune ressource peut recevoir le Rsa socle non majoré dans sa totalité, soit 550,93 euros par mois en avril 2018, qui représente 52,4 % du seuil de pauvreté en 2018 (7). La perception du Rsa socle, indépendamment des autres revenus, n'empêche donc pas la pauvreté mais elle réduit son intensité dans la mesure où elle contribue à rapprocher le niveau de vie des personnes pauvres du seuil de pauvreté. C'est donc le cumul possible de l'allocation avec d'autres prestations sociales ou ressources diverses non (ou partiellement) comptabilisées dans

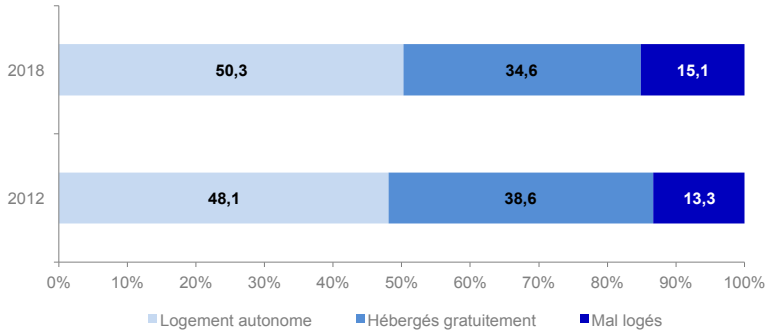
Figure 7. Distribution des niveaux de vie de l'ensemble des bénéficiaires du Rsa socle et de ceux vivant sous le seuil de pauvreté (en euros)



Source : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, juin 2018.
Lecture : Fin juin 2018, le quart des bénéficiaires du Rsa socle perçoit moins de 536 euros.

(5) Le niveau de vie médian pour les bénéficiaires du Rsa socle a été obtenu en calculant au préalable une variable «revenu» égale à la somme des revenus bruts (montant des ressources brutes trimestrielles du Rsa dans le foyer / 3) et du montant des prestations légales versées.
(6) Un foyer allocataire est dit à « bas revenus » lorsque son revenu par unité de consommation (UC) est inférieur à 60 % du revenu médian par UC, soit 1052 euros par mois et par UC fin 2017.Il est calculé sur une population Caf de référence excluant agriculteurs, allocataires ou conjoints d'allocataires âgés de 65 ans ou plus, étudiants percevant uniquement l'allocation logement, bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés en maison d'accueil spécialisée.
(7) Lelièvre, M., (2015), « Les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion dans la crise économique », *France, portrait social – Insee Références – Edition 2014*, p109-120.

Figure 8. Allocataires du Rsa socle en 2012 et 2018 selon l'application du forfait logement



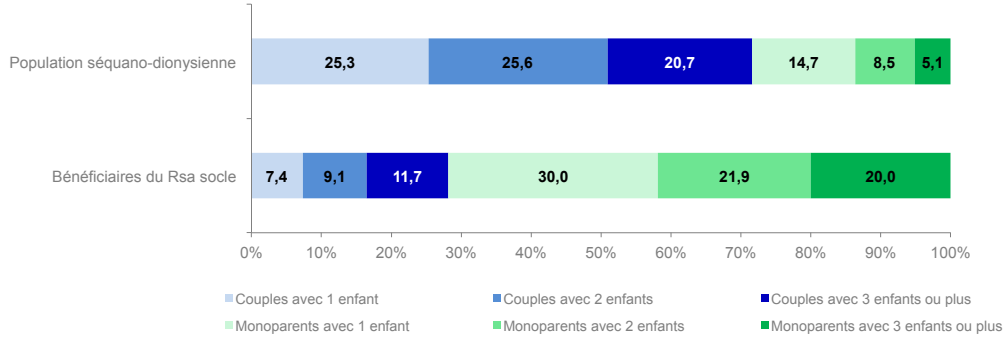
Source : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, décembre 2012 et juin 2018.
Lecture : La part d'allocataires bénéficiaires du minimum social résidant en logement autonome en 2018 est de 50,3 %.

le calcul des droits, comme principalement les aides au logement ou certaines prestations familiales, qui permet à certains bénéficiaires de disposer de ressources supérieures au seuil de pauvreté. Ainsi, malgré un plafond d'allocation en deçà du seuil de pauvreté, 34 % des foyers allocataires bénéficiaires du Rsa socle ne sont donc pas pauvres en Seine-Saint-Denis.

Les conditions de logement témoignent également du degré d'insertion ou de précarisation des allocataires du Rsa socle. Le montant de la prestation dépendant pour partie du statut du demandeur en regard de son logement, l'analyse de l'application du forfait logement permet d'approcher les conditions de logement (8). En Seine-Saint-Denis, fin juin 2018, les allocataires du Rsa socle hébergés, logés à titre gratuit ou propriétaires (pour qui le forfait logement est déduit du montant du Rsa socle sans le bénéfice d'une aide au logement), sont moins représentés que les allocataires locataires ou accédants à la propriété (pour qui le forfait logement est déduit avec le bénéfice d'une aide au logement) : ils représentent respectivement 34,6 % et 50,3 % (cf. figure 8). Il faut cependant souligner la part relativement importante (15,1 %) des bénéficiaires du Rsa socle ne disposant pas d'un logement (sans domicile fixe, squatters), ou logés dans des conditions ne permettant pas d'ouvrir droit à une aide au logement (mal logés ou caravane...) ; dans ce cas le forfait logement n'est pas déduit. Cette part a augmenté de + 1,8 % depuis fin 2012.

Les conditions de logement restent difficiles pour les bénéficiaires du Rsa puisqu'en 2018, la part des hébergés gratuitement et des mal-logés atteint près d'un allocataire sur deux (49,7 %). Cependant, celles-ci se sont légèrement améliorées car ils étaient 51,9 % dans cette situation en 2012.

Figure 9. Répartition des familles avec enfants selon la situation familiale et le nombre d'enfants



Sources : Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis, juin 2018 ; Population Insee, Bce 2016.
Lecture : La part d'allocataires bénéficiaires du Rsa socle mono-parents avec 1 enfant en 2018 est de 30,0 %.

(8) Cadot, E., Chemineau, D., Quiroga, A., (2004), « Rmi - Info », *Préfecture de la région Île-de-France, Drass Île-de-France, Ctrad*, Septembre 2004.

Par ailleurs, en juin 2018, parmi les familles avec enfant(s) bénéficiaires du Rsa socle, les foyers monoparentaux sont surreprésentés (71,8 %) par rapport à l'ensemble des familles séquano-dionysiennes avec enfant(s) (28,4 %) (cf. figure 9). Ces familles monoparentales sont d'autant plus surreprésentées que leur taille est élevée : les monoparents avec 3 enfant(s) ou plus sont 3,9 fois plus importants parmi les bénéficiaires du Rsa socle que pour l'ensemble de la population du département. ■

Delphine Guérin
Ctrad – Caf en Île-de-France

Le bulletin d'information des Caf en Île-de-France est une publication de la Ctrad, service d'études des Caf en Île-de-France
Directeur de la publication : Robert Ligier ■ Rédacteurs : Nadine Pontou, Delphine Guérin ■
Cartographie : Delphine Guérin, Bruno Fayard ■ Conception et réalisation graphique : Myriam Breitman ■
Imprimeur : SIRI Caf de Paris ■
Numéro ISSN 2266-4076 ■ Courriel : ctrad.cafcreteil@caf.cnafmail.fr
Site : www.caf.fr/ma-caf/caf-du-val-de-marne/partenaires/etudes-et-statistiques

Ctrad Cellule technique de réflexion et d'aide à la décision

juin 2019