Dynamique des allocataires du RSA à Paris

Mélika Ben Salem, Aurélien Boyer, Muriel Roger, Michaël Zemmour

▶ **To cite this version:**

Mélika Ben Salem, Aurélien Boyer, Muriel Roger, Michaël Zemmour. Dynamique des allocataires du RSA à Paris. LIEPP Policy Brief, 2022, 61, 5 p. hal-03769460

HAL Id: hal-03769460

https://sciencespo.hal.science/hal-03769460

Submitted on 5 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LIEPP policybrief

SciencesPo #61

Juillet 2022

Dynamique des allocataires du RSA à Paris

RÉSUMÉ

Par sa spécialisation dans le secteur des services marchands, le marché du travail à Paris a été particulièrement touché par la crise sanitaire, et a connu un retour à la normale moins rapide que le reste de la France. Cette spécificité se traduit dans les flux d'allocataires du RSA : le nombre d'allocataires connaît une croissance de 14% sur un an à Paris de novembre 2019 à novembre 2020 avant d'amorcer une décrue qui ne permet pas de revenir au niveau d'avant crise en 2021. Du fait des mesures d'urgences (activité partielle, prolongation des droits au chômage) la majorité des ménages a été protégée des effets immédiats de la crise et n'est pas entrée au RSA. Par contraste, les personnes qui n'étaient protégées ni par leur statut, ni par les mesures principales mesures d'urgence (travailleurs indépendants, chômeurs non indemnisés) ont été surreprésentées parmi les nouveaux allocataires. La désynchornisation inhabituelle entre les flux d'entrée et de sortie durant la crise, souligne que le nombre d'allocataires n'a pas seulement varié en fonction de la conjoncture, mais également du fait des interventions exceptionnelles des pouvoirs publics.

Melika Ben Salem*

melika.ben-salem@univ-eiffel.fr

Université Gustave Effeil, ERUDITE

Aurélien Boyer*

Aurelien.Boyer2@etu.univ-paris1.fr

Université Paris 1, assitant de recherche au LIEPP

Muriel Roger*

Muriel.Roger@univ-paris1.fr

Université Paris 1, CNRS, affiliée au LIEPP

Michaël Zemmour*

michael.zemmour@univ-paris1.fr

Université Paris 1, co-directeur de l'axe politiques socio-fiscales du LIEPP

ABSTRACT

Due to its specialisation in the market services sector, the labour market in Paris was particularly affected by the health crisis and returned to normal less quickly than in the rest of France. This specificity is reflected in the flow of RSA beneficiaries: the number of beneficiaries increased by 14% over one year in Paris from November 2019 to November 2020 before starting to fall back to pre-crisis levels in 2021. Due to emergency measures (partial activity, extension of unemployment rights) the majority of households were protected from the immediate effects of the crisis and did not enter the RSA. In contrast, people who were protected neither by their status nor by the main emergency measures (self-employed, unemployed without benefit) were over-represented among the new recipients. The unusual de-synchronisation between inflows and outflows during the crisis highlights that the number of recipients did not only vary according to the economic situation, but also as a result of exceptional intervention by the public authorities.

Introduction

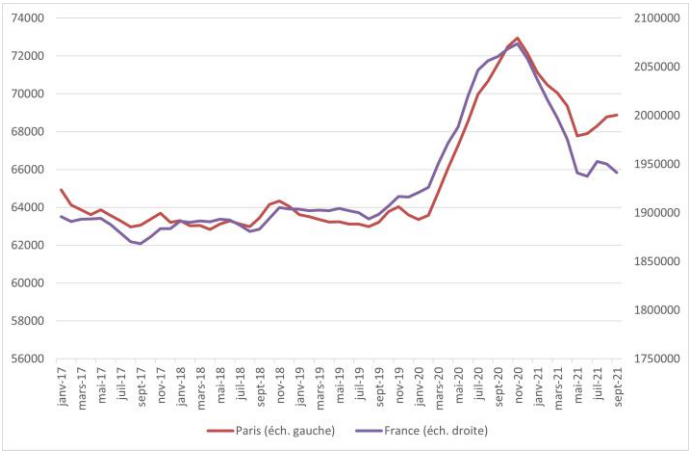
Dans le contexte de la crise sanitaire et sociale de 2020-2021, le RSA a vu son rôle de prestation sociale de dernier ressort prendre un sens particulier : alors que la majorité de la population a été protégée des effets économiques de la crise par les dispositifs liés à l'assurance chômage (activité partielle et assurance chômage), ou simplement par le maintien d'un statut (CDI, fonctionnaire, retraité…) le RSA a soutenu les revenus non seulement des allocataires déjà présents dans le dispositif, mais également des populations qui par leur absence de statut ou par leur position sur le marché du travail, n'ont pas bénéficié des protections communes contre les effets spécifiques de la crise.

** Les auteurs adhèrent à la charte de déontologie du LIEPP disponible en ligne et n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.*

Comment citer cette publication :
Melika Ben Salem, Aurélien Boyer, Muriel Roger, Michaël Zemmour, **Dynamique des allocataires du RSA à Paris**, *LIEPP Policy Brief*, n°61, 2022-07-15.

Ainsi, la France, et plus encore le département de Paris, ont enregistré une augmentation exceptionnelle du nombre d'allocataires du RSA avec un pic atteignant +14% sur un an à Paris de novembre 2019 à novembre 2020 (Graphique 1). Par la suite, on observe une diminution rapide du nombre d'allocataires. Toutefois à l'automne 2021, le nombre d'allocataires en France est presque revenu à son niveau d'avant crise, ce qui n'était toujours pas le cas pour Paris.

Graphique 1 : Évolution du nombre de foyers allocataires du RSA en France et à Paris entre janvier 2017 et septembre 2021



Source : Données mensuelles sur les prestations de solidarités, DREES

1. Méthode et apports de l'étude

L'étude mobilise des micro-données administratives de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF, Fichiers FPR2) concernant la période courant de janvier 2017 à juin 2020, pour décomposer les flux d'entrée et de sortie du dispositif, mener des analyses de séquences, et étudier le profil des bénéficiaires pendant la crise.

Les résultats montrent que les fluctuations du nombre d'allocataires du RSA ne sont pas le simple reflet de la conjoncture mais une combinaison entre contexte, réglementation et mesures discrétionnaires.

Premièrement, il faut rappeler que les mesures exceptionnelles liées au confinement, ainsi que les stabilisateurs automatiques (droits au chômage) ont été efficaces pour protéger la majorité de la population, sans quoi les pertes de revenu (et donc les entrées au RSA) auraient pu être bien plus nombreuses, compte tenu du ralentissement de l'activité en mars-avril 2020. Mais par contraste, les personnes qui n'ont pas ou moins bénéficiés de ces dispositifs de protection sont plus nombreuses à entrer au RSA au cours de la période. De plus, par effet de rattrapage, la suspension de certaines mesures exceptionnelles (maintien des droits au chômage pendant les confinements), se traduit par une remontée du nombre d'allocataires au moment de la fin de ces dispositifs.

Deuxièmement, les résultats de l'étude déjouent l'intuition selon laquelle les mois de conjoncture défavorable provoquent à la fois un afflux d'allocataires entrants et un faible niveau de sortie. Dans les faits, les périodes de « fort niveau d'entrée » et de « faible niveau de sortie » sont fortement désynchronisées, en particulier en 2020, du fait de l'articulation de la réglementation ordinaire du RSA et de mesures exceptionnelles liées à la crise concernant les allocataires mais également d'autres dispositifs.

2. Chronique des entrées et sorties du RSA à Paris

En période ordinaire, l'entrée au RSA un trimestre donné dépend des ressources globales du ménage dans la période de 1 à 3 mois qui précède. Ainsi une perte de revenu (perte d'emploi salarié sans droits ouverts au chômage, fin de droits au chômage, perte d'activité indépendante), ou un changement de la structure familiale (arrivée d'enfant, mise en couple, séparation), sont susceptibles de provoquer une entrée au RSA dans les 1 à 3 mois qui suivent. La sortie du RSA a principalement lieu lorsque les ressources d'un trimestre excèdent le plafond de ressources (soit du fait d'une hausse des ressources, soit du fait de changement de la composition du foyer).

Dans le contexte de la crise, ces mécanismes ont pris un sens particulier : le RSA a joué son rôle « automatique » de prestation sociale en dernier ressort, et ce rôle a joué en deux temps :

- Dans un premier temps, un public s'est retrouvé privé de revenu de manière inattendue et inhabituelle, et n'était pas couvert par d'autres dispositifs (activité partielle, assurance chômage), ou pas encore par des dispositifs exceptionnels liés à la crise (soutien aux indépendants et aux entreprises sous différentes formes). Ces individus sont rentrés très rapidement au RSA (à partir du printemps 2020).
- Dans un second temps, le RSA a été l'aide de dernier recours pour les foyers ayant progressivement épuisé leurs droits ordinaires ou exceptionnels : en particulier les ménages ayant été concernés par une prolongation exceptionnelle de leurs droits au chômage mais dont les droits ont été suspendus (à l'été 2020, puis à nouveau à l'été 2021).

D'autre part, au-delà de la réglementation ordinaire, le RSA a participé aux mesures exceptionnelles liées à la crise:

- Les ménages allocataires du RSA ont été l'une des cibles des aides exceptionnelles versées aux ménages modestes à deux reprises en 2020.
- Certains ménages allocataires ont été maintenus dans leurs droits de manière exceptionnelle durant les mois de confinement de 2020.

Compte tenu de ces différents mécanismes, ce qui peut apparaître comme une vague dans les statistiques agrégées cache en fait des phases différentes dans les flux d'entrée et de sortie (Graphique 2).

De mars à mai 2020, l'augmentation du nombre d'allocataires provient d'abord d'une forte baisse des sorties, résultant à la fois de la mise à l'arrêt de l'économie, mais surtout d'une décision

administrative de maintenir exceptionnellement les allocataires dans leur droit même en cas de changement de situation.

En mai 2020, les mesures liées au premier confinement prennent fin. Les individus qui ont subi une brutale perte de revenu durant le confinement et qui n'ont pas de droits au chômage (ancienneté trop faible, ou statut n'ouvrant pas de droits), entrent en nombre au RSA à partir du mois de mai 2020. A partir du mois de juin, s'ajoutent les personnes dont les droits au chômage avaient été exceptionnellement maintenus et qui perdent leur indemnisation au 30 mai 2020. Ces deux dynamiques, et la faible reprise expliquent le haut niveau d'entrée au RSA, renforcé par un pic saisonnier en septembre 2020.

De novembre 2020 à mai 2021, le second confinement est l'occasion à nouveau de mesures d'aides exceptionnelles (activité partielle, aides aux entreprises indépendantes, et maintien exceptionnel des droits au chômage), qui ralentissent fortement le rythme des entrées.

A l'inverse, sur la même période on observe un grand nombre de sorties (plus de 4000 par mois de novembre à février). Ce haut niveau de sortie, est rendu possible par l'amélioration de la conjoncture, mais s'explique principalement par les entrées survenues dans les mois qui précèdent : le rythme de sortie du RSA étant resté relativement constant dans la période, et la probabilité de sortie étant la plus forte dans les trois à six premiers mois, le grand nombre d'entrants à l'été génère mécaniquement un grand nombre de sortants à l'hiver.

Enfin, on observe un dernier pic d'entrée en juillet 2021 qui correspond au moment où le dispositif exceptionnel de maintien des indemnisations chômage est interrompu et où les personnes en fin de droit au chômage ont basculé vers le RSA.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'entrées et de sorties au RSA par mois à Paris

Champs : France et Paris
Source : Donnée CNAF : ALLSTAT FR2

Graphique 3 : Évolution du niveau de l'emploi salarié total Ecart par rapport au dernier trimestre 2019

Lecture : Au deuxième trimestre 2020, le niveau de l'emploi salarié total en France est supérieur de +0,6% à celui de la période de référence (T4 2019).
Champs : France Hors Mayotte et Paris, tous salariés.
Source : Estimations trimestrielles d'emploi salarié, Acoss-Urssaf, Dares, Insee ; données corrigées des variations saisonnières (CVS)

3. Une conjoncture particulièrement dégradée à Paris en 2020-2021

L'observation de l'emploi salarié à Paris en 2020 et 2021 témoigne d'une conjoncture plus dégradée que sur l'ensemble de la France (Graphique 3). Par rapport au dernier trimestre 2019, la baisse de l'emploi au premier semestre 2020 est plus marquée à Paris (-4 points au T2 2020) que dans l'ensemble de la France (-2,5 points). De plus, après un rebond au troisième trimestre 2020, la situation en France se stabilise (T4 2020 et T1 2021), puis s'améliore au T2 2021, tandis que l'emploi salarié connaît une dégradation continue à Paris sur la même période pour retrouver un point bas au T2 2021 (-4 points).

Cette dégradation s'explique principalement par la composition sectorielle de l'emploi à Paris. Le secteur tertiaire marchand (commerce et services) représente en effet 70% de l'emploi à Paris contre 45% de l'emploi en France. Or cette partie de l'activité économique est celle qui a été le plus fortement et le plus longtemps ralentie (notamment dans les secteurs du tourisme, du commerce de détail, du spectacle et de l'évènementiel). C'est cette structure particulière qui explique principalement que jusqu'à début 2022, le nombre d'allocataires du RSA à Paris restait légèrement supérieur à son niveau de 2019 (environ +4 points) tandis qu'il avait retrouvé son niveau de 2019 sur l'ensemble de la France.

4. Trajectoires au RSA, pendant la crise, et avant la crise

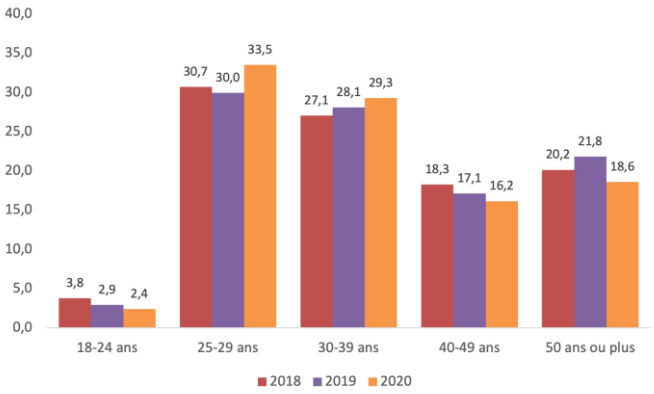
En comparant les caractéristiques auto-déclarées des nouveaux allocataires du RSA en juin 2020 (personnes qui n'étaient pas allocataires en mai 2020), aux nouveaux entrants de 2019 et 2018, nous observons une grande stabilité d'ensemble des profils, mais des évolutions significatives à la marge (Graphiques 4 et 5). En premier lieu, on note une augmentation du nombre d'allocataires de 25-29 ans qui sont 33,5% en juin 2020, soit 3 points de plus qu'en 2019 et 2020 (Graphique 4).

Concernant le profil professionnel, nous observons un pic de nouveaux entrants au chômage

« non indemnisés » (35% des entrants contre 27% en 2019 et 29% en 2018). Les allocataires du RSA se déclarant « travailleurs indépendants » ou « sans activité » sont plus nombreux que les années précédentes, mais cette évolution prolonge une tendance antérieure à la crise. Alors que les indépendants ne représentent à Paris qu'environ 10% des allocataires du RSA, ils ont contribué pendant la période 2020-2021 à 20% de l'augmentation des effectifs du RSA. Ces éléments confirment l'exposition particulière au RSA des ménages qui n'ont pas été protégés de la crise par d'autre dispositifs (activité partielle, droits acquis au chômage), du fait de leur manque d'ancienneté dans l'emploi ou de leur statut professionnel.

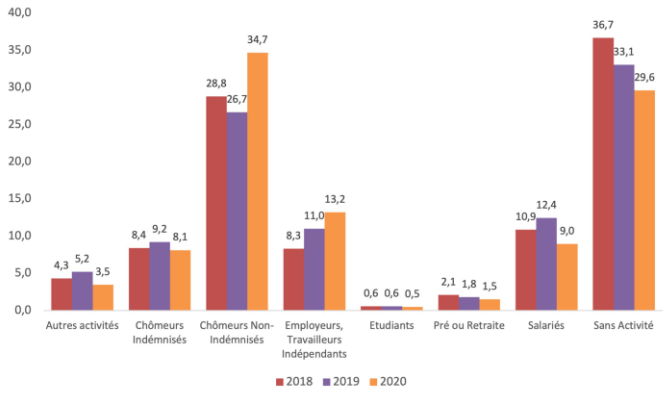
Enfin, le rythme de sortie de ces entrants de juin 2020 n'est pas significativement différent du rythme de sortie des entrants de juin 2019 et juin 2018.

Graphique 4 : Répartition des nouveaux bénéficiaires du RSA par cohorte d'entrants selon leur catégorie d'âge



Lecture : Parmi les nouveaux bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active au mois de juin 2018, 30,7% sont âgés de 25 à 29 ans. En 2020, 18,6% sont âgés de plus de 50 ans.
Champ : Cohortes d'entrants au RSA à Paris en juin 2018, 2019 et 2020
Source : Données CNAF : ALLSTAT FR6

Graphique 5 : Répartition des nouveaux bénéficiaires du RSA par cohorte d'entrants selon leur activité



Lecture : Parmi les nouveaux bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active au mois de juin 2018, 36,7% sont sans activité. En juin 2020, 29,6% sont sans activité.
Champ : Cohortes d'entrants au RSA à Paris en juin 2018, 2019 et 2020
Source : Données CNAF : ALLSTAT FR6

6. Conclusion

L'étude des conséquences de la crise sanitaire à Paris nous permet finalement de tirer certains enseignements sur la politique des minima sociaux en période de crise. D'abord, nos résultats invitent à ne pas penser les dispositifs sociaux isolément mais à considérer leur articulation : les mesures exceptionnelles concernant le chômage et l'activité partielle ont été efficaces pour freiner ou éviter les entrées au RSA en période de crise ; à l'inverse, leur suspension à l'été 2020 puis à nouveau à l'été 2021 a déclenché les plus hauts niveaux d'entrée au RSA enregistrés sur la période.

De plus, il aurait sans doute été possible de faire encore davantage pour éviter les entrées exceptionnelles au RSA en 2020 par des mesures préservant les revenus des personnes qui n'étaient pas couvertes par le chômage ou l'activité partielle. Ainsi, l'ouverture exceptionnelle dès mars 2020 de mesures exceptionnelles pour les chômeurs non indemnisés et les travailleurs indépendants (qui a finalement été mise en place plus tardivement) aurait certainement permis d'amortir davantage le choc de revenu subi par ces publics et d'éviter leur entrée dans le dispositif RSA durant la période. Le même raisonnement vaut pour les jeunes de moins de 25 ans, même si la dégradation de leur niveau de vie ne s'est pas traduite par l'entrée au RSA.

Enfin, nos résultats invitent à prolonger les travaux de recherche concernant la prévision et l'anticipation des flux d'entrée et sortie des minima sociaux, à la fois pour adapter les moyens d'accueil et d'administration au service des bénéficiaires, améliorer les prévisions financières, mais également mieux comprendre les autres déterminants des chocs sur le revenu des ménages modestes (saisonnalité, conjoncture, effets des politiques publiques).

Réferences

BEN SALEM M., BOYER A., ROGER M., ZEMMOUR M., (2022), "Dynamique des allocataires du RSA à Paris", rapport de recherche réalisé dans le cadre d'un partenariat LIEPP/Ville de Paris /Caf de Paris, 45 p.

Le LIEPP est un laboratoire d'excellence (Labex) distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02) et de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-

www.sciencespo.fr/liepp

Directrice de publication :
Anne Revillard

Edition et maquette :
Andreana Khristova
Sofia Cerda Aparicio

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61