

Décembre
2020
numéro
1175

Plus de 2 millions d'allocataires du RSA fin octobre 2020

Mise en place d'un suivi mensuel des prestations de solidarité
pendant la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu un impact plus ou moins important sur les effectifs des prestations de solidarité. Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) a fortement augmenté depuis le début de la crise sanitaire, pour atteindre 2,1 millions en octobre 2020, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à octobre 2019. Après une diminution continue depuis 2015, interrompue par le premier confinement, les effectifs de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) repartent à la hausse depuis juin 2020 (+10,7 % d'allocataires indemnisés entre mai et septembre 2020) pour s'élever à 380 400 personnes fin septembre 2020. À l'inverse, les effectifs de la prime d'activité ont baissé à la fin du premier confinement (-3,5 % entre juin et septembre 2020). La tendance à une légère baisse des effectifs des aides au logement est, elle, interrompue par la crise (+2,4 % entre octobre 2019 et octobre 2020).

Pour ce qui est de la Garantie jeunes, le premier confinement a quasiment interrompu les entrées dans le dispositif. Si ces dernières repartent à la hausse depuis juin, le niveau des effectifs de jeunes accompagnés fin juillet restait inférieur à celui d'avant la crise (89 800 fin février 2020 contre 80 200 fin juillet).

Pierre-Yves Cabannes, Mathieu Calvo, Opale Echegu (DREES)

Dans le contexte actuel de crise sanitaire, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) va publier chaque mois un tableau de suivi des prestations de solidarité, réalisé avec le concours des organismes gestionnaires de ces prestations, sous la forme de tableaux sur son site en open data : [data.drees](https://data.drees.fr). La première édition est accompagnée du présent *Études et Résultats*. Elle fournit des informations sur les effectifs nationaux et départementaux des allocataires des principaux minima sociaux dits « d'insertion » (revenu de solidarité active [RSA], allocation aux adultes handicapés [AAH], allocation de solidarité spécifique [ASS]), de la prime d'activité, des aides au logement et des bénéficiaires de la Garantie jeunes (encadré 1). Ces prestations représentent environ 30 % du revenu disponible des ménages en situation de pauvreté¹ et environ 35 % du revenu disponible des ménages du 1^{er} décile de niveau de vie². Sauf pour la Garantie jeunes, les données qui portent sur les cinq derniers mois publiés ici sont provisoires et donc susceptibles d'être révisées dans les prochains mois. Dans certains cas, les données ont fait l'objet d'estimations de la DREES (encadré 2). Soulignons qu'il est possible de percevoir plusieurs prestations et donc qu'additionner les effectifs conduirait à des doubles comptes.

Si les effectifs des prestations de solidarité considérées ont tous été impactés par la crise sanitaire, ils ne l'ont pas été dans les mêmes proportions, ni dans le même sens.

...

1. Au sens où leur niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté est de 14,8 % en 2018. Selon l'estimation avancée de l'Insee, il est de 14,5 % en 2019.

2. C'est-à-dire les 10 % des ménages aux niveaux de vie les plus faibles.

Ainsi, les effectifs d'allocataires du RSA, de l'ASS et de la prime d'activité ont d'abord été touchés, à la hausse pour les deux premiers, à la hausse puis à la baisse pour la dernière. La temporalité n'est pas non plus la même. L'effet sur les effectifs de l'AAH et des aides au logement est moindre, ce qui est notamment dû au fait que l'évaluation des ressources pour l'attribution de ces deux prestations s'appuie sur l'avant-dernière année. Les missions locales ayant été très majoritairement fermées au public pendant le confinement, le nombre de nouveaux bénéficiaires d'un accompagnement dans le cadre de la Garantie jeunes a fortement diminué au printemps, avant de repartir nettement à la hausse en juin.

Une forte augmentation des effectifs du RSA depuis le début de la crise sanitaire

Fin octobre 2020, 2,07 millions de foyers perçoivent le RSA, soit une augmentation de 8,5 % par rapport à octobre 2019. Le nombre d'allocataires du RSA a été relativement stable entre janvier 2017 et février 2020, oscillant entre 1,87 et 1,93 million (graphique 1), avec un taux de croissance en glissement annuel³ compris entre -0,2 % et +1,3 %. Il est passé à +2,5 % en mars 2020, début du premier confinement, et a atteint +4,4 % en mai, signe d'une forte inflexion. Malgré la fin du confinement, le glissement a continué d'augmenter jusqu'en août, du fait de la détérioration de la situation économique, pour atteindre +8,8 %. Il est resté stable depuis.

Selon la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), sans la crise sanitaire (situation contrefactuelle), le nombre d'allocataires du RSA serait resté quasiment stable pendant les trois premiers trimestres de l'année 2020⁴. Selon la CNAF, la hausse des effectifs depuis juin s'explique d'abord par le faible nombre de sorties du RSA, principalement celles qui sont liées à une amélioration des ressources, puis par l'importance des entrées d'allocataires l'ayant déjà été dans le passé. En revanche, les entrées dans le RSA de nouveaux allocataires (allocataires pour la première fois) sont comparables à la situation contrefactuelle depuis mars 2020.

En baisse depuis 2015, le nombre d'allocataires de l'ASS repart à la hausse

Fin septembre 2020, le nombre d'allocataires⁵ de l'ASS s'élève à 380 400 personnes (graphique 2), soit une hausse de 6,0 % par rapport à septembre 2019. Les effectifs de l'ASS étant très peu marqués par la



ENCADRÉ 1

Les prestations dans le champ de l'étude

Toutes les prestations considérées sont des prestations de solidarité : ce sont des prestations monétaires sous condition de ressources et, à part pour une petite partie des bénéficiaires de la prime d'activité, dégressives avec les ressources déclarées par leurs bénéficiaires.

Le **revenu de solidarité active (RSA)** s'adresse à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Il complète les ressources du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition familiale.

L'**allocation de solidarité spécifique (ASS)** est une allocation pour les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail.

L'**allocation aux adultes handicapés (AAH)** s'adresse aux personnes handicapées aux revenus modestes ne pouvant prétendre ni à une pension de retraite, ni à un avantage invalidité, ni à une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH.

La **prime d'activité** est un complément de revenus d'activité s'adressant aux travailleurs aux revenus modestes, salariés ou non-salariés.

Les **aides au logement**, versées sous condition de ressources, concernent les locataires, les résidents en foyer et les accédants à la propriété. Elles sont constituées de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS).

La **Garantie jeunes** est un dispositif s'adressant aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) et qui se trouvent en situation de précarité. Elle leur offre, pendant douze mois, un accompagnement intensif assuré par une mission locale ainsi qu'une allocation.



ENCADRÉ 2

Statut des données et méthode d'estimation

Les données concernent la France entière. Il s'agit de données brutes, une partie des évolutions au mois le mois peut donc être liée aux variations saisonnières. Sauf pour la Garantie jeunes, les données portant sur les cinq derniers mois publiés sont provisoires et susceptibles d'être révisées dans les prochaines publications.

Les effectifs des cinq derniers mois des allocataires relevant des caisses d'allocations familiales, soit de juin à octobre 2020, ont été estimés par la DREES sur la base de données semi-définitives (fichier Allstat FR2) produites par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour cette période mais non diffusées. Observées avec six semaines de recul par rapport au mois de droit, ces données prennent moins bien en compte les situations d'indus (sommes trop perçues) et de rappels (sommes dues) et sont donc moins précises que les données définitives (fichier Allstat FR6) publiées par la CNAF, observées avec six mois de recul. Le nombre d'allocataires est plus élevé avec les données définitives. L'estimation consiste à prolonger la série de données définitives qui s'arrête en mai 2020 : pour estimer un mois manquant m , par exemple juin 2020, on part des effectifs définitifs observés en $m-12$ auxquels on ajoute la différence observée entre les effectifs semi-définitifs du mois m et du mois $m-12$. La crise déstabilise en partie les liens entre les évolutions des séries définitives et semi-définitives. En mai 2020, la méthode utilisée surestimait de respectivement 25 000, 5 000, 64 000 et 51 000 le nombre d'allocataires du RSA, de l'AAH, de la prime d'activité et des aides au logement.



3. Le glissement annuel un mois m est le taux de croissance entre l'effectif du mois $m-12$ et celui du mois m .

4. CNAF (2020, novembre). Estimations avancées des évolutions des foyers allocataires du RSA. CNAF, *RSA conjoncture*, supplément exceptionnel lié à la Covid-19.

5. Il s'agit des allocataires indemnisés en fin de mois.

6. Cette mesure garantit aux demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou de l'ASS dont la fin de droits intervient entre le 1^{er} mars et le 31 mai, le versement de leur allocation jusqu'à la fin du mois civil au cours duquel intervient la fin du confinement.

saisonnalité, les évolutions sont ici analysées de manière infra-annuelle et non en glissement annuel. De janvier 2017 (la tendance a débuté en 2015) à février 2020, le nombre d'allocataires de l'ASS diminue de manière continue : 454 300 allocataires en janvier 2017 contre 350 800 en février 2020. Lors du premier confinement, cette tendance s'est interrompue, les effectifs restant à peu près stables. Depuis juin 2020, ils repartent à la hausse (+10,7 % d'allocataires entre mai et septembre 2020).

La stabilisation des effectifs durant le premier confinement est due aux mesures exceptionnelles de prolongation de durée d'indemnisation prises par le

Gouvernement⁶, qui ont schématiquement supprimé les entrées et les sorties du dispositif. La hausse des effectifs depuis juin résulte en partie de la dégradation du marché du travail, qui limite les sorties de l'ASS et augmente les entrées de personnes en fin de droits à l'assurance chômage ayant eu moins d'opportunités pour travailler durant cette période et « recharger » leurs droits. Elle résulte aussi de facteurs réglementaires, certains liés à la crise, d'autres non : une partie des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage lors du confinement et bénéficié de la mesure de prolongation ont cessé de percevoir leur indemnité à partir de juin et

sont entrés dans l'ASS. Par ailleurs, l'augmentation, depuis le 1^{er} novembre 2019, de la durée de travail requise pour recharger ses droits à l'indemnisation⁷ a également pu contribuer à une hausse des entrées.

Les effectifs de la prime d'activité ont diminué à la fin du premier confinement

Fin octobre 2020, 4,49 millions de foyers bénéficient de la prime d'activité, soit une légère hausse de 1,7 % en un an. Il est compliqué de suivre les évolutions conjoncturelles de ces effectifs car, à la suite de la revalorisation de la prime d'activité depuis le 1^{er} janvier 2019, ceux-ci ont très fortement augmenté (+42,7 % entre décembre 2018 et décembre 2019) et la saisonnalité de la prestation a pu être modifiée.

Les effectifs ont un peu augmenté durant le premier confinement (+1,4 % entre février et mai 2020), toutefois, pour des raisons de saisonnalité, la mesure reste à affiner. Selon la CNAF, le nombre d'allocataires durant cette période est supérieur à celui qu'il aurait été sans la crise sanitaire⁸ (situation contrefactuelle). Cela s'explique par une baisse des ressources liée au recours massif des entreprises au chômage partiel, qui aurait induit un accroissement du nombre de salariés devenant éligibles à la prime⁹.

Après la sortie du premier confinement, les effectifs de la prime d'activité ont baissé (-3,5 % entre juin et septembre 2020¹⁰). Selon la CNAF, le nombre d'allocataires devient inférieur, à partir de juillet, à ce qu'il aurait dû être sans la crise. Cela s'explique, dans des proportions comparables, par la hausse des sorties de la prime d'activité avec l'éviction de foyers allocataires ne remplissant plus les conditions d'activité (qui ont pu alors, pour partie, basculer vers le RSA ou vers l'assurance chômage) et par la baisse des entrées liées à un marché de l'emploi déprimé.

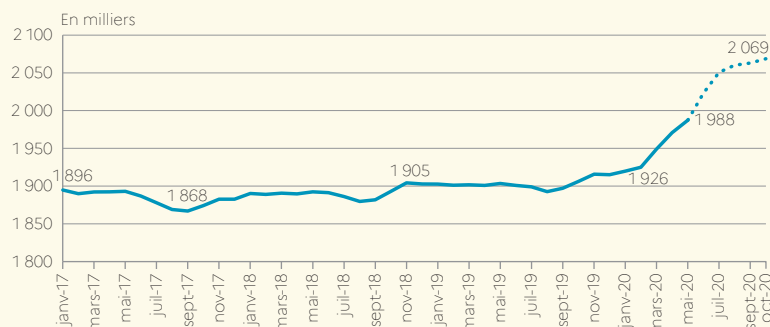
La croissance en glissement annuel du nombre d'allocataires de l'AAH est un peu plus élevée depuis juin 2020

Fin octobre 2020, 1,20 million de personnes¹¹ bénéficient de l'AAH, soit une augmentation de 2,9 % en glissement annuel (d'octobre 2019 à octobre 2020). Si la hausse des effectifs de l'AAH est une tendance constatée sur le long terme, avec notamment un glissement annuel qui était compris entre +1,4 % et +2,7 % entre janvier 2019 et mai 2020, elle est un peu plus forte depuis juin 2020. Le taux de croissance en glissement annuel des allocataires de l'AAH est ainsi passé à +3,3 %



GRAPHIQUE 1

Évolution mensuelle du nombre d'allocataires du RSA depuis janvier 2017



Note • Les données de juin à octobre 2020 sont provisoires, elles sont indiquées en pointillé. Les données ne sont pas désaisonnalisées.

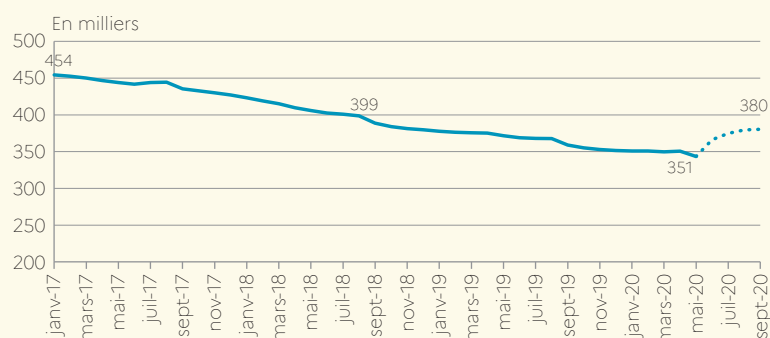
Champ • Effectifs en France en fin de mois.

Sources • CNAF, fichiers Allstat FR6 et FR2, estimations DREES pour les données provisoires ; MSA.



GRAPHIQUE 2

Évolution mensuelle du nombre d'allocataires de l'ASS depuis janvier 2017



Note • Les données de mai à septembre 2020 sont provisoires, elles sont indiquées en pointillé. Les données ne sont pas désaisonnalisées. Il s'agit des effectifs d'allocataires indemnisés en fin de mois.

Champ • Effectifs en France en fin de mois.

Source • Pôle emploi, FNA.

en juin 2020 et reste à un niveau similaire depuis.

Il est toutefois difficile de mesurer l'impact de la crise sanitaire. L'évolution des effectifs de l'AAH est en effet moins liée à l'activité économique que celle, par exemple, du RSA, et les facteurs sous-jacents à la croissance tendancielle des effectifs de l'AAH sont en majorité encore inexpliqués. La crise pourrait avoir des effets par deux canaux : une hausse des effectifs parmi les personnes handicapées travaillant en milieu ordinaire (pour lesquelles l'évaluation des ressources porte sur les trois derniers mois), d'une part ; d'autre part, il existe, y compris pour les autres personnes handicapées (pour lesquelles l'évaluation des ressources est basée sur celles de l'avant-dernière année), de nombreux mécanismes d'abattements et de neutralisations permettant

d'atténuer une perte de ressources et qui pourraient entraîner l'entrée dans la prestation de personnes ayant connu une perte ou une baisse de revenus durant la crise. L'analyse devra être menée lors des prochaines éditions de ce tableau de bord pour essayer de mieux expliquer cette évolution. La revalorisation exceptionnelle du montant de l'AAH en novembre 2019 pourrait aussi, avec retard, contribuer à cette évolution.

Le taux de croissance en glissement annuel des effectifs des allocataires d'une aide au logement est redevenu positif depuis mai 2020

Fin octobre 2020, 6,44 millions de foyers¹² perçoivent une aide au logement, soit une augmentation de 2,4 % en un an. Alors



7. Depuis le 1^{er} novembre 2019, pour recharger ses droits à l'assurance chômage, le demandeur d'emploi doit avoir travaillé au minimum six mois. Auparavant, un mois suffisait. Cependant, dans le contexte de la crise sanitaire due à la Covid-19, des mesures ont été prises pour limiter les conséquences de cette crise sur les demandeurs d'emploi indemnisés. À compter du 1^{er} août 2020 (fin de contrat de travail ou procédures de licenciement engagées à compter du 1^{er} août et jusqu'au 31 décembre 2020), il suffit de justifier de quatre mois de travail.

8. CNAF (2020, novembre). Estimations avancées des évolutions des foyers allocataires de la prime d'activité. CNAF, Prime d'activité conjoncture, supplément exceptionnel lié à la Covid-19.

9. Les indemnités de chômage partiel sont considérées comme des revenus d'activité pour le calcul de la prime d'activité.

10. Il s'agit de la plus forte baisse (et d'assez loin) sur trois mois observée depuis 2017.

L'évolution était, par exemple, de +2,7 % entre mai et septembre 2019.

11. Cet effectif concerne uniquement le régime général (97 % des allocataires de l'AAH fin décembre 2019).

12. Cet effectif concerne uniquement le régime général (97 % des allocataires d'une aide au logement fin décembre 2019).

que le taux de croissance en glissement annuel était négatif chaque mois depuis octobre 2018 (compris entre -1,3 % et -0,4 %), signe d'une lente baisse des effectifs, il est nul en avril 2020 (+0,1 %) et redevient positif en mai (+0,5 %). Il augmente légèrement depuis. Comme pour la plupart des personnes percevant l'AAH, l'évaluation des ressources pour l'attribution des aides au logement est basée sur celles de l'avant-dernière année¹³. Des mécanismes d'abattements et de neutralisations des ressources permettent d'atténuer une perte de ressources, ce qui a pu rendre certains foyers éligibles et pourrait expliquer l'inflexion observée. Une augmentation significative des abattements et neutralisations a ainsi été observée par la CNAF.

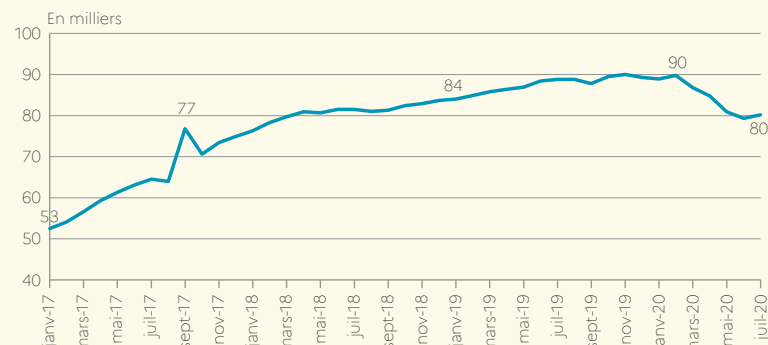
Une très forte baisse des entrées initiales dans la Garantie jeunes pendant le premier confinement

Fin juillet 2020¹⁴, 80 200 jeunes bénéficient d'un accompagnement dans le cadre de la Garantie jeunes, contre 88 800 un an auparavant (graphique 3), soit une baisse de 9,7 %. Entre janvier 2017 – date de la généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire – et fin 2018, le nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes a fortement augmenté. Depuis 2019, la croissance des effectifs se poursuivait, mais à un rythme plus lent. Le premier confinement a quasiment interrompu les entrées



GRAPHIQUE 3

Évolution mensuelle du nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes depuis janvier 2017



Champ • Effectifs en France en fin de mois bénéficiant d'un accompagnement au titre de la Garantie jeunes (tous ne perçoivent pas l'allocation). Les données ne sont pas désaisonnalisées.

Source • I-Milo, traitement Dares.

dans le dispositif : seulement 300 entrées initiales¹⁵ en avril 2020 et 1 800 en mai (contre respectivement 8 600 et 7 900 en avril et mai 2019). D'après les résultats d'une enquête de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)¹⁶, cette chute est en partie liée à la fermeture au public des missions locales – les deux tiers des missions locales ont complètement fermé leurs lieux d'accueil – et peut s'expliquer par les modalités de mise en œuvre du dispositif,

qui prévoit une phase collective en début d'accompagnement.

Après le premier confinement, les entrées initiales sont ensuite reparties à la hausse (9 200 en juin et 7 700 en juillet), à des niveaux même plus élevés que l'année précédente¹⁷ (8 600 en juin 2019 et 6 400 en juillet), mais cela n'a pas suffi à rattraper, pour la période observée dans ce tableau de bord, le niveau des effectifs de jeunes accompagnés avant la crise (89 800 en février 2020). ■



13. À partir du 1^{er} janvier 2021, l'évaluation des ressources pour l'attribution des aides au logement sera faite tous les trois mois et portera sur les douze derniers mois.

14. Il s'agit, en date de cette publication, des dernières données disponibles.

15. Jeunes qui entrent pour la première fois dans le dispositif.

16. Dares, *Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des missions locales*, juin 2020.

17. La Dares publie des données avancées provisoires sur les entrées initiales en Garantie jeunes (mais pas sur les effectifs de bénéficiaires). En cumul sur les cinq premières semaines du deuxième confinement, le nombre d'entrées initiales est supérieur à celui de l'an dernier à la même période (+18 %).

POUR EN SAVOIR PLUS

- Les données du tableau de bord mensuel de suivi des prestations de solidarité sont disponibles sur le site data.drees.fr, rubrique Pauvreté et exclusion, dossier « Données mensuelles sur les prestations de solidarité ».
- Données sur les prestations sociales : Cabannes, P.-Y., Richet-Mastain, L. (dir.), Calvo, M. (coord.) (2020, septembre). *Minima sociaux et prestations sociales – édition 2020*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.
- Des données annuelles sur le RSA, l'ASS, l'AAH et la prime d'activité sont disponibles au niveau national et par département en série longue dans l'espace data.drees.fr.
- CNAF (2020, novembre). Estimations avancées des évolutions des foyers allocataires du RSA. CNAF, *RSA conjoncture*, supplément exceptionnel lié à la Covid-19.
- CNAF (2020, novembre). Estimations avancées des évolutions des foyers allocataires de la prime d'activité. CNAF, *Prime d'activité conjoncture*, supplément exceptionnel lié à la Covid-19.
- Dares (2020, décembre). *Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 8 décembre 2020*. Tableau de bord.
- Consulter les open data de la CNAF et de Pôle emploi et la plateforme PoEm de la Dares.

LA DREES SUR INTERNET

Retrouvez toutes nos publications sur notre site drees.solidarites-sante.gouv.fr

Retrouvez toutes nos données sur

www.data.drees.sante.gouv.fr

Pour recevoir nos avis de parution

drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/avis-de-parution

Directeur de la publication :

Fabrice Lenglard

Responsable d'édition :

Souphaphone Douangdara

Rédactrice en chef technique :

Sabine Boulanger

Secrétaire de rédaction :

Élisabeth Castaing

Composition et mise en pages :

Stéphane Jeandet

Conception graphique :

Julie Hiet et Philippe Brulin

Pour toute information :

drees-infos@sante.gouv.fr

Reproduction autorisée sous réserve

de la mention des sources • ISSN

électronique 1146-9129 • AIP 0001384



La DREES fait partie du Service statistique public piloté par l'Insee.