


Mi-2021, le recours aux prestations sociales retrouve son niveau d'avant crise sanitaire

Insee Analyses Occitanie • n° 111 • Novembre 2021



La pandémie de Covid-19 et la crise économique qu'elle a engendrée ont des répercussions sociales importantes en 2020, notamment pour les plus précaires. Les difficultés auxquelles sont confrontés les ménages les plus modestes se traduisent par une hausse du nombre d'allocataires de minima sociaux. Ainsi, le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), minima sociaux s'adressant à des personnes sans emploi, connaît un pic à l'automne 2020. Les revenus des actifs sont également impactés et le nombre d'allocataires de la prime d'activité que peuvent percevoir les travailleurs aux revenus les plus modestes atteint un sommet fin 2020. Avec l'amélioration de la situation sanitaire et économique au second trimestre 2021, le nombre d'allocataires de ces prestations sociales revient à un niveau proche voire inférieur à celui d'avant crise en Occitanie comme en France métropolitaine.

Au-delà des impacts économiques immédiats, la crise économique induite par la pandémie de Covid-19 a des retombées sociales diffuses et encore délicates à appréhender. Les conséquences sur la précarité et les difficultés auxquelles les ménages sont confrontés peuvent cependant être approchées par le suivi de certaines prestations sociales dépendantes de la dynamique de l'activité économique, telles le **revenu de solidarité active (RSA)**, l'**allocation de solidarité spécifique (ASS)** et la **prime d'activité**. Si les effectifs des allocataires de ces prestations ont tous été impactés par la crise sanitaire, ils ne l'ont pas été dans les mêmes proportions, ni dans le même sens, ni au même moment. En revanche, les évolutions observées en Occitanie sont similaires à celles de la France métropolitaine.

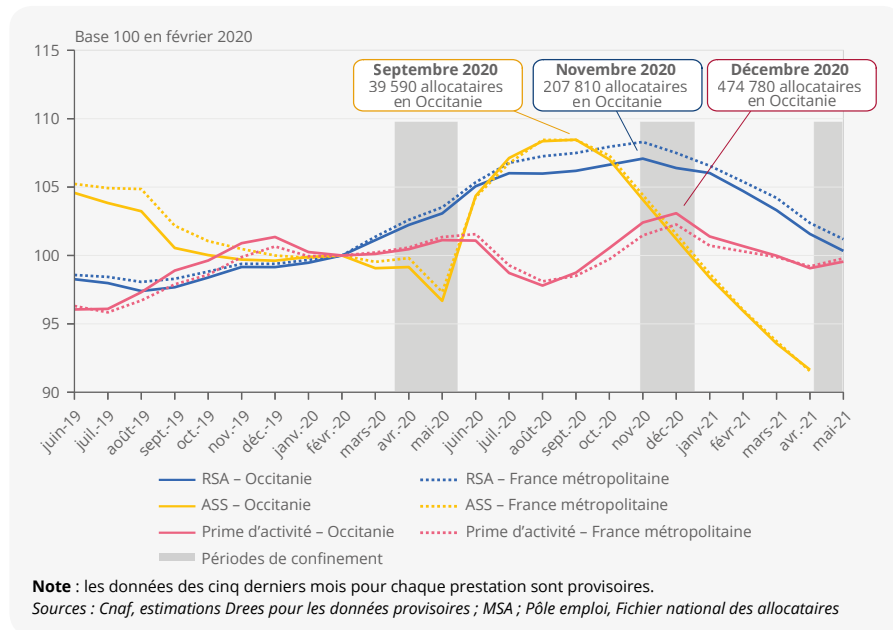
Même si les liens sont forts entre les conditions d'emploi et les entrées et les sorties de ces dispositifs de prestations sociales, les évolutions du marché du travail ont des répercussions sur le nombre d'allocataires avec un décalage dans le temps. En particulier, les modalités de calcul du RSA et de la prime d'activité reposent sur une déclaration trimestrielle : elles prennent en compte la moyenne des ressources perçues au cours des 3 mois précédant la demande. De plus, pendant le premier confinement (17 mars - 10 mai 2020), des mesures gouvernementales ont été prises pour sécuriser les droits des allocataires, ce qui a provisoirement déconnecté les évolutions de ces trois dispositifs de la réalité économique ► **encadré**. L'impact réel de la crise ne s'observe donc qu'à compter de juin 2020 ► **figure 1**.

Les évolutions du marché du travail jouent nettement sur les entrées et les sorties du RSA et de l'ASS

Le RSA assure un revenu minimum aux personnes sans emploi dont les ressources sont insuffisantes. L'ASS, également un minimum social, s'adresse à des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage. En ce sens, le nombre d'allocataires de l'ASS dépend en partie des conditions pour bénéficier de l'assurance chômage. Les chômeurs en fin de droits qui ne répondraient pas aux critères d'entrée en ASS peuvent par contre prétendre au RSA. Le nombre d'allocataires du RSA et de l'ASS est de fait impacté par les évolutions du marché du travail. Schématiquement, une dégradation de l'accès à l'emploi va

En partenariat avec :

► 1. Évolution du nombre d'allocataires du RSA, de l'ASS et de la prime d'activité en Occitanie et France métropolitaine



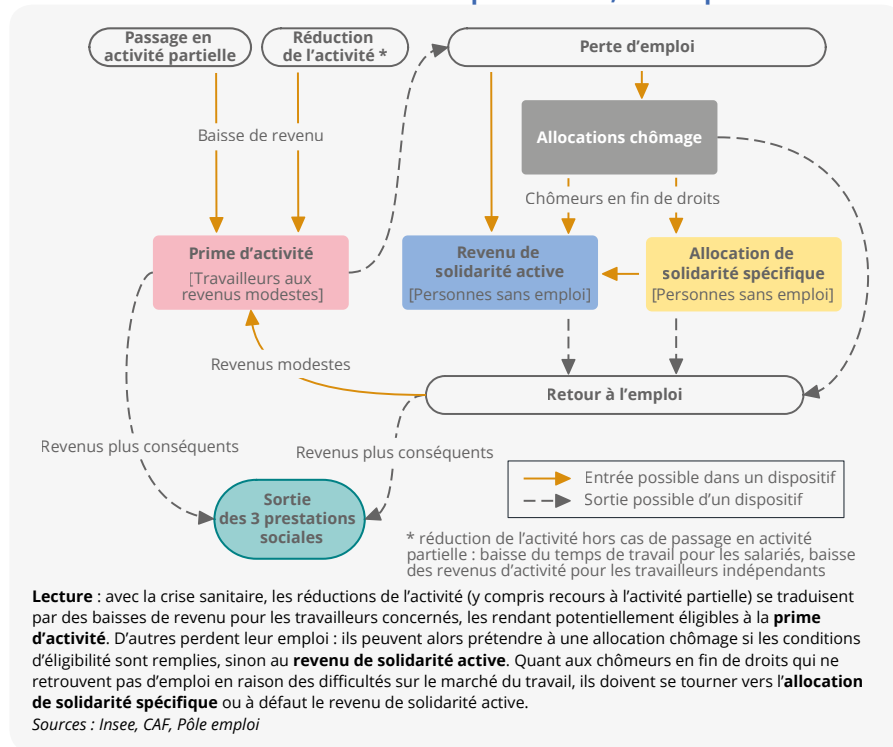
accroître les entrées dans les dispositifs et réduire les possibilités d'en sortir ► **figure 2**. En effet, un marché du travail morose rend tout d'abord les situations de perte d'emploi plus courantes. Si les conditions pour pouvoir prétendre à une allocation chômage ne sont pas remplies (période minimale de travail notamment), une bascule vers le RSA est quasi immédiate. En parallèle, cette morosité limite les retours à l'emploi : les sorties des

dispositifs RSA et ASS se font plus rares et les entrées des chômeurs en fin de droits plus fréquentes.

Un pic d'allocataires du RSA en novembre 2020

Le nombre d'allocataires du RSA était en très légère augmentation depuis 2 ans (194 070 allocataires en février 2020 dans

► 2. Liens entre les conditions d'emploi durant la crise sanitaire et les entrées et les sorties des dispositifs RSA, ASS et prime d'activité



1 Revalorisation du 1^{er} avril 2020

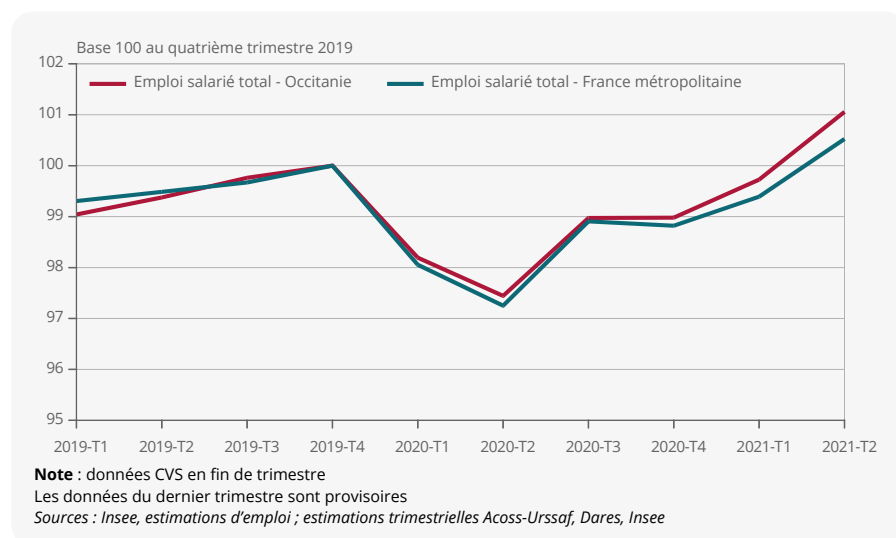
la région, soit 6,0 % des 20 à 64 ans). Avec la crise sanitaire, ce minimum social joue un rôle d'amortisseur et les prestations versées se multiplient dès le premier confinement. La hausse est forte à l'issue de celui-ci sous l'effet du ralentissement de l'activité économique. Certains secteurs d'activité se retrouvant à l'arrêt (hôtellerie, restauration, commerces non essentiels, établissements de culture et loisirs...), l'emploi baisse alors de manière inédite ► **figure 3**. Devant ces difficultés à conserver ou trouver un emploi, le RSA devient pour certains la garantie d'un minimum de ressources : 565 euros par mois pour une personne seule et 847 euros pour un couple sans enfant¹. Durant la période post confinement, on observe de moindres sorties du dispositif, mais aussi le retour d'allocataires l'ayant quitté très récemment. Les entrées dans le RSA de primo-allocataires sont en revanche comparables aux années précédentes.

À partir de l'été 2020, bien qu'une reprise économique s'amorce, l'augmentation des effectifs se poursuit en raison des entrées différées dans le dispositif. Le versement du RSA, conditionné à un revenu moyen sur trois mois inférieur au seuil fixé, suppose en effet pour certains l'attente effective de ces trois mois pour devenir éligibles. Le rythme d'augmentation est cependant plus lent car en parallèle, la saison touristique et les emplois saisonniers qui l'accompagnent sont propices aux sorties du RSA. Les activités touristiques étant particulièrement développées en Occitanie, cet effet saisonnier est d'ailleurs traditionnellement important dans la région, ce qui explique en grande partie les écarts d'évolution des effectifs avec la France métropolitaine. Les effectifs atteignent finalement un pic en novembre 2020 avec 207 810 allocataires, soit + 8,0 % en un an. Ensuite, avec la poursuite de la reprise économique, les retours à l'emploi s'accroissent. À partir de décembre 2020, le nombre d'allocataires du RSA diminue : le nombre de sorties du dispositif devient supérieur à celui des entrées. Cette baisse se poursuit toujours et le nombre d'allocataires revient à un niveau proche de celui observé avant le début de la crise avec 194 720 allocataires dans la région en mai 2021 ► **figure 4**.

Davantage d'allocataires de l'ASS durant l'été 2020

Depuis 2014 et l'instauration des droits rechargeables pour les bénéficiaires de l'assurance chômage, le nombre d'allocataires de l'ASS diminuait

► 3. Évolution de l'emploi salarié



progressivement (36 500 allocataires en février 2020 soit 1,1 % des 20 à 64 ans). En effet, plus un demandeur d'emploi travaille avant que ses droits ne soient épuisés, plus il se donne la possibilité de recharger ses droits au chômage et de décaler d'autant son éventuelle bascule en ASS².

Les mesures d'urgence prises pendant le premier confinement interrompent cette tendance puis à compter de juin 2020, les effectifs augmentent nettement. Ainsi, entre mai et septembre 2020, le nombre d'allocataires de l'ASS passe de 35 290 à 39 590 en Occitanie (+ 12 %). Cette hausse résulte de plusieurs effets entrecroisés dont deux prédominent. D'abord la fin du confinement coïncide avec celle des mesures d'urgence destinées à prolonger les allocations chômage des demandeurs d'emploi en fin de droits. Ces chômeurs, s'ils n'ont pas retrouvé de travail, n'ont alors plus droit à l'assurance chômage et vont basculer vers l'ASS ou le RSA. Ceux pouvant prétendre à l'ASS perçoivent

un revenu allant jusqu'à 1 184 euros par mois pour une personne seule et 1 860 euros pour un couple sans enfant³. En parallèle, la situation sur le marché de l'emploi reste difficile et les opportunités de retrouver un travail sont limitées ; il en va donc de même pour les possibilités de sortir de l'ASS. La reprise économique qui se confirme à l'automne 2020 multiplie les occasions de retours à l'emploi. Les effectifs des allocataires de l'ASS baissent alors de manière continue à partir d'octobre 2020. De plus, afin de tenir compte de la situation sanitaire, de nouvelles mesures sont prises⁴ pour que les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits à partir du 30 octobre 2020 bénéficient d'une prolongation automatique de versement jusqu'au 30 juin 2021. Cette mesure a de fait limité les arrivées de nouveaux allocataires.

Depuis janvier 2021, le nombre de bénéficiaires de l'ASS est inférieur à celui observé avant la crise sanitaire. En avril 2021, l'Occitanie compte 33 450 allocataires de l'ASS.

► 4. Évolution du nombre d'allocataires du RSA, de l'ASS et de la prime d'activité depuis février 2020

	Occitanie		France métropolitaine
	Nombre d'allocataires en avril ou mai 2021 (1)	Évolution depuis février 2020 (%)	Évolution depuis février 2020 (%)
RSA	194 720	+ 0,3	+ 1,2
ASS	33 450	- 8,4	- 8,5
Prime d'activité	458 530	- 0,5	- 0,2

RSA : revenu de solidarité active / ASS : allocation de solidarité spécifique

(1) le nombre d'allocataires est estimé pour mai 2021 pour le RSA et la prime d'activité, pour avril 2021 pour l'ASS

Sources : Cnaf, estimations Drees pour les données provisoires ; MSA ; Pôle emploi, Fichier national des allocataires

2 Le nombre de mois travaillés pour pouvoir recharger ses droits a évolué depuis 2014 :

- il a été fixé à 1 mois entre octobre 2014 et octobre 2019

- il a été fixé à 6 mois entre novembre 2019 et juillet 2020

- à compter du 1^{er} août 2020, la durée minimale est fixée à 4 mois jusqu'à ce qu'une amélioration durable de la situation de l'emploi soit constatée.

Il s'agit de limiter les conséquences de la crise sur les demandeurs d'emploi indemnisés.

3 Revalorisation du 1^{er} avril 2020

4 Ordonnance n° 2021-135 du 10 février 2021

5 Augmentations exceptionnelles actées par le gouvernement à la suite du mouvement social des « gilets jaunes ».

Prime d'activité et mouvements sur le marché du travail : des liens complexes

Dans cette crise inédite, les pertes d'emploi, sans précédent depuis la crise économique de 2008, ne sont pas seules responsables de la montée de la précarité : le nombre de travailleurs percevant de faibles revenus s'est aussi accru, avec pour conséquence une augmentation des recours à la prime d'activité.

Cette aide s'adresse aux salariés et indépendants aux revenus modestes. Les liens entre la situation sur le marché de l'emploi et le nombre d'allocataires de la prime d'activité sont moins immédiats que ceux qui existent pour le RSA ou l'ASS. Les entrées dans le dispositif ont en effet deux origines : une baisse des revenus de ceux déjà en activité ou un retour à l'emploi avec des revenus modestes. Quant aux sorties, elles s'opèrent soit à la suite d'une absence totale d'activité, soit, à l'inverse, en bénéficiant de revenus plus conséquents.

Au final, deux effets jouent en sens inverse. Dans le cas d'un ralentissement de l'activité économique, les entrées dans le dispositif augmentent via les travailleurs dont les revenus baissent mais les sorties également, via les pertes d'emplois. Dans le cas d'un marché du travail redevenant dynamique, les entrées augmentent avec ceux qui retrouvent un emploi, souvent précaire, et les sorties également avec ceux qui voient leurs revenus augmenter au-delà du seuil d'éligibilité. Les effectifs d'allocataires évoluent donc en fonction de l'effet dominant.

Durant la crise, la prime d'activité limite la perte de revenus des travailleurs modestes

Dans la période d'avant crise, les effectifs de la prime d'activité étaient en nette hausse. Au 1^{er} janvier 2019, l'augmentation conjointe du seuil d'éligibilité et du montant même de la prime d'activité⁵ a élargi le public cible et attiré des travailleurs déjà éligibles mais qui n'avaient pas encore entamé de démarche pour bénéficier de la prestation. Après une hausse de + 40 % entre 2018 et 2019, les effectifs

commençaient à se stabiliser début 2020 avec 460 610 allocataires dans la région en février 2020 (22 % des actifs en emploi), ce qui fait de la prime d'activité la prestation qui concerne le plus de personnes.

Durant le premier confinement, les mesures d'urgences jouent aussi sur le nombre d'allocataires : l'élargissement du recours au chômage partiel rend les situations de baisse de salaire courantes et les effectifs s'accroissent légèrement. À l'issue du premier confinement, les allocataires de la prime d'activité sont par contre moins nombreux jusqu'en août 2020. Les entreprises utilisent moins le dispositif de chômage partiel : certains travailleurs retrouvent des revenus plus conséquents et ne peuvent donc plus prétendre à la prime d'activité. Dans le même temps, avec le ralentissement de l'activité, les entrées dans le dispositif restent limitées.

À l'automne, les effets de la reprise économique amorcée à l'été se font sentir. Les entrées dans le dispositif prennent le dessus sur les sorties et les effectifs progressent de 5 %. À partir de janvier 2021, le dynamisme économique se confirme et, avec lui, la multiplication des retours à des revenus plus conséquents : l'effet « sortie » prend alors le pas sur l'effet « entrée » et les effectifs baissent. En mai 2021, 458 530 allocataires bénéficient de la prime d'activité en Occitanie, soit un niveau légèrement en dessous de celui d'avant crise. ●

M. Flachère et L. Frénois



Retrouvez plus de données en téléchargement sur www.insee.fr

► Premier confinement : les conséquences des mesures d'urgences sanitaires et sociales sur l'évolution du RSA, de l'ASS et de la prime d'activité

Au cours du premier confinement, compte tenu de la difficulté d'accès aux services publics, notamment pour les publics précaires, diverses mesures d'urgences sanitaires et sociales ont été prises¹. Certaines visaient en particulier à sécuriser les droits des allocataires de prestations sociales.

Ainsi, pour le **RSA**, les droits des allocataires qui n'avaient pas pu actualiser à temps leur déclaration de ressources ont été maintenus, les droits des allocataires suspendus suite à des contrôles ont été rétablis et enfin, les contrôles ont été arrêtés. Ces mesures ont eu *in fine* un impact faible, car elles n'ont fait qu'anticiper les droits d'une fraction importante d'allocataires. Ainsi, le nombre de bénéficiaires du RSA a mécaniquement augmenté durant le 2^e trimestre 2020, mais finalement par anticipation de la dégradation de l'activité économique.

Les droits des demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'**ASS** ont également été sécurisés, en garantissant à ceux dont la fin de droits intervenait entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 le versement de leur allocation jusqu'à la fin du mois de juin. Cette mesure a eu pour effet de stabiliser le nombre d'allocataires de l'ASS.

Afin d'assurer la protection des salariés, les mesures d'urgence ont également permis un large recours au dispositif d'activité partielle. Les indemnités de chômage partiel étant considérées non pas comme des allocations chômage mais comme des revenus d'activité, les salariés subissant de fait une baisse de revenu peuvent prétendre à la **prime d'activité**. L'impact reste cependant mesuré, avec une légère augmentation du nombre d'allocataires pendant le premier confinement.

¹ Mesures prises dans le cadre de la loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

► Définitions

Le **revenu de solidarité active (RSA)** est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent un montant forfaitaire (qui varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfant(s) à charge). Il peut être versé à toute personne âgée d'au moins 25 ans résidant en France, ou sans condition d'âge pour les personnes assumant seule la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Les jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé au moins deux années au cours des trois dernières années peuvent également en bénéficier.

L'**allocation de solidarité spécifique (ASS)** est destinée à des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage. Pour en bénéficier, il faut être à la recherche effective d'un emploi, justifier de cinq ans d'activité salariée (à temps plein ou à temps partiel) dans les dix années précédant la fin du contrat de travail et ne pas dépasser le plafond de ressources. Il n'y a pas de condition d'âge minimum. En revanche, l'ASS ne peut être versée aux personnes qui ont atteint l'âge minimal légal de départ à la retraite et ont cotisé suffisamment de trimestres pour percevoir une retraite à taux plein.

La **prime d'activité** est un complément de revenus d'activité s'adressant aux travailleurs aux revenus modestes, salariés ou non-salariés ainsi qu'aux étudiants salariés, stagiaires et apprentis de plus de 18 ans sous certaines conditions de ressources.

► Pour en savoir plus

- Tableau de bord de la précarité – édition 2021
- Tableau de bord de suivi de la reprise d'activité en Occitanie
- Les travaux de la DREES liés à la crise sanitaire de la Covid-19

