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

N°62 - juin 2019

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE À PARIS :

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. À Paris, ces éléments de contexte permettent d'alimenter le débat public sur ces interrogations. Les observations montrent que, contrairement aux autres départements franciliens, la part de la population parisienne couverte par cette prestation a légèrement diminué en 5 ans et demi et elle ne s'est accentuée que sur peu d'arrondissements.

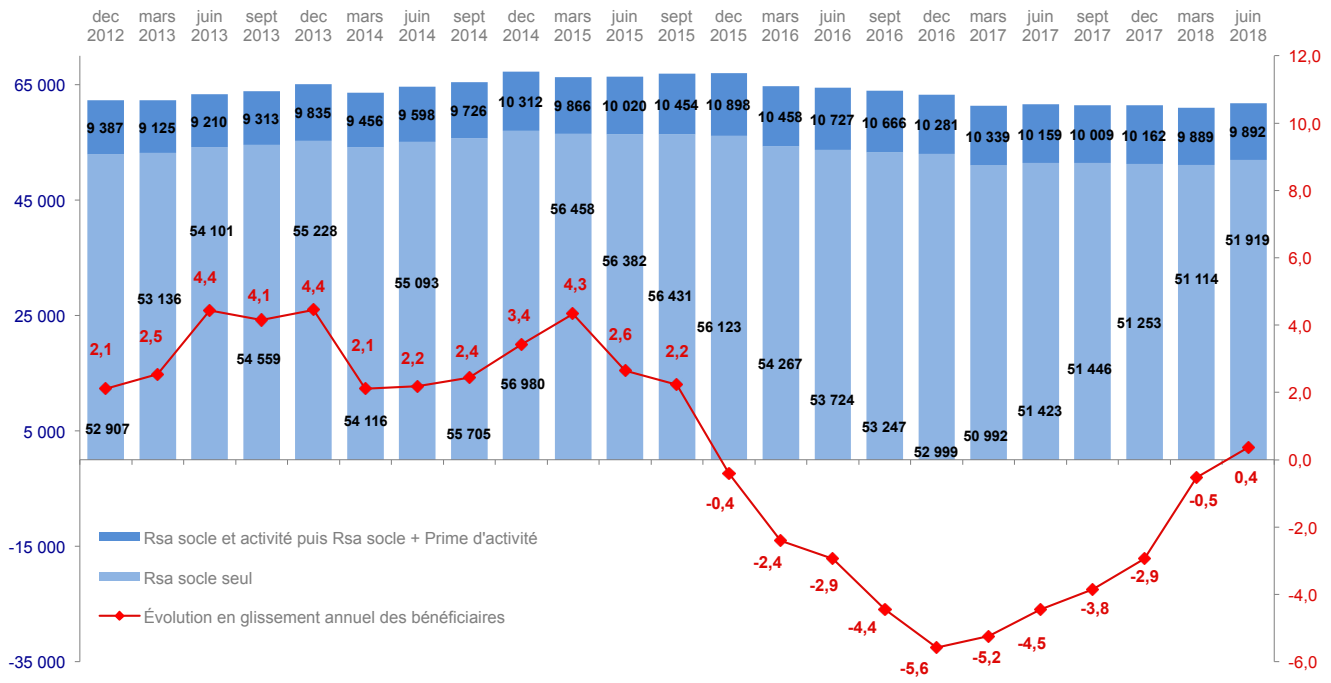
BULLETIN D'INFORMATION DES CAF EN ÎLE-DE-FRANCE

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 parisiens du Rsa socle est passé de 62 300 à 61 800, soit une baisse de - 0,8 %. Cependant, cette diminution n'est en aucun cas linéaire, puisque sur ces 5 dernières années, les effectifs de ce minimum social ont connu plusieurs fluctuations (cf. figure 1).

voient leur nombre de bénéficiaires inverser à nouveau cette tendance à la baisse depuis le milieu ou la fin de l'année 2017 et poursuivre leur progression jusqu'en juin 2018. Fin juin 2018, les 61 800 foyers parisiens, bénéficiant du Rsa socle versé par la Caisse d'allocations familiales (Caf), couvrent ainsi 93 800 personnes.

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

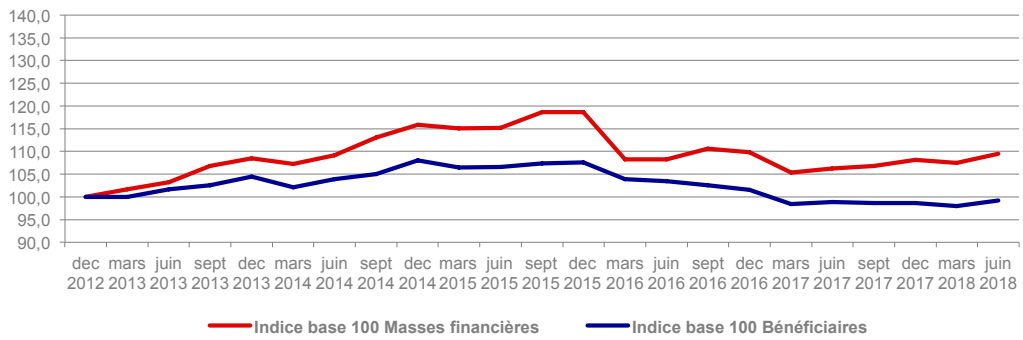


Source : Caisse d'allocations familiales de Paris, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.
Lecture : En juin 2018, le nombre de bénéficiaires du Rsa socle + prime d'activité est supérieur à 9 900.

À Paris, depuis décembre 2012, et jusqu'en décembre 2015, le nombre d'allocataires du Rsa socle a maintenu une progression (+ 7,6 % en 3 ans). Cette courbe a ensuite connu une décroissance à compter de mars 2016, à la suite de la mise en place de la prime d'activité, pour atteindre, en juin 2018, un nombre de bénéficiaires du Rsa socle inférieur à celui de décembre 2012. A contrario, les autres départements franciliens

En juin 2018, la Caf de Paris a versé 29,5 millions d'euros au titre du Rsa socle contre 26,9 millions d'euros fin 2012 (1). Les masses financières correspondant à cette prestation augmentent de + 9,5 %. Ainsi, le montant moyen versé a évolué de + 10,3 %, passant de 432 euros en décembre 2012 à 477 euros en juin 2018 (cf. figure 2).

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



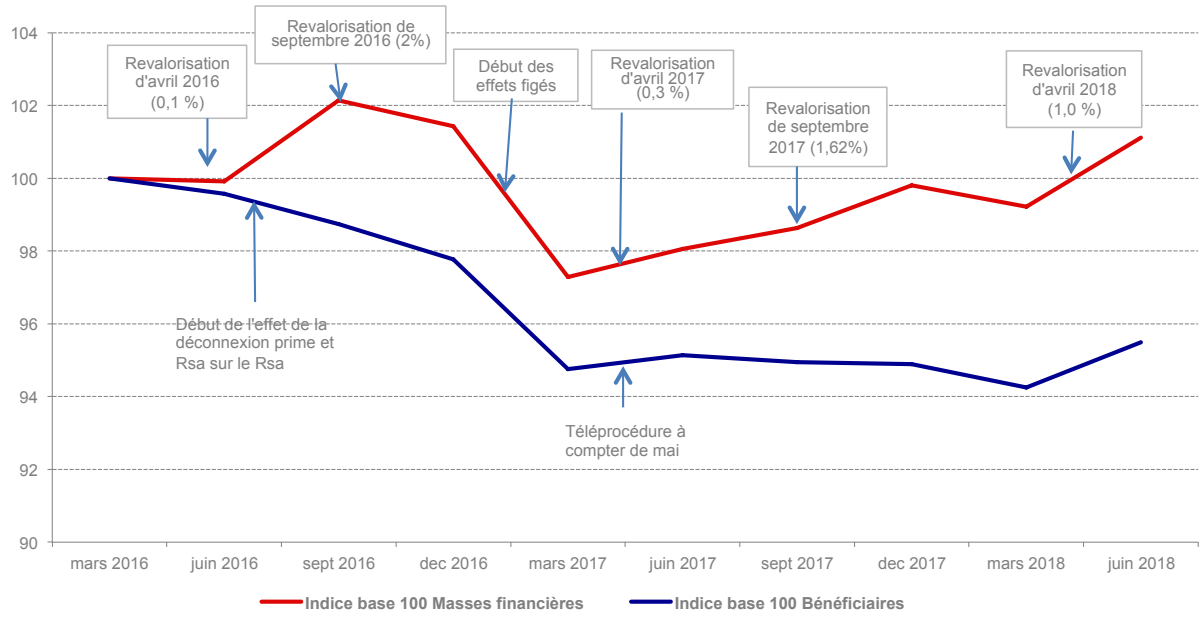
Source : Caisse d'allocations familiales de Paris, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.
Lecture : En juin 2018, l'indice base 100 de décembre 2012 des masses financières est de 109,5 et celui des bénéficiaires de 99,2.

(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 leur augmentation tout au long de la période 2013-2015 et chutent au cours du 1er semestre 2016 (cf. figure 2). Puis, elles connaissent des fluctuations pour se stabiliser relativement à compter de mars 2017. En effet, la décroissance du nombre de bénéficiaires amorcée début 2016 jusqu'au début de l'année 2018 a été compensée par la hausse du montant moyen de cette prestation.

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



Source : Caisse d'allocations familiales de Paris, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018.
Lecture : En juin 2018, l'indice base 100 de mars 2016 des masses financières est de 101,1 et celui des bénéficiaires de 95,5.

Cette analyse rejoint les observations conduites à l'échelle nationale pour lesquelles plusieurs facteurs expliquent en grande partie le fort dynamisme des dépenses (2) :
- les revalorisations exceptionnelles mais régulières du Rsa, au regard du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté,
- la déconnexion entre la prime d'activité et le Rsa. En effet, les barèmes sont dissociés 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, sont observées de fortes variations des dépenses autour d'une tendance stable puis d'une baisse continue du nombre de bénéficiaires. Depuis mars 2017 après une baisse notable, le nombre de bénéficiaires est quasi stable alors que les dépenses augmentent, ce qui représente une faible évolution des bénéficiaires du Rsa socle (+ 0,8 %) de mars 2017 à juin 2018 comparée à une augmentation plus marquée des masses financières versées (+ 3,9 %) sur la 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. En effet, 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 aux allocataires déjà bénéficiaires, elles rendent aussi éligibles de nouveaux allocataires proches du seuil de non versement. Elles ont un impact plus important sur les dépenses.

3ème facteur : La mesure de stabilisation des droits

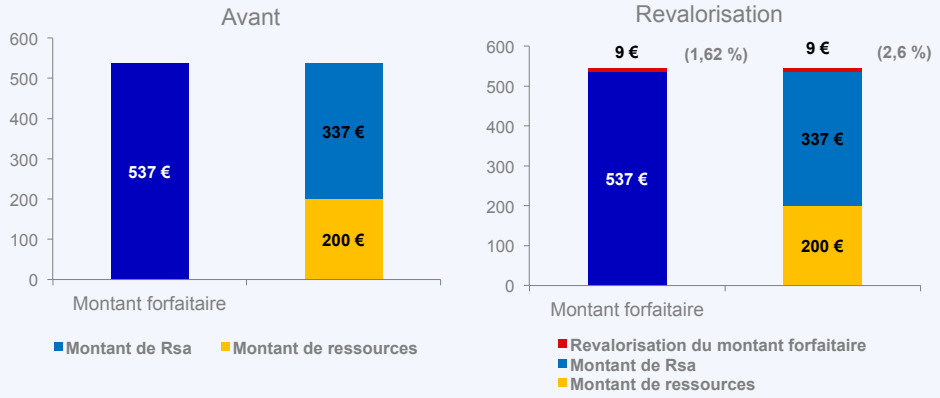
À partir de janvier 2017, la mesure des effets figés est entrée en vigueur. Celle-ci a joué, selon les analyses

(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 la 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, le montant de Rsa versé s'établit alors à 545,48 euros - 200 euros = 345, 48 euros.

Rapportée au montant initial du 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).



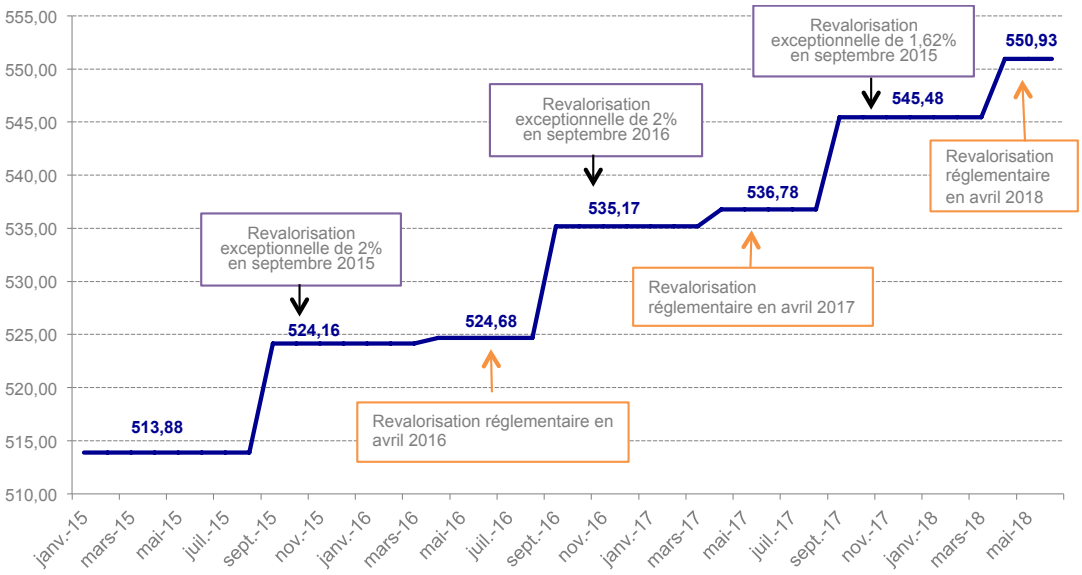
approfondies conduites par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) pour 0,3 % sur la dépense présentée aux Conseils départementaux. Cependant, cette nouvelle règle a créé un impact progressif sur les dépenses, En effet, elle n'a été mise en œuvre que pour les nouveaux entrants dans ce dispositif puis progressivement pour ceux renouvelant leur droit trimestriel.
Les masses financières sont de fait marquées par cette mesure qui fige pendant 3 mois le montant du Rsa socle versé, quelle que soit l'évolution des ressources relatives à la période trimestrielle. De même, cette mesure a en partie influé sur les indus et les rappels, identifiés a posteriori.

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 différenciation des formulaires de demandes du Rsa de ceux de la prime d'activité a entraîné de moindres entrées dans le dispositif Rsa, des bénéficiaires de la prime d'activité rapportés à ceux bénéficiant déjà de droits au Rsa activité (cf. figure 5).

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



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

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

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

D'autres facteurs ont influencé l'ouverture des droits au Rsa à partir de 2018. En effet, de nouvelles mesures ont eu des effets sur le lien entre 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 sortir 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 du Rsa pour certains allocataires.

Cependant l'impact de ces mesures est progressif, en raison de l'existence d'une mesure de stabilisation des droits.

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

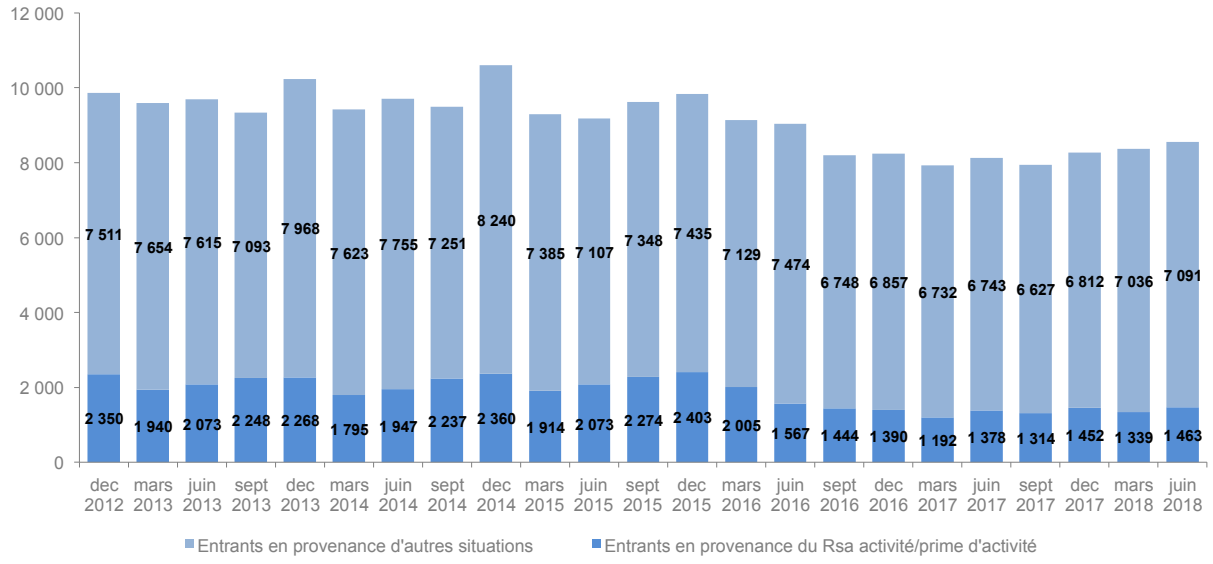
L'entrée dans le dispositif du Rsa concerne principalement des foyers ne percevant pas la prime d'activité au trimestre précédent. En effet, ces ménages connaissent un changement de situation : nouvelle demande, droit au Rsa ou à la prime d'activité suspendu, perception d'une autre prestation, droit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

À Paris, le nombre de bénéficiaires du Rsa socle a augmenté de 800 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 cette période (cf. figure 5). En juin 2018, plus de 8 600 foyers parisiens 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, mise en place depuis décembre 2017. Les mêmes constats sont observés au niveau national.

À l'inverse, le nombre de sortants de la prestation connait une baisse par rapport au trimestre précédent, passant de plus de 8 800 en mars à près de 7 800 en juin 2018 (cf. figure 6.).

Sur cette période, plusieurs facteurs contradictoires 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 faibles que celles observées fin 2017, conduit à une baisse du nombre de sortants au cours de ce trimestre. À l'inverse, la diminution des cotisations sociales, entrée en vigueur au 1er janvier 2018, entraîne une hausse des revenus d'activité des bénéficiaires et de fait, la sortie du dispositif pour un certain nombre (4).

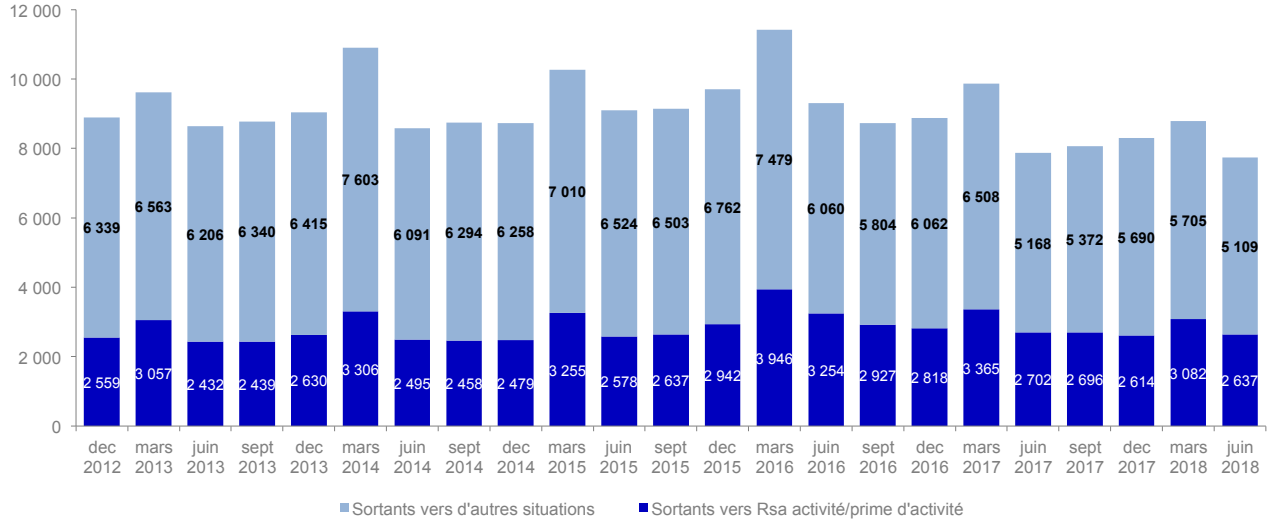
Figure 5. Nombre d'entrants dans le dispositif du Rsa socle selon leur droit au Rsa activité seul/prime d'activité en fin de trimestre, à Paris (en milliers)



Source : Caisse d'allocations familiales de Paris, 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 7 100 à Paris.

(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.

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



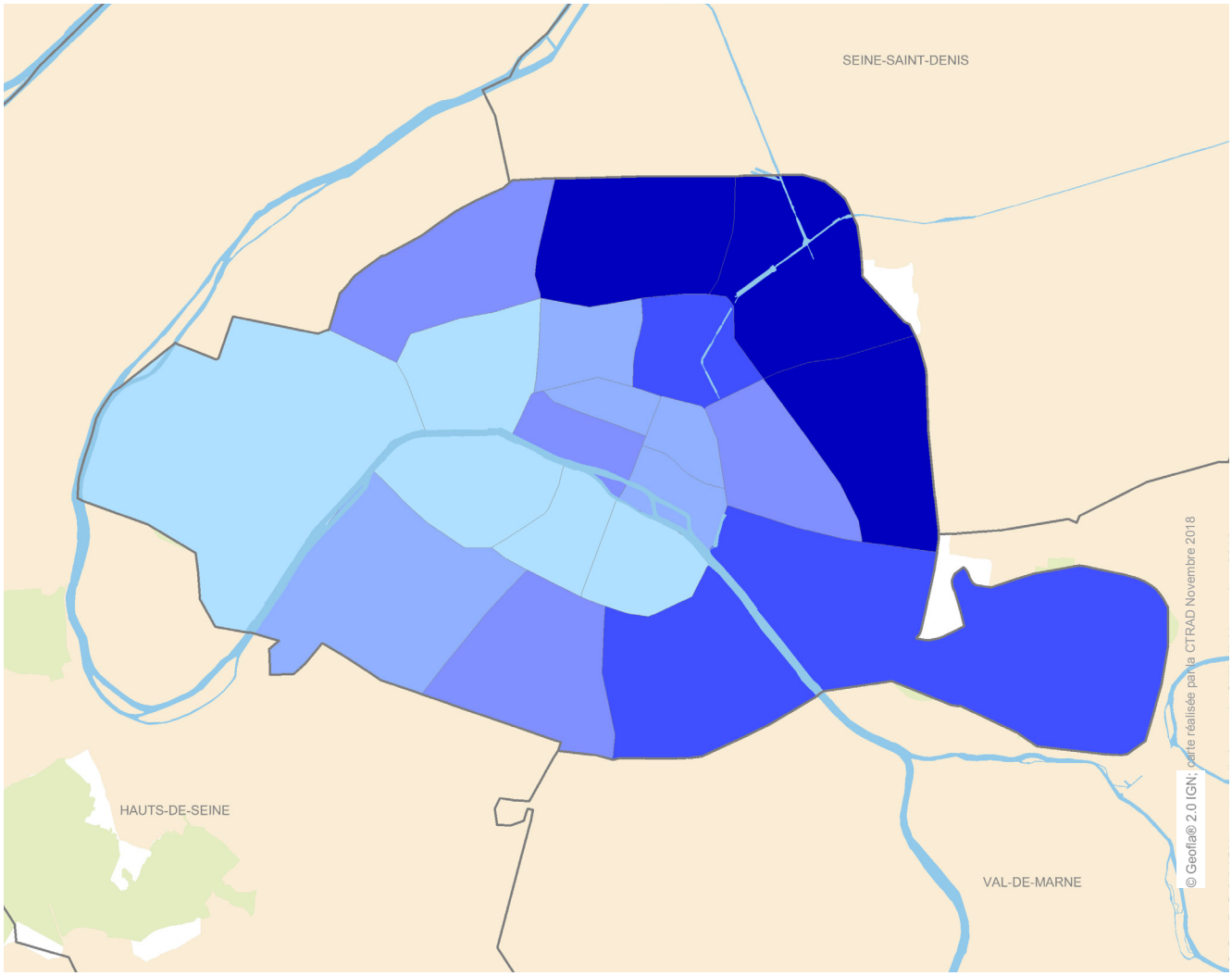
Source : Caisse d'allocations familiales de Paris, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, mars et juin 2018.
Lecture : En juin 2018, le nombre de sortants du Rsa socle vers une autre situation s'établit à 5 100 à Paris.

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

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 à Paris, c'est-à-dire les allocataires, conjoints et enfants à charge de moins de 25 ans, s'élève à 93 800 (4,3 % de la population parisienne), soit une baisse de – 4,2 % par rapport à décembre 2012.

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

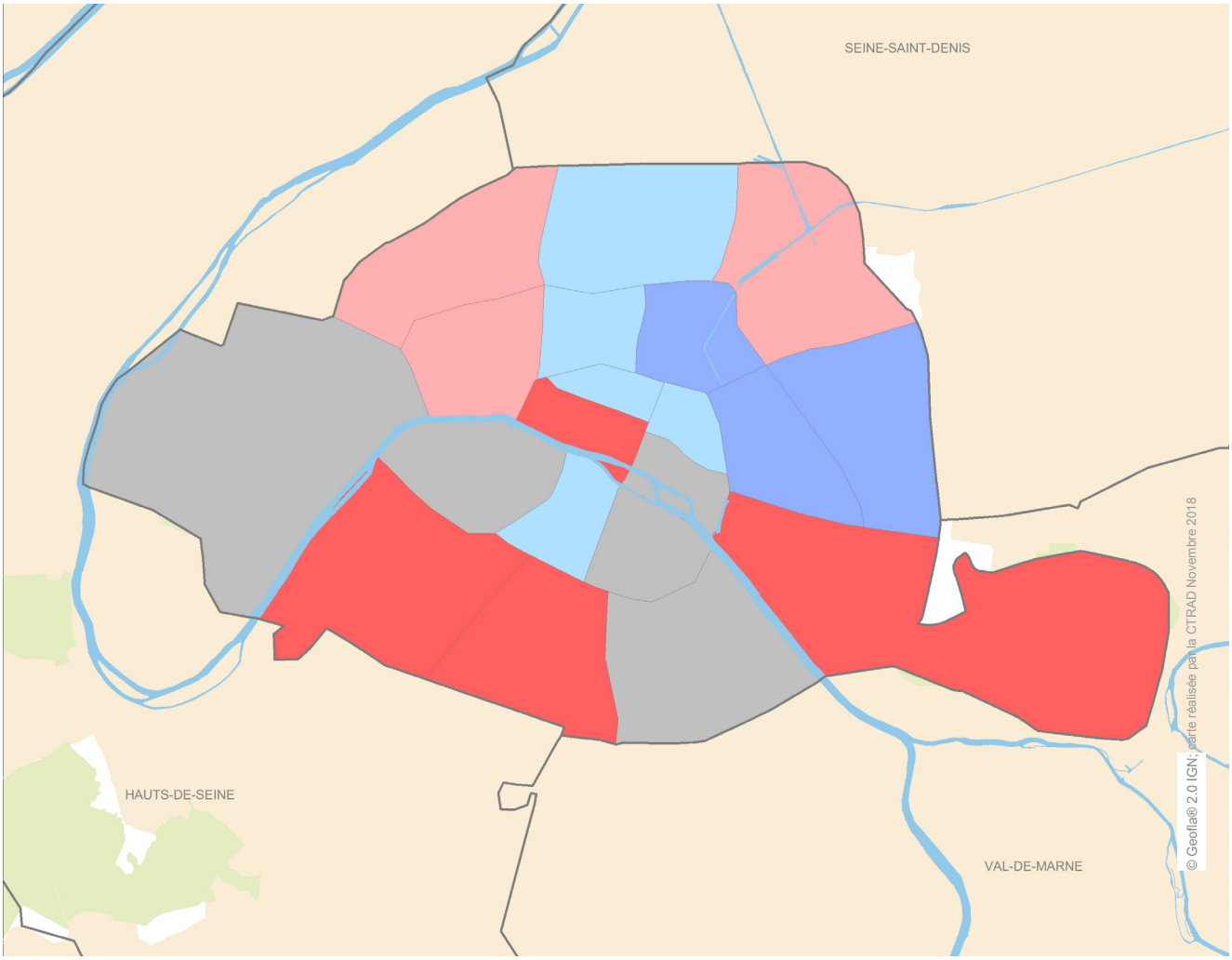


Part de la population parisienne couverte par le Rsa socle

De 5,3 % à 7,4 %	(3)
De 4,3 % à moins de 5,3 %	(3)
De 3,3 % à moins de 4,3 %	(4)
De 2,3 % à moins de 3,3 %	(5)
De 1,5 % à moins de 2,3 %	(5)

Sources : Caisse d'allocations familiales de Paris, juin 2018 ; Population Insee, Bce 2016.

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



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

La pauvreté ne s'accentue pas dans les arrondissements où le taux de bénéficiaires était déjà élevé.

Près du tiers des arrondissements (6) ont une part de leur population couverte par le Rsa socle supérieure à la moyenne parisienne de 4,3 %, 3 arrondissements ont un taux supérieur à 5,5 %. Ils sont tous situés au nord-est, il s'agit du 20ème, du 18ème et du 19ème arrondissements avec respectivement 5,8 %, 6,4 % et 7,4 % (cf. carte 1).

À Paris, entre 2012 et 2018, l'évolution de la part des personnes couvertes par le Rsa socle baisse de - 0,1 point passant de 4,4 % à 4,3 % (cf. carte 2).

Sur la période, la moitié des arrondissements a une évolution négative (c'est-à-dire que la part de leur population couverte par le Rsa socle a diminué) et l'autre moitié augmente. Ces évolutions demeurent néanmoins peu marquées s'étageant de – 1,2 point à + 0,6 point. 5 arrondissements ont une évolution inférieure à – 0,5 point dont le 20ème (- 0,7 pt) et le 11ème (- 1,2 pt). Dans le 18ème, la part de la population couverte par le Rsa socle a baissé de – 0,5 pt. Cependant, même si ces parts ont diminué entre fin 2012 et juin 2018, elles restent parmi les plus élevées de Paris en 2018.

À l'inverse, la part de cette population couverte a très légèrement augmenté sur la période dans le 19ème, le positionnant toujours comme le plus « impacté » par ce minimum social.

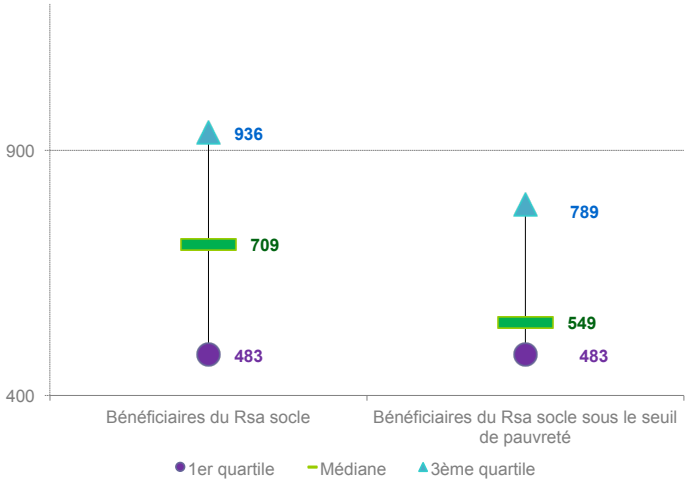
Des conditions de vie fragiles et des publics plus exposés à la pauvreté

Avec un niveau de vie médian de 709 euros mensuels en juin 2018, les bénéficiaires du Rsa socle parisiens sont particulièrement exposés à la pauvreté monétaire (5). Sur les 61 800 bénéficiaires du Rsa socle en juin 2018, 49 400 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 près de 79,9 % d'entre eux.

Pour ces 49 400 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 789 euros par mois, et la moitié a un niveau de vie inférieur à 549 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 48 % : 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 la 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 de ressources, en référence au 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, ce 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 le calcul des droits, comme principalement

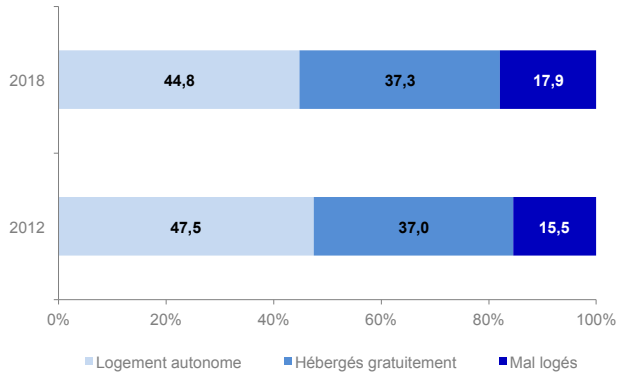
Figure 7. Distribution des niveaux de vie de l'ensemble des bénéficiaires du Rsa socle et de ceux vivant sous le seuil de pauvreté (en euros)



Source : Caisse d'allocations familiales de Paris, juin 2018.
Lecture : Fin juin 2018, le quart des bénéficiaires du Rsa socle perçoit moins de 483 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 Paris, décembre 2012 et juin 2018.
Lecture : La part d'allocataires bénéficiaires du minimum social résidant en logement autonome en 2018 est de 44,8 %.

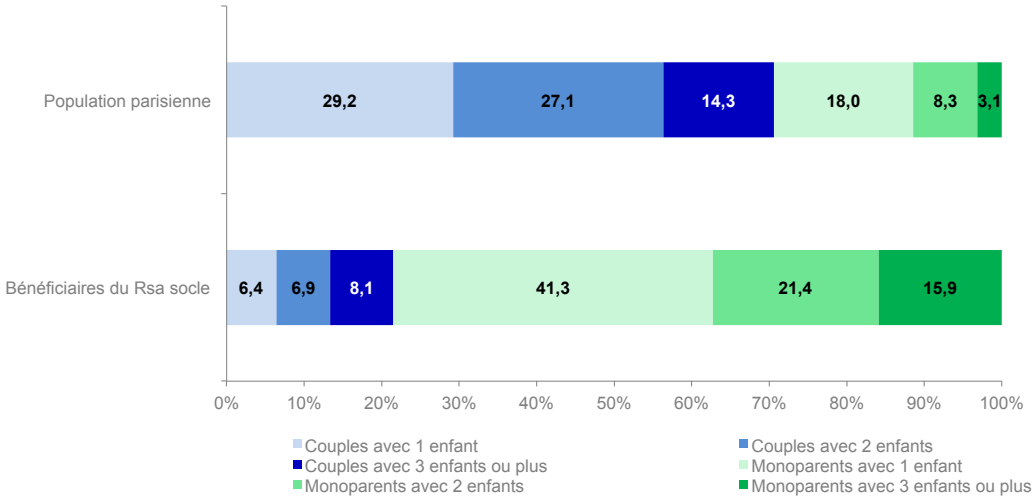
les aides au logement ou certaines prestations familiales, qui permet à certains bénéficiaires de disposer de ressources supérieures au seuil de pauvreté. Ainsi, malgré un plafond d'allocation en deçà du seuil de pauvreté, 20 % des foyers parisiens, bénéficiaires du Rsa socle ne sont donc pas considérés comme pauvres.

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).

À Paris, 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 accédant à la propriété (pour qui le forfait logement est déduit avec le bénéfice d'une aide au logement) : ils représentent respectivement 37,3 % et 44,8 % (cf. figure 8). Il convient cependant de souligner la part relativement importante (17,9 %) 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, la plus élevée des départements franciliens, a augmenté de près de + 2,5 % depuis fin 2012.

À Paris, les conditions de logement restent difficiles pour les bénéficiaires du Rsa puisqu'en 2018, la part des hébergés gratuitement et des mal-logés atteint 55,2 %, ils étaient 52,5 % 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 Paris, juin 2018 ; Population Insee, Bce 2016.
Lecture : La part d'allocataires bénéficiaires du Rsa socle mono-parents avec 1 enfant en 2018 est de 41,3 %.

(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 (78,5 %) par rapport à l'ensemble des familles parisiennes avec enfant(s) (29,4 %) (cf. figure 9). Ces familles monoparentales sont d'autant plus surreprésentées que leur taille est élevée : les mono-parents avec 3 enfant(s) ou plus sont 5,1 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