

**Vue d'ensemble** ◀  
**Fiches thématiques**  
**Annexe**

Fin 2017, 4,22 millions de personnes sont allocataires d'un minimum social, un chiffre stable (+0,1 %) par rapport à fin 2016. En incluant les conjoints et les enfants à charge, environ 7 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit 11 % de la population. En 2017, les dépenses liées au versement des minima sociaux se stabilisent (+0,2 % en un an) et s'élevaient à 26,5 milliards d'euros, soit 1,2 % du produit intérieur brut (PIB). Les minima sociaux et les autres prestations sociales non contributives (aides au logement, prestations familiales et prime d'activité) représentent au total 42 % du revenu disponible des ménages pauvres en 2016. Joint à la fiscalité directe, ils diminuent de 8,2 points le taux de pauvreté : 14,0 % de la population métropolitaine est pauvre, contre 22,2 % si cette redistribution n'existait pas.

En 2016, 40 % des personnes vivant en France métropolitaine ont un niveau de vie mensuel inférieur à 1 530 euros. Nous qualifierons ces personnes et les ménages auxquels elles appartiennent de modestes (voir encadré 1, fiche 01). Un peu plus d'un tiers de ces personnes modestes sont pauvres monétairement, au sens statistique du terme, c'est-à-dire que leur niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian, soit 1 026 euros par mois. Les membres des ménages modestes sont, par rapport au reste de la population, plus jeunes et vivent davantage dans une famille monoparentale ou nombreuse (au moins trois enfants). Ils sont moins souvent en emploi ou à la retraite et davantage au chômage ou inactifs non retraités. Enfin, ils sont plus souvent en situation de handicap ou de perte d'autonomie. Ces spécificités sont accentuées pour les membres des ménages pauvres.

Cet ouvrage étudie les dispositifs permettant une redistribution monétaire en faveur des ménages modestes. Les diverses prestations sociales analysées sont pour la plupart non contributives – c'est-à-dire non soumises au versement préalable de

cotisations<sup>1</sup> – et reposent donc sur un principe de solidarité et non sur une logique d'assurance. Les prestations contributives (comme les pensions de retraite, les pensions d'invalidité, les allocations d'assurance chômage et les indemnités journalières) sont, elles, exclues du périmètre de cet ouvrage. Les aides provenant de l'action sociale locale ne sont pas non plus prises en compte, en partie faute de données disponibles à ce jour<sup>2</sup>.

### **Les prestations sociales non contributives représentent 42 % du revenu disponible des ménages pauvres**

En 2016, les prestations sociales non contributives (prestations familiales, aides au logement, minima sociaux et prime d'activité) représentent 20 % du revenu disponible des ménages modestes et 42 % de celui des ménages pauvres. Elles augmentent significativement le niveau de vie des personnes pauvres : de 345 euros par mois en moyenne (voir fiche 02).

Pour illustrer cela, nous pouvons retenir l'exemple d'une personne seule locataire dans le parc privé<sup>3</sup>. Si elle n'a pas de ressource, elle disposera en 2019 de

1. Font exception deux allocations du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage : l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation équivalente retraite de remplacement (AER-R).

2. Les actions sociales menées par les conseils départementaux et par les communes et établissements intercommunaux sont décrites dans le panorama annuel de la DREES sur *L'aide et l'action sociales en France*.

3. En zone 2 et dont le loyer est égal au loyer plafond des aides au logement.



767 euros mensuels, percevant 498 euros de revenu de solidarité active (RSA)<sup>4</sup> et 269 euros d'aides au logement. Si elle a un revenu d'activité au niveau du smic, son revenu disponible atteindra 1 445 euros mensuels, dont 241 euros au titre de la prime d'activité (voir fiche 04).

Les parts des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement dans le revenu des ménages modestes sont quasiment identiques (6 % chacune). Cependant, parmi les ménages pauvres, la part des prestations familiales est un peu plus faible (11 %) que celles des minima sociaux et des aides au logement (14 % chacune).

## Les prestations sociales non contributives et les impôts directs réduisent de 8,2 points le taux de pauvreté

En 2016, les prestations sociales non contributives et les impôts directs réduisent de 8,2 points le taux de pauvreté (voir fiche 03) : 14,0 % de la population métropolitaine est pauvre, contre 22,2 % si cette redistribution n'existait pas. L'intensité de la pauvreté<sup>5</sup> est aussi fortement réduite : elle baisse de 19,9 points, passant de 39,6 % à 19,7 %. Les taux de pauvreté des familles monoparentales, des familles nombreuses, des jeunes de moins de 20 ans et des personnes en situation de handicap âgées de 15 à

**Tableau 1** Effet de la redistribution sur le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian, en 2016, selon diverses caractéristiques

	Taux de pauvreté après redistribution (en %)	Effet de la redistribution en niveau (en points)	Effet de la redistribution en termes relatifs (en %)	Intensité de la pauvreté après redistribution (en %)	Effet de la redistribution en niveau (en points)	Effet de la redistribution en termes relatifs (en %)
Famille monoparentale avec 1 enfant	24,1	-14,8	-38	19,8	-27,5	-58
Famille monoparentale avec 2 enfants ou plus	39,9	-20,5	-34	19,0	-43,1	-69
Couple avec 3 enfants	18,2	-17,4	-49	19,3	-14,8	-43
Couple avec 4 enfants ou plus	38,0	-23,9	-39	18,7	-33,2	-64
Moins de 20 ans	20,1	-13,1	-39	19,0	-25,8	-58
Chômeurs	38,3	-14,0	-27	24,4	-29,7	-55
Inactifs (hors retraités) de 18 ans ou plus	31,1	-15,6	-33	24,4	-32,3	-57
Personnes en situation de handicap de 15 à 59 ans	25,8	-22,5	-47	26,2	-36,9	-58
<b>Ensemble</b>	<b>14,0</b>	<b>-8,2</b>	<b>-37</b>	<b>19,7</b>	<b>-19,9</b>	<b>-50</b>

**Note** > Voir encadré 1, fiche 03 pour la définition de la redistribution. Les enfants sont définis comme les enfants célibataires dans le ménage, sans limite d'âge. Une personne est dite en situation de handicap si elle déclare « être fortement limitée, depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement ».

**Lecture** > Le taux de pauvreté des personnes en couple avec trois enfants s'élève à 18,2 % en 2016 en France métropolitaine. L'ensemble de la redistribution permet à ce taux de diminuer de 17,4 points, soit 49 %, par rapport au taux initial avant redistribution.

**Champ** > France métropolitaine, personnes appartenant à un ménage vivant dans un logement ordinaire, dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Sources** > Insee-DGFIP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016.

4. Y compris 13 euros de prime de Noël, en moyenne dans l'année.

5. Écart entre le seuil de pauvreté et le niveau de vie médian de la population pauvre, rapporté au seuil de pauvreté.

59 ans sont ceux qui diminuent le plus sous l'effet de la redistribution (*tableau 1*).

Les prestations familiales, les aides au logement et les minima sociaux réduisent d'environ 2 points chacun le taux de pauvreté. Ce sont les minima sociaux qui diminuent le plus l'intensité de la pauvreté (-7,7 points).

### Après avoir baissé en 2016, le nombre d'allocataires de minima sociaux se stabilise en 2017

Au 31 décembre 2017, 4,22 millions de personnes sont allocataires de l'un des dix minima sociaux

existant en France<sup>6</sup> (voir fiche 06). En incluant les conjoints et les enfants à charge, environ 7 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit une personne sur dix en Métropole et une sur trois dans les DROM (hors Mayotte). En 2017, les dépenses liées au versement des minima sociaux se stabilisent (+0,2 % en un an, en euros constants 2017) et s'élèvent à 26,5 milliards d'euros<sup>7</sup> (voir fiche 07), soit 1,2 % du produit intérieur brut (PIB).

Le nombre d'allocataires de minima sociaux se stabilise en 2017 (+0,1 %) [*tableau 2*], après avoir, pour la première fois depuis 2008, diminué en 2016 (-1,3 %) <sup>8</sup>. Cette baisse faisait suite à la moindre croissance des

**Tableau 2** Nombre d'allocataires et dépenses d'allocations par minimum social

	Effectifs		Poids des effectifs parmi l'ensemble (en %)	Évolution (en %)		Dépenses (en millions d'euros)	Poids des dépenses parmi l'ensemble (en %)
	2017	2018	2017	2016-2017	2017-2018	2017	2017
RSA <sup>1</sup>	1 883 800	1 903 800	44,6	-0,5	+1,1	11 172	42,1
AAH <sup>2</sup>	1 163 100	1 194 500	27,6	+3,0	+2,7	9 409	35,5
Minimum vieillesse (ASV et Aspa) <sup>3</sup>	552 600	nd	13,1	0,0	nd	2 549	9,6
ASS <sup>1</sup>	427 100	381 700 (p)	10,1	-6,0	-10,6 (p)	2 621	9,9
ADA	86 800	100 200	2,1	+14,0	+15,4	350	1,3
ASI	81 600	nd	1,9	+1,6	nd	232	0,9
AV	9 000	nd	0,2	+13,4	nd	57	0,2
RSO	8 800	8 800	0,2	-0,8	+0,9	53	0,2
ATA	7 500	1 600 (p)	0,2	-39,0	-78,7 (p)	54	0,2
AER-R <sup>1</sup>	1 800	900 (p)	0,0	-51,6	-50,0 (p)	37	0,1
<b>Ensemble<sup>4</sup></b>	<b>4 222 000</b>	<b>nd</b>	<b>100</b>	<b>+0,1</b>	<b>nd</b>	<b>26 535</b>	<b>100</b>

nd : non disponible.

(p) : provisoire.

1. Pour les dépenses : y compris la prime de Noël.

2. Pour les dépenses : y compris les deux compléments de revenu (la majoration pour la vie autonome et le complément de ressources).

3. Pour les dépenses : les allocations de premier étage de l'ASV ne sont pas incluses.

4. Pour les effectifs : nombre total d'allocations, non corrigé des doubles comptes (voir fiche 06).

**Note >** Les dépenses sont calculées après prise en compte des indus et rappels. Les effectifs sont au 31 décembre.

**Lecture >** Fin 2017, 1 163 100 personnes perçoivent l'AAH en France, soit 27,6 % de l'ensemble des allocataires de minima sociaux. Les dépenses d'allocations de l'AAH sur l'année 2017 s'élèvent à 9 409 millions d'euros, soit 35,5 % de l'ensemble des dépenses d'allocations des minima sociaux de l'année 2017.

**Sources >** CNAM ; CNAF ; MSA ; DREES ; Pôle emploi ; FSV ; CNAV ; Caisse des dépôts et consignations ; Ofii.

6. Le nombre d'allocataires de minima sociaux n'est pas corrigé des doubles comptes (voir fiche 06).

7. Y compris la prime de Noël pour le RSA, l'ASS et l'AER-R ainsi que les montants versés au titre des deux compléments d'AAH, mais sans les dépenses des allocations dites « de premier étage » du minimum vieillesse. Les dépenses sont calculées après prise en compte des indus et rappels.

8. Pour calculer l'évolution entre fin 2015 et fin 2016, les effectifs de l'ADA en décembre 2015, inconnus, ont été supposés égaux à ceux de janvier 2016. Hors ADA, la baisse des effectifs est de 1,8 % en 2016.



effectifs constatée depuis 2014 (+2,7 % en 2014 et +1,9 % en 2015), après les fortes hausses de 2012 (+4,4 %) et 2013 (+4,8 %).

Les évolutions, ces dernières années, des effectifs d'allocataires de minima sociaux sont essentiellement portées par celles des effectifs du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Les autres minima connaissent une stabilisation de leurs effectifs (cas du minimum vieillesse) ou ont des effectifs très réduits. Sensibles à l'amélioration de la situation du marché du travail, les effectifs du RSA ont, pour la première fois depuis 2008, diminué en 2016 (-4,3 %). Cette baisse tient pour partie aussi aux modalités techniques de mise en place de la prime d'activité, différentes de celles du RSA activité, au 1<sup>er</sup> janvier 2016

(voir fiche 22). Le nombre d'allocataires diminue encore en 2017, mais très légèrement (-0,5 %). En 2018, le nombre d'allocataires du RSA repart légèrement à la hausse (+1,1 %) pour atteindre 1,90 million de foyers fin décembre.

Sensibles eux aussi à la situation du marché du travail, les effectifs de l'ASS ont également, pour la première fois depuis 2008, diminué en 2016 (-3,9 %). Contrairement au cas du RSA, la baisse s'accroît en 2017 (-6,0 %) et en 2018 (-10,6 %), avec 381 700<sup>9</sup> allocataires fin décembre 2018 (voir fiche 26).

La croissance des bénéficiaires de l'AAH est plus stable car moins dépendante du marché de l'emploi. Depuis 2014, le rythme de croissance des effectifs de l'AAH augmente, passant de +1,8 % en 2014 à +3,0 % en 2017 (voir fiche 30). La croissance de ces dernières

### Encadré 1 La montée en charge de la prime d'activité, de la Garantie jeunes et du chèque énergie

La prime d'activité a remplacé, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le RSA activité et la prime pour l'emploi (PPE). C'est un complément de revenus d'activité s'adressant aux travailleurs aux revenus modestes (voir fiche 23). Fin 2017, 2,85 millions de foyers en bénéficient, soit une augmentation de 6,5 % en un an. Avec les conjoints et les enfants à charge, 5,78 millions de personnes sont couvertes par la prime d'activité, soit 8,6 % de la population française. Les effectifs augmentent fortement en 2018 (+10,9 %, soit 3,16 millions d'allocataires en décembre 2018), notamment depuis l'annonce de la revalorisation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 de la bonification individuelle de la prime d'activité. La hausse des effectifs sera très importante en 2019, cette revalorisation augmentant notablement le plafond de ressources de la prestation. Le nombre d'allocataires est déjà de 4,12 millions en mars 2019<sup>1</sup>.

La Garantie jeunes, elle, s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans révolus, ni en emploi, ni en études, ni en formation (qualifiés de « NEET », selon l'acronyme anglais) et en situation de précarité. Elle est octroyée pour une durée d'un an et mêle un accompagnement vers l'emploi et la formation, assuré par les missions locales, et le versement d'une allocation. Après une phase d'expérimentation débutée en octobre 2013, elle a été généralisée à l'ensemble du territoire début 2017 (voir fiche 25). Fin 2017, 74 600 jeunes bénéficient de la Garantie jeunes. Ils sont 83 800 fin 2018, soit une hausse de 12,3 % en un an. Depuis 2013, au total, près de 270 000 jeunes ont bénéficié de la Garantie jeunes.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le chèque énergie a remplacé les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité. Expérimenté depuis mai 2016 dans quatre départements, puis généralisé à l'ensemble de la France, ce dispositif est un moyen d'aider les ménages modestes à payer leurs dépenses d'énergie (voir fiche 38). En 2018, 3,6 millions de ménages ont reçu un chèque énergie, d'un montant moyen de 150 euros. En 2019, le montant du plafond d'éligibilité a augmenté, ainsi que celui du chèque. En conséquence, le nombre de destinataires du chèque énergie atteint 5,8 millions de foyers (+2,2 millions de foyers en un an).

1. Données semi-définitives (voir encadré 1, fiche 06).

9. Données provisoires.

années est uniquement imputable aux allocataires dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %. En 2018, le nombre d'allocataires augmente quasiment au même rythme (+2,7 %). Fin 2018, 1,19 million de personnes bénéficient de l'AAH.

La prime d'activité, qui n'est pas un minimum social mais un complément de revenus d'activité s'adressant aux travailleurs aux revenus modestes, continue elle aussi sa montée en charge (*encadré 1*).

### Conditions de vie, logement, santé : les bénéficiaires d'un revenu minimum garanti cumulent les difficultés

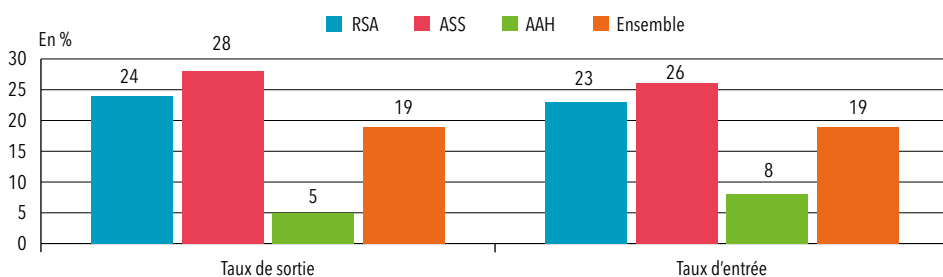
57 % des bénéficiaires d'un revenu minimum garanti – RSA<sup>10</sup>, ASS, AAH ou allocations du minimum vieillesse – sont pauvres en conditions de vie (voir fiche 11), contre 12 % de l'ensemble des personnes de 16 ans ou plus vivant dans un ménage ordinaire en France métropolitaine et 33 % de celles dont les ressources se situent en deçà du premier quintile de niveau de vie<sup>11</sup>. Les bénéficiaires de revenus minima garantis connaissent notamment d'importantes restrictions de consommation. Ainsi, ils sont 36 % à déclarer ne pas

avoir les moyens financiers de manger de la viande, du poisson ou l'équivalent végétarien tous les deux jours, contre 18 % parmi l'ensemble des personnes du premier quintile de niveau de vie et 7 % parmi l'ensemble de la population.

Les bénéficiaires de revenus minima garantis sont également plus nombreux à ne pas disposer de leur propre logement ordinaire. C'est le cas de 23 % d'entre eux. Notamment, 18 % occupent un logement prêté ou sont hébergés par un proche, contre 3 % parmi l'ensemble de la population. Un bénéficiaire sur cinq vit dans un logement surpeuplé, soit trois fois plus souvent que l'ensemble de la population (voir fiche 12).

Enfin, les bénéficiaires d'un revenu minimum garanti déclarent plus souvent être en mauvaise santé que l'ensemble de la population. Alors que 77 % des 18-59 ans déclarent un état de santé « bon » ou « très bon », ce n'est le cas que de 58 % des bénéficiaires du RSA du même âge. Il en est de même parmi les allocataires du minimum vieillesse, qui sont 47 % à se déclarer en « mauvaise » ou « très mauvaise » santé, contre 15 % de la population âgée de 60 ans ou plus (voir fiche 16).

### Graphique 1 Taux d'entrée et taux de sortie dans les minima sociaux



**Note >** Les bénéficiaires sont les allocataires et, dans le cas du RSA uniquement, leur conjoint.

**Lecture >** 24 % des bénéficiaires du RSA fin 2016 ne sont plus bénéficiaires d'un minimum social d'insertion (RSA, AAH, ASS) fin 2017. 26 % des allocataires de l'ASS fin 2017 n'étaient pas bénéficiaires d'un minimum social d'insertion fin 2016.

**Champ >** France. Taux d'entrée : bénéficiaires âgés de 16 à 64 ans au 31 décembre 2017. Taux de sortie : bénéficiaires âgés de 16 à 58 ans (pour limiter autant que possible les sorties pour cause de retraite) au 31 décembre 2016.

**Source >** DREES, ENIACRAMS.

<sup>10</sup>. Y compris RSA activité.

<sup>11</sup>. Les résultats présentés dans cette section portent sur l'année 2012, date de la dernière vague disponible de l'enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux (BMS) réalisée par la DREES.



## Des mouvements d'entrées et de sorties importants dans les minima sociaux

L'évolution des effectifs des trois minima sociaux d'insertion (AAH, ASS et RSA) masque des mouvements d'entrées et de sorties très conséquents et très différents selon les minima. 19 % des bénéficiaires<sup>12</sup> d'un minimum social d'insertion fin 2017 ne l'étaient pas fin 2016 (*graphique 1*). Cette part, dite « taux d'entrée dans les minima sociaux d'insertion », est plus importante pour les bénéficiaires de l'ASS (26 %) et du RSA (23 %) que pour ceux de l'AAH (8 %) [voir fiche 21].

La part des bénéficiaires de minima sociaux d'insertion en fin d'année 2016 qui ne le sont plus l'année suivante, dite « taux de sortie », est également plus faible pour les allocataires de l'AAH (voir fiche 20). Seuls 5 % des allocataires de l'AAH fin 2016 ne bénéficient plus des minima sociaux d'insertion fin 2017. Ce faible taux de sortie reflète les difficultés d'insertion spécifiques des adultes handicapés en situation de précarité. En conséquence, leur permanence dans les minima sociaux est très forte : plus de la moitié (54 %) des allocataires de l'AAH fin 2017 ont perçu un minimum social chaque fin d'année depuis dix ans (2007-2016).

Les allocataires de l'ASS ont le taux de sortie le plus élevé : 28 % des allocataires fin 2016 ne sont plus bénéficiaires d'un minimum social d'insertion un an plus tard. Si les bénéficiaires du RSA ont un taux de sortie au bout d'un an assez proche (24 %), la pérennité de leurs sorties est plus faible. Parmi les allocataires de l'ASS fin 2012, absents des minima sociaux fin 2013, 65 % n'ont perçu aucun minimum social au cours des cinq fins d'année suivant leur sortie (de fin 2013 à fin 2017), contre 53 % pour les bénéficiaires du RSA. La plus grande pérennité de la sortie des minima sociaux des allocataires de l'ASS est facilitée par leur

plus grande proximité avec l'emploi. Ainsi, 55 % des allocataires de l'ASS fin 2014 sortis des minima sociaux fin 2015 occupent un emploi salarié à cette même date, contre 43 % pour les bénéficiaires du RSA.

## 83 % des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs sont orientés vers un parcours d'insertion

Selon la loi, tout bénéficiaire du RSA soumis aux « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA » doit être orienté vers un organisme chargé de l'accompagner en vue d'une meilleure insertion sociale ou professionnelle. Fin 2017, 99 % des bénéficiaires du RSA sont soumis aux droits et devoirs, soit environ 2,1 millions de personnes. Parmi elles, 83 % sont orientées (voir fiche 17). Cette part tombe à 50 % parmi les bénéficiaires dont le foyer a moins de six mois d'ancienneté dans le RSA.

En fonction de leurs caractéristiques, les bénéficiaires sont orientés vers Pôle emploi, un organisme autre que Pôle emploi appartenant au Service public de l'emploi (SPE) ou bien encore un organisme en dehors du SPE. Fin 2017, Pôle emploi est l'organisme référent unique de 44 % des personnes orientées, les services internes des conseils départementaux ou territoriaux de 30 % d'entre elles.

Si l'insertion a pour but final le retour à l'emploi, une partie non négligeable (12 % fin 2015) des bénéficiaires du RSA ont déjà un emploi salarié (voir fiche 19). Pour certains bénéficiaires, cet emploi est un tremplin vers la sortie du RSA mais, pour d'autres, ce n'est pas le cas car cet emploi est trop instable ou trop faiblement rémunérateur : deux bénéficiaires salariés sur trois travaillent à temps partiel et deux sur cinq ont un CDD, un contrat aidé ou un emploi en intérim (sans être employés par un particulier). ■

12. Les bénéficiaires désignent les allocataires et, dans le cas du RSA uniquement, leur conjoint.