

Fin 2019, 4,30 millions de personnes sont allocataires d'un minimum social, un chiffre en légère augmentation (+1,2 %) par rapport à fin 2018. En incluant les conjoints et les enfants à charge, environ 6,9 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit 10 % de la population. En 2020, la crise sanitaire s'est répercutée sur les effectifs des prestations sociales. Le nombre d'allocataires de minima sociaux augmente notamment de 4,3 % pour atteindre 4,48 millions fin 2020. En 2019, les dépenses liées au versement des minima sociaux s'élevaient à 28,3 milliards d'euros (+2,9 % en un an), soit 1,2 % du produit intérieur brut (PIB). Les minima sociaux et les autres prestations sociales non contributives (aides au logement, prestations familiales, Garantie jeunes et prime d'activité) représentent 40 % du revenu disponible des ménages pauvres en 2018. Joins à la fiscalité directe, ils réduisent de 7,5 points le taux de pauvreté : 14,8 % de la population métropolitaine est pauvre, contre 22,3 % sans redistribution.

En 2018, 40 % des personnes vivant en France métropolitaine ont un niveau de vie mensuel inférieur à 1 582 euros<sup>1</sup>. Ces personnes et les ménages auxquels elles appartiennent sont qualifiés de modestes dans cet ouvrage. Un peu plus d'un tiers des 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 1 063 euros par mois. Les personnes modestes sont, par rapport au reste de la population, plus jeunes et vivent davantage dans une famille monoparentale ou nombreuse (au moins trois enfants). Elles sont moins souvent en emploi ou à la retraite et davantage au chômage ou inactives non retraitées (voir fiche 01). Enfin, elles sont plus souvent en situation de handicap. Ces spécificités sont accentuées pour les personnes pauvres.

Cet ouvrage étudie les dispositifs permettant une redistribution monétaire en faveur des ménages modestes. Pour la plupart, les diverses prestations sociales analysées sont non

contributives – c'est-à-dire qu'elles ne sont pas soumises au versement préalable de cotisations<sup>2</sup> – et reposent donc sur un principe de solidarité et non sur une logique d'assurance. Les prestations contributives (comme les pensions de retraite<sup>3</sup>, les pensions d'invalidité, les allocations d'assurance chômage et les indemnités journalières) ne sont pas, quant à elles, retenues dans le périmètre de cet ouvrage. Les aides provenant de l'action sociale locale ne sont pas non plus prises en compte<sup>4</sup>.

## Les prestations sociales non contributives représentent 40 % du revenu disponible des ménages pauvres

En 2018, les prestations sociales non contributives (prestations familiales, aides au logement, minima sociaux, Garantie jeunes et prime d'activité) représentent 19 % du revenu disponible des ménages modestes et 40 % de celui des ménages pauvres. Elles augmentent le niveau de vie des personnes pauvres de 342 euros par mois en moyenne (voir fiche 02).

1. L'ensemble des données sur le niveau de vie, le taux de pauvreté et la redistribution sont calculées sur le champ des 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.

2. 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).

3. Une analyse détaillée de la retraite en France est présentée dans *Les retraités et les retraites*, édition 2021, Panoramas de la DREES-social.

4. Les actions sociales menées par les conseils départementaux et par les communes et établissements intercommunaux sont décrites dans *L'aide et l'action sociales en France*, édition 2020, Panoramas de la DREES-social.



Par exemple, une personne seule locataire dans le parc privé<sup>5</sup> et n'ayant pas de ressources disposera en 2021 de 781 euros mensuels de prestations sociales, soit 510 euros de revenu de solidarité active (RSA)<sup>6</sup> et 271 euros d'aides au logement. Si cette personne a un revenu d'activité équivalant au smic, son revenu disponible atteindra 1 464 euros mensuels, dont 233 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 (autour de 6 % chacune). Cependant, parmi les ménages pauvres, les parts des prestations familiales et des aides au logement sont un peu plus faibles (respectivement 11 % et 12 %) que celle des minima sociaux (14 %). La part des aides au logement dans le revenu des ménages pauvres diminue en 2018 (-2 points par rapport à 2017). Cette diminution est liée notamment à la baisse des aides au logement concomitante à la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) [voir fiche 33].

### La redistribution réduit de 7,5 points le taux de pauvreté

En 2018, les prestations sociales non contributives et les impôts directs réduisent de 7,5 points le taux de pauvreté (voir fiche 03) : 14,8 % de la population métropolitaine est pauvre, contre 22,3 % si cette redistribution n'existait pas. L'intensité de la pauvreté<sup>7</sup> est aussi fortement réduite : elle baisse de 20,2 points, passant de 39,8 % à 19,6 %. Les taux de pauvreté des familles monoparentales, des familles nombreuses, des jeunes de moins de 20 ans et des personnes handicapées de 15 ans ou plus (y compris les personnes âgées) 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 (-7,0 points).

### La croissance du nombre d'allocations de minima sociaux versées en 2019 est légèrement plus forte qu'en 2018

Au 31 décembre 2019, 4,30 millions de personnes sont allocataires de l'un des minima sociaux existant en France<sup>8</sup> (voir fiche 06). En incluant les conjoints et les enfants à charge, environ 6,9 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit une personne sur dix en France métropolitaine et une sur trois dans les DROM (hors Mayotte). Sur l'ensemble de l'année 2019, les dépenses liées au versement des minima sociaux s'élevèrent à 28,3 milliards d'euros<sup>9</sup> (voir fiche 07), soit 1,2 % du produit intérieur brut (PIB).

Le nombre d'allocations de minima sociaux versées en 2019 augmente légèrement plus fortement qu'en 2018 (+1,2 % contre +0,6 %) [tableau 2], alors qu'il était stable en 2017 et qu'il avait diminué en 2016 (-1,3 %)<sup>10</sup>. Cette baisse, une première depuis 2008, avait confirmé l'infléchissement observé les années précédentes, le nombre d'allocations ayant moins augmenté en 2014 et 2015 (respectivement +2,7 % et +1,9 %) qu'en 2012 et 2013 (respectivement +4,4 % et +4,8 %). Les effectifs continuent d'augmenter en 2020 (+4,3 %), en partie sous l'effet de la crise sanitaire. Si les dépenses liées au versement des minima sociaux ont augmenté dans les mêmes proportions que les effectifs d'allocataires en 2018 (+0,7 % en euros constants de 2019), elles augmentent plus fortement que les effectifs en 2019 (+2,9 %).

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

6. Y compris 13 euros de prime de Noël, en moyenne dans l'année (sur la base du barème de la prime de Noël versée fin 2020) [voir annexe 3].

7. Indicateur qui permet d'apprécier l'écart entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Voir annexe 4 pour prendre connaissance de l'indicateur dans le détail.

8. Cet effectif d'allocataires de minima sociaux n'est pas corrigé des doubles comptes (voir fiche 06).

9. 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.

10. 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.

Cet écart s'explique notamment par les plans de revalorisation du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui ont eu lieu entre début 2018 et début 2020. L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) vient à son tour de bénéficier d'un plan de revalorisation (voir fiche 08) qui permet de garantir, au 1<sup>er</sup> avril 2021, un revenu minimum mensuel de 800 euros à une personne seule.

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), de l'AAH et, depuis 2018, du minimum vieillesse. Pour les autres minima, les effectifs se stabilisent (c'est également le cas du minimum vieillesse avant l'année 2018) ou sont faibles, si bien qu'ils pèsent peu sur la dynamique de l'ensemble.

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 aussi pour partie 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 21). Le nombre d'allocataires diminue encore en 2017, mais très faiblement (-0,5 %), puis il augmente légèrement les deux années suivantes (+1,1 % en 2018 et +0,6 % en 2019). L'augmentation de 2018 pourrait, en partie, s'expliquer par la mise en place d'une nouvelle forme de demande du RSA, dématérialisée, appelée « téléprocédure ». La croissance des effectifs est bien plus forte en 2020 (+7,4 %), sous l'effet de la crise sanitaire (encadré 1). Fin 2020, 2,06 millions de foyers bénéficient du RSA.

À l'instar du RSA, l'ASS est sensible à la situation du marché du travail et ses effectifs ont, pour la première fois depuis 2008, diminué en 2016 (-3,9 %). Contrairement au RSA, la baisse s'accroît en 2017 (-6,0 %) et en 2018 (-11,1 %). Cette diminution se poursuit en 2019 (-7,4 %)

**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 2018, 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 %)
Familles monoparentales avec 1 enfant <sup>1</sup>	22,7	-13,6	-37	19,5	-25,6	-57
Familles monoparentales avec 2 enfants <sup>1</sup> ou plus	41,8	-19,4	-32	18,8	-36,4	-66
Couples avec 3 enfants <sup>1</sup>	18,0	-14,7	-45	17,4	-18,6	-52
Couples avec 4 enfants <sup>1</sup> ou plus	36,7	-24,8	-40	23,0	-25,4	-52
Moins de 20 ans	21,2	-12,0	-36	18,9	-24,6	-57
Chômeurs	37,8	-14,0	-27	23,2	-29,0	-56
Inactifs (hors retraités) de 18 ans ou plus	32,7	-13,9	-30	23,8	-32,3	-58
Personnes handicapées <sup>2</sup> de 15 ans ou plus (y compris personnes âgées)	19,4	-11,8	-38	15,9	-23,5	-60
<b>Ensemble</b>	<b>14,8</b>	<b>-7,5</b>	<b>-34</b>	<b>19,6</b>	<b>-20,2</b>	<b>-51</b>

1. Les enfants sont définis comme les enfants célibataires dans le ménage, sans limite d'âge.

2. Une personne est dite « handicapée » 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 dont le ménage est un couple avec trois enfants (mineurs ou majeurs) s'élève à 18,0 % en 2018 en France métropolitaine. L'ensemble de la redistribution permet à ce taux de diminuer de 14,7 points, soit 45 %, 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-CNAV-CNAV-CMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2018.

**Tableau 2** Nombre d'allocataires et dépenses d'allocations par prestation

	Effectifs (en milliers)		Poids des effectifs parmi l'ensemble des minima sociaux (en %)	Évolution (en %)		Dépenses (en millions d'euros)	Poids des dépenses parmi l'ensemble des minima sociaux (en %)	Dépenses moyennes mensuelles par allocataire (en euros) <sup>1</sup>
	2019	2020	2019	2018-2019	2019-2020	2019	2019	2019
RSA <sup>1</sup>	1 916,1	2 058,1	44,6	+0,6	+7,4	11 682	41,3	510
AAH <sup>2</sup>	1 221,5	1 237,8	28,4	+2,3	+1,3	10 415	36,8	718
Minimum vieillesse (ASV et Aspa) <sup>3</sup>	601,6	635,3	14,0	+5,9	+5,6	3 146	11,1	448
ASS <sup>1</sup>	351,5	354,7	8,2	-7,4	+0,9	2 225	7,9	507
ADA	108,2	103,9	2,5	+8,0	-4,0	501	1,8	400
ASI	81,6	79,1	1,9	-0,7	-3,0	233	0,8	238
RSO	8,4	7,9	0,2	-5,6	-5,1	50	0,2	488
AV	5,8	4,7	0,1	-18,3	-19,5	50	0,2	641
ATA	0,8	0,6	<0,1	-48,3	-31,3	6	0,0	ns
AER-R <sup>1</sup>	0,4	0,2	<0,1	-57,7	-54,3	8	0,0	1 043
ARFS <sup>7</sup>	0,03	0,03	<0,1	ns	ns	0,2	0,0	419
<b>Ensemble des minima sociaux (nombre d'allocations versées)</b>	4 296,0	4 482,3	100	+1,2	+4,3	28 316	100	552
<b>Ensemble des minima sociaux (nombre d'allocataires<sup>5</sup>)</b>	4 120,4	nd	-	+1,2	nd	-	-	576
Garantie jeunes (allocataires) <sup>6</sup>	70,9	75,0	-	+6,0	+5,7	-	-	-
Aides au logement	6 543,8	6 673,4	-	-0,9	+2,0	16 641	-	211
Prestations familiales	6 770,2	nd	-	-0,5	nd	31 342	-	386
Prime d'activité	4 504,6	4 578,4	-	+42,7	+1,6	9 769	-	213

AV : allocation veuvage ; RSO : revenu de solidarité ; ATA : allocation temporaire d'attente ; AER-R : allocation équivalent retraite de remplacement ; ARFS : aide à la réinsertion familiale et sociale. nd : non disponible. ns : non significatif.

1. Pour les dépenses : y compris la prime de Noël (voir annexe 3).

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 du minimum vieillesse ne sont pas incluses.

4. On obtient ce montant en rapportant le montant total des dépenses d'allocations pour l'année  $n$  à la moyenne des effectifs sur l'année  $n$ , puis en divisant ce ratio par douze. L'effectif moyen de l'année  $n$  est estimé en ajoutant les effectifs au 31 décembre de l'année  $n-1$  à ceux du 31 décembre de l'année  $n$ , que l'on divise par deux. Il ne s'agit donc pas du montant mensuel moyen de dépense exact, mais d'un ordre de grandeur.

5. Estimation corrigée des doubles comptes basée sur le panel ENIACRAMS et l'enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux (BMS) 2018 (voir annexe 1.1). Sont estimés les doubles comptes entre le RSA, l'AAH, l'ASS, le minimum vieillesse et l'ASI.

6. Il s'agit ici du nombre de jeunes percevant une allocation. Au total, 89 300 jeunes bénéficiaient de l'accompagnement Garantie jeunes fin 2019 et 87 600 fin 2020.

7. L'ARFS a été remplacée par l'aide à la vie familiale et sociale (AVFS) le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

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

**Lecture >** Fin 2019, 1,22 million de personnes percevoient l'AAH en France, soit 28,4 % de l'ensemble des allocataires de minima sociaux. Les dépenses d'allocations de l'AAH sur l'année 2019 s'élèvent à 10 415 millions d'euros, soit 36,8 % de l'ensemble des dépenses d'allocations des minima sociaux de l'année 2019. En moyenne, en 2019, un allocataire de l'AAH a perçu 718 euros par mois d'allocation.

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

jusqu'à atteindre 351 500 allocataires en fin d'année (voir fiche 22). Une bonne partie de la baisse depuis 2016 résulte de la mise en place des droits rechargeables à l'assurance chômage fin 2014. Fin 2020, la dynamique est stoppée, notamment sous l'effet de la crise : 354 700 personnes perçoivent l'ASS (+0,9 % en un an) [encadré 1].

La croissance des allocataires de l'AAH est moins fluctuante, car moins dépendante du marché de l'emploi. Ces dernières années, la hausse des effectifs est uniquement imputable aux allocataires dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %. De 2014 à 2017, la croissance des effectifs de l'AAH a augmenté, passant de +1,8 % en 2014 à +3,0 % en 2017 (voir fiche 24). Depuis, la croissance des effectifs se poursuit mais son ampleur diminue un peu plus chaque année, malgré le plan de revalorisation de l'AAH entre novembre 2018 et novembre 2019 (voir fiche 08), pour atteindre +1,3 % en 2020.

Fin 2020, 1,24 million de personnes bénéficient de l'AAH.

Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse, qui était stable depuis 2013, augmente de 3,2 % en 2018, de 5,9 % en 2019 et de 5,6 % en 2020, à la suite de son plan de revalorisation qui a débuté en 2018. Au total, le montant du minimum vieillesse pour une personne seule a été revalorisé de 100 euros (voir fiche 26). Fin 2020, 635 300 personnes bénéficient du minimum vieillesse.

Parmi les autres prestations sociales non contributives, les effectifs des prestations familiales sont à peu près stables en 2019 (-0,5 %) et atteignent 6,8 millions de foyers en fin d'année (voir fiche 32). Ceux des aides au logement, après avoir légèrement diminué en 2019 (-0,9 %), augmentent sous l'effet de la crise sanitaire pour atteindre 6,7 millions fin 2020 (+2,0 %) [voir fiche 33].

### **Encadré 1** L'impact de la crise sanitaire sur les effectifs des prestations sociales non contributives (hors prestations familiales) en 2020

Alors que le nombre d'allocataires du RSA était resté proche de 1,9 million de janvier 2017 à février 2020, la croissance en glissement annuel des effectifs a augmenté en mars 2020, du fait de la détérioration de la situation économique, jusqu'en août, où elle a atteint son maximum (+8,6 %). Selon la 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 2020. Pour elle, la hausse des effectifs entre mars et mai s'explique d'abord par les mesures de maintien de droit mises en place. Celle entre mai et septembre s'explique en premier lieu par le faible nombre de sorties du RSA, principalement celles 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 entre mars et septembre 2020. La croissance du nombre d'allocataires du RSA est moindre en octobre et novembre, essentiellement liée à un facteur saisonnier. Pour la première fois depuis le début de la crise sanitaire, le nombre d'allocataires a diminué en décembre. En dépit de cette baisse, fin décembre 2020, 2,06 millions de foyers bénéficient du RSA, soit une augmentation de 7,4 % en an. La baisse amorcée fin 2020 continue début 2021. Selon la CNAF, cette baisse des effectifs s'explique par la diminution du nombre d'ouvertures de droit au RSA (entrées) associée à des flux de sortie du RSA toujours élevés.

La crise sanitaire a par ailleurs arrêté la baisse continue du nombre d'allocataires de l'ASS amorcée en 2015. Les effectifs se sont dans un premier temps stabilisés lors du premier confinement, en raison notamment des mesures exceptionnelles de prolongation de durée d'indemnisation prises par le gouvernement<sup>1</sup>, qui ont schématiquement supprimé les entrées et sorties du dispositif. Puis les effectifs ont fortement augmenté de mai à septembre (+11,2 %). Cette forte hausse résulte en partie de la dégradation du marché du travail. 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 premier 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<sup>er</sup> novembre 2019 de la durée de travail requise pour recharger ses droits à l'indemnisation<sup>2</sup> a pu également contribuer à une hausse des entrées. D'octobre à décembre, les effectifs ont de nouveau diminué, notamment sous l'effet de nouvelles mesures de prolongation des droits, pour atteindre 354 700 personnes fin décembre 2020. Ils diminuent de nouveau début 2021 et atteignent même fin février un niveau inférieur à celui d'avant la crise.

Concernant l'AAH, il est difficile de mesurer l'effet de la crise sanitaire sur l'évolution des effectifs pour deux raisons. Elle est moins liée à l'activité économique que celle du RSA et de l'ASS et les facteurs sous-jacents à la croissance tendancielle des effectifs de l'AAH sont en majorité encore inexpliqués. En hausse depuis la création de la prestation, les effectifs ont continué d'augmenter en 2020 mais de manière moins soutenue que les années précédentes (+1,3 % en 2020).

La crise sanitaire a, en 2020, orienté à la hausse le nombre de foyers allocataires d'une aide au logement. Alors 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 %). Depuis, il a augmenté continuellement pour atteindre +2,0 % en décembre. Les effectifs de décembre 2020 sont ainsi les plus élevés de la période 2017-2020. Fin décembre 2020, avant la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2021 de la réforme de la « contemporanéisation » des ressources prises en compte pour calculer les aides au logement, 6,67 millions de foyers perçoivent une aide au logement.

Les effectifs de la prime d'activité ont également été touchés par la crise sanitaire. Ils ont légèrement augmenté durant le premier confinement (+1,4 % entre février et mai 2020). Selon la CNAF, le nombre d'allocataires durant cette période est supérieur à celui qu'il aurait été sans la crise sanitaire (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 prime. Puis les effectifs ont diminué à l'issue du premier confinement (-3,4 % entre juin et août 2020). Cette évolution s'expliquerait, 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. Les effectifs sont repartis à la hausse entre août et décembre (+4,2 %) dépassant alors légèrement leur niveau d'avant la crise. En l'absence de crise sanitaire, les effectifs de la prime d'activité auraient dû augmenter plus nettement en 2020. Les effectifs diminuent de nouveau début 2021.

Enfin, la crise sanitaire a arrêté la montée en charge de la Garantie jeunes. Le premier confinement a quasiment interrompu les entrées dans le dispositif : seulement 300 entrées initiales<sup>3</sup> 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 Dares, 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. Les entrées initiales rebondissent depuis le mois de juin. Le nombre cumulé d'entrées initiales entre juin et décembre 2020 est de 18 % supérieur à celui observé entre juin et décembre 2019. Malgré cela, le nombre de bénéficiaires de l'accompagnement Garantie jeunes fin décembre 2020 (87 600) est encore légèrement en dessous de son niveau d'avant la crise. Il le retrouve et le dépasse cependant début 2021. Le nombre de jeunes percevant une allocation Garantie jeunes a, lui, continué d'augmenter en 2020.

1. Cette mesure a garanti 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 droit est intervenue entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 mai 2020, le versement de leur allocation jusqu'à la fin du mois civil au cours duquel est intervenue la fin du premier confinement.

2. Depuis le 1<sup>er</sup> 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 crise sanitaire de la Covid-19, des mesures ont été prises pour limiter les conséquences de la crise sur les demandeurs d'emploi indemnisés. La durée d'affiliation minimale requise pour avoir droit à l'allocation chômage reste réduite à quatre mois jusqu'à ce qu'une amélioration durable de la situation de l'emploi soit constatée pour les chômeurs depuis le 1<sup>er</sup> août 2020 (fin de contrat de travail ou procédures de licenciement engagées à compter du 1<sup>er</sup> août).

3. Il s'agit des jeunes qui entrent pour la première fois dans le dispositif.

Les effectifs d'allocataires de la prime d'activité (voir fiche 29) augmentent fortement en 2018 (+10,9 %), puis encore plus fortement en 2019 (+42,7 %, soit 1,3 million d'allocataires supplémentaires) sous l'effet de la revalorisation exceptionnelle de son montant au 1<sup>er</sup> janvier 2019, à la suite du mouvement social des Gilets jaunes. La croissance des effectifs est beaucoup plus faible en 2020 (+1,6 %). Fin 2020, 4,58 millions de foyers perçoivent la prime d'activité.

La Garantie jeunes, généralisée à l'ensemble du territoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, a continué dans un premier temps sa montée en charge (+11,7 % en 2018 et +7,9 % en 2019) mais elle est stoppée par la crise sanitaire : le nombre de bénéficiaires de l'accompagnement Garantie jeunes diminue en 2020 pour la première fois depuis sa mise en place (-1,8 % en un an). Fin 2020, 87 600 jeunes de 16 à 25 ans en bénéficient (voir fiche 30). Le nombre de jeunes percevant une allocation Garantie jeunes a, lui, continué d'augmenter.

Enfin, 6,9 millions de personnes bénéficient, fin 2019, de la complémentaire santé solidaire (CSS) [voir fiche 35], dont 5,7 millions sans participation financière et 1,2 avec. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019, la CSS remplace les deux précédents dispositifs visant à faciliter l'accès des personnes modestes à une couverture complémentaire santé : la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). En 2020, le nombre de personnes bénéficiaires de la CSS augmente de 4,2 % pour atteindre, fin 2020, 7,2 millions de personnes (5,9 sans participation financière et 1,3 avec).

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

L'évolution modérée des effectifs des trois minima sociaux d'insertion (AAH, ASS et RSA) masque des mouvements d'entrées et de sorties conséquents et très différents selon les minima. 19 % des bénéficiaires d'un minimum social d'insertion fin 2019 ne l'étaient pas fin 2018 (*graphique 1*). Cette part, dite « taux d'entrée dans les minima sociaux d'insertion », est plus importante pour les

bénéficiaires de l'ASS et du RSA (respectivement 25 % et 24 %) que pour ceux de l'AAH (7 %) [voir fiche 20].

La part des bénéficiaires de minima sociaux d'insertion fin 2018 qui ne le sont plus l'année suivante, dite « taux de sortie », est également plus faible pour les allocataires de l'AAH (voir fiche 19). Seuls 4 % des allocataires de l'AAH fin 2018 ne bénéficient plus des minima sociaux d'insertion fin 2019. 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 2019 ont perçu un minimum social chaque fin d'année depuis dix ans (2009-2018).

Les allocataires de l'ASS ont le taux de sortie le plus élevé : 26 % des allocataires fin 2018 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 (23 %), la pérennité de leurs sorties est plus faible. Parmi les allocataires de l'ASS fin 2014, absents des minima sociaux fin 2015, 69 % n'ont perçu aucun minimum social au cours des cinq fins d'année suivant leur sortie (de fin 2015 à fin 2019), contre 61 % 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 2016 sortis des minima sociaux fin 2017 occupent un emploi à cette même date, contre 47 % pour les bénéficiaires du RSA.

### **82 % 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 2019, 98 % des bénéficiaires du RSA sont soumis aux droits et devoirs, soit environ 2,1 millions de personnes. Parmi elles, 82 % sont orientées (voir fiche 16). Cette part tombe à 48 % parmi les bénéficiaires



dont le foyer a moins de six mois d'ancienneté dans le RSA.

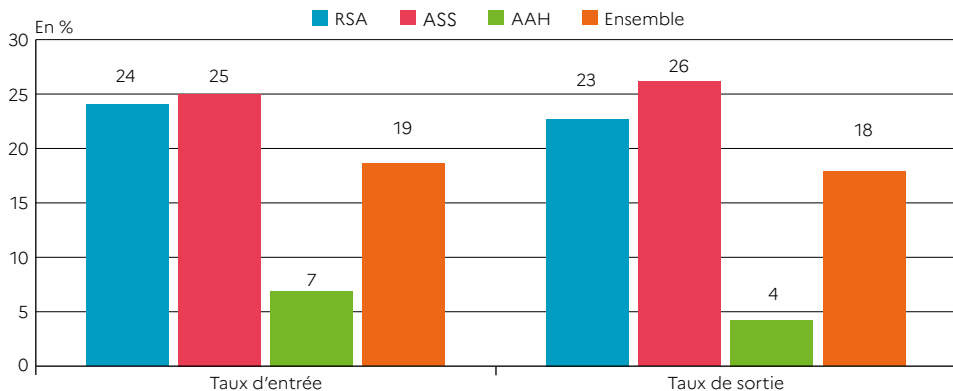
En fonction de leurs caractéristiques, les bénéficiaires sont orientés vers Pôle emploi, un organisme autre que Pôle emploi appartenant au service public de l'emploi (SPE) ou bien encore un organisme en dehors du SPE. Fin 2019, Pôle emploi est l'organisme référent unique de 41 % des personnes orientées, les services internes des conseils départementaux ou territoriaux de 31 % d'entre elles.

Si l'insertion a pour finalité le retour à l'emploi, une partie non négligeable des bénéficiaires du RSA ont déjà un emploi (16 %, dont 10 % ayant un emploi salarié [voir fiche 18]). Pour certains bénéficiaires, cet emploi est un tremplin vers la sortie du RSA mais, pour d'autres, cet emploi est trop instable ou trop faiblement rémunérateur pour leur permettre de sortir du RSA : deux bénéficiaires salariés sur trois (62 %) travaillent à temps partiel et près de la moitié (43 %) ont un CDD, un contrat aidé ou un emploi en intérim (sans être employés par un particulier).

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

Fin 2018, 53 % des bénéficiaires<sup>11</sup> d'un revenu minimum garanti (RSA, ASS, AAH, allocations du minimum vieillesse ou prime d'activité) sont pauvres en conditions de vie (voir fiche 11), contre 11 % de l'ensemble des personnes de 16 ans ou plus vivant dans un ménage ordinaire en France métropolitaine. Les bénéficiaires du RSA et de l'ASS sont les plus exposés à la pauvreté en conditions de vie (respectivement 68 % et 63 %), suivis des bénéficiaires du minimum vieillesse (59 %), puis de ceux de la prime d'activité (46 %) et de l'AAH (45 %). Les bénéficiaires de revenus minima garantis connaissent d'importantes restrictions de consommation notamment dans le domaine de l'alimentation. Ainsi, 35 % d'entre eux déclarent ne pas avoir les moyens financiers de manger de la viande, du poisson ou l'équivalent végétarien tous les deux jours, contre 7 % parmi l'ensemble de la population. Leur situation vis-à-vis du logement est également plus dégradée.

### Graphique 1 Taux d'entrée et taux de sortie dans les minima sociaux, en 2019



**Note >** Les bénéficiaires sont les allocataires et, dans le cas du RSA, leurs éventuels conjoints.

**Lecture >** 25 % des allocataires de l'ASS fin 2019 n'étaient pas bénéficiaires d'un minimum social d'insertion (RSA, AAH, ASS) fin 2018 (taux d'entrée). 23 % des bénéficiaires du RSA fin 2018 ne sont plus bénéficiaires d'un minimum social d'insertion fin 2019 (taux de sortie).

**Champ >** France. Taux d'entrée : bénéficiaires âgés de 16 à 64 ans au 31 décembre 2019. Taux de sortie : bénéficiaires âgés de 16 à 58 ans (pour limiter autant que possible les sorties pour cause de retraite) au 31 décembre 2018.

**Source >** DREES, ENIACRAMS.

11. Les bénéficiaires désignent les allocataires et, dans le cas du RSA et de la prime d'activité, leur conjoint.



Ils ont moins accès à un logement ordinaire autonome que l'ensemble de la population. 22 % des bénéficiaires de revenus minima garantis n'y ont pas accès, dont 5 % qui ne vivent pas dans un logement ordinaire et 17 % qui vivent dans un logement ordinaire qui n'est pas le leur (ils sont logés par un tiers ou hébergés par un proche, le plus souvent de la famille). Quel que soit l'indicateur de mauvaises conditions de logement retenu, les bénéficiaires y sont davantage confrontés que l'ensemble de la population. Un quart d'entre eux vivent dans un logement surpeuplé (contre 10 % de l'ensemble de la population) et 44 % dans un logement avec au moins un défaut de qualité (23 % parmi l'ensemble). Ce sont les bénéficiaires du RSA qui ont les conditions de logement les plus difficiles (voir fiche 12). Leur état de santé, du moins celui des bénéficiaires de minima sociaux, est également plus dégradé. 29 % des bénéficiaires de minima sociaux se déclarent en mauvais ou très mauvais état de santé contre 8 % de l'ensemble de la population âgée de 16 ans ou plus, 58 % déclarent avoir au moins une maladie ou un problème de santé qui soit chronique (contre 38 % de l'ensemble) et 28 % se déclarent fortement limités à cause d'un problème de santé dans les activités que les gens font habituellement (contre 9 %), ce qui caractérise une situation de handicap. Les bénéficiaires de minima sociaux présentent également plus souvent un risque de dépression que l'ensemble des actifs occupés (26 % contre 10 %). Les bénéficiaires du minimum vieillesse et de l'AAH sont ceux dont l'état de santé est le plus dégradé. Les bénéficiaires de la prime d'activité sont, eux, en bien meilleur état de santé et de bien-être psychologique ; leur situation est très proche de celle de l'ensemble de la population (voir fiche 14).

Enfin, les bénéficiaires d'un revenu minimum garanti sont davantage isolés socialement (voir fiche 15). Les bénéficiaires du minimum vieillesse sont les plus isolés si l'on considère la fréquence des relations avec leur entourage : 2 % d'entre eux n'ont pas de famille (en dehors des personnes vivant dans leur logement), 17 % n'ont pas d'amis et 8 % voient ou ont un contact dématérialisé moins d'une fois par mois avec au moins un membre de leur famille ou de leurs amis. Plus de huit bénéficiaires de revenus minima garantis sur dix ont la possibilité de compter sur l'aide d'un membre de leur famille ou d'un proche pour obtenir un soutien moral et autant peuvent apporter en retour un soutien moral à leurs proches. 19 % d'entre eux sont cependant isolés en matière de qualité des relations avec leur entourage<sup>12</sup>. En définitive, ce sont 41 % des bénéficiaires de revenus minima garantis qui déclarent se sentir parfois ou souvent seuls.

### **Une personne sans domicile hébergée sur quatre perçoit le RSA**

Fin 2016, 3 000<sup>13</sup> établissements sociaux disposent de 140 400 places d'hébergement permanentes pour accueillir, héberger et accompagner des adultes et des familles en difficulté sociale (pour l'essentiel, sans domicile), ce qui constitue une augmentation de 39 % par rapport à fin 2012 (voir fiche 36). Dans un contexte où les besoins de mise à l'abri sont toujours plus élevés, le taux d'occupation global est de 94 %. Les mineurs représentent 30 % des effectifs, les non-ressortissants de l'Union européenne 60 % et les demandeurs d'asile 32 %. Une petite part des adultes hébergés a une activité professionnelle (14 %).

Un quart perçoivent le RSA et 17 % n'ont aucune ressource. Par ailleurs, 27 % des adultes

<sup>12</sup>. Une personne est considérée comme isolée en termes de qualité des relations si au moins l'une des trois conditions suivantes n'est pas vérifiée : la personne compte pour quelqu'un, quelqu'un peut compter sur la personne pour obtenir un soutien moral, la personne peut compter sur quelqu'un pour obtenir un soutien moral.

<sup>13</sup>. Ces résultats sont issus de l'enquête auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) de 2016 (voir annexe 1.1). Toutes les personnes dans le champ de cette enquête, hormis celles en maisons relais, sont considérées comme « sans domicile ». 118 800 personnes sur les 132 200 dans le champ d'ES-DS sont ainsi sans domicile. En revanche, des personnes sans domicile sont en dehors de son champ, par exemple les personnes hébergées en chambre d'hôtel ou dans les lieux mobilisés par les plans Grand Froid, les personnes sans abri ou celles accueillies dans les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (Huda).



en difficulté sociale ne bénéficient pas du RSA mais perçoivent une allocation de Pôle emploi ou l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) et 13 % touchent une allocation liée à une invalidité ou à

un handicap (sans percevoir le RSA) : allocation aux adultes handicapés (AAH), rente pour accident du travail, pension d'invalidité ou allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). ■

#### Pour en savoir plus

- > Des données mensuelles sur les prestations de solidarité sont disponibles par département depuis 2017 dans l'espace Open Data de la DREES, thème Minima sociaux et pauvreté, jeu de données Données mensuelles sur les prestations de solidarité : [data.drees.solidarites-sante.gouv.fr](https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr).
- > **Blasco, J., Picard, S.** (2021, mai). Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018. Insee, coll. Insee Références.
- > **Cabannes, P.-Y., Calvo, M., Echegu, O.** (2020, décembre). 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. DREES, *Études et Résultats*, 1175.
- > **CNAF** (2021, avril). Estimations avancées des évolutions des foyers allocataires du RSA. CNAF, *RSA conjoncture*, supplément exceptionnel lié à la Covid-19.
- > **CNAF** (2021, avril). 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, juin). Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des missions locales.