

9) Les minima sociaux

Les minima sociaux ont pour objet d'assurer un revenu minimum à leurs bénéficiaires. Il n'existe pas un unique minimum social couvrant toute la population mais dix dispositifs qualifiés de minima sociaux qui couvrent chacun une population particulière : le « *revenu de solidarité active* » (RSA), le « *revenu de solidarité outre-mer* » (RSO), « *l'allocation de solidarité spécifique* » (ASS), « *l'allocation aux demandeurs d'asile* » (ADA), « *l'allocation veuvage* » (AV), « *l'allocation supplémentaire invalidité* » (ASI), « *l'allocation aux adultes handicapés* » (AAH) et « *l'allocation de solidarité pour les personnes âgées* » (ASPA). Deux dispositifs, l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) et l'allocation temporaire d'attente (ATA) sont en extinction depuis 2011 et 2017.

Cette fiche décrit les principales caractéristiques de ces dispositifs, l'évolution du nombre de bénéficiaires et du coût des plus importants d'entre eux ainsi que leurs effets sur la redistribution des revenus, la pauvreté et l'emploi.

A) Les principales caractéristiques

Les conditions d'éligibilité et les prestations servies pour chacun de ces dispositifs puis des observations générales sur leur cohérence et leur gestion sont présentées.

1) Les conditions d'éligibilité et les prestations versées

a) *Le revenu de solidarité active*

Le revenu de solidarité active (RSA) avait deux composantes : le « *RSA socle* » (ancien RMI) et le « *RSA d'activité* ». Ce dernier est remplacé, ainsi que la « *prime pour l'emploi* », par la « *prime d'activité* » depuis le 1^{er} janvier 2016.

Le RSA est ouvert aux personnes qui résident en France, sous certaines conditions pour les étrangers, et qui ont plus de 25 ans. Les personnes de 18 à 25 ans ayant une activité professionnelle peuvent bénéficier d'un « *RSA jeune actif* » qui s'apparente au RSA d'activité.

Il n'est question dans la suite que du RSA socle. Celui-ci est versé aux foyers dont les membres n'ont pas de ressources tirées d'une activité professionnelle. Il est égal à la différence entre un socle minimal de ressources et le montant des ressources non professionnelles du foyer. S'agissant des aides au logement et de l'avantage en nature résultant de l'occupation gratuite ou de la propriété d'un logement, ils sont estimés forfaitairement en fonction du nombre de personnes dans le foyer (68 € par mois pour une personne).

Le tableau suivant présente le montant du socle de ressources garanti en fonction de la composition du foyer en 2020.

Le socle garanti par le RSA en 2020 (euros par mois)

	Personne seule	Parent isolé (*)	Couple
0 enfant	565	725	847
1 enfant	847	967	1 017
2 enfants	1 017	1 209	1 186
Par enfant supplémentaire	226	242	226

Source : [site service-public.fr](http://site.service-public.fr) ; FIPECO.

(*) Le montant pour parent isolé (femme seule enceinte par exemple) n'est versé que pendant une durée limitée ; au-delà, c'est le montant pour personne seule qui est versé.

b) Le revenu de solidarité outre-mer

Le RSO est attribué aux personnes qui résident dans un département d'outre-mer, qui bénéficient du RSA, qui ont entre 55 et 65 ans, ne perçoivent pas une retraite à taux plein et qui s'engagent à ne plus exercer d'activité professionnelle.

Le RSO garantit un montant mensuel de ressources de 914 € pour une personne seule et de 1 436 € pour un couple. Il est égal à la différence entre ce montant et celui des ressources du foyer, sans pouvoir dépasser 514 €.

c) L'allocation de solidarité spécifique

L'ASS est attribuée aux demandeurs d'emplois qui n'ont plus droit à « l'allocation de retour à l'emploi » (ARE) versée par l'Unedic, qui ont travaillé au moins 5 ans pendant les 10 années avant la fin du contrat de travail précédant l'attribution de l'ARE et dont les ressources sont inférieures à 1 182 € (personne seule) ou 1 856 € (personne vivant en couple).

Le montant de l'ASS est de 16,89 € par jour en 2020 et son montant mensuel ajouté aux autres ressources du ménage ne doit pas conduire à dépasser les plafonds ci-dessus (1 182 et 1 856 €). Un cumul est possible, pendant une durée limitée et sous certaines conditions, avec les revenus d'une reprise d'emploi.

d) L'allocation pour les demandeurs d'asile

L'ADA, qui a remplacé une composante de « l'allocation temporaire d'attente » (ATA), est attribuée aux demandeurs d'asile dans l'attente de l'examen de leur demande. Elle est soumise aux mêmes conditions de ressources que le RSA (565 € pour une personne seule et 847 € pour un couple sans enfant). Le montant de l'allocation est de 6,80 € par jour pour une personne.

e) L'allocation temporaire d'attente

L'ATA était versée, pour 12 mois au plus, à des personnes en attente de réinsertion, comme les anciens détenus. Son montant était de 344 € et elle était soumise aux mêmes conditions de ressources que le RSA. Elle a été supprimée en 2017.

f) L'allocation veuvage

Les personnes dont le conjoint est décédé, qui ne vivent pas de nouveau en couple, qui ont moins de 55 ans et ne peuvent pas bénéficier d'une pension de réversion peuvent recevoir une

allocation veuvage (AV), dont le montant est de 623 € par mois, si leurs ressources ne dépassent pas 779 € par mois.

g) L'allocation supplémentaire d'invalidité

L'ASI est versée sous conditions de ressources (1 312 € par mois pour un couple) aux personnes invalides, titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité mais qui n'ont pas atteint l'âge légal de départ à la retraite. Son montant permet d'atteindre les plafonds de ressources précédents.

h) L'allocation aux adultes handicapés

Le bénéfice de l'AAH est réservé aux personnes qui résident en France dont le taux d'incapacité dépasse 80 % (50 % dans certains cas), qui ont plus de 20 ans (plus de 16 ans dans certaines conditions) et dont les ressources sont inférieures à des plafonds (10 832 € par an pour une personne seule et 19 607 € pour un couple sans enfant ; 21 665 € pour une personne seule et 30 439 € pour un couple avec deux enfants).

Pour une personne seule sans revenu, le montant de l'AAH est de 903 € par mois. Si une personne perçoit une pension de retraite ou d'invalidité, elle reçoit la différence entre 903 € et le montant de cette pension. L'AAH est également minorée en cas de revenus d'activité professionnelle.

i) L'allocation de solidarité pour les personnes âgées

L'ASPA remplace le minimum vieillesse depuis 2006. Les bénéficiaires ont plus de 65 ans, résident en France, sont français ou étrangers (sous certaines conditions) et leurs ressources ne dépassent pas 903 € par mois pour une personne seule et 1 402 € pour un couple. Le montant de l'ASPA est égal à la différence entre ces plafonds de ressources et les ressources du foyer. Les sommes versées au titre de l'ASPA sont récupérables sur la succession du bénéficiaire.

2) La cohérence et la gestion des minima sociaux

Dans un référé du [21 septembre 2015](#), la Cour des comptes a souligné les incohérences de ces dispositifs et la complexité de leur gestion.

Les montants garantis, les ressources prises en compte, les conditions de cumul avec une rémunération d'activité et les modalités de majoration des allocations en fonction de la configuration familiale diffèrent d'un dispositif à l'autre sans que les justifications en soient toujours claires. En particulier, la prise en compte des prestations familiales et des allocations de logement, dont les montants sont souvent importants pour les populations concernées, diffère d'un dispositif à l'autre. L'articulation de ces minima, une personne pouvant être éligible à deux d'entre eux, n'est pas non plus toujours cohérente.

Les minima sociaux sont financés et gérés par des organismes différents. Si les prestations sont le plus souvent payées par les caisses d'allocation familiales, les dossiers peuvent devoir être déposés auprès d'autres services qui les instruisent et prennent la décision, le financeur étant encore une autre administration. Par exemple, l'AAH doit être demandée à la maison départementale des personnes handicapées, mise en place et animée par le conseil général, la

décision relève de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et le financement est assuré par l'Etat.

En conséquence, les bénéficiaires potentiels ne demandent pas toujours les allocations auxquelles ils ont droit. Selon un [rapport parlementaire](#), le taux de non-recours au RSA socle est de 36 %. Il est à noter que 11 % des non-recourant éligibles (socle et activité) ne connaissent pas le RSA et que beaucoup évaluent mal leur éligibilité. Le contrôle de l'éligibilité des demandeurs est aussi rendu plus difficile pour les organismes gestionnaires de ces dispositifs.

Une [concertation](#) a été engagée sur la création d'un « revenu universel d'activité » regroupant certains minima sociaux et les aides personnelles au logement en harmonisant leurs montants et conditions d'attribution.

B) Le coût et le nombre de bénéficiaires

1) [Le nombre de bénéficiaires](#)

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales recense les bénéficiaires des minima sociaux qui étaient au nombre de 4 296 000 à la fin de 2019 (+ 1,2 % par rapport à 2018). Le tableau suivant indique le nombre d'allocataires pour chaque dispositif.

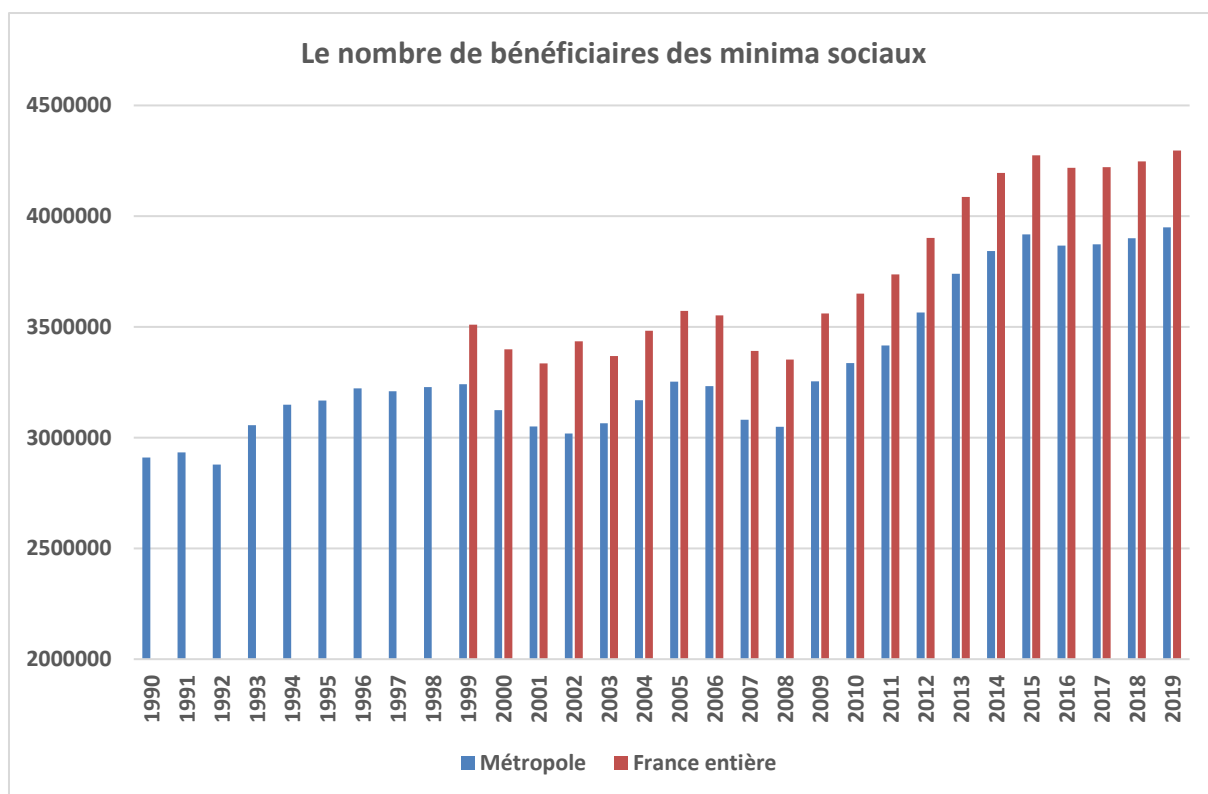
Le nombre de bénéficiaires des minima sociaux à la fin de 2019

RSA	RSO	ASS	ATA	AV	ASI	AAH	ASPA	AER-R	ADA
1 916 000	8 000	353 000	1 000	6 000	82 000	1 222 000	602 000	< 1 000	108 000

Source : DREES ; France entière ; FIPECO.

Le graphique suivant montre une tendance à la hausse du nombre de bénéficiaires des minima sociaux avec des fluctuations qui suivent avec un peu de retard celles de l'activité économique.

La crise de 1993 a entraîné une hausse de ce nombre de 1992 à 1996 ; la forte croissance du tournant des années 2000 a entraîné une baisse de 1999 à 2002, le ralentissement de 2002 une hausse de 2002 à 2005, la reprise d'une croissance soutenue une baisse de 2005 à 2008. Enfin, la crise de 2009 continue à faire sentir ses effets jusqu'en 2016 où une baisse est enregistrée suivie d'une quasi-stabilisation en 2017 et d'une remontée en 2018 et 2019. Les fluctuations de la croissance ne sont toutefois que l'un des facteurs qui déterminent les évolutions du nombre de bénéficiaires, les modifications des paramètres de ces dispositifs ayant également un impact important.



Source : DREES ; FIPECO.

2) Le coût des dispositifs

Les dépenses consacrées aux minima sociaux se sont élevées à 28,3 Md€, soit environ 1,2 % du PIB en 2019 selon la DREES (après 27,5 Md€ en 2018). Elles sont partagées entre l'Etat, les organismes de sécurité sociale et les départements.

Les dépenses publiques consacrées aux minima sociaux en 2019 (Md€)

RSA	RSO	ASS	ATA	AV	ASI	AAH	ASPA	ADA	AER
11,7	0,1	2,2	0	0,1	0,2	10,4	3,1	0,5	0

Source : DREES ; FIPECO.

Certains de ces minima sociaux ont pour objet non seulement de lutter contre la pauvreté mais aussi de compenser les coûts supportés par les bénéficiaires et associés à certains « risques » au sens de la sécurité sociale comme le handicap. Les comptes de la protection sociale distinguent un « risque pauvreté exclusion sociale » au titre duquel les dépenses engagées correspondent à une partie des minima sociaux (le RSA notamment), mais pas tous (l'AAH relève du risque invalidité par exemple). En revanche, les prestations du risque pauvreté exclusion sociale comprennent, par exemple, les dépenses qui y sont consacrées par les centres communaux d'action sociale (2,2 Md€). Au total, elles représentent une dépense de 20,4 Md€ en 2018 pour les administrations publiques.

C) Les effets sur les revenus et l'emploi

1) Les effets sur les revenus

Les inégalités et la redistribution des revenus font l'objet d'une [fiche particulière](#) qui explique comment elles sont mesurées.

Selon les estimations de l'Insee, les minima sociaux et la prime d'activité contribuent à hauteur de 25,4 % à la redistribution des revenus et à la réduction des inégalités en 2018.

Selon la DREES, les minima sociaux ont contribué à diminuer le « *taux de pauvreté* » de 1,7 point en 2017 (ce taux était de 14,1 %), pour un impact total de 8,0 points de l'ensemble des impôts et prestations sociales pris en compte. Ils ont contribué à diminuer « *l'intensité de la pauvreté* »¹ de 7,7 points pour un impact total de 21,3 points de l'ensemble des impôts et prestations sociales.

2) Les effets sur l'emploi

Les minima sociaux peuvent être à l'origine de ce que les économistes appellent des « *trappes à chômage* » ou des « *trappes à pauvreté* ».

Si, par exemple, un dispositif garantit un revenu mensuel de 1 000 € et conduit à verser à ses bénéficiaires une allocation égale à la différence entre 1 000 € et leurs revenus, une personne sans emploi et sans ressources qui prend un emploi payé au SMIC (1 219 € net) ne gagne que 219 €, ce qui incite peu à prendre un emploi.

Cet effet de trappe peut être atténué si, dans l'exemple précédent, le montant de l'allocation est égal à 1 000 € moins la moitié des revenus (jusqu'à ce que ceux-ci atteignent 2 000 €). La personne qui reprend un emploi perçoit alors le SMIC (1 219 €) et une allocation de 390 €, soit 609 € de plus que si elle ne travaillait pas.

De tels mécanismes, qui limitent les effets de trappes à pauvreté, ont été systématisés avec notamment la création du RSA et de sa composante « activité », qui s'est ainsi différencié du revenu minimum d'insertion (RMI), puis de la prime d'activité qui l'a remplacé, mais ils ont un coût budgétaire élevé, d'autant plus élevé que le taux de dégressivité de l'allocation est faible. Un arbitrage est donc inévitable entre les objectifs d'incitation à la reprise d'un emploi et de limitation du coût budgétaire.

Il y aurait moins d'effets de trappe si les bénéficiaires des minima sociaux étaient astreints à une recherche active d'un emploi et s'ils étaient efficacement accompagnés dans leurs recherches. Depuis la création du RMI, qui comportait un volet insertion, les bénéficiaires de minima sociaux aptes à travailler y sont astreints et sont accompagnés dans leurs efforts, du moins en principe car le contrôle de la recherche active d'emploi est difficile à exercer en pratique et l'accompagnement du service public de l'emploi n'est pas toujours suffisant.

¹ Ecart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.