

> Les dépenses de lutte contre la pauvreté représentent 1,8 % à 2,6 % du PIB en 2016

Éloïse Corazza, Morgane Glotain¹

L'effort social de la nation au service de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est évalué entre 1,8% et 2,6 % du PIB en 2016, selon le périmètre considéré.

Un premier périmètre de dépenses peut être défini en comptabilisant les prestations de protection sociale directement ciblées pour lutter contre la pauvreté, telles que les minima sociaux, ou diverses aides monétaires aux personnes en difficulté. Les mécanismes fiscaux permettant d'alléger la charge fiscale de ces ménages et donc d'augmenter leur revenu disponible entrent également dans ce champ. L'effort de la nation en faveur de la lutte contre la pauvreté, défini par ce périmètre restreint, a progressé de 3,5 % par an en moyenne entre 2006 et 2016 pour atteindre 40,5 milliards d'euros en 2016.

Les aides au logement et les prestations familiales, dont l'objectif premier n'est pas la lutte contre la pauvreté, y contribuent aussi en augmentant le revenu disponible des ménages modestes. Un périmètre intermédiaire peut alors être dessiné en complétant le périmètre restreint par la part des prestations logement et famille versées aux ménages pauvres. L'effort total de la nation au service de la lutte contre la pauvreté, dans son périmètre intermédiaire, atteint alors 57,0 milliards d'euros en 2016.

Enfin, d'autres types de dépenses, qu'elles relèvent du système de protection sociale ou non, peuvent apporter une aide aux ménages pauvres, même si elles n'ont pas d'influence directe sur la pauvreté monétaire. C'est le cas par exemple des dépenses d'investissement pour l'hébergement d'urgence, des tarifs sociaux, ou encore de la prise en charge spécifique des dépenses au titre de la maladie pour les ménages les plus démunis.

En 2015, près de 8,9 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté (*encadré 1*) en France métropolitaine (hors ménages dont la personne de référence est étudiante²), soit environ 14 % de la population³. Certaines catégories de la population présentent plus de risques d'être exposées à la pauvreté monétaire : en particulier, près de 33 % des familles monoparentales et 38 % des chômeurs vivent avec des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. À l'inverse, le taux de pauvreté des retraités est moindre (7,3 %).

Dans ce contexte, la lutte contre la pauvreté constitue un axe important des politiques publiques, qui s'est renforcé progressivement depuis plusieurs décennies, ce qui a induit un accroissement notable de ces dépenses en proportion du PIB⁴. Les premiers **minima sociaux** mis en place visaient des populations spécifiques, notamment le minimum vieillesse (1956) pour les personnes âgées, l'allocation aux adultes handicapés (AAH, 1975) ou encore l'allocation de parent isolé (API, 1976). En 1988, l'instauration du revenu minimum d'insertion (RMI), premier dispositif généraliste permettant d'assurer un minimum de ressources à toute personne de plus de 25 ans, fonde les politiques d'insertion. Enfin, en 2009, le revenu de solidarité active (RSA) remplace le RMI et l'API et réforme les politiques d'insertion.

1. Avec la collaboration du pôle Microsimulation du Bureau redistribution et évaluation de la DREES.

2. Plus précisément, les données de pauvreté monétaire de l'Insee se fondent sur les enquêtes Revenus fiscaux et sociaux, collectées auprès de ménages dits ordinaires. Sont donc exclus les ménages vivant en collectivité (foyers, prisons, hôpitaux...), ainsi que les personnes vivant dans des habitations mobiles (mariniers, etc.) et les sans-domiciles. En outre seuls sont pris en compte les ménages dont le revenu déclaré à l'administration fiscale est positif ou nul.

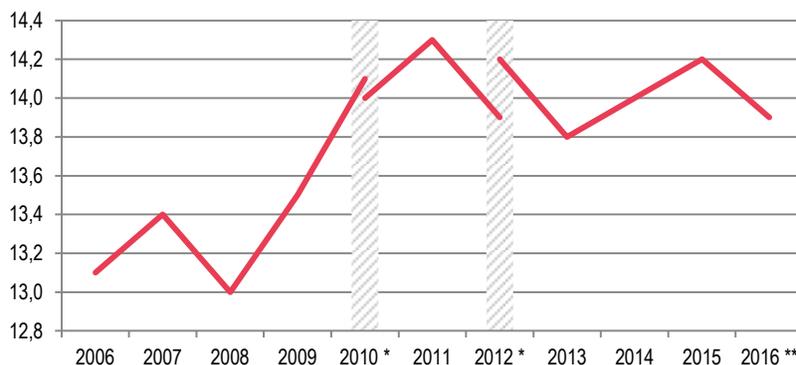
3. Cette estimation et les chiffres qui suivent dans ce paragraphe sont de source Insee (2017). France, portrait social. Paris, France, coll. Insee Références, fiche 4.2. et Argouarc'h, J., Cazenave-Lacrouts, M.-C. (2017, septembre). Les niveaux de vie en 2015. Insee, Insee Première, 1665.

4. Voir fiche 7 (« La protection sociale depuis 1959 ») de l'ouvrage, dans laquelle l'évolution des dépenses afférentes au risque social « pauvreté et exclusion sociale » est retracée depuis 1959. À noter que le champ de cette fiche correspond à celui du système de comptabilité nationale, plus étroit que celui développé dans cette étude et donc non directement comparable.

Malgré un dispositif de protection sociale de plus en plus complet, le taux de pauvreté augmente de 1,3 point entre 2008 et 2011, à la suite notamment de la dernière crise économique et financière, alors qu'il était resté quasiment stable entre 2006 et 2008 (graphique 1). Entre 2008 et 2015, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté a progressé de 13,3 %, soit plus vite que l'accroissement démographique constaté au cours de la période (+3,8 % sur la population en France au 1^{er} janvier entre 2008 et 2015¹). Dans ce contexte, le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale² est adopté par le gouvernement en 2013. Ce plan, prévu pour une durée de cinq ans, engage un ensemble de mesures publiques portant sur des grands axes de lutte contre la pauvreté : l'amélioration effective des droits, l'emploi, le logement, la santé, la famille et l'enfance, ou encore l'inclusion bancaire. Les mesures mises en œuvre au cours de la période consistent notamment en des revalorisations exceptionnelles du montant de certaines prestations sociales (+10 % en cinq ans, en sus des revalorisations légales, pour le montant du RSA par exemple), la construction de logements sociaux, la mise en place de « rendez-vous des droits » (Castell et Perron-Bailly, 2018) ou encore des modifications structurelles des aides, comme la création de la prime d'activité, qui a remplacé début 2016 la prime pour l'emploi et la composante activité du RSA.

Graphique 1 Évolution du taux de pauvreté monétaire entre 2006 et 2016

Évolutions en %



* Les deux ruptures de séries correspondent à des modifications méthodologiques du calcul du taux de pauvreté. Voir Insee (2017). France, portrait social. Paris, France, coll. Insee Références, fiche 4.2.

** Les taux de pauvreté observés sont disponibles jusqu'en 2015 (inclus). Pour 2016, il s'agit d'une estimation avancée réalisée par microsimulation.

Champ > France métropolitaine, personnes vivant au sein d'un ménage dont le revenu déclaré à l'administration fiscale est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source > Insee, enquêtes sur les Revenus fiscaux et sociaux 2006-2015.

Encadré 1 Les différentes définitions de la pauvreté

Une personne est considérée comme monétairement pauvre lorsque son niveau de vie, c'est-à-dire son revenu disponible¹ équivalent par unité de consommation², est inférieur au seuil de pauvreté. Le **seuil de pauvreté relatif** usuel de l'Insee et Eurostat correspond à 60 % du niveau de vie médian du pays étudié. Cette approche relative (à la population du pays) et monétaire (fondée sur le revenu) est privilégiée tout au long de l'étude.

Il existe d'autres définitions de la pauvreté. À titre d'illustration, le **seuil de pauvreté monétaire absolue**, privilégié aux États-Unis, correspond au montant minimum permettant de consommer un panier de biens et de services fondamentaux. Cette méthode est aussi souvent utilisée pour calculer le taux de pauvreté dans les pays en développement, en prenant par exemple comme seuil un ou deux dollars par jour. En France, des travaux (Crédoc et Ires, 2014) pour élaborer des « budgets de référence pour une participation effective à la vie sociale » par types de composition familiale ont été menés par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes). Enfin, la **pauvreté en conditions de vie** relève d'une toute autre approche. Elle est déterminée selon le nombre de privations dont souffrent les ménages à partir d'un panier de biens nécessaires à une vie décente. À partir de l'enquête sur les revenus et conditions de vie de l'Union européenne (EU-SILC), Eurostat a établi une liste de 9 items : 1) payer son loyer ou ses factures, 2) chauffer correctement son logement, 3) faire face à des dépenses imprévues, 4) manger chaque jour une portion protéinée, 5) s'offrir une semaine de vacances hors du domicile, 6) posséder une voiture,

1. Source : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

2. Pour plus d'informations sur le suivi statistique du Plan, voir DREES (2014, octobre). Rapport du groupe de travail DREES/Insee/DRJSCS sur les indicateurs locaux de suivi du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale PPLPIS). Paris, France, coll. Document de travail, Sources et méthodes, 50.

7) une machine à laver, 8) une télévision couleur, 9) un téléphone. Un ménage est considéré en situation de privation matérielle s'il subit trois restrictions parmi les éléments de bien-être standard largement diffusés dans la population française, et en situation de privation matérielle sévère à partir de quatre. Similairement, l'Insee mesure la pauvreté en conditions de vie à partir d'un panier plus large, composé de 27 privations.

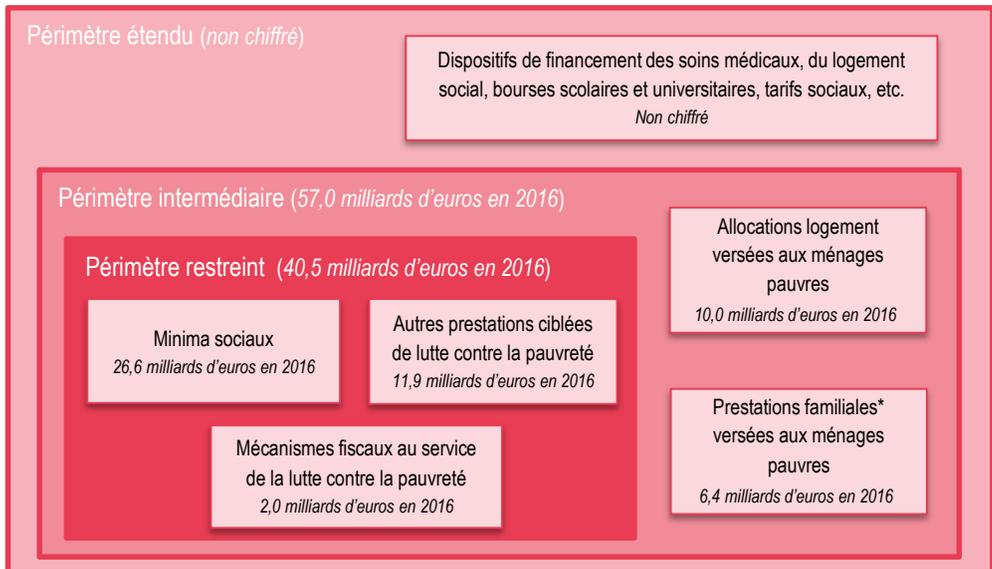
* Le revenu disponible est la somme des revenus d'activité, revenus de patrimoine, transferts en provenance d'autres ménages, et prestations sociales, nette des impôts directs (généralement impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution sociale généralisée [CSG] et contribution à la réduction de la dette sociale [CRDS]).

** Les dépenses d'un ménage composé de plusieurs personnes ne sont pas strictement proportionnelles au nombre de personnes, grâce aux économies d'échelle. L'échelle de l'« OCDE modifiée », qui consiste à comptabiliser 1 unité de consommation (UC) pour le premier adulte du ménage, puis 0,5 UC pour les personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC par enfant de moins de 14 ans, est généralement utilisée.

Un effort de la nation au titre de la lutte contre la pauvreté de 40,5 à 57,0 milliards d'euros environ en 2016, selon le périmètre envisagé

Définir le contour exact de l'effort global de la nation en faveur de la lutte contre la pauvreté est complexe. En effet, un vaste champ de dépenses, qu'il s'agisse par exemple des minima sociaux, de dispositifs fiscaux ou encore de prestations logement ou famille ciblées dans une certaine mesure sur les ménages les plus modestes, contribuent plus ou moins directement à la lutte contre la pauvreté. En outre, la lutte contre la pauvreté ne relève pas que des pouvoirs publics, mais fait aussi intervenir les institutions sans but lucratif au service des ménages (associations caritatives, établissements d'accueil et d'hébergement des personnes en difficulté, etc.). Aussi, le compte de la pauvreté tel que présenté et analysé ici au cours d'une période décennale repose sur une définition modulaire des dépenses de lutte contre la pauvreté (schéma 1).

Schéma 1 Une définition modulaire de la lutte contre la pauvreté



* Les prestations familiales estimées ici sont celles qui contribuent au calcul du revenu disponible (voir annexe méthodologique).

Sources > DREES, CPS ; DREES, CNS ; Annexes au PLF ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2014 (actualisées 2012 et 2016) ; modèle INES 2016, calculs DREES ; IPC Insee.

Le **périmètre restreint** de cet effort est composé des dispositifs ciblés de lutte contre la pauvreté, répartis en deux catégories principales : les prestations sociales et minima sociaux directement versés aux ménages au titre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et les divers mécanismes fiscaux au service de la lutte contre la pauvreté.

Les minima sociaux, tels que le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou le minimum vieillesse, ont pour objectif de garantir un revenu minimum aux personnes exposées à la pauvreté du fait d'autres risques sociaux (exclusion, invalidité, vieillesse, etc.). À ce titre, ils représentent un dispositif d'aides monétaires directes aux personnes en situation de pauvreté. D'autres prestations relevant directement de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, telles que les prestations liées à l'hébergement des personnes en difficulté, la prime d'activité – qui complète les revenus des travailleurs modestes – ou encore les prestations d'aide des centres communaux et

intercommunaux d'action sociale, composent également ce périmètre restreint. Enfin, divers mécanismes d'exonérations fiscales permettent à l'État de réduire la charge fiscale des ménages les plus démunis, et à ce titre relèvent également du « cœur » de la lutte contre la pauvreté. Ce périmètre restreint représente au total 40,5 milliards d'euros en 2016, soit 1,8 % du PIB.

Un **périmètre intermédiaire** de la lutte contre la pauvreté peut être défini en retraçant en sus les prestations qui jouent un rôle plus ou moins indirect en raison de leur objectif prioritaire. Il s'agit des prestations d'aides au logement et de certaines prestations familiales, qui entrent dans le calcul du revenu disponible utilisé pour définir le niveau de vie des ménages (voir annexe méthodologique pour le détail des prestations prises en compte). Contrairement aux prestations du périmètre restreint, ces aides ne sont pas directement attribuées aux ménages du fait d'un risque accru de pauvreté monétaire, et certaines sont même attribuées sans conditions de ressources : elles concernent donc un champ bien plus vaste que les seuls ménages modestes. Toutefois, par la masse monétaire qu'elles représentent, elles augmentent de façon non négligeable le revenu disponible des ménages pauvres. Par exemple, les allocations logement et les prestations familiales représentent respectivement 14 % et 11 % du revenu des ménages pauvres en 2014 (Cabannes et Richet-Mastain, 2017), quand les minima sociaux en constituent 13 %. Pour tenir compte de ce vecteur indirect d'aide aux ménages pauvres, la masse des prestations logement et de certaines prestations familiales versées aux ménages pauvres est retracée dans ce périmètre intermédiaire du compte de la pauvreté. Le périmètre intermédiaire représente au total 57,0 milliards d'euros en 2016, soit 2,6 % du PIB.

Enfin, un **périmètre étendu** peut être identifié en considérant d'autres vecteurs d'aide aux ménages, qui ne luttent pas en tant que tels contre la pauvreté monétaire mais qui accompagnent les ménages pauvres, à l'image des mécanismes de financement des soins de santé (comme par exemple la couverture maladie universelle complémentaire, l'aide pour une complémentaire santé ou l'aide médicale d'État) s'adressant spécifiquement aux ménages les plus démunis. D'autres dispositifs, pour certains en marge du système de protection sociale, participent également à la lutte contre la pauvreté, comme par exemple les dépenses d'investissement au titre de l'hébergement d'urgence, les bourses scolaires et universitaires ou encore les divers tarifs sociaux (gaz, électricité, transports, etc.). Ce périmètre étendu, vaste et extensible, n'est pas chiffré dans l'étude, notamment en raison de l'insuffisance des données disponibles et des difficultés d'en fixer une frontière.

Tableau 1 Estimation de l'effort national au titre de la lutte contre la pauvreté entre 2006 et 2016

Montants en milliards d'euros, évolutions et parts de PIB en %

		2006	2008	2009	2011	2012	2013	2015	2016	16/06*
périmètre restreint	Minima sociaux	18,4	18,8	19,2	21,0	22,3	23,7	26,0	26,6	3,8
	Autres prestations sociales relevant de la lutte contre la pauvreté	8,6	10,5	12,9	11,2	11,3	11,1	11,6	11,9	3,3
	Mécanismes fiscaux au titre de la lutte contre la pauvreté	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9	2,2	2,0	1,2
périmètre intermédiaire	Prestations logement versées aux ménages pauvres	8,1	8,9	9,1	9,5	9,7	9,9	10,0	10,0	2,1
	Prestations familiales** versées aux ménages pauvres	5,6	5,9	6,1	6,1	6,3	6,4	6,5	6,4	1,3
périmètre intermédiaire	Effort total en valeur (euros courants)	42,4	45,9	49,0	49,6	51,5	53,1	56,1	57,0	3,0
	Effort total en volume*** (euros constants 2015)	47,6	49,2	52,5	51,1	52,1	53,3	56,1	57,0	1,8
	Effort total en part de PIB (en valeur)	2,3	2,3	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	1,1

* L'évolution 16/06 correspond au taux de croissance annuel moyen pour la période 2006-2016.

** La liste détaillée des prestations familiales prises en compte est disponible dans l'annexe méthodologique. Ce sont les prestations entrant dans le calcul du revenu disponible des ménages.

*** L'effort total en volume est calculé en déflétant l'effort en valeur à partir d'un indice de prix reflétant la consommation des ménages les plus modestes ; l'indice utilisé est l'indice des prix à la consommation pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au 1^{er} décile, produit par l'Insee.

Sources > DREES, CPS ; DREES, CNS ; Annexes au PLF ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2014 (actualisées 2012 et 2016) ; modèle INES 2016, calculs DREES ; IPC Insee.

Entre 2006 et 2016, les dépenses sociales et fiscales de lutte contre la pauvreté – telles que définies précédemment sous les périmètres restreint et intermédiaire – ont connu une augmentation quasi continue (tableau 1). La dépense en

valeur passe ainsi de 42,4 milliards d'euros courants en 2006 à 57,0 milliards d'euros courants en 2016 sous le périmètre intermédiaire, soit +3,0 % par an en moyenne annuelle. En volume, c'est-à-dire en neutralisant l'effet de l'inflation au cours de la période, l'augmentation de la dépense annuelle moyenne atteint +1,8 %¹. Enfin, l'effort au service de la lutte contre la pauvreté ramené en part de PIB croît lui aussi, puisqu'il passe de 2,3 % en 2006 à 2,6 % en 2016.

Les prestations sociales ciblées sur la lutte contre la pauvreté représentent à elles seules 38,5 milliards d'euros en 2016

Au sein du périmètre restreint sont comptabilisés deux grands types de prestations sociales de lutte contre la pauvreté. Tout d'abord, les **minima sociaux** visent à garantir un revenu minimum² et sont par nature presque exclusivement ciblés sur des personnes disposant de très faibles ressources. En matière de montants financiers servis, le principal minimum social est le revenu de solidarité active (RSA), son objectif étant d'assurer un niveau minimal de ressources pour des personnes sans revenus. D'autres minima sociaux ciblent des publics spécifiques qui courent un plus grand risque de pauvreté du fait de leur situation. C'est le cas de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou du minimum vieillesse, qui consistent à garantir un revenu minimum aux personnes handicapées ou âgées disposant de faibles revenus. L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est une allocation chômage versée par le Fonds de solidarité aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et qui se retrouvent sans source de revenus. Les seuils d'attribution des minima sociaux sont inférieurs ou proches du seuil de pauvreté pour la quasi-totalité d'entre eux, ce qui les rend largement inférieurs au montant que les ménages français considèrent nécessaire pour vivre (*encadré 2*).

Tableau 2 Les dépenses de minima sociaux de 2006 à 2016

Montants en milliards d'euros, évolutions en %

	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2015	2016	16/06*
Revenu minimum d'insertion (RMI) et allocation de parent isolé (API)	7,1	6,9	3,9	0,0	-	-	-	-	-
Revenu de solidarité active (RSA) - socle	-	-	3,3	8,0	8,4	9,2	10,6	10,9	6,1
Allocation aux adultes handicapés (AAH) et ses compléments	5,2	5,8	6,0	7,0	7,8	8,2	8,8	9,1	5,6
Minimum vieillesse	2,8	3,0	3,0	3,2	3,2	3,2	3,3	3,2	1,3
Prestations du Fonds de solidarité (ASS, AER, ATS, etc.)	2,8	2,9	2,7	2,3	2,5	2,7	2,9	2,8	-0,1
Autres minima sociaux**	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6	6,2
Total	18,4	18,8	19,2	21,0	22,3	23,7	26,0	26,6	3,8

* L'évolution 16/06 correspond au taux de croissance annuel moyen pour la période 2006-2016. Pour le RSA, qui n'existe que depuis mi-2009, la croissance annuelle moyenne a été calculée pour 2009-2016, en ajoutant les montants versés au titre du RSA socle et du RMI et de l'API pour 2009 ; afin de tenir compte des prestations versées le premier semestre 2009, avant la mise en œuvre du RSA.

** Ce poste comprend l'allocation supplémentaire d'invalidité, l'allocation veuvage, et la partie de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile, qui a été remplacée à compter de novembre 2015 par l'allocation aux demandeurs d'asile (ADA). Par convention et souci de cohérence, le périmètre retenu pour l'ATA est homogène avec celui de l'ADA : la partie versée aux anciens détenus et expatriés, qui n'a pas été remplacée par l'ADA, n'est donc pas prise en compte.

Note > La liste détaillée des prestations incluses est disponible dans l'annexe méthodologique.

Source > DREES, CPS.

Les montants servis au titre des différents minima sociaux ont augmenté continûment entre 2006 et 2016 (+3,8 % en moyenne par an) [tableau 2], pour atteindre 26,6 milliards d'euros en 2016. Près des trois quarts de la dépense totale est effectuée au titre du RSA socle et de l'AAH, qui comptent respectivement 1,8 million et 1,1 million d'allocataires³.

Durant cette période, les minima sociaux ont été soumis à d'importantes modifications structurelles, la première étant la suppression du **RMI** et de l'**API** en 2009, suivie de l'entrée en vigueur du **RSA** à partir du 1^{er} juillet de la même année (en France métropolitaine⁴). Depuis sa création, les montants servis au titre du RSA socle augmentent fortement (+6,1 % en moyenne chaque année entre 2009 et 2016). Cette hausse traduit la montée en charge du dispositif les premières années, puis est imputable à la revalorisation exceptionnelle de 10 % en cinq ans, en supplément de l'indexation annuelle sur l'inflation, mise en place dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale à

1. La dépense globale (périmètre intermédiaire) par personne pauvre augmente en moyenne de 1,7 % par an entre 2006 et 2015.

2. Le montant versé vise à compléter les ressources de la personne ou du ménage pour qu'elles puissent atteindre un certain niveau : ce sont des prestations différentielles.

3. Voir les fiches 12 (Le risque invalidité en France) et 18 (Le risque pauvreté-exclusion en France).

4. Le RMI continue à être versé dans les DROM jusqu'en 2011, date à laquelle il est remplacé par le RSA.

partir de 2013. Elle reflète aussi la hausse soutenue du nombre de bénéficiaires (le nombre d'allocataires cumulés du RSA socle, du RMI et de l'API augmente de 31 % entre 2009 et 2015 [Cabannes et Richet-Mastain, 2017]).

Le montant des prestations versées au titre de l'**AAH** et de ses compléments a progressé continûment de manière soutenue entre 2006 et 2016 (+5,6 % en moyenne par an), du fait notamment de la hausse exceptionnelle du montant de l'allocation de 25 % intervenue progressivement entre 2007 et 2012, en sus des revalorisations légales. Cette mesure a contribué de manière significative au dynamisme du nombre d'allocataires pendant toute la période (+36 % de 2006 à 2016) en augmentant le nombre de personnes éligibles à cette aide.

Le **minimum vieillesse** s'élève à 3,2 milliards d'euros en 2016. Les montants servis augmentent en moyenne de 2,6 % entre 2007 et 2012, sous l'effet du plan exceptionnel de revalorisation de 25 % pour les personnes seules mis en place durant cette période. Puis, ces dépenses stagnent quasiment jusqu'en 2015 et reculent de 1 % en 2016. En effet, le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse a baissé quasi continûment depuis 2006 (-7 % entre 2006 et 2016), sous l'effet de la réforme des retraites de 2010 qui recule l'âge légal de départ à la retraite, mais aussi en raison de l'amélioration du niveau général des pensions de retraite (effet de noria).

Les **prestations versées par le Fonds de solidarité** concernent les chômeurs en fin de droit (ASS, AER-R et ATS). Le nombre de bénéficiaires de l'ASS, allocation qui représente 95 % des montants servis par le Fonds, est fortement lié à la conjoncture du marché du travail et aux évolutions du taux de chômage. Entre 2006 et 2016, les montants totaux n'ont quasiment pas évolué, contrairement aux autres minima sociaux dont la progression est plus soutenue.

D'**autres prestations sociales** ont pour objectif direct de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est le cas, par définition, des prestations afférentes au risque « pauvreté et exclusion sociale » des Comptes de la protection sociale, parmi lesquelles les prestations liées à l'hébergement ou encore le volet « activité » du RSA et la prime pour l'emploi, tous deux remplacés par la prime d'activité depuis 2016. La garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH), sans être considérée comme un minimum social, est versée aux travailleurs handicapés admis dans un établissement ou service d'aide par le travail, de façon à garantir une rémunération comprise entre 55 % et 110 % du smic. À ce titre, elle peut être considérée comme relevant de la lutte contre la pauvreté pour les personnes en situation de handicap.

Tableau 3 Autres dépenses de prestations sociales luttant directement contre la pauvreté de 2006 à 2016

	Montants en milliards d'euros, évolutions en %								
	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2015	2016	16/06*
Revenu de solidarité active (RSA) - activité	-	-	0,8	1,6	1,6	1,7	2,1	0,4	-11,8
Prime pour l'emploi**	3,3	4,7	4,1	3,1	3,0	2,4	2,1	-	-4,6
Prime d'activité	-	-	-	-	-	-	-	4,1	-
Prestations liées à l'hébergement	1,1	1,3	1,5	1,7	1,7	1,8	2,1	2,3	7,9
Prestations des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS)	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	1,9
Autres prestations afférentes au risque pauvreté***	1,5	1,6	3,3	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,0
Garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH)	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	2,8
Total	8,6	10,5	12,9	11,2	11,3	11,1	11,6	11,9	3,3

* L'évolution 16/06 correspond au taux de croissance annuel moyen pour la période 2006-2016, à l'exception du RSA pour lequel l'évolution a été calculée pour 2009-2016 et de la prime pour l'emploi (évolution 2006-2015, puisqu'elle disparaît en 2015).

** La prime pour l'emploi est considérée comme une prestation sociale dans le cadre de la Comptabilité nationale, puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt rentrant dans le champ de la protection sociale.

*** Comprend notamment les primes de Noël versées aux bénéficiaires du RSA, l'action sociale individuelle des caisses, le crédit d'impôt exceptionnel aux contribuables modestes en 2009, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), etc.

Note > La liste détaillée des prestations incluses est disponible dans l'annexe méthodologique.

Source > DREES, CPS.

Les prestations sociales ciblées de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, hors minima sociaux, représentent 11,9 milliards d'euros en 2016 (tableau 3). Elles ont augmenté de 3,3 % en moyenne par an depuis 2006. En 2016, la **prime d'activité**, qui se substitue au **volet activité du RSA** et à la prime pour l'emploi, représente le principal poste de dépenses avec 4,1 milliards d'euros. Certaines prestations sociales sont concernées par le **non-recours**, c'est-à-dire le fait que des personnes éligibles à une prestation n'en bénéficient pas. En particulier, le taux de non-recours à la prime

d'activité est estimé à un peu moins de 30 %¹, alors que le non-recours au volet « activité » du RSA (lorsqu'il était perçu seul, hors RSA socle) s'élevait à environ 68 % des éligibles en 2010-2011². Les montants versés au titre de la **prime pour l'emploi** décroissent systématiquement depuis 2010 (-4,6 % par an en moyenne entre 2006 et 2015). En effet, le barème de la prime a été gelé à partir de 2008, dans le cadre de l'instauration du RSA activité. Le nombre de foyers fiscaux³ bénéficiant de la prime pour l'emploi a ainsi fortement baissé entre 2008 et 2015 (-7,1 % par an en moyenne [Cabannes et Richet-Mastain, 2017]). Les **prestations liées à l'hébergement** et **celles versées par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale** (CCAS-CIAS) restent dynamiques chaque année (respectivement +7,9 % et +1,9 % en moyenne annuelle entre 2006 et 2016). Les autres prestations afférentes au risque pauvreté des Comptes de la protection sociale suivent un rythme plus contrasté. Elles augmentent fortement en 2009 sous l'effet de plusieurs mesures ponctuelles : prime de solidarité active versée aux futurs bénéficiaires du RSA, crédit d'impôt exceptionnel aux contribuables modestes.

Ce périmètre intègre également les **dépenses effectuées par les associations caritatives** retracées dans les Comptes de la protection sociale, c'est-à-dire les aides en nature et la valorisation monétaire du travail salarié (le travail bénévole n'est en revanche pas retracé en comptabilité nationale). En effet, les associations participent aussi à la lutte contre la pauvreté, notamment par l'intermédiaire de prestations en nature, comme la distribution de repas ou de vêtements, le secours d'urgence, etc. Par exemple, l'aide alimentaire constitue un axe important de soutien aux ménages les plus démunis puisque cela concerne environ 4,77 millions de bénéficiaires en 2015 avec 270 millions de tonnes de denrées distribuées⁴.

Les mécanismes fiscaux spécifiques ont participé à la lutte contre la pauvreté à hauteur de 2,0 milliards d'euros en 2016

Progressive et redistributive, la politique fiscale est l'un des leviers de l'État pour lutter contre la pauvreté. La politique fiscale spécifiquement au service de la lutte contre la pauvreté mobilise deux leviers principaux : la non-imposition sur le revenu en deçà d'un certain seuil de ressources et des réductions fiscales spécifiques.

D'une part, une **large proportion des foyers fiscaux ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu** du fait de leurs faibles niveaux de revenus⁵. Entre 2007 et 2013, environ 40 % d'entre eux ne sont pas imposés sur le revenu, cette part atteignant 49 % des foyers fiscaux en 2016. Cela résulte notamment du barème d'imposition, de la décote ou de l'existence d'un seuil de non-recouvrement de l'impôt. Par ailleurs, le **quotient familial** et le **quotient conjugal** sont des dispositifs fiscaux qui permettent de diviser le revenu imposable du foyer par le nombre de parts correspondant à la situation familiale d'un contribuable, et ainsi de réduire l'imposition du foyer fiscal. Si la majorité des ménages pauvres ne sont pas imposables, il est possible d'envisager des situations pour lesquelles cette non-imposition résulte de ces dispositifs⁶. Ces bénéficiaires ne sont pas évalués financièrement ici.

D'autre part, l'État a mis en place d'autres **dispositifs permettant de réduire l'impôt des ménages pauvres** qui s'appliquent à la taxe foncière, à la taxe d'habitation ou à l'impôt sur le revenu. Ce sont ces dispositifs qui sont évalués dans l'étude (*tableau 4*). L'exonération de la taxe d'habitation représente la principale réduction fiscale. Au total, le coût de ces mesures s'élevé à 2,0 milliards d'euros en 2016, en hausse de 1,2 % en moyenne annuelle depuis 2006.

1. Source : CNAF et DREES, (2017). Rapport d'évaluation de la prime d'activité. À noter que les taux de recours ainsi estimés ont une forte marge d'incertitude en raison de la méthodologie utilisée.

2. Source : Comité national d'évaluation du RSA, (2011, décembre). Rapport final d'évaluation du RSA. À noter que cette estimation est aussi entourée d'incertitude, du fait de limites méthodologiques. Il n'existe pas d'évaluation plus récente.

3. La prime pour l'emploi était un crédit d'impôt, c'est-à-dire qu'elle était déduite du montant de l'impôt sur le revenu pour les ménages imposés et versée directement par chèque ou virement bancaire pour les ménages non imposés.

4. Source : Système d'information de l'aide alimentaire, DGCS.

5. À titre d'exemple, en 2016, le revenu imposable mensuel maximum que des foyers fiscaux peuvent atteindre sans être imposés au titre du revenu est de 1 705 euros bruts par mois pour un adulte seul, et de 4 285 euros mensuels bruts pour un couple avec deux enfants (calcul DREES). Le revenu imposable ne correspond pas à celui utilisé pour calculer le seuil de pauvreté, car de nombreuses prestations sociales prises en compte dans le calcul du niveau de vie ne sont pas imposables (RSA, allocations familiales ou logement, etc.).

6. Par exemple, un célibataire est imposé à partir d'environ 1 700 euros bruts (seuil supérieur au seuil de pauvreté). En revanche, une famille composée de deux adultes et un enfant, ayant un salaire de 1 700 euros bruts (vivant donc sous le seuil de pauvreté) n'est pas imposée grâce aux mécanismes du quotient familial et du quotient conjugal.

Tableau 4 Dépenses fiscales au service de la lutte contre la pauvreté

Montants en milliards d'euros, évolutions en %

	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2015	2016	16/06*
Exonération de taxe foncière (1)	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-5,0
Dégrèvement de taxe foncière (2)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	8,4
Exonération de taxe d'habitation (3)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,6	1,4	1,5
Abattement d'impôt sur le revenu (4)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	2,8
Total	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9	2,2	2,0	1,2

* L'évolution 16/06 correspond au taux de croissance annuel moyen pour la période 2006-2016.

(1) Exonération en faveur des personnes âgées (de plus de 75 ans sous condition de ressources) ou de condition modeste.

(2) Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste de 65-75 ans.

(3) Exonération en faveur des personnes âgées handicapées ou de condition modeste.

(4) Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste.

Source > Annexe au projet de loi de finances, évaluations des voies et moyens, tome II Dépenses fiscales.

Si les prestations sociales, notamment les minima sociaux, et les mécanismes fiscaux présentés ci-dessus relèvent directement de la lutte contre la pauvreté, d'autres types de prestations concourent également à augmenter le revenu disponible des ménages : il s'agit principalement des aides au logement et des prestations familiales. Ces dépenses sont incluses au sein du périmètre intermédiaire de lutte contre la pauvreté.

Les allocations logement contribuent significativement au revenu disponible des ménages vivant sous le seuil de pauvreté, pour un montant d'environ 10,0 milliards d'euros en 2016

Au 31 décembre 2015, 6,5 millions de foyers ont bénéficié d'une aide personnelle au logement. Ces aides sont de trois types¹ : l'**allocation de logement à caractère familial** (ALF), l'**allocation de logement à caractère social** (ALS) et l'**aide personnalisée au logement** (APL). Ces allocations logement représentent près de 14 % du revenu disponible des ménages pauvres (Cabannes et Richet-Mastain, 2017). Si ces prestations doivent être comptabilisées dans l'estimation des dépenses de la nation en faveur des personnes pauvres, elles ne peuvent l'être qu'en partie. En effet, les plafonds de ressources de ces allocations ne limitent pas exclusivement leur versement aux ménages pauvres. La part des prestations logement versée à des ménages vivant sous le seuil de pauvreté peut être estimée à 55 % des masses totales versées à ce titre en 2016, soit environ 10,0 milliards d'euros (tableau 5).

Tableau 5 Estimation du montant des prestations logement allouées aux ménages pauvres

Montants en milliards d'euros

	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2015	2016
Allocations logement	8,1	8,9	9,1	9,5	9,7	9,9	10,0	10,0

Note > La méthode d'estimation est présentée dans l'annexe méthodologique.

Sources > Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2014 (actualisées 2012 et 2016) ; modèle INES 2016, calculs DREES ; DREES, CPS.

Les allocations familiales, vecteur indirect de la lutte contre la pauvreté, bénéficient pour 6,4 milliards d'euros environ aux ménages pauvres en 2016

Les prestations familiales participent également activement à l'augmentation du niveau de vie des ménages pauvres, car elles représentent 11 % de leur revenu disponible (Cabannes et Richet-Mastain, 2017). Parmi l'ensemble des prestations familiales, toutes ne peuvent pas être considérées comme relevant, même indirectement, de la lutte contre la pauvreté. En effet, les prestations familiales répondent généralement à une logique de redistribution, à revenu donné, des familles sans enfant vers les familles avec enfants. Elles sont majoritairement attribuées sans conditions de ressources², même si leur montant peut être modulé en fonction des ressources du ménage. Néanmoins, pour ne pas négliger l'apport financier représenté par certaines de ces prestations dans le revenu des ménages pauvres, il est possible de retracer la part versée aux ménages pauvres des prestations familiales qui entrent dans le calcul du revenu disponible utilisé pour définir le niveau de vie des ménages.

Une première catégorie de prestations familiales relève de l'**entretien de l'enfant**. Les allocations familiales (AF) bénéficient à toutes les familles ayant au moins deux enfants de moins de 20 ans à charge. Prestation familiale

1. Pour plus de détails sur les prestations logement, voir la fiche 17 de l'ouvrage.

2. Les AF, l'ASF, la PreParE (qui remplace le CLCA et le Colca) sont versées sans conditions de ressource, tandis que l'ARS, le CF, les primes à l'adoption et à la naissance ainsi que l'allocation de base de la Paje sont versées sous condition de ressource. Les montants d'AF versés sont modulés en fonction des revenus du ménage depuis 2015.

principale de lutte indirecte contre la pauvreté, elle participe à hauteur de 2,9 milliards d'euros, soit 44 % du total des prestations estimées ici (tableau 6). Cette prestation est moins ciblée vers les ménages les plus démunis que les suivantes, mais elle participe de façon très significative à l'augmentation de leur revenu disponible grâce à l'ampleur de la masse financière servie. L'allocation de soutien familial (ASF) s'adresse aux personnes qui élèvent un enfant privé de l'aide d'au moins un de ses parents. L'allocation de rentrée scolaire (ARS) est destinée aux familles ayant des enfants scolarisés entre 6 et 18 ans. Le complément familial (CF) bénéficie aux familles ayant au moins trois enfants à charge âgés entre 3 et 21 ans.

La prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) rassemble une deuxième catégorie de prestations familiales qui se concentre sur la **petite enfance**. Les primes à la naissance ou à l'adoption visent à aider les familles à faire face aux dépenses liées à l'arrivée de l'enfant. L'allocation de base est attribuée aux familles ayant un enfant de moins de 3 ans à charge. En cas d'adoption, elle est versée pendant trois ans à dater de l'arrivée de l'enfant dans la famille, dans la limite de ses 20 ans. La Paje comprend aussi des allocations destinées à **faciliter la garde des jeunes enfants** par leurs parents. La prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), qui remplace depuis 2015 le complément de libre choix d'activité (CLCA)¹, s'adresse aux familles d'enfants de moins de 3 ans dont au moins un parent ne travaille pas ou travaille à temps partiel. Enfin, deux prestations², l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), s'adressent aux **familles d'enfant handicapé** de moins de 20 ans.

Tableau 6 Estimation du montant des prestations familiales allouées aux ménages pauvres

Montants en milliards d'euros

	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2015	2016
Allocations familiales (AF)	2,8	2,8	2,9	2,8	2,9	3,0	2,9	2,9
Allocation de soutien familial (ASF)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Complément familial (CF)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7
Paje - base, prime à la naissance, prime d'adoption	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Paje - PreParE, CLCA, COLCA	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
AEEH et AJPP*	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Total	5,6	5,9	6,1	6,1	6,3	6,4	6,5	6,4

* AEEH : allocation d'éducation de l'enfant handicapé et AJPP : allocation journalière de présence parentale.

Note > Le détail de l'estimation est présenté dans l'annexe méthodologique.

Sources > Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2014 (actualisées 2012 et 2016) ; modèle INES 2016, calculs DREES ; DREES, CPS.

Un périmètre étendu de la lutte contre la pauvreté : le cas de la maladie

Le périmètre de la lutte contre la pauvreté peut être élargi à certains types de dispositifs qui, sans lutter directement contre la pauvreté monétaire, permettent d'accompagner les ménages les plus démunis. C'est notamment le cas des dispositifs de financement des soins médicaux qui s'adressent spécifiquement aux personnes pauvres³.

La couverture maladie universelle de base (CMU-B), entrée en vigueur en 2000, permettait à toute personne résidant en France de façon stable et régulière et n'ayant pas de protection maladie de bénéficier de la prise en charge de la part obligatoire, dite « part Sécurité sociale », de leurs frais de santé. La CMU-B était gratuite pour toute personne dont le foyer n'est pas imposable, pour les bénéficiaires du RSA ou de la CMU-C. Pour les autres personnes, la CMU-B était payante à hauteur de 8 % de leurs revenus fiscaux. En 2014, 98 % des bénéficiaires de la CMU-B (soit 2,35 millions de personnes) n'étaient pas soumis au paiement d'une cotisation⁴. Au 1^{er} janvier 2016, la CMU-B est supprimée et la protection universelle maladie (PUMA) entre en application. La différence principale entre ces dispositifs est que la PUMA assure la prise en charge des frais médicaux de manière continue tout au long de la vie, afin d'éviter les éventuelles périodes de rupture de droits. Ces deux dispositifs ne bénéficient pas spécifiquement à des ménages pauvres, mais la fraction destinée aux assurés dispensés de cotisation en raison de leurs faibles revenus entre dans le champ des comptes de la pauvreté.

1. et le complément de libre choix d'activité (Colca) pour les familles avec trois enfants ou plus.

2. Dans les Comptes de la protection sociale, l'AEEH et l'AJPP sont comptabilisées dans le risque invalidité.

3. Le renforcement de l'accès aux soins pour les personnes en difficulté fait par ailleurs partie intégrante des objectifs du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

4. Sources : CNAMTS et Fonds CMU.

La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide pour une complémentaire santé (ACS), toutes deux financées par le fonds CMU, permettent d'assurer ou d'aider à financer une complémentaire santé aux assurés les plus démunis. La CMU-C, entrée en vigueur en 2000, avait alors un plafond de ressources équivalent à 73 % du seuil de pauvreté. Compte tenu des règles de revalorisation en vigueur, ce ratio s'est progressivement érodé jusqu'à atteindre 65 % huit ans plus tard. Après une mesure de relèvement du plafond en 2013, celui-ci se situe à 72 % du seuil de pauvreté en 2015. L'ACS, entrée en vigueur en 2005, vise les personnes dont les revenus sont légèrement supérieurs à ceux des bénéficiaires de la CMU-C (revenus compris entre le plafond de la CMU-C et un plafond progressivement étendu jusqu'à atteindre 135 % du plafond de la CMU-C en 2012). Ces dispositifs permettent de couvrir la quasi-totalité des personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Le plafond de ressources de l'ACS peut même dépasser le seuil de pauvreté monétaire dans certains cas, grâce à de nombreux abattements et exclusions appliqués aux ressources prises en compte dans le calcul. En 2016, 6 600 000 personnes bénéficient de l'un de ces deux dispositifs d'assurance maladie complémentaire. L'ACS est une prestation dont le taux de recours est très bas (entre 31 % et 51 %¹ en 2016), principalement à cause de sa faible notoriété et de la complexité des démarches administratives (Cour des comptes, 2015). À titre de comparaison, le taux de recours à la CMU-C est compris entre 64 % et 76 %¹ en 2016.

L'aide médicale d'État (AME) prend en charge les frais médicaux de personnes en situation irrégulière et les dispense de l'avance des frais, dans un double objectif humanitaire et de santé publique. Le seuil d'obtention de l'AME est identique à celui de la CMU-C. En 2016, l'AME a concerné 311 000 personnes. Les étrangers en situation irrégulière non admis à l'AME peuvent bénéficier de la prise en charge de leurs **soins urgents** à l'hôpital (soins dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital, soins destinés à éviter la propagation d'une maladie, soins dispensés à une femme enceinte ou un enfant, etc.).

Un périmètre étendu de la lutte contre la pauvreté : quelles autres composantes ?

D'autres types de dépenses, relevant du champ de la protection sociale ou allant au-delà, sont également susceptibles d'être incluses dans le périmètre étendu du compte de la pauvreté. La liste qui suit n'est pas limitative.

Les autres dépenses du système de protection sociale

Le système de protection sociale a été pensé de façon à être plus favorable aux ménages les plus démunis pour chacun de ses risques. Il serait donc possible d'inclure dans un périmètre étendu de nombreux dispositifs participant à la lutte contre la pauvreté, mais afférents à d'autres risques sociaux. À titre d'exemple, les prestations d'insertion professionnelle du risque emploi peuvent être considérées comme un moyen de sortir des individus de la pauvreté par le retour vers l'emploi. En effet, en 2015, le taux de pauvreté des chômeurs atteint 38 % tandis qu'il s'établit à 8 % chez les actifs occupés (Argouarc'h et Cazenave-Lacrouts, 2017). Les bourses hors enseignement supérieur² ont notamment comme objectif de « permettre aux familles, dont les ressources ont été reconnues insuffisantes, d'assumer la scolarité de leur enfant³ ». Une partie des prestations versées dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) participent à la lutte contre la pauvreté des enfants, notamment grâce au versement de bourses et subventions. Le crédit d'impôt (impôt sur le revenu) de frais de garde d'enfant peut être un vecteur de l'action publique de lutte contre la pauvreté, car il bénéficie aussi aux familles ne payant pas d'impôt sur le revenu (par un remboursement du fisc si son montant est supérieur à celui de l'impôt à payer ou si le ménage n'est pas imposable). De la même façon, les subventions aux crèches et, de façon plus marginale, le complément mode de garde (CMG) de la Paje peuvent entrer dans le champ.

Les dépenses d'investissement concourent à la lutte contre la pauvreté mais sont complexes à évaluer

Tous les postes de dépenses retenus dans cette étude correspondent majoritairement à des efforts de soutien à la consommation des ménages. Cependant, l'effort de la nation en faveur de la lutte contre la pauvreté pourrait également englober les dépenses d'investissement effectuées à ce titre. L'État a notamment mis en œuvre des mesures concernant l'hébergement d'urgence et l'hébergement des demandeurs d'asile, via différents plans tels que le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières. Ainsi, 30 000 places d'hébergement ont été créées entre 2012 et 2015, pour atteindre environ 112 000 places d'hébergement d'urgence pérennes en 2015 (Dallier, 2016). Toutefois, l'évaluation de ce poste nécessiterait une estimation non seulement de la dépense d'investissement, mais aussi de la dépréciation du parc immobilier existant, ce qui dépasse largement le cadre présenté ici.

1. Estimation DREES à partir du modèle INES.

2. Les bourses du supérieur n'appartiennent pas au champ des Comptes de la protection sociale, car elles sont afférentes au risque éducation. Elles sont donc citées dans la partie suivante.

3. http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=100808

Le logement social

Le logement social, volet de la politique du logement, représente au total une dépense de 9,5 milliards d'euros en 2014 (Cour des comptes, 2017), sous forme d'aides aux organismes de logement social (avantages fiscaux tels que TVA réduite, exonérations d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière sur les propriétés bâties, avantages de taux, et subventions d'investissement). Le logement social répond à des objectifs divers. S'il vise à mettre en œuvre une « mixité sociale des villes et des quartiers », sa priorité consiste à « améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées¹ ». Toutefois, trois catégories de logements sociaux sur quatre ont des plafonds de ressources peu sélectifs et sont, en théorie, accessibles à au moins deux tiers de la population² ; c'est le cas de 79 % des logements sociaux mis en service en 2017 (Guillon, 2017). Seule la moitié des ménages pauvres a effectivement accès au logement social, ce qui correspond à 40 % du parc social locatif (Cour des comptes, 2017). De ce fait, il n'est pas possible d'identifier précisément la part de la dépense globale de logement social qui bénéficie spécifiquement aux ménages pauvres.

Les tarifs sociaux et chèques énergie

Pour les ménages à revenus modestes, divers systèmes de tarification existent pour les aider à financer leurs dépenses dans les domaines de l'énergie (gaz, électricité), de l'eau ou encore de la téléphonie. Le chèque énergie, qui existe depuis janvier 2018, consiste en une aide monétaire (de 48 à 227 euros) directement adressée aux ménages disposant de revenus modestes et qui permet de financer les factures d'énergie ou certaines dépenses de rénovation énergétique du logement. Ce dispositif remplace les tarifs sociaux de gaz (TPP) et d'électricité (TSS), en vigueur auparavant et qui consistaient à appliquer une déduction forfaitaire automatique pour les ménages concernés (disposant de faibles ressources ou bénéficiaires de la CMU-C ou de l'ACS). Depuis 2013, certaines collectivités locales mènent également une expérimentation d'aide au paiement des factures d'eau, via une aide monétaire ou un tarif spécifique. Enfin, certaines compagnies de transport peuvent également mettre en place des tarifications spéciales pour les personnes modestes (selon des conditions de ressources ou le fait de bénéficier de certaines aides sociales), et les collectivités locales peuvent également fournir une aide financière via des tarifs sociaux pour les cantines scolaires.

Plusieurs autres types d'intervention, faisant intervenir divers types d'acteurs, peuvent encore être évoqués parmi les différents moyens de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Par exemple, les bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux permettent de lutter contre la précarité des étudiants, la Garantie jeunes³ vise à accompagner les jeunes en difficultés vers l'emploi ou la formation, et les ménages participent eux-mêmes via des transferts à d'autres ménages (dons main à la main, aide financière des parents aux enfants, aidants familiaux, etc.). Enfin, le travail bénévole dans les associations caritatives de lutte contre la pauvreté, qui n'est pas valorisé financièrement dans les Comptes de la protection sociale, concourt également à cet objectif.

Encadré 2 L'opinion des ménages sur le revenu nécessaire pour vivre et l'intervention de l'État pour lutter contre la pauvreté

D'après le Baromètre de la DREES (Cabannes et Richet-Mastain, 2017, fiche 3), les ménages considèrent en moyenne que, pour vivre, une personne a besoin d'un revenu mensuel égal à au moins 1 553 euros par mois en 2015 (pour un adulte seul), soit environ 540 euros de plus que le seuil de pauvreté. Les minima sociaux sont donc d'un montant largement inférieur à ce qui est jugé comme un minimum pour vivre.

Par ailleurs, le Baromètre aborde plus particulièrement la question d'un de ces minima, le RSA, et interroge les personnes enquêtées sur son montant actuel et sur celui qui leur semblerait souhaitable (avant 2009, la question portait sur le RMI). Les ménages français surestiment légèrement le montant de ce minimum social en 2004 puis tendent à se rapprocher de sa véritable valeur jusqu'en 2016. La plupart d'entre eux sont favorables à l'augmentation du montant du RMI/RSA, même si la réponse à cette question fluctue fortement au cours de la période (*graphique 1 encadré*). On observe en particulier une forte baisse du nombre d'individus soutenant l'augmentation de son montant pendant les années qui suivent la crise (2009-2014). Dans le même temps, la part des personnes favorables à une diminution du montant du RMI/RSA s'accroît fortement entre 2000 et 2016, passant de 3 % à 14 %.

1. Source : Code de la construction et de l'habitation, article L411.

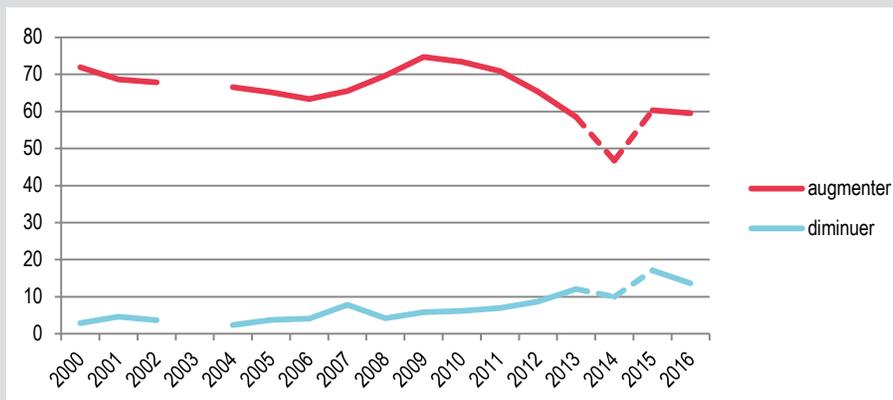
2. Il s'agit des catégories PLUS, PLS et PLA de logements sociaux (Cour des comptes, 2017).

3. Pour plus d'information sur la Garantie jeunes :

<http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-dans-l-emploi/mesures-jeunes/garantiejeunes/>

Graphique 1 encadré Part des personnes souhaitant une hausse ou une baisse du montant du RSA

Parts en %



Notes > Question posée en 2016 : « Aujourd'hui, le RSA pour une personne seule qui ne travaille pas est de 525 euros par mois. Avec laquelle de ces opinions êtes-vous le plus d'accord ? ».

Réponses proposées : « Il faut augmenter le RSA » / « Il faut diminuer le RSA ».

> Rupture de série en 2014.

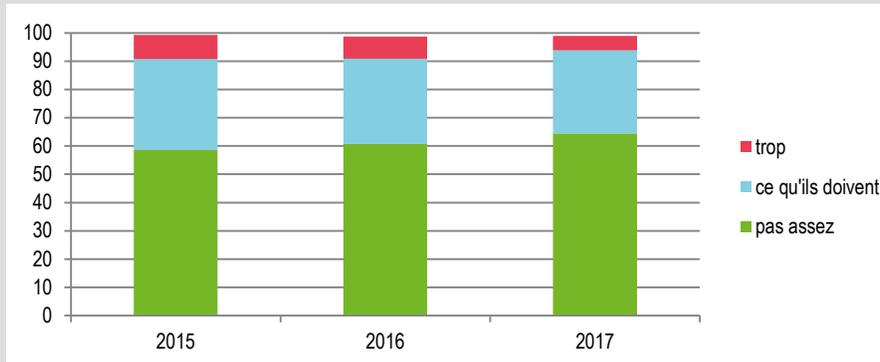
Champ > Personnes résidant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > Baromètre d'opinion DREES 2000-2016.

Entre 2015 et 2017, la part des résidents français en faveur d'une plus grande intervention de l'État envers les ménages les plus démunis s'accroît (*graphique 2 encadré*), tandis que la part des personnes souhaitant une diminution de l'aide de l'État, déjà largement minoritaire en 2015, tombe à 5 % en 2017.

Graphique 2 encadré Les Français souhaitent plus d'actions en faveur des plus démunis

Parts en %



Note > Question posée : « Estimez-vous que les pouvoirs publics font trop, font ce qu'ils doivent ou ne font pas assez pour les plus démunis ? ».

Champ > Personnes résidant en France métropolitaine et âgées de 18 ans ou plus.

Source > Baromètre d'opinion DREES 2015-2017.

Annexe : Champ détaillé et méthodologie d'estimation des dépenses de la Nation effectuées au titre de la lutte contre la pauvreté

Les prestations du périmètre restreint

Les **minima sociaux** ont connu des évolutions structurelles pendant la période 2006-2016. La liste des différents minima comptabilisés au sein du périmètre restreint est la suivante, parmi ceux en vigueur au moins pour une partie de la période 2006-2016 :

- le revenu minimum d'insertion (RMI), qui a été supprimé en 2009 en France métropolitaine et en 2011 dans les DOM ;
- l'allocation parent isolé (API), supprimée en 2009 ;
- le revenu de solidarité active (RSA) – socle, entré en vigueur à partir de 2009, ainsi que le revenu de solidarité (RSO) versé depuis 2001 dans les départements et régions d'outre-mer (hors Mayotte) ainsi que dans certaines collectivités d'outre-mer (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon) ;
- l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et ses compléments (complément de ressources et majoration pour la vie autonome) ;
- le minimum vieillesse, qui regroupe deux prestations. Jusqu'en 2007, le minimum vieillesse désignait l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV). Cette prestation a été remplacée par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) en 2007, mais les personnes qui bénéficiaient de l'ancien dispositif continuent de percevoir l'ASV ;
- les prestations du Fonds de solidarité : l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation équivalent retraite (AER), l'allocation transitoire de solidarité (ATS), etc.
- les autres minima sociaux : l'allocation supplémentaire d'invalidité, l'allocation veuvage, l'allocation temporaire d'attente (supprimée en 2015) et l'allocation aux demandeurs d'asile (créée en novembre 2015). Par convention et pour rester à champ comparable avec l'allocation aux demandeurs d'asile qui prend le relais à partir de fin 2015, seule la partie de l'allocation temporaire d'attente destinée aux demandeurs d'asile est comptabilisée.

Les **prestations ciblées de lutte contre la pauvreté** sont les suivantes :

- le revenu de solidarité active (RSA) – activité, supprimé en 2016 ;
- la prime pour l'emploi, crédit d'impôt supprimé en 2016. La prime pour l'emploi est en effet considérée comptablement comme une prestation sociale ; elle est remplacée en 2016 par la prime d'activité (cette dernière englobant également le volet activité du RSA) ;
- la prime d'activité, créée en 2016 ;
- les prestations liées à l'hébergement (accueil, hébergement et accompagnement social des personnes ou familles sans ressources ou sans abri, etc.) ;
- les prestations des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS) ;
- les autres prestations afférentes au risque « pauvreté et exclusion sociale » des Comptes de la protection sociale : le crédit d'impôt exceptionnel aux contribuables modestes (en 2009), l'action sociale des caisses, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA, entre 2009 et 2013), le revenu minimum d'activité (supprimé en 2009), l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE, entre 2009 et 2013), diverses pensions militaires d'invalidité, la prime de solidarité active versée aux futurs allocataires du RSA (en 2009), les primes de Noël pour les bénéficiaires du RSA et diverses autres prestations ;
- la garantie de ressources aux travailleurs handicapés (GRTH).

Les **mécanismes fiscaux au service de la lutte contre la pauvreté** comptabilisent tous les dispositifs permettant de réduire l'impôt des ménages pauvres, à l'exception de la prime pour l'emploi déjà comprise dans le périmètre restreint.

Les prestations du périmètre intermédiaire

Elles comprennent les prestations du périmètre restreint ainsi que les autres prestations qui entrent dans le calcul du revenu disponible des ménages (à l'exclusion des revenus de remplacement, en raison de leur nature principalement contributive). Il s'agit alors d'ajouter les prestations logement et une partie des prestations familiales :

1 - L'ensemble des **prestations logement** versées aux ménages pauvres est comptabilisé :

- l'aide personnelle au logement (APL) ;
- l'allocation de logement familial (ALF) ;
- l'allocation de logement social (ALS) ;
- les autres prestations, avec notamment celles versées par le Fonds de solidarité pour le logement (il s'agit d'aides financières pour la prise en charge de dépenses d'entrée dans un logement comme, par exemple, un dépôt de garantie ou une assurance logement, ou le paiement de factures d'eau ou d'énergie) ;

2 - La part versée aux ménages pauvres des **prestations familiales** qui sont comprises dans la base de calcul du revenu disponible :

- les allocations familiales (AF) ;
- l'allocation de soutien familial (ASF) ;
- l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;
- le complément familial (CF) ;
- la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ;
 - Paje - primes à la naissance ou à l'adoption
 - Paje - allocation de base (AB)
 - Paje - prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), qui remplace le complément de libre choix d'activité (CLCA) et le complément de libre choix d'activité (Colca) au 1^{er} janvier 2015
- l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ;
- l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ;

Que ce soit pour les prestations logement ou les prestations familiales, la part de chaque prestation versée à des ménages pauvres, au sens monétaire, est estimée par le modèle INES de la DREES. Ce modèle permet la microsimulation, pour chaque prestation, de la part effectivement versée à des ménages pauvres en 2012 et en 2016. Entre 2006 et 2012, l'évolution est figée et la proportion obtenue pour 2012 est conventionnellement utilisée de manière rétroactive. Entre 2012 et 2016, les variations de la part versée aux ménages pauvres ont été interpolées selon l'hypothèse d'une évolution linéaire. Les proportions sont ensuite appliquées au montant des prestations correspondantes dans les Comptes de la protection sociale.

Ces prestations sont d'autant plus importantes à prendre en compte qu'elles peuvent faire partie de la base de calcul des minima sociaux. En effet, le RSA par exemple est une prestation différentielle qui prend en compte le montant de certaines prestations familiales dont bénéficie le demandeur dans le calcul du montant versé ; sans les prestations familiales, un ménage pourrait donc percevoir un montant de RSA plus élevé.

Pour en savoir plus

- > **Argouarc'h, J., Cazenave-Lacrouts, M.-C.** (2017, septembre). Les niveaux de vie en 2015. Insee, *Insee Première*, 1665.
- > **Cabannes, P.-Y., Richet-Mastain, L.** (dir.) (2017). *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution* (édition 2017). Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.
- > **Castell, L., Perron-Bailly, É.** (2018, avril). Lutte contre le non-recours : 63 % des personnes pouvant bénéficier d'une prestation sociale y accèdent après un rendez-vous des droits. DREES, *Études et Résultats*, 1058.
- > **Cour des comptes** (2015, mai). *Le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie*. Rapport public thématique. Paris, France : La Documentation française.
- > **Cour des comptes** (2017, février). *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*. Rapport public thématique. Paris, France : La Documentation française.
- > **Crédoc, Ires** (2014, juillet). *Budgets de référence ONPES*. Rapport final.
- > **Dallier P.**, (2016, décembre). *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les dispositifs d'hébergement d'urgence*. Rapport sénatorial, 193.
- > **DREES** (2014, octobre). *Rapport du groupe de travail DREES/Insee/DRJSCS sur les indicateurs locaux de suivi du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPLPIS)*. Paris, France, coll. Document de travail, Sources et méthodes, 50.
- > **Guillon, O.** (2017, décembre). Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017. SDES, Datalab essentiel, 127.
- > **Insee** (2017). France, portrait social. Paris, France, coll. Insee Références.