



## COMMUNIQUÉ DE PRESSE

### Que coûtent effectivement les « aides sociales » ?

Paris, le 18 juin 2018

La question du coût excessif et de l'inefficacité supposée des « aides sociales » se trouve de nouveau mise au-devant de l'actualité, dans le cadre d'un débat plus général sur l'utilité des aides. Témoin depuis près de deux décennies du rôle joué par les prestations sociales dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) se doit de livrer quelques éléments factuels.

#### Quel montant de dépenses ?

Par « aides sociales » il faut sans doute comprendre qu'il s'agit des transferts sociaux destinés spécifiquement aux personnes et familles les plus pauvres, donc sous conditions de ressources. Le terme d'aides affadit alors leur portée, car ces dépenses sont en général rendues obligatoires par des lois qui reconnaissent aux personnes concernées des droits élémentaires. Tel est en tout cas l'inspiration des dispositifs de transferts établis selon l'esprit de la loi d'orientation de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui fonde cette lutte sur le principe de l'égalité de dignité des personnes et sur l'accès aux droits pour l'accomplir.

Entendu au sens étroit des *minima sociaux*, la dépense totale consentie par l'État et les Conseils départementaux responsables des attributions s'élevait en 2015 à 25,6 milliards d'Euros, soit 1,2 % du PIB pour 4,149 millions d'allocataires. L'augmentation de la dépense correspondante était estimée à 4,3 % par an en moyenne depuis 2009 en euros constants, soit une croissance non négligeable due majoritairement à la croissance du nombre de bénéficiaires de 2,9 % par an sur la même période et, de manière complémentaire, aux revalorisations des allocations<sup>1</sup>.

Les minima ne sont pas les seuls transferts destinés aux plus pauvres de nos compatriotes. Il faut y ajouter les *allocations familiales et les aides au logement allouées sous conditions de ressources, les aides sociales non obligatoires dispensées par les collectivités locales et les secours distribués par le monde associatif* (dont les financements proviennent pour une large part de sources publiques). Un rapport de l'Onpes consacré à l'Assistance sociale estimait, pour l'année 2010, que le total de ces sommes pouvait s'élever à un montant proche de 4,6 % de la richesse nationale, soit 14 % des dépenses de protection sociale obligatoire<sup>2</sup>. Il n'est pas a priori choquant que les personnes pauvres reçoivent une part de l'effort de redistribution national comparable à leur poids dans la population. En toute rigueur, cela pourrait être davantage.

<sup>1</sup> Source DREES, « Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution », Collection Panorama de la DREES, Edition 2017 p64-66.

<sup>2</sup> Source ONPES, « Penser l'assistance », rapport 2013, p16-18.

### Sont-elles efficaces ?

Ces aides sociales sont-elles efficaces ? Si par efficacité il faut entendre la capacité à réduire de manière comptable la pauvreté, la réponse est clairement positive. L'ensemble des transferts sociaux (sans la fiscalité) abaisse de près de 7 points le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du niveau de vie médian. En leur absence celui-ci s'élèverait à 21 % et non à 14 % environ<sup>3</sup>. Cet impact est encore plus fort si l'on considère non plus le taux mais l'intensité de la pauvreté<sup>4</sup>. Autrement dit, ces prestations et ces aides constituent un vrai rempart contre le risque de tomber dans l'extrême pauvreté que l'on situe généralement autour d'un seuil de l'ordre de 670 euros par mois, pour une personne soit à 40 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. De fait, depuis 2010 et malgré l'aggravation du chômage de longue durée depuis 10 ans, la proportion de personnes vivant en dessous de ce seuil est restée stable autour de 3,5 %, ce qui correspond à 2,15 millions de personnes. Le filet français de sécurité contre la grande exclusion fonctionne. Le Comité européen de protection sociale qui siège auprès du Conseil des Ministres des affaires sociales note dans son dernier rapport annuel de 2017<sup>5</sup> qu'en France, l'impact des transferts sociaux pour la réduction de la pauvreté des personnes en âge de travailler est significativement supérieur à ce qu'il est en moyenne dans l'ensemble de l'Union européenne (43 % contre 33 %) ; corrélativement, l'intensité de la pauvreté y est très sensiblement plus faible qu'en Europe en moyenne (15,7 % contre 24,8 %). Le rapport qualifie de « points forts » ces aspects de la stratégie française « d'inclusion active » liés à la robustesse du filet de la protection sociale.

### Trois piliers de la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté

Le concept « d'inclusion active » a été adopté en 2007 par l'Union européenne, alors sous présidence française, Martin Hirsch étant Haut-commissaire en charge de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Selon l'inclusion active, il faut trois conditions complémentaires pour obtenir des résultats tangibles en matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Examiner ces conditions aide à comprendre pourquoi, en dépit d'un dispositif relativement efficace de redistribution sociale, notre pays ne parvient pas à faire diminuer le taux de pauvreté mesuré selon la convention usuelle du seuil de 60 % du niveau de vie médian. Ces conditions peuvent se résumer comme suit :

- Nécessité d'assurer un *revenu minimum adéquat* pour garantir à tous des « ressources suffisantes ». Cette notion de suffisance n'a pas fait l'objet d'une harmonisation européenne<sup>6</sup>. Elle doit tenir compte des conditions d'existence spécifique à chaque État de l'UE. En France, sous réserve des conditions d'éligibilité liées à la nationalité et au caractère licite du séjour, une personne d'âge actif et valide sans aucune ressource est titulaire de droits à hauteur de 709 euros par mois<sup>7</sup> : beaucoup moins que le seuil de pauvreté, assez néanmoins pour que la lutte pour la survie quotidienne n'absorbe pas toute l'énergie au détriment de la recherche

---

<sup>3</sup> Source DREES « Minimas sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution », Collection Panorama de la DREES, Edition 2017, p30-41. En tenant compte de l'effet redistributif propre à la fiscalité, l'impact total sur le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du niveau de vie médian est de 8 points.

<sup>4</sup> L'intensité de la pauvreté mesure l'écart entre le seuil de pauvreté et le niveau de vie médian des personnes en dessous de ce seuil.

<sup>5</sup> Rapport 2017 du Comité européen de protection sociale, accessible par téléchargement sur

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8048&furtherPubs=yes>

<sup>6</sup> Une recommandation du Conseil des Ministres de l'UE datée de 1991 invite les Etats membres à organiser les conditions d'un revenu minimum accessible dont elle détaille les finalités et certaines modalités d'attribution, en particulier la non-discrimination. .

<sup>7</sup> En 2013, maquette cas type DREES, rapport Onpes sur les budgets de référence : *une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*, rapport 2014-2015, p33.

d'un travail ou d'une activité. La France est pour ce premier pilier de l'inclusion active, plutôt bien placée, sous la réserve d'un recours effectif aux droits existants.

- Il faut en second lieu qu'une *politique active de l'emploi*, combinant une offre diversifiée d'emplois et un accompagnement actif vers le travail, soit déployée. Selon les comparaisons menées par le Comité européen de protection sociale, c'est sur ce point que la stratégie française d'inclusion active affiche les faiblesses relatives les plus évidentes : le taux de chômage de longue durée (chômeurs inscrits depuis plus d'un an) a augmenté depuis 2008 plus que dans l'ensemble de l'UE (+ 1,7 points de pourcentage contre + 1,3) ; les opportunités d'emploi ont bénéficié chez nous plutôt à des familles où une personne était déjà au travail en sorte que la proportion de personnes vivant dans un foyer où les revenus du travail sont très faibles demeure en 2015 pratiquement au même niveau que lors de la crise de 2008, soit proche de 9 % ; en conséquence, le taux de pauvreté de ces personnes est en France très élevé, soit 62,4 % en 2015 (59% dans la moyenne de l'UE), soit 13 points de plus qu'en 2008. Les difficultés d'accès au marché du travail frappent en France particulièrement les jeunes de 15 à 24 ans : en 2016, 9 % d'entre eux n'étaient ni en emploi, ni en formation, contre 7 % en 2008<sup>8</sup>. L'accroissement de l'intensité de la pauvreté en France depuis 2008 et la « sur pauvreté » des jeunes trouvent dans ces faiblesses une grande part de leur explication.

- Enfin, une stratégie active d'inclusion exige aussi un *accès effectif aux services de base essentiels* à la dignité et à l'autonomie des personnes : santé, éducation et logement. La capacité de se rendre disponible pour un emploi ou pour bénéficier utilement d'une formation sont évidemment liées à l'accès à ces biens publics de base. C'était la philosophie même de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions. À s'en tenir aux travaux du Comité européen de protection sociale, les comparaisons dans ce domaine sont plutôt en faveur de la France. En niveau absolu, les indicateurs d'espérance de vie en bonne santé, d'accessibilité effective aux soins de santé jugés nécessaires et même de charge excessive du coût du logement sont, en France, sensiblement plus favorables que dans la moyenne de l'UE avec toutefois un signal d'alerte pour le coût du logement : l'indicateur correspondant<sup>9</sup> a sensiblement augmenté dans notre pays entre 2008 et 2015, une observation qui rejoint les analyses détaillées exposées par l'Onpes dans son dernier rapport annuel consacré au Mal logement et aux mal logés<sup>10</sup>.

### **Un marché du travail trop exclusif**

Les tendances sociales françaises depuis une dizaine d'années portent la marque des politiques, lois, programmes et dispositifs sociaux initiés en France au cours de cette période et celle des évolutions macro-économiques. Leur analyse par des indicateurs qui distinguent les effets des aides et ceux d'autres composantes de la lutte contre la pauvreté éclaire le paradoxe d'une abondance toute relative des « aides sociales » qui ne serait pas suivie en retour d'une réduction de la pauvreté. Il est clair que ces transferts, pour efficaces qu'ils soient aux fins de contenir la grande pauvreté, ne peuvent suffire à empêcher l'approfondissement de la pauvreté ni les phénomènes d'irréversibilité qui creusent actuellement les inégalités entre les groupes sociaux au détriment des plus exposés à l'exclusion sociale durable : jeunes faiblement ou pas du tout diplômés, familles monoparentales enfermées dans la nécessité de se consacrer exclusivement aux enfants, adultes isolés en situation d'emplois partiels contraints et coupés des liens sociaux au point de ne pas être en mesure de faire valoir leurs

---

<sup>8</sup> Rapport 2017 du Comité européen de protection sociale, p243-254 voir note 6.

<sup>9</sup> Proportion des personnes vivant dans une famille dont les dépenses liées au logement excèdent 40% du revenu disponible.

<sup>10</sup> Rapport ONPES 2017-2018 *Mal logement, mal logés*, p 98.

droits<sup>11</sup>. Selon les comparaisons européennes, c'est sur le volet de l'inclusivité du marché du travail qu'il reste le plus à faire, sans pour autant relâcher les efforts consentis par ailleurs. Il est clair qu'en effet la stratégie française ne peut reposer seulement sur les prestations monétaires. Elle doit être davantage dynamisée. Sur ce point, un large accord existe qui permet de fonder beaucoup d'espoirs sur une future stratégie qui serait consacrée à lutter contre les causes, sans pour autant affaiblir le filet indispensable de la solidarité collective.

**Jérôme Vignon**, Président de l'Onpes  
**Jean-Luc Outin**, responsable du groupe de travail « Indicateurs » de l'Onpes



### **L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale**

L'ONPES a été créé par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions pour contribuer, en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), à une meilleure connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France. Il produit annuellement un rapport qu'il remet au gouvernement et au Parlement, et qui est ensuite rendu public.

Contact : [drees-onpes@sante.gouv.fr](mailto:drees-onpes@sante.gouv.fr) - 01 40 56 81 73  
Accédez à notre site sur Internet : [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr)

---

<sup>11</sup> Suivi annuel des indicateurs de l'ONPES, édition 2015 et 2017.