

En 2021, les dépenses liées au versement des minima sociaux baissent de 3,1 % (en euros constants, c'est-à-dire en neutralisant l'effet de l'inflation) et s'élèvent à 29,9 milliards d'euros, soit 1,2 % du produit intérieur brut (PIB). Cette diminution succède à la très forte hausse observée en 2020 (+6,8 %), due à l'augmentation des effectifs d'allocataires de minima sociaux mais aussi aux revalorisations exceptionnelles des montants de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et du minimum vieillesse. En 2021, la baisse des dépenses de minima sociaux est portée aux deux tiers par celle des dépenses du revenu de solidarité active (RSA) [-5,0 %] sous l'effet du reflux de ses effectifs. Les dépenses de l'AAH et du minimum vieillesse diminuent, quant à elles, très légèrement (respectivement de 0,5 % et 0,3 %).

Une hiérarchie des dépenses proche de celle des effectifs

En 2021, les dépenses d'allocations des minima sociaux représentent 29,9 milliards d'euros, soit 3,6 % du montant des prestations de protection sociale, 2,0 % de l'ensemble des dépenses des administrations publiques et 1,2 % du produit intérieur brut (PIB).

La hiérarchie des dépenses reflète essentiellement celle des effectifs d'allocataires. Cependant, parmi les quatre grands dispositifs (revenu de solidarité active [RSA], allocation aux adultes handicapés [AAH], minimum vieillesse et allocation de solidarité spécifique [ASS]), l'AAH se démarque par un montant mensuel moyen par allocataire nettement plus élevé (759 euros en 2021), dû à un montant maximal plus grand et à de nombreux abattements dans le calcul des revenus. L'AAH représente 29,0 % du nombre total d'allocations de minima sociaux¹ fin 2021, mais totalise 37,6 % des dépenses en 2021, soit 11,3 milliards d'euros (tableau 1).

Le RSA constitue le premier dispositif en matière d'effectifs (44,7 %) et de dépenses (41,0 %). Le montant des allocations versées à ce titre s'élève à 12,3 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB.

Le montant mensuel moyen versé en 2021 est de 520 euros par allocataire.

Le minimum vieillesse, malgré un montant d'allocation maximal élevé par rapport à celui des autres minima sociaux (906,81 euros par mois pour une personne seule au 1^{er} avril 2021), ne représente que 11,9 % des dépenses en 2021 (3,6 milliards d'euros)², contre 15,4 % de l'ensemble des allocations des minima sociaux. Le minimum vieillesse est une allocation différentielle qui complète de faibles pensions de retraite. Or, seuls 10 % des bénéficiaires du minimum vieillesse ne perçoivent aucune pension de retraite et sont donc susceptibles de percevoir le montant maximal.

Les dépenses d'ASS s'élèvent à 2,1 milliards d'euros en 2021, soit 7,0 % de l'ensemble des dépenses de minima sociaux, une part très proche de celle de ses effectifs parmi l'ensemble des allocations de minima sociaux (7,4 %).

Une évolution des dépenses liée à celle des effectifs et aux plans de revalorisation des minima

En 2021, les dépenses liées au versement des minima sociaux connaissent une baisse de 3,1 % par rapport à 2020 (en euros constants de 2021³)

1. Certaines personnes peuvent percevoir plusieurs minima sociaux. Le nombre total des allocations est donc un peu supérieur au nombre de personnes qui sont allocataires d'un minimum.

2. Hors allocations du premier étage du minimum vieillesse, représentant environ 342 millions d'euros en 2021.

3. Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation annuel. En euros courants, la baisse des dépenses est de 1,5 % en 2021.

[tableau 1 et graphique 1], portée aux deux tiers par celle des dépenses du RSA sous l'effet du reflux de ses effectifs. Cette diminution des dépenses de minima sociaux succède à la très forte hausse de 2020 (+6,8 %) – la plus importante observée sur la période 2009-2020 – due à l'augmentation des effectifs d'allocataires de minima sociaux en raison de la crise sanitaire (+4,4 % entre fin 2019 et fin 2020), mais aussi aux revalorisations exceptionnelles des montants de l'AAH et du minimum vieillesse.

Auparavant, les dépenses d'allocations avaient connu une période de croissance soutenue entre 2009 et 2015 (+4,4 % en moyenne chaque année), puis une période de croissance plus faible entre 2015 et 2019 (+1,3 % en moyenne, avec toutefois une hausse de 2,9 % en 2019).

Si l'évolution des dépenses d'allocations dépend en premier lieu de celle des effectifs d'allocataires, ce n'est toutefois pas le seul facteur : ainsi, entre 2009 et 2021, ces dépenses ont augmenté de 41,5 % en euros constants, alors que

Tableau 1 Nombre d'allocataires fin 2021 et dépenses d'allocations par minimum social en 2021

	Effectifs en fin d'année	Poids des effectifs parmi l'ensemble (en %)	Dépenses (en millions d'euros)	Évolution des dépenses entre 2020 et 2021 (en %) ⁵	Poids des dépenses parmi l'ensemble (en %)	Dépenses moyennes mensuelles estimées par allocataire (en euros) ^{6,7}
RSA ¹	1 930 900	44,7	12 263	-5,0	41,0	520
AAH ²	1 252 300	29,0	11 260	-0,5	37,6	759
Minimum vieillesse (ASV et Aspa) ³	664 200	15,4	3 578	-0,3	11,9	462
ASS ⁴	321 900	7,4	2 088	-6,7	7,0	519
ADA	78 800	1,8	381	-24,0	1,3	362
ASI	67 200	1,6	274	-11,6	0,9	340
RSO	7 500	0,2	48	-8,1	0,2	521
AV	nd	nd	48	+8,5	0,2	nd
ATA	400	< 0,1	2	-32,9	0,0	ns
ATI	200	< 0,1	2	-42,9	0,0	ns
AER-R ¹	100	< 0,1	2	-56,0	0,0	1 163
Ensemble	4 323 400⁴	100	29 945	-3,1	100	572

RSA : revenu de solidarité active. AAH : allocation aux adultes handicapés. ASV : allocation supplémentaire vieillesse.

Aspa : allocation de solidarité aux personnes âgées. ASS : allocation de solidarité spécifique. ADA : allocation pour demandeur d'asile. ASI : allocation supplémentaire d'invalidité. RSO : revenu de solidarité. AV : allocation veuvage.

ATA : allocation temporaire d'attente. ATI : allocation des travailleurs indépendants. AER-R : allocation équivalent retraite de remplacement. ns : non significatif (pour la colonne « Dépenses moyennes mensuelles estimées par allocataire », la dépense moyenne dépasse nettement le montant maximal versé au titre de l'allocation). nd : non disponible.

1. Y compris la prime de Noël (voir annexe 3).

2. Y compris les deux compléments de revenu : la majoration pour la vie autonome et le complément de ressources.

3. Les allocations de premier étage de l'ASV ne sont pas incluses dans les dépenses du minimum vieillesse.

4. Nombre total d'allocations, hors AV, non corrigé des doubles comptes (voir fiche 06).

5. Pour calculer l'évolution 2020-2021, les montants 2020 sont exprimés en euros 2021. Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation annuel.

6. On obtient ce montant en rapportant le montant des dépenses d'allocations pour l'année n à l'effectif moyen sur l'année n , puis en divisant ce ratio par 12. Pour le minimum vieillesse, l'ASI et le RSO, 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 2. Il ne s'agit donc pas du montant mensuel moyen de dépense exact, mais d'un ordre de grandeur. Pour les autres prestations, l'effectif moyen de l'année n correspond à la moyenne des effectifs mensuels de l'année n . Pour l'ensemble, l'effectif moyen de l'année n correspond à la somme des effectifs moyens de l'année n obtenus selon les modes de calcul décrits précédemment.

7. Pour l'AAH, le montant des dépenses moyennes mensuelles a été calculé sur le champ CNAF (97 % des allocataires de l'AAH relèvent des CAF).

Note > Les dépenses sont calculées après prise en compte des indus et rappels.

Lecture > Fin 2021, 1 252 300 personnes perçoivent l'AAH en France, soit 29,0 % du nombre total d'allocations de minima sociaux. Les dépenses d'allocations de l'AAH sur l'année 2021 s'élèvent à 11 260 millions d'euros, soit une baisse de 0,5 % en un an. Ces dépenses représentent 37,6 % de l'ensemble des dépenses d'allocations des minima sociaux de l'année 2021. En moyenne, les dépenses mensuelles d'allocations de l'AAH s'élèvent à 759 euros par allocataire.

Champ > France.

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

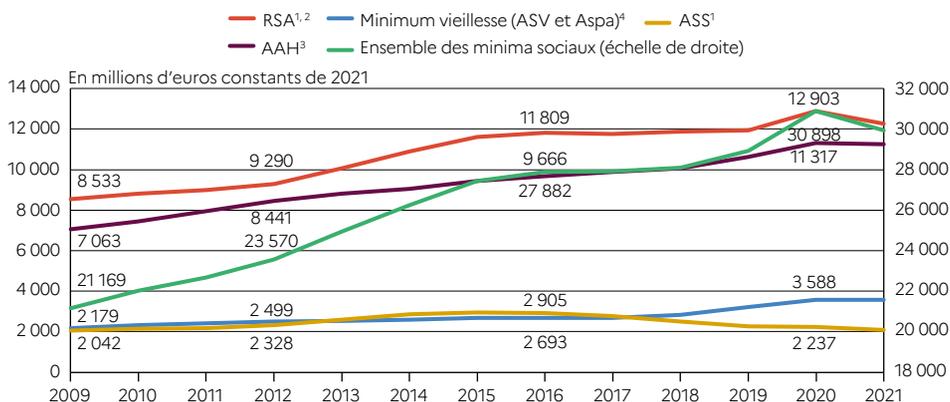
le nombre d'allocataires a augmenté de 23,9 % entre fin 2009 et fin 2021⁴. L'évolution des dépenses⁵ est également tributaire de celle des ressources des bénéficiaires (ainsi que de celle de la configuration familiale de leur ménage) et de celle des montants maximaux⁶ des différents minima sociaux⁷.

Depuis la mise en place du RSA en 2009, le poids dans les dépenses du total des quatre principaux minima sociaux (AAH, ASS, minimum vieillesse et RSA⁸) a toujours été supérieur à 93 % (93,6 % en 2009) et a augmenté avec le temps (97,5 % en 2021), notamment en raison de la disparition progressive de l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R). Le RSA a toujours constitué le premier dispositif

en matière de dépenses et l'AAH le deuxième, loin devant les autres.

Le RSA a connu, entre 2009 et 2012, une période de croissance relativement modérée de ses dépenses d'allocations (+2,9 % en moyenne annuelle), avant une période de bien plus forte croissance entre 2012 et 2015 (+7,7 % en moyenne annuelle), notamment sous l'effet d'une forte hausse des effectifs (+7,0 % en moyenne, entre fin 2012 et fin 2015) et de la revalorisation du RSA dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui a augmenté le montant forfaitaire du RSA de 10 %, au-delà de l'inflation, entre 2013 et 2017. Ces dépenses ont ensuite quasiment stagné jusqu'en 2019 (+0,7 % en moyenne annuelle), avant de croître

Graphique 1 Dépenses d'allocations des quatre principaux minima sociaux en termes réels, depuis 2009



RSA : revenu de solidarité active. AAH : allocation aux adultes handicapés. ASV : allocation supplémentaire vieillesse. Aspa : allocation de solidarité aux personnes âgées. ASS : allocation de solidarité spécifique.

1. Y compris la prime de Noël (voir annexe 3).

2. Y compris, avant 2011, les dépenses d'allocations du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) et, avant 2016, les dépenses d'allocations du RSA socle (mais pas celles du RSA activité).

3. Y compris les deux compléments de revenu : la majoration pour la vie autonome et le complément de ressources.

4. Les allocations de premier étage de l'ASV ne sont pas incluses dans les dépenses du minimum vieillesse.

Note > La courbe « Ensemble des minima sociaux » regroupe les dépenses des minima sociaux présentés tableau 1.

Champ > France.

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

4. La hausse du nombre d'allocataires est un peu surestimée en raison de ruptures de séries, qui ne modifient pas le fond du propos.

5. L'évolution de la répartition des allocataires de minima sociaux par prestation a aussi un impact sur l'évolution des dépenses des prestations prises dans leur ensemble, les montants pouvant varier très fortement d'un minimum à l'autre (« effet de composition »).

6. Pour une analyse de l'évolution des dépenses en euros constants, il faut prendre en compte l'évolution des montants maximaux en termes réels, c'est-à-dire les montants déflatés par l'indice des prix à la consommation.

7. Ces montants maximaux sont par ailleurs presque toujours liés aux plafonds de ressources, qui affectent le nombre d'allocataires.

8. Les dépenses de revenu minimum d'insertion (RMI) et d'allocation de parent isolé (API) sont intégrées ici aux dépenses de RSA pour les années où ces deux prestations existaient encore.

très fortement en 2020 (+8,2 %) sous l'effet de la crise sanitaire, qui a augmenté le nombre d'allocataires (+5,6 %⁹) et dégradé leurs ressources. En 2021, les dépenses de RSA refluent nettement : elles suivent l'évolution des effectifs (-2,2 %) mais baissent plus rapidement (-5,0 %)¹⁰.

Les dépenses d'AAH ont très fortement augmenté entre 2009 et 2015 (+4,9 % en moyenne annuelle, contre +3,1 % pour les effectifs d'allocataires en moyenne entre fin 2009 et fin 2015), et même un peu plus fortement en début de période sous l'effet du plan de revalorisation exceptionnelle de 25 % en euros courants du montant de l'AAH entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2012. Ces dépenses ont ensuite augmenté plus modérément entre 2015 et 2018 (+2,2 % en moyenne), avant de croître très fortement en 2019 et 2020 (+6,0 % en moyenne), en raison de revalorisations exceptionnelles du montant maximal de l'AAH au 1^{er} novembre 2018 (+41 euros) et au 1^{er} novembre 2019 (+40 euros). Pour la première fois lors de la période 1989-2021, les dépenses d'AAH diminuent en 2021 (-0,5 %), tandis que les effectifs d'allocataires augmentent de 1,6 %. Cette baisse, légère, est due en bonne partie au fait que l'AAH n'a été revalorisée que de 0,1 % en avril 2021, alors que l'inflation est de 1,6 % entre 2020 et 2021.

Les dépenses du minimum vieillesse ont augmenté fortement entre 2009 et 2012 (+4,7 % en moyenne), alors que les effectifs ont diminué (-1,1 % en moyenne, entre fin 2009 et fin 2012).

Cela s'explique par la revalorisation exceptionnelle de 25 % en euros courants du montant du minimum vieillesse entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2012, destinée uniquement aux personnes seules et à celles en couple dont le conjoint n'est pas allocataire du minimum vieillesse¹¹. Les dépenses ont ensuite faiblement augmenté entre 2012 et 2017 (+1,4 % en moyenne), avant de croître à nouveau très fortement entre 2017 et 2020 (+10,2 % en moyenne, les effectifs augmentant de 4,9 % en moyenne entre fin 2017 et fin 2020), sous l'effet des revalorisations exceptionnelles du minimum vieillesse entre le 1^{er} avril 2018 et le 1^{er} janvier 2020¹². Les dépenses du minimum vieillesse diminuent très faiblement en 2021 (-0,3 %), alors que le nombre d'allocataires croît de 3,0 % entre fin 2020 et fin 2021.

L'ASS n'a pas connu, sur la période considérée, de revalorisation exceptionnelle de son montant ni de ses plafonds. Ses dépenses ont très fortement augmenté entre 2011 et 2014 (+9,5 % en moyenne), portées par une hausse des effectifs (+8,5 % en moyenne entre fin 2011 et fin 2014) et une certaine détérioration de leurs ressources (les dépenses ont ainsi cru de 9,7 % en 2014 alors que les effectifs ont augmenté de 4,2 %). Les effectifs de l'ASS se sont ensuite stabilisés puis ont fortement décliné (-5,3 % en moyenne entre fin 2014 et fin 2021) – cette baisse a uniquement été interrompue en 2020 par la crise sanitaire et les mesures de prolongation des droits qui en ont découlé. Les dépenses ont, dans les grands traits, suivi les effectifs. ■

Pour en savoir plus

> Des données complémentaires sur les dépenses par dispositif depuis 2009 sont disponibles dans l'espace Open Data de la DREES, thème Minima sociaux et pauvreté, jeu de données Minima sociaux, RSA et prime d'activité, fichier Minima sociaux – données de dépenses par dispositif : data.drees.solidarites-sante.gouv.fr.

> Données complémentaires sur le site de la CAF, rubrique Statistiques allocataires, prestations et services, thème Synthèse allocataires et prestations, dossier Dépenses tous régimes de prestations familiales et sociales gérées par la branche Famille : data.caf.fr.

9. Les évolutions du nombre d'allocataires observées à partir de 2017 pour le RSA et l'AAH ont été calculées à partir de la moyenne, pour chaque année, des effectifs mensuels.

10. L'écart s'explique en partie par le fait que le montant du RSA n'a été revalorisé que de 0,1 % en avril 2021, alors que l'inflation est de 1,6 % entre 2020 et 2021.

11. Cette forte hausse des dépenses s'explique aussi en partie par le fait que les dépenses de premier étage de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) ne sont pas prises en compte ici. Or, depuis sa mise en place en 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) bénéficie à des personnes qui auraient perçu des dépenses de premier étage.

12. Le montant mensuel maximal du minimum vieillesse pour une personne seule a été augmenté de 30 euros le 1^{er} avril 2018, puis de 35 euros le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2020.