

La complémentaire santé solidaire (C2S) vise à faciliter l'accès des personnes les plus modestes à une couverture complémentaire santé. Ce dispositif offre une couverture unique à tous ses bénéficiaires, avec une prise en charge complète d'un panier de soins, incluant notamment les biens du panier 100 % santé. Selon le revenu des bénéficiaires, cette couverture est gratuite ou avec participation financière. Cette participation s'étend de 8 à 30 euros par mois selon l'âge du bénéficiaire. Depuis le 1^{er} janvier 2024, le dispositif est étendu à Mayotte. Le nombre de bénéficiaires de la C2S augmente de 4,7 % entre fin 2023 (7,44 millions de personnes) et fin 2024 (7,79 millions) ; hors Mayotte, la hausse s'élève à 3,6 %. Fin 2024, 6,05 millions de personnes en bénéficient de manière gratuite et 1,74 million avec une participation financière (contre respectivement 5,82 millions et 1,62 million fin 2023).

Qui peut bénéficier de la C2S ?

Mise en place le 1^{er} novembre 2019, la complémentaire santé solidaire (C2S) est un dispositif de couverture complémentaire en faveur des personnes modestes, qui a remplacé la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) [voir annexe 2]. La C2S couvre un large panier de soins (encadré 1), notamment les dépenses des biens du panier 100 % santé en optique, dentaire et audiolgie, comme l'ensemble des contrats de complémentaire santé responsables¹. Les bénéficiaires de la C2S bénéficient, en outre, de tarifs opposables sur les consultations, ce qui implique que les professionnels de santé ne peuvent pas leur facturer de dépassement d'honoraires. Le contrat est le même, que le bénéficiaire y ait accès de façon gratuite ou contre une participation financière. Ce dispositif est géré, au choix du bénéficiaire, soit par la caisse d'assurance maladie, soit par un organisme offrant des couvertures complémentaires santé.

La C2S est accordée pour une période d'un an² aux Français et aux étrangers résidant en France depuis plus de trois mois, en situation régulière (les étrangers en situation irrégulière peuvent bénéficier de l'aide médicale de l'État [AME]), et dont les ressources perçues au cours des douze derniers mois (voir fiche 09) sont inférieures à un certain seuil. Les plafonds de ressources conditionnent l'accès gratuit ou avec participation financière à ce dispositif.

Au 1^{er} avril 2025, le plafond s'élève à 862 euros mensuels³ pour la C2S gratuite (C2SG) pour une personne seule et sans enfant en France métropolitaine (959 euros dans les DROM⁴). Au-delà et jusqu'à 1 163 euros mensuels⁵ (1 295 euros dans les DROM), elle peut bénéficier de la C2S payante (C2SP). La contribution financière croît alors avec l'âge du bénéficiaire. Elle est de 8 euros par mois pour les moins de 30 ans, 14 euros pour les 30-49 ans, 21 euros pour les 50-59 ans, 25 euros pour les 60-69 ans et 30 euros pour les personnes de 70 ans ou plus.

1. Lapinte et al. (2024).

2. Avec des exceptions possibles depuis avril 2022 (voir *infra*).

3. En moyenne sur les douze derniers mois.

4. La C2S a été mise en place à Mayotte au 1^{er} janvier 2024, en remplacement du dispositif d'exonération de ticket modérateur qui y était jusqu'alors proposé.

5. En 2022, en France métropolitaine, le seuil de pauvreté, fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian, correspond à un revenu disponible de 1 216 euros par mois pour une personne seule.

Un accès simplifié pour les bénéficiaires de minima sociaux

L'un des objectifs du passage à un dispositif unique et proche de l'ancienne CMU-C est de simplifier les démarches et de favoriser le recours à la C2S. Parmi les personnes vivant en logement ordinaire en France métropolitaine, le taux de non-recours reste élevé en 2021 (44 %), d'après le modèle de microsimulation Ines⁶. Le taux de non-recours est de 31 % chez les personnes éligibles à la C2SG et de 66 % chez celles éligibles à la C2SP. Une partie des éligibles qui n'y ont pas recours peuvent cependant être couverts par une complémentaire santé d'entreprise, à titre d'ouvrant droit (en tant que salarié de l'entreprise) ou d'ayant droit (en étant conjoint du salarié, par exemple), ce qui est plus fréquent parmi les éligibles à la C2SP. Ainsi, en 2021, 87 %

des personnes éligibles à la C2SG et 61 % des personnes éligibles à la C2SP (soit 78 % de l'ensemble des éligibles à la C2S) sont couvertes par la C2S ou par une complémentaire d'entreprise. En 2019, les personnes dont le niveau de vie se trouve sous le premier décile⁷ sont toutefois moins souvent couvertes par une complémentaire santé (C2S⁸, complémentaire santé d'entreprise ou individuelle) que l'ensemble de la population (88 % contre 96 %).

En ce qui concerne le recours à la C2SP, la participation financière, même modérée, peut représenter un coût important pour des ménages modestes ou peut être jugée peu justifiée par des personnes qui se sentent en bonne santé ou qui sont couvertes pour certains soins dans le cadre d'une affection de longue durée (ALD), par exemple.

Encadré 1 Les dépenses couvertes par la C2S

Les bénéficiaires de la C2S ont accès à un panier de soins sans reste à charge – qui correspond au panier proposé aux anciens bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) élargi, notamment, par le panier 100 % santé. Cela permet aux bénéficiaires de la C2S, en particulier ceux de la C2SP, de recourir davantage à l'optique, aux soins dentaires prothétiques et à l'audiologie que ne le faisaient les bénéficiaires de la CMU-C et de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS)¹.

Les bénéficiaires de la C2S disposent, en plus d'un reste à charge nul pour certains soins optiques, dentaires prothétiques et audiologiques, de tarifs opposables sur les consultations, c'est-à-dire qu'aucun dépassement d'honoraires ne peut leur être facturé. Ils sont également exonérés :

- du ticket modérateur pour les soins de ville ou à l'hôpital ;
- du forfait journalier hospitalier ;
- de la participation forfaitaire de 24 euros pour les actes lourds en ville ou à l'hôpital ;
- des participations forfaitaires sur les actes médicaux, les transports sanitaires et les analyses de laboratoire ;
- des franchises médicales sur les dépenses de médicaments, de transport et de soins infirmiers ;
- des majorations pour non-respect du parcours de soins ;
- des coûts liés aux dispositifs médicaux, comme les pansements, les lecteurs de glycémie ou les fauteuils roulants.

Enfin, pour toutes leurs dépenses couvertes par l'Assurance maladie, ils sont dispensés d'avance de frais (tiers payant intégral).

1. Lapinte et al. (2024).

6. Direction de la Sécurité sociale (2024, mars).

7. Le premier décile de niveau de vie s'élève à 972 euros par mois en 2019 : il se situe nettement au-dessus du plafond d'éligibilité à la C2SG pour une personne seule et sans enfant et est proche de celui de la C2SP.

8. Ainsi que CMU-C et ACS.

La non-connaissance et la méconnaissance de la C2S, ou encore le découragement face à la complexité des démarches, apparaissent aussi comme des raisons courantes de non-recours⁹. Des mesures sont donc progressivement mises en place, à destination notamment des bénéficiaires de minima sociaux, pour faciliter davantage encore l'accès à la C2S. Avant le 1^{er} janvier 2022, pour bénéficier de la C2SG, les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) [voir fiche 23], qui sont tous éligibles de droit à la C2SG, devaient en faire la demande la première fois, seul le renouvellement étant automatique. Désormais, les allocataires du RSA, ainsi que les membres de leur foyer, se voient automatiquement attribuer la C2SG lorsqu'ils font leur demande de RSA, sauf s'ils refusent explicitement d'en bénéficier. Par ailleurs, depuis le 1^{er} avril 2022, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) n'ayant pas travaillé au cours des trois derniers mois (voir fiche 28) bénéficient d'une présomption de droit à la C2SP, leur permettant de procéder à une demande simplifiée de C2S¹⁰. Enfin, grâce à la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024, une partie des allocataires de l'allocation supplémentaire d'invalidité¹¹ (ASI) [voir fiche 27], de l'allocation aux adultes handicapés¹² (AAH) [voir fiche 26], de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) [voir fiche 24] et de l'allocation du contrat d'engagement jeune¹³ (CEJ) [voir fiche 31] bénéficient ou vont bénéficier, eux aussi, d'une présomption de droit à la C2SP.

Depuis le 1^{er} avril 2022, qu'une personne soit ou non bénéficiaire d'un minimum social, il lui est aussi possible de résilier son contrat de complémentaire santé solidaire à tout moment, et non plus seulement à la date anniversaire. L'interruption du contrat prend effet à la fin du mois de

réception de la demande de résiliation par l'organisme auprès duquel la C2S a été souscrite. Cela peut notamment permettre aux personnes trouvant un emploi de souscrire au contrat de leur employeur ou à celles dont les ressources diminuent de basculer de la C2SP à la C2SG. Cela peut aussi permettre à une personne majeure (qui n'est pas un enfant majeur du foyer) qui intègre un foyer déjà bénéficiaire de ce dispositif d'être également couverte par ce contrat de complémentaire santé solidaire (si la condition de ressources est toujours vérifiée en tenant compte des ressources du nouveau venu) sans avoir à attendre la fin du droit en cours. Depuis le 1^{er} janvier 2022, tout enfant à charge de moins de 25 ans intégrant un foyer déjà bénéficiaire de la C2S peut obtenir immédiatement la couverture par le contrat du foyer.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2024, la C2S est étendue à Mayotte. Les personnes anciennement exonérées du ticket modérateur ont été basculées automatiquement dans la C2SG.

Quatre bénéficiaires de la C2S gratuite sur dix ont moins de 20 ans

Les bénéficiaires de la C2SG sont plus jeunes que le reste de la population : en 2024, 71 % des « consommateurs » bénéficiaires de la C2SG¹⁴ ont moins de 40 ans et 43 % ont moins de 20 ans, alors que seuls 9 % ont 60 ans ou plus. La faiblesse de cette dernière part est notamment due au fait que le montant du minimum vieillesse, fixé au 1^{er} janvier 2024 à 1 012,02 euros par mois, place l'essentiel de ses bénéficiaires au-dessus du plafond de ressources de la C2SG. Concernant la C2SP, 33 % des bénéficiaires ont 60 ans ou plus et 46 % moins de 40 ans, soit des proportions semblables à celles observées dans l'ensemble de la population (respectivement 28 % et 47 %).

9. Caro et al. (2023).

10. Ce dispositif est étendu fin 2022 à leur conjoint, concubin ou partenaire de pacs.

11. Depuis le 1^{er} juillet 2024.

12. Depuis le 1^{er} juillet 2025.

13. À compter du 1^{er} juillet 2026.

14. Les données mobilisées issues du Système national des données de santé (SNDS) intègrent seulement les « consommateurs », c'est-à-dire les personnes ayant eu recours au moins une fois à des soins ou des biens médicaux dans l'année. Ils représentent environ 95 % de l'ensemble de la population lors d'une année donnée.

Les bénéficiaires de la C2SG de 15 ans ou plus vivent plus souvent seuls que l'ensemble des personnes de 15 ans ou plus (respectivement 26 % et 17 % en 2019¹⁵). Un bénéficiaire de la C2S sur deux est membre d'un foyer bénéficiaire du RSA¹⁶. Parmi les bénéficiaires de la C2S dont le foyer ne perçoit pas le RSA, environ trois sur cinq ont la C2SG et deux sur cinq la C2SP.

Des bénéficiaires à l'état de santé plus dégradé que l'ensemble de la population

Les caractéristiques sociodémographiques (autres que l'âge) de ces populations sont connues pour les bénéficiaires des anciens dispositifs (CMU-C et ACS), faute de données d'enquête plus récentes. Les plafonds des anciens et nouveaux dispositifs étant identiques, aux revalorisations indexées sur l'inflation près, les caractéristiques des bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS sont vraisemblablement comparables à celles des bénéficiaires de la C2S et une éventuelle baisse du non-recours à la suite de la mise en place de la C2S n'aurait a priori qu'un impact négligeable sur les profils des bénéficiaires. Près de 17 % des bénéficiaires de la CMU-C s'estiment, en 2019, en « mauvaise » ou « très mauvaise » santé, contre 7 % de l'ensemble de la population. Ils sont également plus nombreux à déclarer s'être rendus à l'hôpital au cours de l'année et à avoir recours à des médicaments prescrits par un médecin.

En 2024, 13 % des bénéficiaires de la C2SG et 35 % des bénéficiaires de la C2SP souffrent d'au moins une affection de longue durée (ALD), contre 19 % de l'ensemble des consommateurs, d'après les données issues du Système national des données de santé (SNDS) [tableau 1]. Bien qu'ils s'estiment en moins bonne santé que l'ensemble de la population, les bénéficiaires de la C2SG présentent un taux d'ALD plus faible, en partie du fait de leur plus jeune âge.

En revanche, ce taux est plus élevé chez les bénéficiaires de la C2SP que parmi l'ensemble des consommateurs, alors que leurs profils par âge sont relativement proches.

Une hausse soutenue du nombre de bénéficiaires en 2024

Fin 2024, 7,79 millions de personnes sont bénéficiaires de la C2S, ce qui représente 11,4 % de la population française. Parmi elles, 6,05 millions bénéficient de la C2SG et 1,74 million de la C2SP (graphique 1).

Le nombre de bénéficiaires de la C2S est en hausse de 10,0 % par rapport aux effectifs cumulés des bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS en octobre 2019 (respectivement 5,78 millions et 1,30 million), juste avant la mise en place progressive de la C2S en novembre de cette même année. Cette augmentation concerne essentiellement la C2SP (+33,4 %, contre +4,7 % pour la C2SG). En plus de la mise en place de la C2S, trois facteurs ont notamment contribué à la hausse depuis octobre 2019 : la mise en place, depuis début 2022, de diverses mesures visant à favoriser l'accès à la C2S (voir *supra*) ; la revalorisation au 1^{er} juillet 2022 de 4,0 % des plafonds pour bénéficier de la C2S¹⁷, afin de compenser l'augmentation de l'inflation ; l'extension du dispositif à Mayotte au 1^{er} janvier 2024.

Entre fin 2023 et fin 2024, les effectifs de la C2S augmentent de 4,7 %, passant de 7,44 millions de bénéficiaires à 7,79 millions. Une partie de cette hausse est liée à l'extension du dispositif à Mayotte où 78 200 personnes¹⁸ en bénéficient fin 2024. Hors Mayotte, les effectifs de la C2S augmentent de 3,6 %. Si le nombre de bénéficiaires de la C2SG augmente entre fin 2023 et fin 2024 (+4,0 % en France et +2,6 % hors Mayotte), la hausse est plus forte pour la C2SP (+7,4 % avec et sans Mayotte), en raison de la montée en charge de la présomption de droit pour les bénéficiaires de l'Aspa et de l'ASI.

¹⁵. Il s'agit, en 2019, des bénéficiaires de la CMU-C.

¹⁶. Direction de la Sécurité sociale (2022, décembre).

¹⁷. En plus de la revalorisation annuelle habituelle au 1^{er} avril.

¹⁸. Dont 77 580 à titre gratuit (essentiellement des personnes anciennement exonérées du ticket modérateur qui ont été basculées automatiquement dans le dispositif C2SG au 1^{er} janvier 2024) et 610 seulement à titre payant.

Avant la mise en place de la C2S en novembre 2019, les effectifs de bénéficiaires de la CMU-C ont augmenté chaque année au cours de la période 2009-2018, pour une hausse globale de 35 %. L'ACS, introduite en 2005, a, quant à elle, connu une forte croissance entre 2007 et 2019. Le nombre de bénéficiaires a presque été multiplié par quatre entre fin 2007 (330 000) et octobre 2019 (1,30 million).

Un taux de bénéficiaires plus élevé dans les DROM, le Nord de la France et le pourtour méditerranéen

Fin 2024, 11,4 % de la population française bénéficie d'un contrat de complémentaire santé

solidaire, dont 8,8 % d'un contrat gratuit et 2,5 % d'un contrat avec participation financière. En France métropolitaine, ces taux varient de 3,3 % (Corse-du-Sud) à 15,9 % (Seine-Saint-Denis) pour la C2SG, de 1,2 % (Haute-Savoie) à 4,0 % (Pyrénées-Orientales) pour la C2SP. La part de bénéficiaires de la C2SG dépasse 20 % dans tous les départements ultramarins : 21,4 % en Martinique, 23,6 % à Mayotte, 25,5 % en Guadeloupe, 31,0 % en Guyane et 34,3 % à La Réunion. Outre les départements d'outre-mer et la Seine-Saint-Denis, les départements où les bénéficiaires de la C2SG sont, en part de la population, les plus nombreux se situent dans le pourtour méditerranéen et le Nord de la France. ■

Tableau 1 Caractéristiques des bénéficiaires de la C2SG et de la C2SP

En %

	Bénéficiaires de la C2SG	Bénéficiaires de la C2SP	Ensemble de la population
Répartition par âge	Ensemble des consommateurs		Ensemble de la population
Moins de 20 ans	43	29	23
20 à 39 ans	28	17	24
40 à 59 ans	21	22	25
60 ans ou plus	9	33	28
Caractéristiques sociodémographiques	Population et bénéficiaires de 15 ans ou plus		
Vit seul	26	nd	17
Est ouvrier	44	nd	26
Est employé	27	nd	20
Occupe un emploi	30	nd	52
Est au chômage	23	nd	5
N'a aucun diplôme	34	nd	14
Se déclare en « mauvaise » ou en « très mauvaise » santé	17	nd	7
Présente au moins une affection de longue durée (ALD)	Ensemble des consommateurs		
	13	35	19

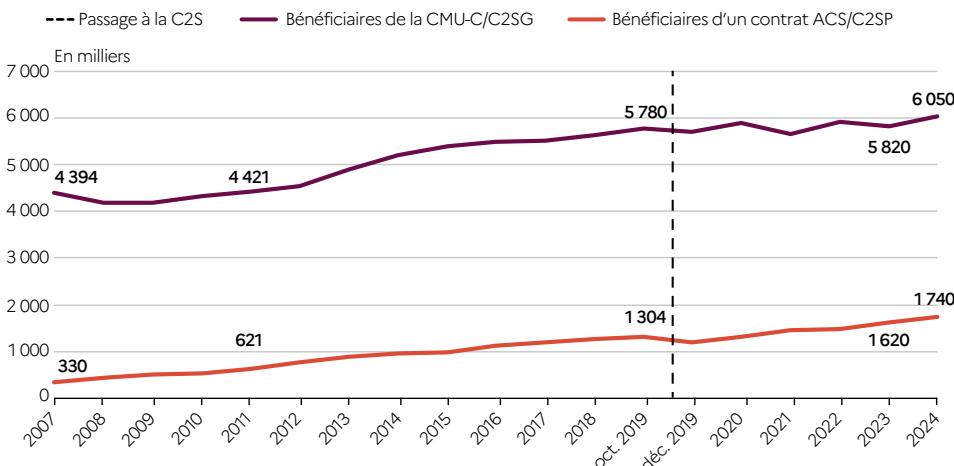
nd : non disponible.

Lecture > En 2024, 43 % des bénéficiaires de la C2SG ont moins de 20 ans, contre 23 % de l'ensemble de la population début 2025.

Champ > Population vivant en France pour la répartition par âge de l'ensemble de la population. Ensemble des personnes âgées de 15 ans ou plus vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire pour les caractéristiques sociodémographiques et l'état de santé ressenti. Population des consommateurs affiliés à l'ensemble des régimes (excepté Sénat et Assemblée nationale) pour la présence d'une affection de longue durée (ALD) et pour la répartition par âge des bénéficiaires de la C2S.

Sources > Insee, population estimée au 1^{er} janvier 2025, pour la répartition par âge de l'ensemble de la population ; DREES, enquête EHIS 2019, pour les caractéristiques sociodémographiques et l'état de santé ressenti des bénéficiaires de la C2S et de l'ensemble de la population ; SNDS 2024 (calculs DREES), pour la présence d'une ALD des bénéficiaires de la C2S et de l'ensemble de la population, ainsi que pour la répartition par âge des bénéficiaires de la C2S.

Graphique 1 Évolution du nombre de bénéficiaires de la CMU-C/C2SG et d'un contrat ACS/C2SP, depuis 2007



Notes > Jusqu'en 2018, les effectifs bénéficiant d'un contrat ACS sont ceux du mois de novembre. Le reste des effectifs (y compris ceux de la CMU-C/C2SG) sont ceux du mois de décembre. Depuis le passage à la C2S, les effectifs sont arrondis à la dizaine de milliers près. Depuis le 1^{er} janvier 2024, le dispositif est étendu à Mayotte.

Lecture > Hors Mayotte, le nombre de bénéficiaires de la C2S est de 7,71 millions de personnes fin 2024, dont 5,97 millions à titre gratuit et 1,74 million à titre payant.

Champ > CMU-C/C2SG : France, tous régimes ; ACS : ensemble des bénéficiaires d'un contrat ACS, hors contrat de sortie ACS ; C2SP : ensemble des bénéficiaires de la C2SP.

Sources > CNAM ; RSI ; MSA ; fonds CMU ; calculs DSS (extraction février 2025).

Pour en savoir plus

- > Données complémentaires sur le site de la DREES, édition 2025 de *Minima sociaux et prestations de solidarité*, rubrique Données, fiche 35.
- > **Caro, M., Carpezat, M., Forzy, L. (Asdo Études)** (2023, mars). Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire – Une étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires. DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 107.
- > **Carré, B., Perronni, M.** (2018, novembre). Évolution de la dépense en part de complémentaire santé des bénéficiaires de la CMU-C : analyse et prévision. Irdes, *Les rapports de l'Irdes*, 569.
- > **Direction de la Sécurité sociale** (2025, janvier). *La complémentaire santé solidaire*. Rapport annuel 2024.
- > **Direction de la Sécurité sociale** (2024, mars). *La complémentaire santé solidaire*. Rapport annuel 2023.
- > **Direction de la Sécurité sociale** (2022, décembre). Rapport annuel de la complémentaire santé solidaire.
- > **DREES** (2022, décembre). Complémentaire santé solidaire avec participation financière : un taux de non-recours en baisse pour la première fois en 2021.
- > **Lapinte, A., Pollak, C., Solotareff, R. (dir.)** (2024, juillet). Les inégalités sociales de couverture complémentaire ; Recours à la CSS et consommation de soins depuis la réforme de la CMU-C et de l'ACS. *La complémentaire santé : acteurs, bénéficiaires, garanties*. DREES, coll. Panoramas de la DREES-Santé.