

N° 844 • juin 2013

La hausse du nombre d'allocataires des minima sociaux se poursuit en 2011

Fin 2011, 3,7 millions de personnes sont allocataires de l'un des neuf minima sociaux. Cela constitue une hausse de 2,4 % en 2011, après celle de 2,5 % en 2010. En incluant les conjoints et les enfants à charge, 10,0 % de la population française est couverte par les minima sociaux.

Cette évolution est en premier lieu imputable à l'augmentation de 2,9 % du nombre de bénéficiaires de la partie socle du revenu de solidarité active (RSA) dont la montée en charge s'est quasiment achevée avec sa substitution, le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM, au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API).

La croissance du nombre d'allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) se poursuit en 2011 (+3,8 %) sous l'effet de la hausse du chômage de longue durée. Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse confirme son mouvement de baisse tendancielle (-0,6 % après -1,2 % en 2010), tandis que le nombre d'allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) augmente (+4,6 %), sous l'effet du plan de revalorisation sur cinq ans, engagé en 2008. Dans les DOM, la hausse du nombre de bénéficiaires de minima sociaux est légèrement moins marquée qu'en Métropole (+2,2 % contre +2,4 %).

Anne LEGAL

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
Ministère de l'Économie et des Finances
Ministère des Affaires sociales et de la Santé
Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

Fin 2011, 3,7 millions de personnes sont allocataires de l'un des neuf minima existant en France (encadré 1), soit 2,4 % de plus qu'en 2010. En incluant les conjoints et les enfants à charge, 6,6 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit 10,0 % de la population française.

La progression du nombre d'allocataires du RSA socle marque le pas

Depuis le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM, le RSA socle s'est substitué au RMI et à l'API. Il demeure le dernier filet de sécurité du système de protection sociale pour les personnes ayant des ressources très réduites. En outre, le RSA a été étendu aux jeunes de moins de 25 ans (« RSA jeunes »), le 1^{er} septembre 2010 en France métropolitaine et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM, sous réserve qu'ils aient travaillé au moins deux années au cours des trois

dernières années¹. Auparavant, seuls ceux ayant la charge d'un enfant ou d'un enfant à naître pouvaient le percevoir.

Au 31 décembre 2011, 1,59 million de personnes sont allocataires du RSA socle, soit 43,2 % de l'ensemble des allocataires de minima sociaux, et 2 900 foyers bénéficient de la composante socle du « RSA jeune » (tableaux 1 et 2). Le nombre d'allocataires du RSA socle a augmenté de 2,9 % en 2011 (en prenant en compte les allocataires du RMI et de l'API pour les DOM en 2010). Cette hausse succède à celle de 4,1 % en 2010, mais surtout à celle de 10,5 % en 2009, d'une ampleur inégalée depuis la fin de la montée en charge du RMI en 1994, qui s'expliquait en grande partie par la forte dégradation de la conjoncture économique (graphiques 1 et 2). La hausse moins importante du nombre d'allocataires du RSA socle est principalement liée à la conjoncture économique et à son impact sur le marché du travail. Le produit intérieur brut (PIB) en

1. Le barème et le montant sont les mêmes que pour le RSA.

■ TABLEAU 1

Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux au 31 décembre 2011

	France entière			France métropolitaine			DOM		
	Nombre d'allocataires	Répartition en %	Évolution sur un an en %	Nombre d'allocataires	Répartition en %	Évolution sur un an en %	Nombre d'allocataires	Répartition en %	Évolution sur un an en %
RSA socle, dont :	1 589 300	43,2	+ 2,9*	1 411 300	42,0	+ 2,7	178 000	56,2	+ 4,5*
• RSA socle non majoré (ex-RMI)	1 369 200	37,2	+ 3,5	1 223 400	36,4	+ 3,4	145 800	46,0	+ 4,0
• RSA socle majoré (ex-API)	220 100	6,0	- 0,3	187 900	5,6	- 1,4	32 200	10,2	+ 6,6
Allocations chômage du régime de solidarité, dont :	453 700	12,3	+ 1,3	422 900	12,5	+ 1,2	30 800	9,7	+ 2,7
• allocation de solidarité spécifique (ASS)	369 000	10,0	+ 3,8	340 800	10,1	+ 3,9	28 200	8,9	+ 2,5
• allocation d'insertion (AI) ou allocation temporaire d'attente (ATA) (1)	47 600	1,3	+ 10,5	45 200	1,3	+ 10,8	2 400	0,7	+ 4,9
• allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)	37 100	1,0	- 25,0	36 900	1,1	- 25,0	200	0,1	- 7,1
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	956 600	26,0	+ 4,6	925 300	27,6	+ 4,6	31 300	9,9	+ 3,9
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	84 200	2,3	- 4,0	83 300	2,5	- 3,9	900	0,3	- 9,2
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) (2)	572 600	15,6	- 0,6	509 200	15,2	- 0,4	63 400	20,0	- 2,6
Allocation veuvage (AV)	6 700	0,2	+ 5,7	6 500	0,2	+ 6,0	200	0,1	- 2,6
Revenu de solidarité (RSO)	12 100	0,3	- 7,6	-	-	-	12 100	3,8	- 7,5
Ensemble	3 675 200	100,0	+ 2,4	3 358 500	100,0	+ 2,4	316 700	100,0	+ 2,2

*En prenant en compte les allocataires du RMI et de l'API dans les DOM.

(1) L'ATA remplace l'AI pour les entrées à compter du 16 novembre 2006.

(2) L'ASPA est entrée en vigueur le 13 janvier 2007. Elle se substitue, pour les nouveaux bénéficiaires, aux anciennes allocations du minimum vieillesse, notamment à l'ASV.

Champ • France entière.

Sources • Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAM-TS), Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Mutuelle sociale agricole (MSA), DREES, Pôle emploi, Fonds de solidarité vieillesse (FSV), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), Caisse des dépôts et consignations, régime des caisses des DOM.

TABLEAU 2

Nombre d'allocataires du RSA au 31 décembre 2011

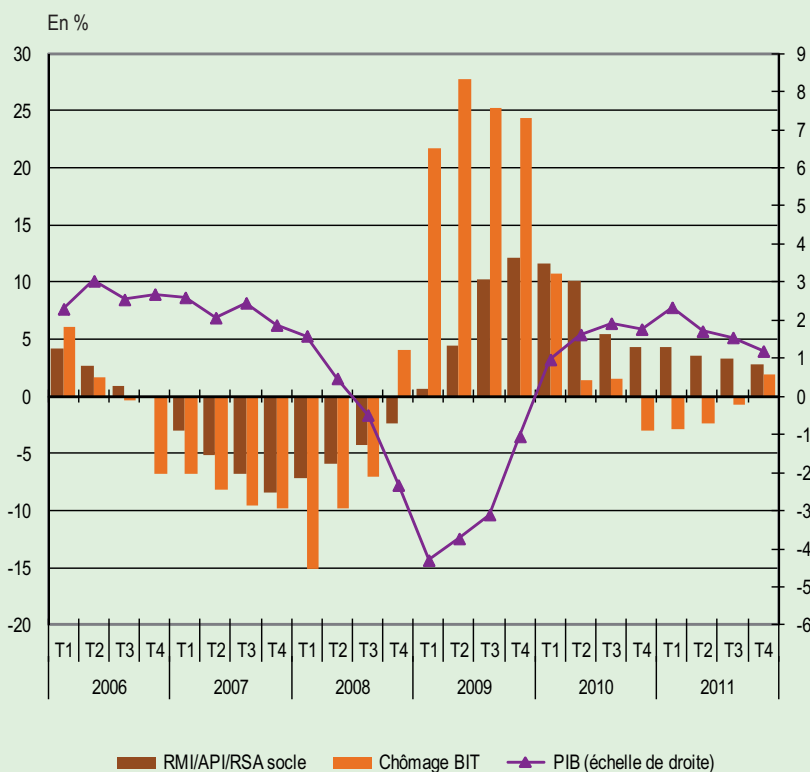
	Nombre (en milliers)	En %
Allocataires du RSA socle seul, dont :	1 359 500	66
• majoré hors RSA « jeune »	198 200	9,6
• RSA « jeune »	2 200	0,1
Allocataires du RSA socle + activité, dont :	229 800	11
• majoré hors RSA « jeune »	21 900	1,1
• RSA « jeune »	700	0,03
Allocataires du RSA activité seul, dont :	478 000	23
• majoré hors RSA « jeune »	44 400	2
• RSA « jeune »	6 600	0,3
Ensemble, dont :	2 067 300	100
• majoré hors RSA « jeune »	264 500	13
• RSA « jeune »	9 500	1

Champ • France entière.

Sources • CNAF et MSA.

GRAPHIQUE 1

Évolution en glissement annuel du nombre d'allocataires du RMI, de l'API ou du RSA socle, du nombre de chômeurs au sens du BIT et du PIB depuis 2006



Note • Y compris les allocataires du RSA jeune à partir du troisième trimestre 2010.

Lecture • Au premier trimestre 2011, le nombre d'allocataires du RSA socle a augmenté de 4,3 % par rapport au premier trimestre 2010. Dans le même temps, le chômage a diminué de 2,9 % et le PIB a progressé de 2,3 %.

Champ • France métropolitaine, sauf pour le PIB ; régime général pour le nombre d'allocataires du RSA socle.

Sources • CNAF, données brutes consolidées pour les allocataires du RMI, de l'API et du RSA socle ; chômage selon le calcul du BIT (INSEE) ; PIB en volume sur France entière (INSEE).

volume s'est en effet redressé de 1,7 % sur l'ensemble de l'année 2011 (après +1,4 % au cours de l'année 2010). La croissance économique fléchit toutefois en cours d'année. En glissement annuel, le PIB a progressé en 2011 de 2,3 % au premier trimestre, contre 1,2 % au quatrième trimestre. Dans le même temps, l'amélioration de la situation du marché du travail, entamée fin 2009, s'est poursuivie jusqu'au milieu de l'année 2011. Le taux de chômage (au sens du BIT) est néanmoins reparti à la hausse (+0,2 point) au second semestre 2011 pour s'établir en fin d'année à 9,8 % de la population active pour la France entière, soit un niveau élevé et supérieur à ceux observés entre 2000 et 2008. La part des chômeurs de longue durée (chômeurs depuis plus d'un an) continue par ailleurs d'augmenter, atteignant 42,3 % des chômeurs au quatrième trimestre 2011, soit 1,1 point de plus qu'un an auparavant.

Les effectifs de l'ASS augmentent du fait de la montée du chômage

En 2011, 454 000 personnes, soit 12,3 % de l'ensemble des allocataires de minima sociaux, bénéficient de l'une des trois allocations de chômage du régime de solidarité : l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) et l'allocation temporaire d'attente (ATA).

L'ASS est versée, sous conditions de ressources et d'activité passée, aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Fin 2011, 369 000 personnes bénéficient de l'ASS, soit 3,8 % de plus en un an, après une hausse de 2,1% en 2010. La croissance plus vive en 2011 est parallèle à celle du chômage de longue durée (+4,0 %).

L'AER-R concerne les demandeurs d'emploi ayant cotisé le nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein, mais n'ayant pas l'âge minimum requis pour partir à la retraite. Fin 2011, 37 100 personnes

perçoivent l'AER-R, soit une nouvelle baisse de 25,0 % sur un an qui s'inscrit dans la tendance observée depuis 2008. Ces évolutions s'expliquent par les changements institutionnels successifs. En 2009 comme en 2010, l'AER-R a été supprimée au 1^{er} janvier, puis rétablie provisoirement en avril 2009 et mai 2010 en réponse au contexte de crise économique. Depuis le 1^{er} juillet 2011, l'AER-R est remplacée, pour les nouveaux allocataires, par l'allocation transitoire de solidarité (ATS) versée à 200 personnes fin 2011. Les personnes ayant des droits déjà ouverts à l'AER-R avant cette date continuent de percevoir l'allocation jusqu'à l'expiration de leurs droits (départ à la retraite notamment).

L'ATA concerne, quant à elle, majoritairement des salariés expatriés, des demandeurs d'asile ou des réfugiés apatrides (dans 74 % des cas), les autres bénéficiaires étant principalement d'anciens détenus. Fin 2011, 47 600 personnes perçoivent l'ATA, soit une nouvelle hausse de 10,5 %, après celle de 20,7 % enregistrée sur l'année 2010. L'augmentation des effectifs de l'ATA peut être liée aux modifications législatives de juin 2008. Le champ d'éligibilité à l'allocation a été étendu à des demandeurs d'asile originaires de pays qui en étaient auparavant exclus. Les dossiers de demandeurs d'asile déboutés de leur demande peuvent, sous certaines conditions, être réexaminés².

Enfin, la durée maximale de perception de l'allocation peut désormais être exceptionnellement allongée³.

Grâce au plan de revalorisation engagé en 2008, la croissance du nombre d'allocataires de l'AAH se poursuit

Versée à plus d'un allocataire de minima sociaux sur quatre, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est le deuxième minimum social en termes de nombre d'allocataires, après le revenu de solidarité active (RSA). Au 31 décembre 2011, 956 600 personnes perçoivent l'AAH, soit une progression du nombre d'allocataires de 4,6 % sur un an. Dans le passé, la progression continue du nombre d'allocataires s'expliquait essentiellement par l'augmentation de la population des 40 à 59 ans (alors même que le risque de handicap croît avec l'âge) et par une accentuation des difficultés d'insertion sur le marché du travail des personnes handicapées. Entre 2009 et 2011, les nouvelles progressions du nombre d'allocataires de 4 % par an s'expliquent notamment par des changements institutionnels : allègement des conditions d'accès à l'allocation et, surtout, revalorisations successives du barème dans le cadre de l'augmentation de 25 % de l'allocation entre 2007 et 2012.

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) permet, quant à elle, d'assurer un minimum de ressources aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par la Sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente. Fin 2011, 84 200 personnes sont allocataires de l'ASI, soit un nouveau repli de 4,0 % qui s'inscrit dans la tendance observée depuis 2005.

2. L'ATA ne pouvait initialement être perçue qu'une seule fois par une même personne au titre des mêmes motifs.

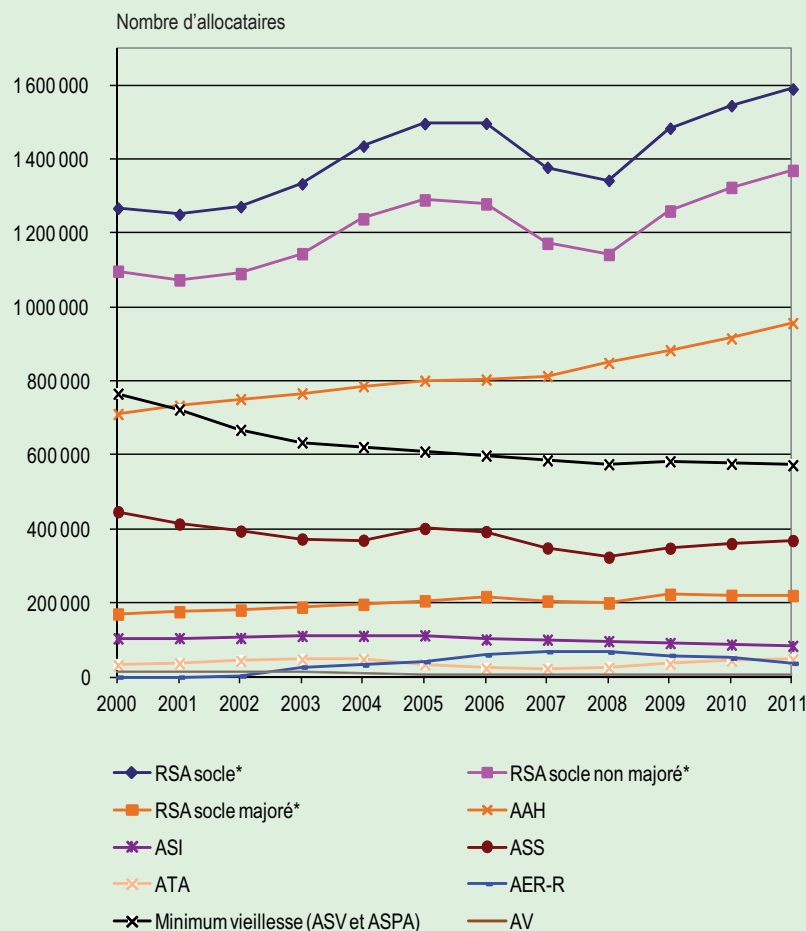
3. Initialement fixée à douze mois, la durée maximale de perception de l'allocation peut être exceptionnellement augmentée pour les personnes bénéficiant d'un renouvellement de la protection subsidiaire (protection accordée aux personnes qui ne bénéficient pas du statut de réfugiés, mais qui sont exposées dans leurs pays à des menaces graves).

Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse confirme sa tendance à la baisse

Depuis 2007, deux allocations permettent d'atteindre le niveau du minimum vieillesse : l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Ces allocations apportent un complément de ressources aux personnes âgées de

GRAPHIQUE 2

Évolution du nombre d'allocataires des principaux minima au cours de la décennie



*Dans les DOM uniquement RMI et API jusqu'au 1^{er} janvier 2011.

Champ • France entière.

Sources • CNAM-TS, CNAF, MSA, DREES, Pôle emploi, FSV, CNAV, Caisse des dépôts et consignations, régime des caisses des DOM.

65 ans ou plus (à partir de 60 ans en cas d'invalidité au travail) n'ayant pas ou insuffisamment cotisé à l'assurance retraite pour atteindre le montant du minimum vieillesse.

Fin 2011, 572 600 personnes percevoient une allocation vieillesse (402 000 pour l'ASV et 170 600 pour l'ASPA), soit 4 % des 60 ans ou plus.

Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse connaît un mouvement de baisse tendancielle de l'ordre de 2 % par an depuis 2003. Cette baisse structurelle s'explique essentiellement par l'amélioration progressive du montant des retraites, notamment pour les femmes plus nombreuses à travailler et ayant cotisé plus longtemps, des régimes complémentaires et des régimes de non-salariés qui ont étendu progressivement leur couverture assurantielle. La mise en place du plan de revalorisation de 25 % de la prestation entre 2009 et 2012 pour les personnes isolées atténue toutefois cette baisse et a même entraîné une hausse exceptionnelle (+1,4 %) du nombre d'allocataires en 2009. En 2011, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse est en léger repli (-0,6 %).

Depuis 2009, les titulaires de l'allocation veuvage augmentent avec le relèvement de la condition d'âge de demandeur

Depuis 1980, les conjoints survivants d'assurés du régime général ou agricole encore trop jeunes pour

prétendre à une pension de réversion peuvent bénéficier d'une allocation veuvage pour une durée limitée à deux ans. Au 31 décembre 2011, 6 700 personnes sont titulaires de cette allocation, soit une progression de 5,7 % sur un an, après des hausses de 9,7 % en 2010 et de 13,9 % en 2009. La croissance du nombre d'allocataires depuis 2009 s'explique principalement par le relèvement de la condition d'âge minimal pour accéder à une pension de réversion (l'âge minimal qui était de 51 ans en 2008 a été porté à 55 ans au 1^{er} janvier 2009). Si les entrées dans le dispositif ont progressé rapidement à la suite de l'élargissement du champ des personnes éligibles, la hausse est plus modérée en 2011, l'atteinte de l'âge minimal de perception d'une pension de réversion ayant entraîné des sorties du dispositif pour les nouveaux éligibles.

Dans les DOM, le RSA socle et le minimum vieillesse regroupent les trois quarts des allocataires de minima sociaux

Fin 2011, 316 700 personnes sont allocataires de minima sociaux dans les départements d'outre-mer (DOM), soit une hausse du nombre d'allocataires de 2,2 % proche de celle observée en Métropole (+2,4 %). En incluant les conjoints et enfants à charge, une personne sur trois est couverte par un minimum social, contre moins d'une sur

dix en Métropole. Cette estimation tient compte du revenu de solidarité (RSO), dispositif spécifique aux DOM qui concerne 3,8 % des allocataires de ces départements (tableau 1).

En termes d'effectifs, le RSA socle et le minimum vieillesse demeurent les deux dispositifs les plus importants dans les DOM, étant respectivement versés à 56,2 % et 20,0 % des allocataires de minima sociaux. Si le nombre d'allocataires du RSA socle dans les DOM augmente à un rythme plus soutenu qu'en Métropole (+4,5 % contre +2,7 %), le nombre d'allocataires du minimum vieillesse diminue lui plus fortement (-2,6 % contre -0,4 %). Les effectifs de l'ASS et de l'AAH, qui concernent chacune environ 10 % des allocataires de minima sociaux dans les DOM (alors que plus d'un allocataire sur quatre bénéficie de l'AAH en Métropole), progressent à des rythmes légèrement moins soutenus que ceux observés en Métropole. Le nombre d'allocataires de l'ASS connaît une progression de 2,5 %, contre 3,9 % en Métropole et celui de l'AAH augmente de 3,9 % dans les DOM, contre 4,6 % en Métropole. Enfin, la hausse relativement plus faible du nombre d'allocataires de l'ATA dans les DOM (+4,9 % contre +10,8 % en Métropole) affecte peu la répartition par dispositif des allocataires de minima sociaux dans les DOM en raison du faible nombre de personnes concernées. ■

ENCADRÉ 1

Le système français de minima sociaux

Fin 2011, il existe en France neuf minima sociaux.

- Le **RSA**, entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine et le 1^{er} janvier 2011 dans les départements d'outre-mer (DOM), s'adresse à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant ou d'un enfant à naître. Depuis le 1^{er} septembre 2010 en France métropolitaine et au 1^{er} juillet 2011 dans les DOM, le RSA a été étendu aux personnes de moins de 25 ans n'ayant pas d'enfants à naître ou à charge, mais ayant travaillé au moins deux années au cours des trois dernières années (« **RSA jeunes** »).

Le RSA complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti. Celui-ci est calculé comme étant la somme d'un montant forfaitaire, variable en fonction de la composition du foyer, et d'une fraction (62 %) des revenus professionnels des membres du foyer.

Le « **RSA socle** » fait partie des minima sociaux. Il est la composante du RSA permettant d'atteindre le montant forfaitaire. Le « **RSA socle** » se compose du « **RSA socle seul** » (pour les personnes n'ayant aucun revenu d'activité) et du « **RSA socle et activité** » (pour les personnes percevant un revenu d'activité inférieur au montant forfaitaire). Le RSA peut être majoré pour les parents qui assument seuls la charge d'au moins un enfant ou d'un enfant à naître. La partie non majorée du RSA socle s'est substituée au revenu minimum d'insertion (RMI) et la partie majorée à l'allocation de parent isolé (API).

Le « **RSA activité seul** », qui n'est pas un minimum social, est versé aux foyers dont le revenu d'activité est supérieur au montant forfaitaire, mais inférieur au revenu garanti. Il peut également être majoré (« **RSA activité seul majoré** »).

- L'**allocation de solidarité spécifique (ASS)**, instituée en 1984, est une allocation de chômage s'adressant aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail.

- L'**allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)**, créée en 2002, est une allocation de chômage destinée aux demandeurs d'emploi, ayant cotisé le nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein, mais n'ayant pas l'âge minimum requis pour partir à la retraite. Cette allocation a été supprimée le 1^{er} janvier 2011 et a été remplacée, pour les nouveaux entrants nés entre le 1^{er} juillet 1951 et 1953, par l'**allocation transitoire de solidarité (ATS)** à compter du 1^{er} juillet 2011.

- L'**allocation temporaire d'attente (ATA)**, créée en 2005, est une allocation de chômage qui remplace l'allocation d'insertion (AI) créée en 1984, pour les entrées dans le dispositif depuis novembre 2006. Elle est réservée aux demandeurs d'asile, aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire et aux victimes étrangères de la traite des êtres humains ou du proxénétisme.

- L'**allocation aux adultes handicapés (AAH)**, instituée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail.

- L'**allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, créée en 1957, s'adresse aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de Sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente.

- L'**allocation veuvage (AV)**, créée en 1980, s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés.

- Les **allocations du minimum vieillesse (ASV et ASPA)** : l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), créée en 1956, s'adresse aux personnes âgées de plus de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. En 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) entre en vigueur et se substitue à l'ASV pour les nouveaux entrants.

- Le **revenu de solidarité (RSO)**, créé en décembre 2001 et spécifique aux DOM, est réservé aux personnes âgées de 55 à 64 ans, bénéficiant du revenu minimum d'insertion (ou du RSA à compter du 1^{er} janvier 2011) depuis au moins deux ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail.

Pour en savoir plus

Arnold C., Donné S., Mathieu F., 2013, « Les allocataires du RSA fin juin 2012 », *Études et Résultats*, DREES-CNAF, n° 828, janvier.

Andrieux V., Lequien L. (sous la direction de), 2013, *Les retraités et les retraites en 2011*, Collection Études et statistiques, DREES, avril.

Billaut A., Fontaine M., Grangier J., 2013, « Les demandeurs d'emploi non indemnisables par le régime d'assurance chômage : les allocataires de l'ASS, de l'AER et les demandeurs d'emploi n'ayant aucun droit ouvert en 2011 », *DARES Analyses*, DARES, n° 13, février.

Minni C. (coordination), Argouarc'h J., Pons S., Rémy V., Rey M., et Solard G., 2012, « Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2011 », *DARES Analyses*, DARES-INSEE, n° 43, juillet.

Labarthe J. et Lelièvre M. (sous la direction de), 2012, *Minima sociaux et prestations sociales en 2010*, ménages aux revenus modestes et redistribution, Collection Études et statistiques, DREES, avril.

Les publications sur le thème « pauvreté et exclusion - minima sociaux » sont disponibles sur l'espace Internet de la DREES : <http://www.drees.sante.gouv.fr>