

dossiers solidarité et santé

n° 4 • octobre-décembre 2005



LES REVENUS SOCIAUX EN 2004

sommaire

Les revenus sociaux en 2004

dossiers solidarité et santé n° 4 • octobre — décembre 2005

INTRODUCTION 5

DOSSIER

Les prestations de protections sociales en 2004
Julien BECHTEL et Michel DUÉE 7

Les prestations familiales et de logement en 2004
Nathalie BLANPAIN 15

Les allocataires de minima sociaux en 2004
Marie AVENEL, en collaboration avec Cécile NABOS 29

Les retraites en 2004 :
premiers éléments sur la réforme des retraites
Alexandre DELOFFRE, en collaboration avec Cécile NABOS 41

Hors dossier

Les places en maisons de retraite et unités de soins de longue durée :
une projection à l'horizon 2030
Nathalie DUTHEIL 55

introduction

Les revenus sociaux en 2004

dossiers solidarité et santé n° 4 • octobre-décembre 2005

Dans ce dernier numéro de l'année, consacré traditionnellement aux revenus sociaux, *Julien Bechtel* et *Michel Duée* présentent un bilan des prestations sociales versées pendant l'année 2004. Le montant des prestations de protection sociale versées aux ménages s'élève à 480,4 milliards d'euros et représente 29,15 % du PIB. Les dépenses sociales continuent à augmenter à un rythme soutenu, quoiqu'en légère diminution par rapport à 2003 (+ 4,9 % en valeur et +3,5 % en volume en 2003). Cette diminution est essentiellement imputable à la décélération des dépenses liées aux risques santé dont le ralentissement des prix des soins et des biens médicaux est à l'origine. D'autre part, le taux du chômage étant resté stable sur l'année après l'augmentation des années précédentes, les prestations chômage et perte d'emploi marquent également un ralentissement sensible. Les prestations versées au titre de la vieillesse et de la survie, qui représentent la part la plus importante de l'ensemble des prestations versées, poursuivent leur hausse en raison principalement de la mise en application de la retraite anticipée instituée dans le cadre de la loi du 21 août 2003 portant sur la réforme des retraites.

Nathalie Blanpain présente pour sa part une étude sur les prestations familiales et de logement en 2004. La mise en oeuvre de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2004 a sensiblement modifié le système de prestations liées à la naissance et la garde des enfants. En 2004, 4,8 millions de foyers ont bénéficiés des allocations familiales, plus des deux tiers d'entre eux étant des familles de un ou deux enfants. L'Aged et l'Afeama qui ont été remplacées par le Complément de libre choix de mode de garde (CMG), ce sont quelque 104 000 familles qui ont pu en bénéficier pour l'emploi d'une assistante maternelle. Enfin, toutes prestations confondues, près de 6 millions de ménages ont perçu une aide au logement au 31 décembre 2004.

Les allocataires de minima sociaux, étudiés par *Marie Avenel* en collaboration avec *Cécile Nabos*, représentent environ 6 millions de personnes, dont 5,6 millions en France métropolitaine. En métropole, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI s'est poursuivie en atteignant 8,5 % sur l'année. En revanche, le nombre d'allocataires de l'Allocation spécifique de solidarité continue sa baisse (-1,5 %), à un rythme toutefois ralenti par rapport à 2003 (- 6,3 %) en lien avec la poursuite du recul du chômage de longue durée alors que l'Allocation d'insertion reste stable avec 47 200 bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires de l'Allocation aux adultes handicapés s'est encore accru de 2,5 % avec une hausse un peu plus forte que l'année précédente (+ 1,8 %).

L'année 2004 est marquée par la mise en oeuvre de la réforme des retraites instituée par la loi du 21 août 2003. Elle conclut neuf années régies par la réforme de 1993. *Alexandre Deloffre* en collaboration avec *Cécile Nabos*, apporte un éclairage sur les premiers éléments de cette réforme. Ainsi, le nombre de retraités en 2004 est estimé à 13,4 millions. Ce sont quelques 154 000 personnes qui ont donc eu la possibilité de bénéficier des nouveaux dispositifs de départ anticipé avant 60 ans. Les retraités ayant liquidé leurs droits sont quant à eux en hausse sensible dans la plupart des régimes.

Enfin, ces *Dossiers Solidarité et Santé* s'achèvent par une étude « hors dossier » de *Nathalie Dutheil* qui apporte une analyse prospective à l'horizon 2030 des places en maisons de retraite et en établissements de soins de longue durée. Quatre scénarios ont donc été construits par comparaison à un scénario de référence afin de bâtir une projection. Les deux premiers scénarios envisagent une politique très nettement axée sur le maintien à domicile. Les deux autres reposent sur une augmentation des placements en établissement. Ces hypothèses tiennent compte de l'évolution démographique des personnes âgées dépendantes. Le scénario de référence, envisage quant à lui une augmentation du nombre de places en établissements de 41 à 57 %.

LES PRESTATIONS DE PROTECTION SOCIALE EN 2004

Julien BECHTEL et Michel DUÉE

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
Drees

Le montant des prestations de protection sociale versées aux ménages en 2004 s'élève à 480,4 milliards d'euros, et représente 29,15 % du PIB.

Cet agrégat a progressé de +4,3 % en valeur et de +2,5 % en euros constants entre 2003 et 2004.

Les dépenses sociales continuent donc à augmenter en 2004 à un rythme relativement soutenu, mais sensiblement ralenti par rapport à 2003.

Ce ralentissement est essentiellement imputable à la décélération des dépenses liées aux risques santé (+4,1 %) et emploi (+3,7 %).

En revanche, les prestations versées au titre du risque vieillesse – survie, qui représentent la part la plus importante (43,5 %) de l'ensemble des prestations de protection sociale, accélèrent leur croissance avec +4,9 %.

De même, les sommes versées au titre des risques famille, logement et pauvreté – exclusion sociale progressent plus rapidement qu'en 2003.

En 2004, le montant des prestations de protection sociale¹ reçues par les ménages s'élève à 480,4 milliards d'euros, en progression de +4,3 % par rapport à 2003. Cette évaluation est réalisée pour la première fois en nouvelle base, dite « base 2000 », des comptes nationaux (encadré 1). Leur part dans le PIB – ratio habituellement dénommé « taux de redistribution sociale » – atteint 29,15 %, contre 29,06 % en 2003 et seulement 27,56 % en 2000. Ce ratio a connu une hausse constante depuis le début de la présente décennie, en raison d'une part du ralentissement de la croissance économique entre 2000 et 2003, et d'autre part de la croissance prononcée des dépenses de protection sociale au cours de la même période.

L'année 2004 a cependant été marquée par un redressement de la croissance du produit intérieur brut (+2,3 % en volume, après +0,8 % en 2003). Du côté des prestations de protection sociale, certaines évolutions intervenues dans la législation sociale, telles la création d'une possibilité de retraite anticipée pour les assurés ayant débuté précocement leur carrière professionnelle, ou la création de la prestation d'accueil du jeune enfant, ont pu exercer une pression à la hausse sur les dépenses afférentes aux risques *vieillesse – survie et maternité – famille* (encadré 1). Cependant, le fait majeur de l'année est le ralentissement d'ensemble de la croissance des dépenses de protection sociale (+4,3 %, contre +4,9 % en 2003). Celle-ci résulte d'un net infléchissement de la progression des dépenses liées au risque *santé* dans le contexte du début de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie, ainsi

1. Les prestations de protection sociale comprennent les prestations sociales et les prestations de services sociaux. Les premières désignent les transferts effectifs attribués personnellement à des ménages sans contrepartie équivalente ou simultanée ; les secondes retracent l'accès à des services, en relation avec un risque de la protection sociale, fournis à prix réduit ou gratuitement par une administration ou une institution sans but lucratif.

que d'une croissance modérée des dépenses relatives à l'emploi à la faveur de la moindre détérioration du marché du travail. Ces tendances conduisent à une très faible progression du taux de redistribution sociale entre 2003 et 2004, dans la mesure où le ralentissement des dépenses de protection sociale ramène leur évolution en valeur à un rythme très proche de celui du PIB (4,0 %).

Les développements qui suivent approfondissent cette analyse pour les diverses catégories de prestations de protection sociale. Leurs taux d'évolution seront exprimés en euros courants, étant entendu qu'un déflateur commun, à savoir l'évolution des prix de la dépense de consommation des ménages des Comptes nationaux (+1,8 % en 2004, après +1,3 % en 2003), est utilisé par ailleurs pour apprécier les évolutions en euros constants.

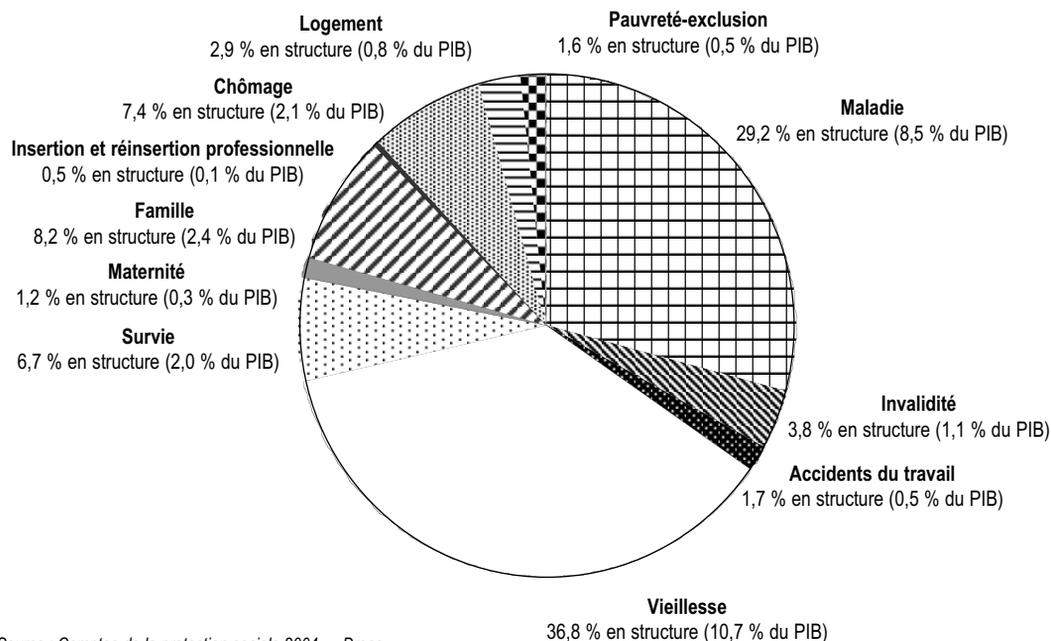
AUGMENTATION RALENTIE, MAIS ENCORE SENSIBLE, DES PRESTATIONS MALADIE EN 2004

Les prestations liées au risque *santé* représentent 166,9 milliards d'euros en 2004, soit 34,7 % de l'ensemble des prestations de protection sociale, et

10,1 % du PIB (graphique 1). En leur sein, les prestations de *maladie* progressent de 4,3 % (graphique 2 et tableau 1), après plusieurs années de forte croissance (6,8 % en 2003, plus de 7 % en 2001 et 2002). Les soins de santé, qui représentent plus de 90 % de ces prestations, progressent de 4,6 % contre 7,0 % en 2003. Ce ralentissement se retrouve également dans l'évolution de la consommation de soins et biens médicaux (+5,1 % en 2004 après +6,4 % en 2003) retracée dans les comptes nationaux de la santé¹, et concerne les trois principales catégories de dépenses : soins hospitaliers, soins ambulatoires et médicaments. En volume, la consommation de soins et de biens médicaux a progressé au même rythme que l'année précédente (+3,4 %). La réforme de l'assurance maladie adoptée en 2004 vise à infléchir durablement le rythme d'évolution des dépenses d'assurance maladie par une approche fondée sur la responsabilisation des patients et des professionnels de santé. Ses effets interviendront progressivement à partir de 2005. S'agissant des évolutions de l'année 2004, c'est plutôt le ralentissement des prix des soins et des biens médicaux qui est à l'origine de celui des dépenses en valeur. L'impact des revalorisations

GRAPHIQUE 1 ●

répartition par risque des prestations de protection sociale
 (en structure et en pourcentage du PIB)



1 - FENINA Annie et GEFFROY Yves : « Les comptes nationaux de la santé en 2004 », *Études et Résultats*, n° 413, juillet 2005, Drees.

tarifaires consenties aux professionnels libéraux de santé, d'abord aux médecins généralistes en 2002, puis aux médecins spécialistes en 2003, s'estompe en effet en 2004. L'incidence sur les coûts hospitaliers des embauches et des heures supplémentaires liées à la réduction du temps de travail s'atténue également, tandis que la diminution des prix des médicaments s'accélère par ailleurs en 2004, en raison de la progression des génériques dans l'ensemble des ventes de médicaments, qui entraîne de plus une baisse des prix des molécules « princeps ».

Les prestations en espèces liées au risque *maladie* progressent par ailleurs de 2,8 % en 2004, confirmant le ralentissement amorcé en 2003 (+4,3 % après +10,4 % en 2002, en valeur). Cette évolution rejoint celle mesurée par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts) pour le seul régime général dans le domaine des indemnités journalières, avec une évolution en valeur de -0,5 % des dépenses d'indemnités journalières en 2004. Cette évolution semble due à la réorientation du dispositif de contrôle des

TABLEAU 1 ●

taux de croissance des prestations de protections sociale en valeur et %

	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2004-2003	Montants 2004 en millions d'euros
Santé	7,0 %	7,3 %	6,5 %	4,1 %	166 892
Maladie	7,5 %	7,2 %	6,8 %	4,3 %	140 227
dont : prestations en espèces	9,1 %	10,4 %	4,3 %	2,8 %	9 970
soins de santé	7,3 %	7,0 %	7,0 %	4,6 %	128 834
Invalidité	6,2 %	6,6 %	2,1 %	3,6 %	18 385
dont : pensions et garantie de ressources	7,2 %	7,0 %	4,7 %	2,7 %	9 552
compensation de charges (y compris AAH)	4,6 %	5,6 %	2,4 %	4,6 %	6 091
action sociale	7,2 %	7,9 %	-7,5 %	5,4 %	2 637
Accidents du travail	0,6 %	10,5 %	12,3 %	2,4 %	8 280
dont : indemnités journalières	9,2 %	12,2 %	6,0 %	1,2 %	2 455
Vieillesse-survie	3,0 %	4,8 %	4,0 %	4,9 %	209 169
Vieillesse	2,9 %	2,2 %	3,9 %	5,2 %	176 970
dont : pensions de base	2,4 %	0,0 %	3,1 %	5,0 %	122 137
pensions complémentaires	4,1 %	3,9 %	4,5 %	5,3 %	43 410
APA			73,0 %	13,2 %	3 634
minimum vieillesse	-0,5 %	-6,9 %	-0,2 %	3,0 %	2 199
Survie	3,5 %	21,7 %	4,5 %	3,0 %	32 199
dont : pensions de réversion	3,1 %	24,7 %	5,0 %	3,3 %	27 465
Maternité-famille	2,6 %	3,4 %	2,1 %	2,6 %	45 200
Maternité	3,0 %	5,7 %	3,1 %	0,5 %	5 714
Famille	2,6 %	3,1 %	2,0 %	3,0 %	39 487
dont : allocations familiales	1,2 %	1,5 %	1,7 %	2,2 %	11 699
autres prestations familiales	4,9 %	5,4 %	0,5 %	3,3 %	15 231
action sociale - aide sociale	6,8 %	3,2 %	10,8 %	2,4 %	6 655
Emploi	2,9 %	12,4 %	8,9 %	3,7 %	37 667
Insertion et réinsertion professionnelle	-3,6 %	-12,1 %	-13,1 %	5,6 %	2 234
Chômage	3,6 %	14,9 %	10,6 %	3,6 %	35 433
dont : indemnités de chômage	5,8 %	24,7 %	16,2 %	3,9 %	27 276
préretraites	-1,7 %	-15,9 %	-14,3 %	-8,1 %	3 051
Logement	1,7 %	4,9 %	-0,4 %	3,8 %	13 908
Pauvreté-Exclusion	1,7 %	6,9 %	1,9 %	5,4 %	7 606
dont : revenu minimum d'insertion (RMI)	-0,2 %	6,6 %	9,7 %	6,2 %	5 702
Total des prestations	4,2 %	6,1 %	4,9 %	4,3 %	480 442

Source : Comptes de la protection sociale 2004 — Drees

arrêts de travail mise en œuvre par la Cnamts à partir du second semestre 2003, et pourrait également être liée aux possibilités de retraite anticipée offertes aux salariés ayant débuté tôt leur carrière professionnelle, particulièrement exposés au risque d'arrêt de travail.

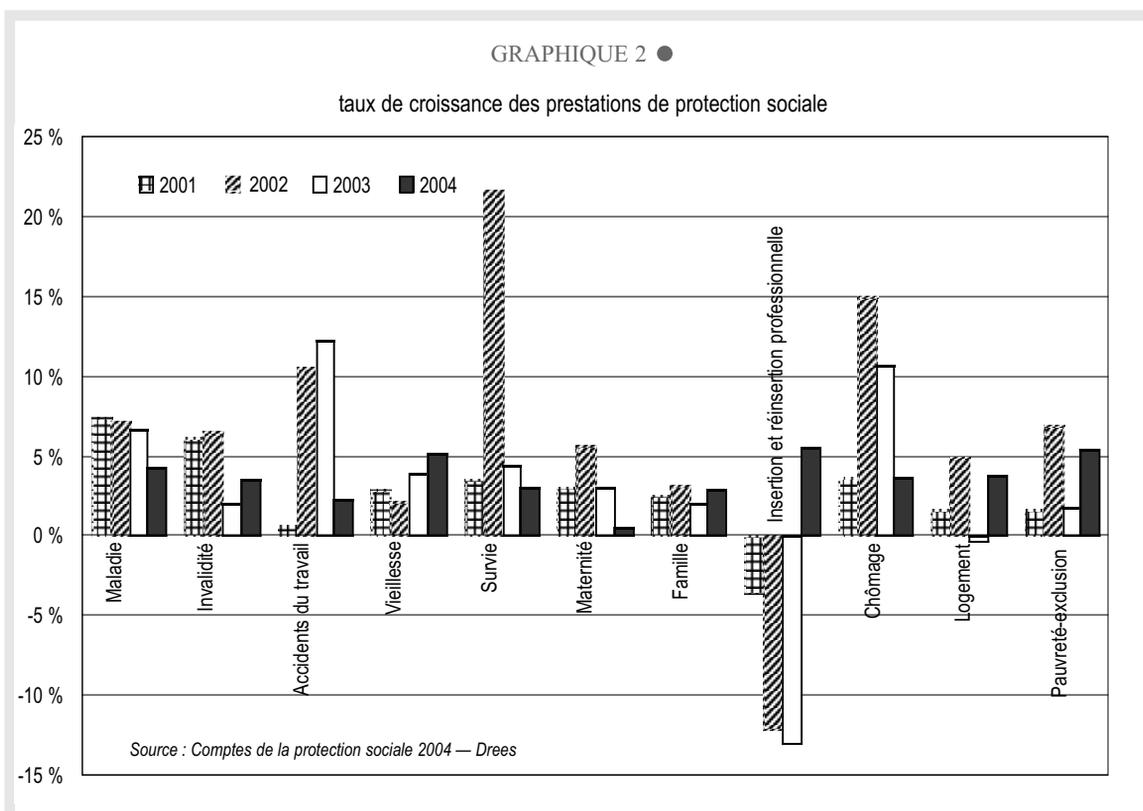
Les prestations de protection sociale afférentes au risque invalidité progressent quant à elles de +3,6 % en 2004, après avoir marqué le pas en 2003 (+2,1 %). Cette inflexion est liée à l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'Allocation aux adultes handicapés, qui atteint 786 000 en 2004, soit une hausse de +2,6 %, après seulement +2,1 % l'année précédente. Par ailleurs, la croissance des rentes d'invalidité (+4,4 %) reste soutenue. Quant aux prestations afférentes au risque *accidents du travail*, elles connaissent en 2004 un retour à une évolution en phase avec celle de la masse salariale (+2,4 %).

ACCÉLÉRATION DES PRESTATIONS VIEILLESSE-SURVIE

En 2004, les prestations relatives aux risques *vieillesse — survie* atteignent 209,2 milliards d'euros, soit 43,5 % de l'ensemble des prestations de protection sociale et 12,7 % du PIB (graphique 1). Elles augmentent de +4,9 %, ce qui marque une nette accélération par rapport à l'année précédente (+4,0 %).

La cause principale en est la mise en application de la retraite anticipée instituée dans le cadre de la réforme des retraites issue de la loi du 21 août 2003. Cette mesure permet à des travailleurs salariés et non salariés du secteur privé âgés de 56 à 59 ans, et ayant eu des carrières longues (au moins quarante années de cotisations), de partir en retraite sans attendre l'âge de soixante ans. En 2004, 125 000 salariés sont partis à la retraite en application de cette disposition, ce qui a contribué pour une part importante à la hausse de l'ensemble des prestations de ce risque.

Ces dispositions ont également entraîné des changements dans les comportements de départ en retraite, et dans la structure par âge des retraités du régime général (tableau 2). Dans ce régime, qui est le principal régime de retraite de base, les effectifs de retraités étaient au 31 décembre 2004 en hausse de 324 000, soit +3,4 %, par rapport au 31 décembre 2003. Cette croissance est à comparer à celle des trois années antérieures, régulièrement inférieure à 2 %. Les retraités âgés de moins de 60 ans étaient au nombre de 96 000, soit près de 1 % de l'ensemble des retraités du régime général. On note également une croissance encore soutenue du nombre de retraités exactement âgés de 60 ans (+3,7 %), qui, bien qu'en ralentissement par rapport à 2002 et 2003, traduit sans doute des comportements d'anticipation



des départs en retraite dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme des retraites.

Les pensions de réversion progressent de +3,3 % en 2004, soit moins rapidement que l'ensemble des pensions de droit direct²; en effet, contrairement à ces dernières, les pensions de réversion n'ont pas enregistré d'incidence significative de la mise en place des nouveaux dispositifs de retraite anticipée. Une première estimation portant sur les bénéficiaires de l'Allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse – qui forme avec d'autres prestations non contributives le « minimum vieillesse » – permet d'évaluer leur nombre à 548 000 en métropole au 31 décembre 2004, après 558 000 en 2003. Cette diminution confirme la tendance de longue période à la baisse des effectifs du minimum vieillesse, à la faveur de la maturation des régimes de retraite.

Les dépenses au titre de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, enfin, ont atteint 4,1 milliards d'euros en 2004, en progression de +8,3 % par rapport à 2003. En leur sein, les dépenses concernant l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa)

s'élèvent à 3,6 milliards en 2004, en progression de +13 % sur un an. Cette hausse est nettement moins importante qu'en 2003 (+73 %). D'une part, le nombre de bénéficiaires, qui atteint 865 000 fin 2004 (France entière) est en voie de stabilisation, laissant anticiper la fin de la montée en charge de cette allocation, créée en 2002³. D'autre part, les dépenses ont été freinées par la loi du 31 mars 2003, qui entre en application en année pleine en 2004, et qui prévoit une augmentation de la participation financière des bénéficiaires.

PROGRESSION PLUS RAPIDE DES PRESTATIONS DU RISQUE MATERNITÉ – FAMILLE

En 2004, l'ensemble des prestations afférentes au risque *maternité – famille* s'élève à 45,2 milliards d'euros, en progression de +2,6 % en euros courants, après +2,1 % en 2003. Les prestations liées au risque *famille* accélèrent d'un point en 2004 (+3,0 %, contre +2,0 % en 2003) et s'élèvent à 39,5 milliards

TABLEAU 2 ●

effectifs de retraités de droit direct de la Cnav (métropole et Dom) et ventilation par âge

en milliers

Âge	2000	2001	Évolution 2001-2000	2002	Évolution 2002-2001	2003	Évolution 2003-2002	2004	Évolution 2004-2003
55 ans								0,0	
56 ans								8,9	
57 ans								24,6	
58 ans								31,9	
59 ans								30,2	
55-59 ans								95,7	
60 ans	244,4	231,0	-5,5 %	254,2	10,1 %	269,2	5,9 %	279,1	3,7 %
61 ans	329,6	307,0	-6,9 %	292,9	-4,6 %	317,9	8,5 %	340,7	7,1 %
62 ans	344,9	346,2	0,4 %	325,5	-6,0 %	307,4	-5,6 %	337,3	9,7 %
63 ans	356,4	355,6	-0,2 %	357,7	0,6 %	333,8	-6,7 %	319,6	-4,2 %
64 ans	366,9	363,1	-1,0 %	362,5	-0,2 %	361,6	-0,2 %	342,7	-5,2 %
60-64 ans	1 642,2	1 602,8	-2,4 %	1 592,8	-0,6 %	1 589,9	-0,2 %	1 619,3	1,8 %
65-69 ans	2 352,1	2 352,1	0,0 %	2 338,4	-0,6 %	2 335,8	-0,1 %	2 331,1	-0,2 %
70-74 ans	2 028,6	2 089,5	3,0 %	2 150,8	2,9 %	2 182,7	1,5 %	2 221,4	1,8 %
75-79 ans	1 565,3	1 592,1	1,7 %	1 620,6	1,8 %	1 660,9	2,5 %	1 710,9	3,0 %
80-84 ans	761,1	902,9	18,6 %	1 025,0	13,5 %	1 129,0	10,1 %	1 221,4	8,2 %
85-89 ans	503,5	468,1	-7,0 %	433,6	-7,4 %	410,8	-5,3 %	410,8	0,0 %
90 ans et plus	234,6	251,2	7,1 %	269,0	7,1 %	283,4	5,4 %	306,0	8,0 %
Ensemble	9 087,5	9 258,6	1,9 %	9 430,1	1,9 %	9 592,5	1,7 %	9 916,6	3,4 %

Source : Cnav

2 - Certains pensionnés de droits directs, survivants à leur conjoint, perçoivent également une pension de réversion. À compter de 2002, la Cnav a amélioré la prise en compte de ces sommes – correspondant à des pensions de droits dérivés – au sein des versements effectués aux retraités de droits directs, en les réintégrant dans la série correspondante, alors qu'elles venaient auparavant augmenter le montant des pensions de base.

3 - PERBEN Margot avec la collaboration de DELOFFRE Alexandre : « L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 mars 2005 », *Études et Résultats*, n° 415, juillet 2005, Drees.

d'euros. Comme la base mensuelle des allocations familiales a été revalorisée de +1,7 %, et que le nombre de naissances n'a que faiblement augmenté (797 400 en 2004 contre 793 900 en 2003), cette accélération s'explique principalement par la montée en charge des dispositifs de la politique familiale, qu'il s'agisse de mesures antérieures à 2004, ou de dispositifs nouveaux, notamment la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Cette prestation, composée d'une prime de naissance, d'une allocation de base versée sous condition de ressources jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, et de deux compléments « modes de garde » et « libre choix d'activité », se substitue progressivement aux anciennes allocations : l'Allocation d'adoption, l'Allocation pour jeune enfant, les aides à la garde des enfants à domicile et chez une assistante maternelle, et l'Allocation parentale d'éducation. Il est à noter que la création de la Paje se traduit par un transfert de charges du risque maternité vers le risque famille, dû à la disparition progressive de l'Allocation pour jeune enfant (APJE) « courte », qui était versée mensuellement du cinquième mois de la grossesse au troisième mois de l'enfant. Seule la prime de naissance, qui ne remplace qu'une partie de l'APJE « courte », reste comptabilisée au titre de la maternité, ce qui explique la faible progression des dépenses du risque *maternité* en 2004 (+0,5 %) au profit du risque *famille*.

RALENTISSEMENT SENSIBLE DES PRESTATIONS CHÔMAGE, ACCÉLÉRATION DES PRESTATIONS LIÉES AUX RISQUES LOGEMENT ET PAUVRETÉ – EXCLUSION

Les prestations liées au chômage et à la perte d'emploi sont parmi les plus sensibles à la conjoncture économique. En 2004, le taux de chômage au sens du BIT est resté stable à 10,0 % sur l'année, après la forte croissance des années précédentes, ce qui correspond à une augmentation de +0,3 point en moyenne annuelle, après +0,7 point en 2003. Le nombre de chômeurs au sens du BIT a augmenté en moyenne annuelle de +2,7 %, après +8,8 % en 2003. En particulier, le nombre de chômeurs indemnisés par les régimes d'assurance ou de solidarité⁴ s'est accru de +1,1 % en moyenne annuelle (après +9,1 % en 2003). Dans ce contexte, les prestations versées au titre du chômage et de la perte d'emploi (indemnités de chômage, préretraites, indemnités de formation) ont fortement ralenti : +3,6 % après +10,6 % en 2003 et +14,9 % en 2002 (tableau 1).

En leur sein, les *indemnités de chômage*, qui atteignent 27,3 milliards d'euros, sont versées par deux régimes : l'assurance chômage, gérée et financée par les partenaires sociaux, et le régime de solidarité qui relève de l'État. En 2004, les indemnités versées par le régime d'assurance augmentent seulement de +3,5 % en valeur, après +17,9 % en 2003 et +28,1 % en 2002. La proportion de demandeurs d'emploi indemnisés par ce régime⁵, qui était en hausse depuis début 2000, a diminué de 2 points en glissement pour atteindre 51,7 % fin 2004 ; en moyenne annuelle, cette proportion est passée de 53,3 % en 2003 à 52,1 % en 2004. Cette diminution s'explique par une augmentation de l'ancienneté moyenne des chômeurs, mais aussi par la réforme des filières d'indemnisation issue de la nouvelle convention d'assurance chômage signée par certains partenaires sociaux en décembre 2002 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004, qui a réduit les durées d'indemnisation. Au total, le nombre de chômeurs indemnisés par le régime d'assurance a diminué de -1,2 % en glissement annuel, mais a progressé en moyenne annuelle de 0,9 %.

Les indemnités versées par le régime de solidarité suivent quant à elles l'évolution du chômage avec un décalage moyen d'environ deux ans. Elles accélèrent sensiblement en 2004 (+7,1 % en valeur après +2,1 % en 2003 et +1,8 % en 2002), ce qui s'explique par la persistance d'une situation difficile sur le marché du travail et par le raccourcissement des durées d'indemnisation dans le régime d'assurance chômage. Le nombre total de personnes indemnisées par le régime de solidarité a progressé de 0,3 % en glissement en 2004. Cette évolution annuelle est différenciée selon le type de prestation : pour la principale, l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), le nombre d'allocataires diminue depuis 1999, mais à un rythme sensiblement ralenti cette année (-5 100 bénéficiaires en glissement, après -22 800 en 2003). En effet, une partie de ses bénéficiaires bascule dans l'Allocation équivalent retraite (AER), pour laquelle on observe une progression soutenue (+5 600 bénéficiaires en glissement). L'AER remplace l'Allocation spécifique d'attente (Asa) depuis 2002, et garantit un minimum de ressources aux personnes âgées de moins de soixante ans et totalisant quarante années de cotisations.

Les *préretraites* atteignent environ 3,1 milliards d'euros en 2004. Elles enregistrent encore une diminution de -8,1 % en valeur (après -15,9 % en 2002 et -14,3 % en 2003), du fait notamment de la baisse sensible de l'Allocation de remplacement pour l'emploi (Arpe). Cette allocation, qui bénéficiait aux

4 - Insee première, « Les comptes des administrations publiques en 2004 », n° 1018, mai 2005.

5 - SPA : standard de pouvoir d'achat.

ENCADRÉ 1 ●

MÉTHODOLOGIE

Le principal poste du compte satellite de la protection sociale est constitué des prestations de protection sociale. Celles-ci comprennent des prestations sociales, dispositifs individualisables, et les prestations de services sociaux, qui sont des subventions non individualisables versées à des organismes fournissant des services en rapport avec un risque de la protection sociale. La principale prestation de services sociaux est la dotation globale versée aux établissements hospitaliers publics ou privés participant au service public hospitalier.

La méthodologie en a été révisée cette année, à l'occasion du passage en « base 2000 » des comptes nationaux, précédemment élaborés en « base 1995 ». Les principales modifications qui accompagnent ce changement de base concernent, d'une part, l'hébergement des personnes âgées en maison de retraite et unités de soins de long séjour, qui sortent du champ de la protection sociale, d'autre part, une partie des dépenses d'action sociale qui sont désormais traitées en prestations de services sociaux, et non plus en prestations sociales. Cette dernière modification affecte particulièrement l'intervention des collectivités locales et du secteur associatif dans le domaine de l'hébergement des personnes handicapées et de l'accueil des jeunes enfants.

L'ensemble de ces corrections est au total d'ampleur modeste, se traduisant par une révision à la baisse de l'ensemble des prestations de protection sociale de 4 milliards d'euros en moyenne sur la période 2000-2003. Ayant conduit par ailleurs à une réévaluation à la hausse du PIB, d'environ 20 milliards, la base 2000 permet d'estimer la part des prestations de protection sociale dans le PIB à 29,06 % en 2003, contre 29,86 % en base 1995, soit un écart de 0,8 point. L'augmentation du PIB y contribue pour 0,5 point, et la diminution des prestations pour 0,3 point.

Au sein des comptes de la protection sociale, les prestations sont décomptées au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire en droits constatés et sur l'ensemble du territoire national, départements d'outre-mer compris. Le champ est plus large que celui des Comptes de la Sécurité sociale car il s'étend à l'ensemble des régimes de protection sociale ainsi qu'aux interventions des administrations publiques centrales et locales, à la protection sociale extra-légale fournie par les employeurs, aux régimes complémentaires facultatifs (mutuelles, institutions de prévoyance et de retraite supplémentaire) et aux organismes sans but lucratif. Les évaluations détaillées des prestations par risques sont fondées sur les dernières données disponibles des régimes de protection sociale. Le total des prestations par régime est calé sur les données des comptes nationaux publiées en mai 2005 (provisoires pour l'année 2004). Enfin, ces données provisoires peuvent s'écarter de celles présentées à la Commission des comptes de la Sécurité sociale de juin 2005, notamment en ce qui concerne les dépenses de santé.

Les données (provisoires) sur les effectifs de bénéficiaires des différentes prestations sont issues de tableaux communiqués par les organismes de Sécurité sociale et d'assurance chômage. Dans le cas des effectifs de bénéficiaires du RMI et des prestations Unedic, des données infra-annuelles sont disponibles, ce qui permet de calculer des effectifs moyens annuels. S'agissant des bénéficiaires des prestations familiales, de l'Allocation pour adultes handicapés (AAH) et de l'Allocation d'éducation spéciale (AES), on a utilisé les effectifs au 31 décembre de chaque année, ce qui rend fragile la comparaison avec l'évolution en moyenne des masses financières correspondantes. À l'exception de la Prestation spécifique dépendance (PSD) et de l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa, données Drees), les effectifs des bénéficiaires des prestations vieillesse-survie ne sont pas encore disponibles pour l'ensemble des régimes en 2004.

RISQUES ET PRESTATIONS

Les prestations santé regroupent les prestations liées à la maladie, à l'invalidité et aux accidents du travail. Le poste le plus important de ces dépenses correspond au remboursement partiel ou intégral des soins de santé des ménages. La prise en charge des soins de santé par la Sécurité sociale dans le secteur public hospitalier, au moyen de la dotation globale hospitalière, constitue une composante de ces soins en tant que prestation de services sociaux.

À côté des pensions de droits directs (vieillesse) ou dérivés (survie), les prestations classées dans le risque vieillesse-survie incluent des avantages non-contributifs et des aides accordées dans le cadre de l'action sociale développée par les différents régimes. En outre, la création en 2002 de l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa), remplaçant la prestation spécifique dépendance (PSD), a élargi le périmètre de ce risque.

Les prestations de protection sociale du risque famille comprennent les dépenses liées à la maternité et à la famille. Les prestations versées au titre de la maternité sont essentiellement composées d'indemnités journalières, de l'Allocation pour jeune enfant (APJE) courte (intégrée en 2004 à la prestation d'accueil du jeune enfant, PAJE) et des remboursements de soins de santé. Les prestations versées au titre de la famille incluent, à côté des prestations familiales au sens strict, des interventions qui entrent dans le cadre de l'action sociale familiale.

Au sein du risque emploi, le risque chômage regroupe toutes les prestations versées à des personnes privées d'emploi qui ne remplissent pas les conditions normales de droit à la retraite et dont la cessation d'activité n'est pas envisagée comme définitive. Parallèlement aux prestations liées à l'indemnisation du chômage, le risque chômage comprend également les préretraites. Le risque insertion et réinsertion professionnelle correspond à la recherche et à l'adaptation à un nouvel emploi et aux versements compensant la perte de salaire due à l'absence de travail pour cause de formation professionnelle.

Les prestations logement comprennent principalement les allocations de logement et accessoirement des prestations extra-légales des régimes spéciaux. Il existe trois allocations de logement destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement : l'Allocation de logement à caractère familial (ALF), l'Allocation de logement à caractère social (ALS) et l'Aide personnalisée au logement (APL). Elles sont toutes les trois attribuées sous condition de ressources aux locataires et aux accédants à la propriété qui occupent un logement répondant à des normes minimales de salubrité et de peuplement.

La prise en charge de l'exclusion sociale par le Revenu minimum d'insertion (RMI) constitue l'essentiel du risque pauvreté, qui comprend aussi l'action des organismes associatifs qui ouvrent dans ce domaine.

salariés ayant cotisé 160 trimestres dès l'âge de 58 ans, a en effet vu son accès fermé depuis le 1^{er} janvier 2003 ; les montants versés à ce titre diminuent encore fortement en 2004 (185 millions d'euros après 489 millions en 2003), de même que le nombre de ses bénéficiaires. Les préretraites versées par l'État s'élèvent à 1,2 milliard d'euros. En dehors des préretraites, les autres prestations liées au chômage sont essentiellement des indemnités de licenciement et de perte d'emploi (versées par les régimes directs et les régimes d'employeurs), qui s'élèvent à 4,2 milliards d'euros en 2004.

Alors qu'ils étaient en baisse depuis 2000, les montants versés au titre de l'*insertion et de la réinsertion professionnelle* augmentent pour atteindre 2,2 milliards d'euros en 2004. Ils sont constitués pour moitié d'indemnités de formation versées par l'Unedic. Celles-ci progressent de +2,8 %, après la forte augmentation de 2003 liée à la montée en charge de l'ARE formation, qui se substitue à l'Allocation de formation reclassement (AFR) pour laquelle il n'est plus admis de nouveaux bénéficiaires depuis le 1^{er} juillet 2001.

Avec +3,8 % en euros courants en 2004, soit 13,9 milliards, l'ensemble des prestations logement reprend par ailleurs sa croissance. Il avait reculé en 2003 (-0,4 %), et après deux années de forte hausse en 2001 et 2002, suite à l'alignement des plafonds de l'Allocation de logement à caractère familial (ALF) et de l'Allocation de logement à caractère social (ALS) sur ceux de l'Aide personnalisée au logement (APL).

La diminution des prestations *logement* enregistrée en 2003 traduisait l'effet du report à juillet 2004 de la revalorisation des allocations au titre de 2003, ainsi qu'une réduction en glissement annuel du nombre des allocataires : -1,4 % pour l'ensemble des allocations logement. Cette dernière se poursuit en 2004, avec -0,6 % pour l'ensemble des bénéficiaires, dont -2,0 % pour l'APL, qui constitue l'allocation la plus importante par les montants versés, alors qu'augmente le nombre des allocataires de l'ALF (+0,6 %) et de l'ALS (+0,5 %). La hausse enregistrée en 2004 apparaît donc liée à l'effet en année pleine de la revalorisation de juillet 2004 ainsi que, sans doute, à la relative atonie des revenus des bénéficiaires, ces prestations étant sous conditions de ressources.

Enfin, les prestations liées au risque *pauvreté – exclusion sociale* s'élèvent en 2004 à 7,6 milliards d'euros. Elles sont entièrement sous condition de ressources, et le Revenu minimum d'insertion (RMI), au titre duquel 5,7 milliards d'euros ont été versés, en représente les trois quarts. Les autres prestations sont des secours accordés en majorité par les

régimes d'intervention sociale des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), c'est-à-dire le secteur associatif, ainsi qu'une fraction, réduite, de la prime pour l'emploi, directement versée sous forme de prestation⁶. Cet ensemble s'élève à 1,9 milliard d'euros en 2004.

Dans ces conditions, l'accélération du rythme de croissance des prestations afférentes au risque *pauvreté – exclusion sociale* en 2004 (+5,4 %) reflète essentiellement celle des montants versés au titre du RMI (+6,2 %), dont la responsabilité relève des départements depuis décembre 2003. Le barème du RMI a été revalorisé de 1,5 % en janvier 2004, et les effectifs d'allocataires ont crû en données brutes de +8,2 % en glissement en 2004, pour s'établir en fin d'année à 1,2 million (métropole et Dom, tous régimes). L'année 2004 a par ailleurs été marquée par des perturbations infra-annuelles liées à la situation des « recalculés », c'est-à-dire des chômeurs qui se sont vus appliquer dès le 1^{er} janvier 2004 une réduction de leur durée d'indemnisation dans le régime d'assurance chômage et qui ont été par la suite rétablis dans leurs droits ; on estime qu'environ 30 000 de ces chômeurs « recalculés » auraient ainsi basculé dans le RMI de manière anticipée⁷. ■

POUR EN SAVOIR PLUS

- FENINA Annie et GEFFROY Yves : « Les comptes de la santé en 2004 », Études et Résultats, n° 413, juillet 2005, Drees.
- CAZAIN Sophie, DONNÉ Stéphane, GILLES Christel et NAUZE-FICHET Emmanuelle : « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2004 », Études et Résultats, n° 384, mars 2005, Drees.
- BECHTEL Julien, DUÉE Michel, CAUSSAT Laurent, LEBOURG Nadine, LOISY Christian : « Comptes de la protection sociale en 2004 », Document de travail, Série statistiques, Drees, n°90, septembre 2005.

6 - Il s'agit des montants de la Prime pour l'emploi (PPE) effectivement versés sous forme de prestation. La majeure partie de celle-ci, prenant la forme d'une réduction d'impôts, n'est pas considérée comme une prestation sociale.

7 - CAZAIN Sophie, DONNÉ Stéphane, GILLES Christel et NAUZE-FICHET Emmanuelle : « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2004 », Études et Résultats, n° 384, mars 2005, Drees.

LES PRESTATIONS FAMILIALES ET DE LOGEMENT EN 2004

Nathalie BLANPAIN

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
Drees

La mise en oeuvre de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2004 a sensiblement modifié le système de prestations liées à la naissance et à la garde des enfants.

Au 31 décembre 2004, 690 000 familles bénéficiaient de l'allocation de base à laquelle davantage de foyers furent éligibles, du fait du relèvement des conditions de ressources.

Par ailleurs, 186 000 familles ont perçu également le Complément de libre choix d'activité (CLCA) destiné à compenser l'interruption ou la réduction d'activité à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption.

En 2004, 4,8 millions de foyers ont bénéficié des allocations familiales dont 68 % ont un ou deux enfants.

Le Complément de libre choix de mode de garde (CMG) qui a remplacé l'Aged et l'Afeama a concerné 104 000 familles pour l'emploi d'une assistante maternelle et 7 000 pour le choix d'un mode de garde à domicile. Les allocations liées à la monoparentalité, pour parent isolé (API) ou de soutien familial (ASF), enregistrent une nouvelle progression de respectivement 4 % et 2 %.

Enfin, toutes prestations confondues (ALF, APL, ALS), 6 millions de ménages percevaient une aide au logement au 31 décembre 2004.

En France, les aides à la famille se composent de plusieurs types de prestations : tout d'abord, les prestations familiales proprement dites qui sont attribuées aux familles en fonction de leur composition en vue d'aider à l'entretien des enfants ; ensuite, les aides au logement qui constituent, par le montant total des dépenses générées, le deuxième grand ensemble de prestations servies par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et qui varient également selon la composition familiale. D'autres éléments tels que les composantes familiales de la fiscalité directe (par le biais du quotient familial notamment) influent sur le revenu disponible et le niveau de vie des familles (Bouton et al., 2003). Ils ne sont toutefois pas pris en compte dans le cadre de ce bilan annuel, qui se limite aux prestations familiales et aux aides au logement.

LES PRESTATIONS FAMILIALES

Les prestations familiales sont elles-mêmes constituées par un ensemble d'allocations : certaines visent à aider de façon générale à l'entretien des enfants ; d'autres accompagnent la naissance ou concernent les jeunes enfants ; enfin, des aides spécifiques sont destinées aux familles monoparentales (encadré 1). Ces prestations ont été modifiées à plusieurs reprises au cours des dix dernières années (encadré 2). L'année 2004 a été marquée par la mise en place de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), à compter du 1^{er} janvier. Destinée notamment à favoriser le libre choix du mode de garde d'une part, et de l'exercice ou non d'une activité professionnelle d'autre part, ainsi qu'à permettre à davantage de familles de bénéficier d'une prestation, la Paje concernait 786 000 familles au 31 décembre 2004.

Sur longue période, et hormis la parenthèse qu'a constitué la mise sous condition de ressources des allocations familiales en 1998, la part des montants

des prestations attribuées sous condition de ressources a légèrement augmenté : elle était proche de 23% en 1973, elle est de 27% en 2004. En dehors des allocations familiales, les prestations versées sans condition de ressources en 2004 sont principalement versées au titre de la monoparentalité (ASF) et pour l'accueil des jeunes enfants (CLCA, CMG, APE, Aged et Afeama). Le montant de l'Aged est cependant modulé selon le revenu des bénéficiaires depuis le 1^{er} janvier 1998 et celui de la majoration Afeama depuis le 1^{er} janvier 2001. Le complément de libre

choix du mode de garde (CMG), l'une des composantes de la Paje qui remplacera à terme l'Afeama et l'Aged, varie également en fonction des ressources.

**4,8 millions de familles bénéficiaires
des allocations familiales,
dont 68% ont un ou deux enfants**

Depuis 2000, le nombre de familles bénéficiaires d'allocations familiales augmente légèrement, à un rythme moyen de 0,5% par an (tableau 1). Depuis le

ENCADRÉ 1 ●

LES PRESTATIONS FAMILIALES

Les prestations familiales concernent l'entretien des enfants, les aides à la naissance et aux jeunes enfants et les familles monoparentales.

Entretien des enfants

- Les **Allocations familiales (AF)** sont versées sans condition de ressources aux familles assumant la charge de deux enfants ou plus jusqu'à 20 ans. Ces allocations sont majorées aux 11^e et 16^e anniversaires des enfants, à l'exception de l'aîné d'une famille de deux enfants. Depuis le 1^{er} juillet 2003, un forfait d'allocations familiales d'un montant mensuel de 70 euros est versé pour une année aux familles ayant au moins trois enfants, dont l'aîné est âgé de 20 ans.
- En métropole, le **Complément familial (CF)** est versé sous condition de ressources aux familles ayant trois enfants à charge ou plus (dont trois âgés de plus de 3 ans et âgés de moins de 21 ans). Un seul complément est versé par famille, quel que soit le nombre d'enfants. Dans les Dom, il est versé sous condition de ressources aux familles ayant au moins un enfant âgé de 3 à 5 ans et aucun enfant de moins de 3 ans, ce qui en fait donc une prestation bien différente de ce qu'elle est en métropole.
- L'**Allocation de rentrée scolaire (ARS)** est versée sous condition de ressources aux familles ayant un ou plusieurs enfants scolarisés et âgés de 6 à 18 ans.
- L'**Allocation de présence parentale (APP)**, créée en 2001, est versée aux salariés, aux non-salariés et chômeurs indemnisés qui réduisent ou interrompent leur activité professionnelle lorsque l'un de leurs enfants, gravement malade, nécessite des soins contraignants. Cette allocation d'une durée de trois mois est renouvelable jusqu'à l'obtention de l'Allocation d'éducation spéciale destinée aux enfants handicapés.

Naissance et jeune enfant

Deux cas sont possibles :

- Si la famille ne compte aucun enfant né ou adopté après le 1^{er} janvier 2004, elle n'est pas concernée par la Paje, mais par les prestations de l'ancien dispositif (APJE, APE, Afeama, Aged, AA).
- Si une naissance ou une adoption est intervenue après le 1^{er} janvier 2004, la famille bascule dans le dispositif Paje, y compris pour les enfants nés avant cette date.

- Pour les familles sans enfant né ou adopté après le 1^{er} janvier 2004 :

- L'**Allocation pour jeune enfant (APJE)** est allouée sous condition de ressources pendant la grossesse jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. On distingue l'APJE « courte », dont le droit est ouvert du 1^{er} jour du mois civil suivant le 3^e mois de la grossesse (en pratique, elle est perçue au début du 5^e mois de grossesse) et jusqu'au dernier jour du mois civil au cours duquel l'enfant atteint l'âge de trois mois, et l'APJE « longue » qui est versée à la suite de l'APJE courte et jusqu'aux 3 ans de l'enfant.
- L'**Allocation parentale d'éducation (APE)** est destinée à compenser l'arrêt ou la réduction de l'activité professionnelle à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption portant à deux le nombre d'enfants à charge dans la famille. Elle peut être versée jusqu'au mois précédent le 3^e anniversaire de l'enfant. L'APE à taux partiel est cumulable avec l'Afeama. Le plafond des cotisations prises en charge par l'Aged est divisé par 2 ou 3 (selon les ressources) en cas de cumul avec l'APE à taux partiel pour un enfant âgé de moins de 3 ans.
- L'**Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama)** est une prise en charge de l'intégralité des cotisations sociales dues pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (avec un salaire-plafond) pour la garde d'un enfant de moins de 6 ans. La majoration Afeama est destinée à la prise en charge d'une partie du coût de la garde (salaire versé) et varie selon l'âge de l'enfant (inférieur à 3 ans et de 3 à 6 ans). Depuis janvier 2001, le complément est modulé en fonction des revenus de l'allocataire.
- L'**Allocation de garde d'enfant à domicile (Aged)** vise à compenser une partie des cotisations sociales dues par une famille qui emploie une personne gardant un enfant de moins de 6 ans à domicile. Les montants de l'Aged sont modulés en fonction du revenu des bénéficiaires, de l'âge du dernier enfant et de la perception éventuelle de l'APE.

1^{er} juillet 2003, un forfait complète les allocations familiales pour les familles qui comptent au moins trois enfants, à partir du vingtième anniversaire de l'aîné et pendant une période d'un an. Auparavant, les allocations familiales perçues par les familles nombreuses diminuaient d'environ 140 euros par mois lorsque l'aîné atteignait l'âge de 20 ans, la famille étant alors considérée comme comptant un enfant de moins. Le forfait complémentaire de 70 euros mensuels¹ permet d'amortir cette diminution. Sa mise en place se traduit par une augmentation des

montants versés, mais a peu d'incidence sur le nombre de bénéficiaires des prestations, puisque ces familles continuaient à percevoir des allocations familiales².

Après une hausse de 0,6%, comparable aux années précédentes, le nombre global de familles bénéficiaires des allocations familiales atteint 4,8 millions en 2004. La part des familles ayant deux (ou un³) enfants continue de progresser et dépasse désormais les deux tiers : 68% en décembre 2004, contre 65% en décembre 1996. Pour le régime général, cela se traduit entre

• **L'Allocation d'adoption (AA)** est versée sous condition de ressources depuis 1996 pour tout enfant arrivé dans un foyer d'adoption. Elle est servie pour une durée maximale de vingt-et-un mois à partir du jour de l'arrivée de l'enfant dans le foyer.

- Pour les familles ayant un enfant né ou adopté après le 1^{er} janvier 2004 :

• La **Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)** est constituée d'une allocation à plusieurs niveaux, comprenant, sous condition de ressources, une allocation de base versée de la naissance jusqu'aux trois ans de l'enfant, ainsi qu'une prime à la naissance et à l'adoption versée en une seule fois. Les familles peuvent également recevoir, sans condition de ressources, un complément de libre choix d'activité (CLCA) en cas de cessation ou réduction d'activité et un complément de libre choix du mode de garde (CMG) en cas de recours à une assistante maternelle ou à une garde d'enfants à domicile. La Paje se substitue progressivement aux anciennes allocations (APJE, APE, Afeama, Aged, AA)

• **L'allocation de base (AB)** est versée mensuellement, sous condition de ressources, de la naissance jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Les plafonds de ressources sont supérieurs à ceux de l'APJE : par exemple, un couple bi-actif ayant deux enfants perçoit l'allocation de base lorsque ses revenus nets catégoriels sont inférieurs à 36 713 euros par an, contre 26 799 euros dans le cas de l'APJE.

• La **prime à la naissance et à l'adoption** est versée, sous condition de ressources (avec les mêmes plafonds que ceux de l'allocation de base, le dernier jour du mois civil suivant le 6^e mois de grossesse ou le mois de l'arrivée de l'enfant.

• Le **complément de libre choix d'activité (CLCA)** est destiné à compenser l'arrêt ou la réduction de l'activité professionnelle à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption. Le CLCA peut être versé dès le premier enfant pour une durée de six mois. Pour les familles ayant deux enfants ou plus, il peut être versé jusqu'au mois précédant le 3^e anniversaire de l'enfant. Les conditions d'activité antérieure sont plus strictes qu'avec l'ancien dispositif. Le montant du CLCA à taux partiel a été majoré de 15 % par rapport à celui de l'APE. Dans le cas d'une activité à taux partiel comprise entre le mi-temps et le 4/5^e de temps, le CMG est cumulable en totalité avec le CLCA à taux partiel. Dans le cas d'une activité au plus égale à mi-temps, le montant du CMG est réduit.

• Le **complément de libre choix du mode de garde (CMG)** prévoit une prise en charge des cotisations sociales, totale en cas de recours à une assistante maternelle, et partielle en cas de recours à une garde d'enfants à domicile. Il inclut également un versement (modulé selon l'âge de l'enfant et les revenus de l'allocataire) destiné à prendre en charge une partie du coût de la garde.

barèmes des prestations familiales au 1^{er} juillet 2004

	BMAF en %	Montant mensuel (net de CRDS)
Allocations familiales		
1 enfant * (Dom exclusivement)	5,88	20,69
2 enfants *	32,00	112,59
3 enfants *	73,00	256,83
4 enfants *	114,00	401,08
Par enfant supplémentaire *	41,00	144,25
Majoration par enfant de 11 à 15 ans (1)	9,00	31,67
Majoration par enfant de 16 à 19 ans (1)	16,00	56,29
Forfait Allocations familiales	20,234	71,20
Complément familial	41,65	146,54
Allocation pour jeune enfant	45,95	161,66
Allocation parentale d'éducation		
Cessation complète d'activité	142,57	501,59
Activité au plus égale au mi-temps	94,27	331,67
Activité comprise entre le mi-temps et le 4/5 ^e	71,29	250,81
Revenu garanti par l'allocation de parent isolé		
Femme enceinte sans enfant	150,00	530,39
Majoration par enfant	50,00	176,80
Allocation de soutien familial		
Taux plein	30,00	105,55
Taux réduit	22,50	79,17
Prime à la naissance	229,75	808,31
Allocation de base	45,95	161,66
Complément d'activité avec allocation de base		
Cessation complète d'activité	96,62	339,94
Activité au plus égale au mi-temps	62,46	219,75
Activité comprise entre un mi-temps et un 4/5 ^e	36,03	126,77
Complément d'activité sans allocation de base		
Cessation complète d'activité	142,57	501,59
Activité au plus égale au mi-temps	108,41	381,42
Activité comprise entre un mi-temps et un 4/5 ^e	91,98	288,43

* hors majoration pour âge.

(1) A l'exception de l'aîné des familles de deux enfants.

Note : La BMAF est égale à 353,59 euros au 1^{er} juillet 2004.

Les montants mensuels sont nets de CRDS (0,5 %).

Source : Liaisons sociales, 27 juillet 2004

1. Au 1^{er} juillet 2003.

2. À l'exception des familles de 3 enfants dont les deux aînés sont jumeaux.

3. Dans les Dom, les allocations familiales sont versées dès le premier enfant, ce qui n'est pas le cas en métropole.

1996 et 2004 par une progression de 12% des familles allocataires avec deux enfants alors que le nombre de familles allocataires ayant trois enfants ou plus diminue légèrement (-1%). Ces résultats reflètent la tendance longue au resserrement de la taille des familles autour de deux enfants⁴.

Pour les prestations sous condition de ressources (CF, ARS), les plafonds de ressources évoluent en fonction des prix à la consommation, et suivent en général une progression inférieure à celle des revenus moyens, ce qui a tendance à faire diminuer

le nombre de bénéficiaires. *A contrario*, la réforme de l'assurance chômage, au 1^{er} janvier 2003, a pu quant à elle, entraîner une hausse du nombre de bénéficiaires des prestations sous condition de ressources, en accroissant le nombre de chômeurs non indemnisés en 2004, via la réduction des durées d'indemnisation⁵.

Le nombre de bénéficiaires du Complément familial (CF) était passé de 944 000 fin 2001 à 915 000 fin 2003, cette diminution de 3% étant plus marquée que celle des familles ayant trois enfants ou

TABLEAU 1 ●

évolution du nombre de familles bénéficiaires de prestations familiales de 1997 à 2004

	Effectifs en milliers au 31 décembre, évolutions en %							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(1)
Allocations familiales	4 664	4 318	4 698	4 709	4 736	4 756	4 782	4 813
	-0,5	-7,4	8,8	0,2	0,6	0,4	0,6	0,6
Complément familial	937	938	931	960	944	922	915	909
	-1,6	0,0	-0,7	3,1	-1,7	-2,3	-0,7	-0,6
ARS	3 106	3 098	3 219	3 185	3 198	3 147	3 091	3 102
	1,5	-0,3	3,9	-1,0	0,4	-1,6	-1,8	0,3
APJE courte	418	425	428	428	417	412	403	0
	-0,7	1,6	0,7	0,1	-2,6	-1,3	-2,2	-
APJE longue	1 072	1 073	1 063	1 076	1 080	1 068	1 041	703
	-5,3	0,1	-1,0	1,2	0,3	-1,1	-2,6	-32,5
APE	533	542	539	543	556	561	563	409
	18,4	1,8	-0,6	0,8	2,3	1,0	0,2	-27,3
Aged	83	74	66	62	58	54	53	46
	23,4	-10,8	-10,7	-5,2	-7,4	-6,3	-2,0	-12,5
Afeama	437	487	521	566	598	613	629	567
	13,7	11,3	7,0	8,6	5,7	2,4	2,7	-9,9
Allocation d'adoption	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,8	0,8
	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
API	164	163	168	170	177	181	189	197
	0,7	-0,3	3,1	1,2	3,8	2,5	4,4	4,0
ASF	593	606	627	630	644	655	673	686
	1,9	2,1	3,5	0,6	2,1	1,8	2,7	2,0
Prime à la naissance ou à l'adoption	-	-	-	-	-	-	-	55
Allocation de base (AB)	-	-	-	-	-	-	-	690
CLCA	-	-	-	-	-	-	-	186
CMG assistante maternelle (2)	-	-	-	-	-	-	-	104
CMG garde d'enfants à domicile (3)	-	-	-	-	-	-	-	7
Paje (4)	-	-	-	-	-	-	-	786

(1) provisoire

(2) effectif au 3^e trimestre 2004

(3) effectif en novembre 2004

(4) Les cumuls des allocations ou complément sont possibles dans certains cas (par exemple, CLCA à taux partiel et CMG, AB et CLCA, AB et CMG).

ns : non significatif

Champ : tous régimes, France entière ou métropole.

Source : CNAF, 2005, « Prestations familiales en 2004, statistiques nationales ».

4. Toulemon L., 2001, « Combien d'enfants, combien de frères et sœurs depuis cent ans ? », Ined, *Population et sociétés*, décembre.
 5. Assedic, 2005, « Chômage indemnisé ou non indemnisé ».

plus, public potentiel de la prestation (-1%). Cette tendance à la réduction du nombre de bénéficiaires du complément familial se poursuit à un rythme moins soutenu en 2004 (-0,6%).

Le nombre de familles bénéficiaires de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) avait quant à lui augmenté de 3,9% en 1999, suite à l'élargissement de la prestation à toutes les familles comptant un enfant, sous condition de ressources et d'âge des enfants⁶. Entre 1999 et 2003, ses effectifs avaient eu au contraire tendance à diminuer, avec notamment un recul de 1,8% en 2003. Tous régimes confondus, plus de 3 millions de familles ont perçu cette allocation à la rentrée 2004, soit de nouveau une légère hausse (tableau 1). Les familles comptant un ou deux enfants représentent respectivement 25 et 40% de ses bénéficiaires.

*Davantage de familles éligibles
à la prime à la naissance
et à l'allocation de base de la Paje
qu'à l'ancienne APJE*

L'année 2004 marque la mise en place de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Ayant vocation à remplacer à terme les cinq prestations en faveur du jeune enfant (APJE, APE, Afeama, Aged, Allocation d'adoption), elle concerne les familles ayant un enfant né ou adopté à compter du 1^{er} janvier 2004. Les familles qui bénéficiaient des anciennes prestations continuent à les percevoir, sauf en cas de nouvelle naissance ou adoption intervenue après le 1^{er} janvier 2004.

Afin d'évaluer les effets de la Paje, il est nécessaire de comparer les nouvelles allocations avec celles qu'auraient perçues les familles avec l'ancien dispositif. La Paje comprend notamment le versement d'une prime à la naissance sous condition de ressources. Cette prime d'un montant de 808 euros⁷ correspond globalement aux cinq versements mensuels effectués au cours de la grossesse dans le cadre de l'APJE « courte » (graphique 1).

La Paje comprend également une allocation de base (AB) versée sous condition de ressources, de la naissance aux trois ans de l'enfant. Les familles auraient pu, dans l'ancien dispositif, prétendre soit à l'APJE sous condition de ressources, soit, si elles

comptaient deux enfants ou plus, à l'APE en cas d'arrêt⁸ ou de réduction d'activité professionnelle, ces deux prestations n'étant pas cumulables. Pour les familles qui relevaient de l'APJE, la Paje implique une augmentation notable du nombre de familles éligibles (estimée à +15% par la Cnaf), grâce au relèvement de 37% des plafonds de ressources. Pour celles qui relevaient de l'APE, la mise en place de l'allocation de base n'a pas eu d'incidence, l'APE étant versée sans condition de ressources⁹.

*16% des familles ayant
un premier enfant avaient recours
au complément de libre choix
d'activité à taux plein ou à taux réduit
en décembre 2004*

Les années 2001 à 2002 ont été marquées par une hausse du nombre d'enfants de moins de trois ans (+1,6% par an en moyenne entre 2001 et 2002), qui explique la reprise du nombre de bénéficiaires de l'APE constatée en 2001 (+2,3%) et en 2002 (+1%). Cette hausse est également soutenue par la poursuite du recours au temps partiel par les jeunes parents, qu'illustre la montée de l'APE à taux réduit (+3% par an en moyenne entre 2000 et 2002). En 2003, le nombre de bénéficiaires s'était stabilisé (+0,2%), parallèlement à la légère baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans (-0,7%).

A partir de 2004, le Complément de libre choix d'activité (CLCA) peut être versé dès le premier enfant pour une durée de 6 mois, alors que l'APE ne concernait que les familles ayant au moins deux enfants. En décembre 2004, 20 000 parents relevant du régime général ne travaillaient pas et bénéficiaient du CLCA à taux plein au titre de leur premier enfant. Ainsi, en décembre 2004, on estime que 10% des familles ayant un premier enfant ont bénéficié de la prestation à taux plein¹⁰. Le CLCA à taux réduit, qui peut être perçu lorsqu'un parent travaille à temps partiel¹¹, concerne quant à lui 12 000 familles du régime général, soit 6% des parents (mère ou père) d'un premier enfant.

Les conditions d'activité antérieures sont plus strictes dans le cadre du nouveau dispositif : il faut avoir travaillé deux ans dans les quatre dernières années (au lieu des cinq dernières années) pour le

6 - Auparavant, parmi les familles modestes ayant un seul enfant, seules les familles déjà bénéficiaires d'une autre prestation familiale ou sociale (APL, RMI, AAH, ...) pouvaient percevoir l'ARS.

7 - Au 1^{er} juillet 2004.

8 - Sous réserve de remplir les conditions d'activité antérieures.

9 - Elle n'a pas non plus d'incidence sur les montants (cf. 2^e cas type du graphique 1)

10 - Calcul Drees à partir de l'estimation du nombre de naissances, du régime général, de rang 1 sur 6 mois en 2004.

11 - Et remplit les conditions d'activité professionnelle antérieure.

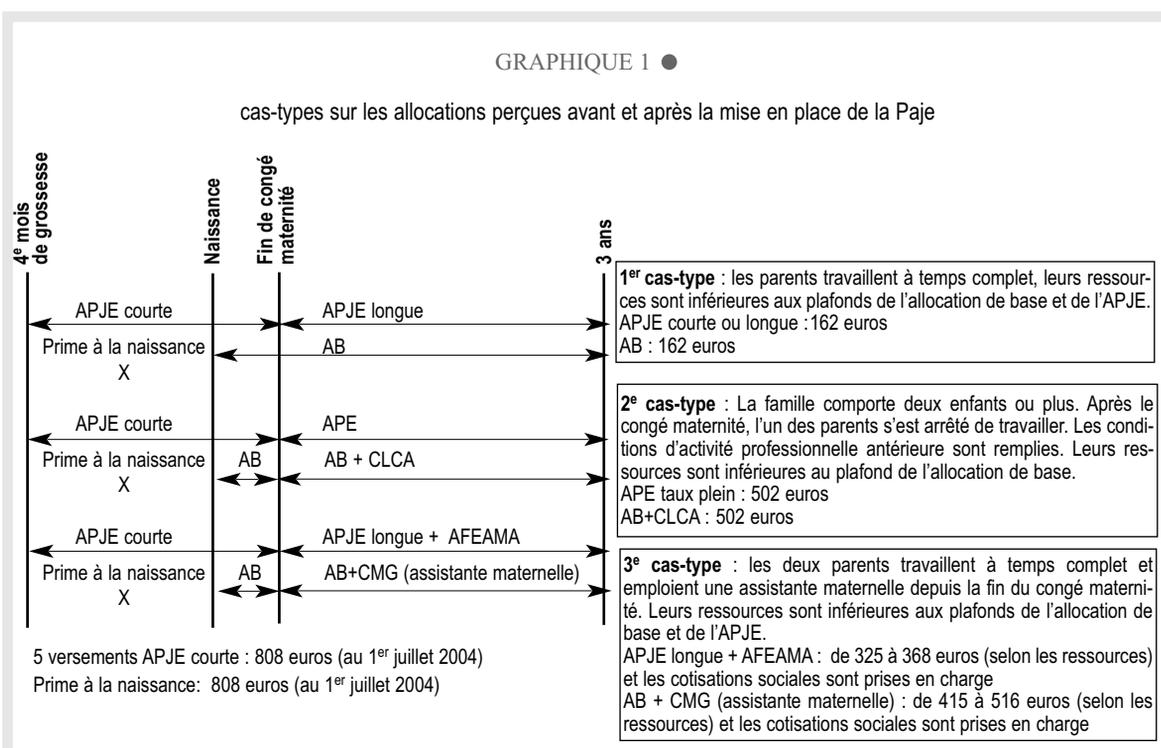
deuxième enfant, et deux ans dans les cinq dernières années (au lieu des dix dernières années) pour le troisième enfant. Après la première année de montée en charge de la Paje, les familles qui bénéficiaient du CLCA ou de l'APE à taux plein fin 2004 sont effectivement moins nombreuses que celles qui bénéficiaient de l'APE à taux plein en 2003, avec une réduction un peu plus marquée pour les familles de 3 enfants que pour celles ayant deux enfants (tableau 2). Toutefois, cette baisse n'est qu'en partie imputable aux restrictions de conditions d'activité professionnelle antérieure. La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) indique en effet que certaines familles qui auraient opté pour l'APE à taux plein en 2003, ont pu choisir le CLCA à taux partiel, dont les montants sont supérieurs (288 euros par mois pour le CLCA au lieu de 251 euros pour l'APE pour un temps partiel entre 50 et 80%).

Ainsi, la hausse du nombre de bénéficiaires du CLCA à taux réduit s'accélère par rapport à celle enregistrée les années précédentes pour l'APE (+12% en 2004, après +6% en 2003 pour les familles de deux enfants). La revalorisation du montant de la prestation, ainsi que la meilleure prise en charge des gardes d'enfant (à domicile ou assistante maternelle) en cas de cumul avec le complément mode de garde, ont en effet pu inciter certaines familles à opter pour une activité à temps partiel, alors qu'avec l'ancien dispositif, certains parents se seraient arrêtés de travailler ou auraient au contraire continué à exercer

une activité à temps complet. D'autre part, le champ du CLCA à taux réduit a été étendu à des salariés qui pouvaient exercer une activité professionnelle réduite sans être assujettis aux dispositions du Code de travail sur le temps partiel, par exemple les cadres au forfait jour, les assistantes maternelles, les vacataires, les intérimaires, ainsi que les travailleurs à domicile. Cette extension, intervenue fin 2003, a sans doute exercé un impact en 2004 du fait du délai nécessaire à la diffusion de l'information.

Impact positif de la revalorisation du complément mode de garde par rapport à l'Afeama et l'Aged

Dans la première moitié des années 90 et jusqu'en 1997, le nombre global de bénéficiaires des prestations liées à la garde des jeunes enfants avait augmenté à un rythme très soutenu. L'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) et l'Allocation pour garde d'enfants à domicile (Aged) permettaient aux parents d'être exonérés de la totalité ou d'une partie des cotisations sociales dues pour l'emploi d'une assistante maternelle dans le premier cas, d'une employée de garde d'enfants à domicile dans le second. Parallèlement, des réductions d'impôt spécifiques avaient été aussi accordées pour accompagner le recours aux modes d'accueil rémunérés. Mais, à partir de 1998, les évolutions respectives du nombre



des bénéficiaires de ces deux prestations avaient fortement divergé.

Le recours à une assistante maternelle demeure le mode de garde rémunéré le plus répandu et, entre 1998 et 2003, le nombre de bénéficiaires de l'Afeama a augmenté régulièrement (tableau 1). Cette hausse s'est accompagnée d'un développement important de la profession des assistantes maternelles, dont le nombre a été multiplié par 3,7 entre 1990 et 2001¹². En 2001, les majorations Afeama ont en outre été revalorisées et modulées en fonction des revenus, et le nombre de bénéficiaires de l'Afeama s'est encore accru de 5,7%. En 2003, la hausse s'est poursuivie, à un rythme un peu moins élevé que les années précédentes (+2,7%). Cette prestation concernait 629 000 bénéficiaires au 31 décembre 2003, soit près de deux fois plus qu'en 1995.

En revanche, l'Aged a été modulée en fonction des ressources des bénéficiaires à partir du 1^{er} janvier 1998 et de nouvelles règles de déductibilité fiscale, plus restrictives, ont été appliquées¹³. Ces mesures ont entraîné une réduction sensible du nombre de ses bénéficiaires (-10,8% en 1998 et en 1999). Entre 2000 et 2003, le nombre de familles allocataires de l'Aged a continué à diminuer chaque année (-5,2% en 2000, -6,3% en 2002). Au 31 décembre

2003, après une nouvelle baisse de 2,0%, elles n'étaient plus que 52 000. L'Aged et les réductions d'impôt correspondant à l'emploi d'un salarié à domicile ont en outre évolué à un rythme plus faible que le SMIC, entre 2000 et 2003, ce qui a contribué à accroître pour les familles le coût de l'emploi d'une garde à domicile à temps complet, et a pu renforcer la tendance à moins recourir à ce mode de garde.

Pour les familles dont un enfant est né ou a été adopté après le 1^{er} janvier 2004, le Complément de libre choix du mode de garde (CMG) se substitue à l'Afeama ou à l'Aged. Comme dans l'ancien dispositif, les cotisations sociales sont prises en charge en totalité pour les employeurs d'assistantes maternelles et en partie pour les employeurs de gardes d'enfants à domicile. D'autre part, il est prévu le versement d'un complément, correspondant à une partie du salaire net, ce qui est nouveau dans le domaine de la garde à domicile. Pour toutes les familles, le montant du CMG (cotisations sociales et complément) est supérieur ou égal à celui versé dans le cadre de l'ancien dispositif. Le gain est particulièrement important pour les familles modestes. Ainsi, pour les employeurs d'assistantes maternelles agréées, le montant du CMG (hors prise en charge des cotisations sociales) peut atteindre 354 euros par mois, contre 206 euros

TABLEAU 2 ●

évolution du nombre de familles bénéficiaires de l'APE ou du CLCA de 1997 à 2004*

APE ou CLCA		Effectifs en milliers au 31 décembre, évolutions en %							
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Taux plein	1 enfant	-	-	-	-	-	-	-	20
	2 enfants	220	219	212	210	213	214	212	208
		19,3	-0,4	-3,3	-1,2	1,5	0,7	-1,3	-1,8
	3 enfants ou plus	157	157	158	160	164	165	162	157
		5,2	-0,4	0,9	1,5	2,2	1,0	-2,0	-3,3
ensemble	378	376	370	370	377	380	374	385	
		13,0	-0,4	-1,5	0,0	1,8	0,8	-1,6	2,9
Taux réduit	1 enfant	-	-	-	-	-	-	-	12
	2 enfants	82	90	92	94	97	99	104	117
		40,9	9,5	2,8	1,4	3,6	1,8	5,8	11,6
	3 enfants ou plus	25	28	29	30	32	33	35	39
		41,3	9,5	4,1	4,1	7,7	3,0	4,7	13,2
ensemble	107	118	121	124	129	132	139	167	
		41,0	9,5	3,1	2,1	4,6	2,1	5,5	20,3

* provisoire

Champ : régime général, France entière ou métropole.

Lecture : En décembre 2004, 208 000 familles ayant deux enfants ont bénéficié de l'APE ou du CLCA à taux plein

Source : CNAF, 2005, « Prestations légales, aides au logement, Revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2004 »

12. ALGAVA Élisabeth, RUAULT Marie, « Les assistantes maternelles : une profession en développement », Drees, *Études et résultats*, n° 232, avril 2003.

13. Avec l'imposition des revenus 1995, le maximum de la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (dont pour la garde d'un enfant) atteignait 6 861 euros. À compter de l'imposition des revenus 1997, ce plafond a été divisé par deux.

ENCADRÉ 2 ●

LES ÉVOLUTIONS DES PRESTATIONS FAMILIALES
AUX COURS DES ANNÉES RÉCENTES

Les politiques familiales ont connu plusieurs évolutions ces dernières années.

• **S'agissant de l'accueil des jeunes enfants**, une série de dispositions ont été prises dans les années récentes afin de permettre aux parents de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. En 2001, trois mesures ont été prises dans ce sens. La majoration de l'Afeama, qui était forfaitaire, a été revalorisée pour les familles ayant un niveau de revenu modeste ou moyen. Le bénéfice de l'APE a été prolongé pendant deux mois en cas de reprise d'activité entre le 18^e et 30^e mois du dernier enfant. Une Allocation de présence parentale (APP) a en outre été créée au bénéfice des personnes qui réduisent leur activité professionnelle lorsque l'un de leurs enfants, gravement malade, requiert des soins contraignants. Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2002, un congé de paternité d'une durée de 11 jours a été institué, s'ajoutant aux 3 jours initialement prévus par le Code du travail. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2004, la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est entrée en vigueur. Elle a pour objectifs principaux :

- d'élargir le nombre de familles éligibles, en particulier les familles à revenus moyens, où les deux parents travaillent, qui étaient exclues du bénéfice de l'APJE ;
- de favoriser le libre choix du mode de garde en diminuant notamment le taux d'effort des familles modestes lorsqu'elles recourent à une assistante maternelle ou à une garde d'enfants à domicile ;
- de favoriser le libre choix d'exercer une activité professionnelle ou non. Les parents d'un premier enfant ont désormais la possibilité de réduire ou d'arrêter leur activité professionnelle pour une durée de 6 mois et perçoivent alors un complément de libre choix d'activité.

En 2004, le maximum de la réduction d'impôt sur le revenu accordée aux contribuables qui emploient un salarié à domicile est passé à 5 000 euros lors de la déclaration de revenus portant sur l'année 2003, contre 3 700 euros précédemment, ce qui a bénéficié notamment aux titulaires de l'Aged et du CMG pour garde d'enfants à domicile. Enfin, pour soutenir les parents dans leur retour à l'emploi, la création du complément optionnel de libre choix d'activité (CLCAO) a été annoncée lors de la conférence de la famille de 2005. A la naissance de leur troisième enfant, les parents auront notamment la possibilité :

- soit de s'arrêter pendant une durée d'au plus 3 ans et de percevoir le CLCAO (d'un montant de 513 euros par mois),
- soit de s'arrêter de travailler pendant une durée d'au plus un an et de percevoir le COLCA (d'un montant de 750 euros par mois).

• **S'agissant des prestations sous condition de ressources**, un changement provisoire important a concerné la mise sous condition de ressources des Allocations familiales de mars à décembre 1998. Le retour à l'universalité des allocations familiales, l'année suivante, a été financièrement compensé par un abaissement du plafond de la réduction d'impôt liée au quotient familial, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999.

L'attribution de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) a été élargie, en 1999, aux familles avec un seul enfant à charge et sa majoration pérennisée en 2000. Une allocation différentielle a été mise en place en 2002 afin de limiter les effets de seuil qui entraînaient la perte de l'ARS dès le dépassement du plafond de ressources.

Des mesures d'économie sont intervenues en 2004. Le seuil de non-versement des aides au logement a été relevé de 15 à 24 euros. L'abattement pour frais de garde qui pouvait être appliqué aux revenus des allocataires des aides au logement, CF et Paje, a été supprimé. Enfin, l'application de l'abattement de 30 % sur les ressources des chômeurs indemnisés intervient désormais 1 mois plus tard.

• **Les allocations familiales** ont été récemment modulées afin de mieux tenir compte des jeunes adultes non scolarisés vivant au domicile parental. À leur départ plus tardif du domicile parental, répond l'extension des allocations familiales jusqu'au 19^e anniversaire des enfants en 1998, puis jusqu'au 20^e à partir de 1999¹. En contrepartie, les deux majorations pour âge des allocations familiales ont été relevées d'un an, de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans à partir du 1^{er} janvier 1999. De même, afin de compenser le poids financier des jeunes adultes dans les familles nombreuses à revenus faibles ou moyens, le Complément familial a été étendu aux jeunes de 20 ans depuis le 1^{er} janvier 2000. En juillet 2003, les allocations familiales ont été prolongées par le versement d'un forfait de 70 euros par mois pour les aînés de familles de trois enfants ou plus, entre leur 20^e et leur 21^e anniversaire.

1. Cette extension concerne les enfants non scolarisés. En cas d'emploi, ils doivent être rémunérés à moins de 55 % du Smic. Dès 1951, les enfants scolarisés étaient déjà considérés à charge jusqu'à l'âge de 20 ans (Source : circulaire n°114 S. S. du 2 juillet 1951).

Afin de mesurer les effets des changements législatifs intervenus en 2004, la Cnaf a analysé le comportement des familles ayant accueilli une naissance au cours du 1^{er} trimestre 2004 en le comparant à celui des familles ayant connu la même situation au cours du 1^{er} trimestre 2003. Elle a constaté « une hausse sensible du recours aux gardes individuelles payantes, très prononcée au-delà du 4^e trimestre de l'enfant : de l'ordre de +10% pour le recours à une assistante maternelle dans les familles avec un ou deux enfants (un peu moins aux rangs 3 et plus : +6%). Pour la garde à domicile, la hausse est encore plus prononcée et doit sans doute aussi à la montée en puissance des avantages fiscaux¹⁴ : de l'ordre de +50% pour les familles de un enfant, de +45% pour les familles de deux enfants et de +20% pour les familles nombreuses ».

Nouvelle progression des bénéficiaires des prestations liées à la monoparentalité

La croissance du nombre de bénéficiaires de l'Allocation de soutien familial (ASF) et de l'Allocation de parent isolé (API) se poursuit en 2004 : +2,0% pour l'ASF et +4,0% pour l'API, qui

concernaient respectivement 686 000 et 197 000 allocataires à la fin 2004. Ces deux prestations sont destinées aux familles monoparentales, dont le nombre est en progression régulière¹⁵. A titre de comparaison, le nombre de familles monoparentales bénéficiaires du RMI a également progressé en 2004, mais de manière un peu plus sensible (+6,9%), suite à la réforme de l'assurance chômage qui a entraîné une augmentation du nombre de chômeurs non indemnisés. Le nombre de bénéficiaires de l'API a par ailleurs fortement crû dans les Dom en 2004 (+13%), en raison de la revalorisation de ce minimum garanti à 121,82% de la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF), au lieu de 112,44% auparavant, dans le cadre de l'alignement sur la métropole prévu à l'horizon 2007.

Hausse du montant moyen des prestations reçues par famille en 2004

L'évolution d'une année sur l'autre du montant moyen des prestations par famille bénéficiaire (tableau 3) résulte à la fois de la revalorisation du barème des prestations, des modifications de la législation et en particulier des conditions d'attribution des différentes prestations, de l'évolution des

TABLEAU 3 ●

évolution du montant mensuel moyen des prestations familiales*

Effectifs en milliers, montants en millions d'euros constants, évolutions en euros constants en %**

	1997	1998(2)	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prestations annuelles en euros constants	24 773	24 378	24 709	24 483	24 665	24 760	24 706	25 078
	5,1	-1,6	1,4	-0,9	0,7	0,4	-0,2	1,5
Prestations destinées au jeunes enfants (APJE, APE, AFEAMA, AGED, AA, PAJE) en euros constants	7 637	8 066	7 861	7 973	8 197	8 344	8 310	8 648
	8,8	5,6	-2,5	1,4	2,8	1,8	-0,4	4,1
Familles bénéficiaires au 31 décembre	6 115	5 819	6 354	6 404	6 444	6 471	6 519	6 542
	-0,2	-4,8	9,2	0,8	0,6	0,4	0,7	0,4
Montant moyen mensuel (1)	337	346	324	320	320	320	317	320
	5,4	2,7	-6,4	-1,3	0,0	-0,1	-0,8	1,0
Évolution de la BMAF en euros constants	-0,3	0,4	0,1	-1,2	0,2	0,2	-0,4	-0,4

* ensemble des prestations familiales : AF, CF, ARS, AAS, APJE, APE, AGED, AFEAMA, AA, Paje, AES, APP, ASF, l'allocation différentielle, prime de protection de la maternité et les frais de tutelle.

** Déflateur : indice des prix à la consommation y. c. tabac en France métropolitaine et Dom, en moyenne annuelle.

(1) Dépenses mensuelles par effectif moyen des familles bénéficiaires.

(2) En 1998, effectifs pondérés en tenant compte de l'application en mars de la mise sous condition de ressources.

Champ : tous régimes, France métropolitaine et Dom

Source : Cnaf, 2005, « Prestations familiales en 2004, statistiques nationales », calcul Drees, dépenses de la branche famille, bénéficiaires du FNPF.

14. La réduction d'impôt accordée au titre de l'emploi d'un salarié à domicile a été accrue de 3 700 euros à 5 000 euros par an, avec une incidence sur les impôts versés en 2004.

15. ALGAVA Élisabeth, « Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale », Drees, *Études et Résultats*, n° 218, février 2003.

configurations familiales et de l'évolution du coût de la vie. Les prestations familiales¹⁶ sont revalorisées en fonction de l'évolution de la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF). Depuis le 1^{er} janvier 1995, celle-ci est indexée sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac, avec un

ajustement l'année suivante afin d'assurer une évolution conforme à l'évolution des prix constatée (encadré 3). En 2004, malgré une légère diminution de la BMAF en euros constants (-0,4%), les montants totaux versés ont crû de 1,5% en euros constants, sous l'impulsion des prestations desti-

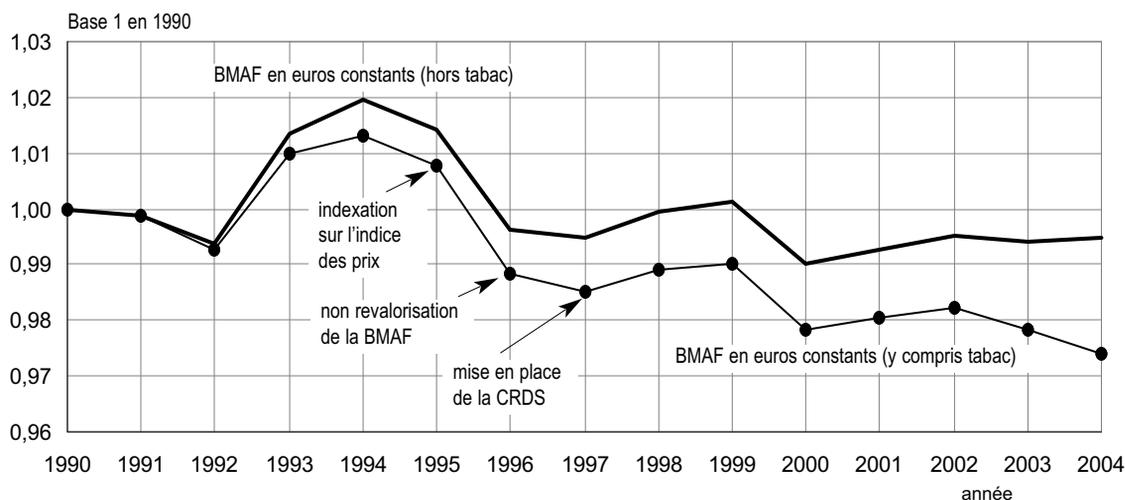
ENCADRÉ 3 ●

L'ÉVOLUTION DES BARÈMES SUR LONGUE PÉRIODE

À l'exception des allocations logement, de l'Aged, de l'Afeama (hors majoration) et du CMG (pour la partie prise en charge des cotisations sociales), le montant des prestations familiales est déterminé d'après la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF). En l'absence de changement de la législation, l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales dépend de la revalorisation de cette base. D'après l'article 551-1 du Code de la Sécurité sociale en vigueur au début de la décennie, « les bases mensuelles de calcul évoluent en fonction de l'augmentation des prix et de la participation des familles au progrès de l'économie. Elles peuvent aussi évoluer en fonction de la progression générale des salaires moyens ou du salaire minimum inter-professionnel de croissance ». De 1990 à 1994, la BMAF a évolué un peu plus rapidement que les prix (graphique). De 1994 à 1997, elle a ensuite diminué de 2,7% en euros constants. Depuis le 1^{er} janvier 1995, la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 prévoit en effet que la base est revalorisée une ou plusieurs fois par an conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir. L'inflation étant calculée à partir de l'indice des prix incluant le tabac, le pouvoir d'achat de la BMAF a donc mécaniquement tendance à diminuer très légèrement chaque année. Deux autres mesures sont en outre allées dans ce sens. En 1996, la base mensuelle n'a à titre dérogatoire pas été revalorisée (ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996, article 2), afin de contribuer au plan de rééquilibrage de la Sécurité sociale. D'autre part, depuis 1997, les prestations familiales sont assujetties à la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), soit 0,5% de prélèvement. Malgré un coup de pouce en 2000 (+0,5% en euros courants au lieu de +0,2%), la BMAF a diminué de -1,1% en euros constants entre 1997 et 2004. En 2004, elle a été revalorisée de 1,7 % en euros courants, soit une baisse de 0,4 % en euros constants, puisque l'inflation calculée à partir de l'indice des prix (incluant le tabac) est de 2,1 %.

Pour les prestations sous condition de ressources (Complément familial, Allocation pour jeune enfant (APJE), Allocation de rentrée scolaire (ARS)), les plafonds de ressources sont depuis 1997 indexés sur l'évolution moyenne des prix à la consommation hors tabac de l'année civile précédente, alors qu'ils bénéficiaient auparavant de règles plus favorables (utilisation de l'indice d'évolution des salaires nets pour le CF et l'APJE et indexation sur le taux horaire du salaire minimum de croissance pour l'ARS jusq'en 1995). En 1996, les plafonds de ressources n'ont pas été revalorisés dans le cadre du plan de rééquilibrage de la Sécurité sociale. Pour les familles qui relevaient de l'APJE, la création de l'allocation de base de la Paje a entraîné une hausse importante des plafonds de ressources en 2004 (+37 %).

évolution de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF)



16. Hors Aged et hors Afeama et CMG pour la partie cotisations sociales.

nées aux jeunes enfants (+4,1%). Parmi ces dernières, ce sont surtout les montants versés pour l'emploi des assistantes maternelles et des gardes d'enfants à domicile qui se sont accrus (+8% en euros constants). Le nombre de familles bénéficiaires de prestations familiales étant resté relativement stable (+0,4%), les montants moyens de l'ensemble des prestations versées par famille en 2004 sont en hausse de +1,0% en euros constants.

Les aides au logement (ALF, APL et ALS)

Trois aides, accordées sous condition de ressources, sont destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement. L'Allocation logement à caractère familial (ALF) est une prestation destinée aux jeunes ménages (versée au maximum pendant cinq ans à compter de la date du mariage) et aux familles (couples ou familles monoparentales) avec des personnes à charge (enfants, ascendants ou personnes handicapées). L'Aide personnalisée au logement (APL) est quant à elle destinée aux locataires de logements conventionnés ou aux accédants à la propriété qui ont bénéficié de certains prêts¹⁷. Enfin, l'Allocation logement à caractère social (ALS) com-

plète le dispositif et concerne toute personne acquittant une dépense de logement, quels que soient son âge et sa situation professionnelle, si elle dispose de ressources ne dépassant pas un certain plafond.

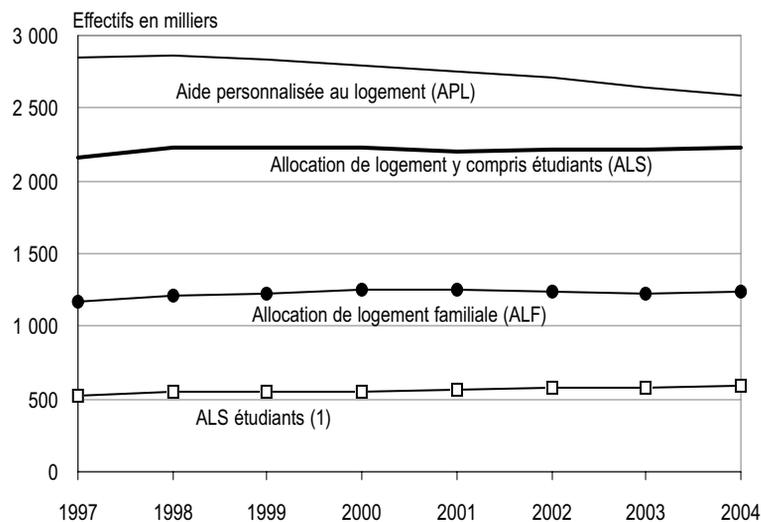
Six millions de familles perçoivent une aide au logement

Toutes aides au logement confondues (ALF, APL, ALS), le nombre des ménages bénéficiaires avoisine 6 millions en 2004. Fin décembre, pour l'ensemble des régimes, 1 236 000 ménages percevaient l'ALF, 2 585 000 l'APL et 2 232 000 l'ALS (graphique 2).

Le nombre de ménages allocataires tend globalement à diminuer depuis 1999. En 2000, l'extension de 20 à 21 ans de l'âge limite des enfants considérés comme étant à charge a eu un impact principalement sur les bénéficiaires de l'ALF, prestation allouée cette année là à 33 000 familles supplémentaires. En revanche, le nombre de familles bénéficiaires de l'APL, concernées également par cette extension, a diminué de 34 000 en 2000 (-37 000 en 1999). Cette diminution s'explique en partie par le recul tendanciel du nombre des accédants à la propriété bénéficiaires de l'APL. En 2004, la réduction du nombre

GRAPHIQUE 2 ●

effectifs des bénéficiaires des aides au logement



Champ : tous régimes (sauf (1) : régime général), France métropolitaine et Dom.
Source : CNAF, 2005, « Prestations familiales en 2004, statistiques nationales » et CNAF, 2005, « prestations légales, Aides au logement, revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2004 »

17. Prêts aidés, conventionnés ou prêts à l'accession sociale.

ENCADRÉ 4 ●

LES RÉFORMES DES AIDES AUX LOGEMENTS EN 2001 ET 2002

Les aides au logement en location ont été harmonisées à la suite de l'instauration d'un barème unique pour les trois types d'aides (ALF, APL et ALS), applicable depuis le 1^{er} janvier 2001. La même aide est attribuée aux ménages qui ont des revenus et des dépenses de logement identiques. Avant la réforme, les revenus liés à une activité professionnelle étaient traités différemment des minima sociaux. Ce traitement différencié pouvait conduire à des effets de seuil importants qui diminuaient le gain monétaire dû à une reprise d'activité. L'objectif d'égalité de traitement des ressources n'a été totalement atteint qu'au 1^{er} janvier 2002.

Deux mesures spécifiques ont été induites par la création du nouveau barème. D'une part, l'abattement « personne isolée » pour l'appréciation des ressources qui n'existait que pour le calcul de l'APL et ALF, a été supprimé. D'autre part, les planchers de ressources opposables aux étudiants ont fait l'objet d'une forte réévaluation, surtout pour les non-boursiers.

Le nouveau barème repose, comme l'ancien barème de l'APL, sur la notion de participation personnelle des locataires à leurs dépenses de logement.

Aide au logement = L + C - Pp

L est le loyer payé, retenu dans la limite d'un plafond qui varie en fonction de trois zones géographiques et du nombre de personnes à charge. Les loyers-plafonds des AL sont désormais complètement alignés sur ceux de l'APL.

C est le montant forfaitaire des charges. Il s'ajoute à L. Il est également modulé selon la configuration familiale du foyer demandeur.

Pp est la participation personnelle qui doit rester à la charge de l'allocataire. Elle comporte une participation incompressible et une participation variable selon la taille de la famille, le loyer et les ressources.

Pp = Po + (TP x Rp) où :

Po est la participation minimale qui est la plus grande des deux valeurs entre 26,68 euros et 8,5 % de (L+C).

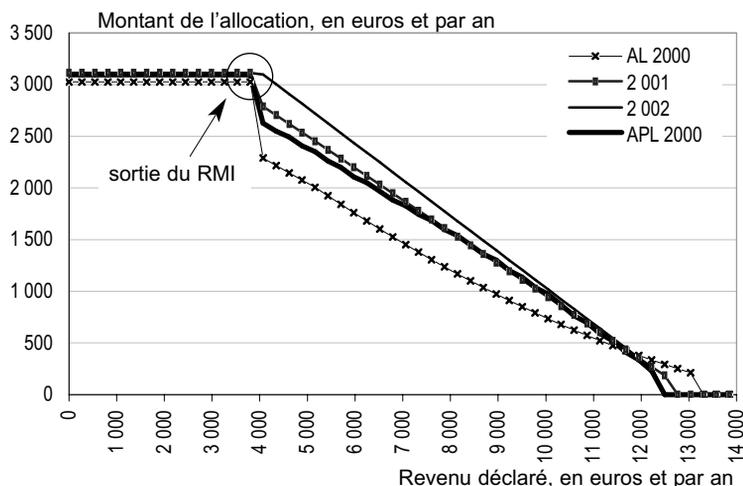
TP = TF + TL avec **TF**, le taux de participation déterminé selon la taille de la famille, qui diminue lorsque la taille de la famille augmente et **TL**, le taux de participation complémentaire lié au montant du loyer plafonné.

Rp est l'assiette des ressources diminuée d'un montant forfaitaire **R0** qui augmente avec la taille de la famille. **R0** correspond, pour chaque famille, à l'équivalent exprimé en revenu net imposable annuel, du RMI moins le forfait logement et moins les allocations familiales (hors majorations pour âge). Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2001, **R0** est minoré en moyenne de 25 %.

Le gain pour les anciens bénéficiaires de l'APL a été le plus souvent moins élevé que pour les anciens bénéficiaires d'une ALF ou ALS, à situation de revenus et de familles comparables. Ainsi, un bénéficiaire isolé sans personne à charge qui déclarait 7 622 euros de revenus annuels au fisc a perçu 1 875 euros en 2002, soit 43 % de plus qu'avec les anciens barèmes de 2000 pour l'ALF ou l'ALS et 11 % de plus pour l'APL (graphique).

En 2001, l'abattement forfaitaire des ressources (**R0**) corrigeait en partie l'effet de seuil à la sortie du RMI. Ce défaut a été complètement résorbé avec le barème unifié 2002 ; il n'y a alors plus d'effet de seuil en raison de l'abattement forfaitaire des ressources qui atteint alors précisément le montant du RMI. Pour les secteurs accession et foyer, deux barèmes différents subsistent.

comparaison des barèmes d'aide au logement en location avant et après la réforme
 cas d'une personne isolée sans enfant *



* Elle habite la zone I (agglomération parisienne) et paye un loyer mensuel de 382 euros.
 Source : calculs cas-types, Drees

global d'allocataires percevant des aides au logement s'est globalement poursuivie (-0,5%). Des mesures d'économie ont été prises, telles le relèvement du seuil de non-versement, l'allongement d'un mois du délai de carence pour l'application de l'abattement de 30% sur les ressources des chômeurs indemnisés, et enfin la suppression de l'abattement pour double activité dans l'évaluation des ressources.

En 2004, l'ALS est allouée, dans neuf cas sur dix, à des personnes isolées. À l'inverse, conformément à ses objectifs initiaux, l'ALF s'adresse en grande majorité aux couples avec ou sans enfants, qui représentent 60% de ses bénéficiaires. Les bénéficiaires de l'APL se répartissent quant à eux entre 40% de couples avec ou sans enfants et 60% de personnes isolées.

Le montant moyen des aides au logement atteint 190 euros par mois

La réforme des aides au logement mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2001 et poursuivie au 1^{er} janvier 2002 s'est traduite par une augmentation du montant moyen des aides versées (+2,3% en 2001). Cette réforme a permis d'harmoniser les aides au logement destinées aux locataires grâce à l'instaura-

tion d'un barème unique pour les trois types d'aides, ALF, ALS et APL (encadré 4). Auparavant, les revenus imposables, notamment ceux liés à une activité professionnelle, étaient traités de manière moins favorable que les minima sociaux, ce qui pouvait conduire à des effets de seuil affectant le gain monétaire dû à une reprise d'activité. La réforme, parachevée au 1^{er} janvier 2002, a permis un traitement homogène des ressources des ménages, quelle que soit leur nature. En outre, la convergence des trois aides (APL, ALS, ALF) vers un seul barème a permis d'attribuer une aide identique aux ménages ayant des revenus et des dépenses de logement égaux. Du fait de la mise en place de ce barème, le montant moyen des prestations logement, prises dans leur ensemble, s'est donc à nouveau accru en 2002 (+3,9%), avec notamment une augmentation de près de 5 % des montants moyens versés au titre de l'ALF et de l'ALS, analogue à l'augmentation constatée en 2001. En 2003, après l'achèvement de la réforme, les montants moyens ont diminué en euros constants (-1,5%). En 2004, un rattrapage correspondant à une revalorisation rétroactive au 1^{er} juillet 2003 a eu lieu et est en partie à l'origine de la hausse des montants moyens versés par famille (+3,4%), alors que le seuil de non-versement a été porté de 15 à 24 euros par mois. ■

POUR EN SAVOIR PLUS

- BECHTEL J., DUÉE, 2005, « Les prestations sociales en 2004 », *Drees, Études et Résultats*, n°426, septembre 2005.
- CNAF, 2005, « Prestations familiales en 2004, statistiques nationales ».
- CNAF, 2005, « Prestations légales, Aides au logement, Revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2004 ».
- NICOLAS M., MAHIEU R., MINONZIO J., 2004, « La montée en charge de la Prestation d'accueil du jeune enfant », *e-ssentiel*, n°31, novembre.
- MAHIEU R., 2005, « La Paje après 18 mois de montée en charge », *e-ssentiel*, n°42, octobre.

LES ALLOCATAIRES DE MINIMA SOCIAUX EN 2004

Marie AVENEL, en collaboration avec Cécile NABOS

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
Drees

Au 31 décembre 2004, 3,4 millions de personnes étaient allocataires de l'un des neuf minima sociaux ou du revenu de solidarité (dispositif spécifique aux Dom), soit une augmentation de 3,4 % en un an.

En métropole, le nombre d'allocataires du RMI s'est accru de 8,5 % en lien avec la persistance de difficultés sur le marché du travail et l'impact de la réforme de l'assurance chômage décidée fin 2002.

Les effectifs de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'Allocation de parent isolé (API) augmente respectivement de +2,5 % et +3,3 %.

Le nombre de bénéficiaires de l'Allocation spécifique de solidarité (l'ASS) continue à diminuer. En parallèle, se poursuit la montée en charge de l'Allocation équivalent retraite de remplacement (AER).

Le nombre d'allocataires des autres dispositifs est plutôt en diminution.

Le recul structurel du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse se poursuit, mais avec un ralentissement.

Dans les Dom, le nombre d'allocataires des minima sociaux s'accroît un peu plus qu'en métropole (+3,9 % contre +3,3 %).

A la fin 2004, 3,4 millions de personnes étaient allocataires de l'un des neuf dispositifs nationaux ou du Revenu de solidarité (RSO), dispositif spécifique aux DOM (encadré 1). Ceci correspond à une augmentation de 3,4 % du nombre d'allocataires en 2004 (tableau 1) en accélération par rapport à 2003 (+1,6 %) suite à la diminution observée entre 2000 et 2002. En incluant les ayants droit (conjointes et enfants de bénéficiaires), un peu plus de 6 millions de personnes étaient couvertes¹ par les minima sociaux, dont 5,6 millions en métropole.

AUGMENTATION EN 2004 DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES POUR QUATRE DISPOSITIFS : LE RMI, L'API, L'AAH ET L'AER DE REMPLACEMENT...

En métropole, quatre dispositifs ont vu en 2004 le nombre de leurs allocataires s'accroître : il s'agit du Revenu minimum d'insertion (RMI), de l'Allocation de parent isolé (API), de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'Allocation équivalent retraite (AER) de remplacement (graphique 1). En particulier, le nombre d'allocataires du RMI, en hausse depuis le 2^e trimestre 2002, a augmenté fortement en 2004 (+8,5 %), après une hausse déjà soutenue en 2003 (+5,0 %). A l'impact de la faible croissance de l'emploi sur la période, s'est ajouté en 2004 l'effet de la réforme de l'assurance chômage décidée fin 2002 qui a durci les conditions d'accès au régime d'assurance chômage. Les nombres d'allocataires de l'API et de l'AAH ont également continué à augmenter, à un rythme un

¹ - Les personnes couvertes par une allocation sont, selon la définition de la Cnaf, les allocataires, leurs conjointes et leurs enfants.

peu moins élevé qu'en 2003 pour l'API (+3,3 % en 2004 après +3,7 % en 2003) mais, à l'inverse, un peu plus soutenu pour l'AAH (+2,5 % en 2004 après +1,8 % en 2003). Quant au nombre d'allocataires de l'AER de remplacement, il passe de 27 100 personnes à la fin 2003 à 32 700 fin 2004. Cette hausse traduit sans doute encore la montée en charge de ce dispositif récent, créé en 2002 et qui peut se substituer dans certains cas au RMI ou à l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) [encadré 2].

**...DIMINUTION OU STABILITÉ
 DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES
 DE L'ASS, DE L'AI, DU MINIMUM
 VIEILLESSE, DU MINIMUM INVALIDITÉ
 ET DE L'ALLOCATION VEUVAGE**

Parallèlement, le nombre d'allocataires de l'ASS a continué à diminuer, avec un rythme toutefois ralenti par rapport à l'année précédente (-1,5 % en 2004 après -6,3 % en 2003), tandis que le nombre de bénéficiaires de l'Allocation d'insertion (AI) est resté stable en 2004. Ainsi, le nombre de chômeurs indemnisés au titre du régime de solidarité de l'Unedic (ASS, AER, AI) n'a pratiquement pas varié entre la fin 2003 et la fin 2004. Par ailleurs, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse a lui aussi continué à diminuer, avant tout pour des raisons structurelles, mais à un rythme plus réduit que l'an

passé (-1,8 % après -5,6 % en 2003). L'allocation veuvage concerne parallèlement une population de plus en plus réduite (11 300 personnes fin 2004), en lien avec l'extinction programmée du dispositif. Enfin, le nombre d'allocataires du minimum invalidité, qui avait augmenté de 5,5 % en 2003, est resté stable en 2004 (+0,3 %).

ENCADRÉ 1 ●

**LES DISPOSITIFS DE MINIMA SOCIAUX
 DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

- un minimum social spécifique aux Dom : le revenu de solidarité, créé en décembre 2001 en application de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, est versé, dans les Dom et à Saint-Pierre et Miquelon, aux personnes bénéficiaires du RMI depuis deux ans au moins, âgées d'au moins cinquante ans et qui s'engagent sur l'honneur à quitter définitivement le marché du travail. L'ouverture du droit au revenu de solidarité met fin de plein droit au droit au RMI. Depuis le 1^{er} janvier 2004, les départements concernés gèrent et financent l'allocation, en application de la loi du 18 décembre 2003.
- l'alignement du montant du RMI et de l'API versé dans les DOM à celui versé en métropole résulte de la loi du 13 décembre 2000. Le RMI, qui était inférieur d'environ 20 % dans les DOM, est versé dans les mêmes conditions qu'en métropole depuis le 1^{er} janvier 2002. L'alignement de l'API, qui était inférieure de plus de 40 %, sur le montant versé en métropole est progressif, sur sept ans. L'API sera versée dans les mêmes conditions qu'en métropole à partir du 1^{er} janvier 2007.

TABLEAU 1 ●

évolution du nombre d'allocataires des minima sociaux entre 2003 et 2004

	Allocataires 2003	Allocataires 2004	Evolution 2004/2003 en %
Ensemble des minima sociaux en métropole	3 014 424	3 113 945	3,3
Allocation d'Insertion (AI)	47 200	47 200	0,0
Allocation veuvage	12 200	11 300	-7,4
Allocation supplémentaire d'invalidité	111 200	111 500	0,3
Allocation de parent isolé (API)*	170 044	175 648	3,3
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	741 211	760 100	2,5
Allocation supplémentaire vieillesse (FSV)	557 624	547 517	-1,8
Revenu minimum d'insertion (RMI)	998 645	1 083 880	8,5
Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)	349 200	344 100	-1,5
Allocation équivalent retraite - remplacement (AER)	27 100	32 700	20,7
DOM (y compris Revenu de solidarité (RSO))	309 521	321 662	3,9
France entière	3 323 945	3 435 607	3,4

Allocation veuvage : estimations DREES pour 2004.

ASS, AI : données provisoires pour 2004.

* avec 1 enfant ou 1 enfant à naître.

Source : Cnaf, Msa, Unédic (FNA), Cnamts, Cnav

UN ACCROISSEMENT PARTICULIÈREMENT MARQUÉ DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU RMI

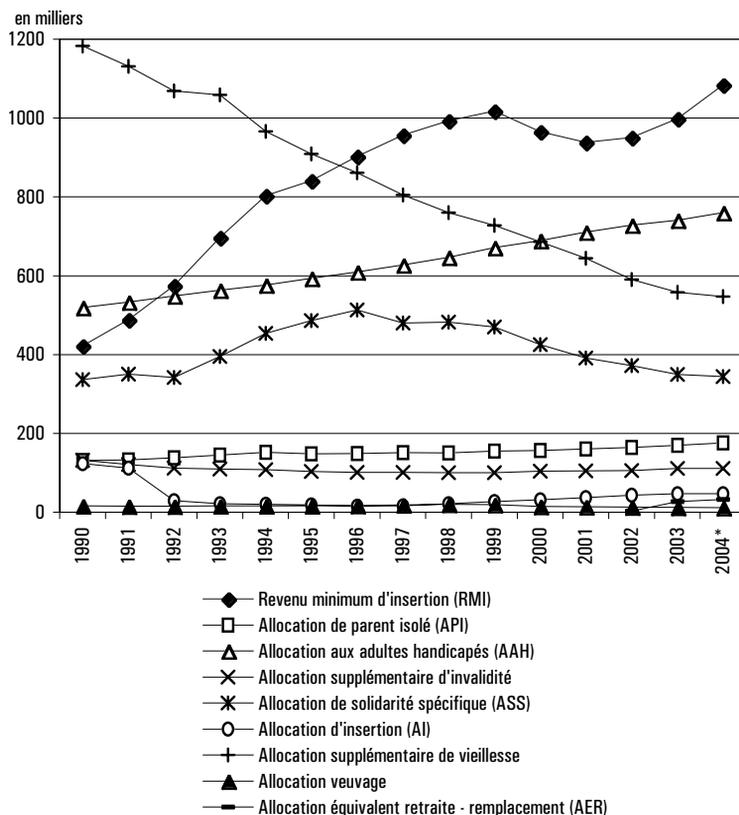
Filet de sécurité pour les personnes de 25 ans et plus ayant des ressources très réduites, le RMI regroupe un peu plus d'un tiers des bénéficiaires de minima sociaux en France métropolitaine. Au 31 décembre 2004, il était versé à 1 083 900² personnes en métropole, dont 22 900 allocataires du régime agricole (MSA).

Orienté à la hausse depuis le 2^e trimestre 2002, le nombre d'allocataires du RMI a augmenté de manière particulièrement marquée en 2004, avec un accroissement de 8,5 % après +1,3 % en 2002 et +5,0 % en 2003. La hausse s'est poursuivie début 2005 mais à un rythme moins élevé, qui sur la période allant de fin juin 2004 à fin juin 2005, a été de +4,4 % (données

CVS hors MSA)³. Les difficultés du marché du travail ont en effet été encore marquées au cours de l'année 2004, ce qu'illustre la croissance modérée de l'emploi salarié sur la période (+0,3 % en glissement annuel fin 2004) et la poursuite de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi (+1,6 % sur la même période pour les demandeurs d'emploi en fin de mois des catégories 1 et 6). A cet effet lié à la conjoncture économique de l'année s'est ajoutée la diminution du taux de couverture de l'assurance chômage due à la fois à la modification de la structure du chômage et aux conséquences de la réforme intervenue fin 2002 (encadré 3). Entrée en application début 2003 pour toutes les personnes au chômage à compter de cette date, elle s'est traduite par un durcissement des conditions d'accès au régime d'assurance chômage et à un raccourcissement des durées d'indemnisation dans les différentes filières du régime. En 2004, le nombre de

GRAPHIQUE 1 ●

évolution du nombre d'allocataires des minima sociaux entre 1990 et 2004



*2004 : Chiffres provisoires Unédic, ASS et AI./estimation DREES allocation veuve.
 Champ : France métropolitaine
 Source : Cnamts, Cnav, Cnaf, Msa, Unédic (FNA).

2 - Données brutes.

3 - Sophie CAZAIN, Stéphane DONNE, Marie HENNION et Emmanuelle NAUZE-FICHET, « Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2005 », Drees, *Études et Résultats* n° 425, septembre 2005.

ENCADRÉ 2 ●

LE SYSTÈME FRANÇAIS DE MINIMA SOCIAUX

Le système français de minima sociaux, prestations sociales non contributives¹ versées sous conditions de ressources et visant à assurer un revenu minimum à une personne ou à sa famille, comporte neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire :

- **le revenu minimum d'insertion, (RMI)** créé en 1988, garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants. L'allocation est gérée et financée par les départements depuis le 1^{er} janvier 2004.
- **l'allocation de parent isolé, (API)** créée en 1976, s'adresse aux personnes sans conjoint assumant seules la charge d'enfants (enfant à naître, enfant de moins de 3 ans, ou dans certains cas de 3 ans ou plus). La durée de perception de cette allocation est limitée dans le temps et variable selon l'âge du dernier enfant. Si l'enfant a plus de 3 ans, elle est versée un an au maximum (API « courte ») sinon elle est versée jusqu'aux 3 ans du dernier enfant (API « longue »). Elle est financée par l'État.
- **l'allocation aux adultes handicapés, (AAH)** instituée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées qui ne peuvent prétendre ni à un avantage vieillesse, ni à une rente d'accident du travail. Elle est financée par l'État.
- **l'allocation de solidarité spécifique, (ASS)** instituée en 1984, est une allocation-chômage du régime de solidarité géré par l'État qui s'adresse aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifie d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail.
- **l'allocation d'insertion, créée en 1984, est une allocation-chômage du régime de solidarité géré par l'État, d'une durée maximale d'un an, réservée depuis 1992 aux détenus libérés, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ainsi qu'aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, aux réfugiés ou personnes ayant demandé l'asile en France.**
- **l'allocation veuvage, créée en 1980, s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés. La réforme des conditions d'attribution des pensions de réversion, intervenue par la loi du 21 août 2003 et précisée par des décrets du 24 août puis du 23 décembre 2004, abaisse progressivement la condition d'âge minimum du conjoint survivant pour la supprimer en 2011. Le dispositif d'allocation veuvage sera ainsi progressivement absorbé par les pensions de réversion, jusqu'à être mis en extinction en 2011.**
- **l'allocation supplémentaire vieillesse, (FSV) créée en 1956, s'adresse aux personnes âgées de plus de 65 ans (60 ans en cas d'incapacité au travail), pour atteindre un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. À partir du 1^{er} janvier 2006, une unique allocation de solidarité pour les personnes âgées se substituera aux neuf prestations qui constituent actuellement le minimum vieillesse, en application de l'ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004. La réforme ne concernera pas les personnes qui bénéficiaient avant son entrée en vigueur du minimum vieillesse.**
- **l'allocation supplémentaire d'invalidité, (FSI) créée en 1957, s'adresse aux personnes âgées de moins de 60 ans titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente. En application de l'ordonnance du 24 juin 2004, la condition d'âge sera supprimée au 1^{er} janvier 2006.**
- **l'allocation équivalent retraite, (AER) créée par la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001, est une allocation-chômage du régime de solidarité géré par l'État, qui constitue un revenu de remplacement ou de complément au profit des demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans. Les allocataires de l'ASS et du RMI qui remplissent ces conditions voient dans ce cas l'AER se substituer à leurs allocations.**

Les réformes récentes

Entre 2003 et 2004, cinq minima sociaux ont fait l'objet de réformes visant à modifier les droits ouverts (allocation de solidarité spécifique, allocation supplémentaire d'invalidité), à transférer de l'État aux départements la gestion et le financement de l'allocation (revenu minimum d'insertion), à simplifier le dispositif existant (minimum vieillesse) voire à le supprimer (assurance veuvage). Un neuvième minimum social, l'allocation équivalent retraite, a été créé en 2002².

Plus récemment, le régime de l'allocation aux adultes handicapés a été modifié en application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Le dispositif comprend désormais deux compléments, attribués en fonction de la situation du titulaire de l'allocation au regard du logement, du travail et du handicap : une garantie de ressources, constituée de l'AAH et d'un complément de ressources d'une part, une majoration pour la vie autonome d'autre part. Ces deux compléments ne sont pas cumulables.

Plusieurs réformes récentes portent sur l'amélioration de l'articulation entre perception d'un minimum social et reprise d'activité :

- la décentralisation du RMI réalisée par la loi du 18 décembre 2003 s'est accompagnée de la création d'un nouvel outil, le contrat d'insertion — revenu minimum d'activité (CI-RMA), qui consiste en une aide versée à un employeur pour l'embauche d'un allocataire du RMI ;
- la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 a étendu le bénéfice du CI-RMA aux allocataires de l'API ou de l'ASS et institué un contrat d'avenir destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI, de l'ASS ou de l'API. La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 a étendu ces deux nouveaux contrats de travail aux allocataires de l'AAH ;
- la réforme du régime de l'AAH par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 permet un meilleur cumul de l'allocation avec un revenu d'activité.

1 - Prestations qui ne relèvent pas d'un mécanisme d'assurance fondé sur la contrepartie de cotisations mais d'un mécanisme de solidarité.

2 - Drees, Bureau « Lutte contre l'exclusion » en collaboration avec Katia Julienne, « Les allocataires de minima sociaux en 2003 », Drees, *Études et Résultats*, n° 354

demandeurs d'emploi non indemnisés a aussi augmenté de 9 % (ensemble des catégories de demandeurs d'emploi en fin de mois : 1 à 3, 6 à 8 et dispensés de recherche d'emploi). Indirectement, la réforme de l'assurance chômage a donc contribué à un basculement plus fréquent ou plus précoce des demandeurs d'emploi vers l'ASS ou le RMI avec en outre en 2004 l'application temporaire de cette réforme aux personnes dont la perte d'emploi était intervenue avant le 1^{er} janvier 2003 dont les droits ont été recalculés (encadré 3). Au fur et à mesure que la réforme s'appliquait aux différentes filières d'indemnisation, des plus courtes aux plus longues, son impact, sensible dès la fin de l'année 2003, s'est poursuivi jusqu'au début de l'année 2005, contribuant vraisemblablement à la poursuite de la hausse du nombre d'allocataires du RMI au premier semestre de l'année.

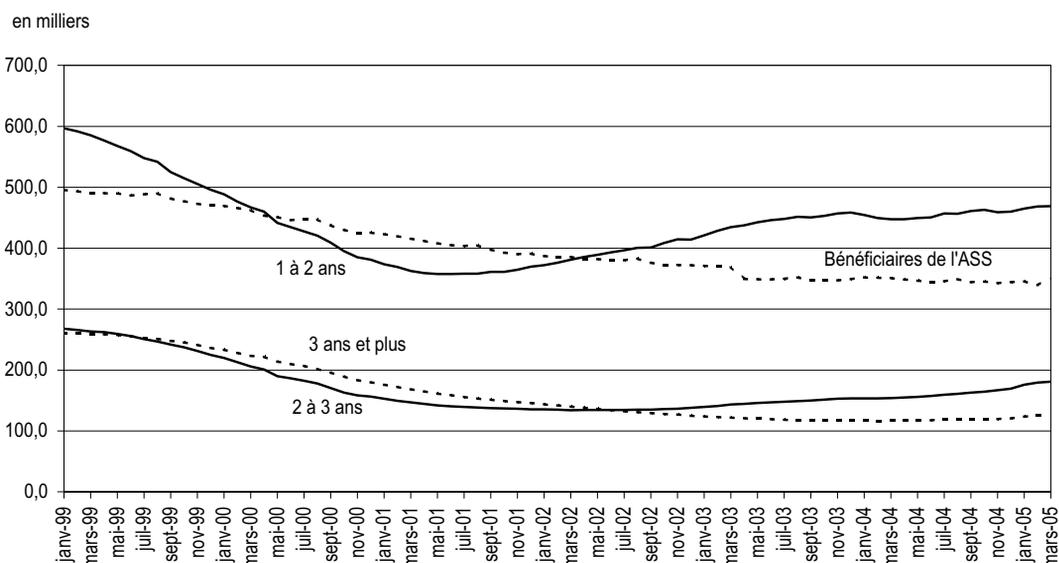
**POURSUITE À UN RYTHME RALENTI,
 DE LA DIMINUTION DU NOMBRE
 D'ALLOCATAIRES DE L'ALLOCATION
 DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE
 PARALLÈLEMENT À LA MONTÉE
 EN CHARGE DE L'ALLOCATION
 ÉQUIVALENT RETRAITE**

L'Allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée sous conditions de ressources et d'activité

antérieure aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Il s'agit d'une prestation à destination des chômeurs de très longue durée, 87 % des allocataires étant inscrits au chômage depuis au moins 2 ans et 73 % depuis au moins 3 ans. À la fin de l'année 2004, le nombre d'allocataires de l'ASS s'élevait en métropole à 344 100, en diminution de 1,5 % par rapport à l'année précédente, après un recul de 6,3 % en 2003. Cette diminution d'ampleur moindre que l'année précédente est à relier à la reprise du chômage de très longue durée. En effet, après avoir diminué de manière importante du printemps 1999 à la fin 2003, le nombre de demandeurs d'emploi de plus de 3 ans de chômage s'est trouvé orienté à la hausse depuis le début de l'année 2004, évolution qui reflète elle-même la hausse du chômage des années antérieures (graphique 2).

Parallèlement, le nombre de bénéficiaires de l'Allocation équivalent retraite de remplacement (AER) est passé de 27 100 personnes fin 2003 à 32 700 fin 2004, soit une augmentation de 20,7 %. Créée en 2002, l'AER s'adresse sous conditions de ressources aux demandeurs d'emploi qui totalisent avant 60 ans 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse. La montée en charge de ce dispositif, dont le montant est plus avantageux que celui de l'ASS, a contribué à la baisse sur la dynamique de

GRAPHIQUE 2 ●
 évolution du nombre de chômeurs de longue durée* et des allocataires de l'ASS



* Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie 1, en données corrigées des variations saisonnières.
 Champ : France métropolitaine
 Source : Unédic

ENCADRÉ 1 ●

COMMENT EXPLIQUER L'ÉVOLUTION DU RMI EN 2004 ?

L'augmentation annoncée du nombre de bénéficiaires du RMI en 2004 s'explique en premier lieu par la persistance d'une situation défavorable sur le marché du travail : bien que reparti à la hausse après sa diminution de -0,5 % en 2003, l'emploi salarié des secteurs concurrentiels non agricoles n'a progressé que de +0,3 % en 2004, un rythme encore insuffisant pour faire reculer le chômage. Un autre facteur d'augmentation du nombre d'allocataires du RMI réside dans la diminution du taux de couverture des demandeurs d'emploi par les mécanismes d'indemnisation du chômage (régimes d'assurance et de solidarité), qui est passé de 63,1 % fin 2003 à 60,8 % fin 2004. Ceci conduit à une augmentation de 9,0 % du nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés (ensemble des catégories de demandeurs d'emploi en fin de mois : 1 à 3, 6 à 8 et dispensés de recherche d'emploi). Cette évolution tient d'une part à la transformation de la structure de la population des demandeurs d'emploi, la proportion de ceux d'entre eux qui épuisent leurs droits à indemnisation augmentant mécaniquement lorsqu'une période de conjoncture défavorable du marché du travail se prolonge. Elle est aussi la conséquence de la mise en œuvre en 2004 de la réforme des filières d'indemnisation du chômage issue de la convention signée en décembre 2002 entre certaines organisations syndicales et patronales. Ainsi, dans la filière la plus longue¹ la durée d'indemnisation a été réduite de 30 à 23 mois. La réforme de l'assurance chômage a ainsi contribué à un basculement plus fréquent ou plus précoce de demandeurs d'emploi vers le RMI, au fur et à mesure qu'elle concernait les différentes filières d'indemnisation, des plus courtes aux plus longues. Son impact, sensible dès la fin de l'année 2003, s'est poursuivi début 2005, contribuant vraisemblablement en partie à la poursuite de la hausse du nombre d'allocataires du RMI au premier semestre de cette année.

Toutefois, lorsqu'on utilise le modèle de prévision du nombre d'allocataires du RMI développé par la Drees², on constate que ces deux facteurs n'expliquent que les deux tiers de la progression constatée. Pour expliquer la différence, on peut invoquer la faible dynamique des emplois aidés dans les administrations publiques (-0,3 % en 2004) qui sont les voies traditionnelles d'accès à l'emploi des personnes en difficulté d'insertion professionnelle. Il est également permis de s'interroger sur l'impact de l'application temporaire de la réforme des filières d'indemnisation du chômage à titre rétroactif aux personnes dont la perte d'emploi était intervenue avant le 1^{er} janvier 2003. Ces personnes, dénommées « recalculées », se sont vues suspendre leurs indemnités d'assurance chômage au premier semestre et on estime à 30 000 le nombre de celles qui ont pu basculer au RMI au cours de cette période³. Certes, l'annulation en mai 2004 du caractère rétroactif de la réduction des durées d'indemnisation a permis le rétablissement des « recalculés » dans leurs droits antérieurs, ce qui aurait dû conduire à un effet nul en glissement annuel sur la statistique des bénéficiaires du RMI. Cependant, il se peut que la proportion de ces « recalculés » à bénéficier du RMI soit restée supérieure aux flux habituellement observés.

1 - accessible aux salariés ayant cotisé pendant 14 mois au cours des 24 mois précédant la rupture du contrat de travail.

2 - Karim AZIZI et Christel GILLES, « L'évolution du RMI en 2003 : une analyse économétrique », *Études et Résultats* n° 333, août 2004, Drees.

3 - Sophie CAZAIN, Stéphane DONNE, Christel GILLES et Emmanuelle NAUZE-FICHET, « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2004 », *Études et Résultats* n° 384, mars 2005, Drees.

cette allocation. Globalement, entre la fin 2003 et la fin 2004, le nombre de bénéficiaires cumulé de l'ASS et de l'AER est resté relativement stable (+ 0,1 % après +0,4 % entre 2002 et 2003).

STABILITÉ DU NOMBRE
 DE BÉNÉFICIAIRES
 DE L'ALLOCATION D'INSERTION

L'Allocation d'insertion (AI), troisième dispositif du régime de solidarité de l'indemnisation du chômage, avec l'ASS et l'AER, est versée sous conditions de ressources aux détenus libérés, aux rapatriés, réfugiés, et aux personnes ayant demandé l'asile en France. À la fin 2004, en métropole, 47 200 personnes bénéficiaient de cette allocation, un effectif stable par rapport à l'année précédente.

Stabilité d'une année sur l'autre du pourcentage d'allocataires dits « en intéressement »

Par ailleurs, dans un contexte toujours difficile en matière d'emploi, le pourcentage d'allocataires « en intéressement », c'est-à-dire cumulant allocation et revenus d'activité, est resté fin 2004 de 13,6 % pour les allocataires de l'ASS, 12,2 % pour ceux du RMI et 5,7 % pour ceux de l'API (tableau 2). Ces chiffres fluctuent légèrement d'une année sur l'autre, avec par rapport à 2003, une augmentation pour l'ASS et l'API et une légère diminution pour le RMI. Depuis décembre 2000, l'évolution est toujours plus sensible concernant le RMI, la part d'allocataires en intéressement s'établissant à l'époque à 13,5 %. Parallèlement, à la fin 2004, environ 1 000 allocataires du RMI bénéficiaient du revenu minimum d'activité, dispositif créé par la loi de décentralisation du RMI du 18 décembre 2003, et modifié depuis par la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

TABLEAU 2 ●

proportion de personnes
 « en intéressement » lors d'une reprise d'activité,
 cumulant un revenu d'activité et un des minima sociaux

	données brutes en %		
	RMI	API	ASS
Décembre 2000	13,5	5,1	13,9
Décembre 2001	12,2	5,1	12,9
Décembre 2002	13,3	5,6	13,2
Décembre 2003	12,5	5,2	13,3
Décembre 2004	12,2	5,7	13,6

Champ : France métropolitaine
 Source : Cnaf, Unedic

UNE TENDANCE TOUJOURS À LA HAUSSE POUR LE NOMBRE D'ALLOCATAIRES DE L'AAH...

Au 31 décembre 2004, les bénéficiaires de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) étaient au nombre de 760 100, soit environ un quart de l'ensemble des allocataires de minima sociaux en France métropolitaine. Après avoir augmenté sans interruption depuis plus de quinze ans, le nombre d'allocataires de l'AAH s'est encore accru en 2004 de 2,5 %. La hausse est un peu plus forte qu'en 2003 (+1,8 %), mais s'inscrit dans la tendance des trois dernières années (+2,5 % en moyenne pour les années 2001 à 2003).

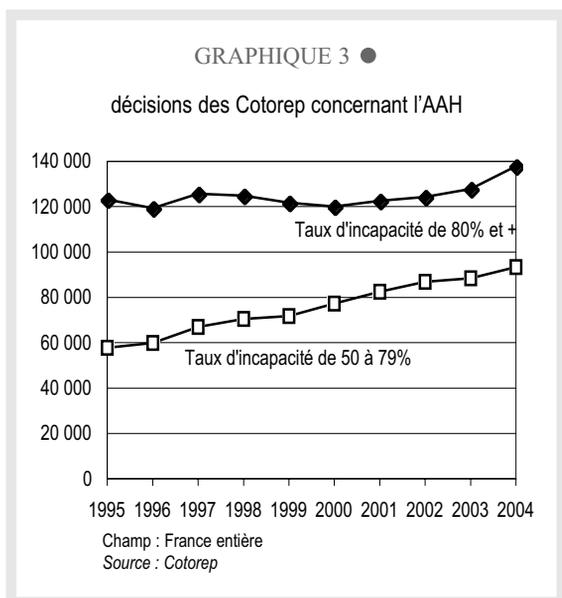
L'évolution du nombre d'allocataires de l'AAH est liée aux décisions prises par les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), même si une partie des accords prononcés par ces commissions ne se traduit pas toujours par une attribution de l'allocation, compte tenu de l'examen des conditions de ressources effectué par les caisses d'allocations familiales (encadré 4). Alors que le nombre d'accords prononcés par les COTOREP pour un taux d'incapacité d'au moins 80 % était relativement stable depuis 1995, oscillant légèrement au-dessus de 120 000 par an, il a connu une augmentation sensible en 2004 où il a atteint environ 138 000 (+ 7,9 % contre + 2,8 % en 2003) [graphique 3]. Le nombre d'accords prononcés au titre d'une incapacité comprise entre 50 et 79 % et de la reconnaissance pour la personne de « l'impossibilité de se procurer un emploi en raison de son handi-

cap » est quant à lui toujours en progression régulière : de 58 000 personnes à 93 000 de 1995 à 2004, la hausse moyenne a été de 5,5 % par an, ce qui correspond également à l'augmentation observée entre 2003 et 2004. Jusqu'à fin 2003, la part des bénéficiaires de l'AAH ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 %, (telle qu'elle est évaluée par la CNAF), était en progression lente mais régulière. En hausse d'un point entre la fin 2000 et la fin 2003, elle se maintient à 29 % fin 2004.

Outre l'effet des décisions des COTOREP, le vieillissement de la population a également un impact sur le nombre d'allocataires, compte tenu de la croissance avec l'âge du risque de handicap. Cet effet est toutefois plus modéré, et a pu être évalué à environ 0,7 %⁴ par an. Il devrait en outre s'atténuer dans les années à venir, au fur et à mesure que les générations plus nombreuses issues du baby-boom auront atteint et dépassé l'âge de 60 ans, âge à partir duquel s'opère un transfert des bénéficiaires de l'AAH vers les prestations vieillesse.

... ET POUR LE NOMBRE D'ALLOCATAIRES DE L'API

L'Allocation de parent isolé (API) est attribuée sous condition de ressources aux personnes assumant seules la charge d'un enfant né ou à naître, suite à une séparation, un abandon, un divorce ou un veuvage. Dans environ sept cas sur dix, elle est versée pour élever un enfant de moins de trois ans et dans un cas sur dix, elle est attribuée à une femme enceinte sans conjoint, toujours jusqu'aux trois ans de l'enfant (API « longue ») ; cependant, les parents isolés ayant des enfants plus âgés peuvent aussi en bénéficier pendant un an (API « courte »). Au 31 décembre 2004, 175 600 personnes bénéficiaient de l'API en métropole, soit une hausse de 3,3 % par rapport à l'année précédente (après +2,1 % en 2002 et +3,7 % en 2003). Contrairement à 2003, la hausse concerne toutefois indifféremment les bénéficiaires de l'API « courte » et de l'API « longue » (respectivement +3,4 % et +3,2 %). En 2003, l'augmentation avait été beaucoup plus prononcée pour le premier dispositif (respectivement +8,7 % et +2,4 %), sachant que le nombre de bénéficiaires de l'API « courte » est généralement plus sensible aux évolutions de la conjoncture économique⁵.



4 - CHANUT J.-M. et MICHAUDON H., « L'AAH, un minimum social destiné aux adultes handicapés », Drees, *Études et résultats*, n° 344, 2004.

5 - M. ANGUIS avec la collaboration d'É. ALGAVA, J.-M. CHANUT et C. GILLES, « Les allocataires des minima sociaux en 2001 », Drees, *Études et résultats*, n° 209 (encadré 4 : « L'évolution du nombre d'allocataires de l'API »), 2002.

Il convient de rappeler que les personnes assumant seules la charge d'un ou plusieurs enfants et ayant de faibles ressources ne bénéficient pas toutes de l'API, compte tenu notamment de la durée limitée de cette allocation. Elles constituent également une part des effectifs d'autres minima sociaux. En particulier, à la fin 2004, environ un quart des allocataires du RMI de métropole, étaient des parents isolés avec un ou plusieurs enfants à charge, soit plus de 250 000 allocataires. Ce nombre a connu une hausse sensible et plus soutenue que l'année précédente (+7,1 % en 2004 contre +3,9 % 2003)⁶, bien qu'inférieure à la progression totale du nombre d'allocataires du RMI.

RÉDUCTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ALLOCATION VEUVAGE ET QUASI-STABILITÉ DE CEUX DE L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ

Le nombre d'allocataires de l'allocation veuvage, destinée aux personnes dont le conjoint est décédé, a de nouveau diminué en 2004. Cette prestation concerne en fin d'année moins de 0,4 % des allocataires de minima sociaux en métropole. En effet, depuis 1999, l'accès à cette allocation a été limité par l'introduction d'une condition de durée d'affiliation à l'assurance vieillesse du conjoint décédé. Le nombre d'allocataires est ainsi passé de plus de 20 000 à fin 1998 à environ 11 300 fin 2004, soit une diminution de plus de 40 % en six ans. Par ailleurs, ce dispositif devrait connaître une extinction à l'horizon 2011 du fait de l'abaissement progressif, en parallèle, de la condition d'âge permettant de bénéficier d'une pension de réversion.

L'allocation supplémentaire d'invalidité concerne quant à elle 111 500 personnes, représentant 3,6 % de l'ensemble des allocataires de minima sociaux. Cette prestation permet d'assurer un minimum de ressources aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente. Le nombre de ses bénéficiaires est resté quasiment stable en 2004 par rapport à l'année précédente (+0,3 %) alors qu'il avait augmenté de façon plus marquée en 2003 (+3,6 %). Depuis 2000, l'évolution du nombre d'allocataires est toutefois orientée à la hausse, avec une progression moyenne de 2,6 % par an.

6 - Données Cnaf.

UNE DIMINUTION STRUCTURELLE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE VIEILLESSE, FORTEMENT RALENTIE EN 2004

L'allocation supplémentaire vieillesse apporte un complément de ressources aux personnes retraitées de plus de 60 ans n'ayant pas suffisamment cotisé pour atteindre le niveau du minimum vieillesse. L'âge moyen de ses allocataires (76,3 ans) est un peu plus élevé pour les femmes (78,4 ans). Ces dernières représentent plus de 60 % des allocataires en raison et de leur espérance de vie plus élevée et du caractère plus souvent incomplet de leurs carrières professionnelles. Au 31 décembre 2004, le nombre d'allocataires était de 547 500 en France métropolitaine, en diminution de 1,8 % par rapport à l'année précédente, après une réduction de -5,6 % en 2003. Cette tendance à la baisse, observée depuis la création de l'allocation en 1956, s'explique par l'amélioration progressive des droits à pension dont disposent les personnes âgées. En particulier, les carrières des générations récentes de retraités ont été plus favorables tant du point de vue des salaires perçus que de la continuité des années d'activité professionnelle, notamment pour les femmes. Par ailleurs, les pensions accordées par les régimes de non salariés se sont améliorées. Par rapport à cette tendance de long terme, la diminution observée en 2004 apparaît marquer un ralentissement : -1,8 % contre -6,2 % en moyenne par an au cours des dix années précédentes.

UNE ACCÉLÉRATION DU RMI QUI CONCERNE EN 2004 EN PREMIER LIEU LES MOINS DE TRENTE ANS

Jusqu'en 1997, le nombre d'allocataires du RMI avait augmenté de façon homogène dans toutes les tranches d'âge, alors que les évolutions survenues ensuite, plus sensibles à la conjoncture économique, ont eu un impact différent selon les catégories d'âge (graphique 4). En particulier, les fluctuations ont été beaucoup plus marquées pour les moins de 30 ans, et c'est en premier lieu le retournement de leur courbe à la hausse qui explique depuis 2002 celui du nombre global d'allocataires. Parallèlement, le nombre d'allocataires du RMI âgés de 50 ans ou plus n'a cessé d'augmenter depuis la création du dispositif, avec un rythme toutefois légèrement ralenti au cours des années 2000 à 2003. La phase d'amélioration sur le marché du travail de 1997 à 2001 a ainsi bénéficié moins nettement et plus tardivement aux actifs les plus âgés. À partir de 2003, l'augmentation du

nombre d'allocataires du RMI concerne à nouveau toutes les tranches d'âge, atteignant en 2004 +11,7 % pour les moins de 30 ans contre +8,2 % pour les allocataires âgés d'au moins 50 ans.

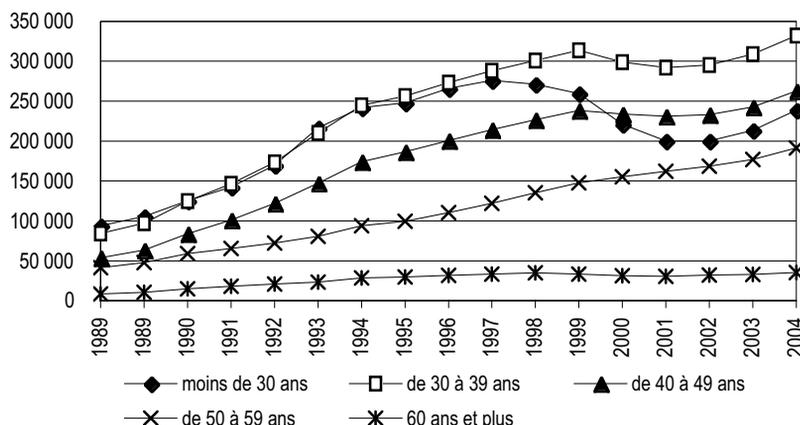
**STABILISATION DE LA PART
DES PLUS DE 50 ANS
AU SEIN DES ALLOCATAIRES
DE L'ASS ET DE L'AER**

Depuis 2002, la répartition par âge des allocataires de l'ASS et de l'AER (l'AER étant considé-

rée ici comme un prolongement de l'ASS⁷) est stable : un cinquième des allocataires a moins de 40 ans, un quart est âgé de 40 à 49 ans et 55 % environ sont âgés de 50 ans ou plus, 10 % ayant 60 ans ou plus (graphique 5). Auparavant, la période 1999-2002 avait au contraire été marquée par une augmentation de la part des plus âgés, avec notamment une hausse importante d'allocataires âgés de 50 ans ou plus (de près de 4 points par an sur la période). Ce changement de tendance peut être relié à celui du chômage de très longue durée. En effet, comme cela a été évoqué précédemment, la diminution du

GRAPHIQUE 4 ●

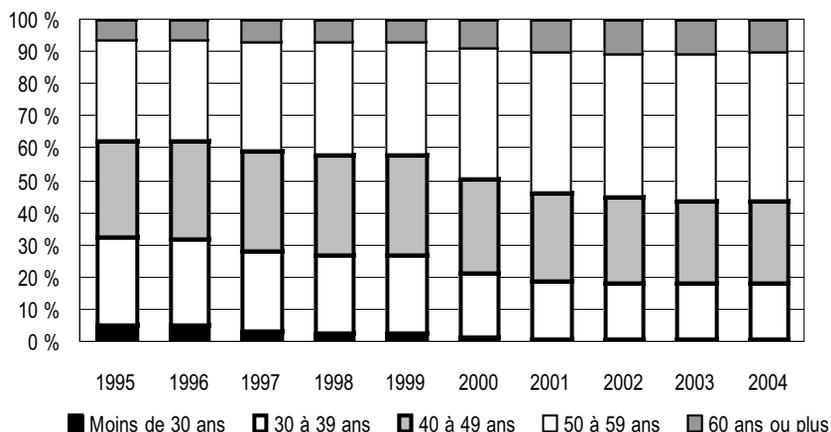
évolution du nombre d'allocataires du RMI par tranches d'âge de 1989 à 2004



Champ : France métropolitaine
Source : Cnaf

GRAPHIQUE 5 ●

évolution de la répartition des allocataires de l'ASS et de l'AER par tranches d'âge



Champ : France métropolitaine
Source : Unédic

7 - Au 31 décembre 2003, à la fin de l'année de pleine montée en charge de l'AER, les trois-quarts des personnes qui étaient inscrites dans ce dispositif étaient allocataires de l'ASS un an auparavant (source Drees, ENIAMS).

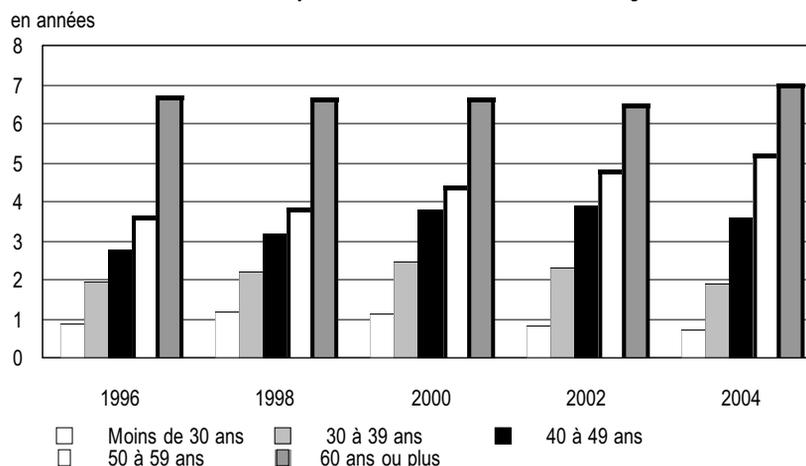
nombre de chômeurs de plus de 3 ans s'est interrompue et même retournée en 2004. Parallèlement, le nombre d'allocataires de l'ASS et de l'AER, qui sont des chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, s'est stabilisé depuis 2002. Alors que la réduction du nombre d'allocataires s'était accompagnée d'un vieillissement de ces derniers, l'arrêt de ce mouvement a également stoppé ce processus.

Cependant, l'ancienneté dans le dispositif des allocataires âgés de 50 ans ou plus poursuit son augmentation régulière (graphique 6). En 2004, le temps

moyen passé en ASS dépasse 5 années pour les allocataires âgés de 50 à 59 ans et atteint même 7 ans pour les allocataires âgés de 60 ans ou plus contre un peu plus de 4 ans en moyenne pour l'ensemble des bénéficiaires de cette allocation. En 1996, le temps de présence dans le dispositif ASS était en moyenne respectivement de 3,7 ans et 6,5 ans pour ces deux groupes d'âges. L'indemnisation en ASS prend en outre la suite de longues périodes de chômage : en 2004 près de 18 % des allocataires ASS étaient inscrits au chômage depuis au moins 10 ans, et près de quatre sur dix depuis plus de 5 ans.

GRAPHIQUE 6 ●

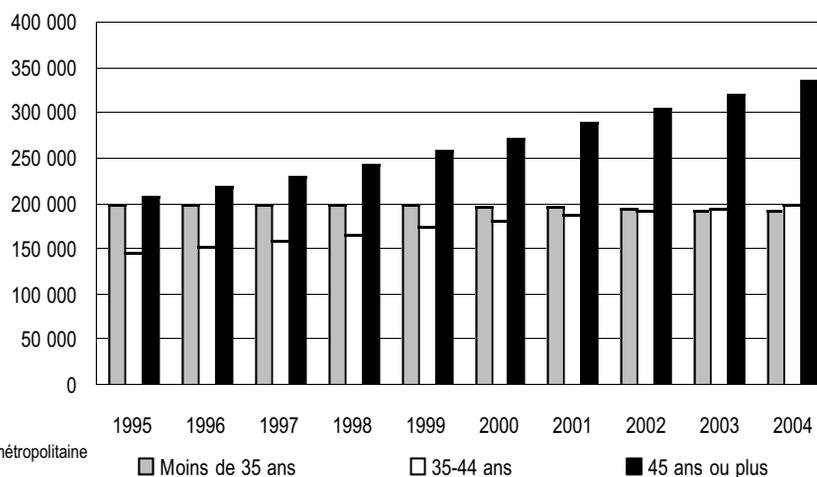
ancienneté moyenne dans l'ASS selon la tranche d'âge de l'allocataire



Champ : France métropolitaine
 Source : Unédic

GRAPHIQUE 7 ●

évolution de la répartition des allocataires de l'AAH selon leur tranche d'âge



Champ : France métropolitaine
 Source : Cnaf

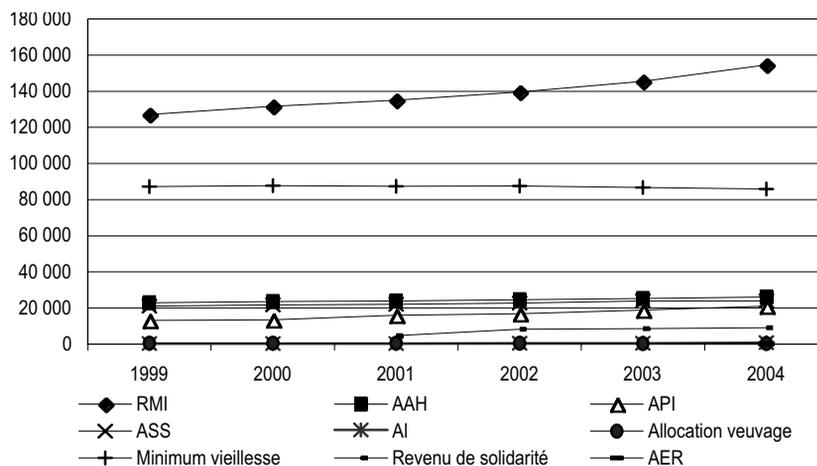
UN VIEILLISSEMENT MARQUÉ DES ALLOCATAIRES DE L'AAH SUR LONGUE PÉRIODE

Entre 1995 et 2004, l'augmentation des bénéficiaires de l'AAH est quant à elle essentiellement due aux personnes âgées de 45 ans ou plus, dont le nombre a progressé de 60 %, passant d'environ 210 000 à plus de 335 000 (graphique 7). C'est en particulier chez les personnes âgées de 45 à 59 ans que cette croissance a été la plus marquée, avec à la fois l'arrivée à cet âge des générations nombreuses issues du

baby-boom et dans cette tranche d'âge, une proportion d'allocataires plus élevée par habitant. Le nombre d'allocataires âgés de 35 à 44 ans a également progressé de manière continue depuis 1995, mais à un rythme plus ralenti : ils étaient environ 145 000 en 1995 contre près de 200 000 en 2004, soit une augmentation d'environ 35 % sur la période. À l'inverse, la part des allocataires âgés de moins de 35 ans ne cesse de décroître. Ils ne représentent que 26 % des allocataires de l'AAH en 2004 contre 36 % neuf ans plus tôt. De même, les personnes handicapées âgées de 60 ans ou plus sont désormais orien-

GRAPHIQUE 8 ●

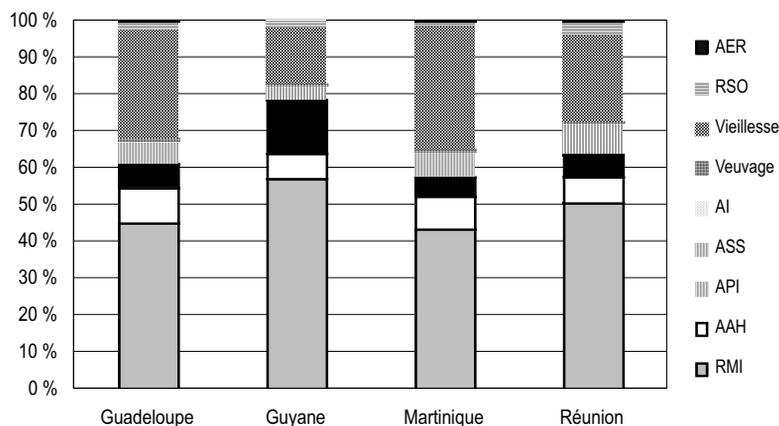
évolution du nombre d'allocataires des minima sociaux dans les Dom depuis 1999



Champ : départements d'outre-mer
 Source : Cnaf, Unédic, régimes de caisses des Dom

GRAPHIQUE 9 ●

ventilation des allocataires de minima sociaux en 2004 par département d'outre-mer



Champ : départements d'outre-mer
 Source : Cnaf, Unédic, régimes de caisses des Dom

tées vers un avantage vieillesse, l'AAH n'étant plus délivrée après 60 ans depuis le 1^{er} janvier 1999.

UNE AUGMENTATION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DE MINIMA SOCIAUX UN PEU PLUS FORTE DANS LES DOM QU'EN MÉTROPOLE

Dans les DOM, le nombre d'allocataires de minima sociaux a augmenté de 3,9 % en 2004 après +3,1 % en 2003. Cette évaluation tient compte du Revenu de solidarité (RSO), dispositif spécifique aux DOM créé par la loi du 13 décembre 2000 relative à l'outre-mer (encadré 1) et qui concernait à la fin 2004 un peu plus de 9 000 personnes soit, un peu moins de 3 % des allocataires de minima sociaux dans les DOM. Alors qu'en 2003, l'évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux avait été beaucoup plus forte dans les DOM qu'en métropole (+3,1 % contre +1,5 %), l'écart est nettement moins marqué en 2004 (+3,9 % dans les DOM contre +3,3 % en métropole).

Le RMI représente près de la moitié des allocataires de minima sociaux dans les DOM, contre un peu plus d'un tiers en métropole. Comme en métropole, la progression du nombre d'allocataires de ce dispositif s'est accentuée en 2004 (+6,2 % après +4,2 % en 2003), mais de façon, dans l'ensemble, moins prononcée. C'est en Guyane que l'évolution a été la plus forte : +10,9 % contre +7,7 % à la Réunion, +4,3 % en Guadeloupe et +3,2 % en Martinique. À la Réunion, le RMI couvre environ 26 % de la population, contre 16 à 18 % dans les autres DOM.

L'allocation supplémentaire vieillesse représente aussi dans les DOM une part plus importante des allocataires de minima sociaux qu'en métropole : 27 % contre 18 %. Elle constitue ainsi le deuxième minimum social dans les DOM, en termes de nombre de bénéficiaires, juste derrière le RMI. Le nombre de ses allocataires diminue toutefois légèrement en 2004 (-0,8 %). Il avait cependant peu varié au fil des ans (graphique 8), à la différence de la métropole où la tendance est très nettement orientée à la baisse. C'est en Martinique et en Guadeloupe que les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse sont les plus nombreux parmi les allocataires de minima sociaux, respectivement 34 et 30 % (graphique 9).

L'AAH et l'ASS sont en revanche nettement moins fréquentes dans les DOM puisqu'elles concernent respectivement 8 % et 7 % des allocataires de minima sociaux contre 24 % et 11 % en métropole. En 2004, le nombre d'allocataires de l'AAH a augmenté de 3,2 % contre 2,5 % en métropole et celui

des allocataires de l'ASS a connu une stabilité (après une hausse de 5,0 % en 2003) alors qu'en métropole la tendance reste à la baisse (-1,5 % après -6,3 % en 2003).

Le nombre de bénéficiaires de l'API, qui représente 7 % de l'effectif total des allocataires de minima sociaux dans les DOM, continue d'augmenter fortement en 2004 dans les DOM : +11,5 % en glissement annuel contre +3,3 % en métropole. C'est la Guyane qui a connu l'augmentation la plus forte du nombre de ses Apéistes (+23 %), c'est aussi ce département qui compte la plus forte part d'Apéistes parmi ses allocataires de minima sociaux (14 %). ■

POUR EN SAVOIR PLUS

- CAZAIN S., DONNE S., HENNIION M. et NAUZE-FICHET E., « Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2005 », *Études et résultats*, n° 425, septembre 2005, Drees et l'E-ssentiel n° 41, septembre 2005, Cnaf.
- GILLES C. et LOISY C., « L'allocation spécifique de solidarité : caractéristiques et évolution des allocataires », *Études et résultats*, n° 394, avril 2005, Drees.
- CHANUT J.-M. et MICHAUDON H., 2004, « L'AAH : un minimum social destiné aux adultes handicapés », *Études et résultats*, n° 344, octobre 2004, Drees.
- Fascicule prestations légales, allocations logement, RMI au 31 décembre 2004, Cnaf.
- AZIZI K. et GILLES C., « L'évolution du RMI en 2003 : une analyse économétrique », *Études et résultats*, n° 333, août 2004, Drees.
- ANGUIS M., avec la collaboration d'Élisabeth Algava, Jean-Marie Chanut et Christel Gilles, « Les allocataires de minima sociaux en 2001 », *Études et résultats*, n° 209, décembre 2002, Drees.
- KOHLER F., « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse : bénéficiaires au 31 décembre 2003 », *Document de travail, Séries statistiques*, n° 73, janvier 2005, Drees.
- KHOLER F., « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse : bénéficiaires au 31 décembre 2004 », *Document de travail, série statistiques*, n° 91, à paraître.

LES RETRAITES EN 2004 premiers éléments sur la réforme des retraites

Alexandre DELOFFRE, en collaboration avec Cécile NABOS

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
Drees

En 2004, le nombre de retraités est estimé à 13,4 millions. Le nombre de personnes ayant liquidé leur pension s'est accru en 2004 du fait des nouveaux dispositifs de départ anticipé avant 60 ans. Au total, 154 000 personnes ont utilisé cette possibilité. Les effectifs de retraités sont ainsi en hausse, mais de façon variable, dans la plupart des régimes, (+3 % pour la CNAV, +4 % pour la Fonction publique civile, mais -1 % pour les exploitants agricoles et la RATP). La décote a concerné 5 % des nouveaux retraités du régime général et 2 % de ceux de la MSA. La surcote a, quant à elle, concerné 1,3 % des liquidants du régime général et 1,8 % de ceux de la CANCAVA mais 14 % des nouveaux retraités de la Fonction publique et de la CNRACL. Les minima contributifs (secteur privé) ou garantis (Fonction publique) concernent surtout les femmes.

Au premier juillet 2004, on estime à environ 13,4 millions le nombre de retraités (encadré 1), ayants droit du système de retraite français, tous droits confondus. Durant l'année 2004, la réforme des retraites mise en œuvre par la loi du 21 août 2003 (encadré 2) a porté ses premiers effets. En particulier, le nombre de liquidants¹ dans les régimes privés a sensiblement augmenté du fait de l'entrée en vigueur de nouveaux dispositifs de départ anticipé, avec à cet égard un écart accentué entre les montants de pension perçus par les anciens et les nouveaux retraités.

La mise en place de la surcote a, en particulier, bénéficié aux fonctionnaires : 14 % des liquidants du régime de la fonction publique ont vu leur pension majorée de ce fait, tandis que les autres dispositifs introduits ou modifiés par la loi (décote, rachats), concernent encore peu de personnes. Près d'un tiers des retraités du régime général perçoivent une pension au minimum contributif tandis que le minimum garanti concerne 11 % des fonctionnaires civils.

UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE LIQUIDANTS SUITE AUX NOUVEAUX DISPOSITIFS DE DÉPARTS ANTICIPÉS

L'entrée en vigueur des dispositifs introduits par la loi d'août 2003 sur la réforme des retraites a modifié les caractéristiques des retraités ayant liquidé leurs droits en 2004. La mesure dont l'effet est le plus prononcé concerne l'introduction dans les régimes privés des départs anticipés pour carrière longue. Les autres mesures, souvent plus progressives, ont des effets plus modestes ou, à ce stade, plus dif-

¹ - Les liquidants sont les retraités ayant perçu un premier versement de pension au cours de l'année 2004 et vivants au 31 décembre.

facilement repérables. L'enquête menée auprès des principaux régimes de retraite porte sur les bénéficiaires d'un droit direct résidant en métropole au 31 décembre 2004. Chaque fois que cela a été possible, l'enquête distingue les femmes et les hommes, les uni et polypensionnés.

En 2004, le nombre de liquidants a sensiblement varié dans la plupart des régimes, par rapport aux années précédentes (tableau 1). Ainsi, le nombre de liquidants de la CNAV² en 2004 (595 000) dépasse globalement celui de 2003 (467 000) de 28 % alors que l'augmentation avait été de 1,4 % entre 2002 et 2003. La plus forte évolution est relevée à la CANCAVA³ (+43 %). Cette hausse concerne davantage les hommes, à l'exception de l'IRCANTEC⁴ où elle touche hommes et femmes à parts égales. Au régime général, la progression atteint 44 % pour les hommes contre 11 % pour les femmes et, alors que les hommes et les femmes étaient en nombre quasi identique à avoir liquidé leur pension en 2003, en 2004 les hommes ayant pris leur retraite sont de 23 % plus nombreux. Cette progression doit être rapprochée de la mise en

place par la loi d'août 2003 des nouveaux dispositifs de départs anticipés (encadré 3), notamment de ceux liés à une carrière longue⁵. Ainsi, à la CNAV, les 109 382 départs anticipés enregistrés en 2004 représentent 85 % de l'augmentation du nombre des liquidants.

Sans ces nouveaux dispositifs, les salariés ayant bénéficié de ces mesures n'auraient pu partir à la retraite qu'à l'âge de 60 ans. La modification des règles de décote a également pu affecter l'évolution du nombre de liquidants, mais étant très progressive (encadré 4), il est vraisemblablement trop tôt pour pouvoir en mesurer les premiers effets.

La contribution des départs anticipés introduits par la réforme des retraites à la hausse du nombre de liquidants de l'IRCANTEC en 2004 (31 %) apparaît, au contraire, relativement faible, eu égard aux autres régimes privés. Cela s'explique en partie par une proportion de femmes relativement élevée (57 %) parmi ces liquidants, ces dernières étant moins concernées par les dispositions liées aux carrières longues. Les liquidations indui-

ENCADRÉ 1 ●

ÉVALUATION DU NOMBRE GLOBAL DE RETRAITÉS

Une nouvelle méthode a été développée, à l'occasion de la précédente édition de ce document, pour tenter de mieux estimer l'effectif global des retraités. Celle-ci repose sur l'exploitation de l'Enquête revenus fiscaux (ERF). Cette enquête est constituée par l'appariement des données sur les revenus déclarés au cours de l'année aux résultats de l'Enquête emploi. Les résidents en métropole, vivant en ménages ordinaires, (hors institutions) sont pris en compte, quel que soit leur lieu de naissance.

Une première étape consiste à identifier dans l'échantillon les individus à la retraite. Les individus sont repérés selon leur statut au moment de l'enquête (retraité, ancien indépendant, femme au foyer, inactif...), le motif de cessation d'activité (pré-retraite, retraite...), l'âge, le fait d'avoir exercé une profession, le fait de percevoir une pension de retraite... Ensuite, sont distingués les retraités qui disposent d'une retraite de droit direct, de ceux percevant uniquement un droit de réversion (veufs percevant une pension de retraite et n'ayant exercé aucune activité professionnelle).

A cette population, s'ajoutent trois autres dont les effectifs sont évalués indépendamment. Le nombre des retraités vivant hors ménages ordinaires (i.e. en maison de retraite, en foyer, en institution pour soins longs, etc...) est estimé à 3,7 % du total des retraités, à partir du recensement de la population de 1999. Les effectifs des retraités résidant à l'étranger et de ceux résidant dans les DOM et dans les TOM sont extrapolés à partir de données publiées par la CNAV. Le régime général couvrant 92 % de l'ensemble des retraités, d'après l'Échantillon inter-régimes de retraités de 2001, les effectifs mesurés à partir des données de la CNAV sont augmentés en proportion inverse, afin d'estimer les résultats portant sur l'ensemble des régimes.

Pour évaluer le nombre de retraités jusqu'en 2004, on applique à l'estimation obtenue en 1999 le taux d'évolution annuel du nombre de pensions versées. Le tableau suivant, présente le nombre estimé de retraités ayants-droit du système de retraites français.

estimation du nombre de retraités ayant-droit du système de retraite français

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Estimation	12,6	12,5	12,7	12,8	13,2	13,4

Source : EIR 2001, Revenus fiscaux 1998 à 2001, chiffrage DSS, calculs Drees.

2 - Caisse nationale d'assurance vieillesse.

3 - Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale.

4 - Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des Collectivités publiques.

5 - Seule la Cnav enregistre un nombre significatif de départs anticipés pour handicap (218 en 2004). Cela est en partie lié à une date d'application (01/07/2004) plus tardive pour cette mesure que pour les départs pour carrière longue (01/01/2004).

tes par ces départs anticipés ne concernent ainsi que 2 % des femmes ayant pris leur retraite à l'IRCANTEC en 2004 (10 % des hommes). A cela s'ajoute l'intégration dans le régime d'anciens agents des CROUS (Centre régionaux des oeuvres universitaires et scolaires) auparavant pris en charge par l'ARRCO⁶ (et l'AGIRC⁷ le cas échéant) et désormais transférés à l'IRCANTEC. Pour les quelques 6 000 retraités concernés en 2004 (41 % de la hausse des liquidants), ces liquidations à l'IRCANTEC ne correspondent pas à des départs en retraite mais à des transferts de gestion. Sans ces transferts, le nombre des liquidants de l'IRCANTEC en 2004 aurait été ramené à environ 77 300 personnes et les départs anticipés auraient représenté 54 % de son augmentation par rapport à 2003.

Pour les régimes publics, l'entrée en vigueur des départs anticipés n'a eu lieu qu'à partir de 2005 ; ils n'influent donc pas sur les variations du nombre des liquidants dans ces régimes observées en 2004. Après deux hausses sensibles en 2002 (14 %) et surtout en 2003 (46 %), liées notamment à des effets d'anticipation de la réforme (Etudes et Résultats, *Les retraites en 2003*, n° 362, décembre 2004), le nombre des liquidants de la CNRACL⁸ (27 726 nouveaux retraités) retrouve en 2004 un niveau plus proche des tendances antérieures. Cela se traduit par une diminution du nombre des liquidants de 42 % entre 2003 et 2004. Celle-ci est particulièrement prononcée chez les femmes (48 %), qui restent toutefois deux fois plus nombreuses que les hommes parmi les nouveaux pensionnés du régime.

TABLEAU 1 ●

données de cadrage par régime, au 31 décembre 2004 : le flux des liquidants

Caisses de retraite	Flux de l'année 2004					Part des départs anticipés de type Fillon parmi les liquidations (%)
	Liquidants d'un droit direct au cours de l'année		Départs anticipés pour carrière longue ou handicap		Variations annuelles du nombre de liquidants (%)	
	Effectifs	Part des hommes (%)	Effectifs	Part des hommes (%)		
CNAV métropole	595 107	56,6	109 382	85,5	28,0	18,4
ARRCO	615 219	59,4	98 339	86,1	29,0	16,0
AGIRC	114 340	78,7	19 118	92,1	31,0	16,7
MSA salariés	107 612	68,9	22 903	91,0	26,0	21,3
Fonction publique civile	72 003	47,4	n.a.	n.a.	- 4,0	n.a.
Fonction publique militaire	10 564	92,4	n.a.	n.a.	- 8,0	n.a.
CNRACL	27 726	34,4	n.a.	n.a.	- 42,0	n.a.
IRCANTEC ⁽¹⁾	83 298	40,5	4 512	78,3	21,0	5,4
MSA exploitants	44 926	48,9	3 257	74,1	6,0	7,2
ORGANIC	52 332	60,8	6 901	93,5	33,0	13,2
CANCAVA ⁽²⁾	38 731	86,9	11 582	95,6	43,0	29,9
CNIEG ⁽³⁾	2 632	75,2	n.a.	n.a.	- 47,0	n.a.
SNCF	6 620	91,6	n.a.	n.a.	- 9,0	n.a.
RATP	1 087	87,3	n.a.	n.a.	1,0	n.a.

(1) environ 6000 transferts de gestion comptés parmi les liquidations

(2) pas de distinction en 2004 entre les régimes de base et complémentaire de la CANCAVA

(3) données mesurées au 1er janvier 2005

n.a. : non applicable

Note : les régimes en italique sont les régimes de retraite complémentaire

Champ : France métropolitaine

Source : caisses de retraite

6 - Association des régimes de retraite complémentaires gère la retraite complémentaire des salariés non-cadres.

7 - Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres.

8 - Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales.

ENCADRÉ 2 ●

LA RÉFORME DES RETRAITES ET SA MISE EN ŒUVRE (AU 30 OCTOBRE 2005)

La réforme, dite « Fillon », issue de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, vise à adapter le système d'assurance vieillesse aux évolutions démographiques et économiques à l'horizon 2020.

Les principes majeurs de la réforme peuvent être résumés par : la recherche de l'équilibre financier pour préserver un système par répartition garantissant un niveau élevé de remplacement ; des mesures d'équité et de justice sociale ; des incitations au maintien en activité après 50 ans. La réforme vise également à accroître les marges de choix individuelles. En corollaire, elle cherche à améliorer l'information collective et individuelle.

En matière d'équilibre financier, la réforme prévoit notamment :

- une augmentation des cotisations de 0,2 % prévue en 2006 ;
- une augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein. Cette durée est alignée, dans la fonction publique, sur le régime général (soit 160 trimestres d'ici à 2008). A partir de 2009, la durée d'assurance augmentera progressivement dans les deux secteurs. La réforme harmonise par ailleurs les règles de proratisation du calcul de la pension dans les deux secteurs ;
- la loi de 2003 affirme le choix de la répartition pour le financement des retraites, l'épargne retraite étant appelée à jouer un rôle complémentaire et facultatif par rapport aux régimes obligatoires.

Plusieurs mesures visent par ailleurs à harmoniser les règles des différents régimes :

- le rapprochement entre régimes publics et régimes privés (durée d'assurance et proratisation, décote, surcote) s'accompagne de la création au 1er janvier 2005 de la retraite additionnelle dans la fonction publique, régime complémentaire obligatoire qui prendra en compte une partie des rémunérations accessoires. L'extension aux régimes publics de la norme de revalorisation annuelle des pensions suivant l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) y contribue également ¹ ;
- la retraite complémentaire obligatoire est étendue aux commerçants et industriels, à compter du 1er janvier 2004 ;
- le régime de base des professions libérales est harmonisé avec les conditions applicables dans le régime général, à compter du 1er janvier 2004 ;
- les pensions des non salariés agricoles sont mensualisées.

Les principales modifications des avantages familiaux et conjugaux sont les suivantes :

- les conditions d'attribution des pensions de réversion sont, depuis le 1er juillet 2004, progressivement assouplies et harmonisées entre régimes. L'assurance veuvage et l'allocation veuvage seront par conséquent progressivement absorbés, d'ici 2011, par les pensions de réversion ;
- les avantages familiaux dans la fonction publique, étendus aux hommes, sont soumis à une condition de cessation d'activité. Pour les enfants nés ou adoptés après le 1er janvier 2004, les périodes d'interruption d'activité permettent de valider gratuitement jusqu'à trois ans par enfant ;
- les dispositions du régime général concernant la majoration de durée de cotisation au bénéfice des mères de famille sont assouplies ;
- les parents d'enfants présentant un handicap de 80 % minimum bénéficient d'une majoration supplémentaire. Les personnes ayant à charge à domicile une personne, de leur famille, handicapée, peuvent s'affilier gratuitement à l'AVPF ².

Les salariés du régime général et salariés agricoles travaillant à temps partiel peuvent cotiser sur la base d'un salaire à temps plein si l'employeur en est d'accord. Cette mesure, précisée par deux décrets du 31 octobre 2005, est applicable au 1er janvier 2004.

Plusieurs mesures concernent enfin des incitations au maintien en activité :

- les mécanismes de décote/surcote en relèvent ;
- la retraite progressive est rendue plus attractive : l'assuré qui poursuit son activité à temps partiel peut désormais améliorer ses droits à la retraite.

les conditions du cumul emploi – retraite ont été simplifiées et assouplies dans certains cas, dans le secteur privé (décrets n°2004-791 du 29 juillet 2004, 2004-1130 et 2004-1131 du 19 octobre 2004) et dans le secteur public (décret n°2003-1305 du 26 décembre 2003).

- pour les employeurs :

. l'accès aux préretraites est limité ;

. l'âge auquel l'employeur peut mettre un salarié à la retraite passe de 60 à 65 ans, sauf accord de branche dérogatoire ;

. la contribution Delalande renchérisant le coût du licenciement d'un salarié âgé ne s'applique plus aux embauchés âgés de plus de 45 ans.

La réforme des retraites a été complétée par des mesures spécifiques à certains dispositifs ou à certains régimes :

- le minimum vieillesse a été réformé par l'ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004. A partir du 1er janvier 2006, une allocation de solidarité pour les personnes âgées se substituera, pour les entrants dans le dispositif, aux neuf prestations qui le constituent actuellement.
- la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz a réformé le régime d'assurance vieillesse des personnels concernés en l'adossant aux régimes de droit commun de la CNAVTS, de l'Agirc et de l'Arcco.

L'article 5 de la loi du 21 août 2003 fait obligation au gouvernement d'élaborer, avant le 1er janvier 2008, un rapport faisant apparaître l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de 50 ans, de la situation financière des régimes de retraite, et un examen d'ensemble des paramètres de financement.

1 - Cette revalorisation a ainsi été fixée à 1,5 % en 2004 pour les pensions des régimes publics, et, afin de compenser un décalage de 0,2 % entre les prévisions et l'inflation constatée en 2003, de 1,7 % pour le secteur privé.

2 - Assurance vieillesse des parents au foyer.

Pour la première fois, l'enquête annuelle menée auprès des principaux régimes de retraites distingue les bénéficiaires issus de la fonction publique civile de ceux de la fonction publique militaire. Les évolutions du nombre des liquidants sont négatives dans les deux branches, mais plus fortement pour les anciens militaires (-8 %). Les nouveaux retraités de la fonction publique civile sont à part presque égale des femmes et des hommes, mais ceux de la fonction publique militaire sont neuf fois sur dix des hommes.

Comme les régimes publics en 2004, les régimes spéciaux ne sont pas concernés par les dispositifs de départs anticipés introduits par la loi d'août 2003. La Caisse Nationale des Industries Électriques et Gazières (anciennement IEG) enregistre néanmoins un recul de 47 % du nombre de ses liquidants, passés de 4 957 en 2003 à 2 632 en 2004. L'ampleur de cette variation résulte principalement de l'arrivée à leur terme de dispositifs propres au régime permettant à ses affiliés, sous certaines conditions, de cesser leur activité de manière anticipée. Ces mesures avaient concerné 16 500 personnes de 1998 à 2003, soit 45 à 60 % des retraités ayant liquidé leur retraite au cours de ces six années, les générations concernées faisant partie des

premières générations du baby boom à prendre leur retraite. En 2004, le nombre de liquidants revient au niveau qu'il avait connu avant ces mesures. A la RATP, le nombre d'agents prenant leur retraite étant peu élevé (1 087 personnes en 2004), il est particulièrement sensible à la structure démographique spécifique du régime. Ainsi, alors qu'en 2003 le nombre de liquidants s'était accru de 54 % par rapport à 2002, il recule de 9 % en 2004. A la SNCF, le nombre de liquidants est quasiment stable en 2004 (1 % de liquidants supplémentaires comparativement à 2003).

DES EFFECTIFS DE RETRAITÉS EN HAUSSE DANS LA PLUPART DES RÉGIMES

Entre 2003 et 2004, les évolutions du nombre de retraités pensionnés par les différents régimes s'échelonnent de -1 à +5 % (tableau 2). De tous les régimes interrogés, seule la branche non salariée de la MSA⁹ a vu ses effectifs de retraités reculer de 1 %.

Malgré le repli du nombre des liquidants de la CNRACL, l'effectif total de ses retraités augmente de 4 % en 2004, approchant 550 000 pensionnés. Cet

TABLEAU 2 ●

données de cadrage par régime, au 31 décembre 2004 : les effectifs bénéficiaires

Caisses de retraite	Effectifs bénéficiaires d'un droit direct		
	Effectifs	Part des hommes(%)	Variations annuelles (%)
CNAV métropole	9 791 183	48,5	3,0
ARRCO	8 666 120	53,8	4,0
AGIRC	1 524 246	78,6	5,0
MSA salariés	1 819 203	67,4	1,0
Fonction publique civile	1 142 218	46,0	4,0
Fonction publique militaire	383 407	95,1	0,0
CNRACL	545 882	31,1	4,0
IRCANTEC	1 272 560	43,2	2,0
MSA exploitants	1 792 004	45,6	-1,0
ORGANIC	756 822	55,2	2,0
CANCAVA ⁽¹⁾	532 676	81,1	4,0
CNIEG ⁽²⁾	103 447	77,6	0,0
SNCF	191 288	90,4	1,0
RATP	27 522	82,0	-1,0

(1) pas de distinction en 2004 entre les régimes de base et complémentaire de la CANCAVA

(2) données mesurées au 1er janvier 2005

n.a. : non applicable

Note : les régimes en italique sont les régimes de retraite complémentaire

Champ : France métropolitaine

Sources : caisses de retraite

effectif augmente de 4 % également dans le régime de retraite de la fonction publique civile passant de 1 093 894 retraités en 2003 à 1 142 218 en 2004. En revanche il est stable pour la fonction publique militaire, qui compte 364 686 retraités et 18 721 retraitées en 2004.

Cette stabilité est également observée à la CNIÉG dont les pensionnés se maintiennent à un peu plus de 100 000. Ceux de la RATP augmentent très légèrement de 27 211 en 2003 à 27 522 en 2004 (+1 %). Enfin, le nombre des retraités de la SNCF poursuit en 2004 une décroissance lente mais continue d'environ 1 % par an, qui l'amène à un total de 191 288 fin 2004. Les retraités de ces trois régimes spéciaux sont en grande majorité des hommes. En 2004, ceux-ci représentent 78 % des retraités de la CNIÉG, 82 % de ceux de la RATP et 90 % de ceux de la SNCF.

DES PENSIONS EN MOYENNE PLUS ÉLEVÉES POUR LES NOUVEAUX LIQUIDANTS, SOUS L'EFFET DES DISPOSITIFS DE DÉPARTS ANTICIPÉS

En 2004, l'introduction dans le secteur privé de nouveaux dispositifs de départs anticipés a également

influé, dans certains régimes, sur les montants de pensions perçus par les nouveaux retraités (tableau 3). Ainsi, la part importante d'hommes parmi les nouveaux retraités du régime général en 2004, du fait des départs anticipés, tire la pension moyenne de ses liquidants vers le haut. Il en résulte un écart accru entre la pension des nouveaux liquidants et celle de la moyenne des retraités du régime. Cet écart atteint 18 % en 2004, alors qu'il était de 9 % en 2003, comme sur l'ensemble de la période 1998-2003.

Dans la branche salariée de la MSA, la différence entre l'avantage principal perçu par les femmes ayant liquidé leur pension en 2004 et celui de l'ensemble des retraitées du régime est aussi relativement prononcée (+27 %). Le montant de l'avantage principal qui leur est versé (165 €/mois) demeure toutefois de 15 % inférieur à celui de leurs homologues masculins, sachant que la différence hommes - femmes est de 26 % pour l'ensemble des bénéficiaires du régime. Dans la branche des anciens exploitants agricoles, l'avantage principal des liquidants était inférieur de 1 % en 2003 à celui perçu par l'ensemble des bénéficiaires, mais la situation s'inverse en 2004 (+4 %). Parmi les nouveaux retraités du régime, les montants perçus par les hommes sont environ 38 % supérieurs à ceux perçus par les femmes.

TABLEAU 3 ●

données de cadrage par régime, au 31 décembre 2004 : les montants de pension

Caisses de retraite	Avantage principal de droit direct en euros						Ecart entre les montants d'avantages principaux des liquidants et de l'ensemble des bénéficiaires (%)		
	Bénéficiaires d'un droit direct			Liquidants d'un droit direct au cours de l'année					
	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes
CNAV métropole	480	568	397	564	646	457	18	14	15
ARRCO	242	nd	nd	295	nd	nd	22	nd	nd
AGIRC	719	824	334	584	662	296	-19	-20	-11
MSA salariés	160	175	129	185	194	165	16	11	27
Fonction publique civile	1 678	1 826	1 552	1 769	1 874	1 675	5	3	8
Fonction publique militaire	1 377	1 390	1 119	1 491	1 520	1 139	8	9	2
CNRA	1 095	1 201	1 048	1 167	1 235	1 131	7	3	8
IRCANTEC	74	93	59	86	112	68	17	21	15
MSA exploitants	302	355	257	314	368	264	4	3	3
ORGANIC	257	nd	nd	271	nd	nd	5	nd	nd
CANCAVA ⁽¹⁾	224	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
CNIÉG ⁽²⁾	2 035	2 187	1 506	2 026	2 178	1 564	0	0	4
SNCF	1 505	n.d.	n.d.	1 687	n.d.	n.d.	12	n.d.	n.d.
RATP	1 730	1 798	1 420	2 086	2 106	1 943	21	17	37

(1) pas de distinction en 2004 entre les régimes de base et complémentaire de la CANCAVA

(2) données mesurées au 1^{er} janvier 2005

n.a. : non applicable

Note : les régimes en italique sont les régimes de retraite complémentaire

Champ : France métropolitaine

Source : caisses de retraite

L'ARRCO sert en 2004 des avantages principaux en moyenne 22 % plus élevés à ses nouveaux retraités qu'à l'ensemble de ses pensionnés (12 % en 2003). Cette différence est la plus forte enregistrée depuis 1998, tous régimes confondus. Ceci s'explique par le fait que davantage de liquidants disposent d'une carrière complète, en raison des nombreux départs anticipés pour carrière longue enregistrés dans le régime. Ainsi, les pensions des liquidants sont d'environ 12 % plus élevées que ce qu'elles auraient été en l'absence des départs anticipés.

L'AGIRC se distingue des autres régimes par des montants de pensions plus faibles pour les liquidants que pour l'ensemble des bénéficiaires. La différence s'accroît depuis 1998 et atteint 19 % en 2004. Ce résultat tient au jeu des revalorisations du plafond de la sécurité sociale et des évolutions des revenus des cadres salariés¹⁰.

A l'IRCANTEC, les avantages principaux perçus par les liquidants sont en 2004 en moyenne de 17 % plus élevés que ceux de l'ensemble des bénéficiaires du régime. En 2003, le régime avait en outre liquidé les pensions de bénéficiaires ayant pris leur retraite en 2002, mais dont les pensions étaient faibles et donnaient lieu à des versement annuels voire forfaitaires. Les montants versés ont donc été exceptionnellement moins élevés en 2003, accroissant la hausse observée de 2003 à 2004.

Les régimes de retraite publics connaissent également des différences entre les pensions versées à leurs nouveaux retraités et celles de l'ensemble de leurs pensionnés, ces différences étant d'ampleur comparable dans les trois régimes. Cependant, dans la fonction publique civile et la CNRACL cette différence est près de trois fois plus élevée pour les femmes que pour les hommes. Dans ces deux régimes, les écarts de pension entre les hommes et les femmes sont parmi les plus faibles observés en 2004, qu'il s'agisse des liquidants ou de l'ensemble des retraités. Ceci illustre l'amélioration des carrières salariales des femmes dans la fonction publique, qui accèdent plus souvent à des postes ou charges autrefois réservés aux hommes, avec des différences de rémunérations entre les deux sexes plus faibles (à statut égal) que dans le secteur privé.

Parmi les régimes spéciaux interrogés, la RATP et la SNCF versent également des avantages principaux sensiblement plus élevés aux nouveaux liquidants qu'à l'ensemble de leurs retraités (respectivement 12 et 21 % de plus). Les différences sont plus faibles à la CNIEG, voire nulles pour les hommes ayant liquidé leur retraite en 2004.

10 - Voir « Les retraites en 2003 », *Études et résultats* n° 362, décembre 2004, Drees.

ENCADRÉ 3 ●

LES DÉPARTS ANTICIPÉS

Pour carrière longue

Les personnes âgées de 56 à 59 ans, ayant commencé à travailler entre 14 et 16 ans et justifiant de longues carrières (entre 160 et 168 trimestres de cotisation), peuvent bénéficier d'un départ anticipé. Les conditions et modalités de départ anticipé à la retraite, applicable à compter du 1^{er} janvier 2004 pour les affiliés au régime général et aux régimes alignés, ont été précisées par le décret n° 2003-1036 du 30 octobre 2003.

Les périodes de chômage, d'accident du travail, d'arrêt maladie et de maladie professionnelle sont intégrées pour partie dans la durée d'activité nécessaire, ainsi que les périodes consacrées au service national. Les périodes d'apprentissage peuvent également être prises en compte, moyennant un rachat préférentiel de cotisations.

Le dispositif est mis en place de manière progressive dans la fonction publique d'État, à partir du 1^{er} janvier 2005, (art. L. 25 bis du code des pensions civiles et militaires). Il en va de même pour le régime de la fonction publique territoriale et hospitalière géré par la CNRACL. L'accord interprofessionnel du 13 novembre 2003 a transposé ces dispositions dans les régimes ARRCO et AGIRC ; enfin cette transposition a également été effectuée pour l'IRCANTEC.

Pour handicap

En application de la loi et du décret n° 2004-232 du 17 mars 2004, l'âge de la retraite est abaissé à 55 ans à compter du 1^{er} juillet 2004 au profit des personnes ayant accompli une certaine durée d'assurance alors qu'ils étaient atteints d'une incapacité permanente d'un taux au moins égal à 80 %.

ENCADRÉ 4 ●

LA DÉCOTE

La décote induit une minoration du montant de la pension en cas de carrière incomplète. Jusqu'en 2003, les salariés du privé âgés de 60 à 65 ans dont la durée d'assurance tous régimes était inférieure à la durée requise pour bénéficier du taux plein se voyaient appliquer une décote de 2,5 % par trimestre manquant par rapport, soit à la durée d'assurance requise, soit à l'âge de 65 ans (dans la limite de 20 trimestres).

La réforme de 2003 diminue le taux de la décote pour les assurés du secteur privé et institue un mécanisme similaire pour les salariés du public à partir de 2006. Le taux de minoration convergera progressivement à 1,25 % par trimestre manquant, soit 5 % par an, dans les deux secteurs.

Pour le secteur privé, le taux de décote sera abaissé progressivement de 1,25 % à 0,625 % pour chaque génération atteignant l'âge de 60 ans à partir de 2004 et jusqu'à 2013, en application du décret 2004-156 du 16 février 2004.

Pour le secteur public, le taux augmentera progressivement de 0,125 % par trimestre entre 2006 et 2015, passant de 0,125 % à 1,25 % par trimestre manquant, et l'âge au-delà duquel la décote ne sera pas appliquée rejoindra progressivement au cours de la même période la limite d'âge du grade du fonctionnaire (limite d'âge moins 4 ans en 2006).

UN IMPACT ENCORE FAIBLE DE LA RÉFORME DE LA DÉCOTE

L'impact de la réforme de la décote sur les départs à la retraite apparaît encore faible en 2004, dans la mesure où il ne devrait jouer que de façon progressive (encadré 4). En 2004, 5 % des salariés liquidants à la CNAV, 4 % à l'ORGANIC¹¹, 3 % à la CANCAVA et 2 % à la MSA (salariés et exploitants) ont pris leur retraite avec une décote. Paradoxalement, ces taux sont inférieurs à ceux relevés par ces régimes en 2003. Ce résultat tient, en partie, au nombre élevé de liquidants ayant bénéficié des nouveaux dispositifs de départs anticipés et disposant donc de carrières complètes. L'ouverture des dispositifs de versement pour la retraite (encadré 5) a également évité aux retraités qui ont racheté des trimestres de cotisations de voir leur pension minorée.

Un tiers des liquidants partis avec une décote ont pris leur retraite à 60 ans, avec en moyenne 20 trimestres de décote, correspondant à une minoration de 50 % de la pension de base. Les femmes partent plus souvent à la retraite avec une pension minorée que les hommes, mais dans des proportions très variables selon les régimes.

La part des polypensionnés parmi les personnes liquidant leur retraite avec une décote diffère peu de

celle observée pour l'ensemble des liquidants. La branche exploitants de la MSA fait exception à ce constat : la part de polypensionnés parmi les nouveaux liquidants y est globalement de 64 %, mais de 94 % parmi ceux partis avec une pension minorée.

LES MESURES DE SURCOTE BÉNÉFICIAIRE D'AVANTAGE AUX FONCTIONNAIRES

Jusqu'en 2003, les personnes qui prolongeaient leur activité, et cotisaient donc au delà de 60 ans, n'en tiraient pas de bénéfice sur le montant de leur pension de base. Ceci a conduit, dans le cadre de la réforme des retraites, à l'instauration d'un dispositif de surcote qui, en 2004, a bénéficié à 1,3 % des salariés liquidants de la CNAV, à 1,8 % de ceux de la CANCAVA et à moins de 0,5 % de ceux de l'ORGANIC.

Les nouveaux retraités de la fonction publique civile d'état et de la CNRACL ont davantage bénéficié de cette mesure, puisque plus de 14 % d'entre eux ont vu leur pension majorée à ce titre. En 2004, la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une pension à taux maximal était de 152 trimestres dans la fonction publique contre 160 pour les salariés du privé. Elle passera progressivement à 160 trimestres en 2008, à raison de 2 trimestres supplémentaires

ENCADRÉ 5 ●

LES VERSEMENTS POUR LA RETRAITE OU RACHATS « FILLON »

Les rachats, limités avant la réforme aux périodes d'activité hors de France ou aux périodes d'activité exclues du régime de base en raison de situations particulières, sont en application du décret n°2003-1776 du 31 décembre 2003 ouverts à compter du 1^{er} janvier 2004 :

- aux versements au titre des années d'études supérieures (les seuls ouverts aux fonctionnaires) ;
- aux versements au titre des années incomplètes (validées* par moins de 4 trimestres) ;
- aux versements au titre des périodes d'aide familiale agricole (décret n°2004-862 du 24 août 2004). L'ensemble des versements est limité à 12 trimestres. De façon transitoire, en 2004 et 2005 les bénéficiaires affiliés au régime général ou aux régimes alignés doivent être âgés d'au moins 54 ans et de moins de 60 ans ; à partir de 2006 l'âge minimum sera ramené à 20 ans. Trois options sont proposées, avec un effet sur le montant de la pension (donc également un coût pour l'assuré au moment du rachat) différent – il s'agit d'améliorer soit :

- uniquement le taux appliqué au salaire annuel moyen pour calculer le montant de la pension, sans augmenter le nombre de trimestres validés, donc sans modifier, le cas échéant, la décote ou la surcote minorant (respectivement majorant) la pension finale ;
- uniquement la durée d'assurance, afin de réduire la décote ou d'augmenter la surcote ;
- le taux ainsi que la durée d'assurance.

Le coût du rachat d'un trimestre, correspondant au coût actuariellement neutre, varie en fonction de l'option choisie, de l'âge de l'assuré et du niveau de son salaire.

Seuls les rachats au titre d'années d'études supérieures sont ouverts aux fonctionnaires.

Les non salariés peuvent également bénéficier de ces possibilités de versements complémentaires, cumulables avec les versements institués par la loi du 11 février 1994, dits « rachats Madelin », qui leur permettaient déjà — sous certaines conditions de délai de la demande — de racheter les trimestres non validés dans leur carrière en raison de leurs faibles revenus.

* Périodes validées : périodes (trimestre) prises en compte pour déterminer le taux de liquidation de la pension dans les régimes de base ; elles constituent la durée d'assurance tous régimes et comprennent, outre les périodes cotisées, les périodes assimilées (notamment chômage, maladie) et les périodes reconues équivalentes (certaines périodes d'activité, à l'étranger notamment)

chaque année. Si les comportements de départs restent proches de ceux observés en 2004, la proportion de bénéficiaires de la surcote dans la fonction publique pourrait diminuer jusqu'à cet horizon, parallèlement à l'augmentation de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein¹².

Dans le privé comme dans le public, la surcote conduit à une majoration de pension qui atteint en moyenne 1,5 %, et dont les hommes sont plus nombreux à bénéficier, du fait de carrières en moyenne plus longues.

DES RACHATS DE TRIMESTRES DE COTISATIONS POUR LE MOMENT EN NOMBRE LIMITÉ

Parmi les régimes de retraites privés, seul le régime général a enregistré en 2004 un nombre significatif de « versements pour la retraite », mécanisme qui permet aux cotisants de racheter des années de cotisations afin de percevoir une pension plus élevée. En 2004, 1 909 versements pour la retraite ont été effectués par les assurés de la CNAV. Il s'agissait en grande majorité d'hommes (86 %). L'âge moyen auquel sont effectués les rachats est de 57 ans. En 2004, pour des questions de gestion, le dispositif n'était ouvert qu'aux assurés âgés d'au moins 54 ans.

Le nombre moyen de trimestres rachetés est de six pour les hommes et de quatre pour les femmes. Plusieurs options de versements sont possibles (encadré 6). Dans 57 % des cas, le salarié a choisi d'effectuer un rachat « au titre du taux » simplement, afin d'augmenter le taux de liquidation de sa pension et d'atteindre le plus souvent le taux plein. Dans 36 % des cas, les versements concernaient des rachats « au titre de la durée d'assurance », afin d'augmenter le nombre de trimestres nécessaires à l'obtention d'une pension « complète », et, dans 7 % des cas, des rachats à la fois au titre du taux et de la durée d'assurance. Le premier type de rachat est le moins coûteux des trois. La moyenne des versements s'élève à près de 22 000 € par assuré.

La CANCAVA et l'ORGANIC n'ont reçu que peu de demandes de rachats en 2004. Dans ces deux organismes, les assurés ne recourent aux versements pour la retraite introduits par la réforme de 2003 que lorsque les mécanismes précédents de rachats « Madelin » (Loi n° 94-126 du 11 février 1994) ne leurs sont pas accessibles. En conséquence, la CANCAVA a même décidé de reporter la gestion des nouveaux dispositifs de rachats sur l'exercice 2005.

En 2004, la fonction publique militaire n'a elle enregistré aucune demande tandis que le régime civil n'en a reçu que neuf, tous pour le taux seul. La CNRACL en a compté 42, dont 86 % pour le taux

seul. La CNRACL comptant une majorité de femmes parmi ses bénéficiaires, leur part dans les demandes de rachat atteint environ les deux tiers.

LE MINIMUM GARANTI ET LE MINIMUM CONTRIBUTIF CONCERNENT SURTOUT LES FEMMES

En 2004, 36 % des liquidants de droit direct du régime général, soit 214 983 retraités, ont eu leur retraite portée au minimum contributif (encadré 7). Cette part atteint 58 % parmi les femmes (20 % pour les hommes). L'ORGANIC compte 23 % de liquidants au minimum contributif. Ils sont 25 % à la CANCAVA.

Dans la fonction publique, le dispositif est dénommé minimum garanti et a été modifié par la réforme des retraites. Dans les trois régimes publics, le montant moyen de la pension de minimum garanti varie de 820 à 840 € environ. Dans la fonction publique civile et à la CNRACL, il est en moyenne de 4 % plus élevé pour les hommes que pour les femmes. La proportion des liquidants percevant le minimum garanti, est de 38 % parmi l'ensemble des nouveaux retraités de la CNRACL, de 23 % pour la fonction publique militaire et de 11 % pour la fonction publique civile. Dans les trois régimes, la part des femmes est toujours plus élevée parmi ces liquidants que parmi l'ensemble des nouveaux retraités.

ENCADRÉ 6 ●

LA SURCOTE

La surcote est une majoration du montant de la retraite, applicable depuis 2004 au bénéfice des assurés du régime général, des régimes alignés et de la fonction publique ayant prolongé leur activité au-delà du 1^{er} janvier 2004. Ils doivent pour cela être âgés d'au moins 60 ans (65 ans pour les artisans et commerçants) et justifier d'une durée d'assurance tous régimes supérieure à la durée requise pour bénéficier d'une pension au taux plein (soit, en 2004, 160 trimestres pour le régime général et 152 trimestres pour les fonctionnaires). Seuls les trimestres cotisés entiers effectués après le premier janvier 2004 et au-delà de 60 ans entrent dans le calcul de la surcote, soit trois au maximum en 2004, puis quatre au maximum par an à partir de 2005. La surcote est égale à 0,75 % par trimestre prorogé, soit 3 % par an et ne peut excéder 15 % au total.

12 - Taux « plein » : taux maximum de calcul de la retraite ; il est de 50 % dans les régimes du secteur privé et de 75 % pour la fonction publique.

Ce taux est atteint sous certaines conditions : 160 trimestres d'assurance tous régimes dans le secteur privé et, en 2008, dans le secteur public (152 en 2004), âge égal ou supérieur à 65 ans (dans le secteur privé) ou à la limite d'âge du grade (dans les régimes du secteur public) ou situation particulière, notamment pour les personnes inaptes au travail ou anciens combattants.

DES REVALORISATIONS DE PENSIONS QUI ONT SUIVI EN 2004 LA HAUSSE DES PRIX HORS TABAC, SAUF À LA CANCAVA COMPLÉMENTAIRE

Sont enfin analysées les revalorisations des pensions d'une année sur l'autre (encadré 8), en considérant successivement les différents régimes. Ceci

permet d'appréhender l'évolution annuelle des différentes composantes de la pension des retraités présents à chacune des deux années (les « présents-présents »), mais ne permet évidemment pas d'apprécier l'évolution des pensions moyennes entre ces deux dates. L'évolution de la pension moyenne dépend en effet aussi des entrées et sorties au sein de la population des retraités, ce que la méthode employée dans cette étude ne permet pas d'appréhender¹³. Enfin, il faut noter

ENCADRÉ 7 ●

LE MINIMUM GARANTI ET LE MINIMUM CONTRIBUTIF

Le minimum garanti

Le minimum garanti, prestation minimale du régime de retraite des fonctionnaires, évoluera¹ progressivement jusqu'au 31 décembre 2013 pour rejoindre les valeurs définitives des paramètres de calcul. Varieront ainsi entre 2004 et 2013 :

- l'indice de référence pour le calcul du minimum : 217 en 2004 et jusqu'à 227 en 2013 ;
- le taux de rémunération des périodes de service : 59,7 % en 2004 pour 15 ans de services ;
- la prise en compte des bonifications² civiles : limitée à 5 années pour 2004, elle sera supprimée en 2013.

Le minimum contributif

Le minimum contributif concerne les assurés du régime général et des régimes alignés des artisans et commerçants, ayant droit à une pension à taux plein³. Un objectif de retraite de base et complémentaire égal à au moins 85 % du Smic net pour une carrière complète au Smic est fixé par la loi pour 2008. Le décret n° 2003-1279 du 26 décembre 2003 a fixé deux montants de minimum : un minimum (542,58 euros par mois au 1^{er} janvier 2004) revalorisé chaque année comme les retraites, auquel s'ajoutent trois majorations de 3 % (2004, 2006, 2008) au titre des périodes effectivement cotisées. En 2004, la majoration a concerné toutes les périodes sans distinction ; le montant du minimum garanti a donc atteint, majoration comprise, 558,86 euros.

1 - Les agents radiés des cadres avant le 1^{er} janvier 2004 avec droit à pension mais dont la pension sera liquidée postérieurement à cette date (au moment où ils rempliront la condition d'âge minimum par exemple) ne sont pas concernés par la nouvelle réglementation du minimum garanti.

2 - Bonifications : suppléments (comptés en années, mois et jours) qui s'ajoutent pour le calcul d'une pension aux services effectivement accomplis.

3 - Une retraite minimum – sous forme de points gratuits s'ajoutant à la retraite forfaitaire – est également garantie aux assurés affiliés à la MSA exploitants sous conditions de durée d'activité et de périodes validées.

ENCADRÉ 8 ●

PENSIONS NETTES ET POUVOIR D'ACHAT DES RETRAITÉS

Telles qu'elles sont mesurées, les évolutions des montants de pension nettes, par le seul effet des revalorisations, ne suffisent pas à qualifier l'évolution globale du pouvoir d'achat des retraités.

En effet, l'acquisition de nouveaux droits par les retraités, qui n'avaient liquidé qu'une partie de leurs pensions ou dont le niveau des ressources a varié, modifie également le niveau des pensions. De plus, une mesure de la pension moyenne devrait inclure l'effet des entrées et des sorties au sein de la population des retraités ce que ne permet pas la méthode employée dans cette étude. Ainsi, l'évolution des pensions mesurée entre 1997 et 2001 à partir de l'EIR fait ressortir une hausse de 2,1 % en euros constants de la pension moyenne des retraités de droit direct présents aux deux dates¹. Enfin, dans la majorité des cas, les retraités perçoivent des prestations de retraites en provenance de plusieurs régimes (un régime de base et un régime complémentaire, par exemple). L'évolution de leurs pensions dépend des variations de chacune des composantes des ces revenus.

Les variations de pensions nettes en euros constants² sont définies par le solde entre les revalorisations appliquées à leurs pensions par les différents régimes, les éventuelles variations de prélèvement sociaux concernant ces revenus et la hausse moyenne des prix à la consommation mesurée au cours de l'année. La hausse des prix peut-être appréciée indépendamment des variations des prix du tabac ou en les incluant. Toutefois, sachant que moins d'un quart des individus se déclarent fumeurs réguliers au delà de 55 ans et que cette part diminue avec l'âge³, les retraités concernés par les variations des prix du tabac apparaissent donc minoritaires. Qui plus est, le taux de prélèvement sociaux employé ne prend pas en compte l'existence de possibilités d'exonérations, ni celle du taux minoré de CSG, mais uniquement le taux maximum de ces prélèvements. La mesure effectuée tend donc à surestimer la tendance à la baisse des pensions nettes puisque, par exemple, on peut estimer à environ 45 % la part des retraités exonérés de CSG⁴.

1 - Voir « L'évolution des retraites versées entre 1997 et 2001 », E. RAYNAUD, *Études et Résultats*, n° 270, novembre 2003, Drees.

2 - La mesure en euros constants permet d'étudier les évolutions de montants indépendamment des effets de l'inflation. Voir « Les retraites en 2003 » *Études et Résultats*, n° 362, décembre 2004, Drees.

3 - Voir « Baromètre santé 2000, Résultats », CFES.

4 - Estimation établie à partir de l'EIR 2001.

13 - Voir « L'évolution des retraites versées entre 1997 et 2001 », Raynaud E., *Études et Résultats*, n° 270, novembre 2003, Drees.

que, pour un retraité donné, l'évolution de sa pension résulte de celles de ses différentes composantes, puisque dans la majorité des cas, les retraités perçoivent des prestations de retraites en provenance de plusieurs régimes (un régime de base et un régime complémentaire, par exemple).

Les évolutions des pensions nettes en euros constants¹⁴ (tableau 4) dépendent quant à elles de trois facteurs : les revalorisations appliquées aux pensions brutes par les différents régimes, les éventuelles variations de prélèvements sociaux concernant ces revenus et la hausse moyenne des prix à la consommation mesurée au cours de l'année. La hausse des prix peut-être appréciée indépendamment des variations des prix du tabac ou en les incluant. En 2004, la hausse moyenne des prix du tabac a eu un effet sensible, induisant un écart de 0,5 point entre les deux évolutions.

En 2004, pour le régime général, les régimes alignés et les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, les pensions nettes calculées à partir de l'indice des prix global diminuent ainsi de 0,5 %, alors qu'elles sont stables si on considère l'indice hors tabac. Les pensions nettes déflatées par l'indice général des prix diminuent de 0,7 % pour la fonction publique et de 2,2 % pour le régime complémentaire de la CANCAVA dont les pensions n'ont pas été revalorisées en 2004. Ces diminutions sont ramenées à 0,2 % et 1,7 % si on considère l'indice des prix hors tabac.

Sur la période 1999 - 2004, l'évolution annuelle moyenne des pensions nettes est ainsi de 0,2 point inférieure selon que l'appréciation des prix inclue ou non le tabac. Hors tabac, l'évolution annuelle moyenne des pensions nettes en euros constants de 1999 à 2004 est quasiment nulle (-0,07 % par an) pour le régime général et les régimes alignés et est de -0,6 % par an pour la fonction publique. Une diminution de 0,8 % par an est observée pour la CANCAVA complémentaire, due essentiellement à l'absence de revalorisations en 2003 et 2004. Sur la période 1999-2004, l'évolution annuelle moyenne des pensions nettes est 0,2 point plus faible, quel que soit le régime, si elle est appréciée en incluant les prix du tabac.

Les graphiques 1 et 2 permettent de comparer les évolutions respectives des pensions nettes en euros courants et des indices de prix. Cette période est caractérisée par l'absence de variations des taux de prélèvements sociaux applicables aux retraites (CSG, CRDS et cotisations maladie). En conséquence, il n'y a pas de différence entre les évolutions des pensions nettes et des pensions brutes. Il n'y a pas non plus de différences entre les retraités exonérés de l'ensemble de ces prélèvements et les autres. Durant la période, les revalorisations appliquées à leurs pensions par le régime général et les régimes alignés suivent de près l'évolution des prix. Celles de la fonction publique s'en éloignent un peu. Toutefois, les retraités de la Fonction publique ont

tableau 4 ●

évolution en euros constants du montant net des principales prestations vieillesse

		Retraite régime général et régimes alignés	Retraite régime des fonctionnaires	Retraite complémentaire ARRCO	Retraite complémentaire AGIRC	Retraite complémentaire CANCAVA
Evolutions appréciées hors tabac, base 100 en 1990	2003	-0,3	-1,1	-0,2	-0,2	-1,6
	2004	0,0	-0,1	0,1	0,1	-1,6
	Moyenne 1999-2004	-0,07	-0,58	-0,19	-0,30	-0,80
	Moyenne 1994-2004	-0,19	-0,37	-0,42	-0,76	-0,86
Evolutions appréciées y compris tabac, base 100 en 1990	2003	-0,6	-1,3	-0,5	-0,5	-1,8
	2004	-0,4	-0,6	-0,4	-0,4	-2,1
	Moyenne 1999-2004	-0,26	-0,76	-0,37	-0,48	-0,98
	Moyenne 1994-2004	-0,32	-0,50	-0,56	-0,88	-0,99

Calculs : Drees

Source : caisses de retraites, Insee

14 - La mesure en euros constants permet d'étudier les évolutions de montants indépendamment des effets de l'inflation.

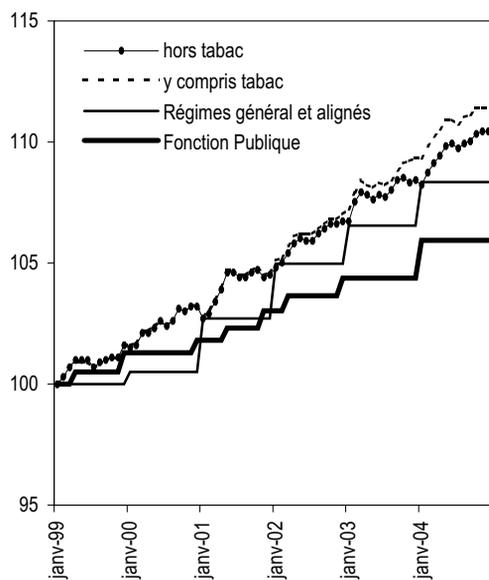
bénéficié durant cette période de majorations spécifiquement accordées aux corps dont ils sont issus. Ces avantages ne sont pas intégrés dans les calculs ici effectués concernant la revalorisation des pensions et n'apparaissent donc pas dans les variations de leur montants nets.

Sur plus longue période, les pensions nettes ont connu des évolutions plus favorables de 1994 à 2004 que de 1993 à 2003, à l'exception de la branche complémentaire de la CANCAVA. De 1994 à 2004, les

pensions nettes ont évolué, sur la base de l'indice général des prix, de -0,3 % en moyenne annuelle dans le régime général et les régimes alignés, et de -0,5 % dans la fonction publique. Ces variations sont plus élevées dans les régimes complémentaires puisque les pensions nettes ont diminué de 0,6 % à l'ARRCO, 0,9 % à l'AGIRC et 1 % à la CANCAVA complémentaire. Pour les retraités exonérés des prélèvements sociaux, le montant des pensions versées par la CNAV est lui demeuré stable durant la période. ■

GRAPHIQUE 1 ●

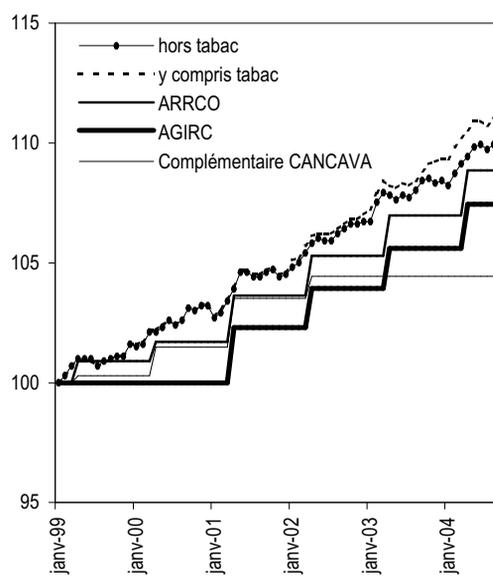
évolutions comparées des indices des prix et des pensions nettes en euros courants des régimes de base



Calculs : Drees
Source : Caisses de retraite, Insee

GRAPHIQUE 2 ●

évolutions comparées des indices des prix et des pensions nettes en euros courants des régimes complémentaires



Calculs : Drees
Source : Caisses de retraite, Insee

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2003-775 du 21 août 2003, Loi portant réforme des retraites, parue au JO le 22 août 2003
- Code de la Sécurité sociale
- Guide de la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'État et aux militaires affiliés au code des pensions civiles et militaires de retraite, DGAFP, Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État
- Sites d'information sur l'avenir des retraites :
www.retraite.gouv.fr
www.fonction-publique.retraites.gouv.fr
www.espacereetraite.tm.fr

Hors dossier

LES REVENUS SOCIAUX EN 2004

dossiers solidarité et santé n° 4 • octobre - décembre

Les places en maisons de retraite
et unités de soins de longue durée :
une projection à l'horizon 2030 •

Nathalie DUTHEIL

LES PLACES EN MAISONS DE RETRAITE ET UNITÉS DE SOINS DE LONGUE DURÉE : UNE PROJECTION À L'HORIZON 2030

Nathalie DUTHEIL

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
Drees

Les maisons de retraite et les Unités de soins de longue durée (USLD) offraient au 31 décembre 2003, 515 600 places en hébergement permanent et temporaire pour un accueil de 492 200 personnes âgées dont 99 % de façon permanente.

L'entrée en établissement étant principalement déterminée par le niveau de dépendance et la situation familiale, quelle sera la situation en 2030 des places en établissements pour les personnes âgées de 75 ans et plus ? Ainsi, quatre scénarios ont été construits par comparaison à un scénario de référence afin de bâtir une projection.

Tenant compte de l'évolution démographique notamment des personnes âgées dépendantes, deux scénarios envisagent une politique fortement axée sur le maintien à domicile.

Deux autres reposent sur un accroissement des placements en établissement.

Le scénario de référence envisage quant à lui la stabilité des taux de résidence à domicile et en établissement.

Ce dernier entraînerait, du fait du vieillissement de la population, une augmentation du nombre de places en établissement de 41 à 57 %, selon les hypothèses de projection.

À l'inverse, le scénario d'un maintien à domicile conduirait à une diminution de 49 à 55 % du nombre de places

Les personnes âgées de 75 ans ou plus devraient, selon l'hypothèse centrale des projections de population de l'INSEE, représenter 13,1 % de la population française en 2030 alors qu'elles ne sont que 8 % en 2004. Ce vieillissement de la population française nécessite d'éclairer les questions autour de la prise en charge des personnes âgées et notamment la question de leur hébergement en établissements spécialisés : maisons de retraite et unités de soins de longue durée (USLD).

A la demande de Catherine Vautrin, alors secrétaire d'État aux Personnes âgées, une mission chargée d'estimer les besoins d'hébergement en établissement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD) a été installée au Plan le 14 mars 2005. Elle a remis un premier rapport à Philippe Bas, ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille en juillet 2005. C'est dans le cadre des travaux de ce groupe que la Drees a réalisé des projections de places en établissements à l'horizon 2030 afin d'apporter un éclairage sur les effets des évolutions démographiques notamment des personnes âgées dépendantes en fonction de différents scénarios de prise en charge des personnes âgées de 75 ans ou plus.

Dans le cadre de cet exercice de projections, nous sommes partis de la situation au 31 décembre 2003, telle que l'enquête EHPA 2003 la mesure. Cette dernière a pour limite importante de ne pas prendre en compte les besoins qui ne seraient, aujourd'hui, pas satisfaits.

La projection se limite également aux établissements proposant un hébergement permanent. Les personnes prises en charge dans les résidences d'hébergement temporaire ou accueillies sur des places proposant un accueil temporaire dans des établissements d'hébergement permanent n'entrent donc pas dans le champ des prises en charge institutionnelles. Par ailleurs, les logements-foyers ont été

exclus car étant plus proches d'une logique d'accueil à domicile. Néanmoins, au sein de cette dernière catégorie d'établissement, plus d'un tiers des personnes présentent une dépendance évaluée dans les Gir 1 à 4 (encadré 1).

Les maisons de retraite et les USLD offraient, au 31 décembre 2003, 515 600 places¹ (en hébergement permanent et temporaire) et accueillait à la même date 492 200 personnes âgées. Parmi ces 492 200 personnes, 99 % sont accueillies dans l'établissement de façon permanente. Dans le cadre de cet exercice, le seuil de 75 ans a été retenu comme référence. Les personnes âgées de 75 ans ou plus représentent en effet près de 84 % des personnes accueillies dans les maisons de retraite et les unités de soins de longue durée, soit 406 300 personnes, alors que seules 1 % des personnes âgées de 60 à 74 ans sont hébergées en maisons de retraite ou en USLD. Ainsi, 77 650 personnes de moins de 75 ans sont hébergées dans ces deux catégories d'établissement. Dans l'avenir, ces places pourraient toutefois être pour partie mobilisées pour l'accueil de personnes âgées de plus de 75 ans si l'amélioration de l'état de santé des 60-74 ans ou une politique active de maintien à domicile permettaient de retarder leur entrée en institution.

Parmi les facteurs qui contribuent à l'entrée dans les établissements pour personnes âgées, deux peuvent être considérés comme prépondérants : le niveau de dépendance de la personne âgée et sa situation familiale. En effet, d'après l'enquête EHPA 2003, parmi les résidents des maisons de retraite et des unités de soins de longue durée, 81 % présentent une dépendance sévère ou modérée (Gir 1 à 4 de la grille AGGIR²) et 82 % de ceux âgés de 75 ans ou plus (tableau 1). Les projections de personnes âgées dépendantes effectuées par la Drees et l'Insee indiquent, au titre des gir 1 à 4, une augmentation comprise entre 32 % et 52 % entre 2004 et 2030 selon l'hypothèse retenue (encadré 2) ce qui aura un impact sur le nombre de places en établissement à envisager dans l'avenir³. La situation familiale des personnes âgées est également un facteur explicatif important de la résidence en établissement⁴. En effet, la présence d'un entourage familial joue un rôle majeur dans le maintien à domicile des personnes âgées, la présence d'un conjoint permettant en particulier, par l'aide qu'il apporte à la personne, d'éviter ou de retarder l'entrée en établissement de la personne âgée dépendante. Au contraire, l'absence de conjoint peut favoriser l'entrée en institution des personnes âgées, qu'elles soient dépendantes ou non. Ainsi, au sein des établissements pour personnes âgées, la part des personnes âgées sans conjoint est élevée : 90 % en moyenne.

Les projections présentées ici tiennent donc compte de ces deux facteurs en utilisant les « comportements » de résidence (domicile et établissement) observés à partir des enquêtes Handicap-Incapacités-Dépendance réalisées en 1998 et 1999 (tableau 2). La référence considérée est le taux de résidence en institution des personnes mariées, qui est plus faible que celui des personnes non mariées, ces écarts augmentant avec le niveau de dépendance.

ENCADRÉ 1 ●

CHAMP DES PROJECTIONS

Un indicateur utilisé pour mesurer la dépendance des personnes âgées est la grille AGGIR. Elle mesure, pour 10 activités, la capacité des personnes à les réaliser seules ou non. Elle permet de classer les personnes en six groupes : des plus dépendantes aux personnes autonomes. Cette grille s'est imposée comme grille nationale d'évaluation de la dépendance depuis la loi du 24 janvier 1997 instaurant la Prestation spécifique dépendance (PSD) remplacée depuis par l'Allocation personnalisée à l'autonomie (APA). Dans cet article, nous avons regroupé les six groupes en trois niveaux :

Gir 1 et 2 : personnes très dépendantes ;

Gir 3 et 4 : personnes modérément dépendantes ;

Gir 5 et 6 : personnes peu ou non dépendantes.

TABLEAU 1 ●

répartition des personnes âgées en établissement selon leur niveau de dépendance et leur âge
en %

	75 à 84 ans	85 à 94 ans	95 ans ou plus	ensemble
Gir 1 et 2	46	51	62	50
Gir 3 et 4	33	32	29	32
Gir 5 et 6	21	17	10	18
ensemble	100	100	100	100

Champ : personnes âgées de 75 ans ou plus qui sont hébergées de façon permanente dans des maisons de retraite ou des usld.

Source : Drees, enquête EHPA 2003

1 - TUGORES F., 2005, « les établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2003 : activité et personnel - premiers résultats de l'enquête EHPA 2003 », *Études et résultats*, n° 379, février 2005.

2 - Dans l'enquête HID, le GIR des personnes a été reconstitué à partir des questions sur leurs incapacités.

3 - Les projections de places, réalisées dans cet article, seront déclinées selon l'hypothèse basse et selon l'hypothèse haute des projections de personnes âgées dépendantes.

4 - DÉSEQUELLES A. et BROUARD N., 2003, « Le réseau familial des personnes âgées de 60 ans ou plus vivant à domicile et en institution », *Population*, 58(2), page 201-228.

Quatre scénarios d'évolution du nombre de places en établissements pour personnes âgées de plus de 75 ans ont été construits sur la base d'hypothèses différentes quant au mode de résidence principal qu'adopteront les personnes âgées à l'horizon 2030, en fonction des politiques qui pourraient être mises en oeuvre. On obtient ainsi une projection du nombre de places dans les établissements pour personnes âgées en 2030 avec une évolution ensuite répartie linéairement de telle sorte que la création (ou la diminution) de places soit régulière de 2005 jusqu'en 2030.

Ces quatre scénarios sont comparés à un scénario de référence, qui envisage la stabilité des taux de résidence à domicile et en établissement, à niveaux de dépendance donnés. Ce scénario est fondé sur l'hypothèse que le nombre de places évolue de manière parallèle à la population des personnes âgées de 75 ans avec une ventilation selon leur niveau de dépendance. Ce scénario évalue l'impact du vieillissement sur le nombre de places à créer dans l'hypothèse que les besoins potentiels sont proportionnels aux effectifs des personnes âgées de 75 ans ou plus en fonction de leur niveau de dépendance.

Les deux premiers scénarios (1 et 2) envisagent une politique fortement axée sur le maintien à domicile des personnes âgées. Ces deux scénarios supposent en effet que, pour l'ensemble des personnes âgées (ou pour une partie d'entre elles), les politiques mises en oeuvre permettent de leur assurer une aide équivalente à celle dont disposent actuellement les personnes âgées vivant en couple.

Le **scénario 1** fait donc l'hypothèse que les actions de maintien à domicile s'adressent à l'ensemble des personnes âgées qu'elles soient ou non dépendantes tandis que le scénario 2 limite le champ de cette politique de maintien à domicile aux personnes non dépendantes (Gir 5 et 6) ou modérément dépendantes (Gir 3 et 4).

Le scénario 1 considère donc que l'ensemble des personnes âgées bénéficiera en 2030, d'une aide

équivalente à l'aide que reçoivent actuellement, par leur conjoint, les personnes âgées en couple. De ce fait, l'ensemble des personnes âgées aurait, à niveau de dépendance donné, en 2030, un comportement équivalent par rapport à l'entrée en établissement quel que soit leur statut matrimonial. Les personnes âgées résideraient alors beaucoup moins souvent qu'aujourd'hui en établissement.

Dans le **scénario 2**, la politique de maintien à domicile accru serait concentrée sur les personnes non ou modérément dépendantes (Gir 3 à 6). Ces personnes bénéficieraient à l'horizon 2030 d'une aide équivalente à celle que reçoivent par leur conjoint les personnes âgées en couple de même niveau de dépendance. Elles auront donc à échéance 2030 un comportement équivalent à celui des personnes en couple par rapport à l'entrée en établissement. Par ailleurs, le nombre de places destinées aux personnes très dépendantes évoluera parallèlement à la population des personnes âgées très dépendantes de 75 ans ou plus.

À l'inverse et pour élargir le champ des possibles, deux scénarios (3 et 4) reposant sur une tendance accrue des personnes âgées dépendantes à la résidence en établissement ont également été envisagés. Ils consistent à faire tendre le taux de résidence en établissement de l'ensemble des personnes âgées dépendantes (ou d'une partie d'entre elles) vers celui que connaissent actuellement les personnes âgées dépendantes isolées. Ces scénarios pourraient refléter les difficultés croissantes que pourraient connaître les personnes âgées dépendantes pour mobiliser l'aide de leur conjoint ou de leur famille.

Le **scénario 3** se fonde sur l'hypothèse que toutes les personnes âgées dépendantes auront les mêmes comportements que les personnes isolées dépendantes en 2030 par rapport à l'entrée en institution faute de pouvoir mobiliser l'aide d'une tierce personne. Les personnes âgées seraient alors plus souvent qu'aujourd'hui en établissement. Par ailleurs, le nombre de places destinées aux personnes non

TABLEAU 2 ●

part des personnes âgées de 75 ans ou plus en établissement

	taux (1)	rapport (2)	taux (1)	rapport (2)	taux (1)	rapport (2)	taux (1)	rapport (2)
non marié	67,1 %	67,1/59,8= 1,12	32,4 %	32,4/24,2= 1,34	48,6 %	48,6/39,8= 1,22	7,3 %	7,3/4,5= 1,62
tous statuts	59,8 %	1	24,2 %	1	39,8 %	1	4,5 %	1
marié	31,7 %	31,7/59,8= 0,53	5,7 %	5,7/24,2= 0,24	14,6 %	14,6/39,8= 0,37	0,7 %	0,7/4,5= 0,16

(1) : taux de résidence en EHPA

(2) : rapport du taux selon le statut matrimonial aux taux « tous statuts »

Source : Drees, enquête EHPA 2003

dépendantes évoluerait parallèlement à la population des personnes âgées non dépendantes de 75 ans ou plus.

Dans le **scénario 4**, cette institutionnalisation accrue serait concentrée sur les personnes âgées très dépendantes (Gir 1 et 2), qui adopteraient les mêmes comportements que les personnes isolées très dépendantes par rapport à l'entrée en institution. Par ailleurs, le nombre de places destinées aux personnes non dépendantes évoluerait parallèlement à la population des personnes âgées non dépendantes de 75 ans ou plus et le nombre de places destinées aux personnes moyenne dépendantes à celle des personnes âgées moyennement dépendantes de 75 ans ou plus.

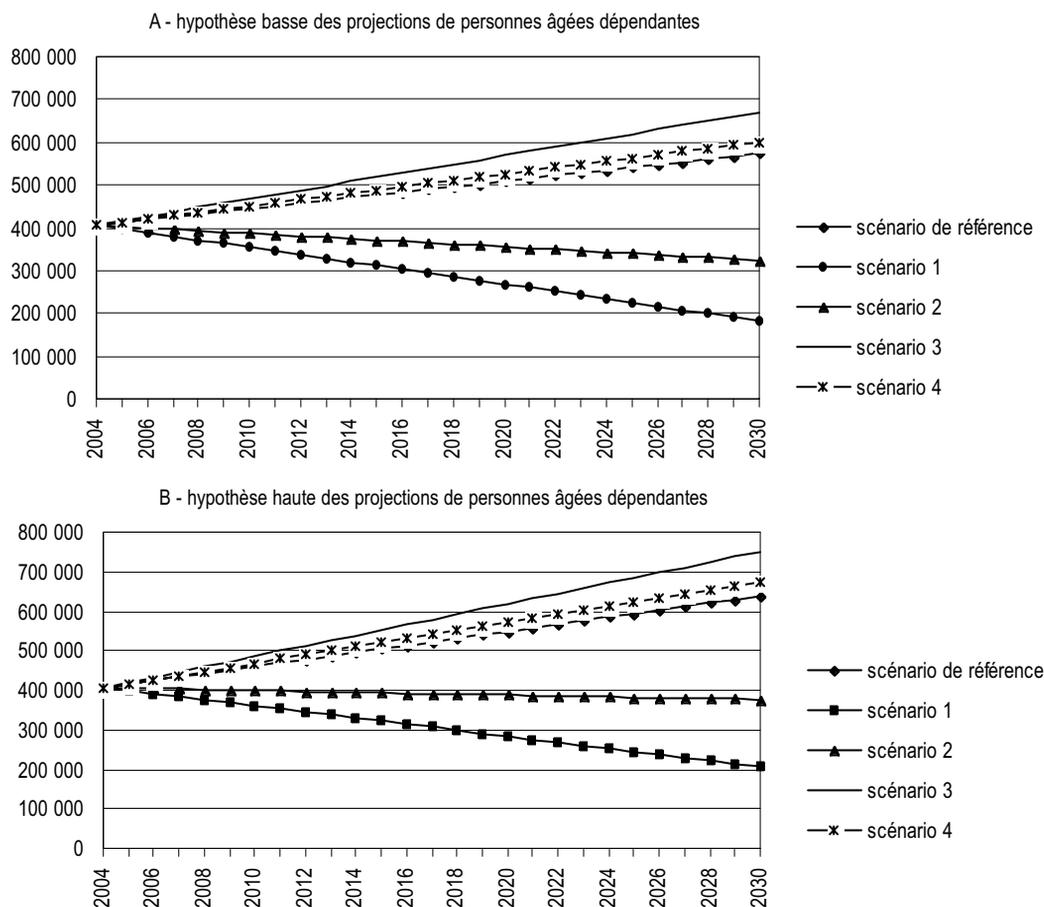
Ces différents scénarios fournissent donc un éventail volontairement large de projections du nombre de places en établissement pour personnes

âgées à l'horizon 2030 ont le mérite de cerner la portée des différentes politiques de prise en charge envisageables et de permettre, dans le cadre du groupe de travail du Commissariat général du plan, l'expression des choix qui apparaissent les plus souhaitables. La fourchette entre la projection la plus basse des scénarios de maintien à domicile (scénario 1) et la projection la plus haute des scénarios d'hébergement privilégié en établissement (scénario 3) est très large, de 1 à 4 (soit de 182 000 à 671 000 places nécessaires). Toutefois, en écartant les deux scénarios extrêmes, la fourchette entre le scénario 2 de maintien à domicile et le scénario 4 d'hébergement accru en établissement est de 1 à 2 (graphique 1 et tableau 3).

Le scénario de référence entraînerait du fait du seul impact du vieillissement de la population et notamment de l'augmentation du nombre de

GRAPHIQUE 1 ●

évolution du nombre de places en établissement pour personnes âgées selon les cinq scénarios



Sources : ehpa, Drees - projections de population, Insee - projections de personnes âgées dépendantes, Drees-Insee

personnes âgées dépendantes, une augmentation du nombre de places en établissement compris entre 41 % et 57 % selon les hypothèses de projections de personnes âgées dépendantes.

Le scénario d'une politique de maintien à domicile accrue (scénario 1) entraînerait une diminution entre 2004 et 2030 du nombre de places en établissements comprise entre de 49 % et 55 % selon l'hypothèse des projections de personnes âgées dépendantes retenue. Dans le cadre d'une politique de maintien à domicile qui se concentrerait sur les personnes modérément ou non dépendantes (scénario 2), cette diminution de places serait alors de 7 % à 20 % selon l'hypothèse retenue. A l'inverse les scénarios qui envisagent l'hypothèse d'une résidence accrue en établissement entraîneraient une augmentation du nombre de places entre 2004 et 2030. Le scénario correspondant à une augmenta-

tion de la prise en charge en établissements de l'ensemble des personnes dépendantes (scénario 3) impliquerait une augmentation du nombre de places de 65 % à 85 % selon l'hypothèse retenue. L'autre scénario (scénario 4) qui privilégie la prise en charge institutionnelle des plus dépendants entraînerait une augmentation plus réduite du nombre de places de 50 % à 65 %.

Ces augmentations ou diminutions du nombre de places à l'horizon 2030 se traduiraient par des taux d'équipement⁵ différents du taux actuel qui est de 86 places pour 1 000 personnes âgées de 75 ans ou plus (tableau 4). Le scénario de référence aboutit à une diminution du nombre de places rapporté à la population des personnes âgées de 75 ans ou plus. En effet, la population des personnes âgées dépendantes augmentant moins vite que l'ensemble des personnes âgées, le nombre de places qui leur est destiné,

TABLEAU 3 ●

nombre de places en établissements selon les différents scénarios et les deux hypothèses des projections de personnes dépendantes de la Drees et de l'Insee

(en milliers)

		hypothèse basse des projections de personnes âgées Drees - Insee				hypothèse haute des projections de personnes âgées Drees - Insee			
		2010	2015	2025	2030	2010	2015	2025	2030
scénario de référence taux de résidence à domicile et en établissement constants	personnes dépendantes (gir 1 à 4)	358	379	420	440	374	407	474	508
	personnes non dépendantes (gir 5 et 6)	87	98	120	133	86	97	120	131
	nombre total de places	445	477	540	573	460	504	594	639
	évolution par rapport au nombre de places en 2004	10 %	17 %	33 %	41 %	13 %	24 %	46 %	57 %
scénario 1 maintien à domicile de toutes les personnes âgées	personnes dépendantes (gir 1 à 4)	294	261	195	161	300	271	215	186
	personnes non dépendantes (gir 5 et 6)	61	51	31	21	61	51	30	20
	nombre total de places	355	312	226	182	361	322	245	206
	évolution par rapport au nombre de places en 2004	-13 %	-23 %	-44 %	-55 %	-11 %	-21 %	-40 %	-49 %
scénario 2 maintien à domicile des personnes âgées à l'exception des plus dépendantes	personnes très dépendantes (gir 1 et 2)	219	230	252	263	229	249	289	309
	personnes modérément dépendantes (gir 3 et 4)	108	91	57	41	109	94	62	46
	personnes non dépendantes (gir 5 et 6)	61	51	31	21	61	50	30	21
	nombre total de places	388	372	340	325	399	393	381	376
évolution par rapport au nombre de places en 2004	-5 %	-8 %	-16 %	-20 %	-2 %	-3 %	-6 %	-7 %	
scénario 3 résidence accrue en établissement des personnes âgées dépendantes	personnes dépendantes (gir 1 à 4)	380	420	499	538	400	455	565	620
	personnes non dépendantes (gir 5 et 6)	87	98	120	133	86	97	120	131
	nombre total de places	467	518	619	671	486	552	684	751
	évolution par rapport au nombre de places en 2004	15 %	28 %	55 %	65 %	20 %	36 %	69 %	85 %
scénario 4 résidence accrue en établissement des personnes âgées très dépendantes	personnes très dépendantes (gir 1 et 2)	226	243	278	295	238	265	320	348
	personnes modérément dépendantes (gir 3 et 4)	139	147	165	173	144	157	183	196
	personnes non dépendantes (gir 5 et 6)	87	98	120	133	86	97	120	131
	nombre total de places	453	488	563	601	468	519	623	675
évolution par rapport au nombre de places en 2004	12 %	20 %	39 %	50 %	14 %	25 %	53 %	66 %	

Source : estimation Drees, hypothèses de projections Drees - Insee

5 - Le taux d'équipement correspond au nombre de places offertes rapporté à la population susceptibles d'y avoir recours, ici les personnes âgées de 75 ans ou plus.

c'est-à-dire l'essentiel des places en établissements, augmente aussi moins vite. Les scénarios qui envisagent un maintien à domicile accru entraîneraient a fortiori une diminution encore plus prononcée de ces taux d'équipement en places. Ils atteindraient un niveau de 22 % à 45 % selon les hypothèses des projections de personnes âgées dépendantes et les scénarios envisagés (1 ou 2). Quant aux scénarios privilégiant une résidence accrue en établissement, celui qui se concentre sur les personnes les plus dépendantes (scénario 4), entraînerait une diminution du taux d'équipement qui serait alors de 72 % à 78 %. L'autre scénario qui envisage une résidence accrue en établissement pour l'ensemble des personnes âgées dépendantes (scénario 3), serait, au contraire, le seul qui aboutisse à un maintien ou à une augmentation du taux d'équipement actuel.

Ces différents scénarios ont aussi des répercussions différentes sur la structure des populations

âgées accueillies dans les établissements dans les différentes hypothèses (tableau 5). Le scénario de référence aboutirait à une diminution de la part des dépendants au sein des établissements en 2030 : de 82 %, cette part passerait à 77 % ou 80 % selon les hypothèses des projections. Les scénarios privilégiant une politique de maintien à domicile entraînent également une augmentation de la part des dépendants (Gir 1 à 4) au sein des établissements : de 82 %, celle-ci serait à 89 % ou 95 % selon les hypothèses de projections de personnes âgées dépendantes et le scénario envisagé (1 ou 2). Au contraire, les scénarios envisageant une résidence accrue en établissement n'entraîneraient pas une augmentation de la part des dépendants en leur sein notamment parce que les personnes âgées non dépendantes augmentent plus rapidement que la population dépendante. De 82 %, cette part resterait quasi-constante ou diminuerait selon les hypothèses de projections.

TABLEAU 4 ●

taux et équipement en 2030 selon les différents scénarios
(nombre de places pour 1 000 personnes âgées de 75 ans ou plus)

	en ‰	
	hypothèse basse des projections de personnes âgées Drees- Insee	hypothèse haute des projections de personnes âgées Drees - Insee
Scénario de référence taux de résidence à domicile et en établissement constants	75	76
Scénario 1 - maintien à domicile de toutes les personnes âgées	22	25
Scénario 2 - maintien à domicile des personnes âgées à l'exception des plus dépendantes	39	45
Scénario 3 - résidence accrue en établissement des personnes âgées dépendantes	80	90
Scénario 4 - résidence accrue en établissement des personnes âgées très dépendantes	72	78

Source : estimation Drees, hypothèses de projections Drees - Insee

TABLEAU 5 ●

part des personnes âgées dépendantes dans les établissements en 2030 selon les différents scénarios

	en %	
	hypothèse basse des projections de personnes âgées Drees- Insee	hypothèse haute des projections de personnes âgées Drees - Insee
Scénario de référence taux de résidence à domicile et en établissement constants	77	80
Scénario 1 - maintien à domicile de toutes les personnes âgées	89	90
Scénario 2 - maintien à domicile des personnes âgées à l'exception des plus dépendantes	94	95
Scénario 3 - résidence accrue en établissement des personnes âgées dépendantes	80	83
Scénario 4 - résidence accrue en établissement des personnes âgées très dépendantes	78	81

Source : estimation Drees, hypothèses de projections Drees - Insee

ENCADRÉ 2 ●

LA MESURE DE LA DÉPENDANCE

Dans cet article, nous avons utilisé le scénario central des projections démographiques de population de l'Insee établies à l'issue du recensement. Ce scénario retient les hypothèses centrales : fécondité constante, mortalité tendancielle et solde migratoire net de 50 000 par an. La population des 75 ans ou plus augmente de 76 % entre 2004 et 2030. La part des 75 ans ou plus passe de 8 % en 2004, à 9 % en 2010, 9,4 % en 2015, 11,3 % en 2025 et 13,1 % en 2030.

Nous avons également utilisé l'actualisation des projections de personnes âgées dépendantes proposée, dans le cadre du groupe du Commissariat général au plan, par l'Insee et la Drees mobilisant les dernières informations disponibles. Les tendances observées dans les enquêtes les plus récentes conduisent à envisager une actualisation provisoire des scénarios de projections de personnes âgées dépendantes qui écarte, pour l'instant, les hypothèses optimistes d'une diminution de la durée de vie en dépendance et qui limite à une fourchette de 1 à 2 % la diminution annuelle des taux de prévalence.

Ces projections sont donc déclinées selon une hypothèse basse et une hypothèse haute. L'hypothèse basse correspond à la stabilité de la durée de vie passée en dépendance et l'hypothèse haute postule une baisse modérée, de 1 % par an, des taux de prévalence de la dépendance à chaque âge, ce qui aboutit à une augmentation de la durée de vie passée en dépendance. L'hypothèse haute se traduit par une augmentation plus rapide de la population des personnes âgées dépendantes de 75 ans ou plus : 52 % entre 2004 et 2030, cette augmentation étant de 32 % dans l'hypothèse basse.

Ces deux hypothèses conduisent aux effectifs suivants de personnes âgées dépendantes (de 75 ans ou plus) :

	hypothèse basse		hypothèse haute	
	Gir 1 et 2	Gir 3 et 4	Gir 1 et 2	Gir 3 et 4
2010	300 000	391 000	324 000	418 000
2015	319 000	413 000	354 000	454 000
2020	333 000	424 000	385 000	471 000
2025	351 000	454 000	409 000	511 000
2030	368 000	487 000	445 000	572 000

Source : Insee, Destinie, hypothèses Drees – Insee

