

Fin 2001, un peu plus de 6 millions de personnes, dont 5,6 millions pour la France métropolitaine, étaient couvertes par les minima sociaux. Le nombre d'allocataires stricto sensu était d'environ 3,3 millions de personnes (France entière) soit une diminution de 1,5 % par rapport à 2000. En métropole, les évolutions sont très différentes d'un minimum social à l'autre. Les effectifs de bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique et du Revenu minimum d'insertion ont diminué respectivement de 8 % et de 2,5 %, en raison de la conjoncture favorable du marché du travail. Le nombre de bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique a continué à diminuer au premier semestre 2002 alors que cette diminution s'est interrompue pour les allocataires du Revenu minimum d'insertion. Le nombre de bénéficiaires de l'Allocation supplémentaire de vieillesse continue, pour sa part, à diminuer pour des raisons structurelles liées à l'amélioration des carrières des retraités. L'Allocation d'insertion a, au contraire, connu une nouvelle augmentation du nombre de ses bénéficiaires notamment du fait des ouvertures de droit concernant les demandeurs d'asile. Le nombre de bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé a augmenté de 2,6 % en un an, essentiellement du fait des célibataires. Enfin, le nombre de bénéficiaires de l'Allocation d'adulte handicapé a continué à progresser, de 3 % en 2001 en lien avec les décisions passées des COTOREP. Dans les DOM, on comptait fin 2001 279 000 allocataires de minima sociaux, dont 135 000 pour le RMI. À la Réunion, le RMI couvre en particulier 22 % de la population. La proportion d'allocataires de l'API dans la population est également plus élevée qu'en métropole, en particulier parmi les 15-25 ans.

Les allocataires des minima sociaux en 2001

En France, un peu plus de 6 millions de personnes étaient, en 2001, couvertes¹ par les minima sociaux (tableau 1), dont 5,6 millions pour la seule métropole. Au 31 décembre 2001, le nombre d'allocataires stricto sensu était d'environ 3,3 millions de personnes dont 3 millions en métropole, en baisse de 1,5 % par rapport à l'année précédente. Cette diminution poursuit de façon moins prononcée celle constatée en 2000 (-3,5 %). Toutefois, les évolutions restent très différentes selon les minima sociaux (graphique 1). La conjoncture plus favorable du marché du travail explique en large part la diminution du nombre d'allocataires de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et du Revenu minimum d'insertion (RMI). Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse continue, quant à lui, de diminuer pour des raisons structurelles. Au contraire, les effectifs des bénéficiaires de l'Allocation d'adulte handicapé (AAH), de l'Allocation de parent isolé (API) et de l'Allocation d'insertion (AI) poursuivent leur augmentation.

Marie ANGUIS,
avec la collaboration de Elisabeth ALGAVA,
Jean-Marie CHANUT et Christel GILLES
Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées
DREES

1. Les personnes couvertes par une allocation sont, selon la définition de la CNAF, les allocataires, leur conjoint et leurs enfants.



T 01 effectifs d'allocataires et populations couvertes par les minima sociaux au 31.12.2001

| | Effectifs | | % | |
|--|--------------|---|--------------|---|
| | Allocataires | Population totale couverte (estimation) | Allocataires | Population totale couverte (estimation) |
| Allocation d'Insertion (AI) | 36 900 | 55 350 | 1,2 | 1,0 |
| Allocation veuvage | 19 000 | 28 500 | 0,6 | 0,5 |
| Allocation supplémentaire d'invalidité | 105 000 | 157 500 | 3,5 | 2,8 |
| Allocation de parent isolé (API) | 160 700 | 437 908 | 5,3 | 7,9 |
| Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) | 391 000 | 939 769 | 12,9 | 16,8 |
| Allocation aux Adultes Handicapés (AAH) | 710 800 | 1 183 843 | 23,4 | 21,2 |
| Allocation supplémentaire Vieillesse (FSV) | 670 000 | 883 060 | 22,1 | 15,8 |
| Revenu Minimum d'Insertion (RMI) | 938 459 | 1 891 815 | 31,0 | 33,9 |
| Ensemble des minima sociaux en métropole | 3 031 859 | 5 577 744 | 100,0 | 100,0 |
| DOM | 278 873 | 522 920 | | |
| France entière | 3 310 732 | 6 100 665 | | |

Sources : CNAF, MSA, UNEDIC (FNA), CNAMTS, CNAV

diminution sensible en 2001 du nombre d'allocataires de l'Allocation de solidarité spécifique

En métropole, au 31 décembre 2001, le nombre d'allocataires de l'ASS était de 391 000 soit 12,9 % des allocataires de minima sociaux. L'ASS est versée, sous conditions de ressources et d'activité antérieure, aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. De ce fait, les allocataires de l'ASS sont essentiellement des chômeurs de longue durée et surtout de très longue durée : 90 % d'entre eux sont au chômage depuis plus de deux ans et la moitié depuis plus de six ans². Les caractéristiques des bénéficiaires de l'ASS reflètent leurs difficultés de réinsertion sur le marché du travail : 60 % des allocataires ont plus de 45 ans et plus d'un quart a plus de 55 ans (tableau 2).

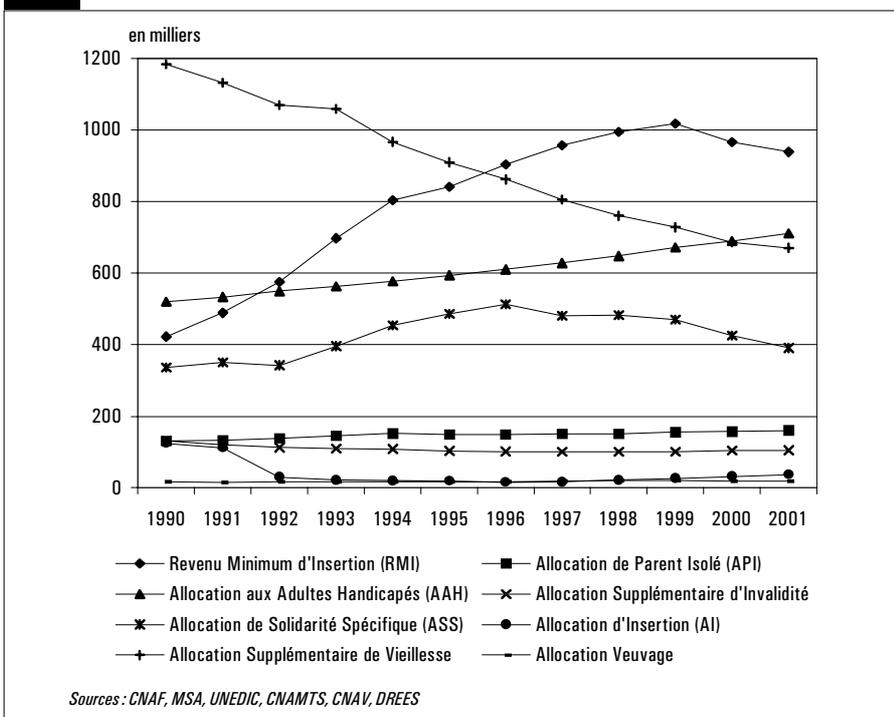
Plus âgés que les autres chômeurs, les allocataires de l'ASS ont été aussi plus souvent victimes de licenciements économiques. En dépit de ces caractéristiques, les allocataires du régime de solidarité ont bénéficié de l'amélioration de la situation de l'emploi intervenue depuis 1997, qui s'est notamment traduite par une diminution sensible du nombre de chômeurs de longue durée (-40 % en cinq ans), concomitamment à la réforme intervenue en 1997 qui a limité les conditions d'entrée dans le dispositif. En métropole, le nombre d'allocataires de l'ASS a ainsi connu une nouvelle diminution importante en 2001 : -8 % après -8,6 % en 2000. Malgré la remontée du chômage de longue durée (de 1 à 2 ans) depuis juillet 2001, le nombre d'allocataires de l'ASS a continué de diminuer au premier semestre 2002, parallèlement au chômage de très longue durée (de plus de 2 ans), pour s'établir à environ 380 000 (données provisoires) fin juin 2002 (graphique 2).

ralentissement puis interruption de la baisse du nombre d'allocataires du RMI

Le Revenu minimum d'insertion (RMI) garantit des ressources minimales à toute personne de 25 ans ou plus ainsi qu'àux personnes de moins de 25 ans ayant charge

2

G 01 les allocataires des minima sociaux en France métropolitaine de 1990 à 2001



2. DARES – « Les bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité spécifique »

d'enfants (nés ou à naître). En métropole, au 31 décembre 2001, l'allocation était versée à 938 459 personnes, dont 21 721 allocataires du régime agricole (MSA), contre 965 180 au 31 décembre 2000 (dont 24 593 allocataires ressortissant de la MSA). En un an, le nombre total d'allocataires en mé-

tropole a ainsi diminué de 2,8 %. Après avoir ralenti en 2001, la diminution du nombre d'allocataires en métropole s'est interrompue au premier semestre 2002. En données brutes, le nombre d'allocataires a même légèrement augmenté, dépassant 945 000 à la fin juin 2002³.

S'agissant des seuls allocataires relevant des caisses d'allocations familiales, leur nombre a diminué de 2,5 % en 2001 soit à un rythme presque deux fois moindre qu'en 2000 (tableau 3). Les évolutions sont contrastées selon l'âge des allocataires. Etant moins bien couverts par l'indemnisation du chômage, les moins de 30 ans sont relativement nombreux au sein des allocataires du RMI (un peu plus de 20 %) mais en constituent aussi la fraction la plus proche du marché du travail. Ils ont donc particulièrement bénéficié de l'embellie du marché du travail constatée jusqu'en 2001. En glissement, leur nombre a diminué de 9,4 % en 2001 après un recul de presque 15 % en 2000. À l'inverse, le nombre d'allocataires de plus de 55 ans a augmenté de 6,5 % en 2001 après une augmentation de 0,6 % en 2000.

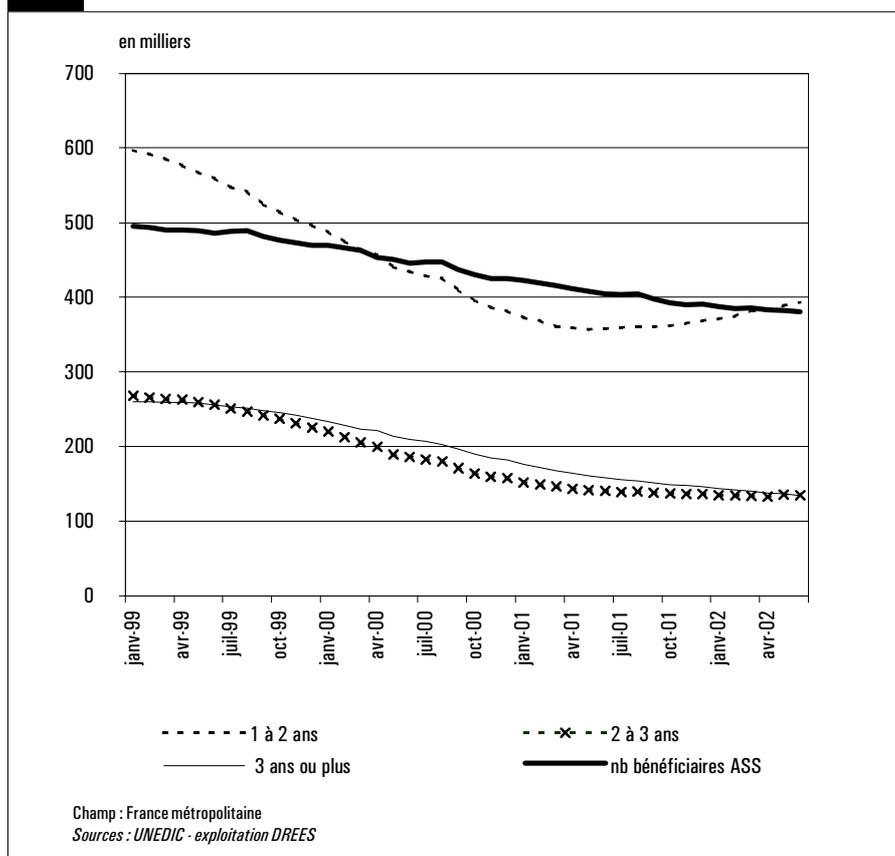
Après correction des variations saisonnières, les évolutions du nombre d'allocataires du RMI en métropole (graphique 3) peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs dont les effets respectifs peuvent être évalués à l'aide d'un modèle économétrique (encadré 1). En 2001, l'évolution à la hausse du barème, qui accroît mécaniquement le nombre de personnes dont les ressources les rendent éligibles au RMI, et la croissance tendancielle de la population active ont contribué, comme en 2000, à faire augmenter le nombre d'allocataires. Leur influence a toutefois été plus que compensée par l'impact des évolutions du chômage non indemnisé et de l'emploi du secteur marchand qui ont toutes les deux contribué à faire diminuer le nombre d'allocataires au cours des deux dernières années. L'impact de ces facteurs a toutefois été plus faible en 2001 qu'en 2000 en raison d'un moindre dynamisme du marché du travail. En glissement, l'emploi du secteur marchand non agricole n'a ainsi augmenté que de 1,5 % en 2001 contre 3,9 % en 2000. Dans le même temps, le chômage non indemnisé a diminué à un rythme plus faible qu'en 2000 : -9,3 % contre -13,6 %. Ces tendances se sont accentuées au début de 2002. La diminution du chômage non indemnisé en 2001 et au début de 2002, s'est toutefois poursuivie alors que le nombre total de chô-

T.02 répartition des allocataires de l'ASS suivant le sexe et l'âge

| | moins de 35 ans | 35-44 ans | 45-54 ans | plus de 55 ans | Ensemble |
|----------|-----------------|-----------|-----------|----------------|----------|
| Ensemble | 11 | 28 | 33 | 28 | 100 |
| Hommes | 42 | 45 | 51 | 49 | 48 |
| Femmes | 58 | 55 | 49 | 51 | 52 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Champ : France métropolitaine
Source : UNEDIC - échantillon au 1/50ème des bénéficiaires de l'ASS

G.02 évolution du chômage de longue durée et du nombre de personnes bénéficiant de l'ASS



3. L'essentiel – CNAF- Légère hausse des bénéficiaires du RMI au 30 juin 2002 – octobre 2002-

Les contributions à l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI en métropole (hors MSA) en 2001 et au premier semestre 2002

1. Le modèle économétrique de la DREES

Le modèle de prévision du nombre d'allocataires du RMI de la DREES¹ repose sur des relations comptables entre le nombre d'allocataires du RMI, l'emploi total et le chômage non indemnisé. Une relation économétrique, estimée sur une période allant du 3^{ème} trimestre 1990 au 4^{ème} trimestre 2001, lie la variation du nombre d'allocataires du RMI, positivement à la variation du trimestre précédent du nombre de chômeurs non indemnisés, négativement à la variation du trimestre précédent de l'emploi dans le secteur marchand non agricole et enfin positivement à la variation du pouvoir d'achat du barème. L'augmentation de celui-ci accroît en effet mécaniquement le nombre de personnes éligibles au RMI. Au total, ce modèle permet de distinguer les contributions de quatre facteurs : la contribution de l'emploi et du chômage total (à taux de couverture de l'indemnisation du chômage par le régime d'assurance et de solidarité inchangé), celle du taux de couverture de l'indemnisation du chômage (à niveau de chômage total inchangé), celle du pouvoir d'achat du barème, et enfin celle de la croissance de la population active mesurée de façon approchée par le terme constant et les autres variables explicatives de l'équation.

2. Les évolutions du nombre d'allocataires du RMI

(métropole, hors MSA, données corrigées des variations saisonnières)

En 2001, la diminution du nombre d'allocataires du RMI (métropole, hors MSA) amorcée au quatrième trimestre de l'année 1999 s'est poursuivie à un rythme ralenti. Le nombre de bénéficiaires du RMI a diminué de 23 400 pour atteindre 919 000 au 31 décembre 2001 soit une baisse de 2,5 % en glissement annuel (tableau) et de 4,8 % en moyenne annuelle contre respectivement -5,3 % et -1,4 % en 2000.

Au premier semestre de l'année 2002, sur la base des données définitives de la CNAF, le ralentissement de la baisse du nombre d'allocataires du RMI se confirme. Le nombre d'allocataires du RMI a diminué de 3 400 pour atteindre au 30 juin 915 200 soit une diminution de -1,1% en glissement annuel et de -0,4 % en glissement semestriel, contre respectivement -1,8 % et -0,7 % aux premier et second semestres de l'année 2001.

3. Les contributions à l'évolution du nombre d'allocataires du RMI

En 2001, selon le modèle de la DREES, la diminution du nombre d'allocataires de 23 400, s'explique essentiellement par les évolutions de l'emploi et du chômage d'une part et celle du taux de couverture de l'indemnisation du chômage d'autre part. La contribution de l'emploi et du chômage (graphique) est estimée à -34 000 en 2001 contre -70 000 en 2000 soit une contribution réduite de plus de la moitié par rapport à 2000 du fait de l'infléchissement en 2001 des créations nettes d'emploi dans le secteur marchand non agricole (+1,5 % contre +3,9 % en 2000 en glissement annuel) et de la légère augmentation du nombre total de chômeurs (+1 % contre -9,7 % en 2000 en glissement annuel). La contribution du taux de couverture en 2001, la plus forte depuis 1993, est estimée à -24 200 contre -8 000 en 2000. En effet, le taux de couverture de l'indemnisation du chômage des régimes d'assurance et de solidarité s'est accru de 4,4 points contre +1,9 point en 2000. La revalorisation du barème du RMI de 2 % en 2001 et la hausse des prix à la consommation de 1,3 % (ensemble des ménages, hors tabac) ont conduit à une contribution du pouvoir d'achat du barème estimée à 2 900 contre 1 400 en 2000. La croissance de la population active aurait quant à elle contribué à accroître d'environ 40 000 le nombre d'allocataires du RMI en 2001.

Au premier semestre 2002, pour la première fois depuis 1996, les évolutions de l'emploi et du chômage ont contribué à la hausse du nombre d'allocataires sur deux trimestres consécutifs. Les effets du chômage et de l'emploi se répercutant avec un décalage d'un trimestre sur le nombre d'allocataires du RMI, la hausse du nombre total de chômeurs (+ 3,6 % soit 133 400) et le net

ralentissement des créations nettes d'emploi dans le secteur marchand non agricole (+0,3 % soit +47 900) entre le 30 septembre 2001 et le 31 mars 2002 ont en effet contribué, d'après le modèle, à augmenter de 4 600 le nombre d'allocataires du RMI au premier semestre 2002 alors qu'ils avaient contribué à le diminuer respectivement de 28 300 et de 5 600 aux premier et second semestres 2001. La hausse du taux de couverture de l'indemnisation du chômage de 1,1 point entre le 30 septembre 2001 et le 31 mars 2002, résultat d'une augmentation plus faible du nombre de chômeurs non indemnisés (+0,7 % soit +11 300) que du nombre de chômeurs indemnisés (+5,6 % soit +122 100), a eu au contraire un impact à la baisse sur le nombre d'allocataires, estimé à -6 600,

Évolutions, réalisées et prévues du nombre d'allocataires du RMI en métropole (hors MSA) en 2000 et 2001. Données corrigées des variations saisonnières

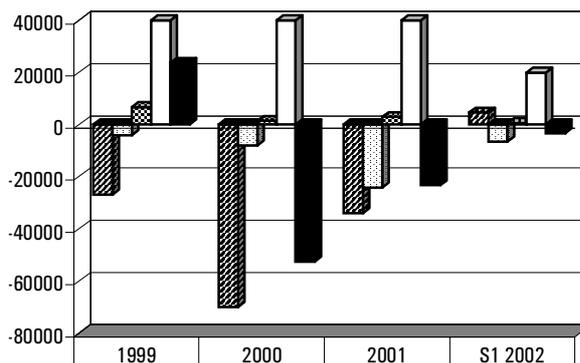
| | 2000 T4 | 2001 T4 |
|--|---------|---------|
| Effectifs en fin de période | 942 000 | 919 000 |
| Evolution observée, glissement annuel en % | -5,30 | -2,50 |
| Evolution simulée*, glissement annuel en % | -5 | -2,30 |

* les variables exogènes sont celles observées sur la période
Source : CNAF, calculs DREES

moins toutefois qu'aux premier et second semestres 2001 (respectivement de -6 800 et de -17 400). L'évolution du barème a eu une incidence quasi nulle, tandis que, toujours au premier semestre 2002, l'évolution tendancielle de la population active a conduit à augmenter le nombre d'allocataires de 20 000 environ.

Au premier semestre 2002, la part de la variation du nombre d'allocataires du RMI qui reste inexpliquée par le modèle demeure toutefois élevée (-21 900) contrairement à ce qui était constaté les trimestres précédents. Elle tendrait toutefois, sur la base de données encore provisoires, à se réduire en fin d'année.

Contributions annuelles à l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI en métropole (hors MSA) en 1999, 2000 et 2001 et contributions semestrielles au premier semestre 2002.



| | 1999 | 2000 | 2001 | S1 2002 |
|---|--------|--------|--------|---------|
| ■ Emploi et chômage | -26800 | -70000 | -33900 | 4600 |
| ▨ Taux de couverture | -4200 | -8000 | -24200 | -6600 |
| ▤ Barème | 6700 | 1400 | 2900 | 500 |
| □ Constante (effet population active) | 40000 | 40000 | 40000 | 20000 |
| ■ Variation observée du nombre d'allocataires | 23700 | -52600 | -23400 | -3400 |

source : CNAF, DARES, UNEDIC, calculs DREES

1. Pour une description détaillée du modèle Cf. Cornilleau et alii, (2000), « Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique », Etudes et Résultats N° 86, DREES

meurs a recommencé à augmenter depuis avril 2001, en raison de l'augmentation du taux de couverture des allocations du régime d'assurance chômage.

Certains allocataires du RMI ont en outre bénéficié des mesures visant à favoriser le retour à l'emploi décidées en 2001 : dynamisation du dispositif d'inser-

tion et amélioration des possibilités de cumul temporaire de l'allocation avec un revenu d'activité (encadré 2). Près de 500 000 allocataires du RMI (dont tous les nouveaux entrants) ont par ailleurs bénéficié du programme d'action personnalisé (PAP) destiné à renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi

dans le cadre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) mis en œuvre par la nouvelle convention d'assurance chômage. Faute d'un recul suffisant, l'impact de ces mesures, notamment celui de la mise en place du PARE, demeure difficile à mesurer. Seule certitude, l'allongement de un à deux trimestres de la durée de cumul à

T 03 répartition des bénéficiaires du RMI en France métropolitaine, selon l'âge

| | Effectif au 31/12/2000 | Evolution par rapport au 31/12/1999 | Effectif au 31/12/2001 | Evolution par rapport au 31/12/2000 |
|-----------------|------------------------|-------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| moins de 30 ans | 221 072 | -14,9% | 200 340 | -9,4% |
| 30 à 34 ans | 163 575 | -6,5% | 157 286 | -3,8% |
| 35 à 39 ans | 135 478 | -2,4% | 134 979 | -0,4% |
| 40 à 44 ans | 120 709 | -2,1% | 119 432 | -1,1% |
| 45 à 49 ans | 113 072 | -2,0% | 111 795 | -1,1% |
| 50 à 54 ans | 99 244 | 5,7% | 99 731 | 0,5% |
| 55 et plus | 87 377 | 0,6% | 93 094 | 6,5% |
| Âge inconnu | 60 | | 81 | |
| Ensemble | 940 587 | -5,3% | 916 738 | -2,5% |

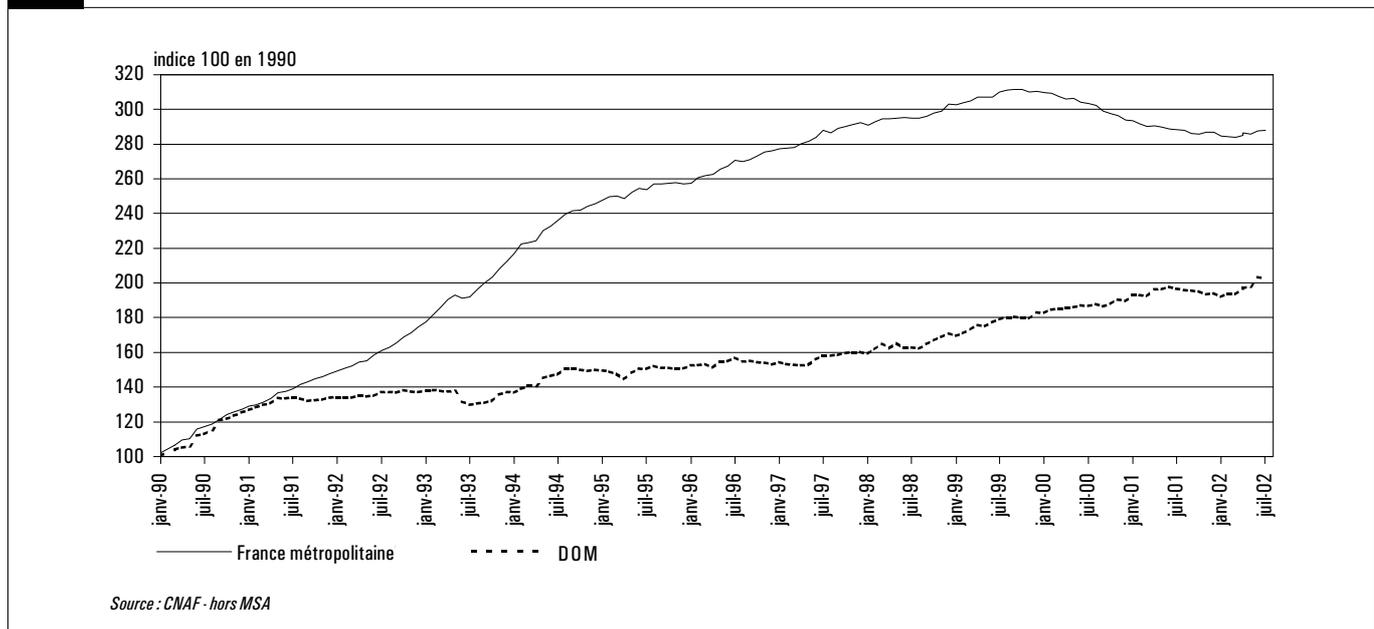
Source : CNAF

E 2

Les possibilités de cumul d'un revenu d'activité et d'un minimum social

Afin d'encourager et d'aider le retour à l'activité des allocataires de minima sociaux, ceux-ci peuvent cumuler temporairement leur revenu avec leur allocation en cas de reprise d'activité. D'abord appliquée seulement au RMI, à l'ASS et à l'AI, cette mesure a été étendue en 1998 à l'API et à l'allocation veuvage et plus récemment, en avril 2002 à l'AER (Allocation équivalent retraite qui n'est pas un minimum social). Simultanément, les possibilités de cumul intégral de l'allocation et du revenu d'activité ont été renforcées fin 1998 après l'adoption de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, et plus récemment à la suite du programme de lutte contre les exclusions de juillet 2001. Depuis le 1^{er} décembre 2001, les titulaires du RMI peuvent cumuler intégralement leur allocation et leur revenu d'activité jusqu'à la deuxième déclaration trimestrielle de ressources (DTR) qui suit leur reprise d'activité. Les règles de cumul concernant les autres minima sociaux n'ont pas changé. Un régime particulier demeure appliqué aux personnes qui reprennent un contrat emploi-solidarité en métropole ou un contrat d'incitation à l'activité dans les DOM.

G 03 évolution du nombre d'allocataires du RMI en CVS - indice 100 en 1990



100 % du RMI avec un revenu d'activité a mécaniquement contribué à maintenir dans le dispositif certains allocataires. La proportion d'allocataires en intéressement a ainsi augmenté de près d'un point et demi au premier semestre 2002 alors que sa tendance était plutôt orientée à la baisse (graphique 4).

diminution structurelle du nombre de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire de vieillesse

Le nombre des allocataires de l'Allocation supplémentaire de vieillesse, qui ne représente plus qu'environ 20 % du nombre total d'allocataires de minima sociaux en France métropolitaine, tend quant à lui à diminuer pour des raisons structurelles. Cette allocation, destinée aux personnes ayant une faible retraite et des ressources insuffisantes, complète leurs ressources, en leur permettant d'atteindre le niveau du minimum vieillesse. La diminution continue du nombre de ces bénéficiaires s'explique par celle du nombre de personnes arrivant à l'âge de la

retraite sans avoir cotisé suffisamment pour prétendre à une retraite à taux plein.

Une étude réalisée auprès des principaux prestataires de l'allocation supplémentaire vieillesse⁴ a montré que les femmes sont les plus nombreuses à bénéficier de cette allocation (65 % des allocataires) du fait de carrières professionnelles incomplètes. Elle note aussi que la proportion de personnes isolées parmi les allocataires est très forte (68,2 %) : les femmes isolées représentent ainsi plus de la moitié des allocataires. Parmi les personnes les plus âgées, beaucoup d'allocataires sont issus des régimes artisan, commerçant et agriculteur : près de trois allocataires sur dix sont d'anciens agriculteurs ou agricultrices.

Aujourd'hui, les carrières des plus jeunes générations de retraités sont plus favorables que celles des générations précédentes, du point de vue des salaires perçus comme du nombre d'années de cotisations, et du fait de l'amélioration des dispositifs d'assurance chez les non-salariés. Ainsi, l'allongement de l'activité professionnelle des femmes et l'améliora-

tion des carrières devraient contribuer à réduire encore à l'avenir le nombre de bénéficiaires de cette allocation.

doublement en cinq ans du nombre de bénéficiaires de l'Allocation d'insertion

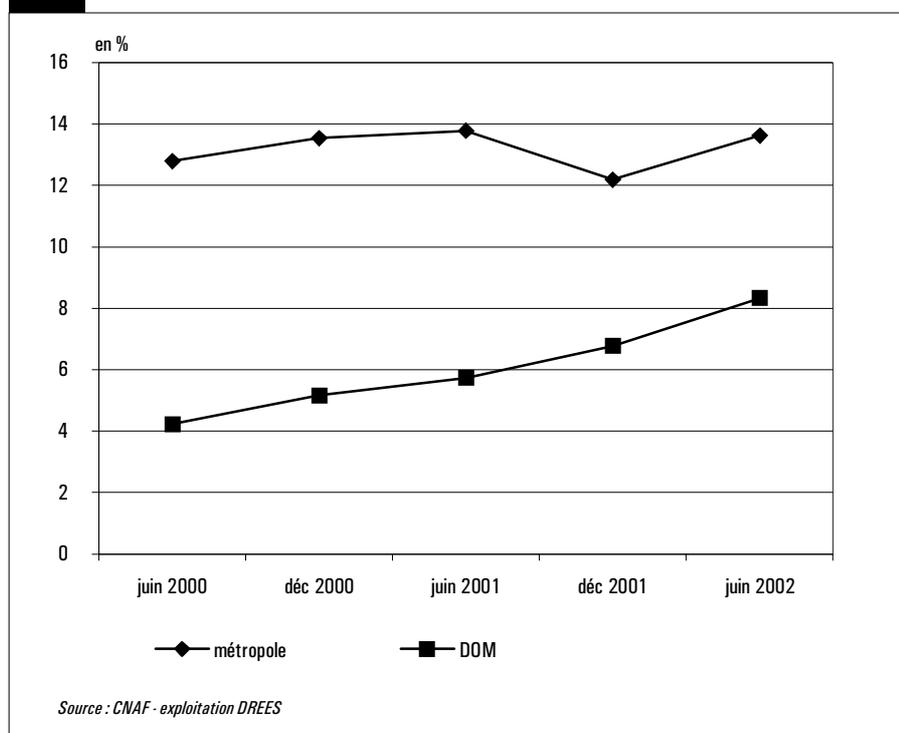
L'Allocation d'insertion (AI) a été créée en 1984. Elle est réservée depuis 1992 aux détenus libérés, aux personnes en attente de réinsertion ou en instance de reclassement (rapatriés, réfugiés ou personnes ayant demandé l'asile en France...). Depuis décembre 1996, le nombre de bénéficiaires a constamment augmenté passant d'environ 15 000 personnes à plus de 39 000 en juin 2002. Cette sensible augmentation s'explique par l'assouplissement des conditions de ressources et la hausse des demandes d'asile. Ainsi, en 2001, sur 46 061 ouvertures de droit à l'AI, 38 253 concernaient des demandeurs d'asile ou travailleurs salariés expatriés et 7 417 d'anciens détenus. En 2000, le nombre d'ouvertures de droit était de 41 874 dont 33 305 demandeurs d'asile et 8 300 anciens détenus.

poursuite de l'augmentation continue du nombre de bénéficiaires de l'AAH

Le nombre d'adultes handicapés bénéficiaires de l'Allocation d'adulte handicapé qui regroupe moins d'un quart (23 %) des allocataires de minima sociaux a continué à augmenter en 2001 (+ 3 %). En 10 ans, le nombre d'allocataires s'est ainsi accru d'un tiers. C'est surtout chez les personnes âgées de 35 à 59 ans que ces évolutions sont les plus marquées (graphique 5). Structurellement, depuis 1986, le nombre d'allocataires de moins de 35 ans est resté stable tandis que le nombre d'allocataires de plus de 35 ans a presque doublé.

Le nombre de bénéficiaires de l'AAH est directement lié aux décisions prises par les COTOREP au cours des années précédentes, ces décisions ayant une durée de validité comprise entre un et dix ans et majoritairement de trois à cinq ans (enca-

6 **G.04** proportion de bénéficiaires du RMI en intéressement

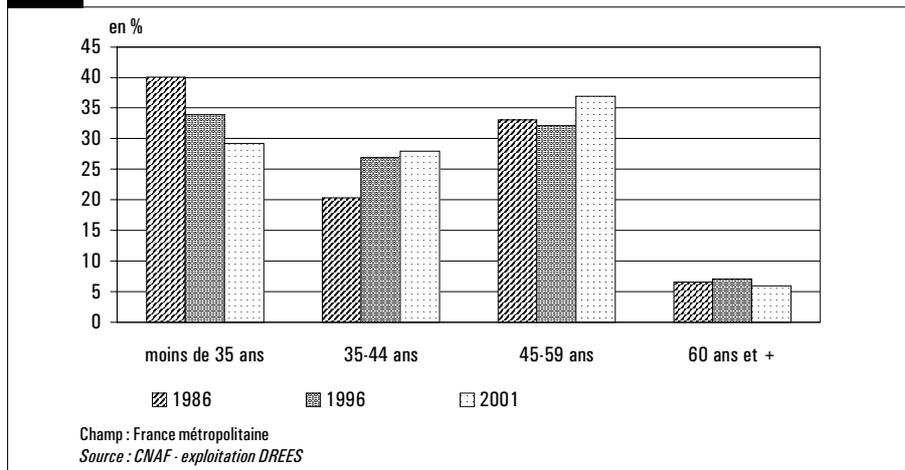


4. Etudes et Résultats n°82 – Faibles retraites et minimum vieillesse – Nicole Coeffic – DREES & Document de travail n°34 – L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse – Odile Mesnard - DREES -

dré 3). Une étude des décisions des COTOREP chargées d'attribuer les taux d'incapacité à l'origine de l'allocation, montre que le nombre de personnes auxquelles est reconnu un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 % est resté stable depuis le milieu des années 90 (environ 120 000 par an), alors que le nombre annuel de décisions constatant une incapacité comprise entre 50 et 79 % ne cesse d'augmenter : il est passé de 60 000 en 1995 à 80 000 en 2001. Une étude à paraître⁵ sur l'activité des COTOREP en 2001 montre en outre que cette augmentation des attributions d'AAH va de paire avec celle des demandes déposées et que les décisions des COTOREP subissent l'influence de la situation économique des départements.

G
05

évolution de la structure des bénéficiaires de l'AAH



E•3

Les relations entre le nombre de bénéficiaires de l'AAH et les décisions passées des COTOREP

L'AAH est une allocation différentielle soumise à condition de ressources. Cette allocation s'obtient en deux étapes. Les demandeurs doivent d'abord s'adresser à la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) pour obtenir un accord.

Les COTOREP accordent l'AAH à deux titres :

- au titre de l'article L821-1 du code de la sécurité sociale en reconnaissant à la personne handicapée un taux d'incapacité supérieur à 80 %.
- au titre de l'article L821-2 du même code en reconnaissant au demandeur un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 % et l'impossibilité, pour cette personne, de se procurer un emploi compte tenu de son handicap.

Les COTOREP fixent une durée de validité pour les accords qu'elles prononcent. En 2001, les décisions d'accords, pour un taux d'incapacité de 80 % ou plus, ont été prononcées en moyenne pour 5 ans et 8 mois, et les accords pour un taux d'incapacité de 50 à 79 % pour 3 ans et 5 mois. Les durées associées aux décisions des COTOREP sont comprises entre 1 et 10 ans.

Dans une seconde étape, la Caisse d'allocations familiale (CAF) ou la Mutualité sociale agricole (MSA) examinent les ressources de la personne. Pour la période allant du 1^{er} juillet 2002 au 30 juin 2003, le plafond de ressources est de 6 847,10 € pour une personne seule, de 13 694,20 € pour un couple, et majoré de 3 423,55 € par enfant à charge. Le montant mensuel de l'AAH au taux normal est de 568,38 € par mois. Si les ressources prises en compte ajoutées au montant annuel de l'AAH dépassent le plafond applicable, l'allocation est réduite à due concurrence. On ne connaît pas la part des accords d'AAH qui aboutissent effectivement au versement d'une allocation compte tenu de cet examen des ressources des bénéficiaires. Dans le modèle suivant, dans lequel on reconstitue les nombres moyens d'allocataires de l'AAH en fonction des décisions des COTOREP intervenues au cours des dix dernières années, on ne tient pas compte de la condition de ressources, et l'on suppose que son impact est le même d'une année sur l'autre.

Soit :

S_n la part d'AAH encore en cours de validité n années après la prononciation de l'accord par la COTOREP (n=0 pour l'année en cours, et $S_n=0$ pour n>10 années)

A_{aaaa} le nombre d'accords prononcés par les COTOREP au cours de l'année aaaa.

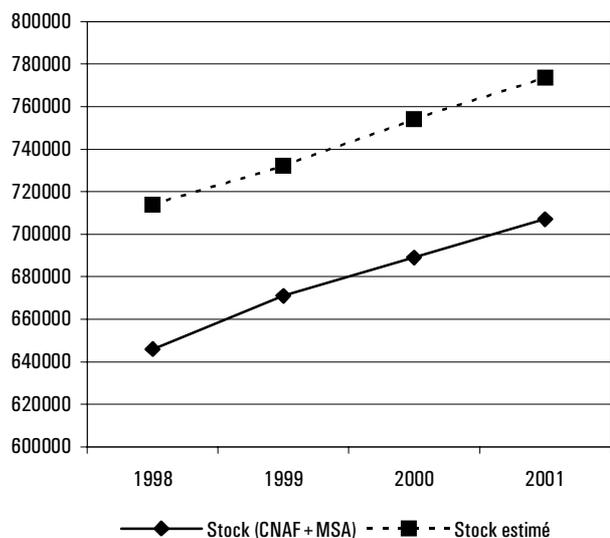
Les décisions des COTOREP prises au cours des dix dernières années ont un impact sur les stocks d'allocataires (lignes du tableau) :

$$\text{Stock}_{\text{année}} = \sum_{t=0}^{t=9} A_{\text{année-t}} * S_t$$

Des estimations sont effectuées respectivement pour les accords de type L821-1 et L821-2 pour évaluer le nombre total de bénéficiaires de l'AAH. Le modèle, qui ne prend pas en compte la condition de ressources, surestime le nombre de bénéficiaires. Mais l'évolution de la série estimée à partir des flux annuels est bien parallèle à la série observée du stock d'AAH (graphique).

Connaissant les accords d'AAH des années antérieures et les durées d'attribution d'AAH par les COTOREP, assez stables dans le temps, on peut en outre, à partir d'hypothèses sur les évolutions des accords d'AAH au titre des articles L821-1 et L821-2, ébaucher des scénarios sur l'évolution du nombre d'allocataires de l'AAH pour les années à venir.

Stock d'allocataires de l'AAH (CNAF+MSA) et estimation à partir des flux annuels d'accords des COTOREP en France métropolitaine



Sources : CNAF, MSA, COTOREP - exploitation DREES

5. Etude à paraître de la DREES – JM Chanut.

L'évolution du nombre d'allocataires de l'API

Le nombre de bénéficiaires continue globalement à augmenter

Le nombre de bénéficiaires de l'API, stabilisé autour de 145 000-150 000 entre 1994 et 1998 a fortement augmenté depuis. En juin 2002, le nombre de bénéficiaires de l'API en métropole et sous le régime des caisses d'allocations familiales serait d'environ 162 000 (chiffres provisoires). Pour l'ensemble des régimes et y compris les DOM, l'API serait versée à cette même date à environ 180 000 personnes.

Parallèlement à cette hausse des bénéficiaires, la conjoncture économique s'est pourtant améliorée. Un premier élément d'explication est l'introduction de l'intéressement en 1999 qui maintient les bénéficiaires ayant trouvé un emploi quelques mois supplémentaires dans le dispositif.

Cependant, cette croissance est surtout la résultante d'évolutions divergentes des bénéficiaires selon leur statut matrimonial. Alors que les bénéficiaires non célibataires¹, c'est-à-dire essentiellement des personnes mariées séparées non divorcées mais aussi des parents divorcés ou veufs, connaissent une très forte diminution, le nombre de bénéficiaires célibataires augmente de façon considérable : de 73 000 à 106 000 entre décembre 1997 et décembre 2001 soit une hausse de 45 % en 4 ans (graphique 1).

Les bénéficiaires de l'API célibataires : des déterminants démographiques

La croissance très forte du nombre de bénéficiaires célibataires semble s'expliquer essentiellement par la conjoncture démographique. Si la hausse récente des naissances a concerné en grande partie les femmes âgées de plus de 30 ans, elle a aussi concerné les plus jeunes : les taux de fécondité des 15-24 ans, qui baissaient continuellement depuis le début des années 1980, ont augmenté en 1999-2001. Cette rupture de tendance porte sur les classes d'âge «extrêmes» où les naissances en dehors de toute vie de couple sont les plus fréquentes². La hausse de la fécondité aux âges extrêmes entraîne donc une hausse de la proportion de mères seules célibataires parmi les mères de jeunes enfants. De fait, le nombre de bénéficiaires célibataires enceintes a augmenté de 50 % entre décembre 1998 et décembre 2000, selon les échantillons nationaux des allocataires de la Cnaf pour ces deux dates.

Ce rôle prépondérant des facteurs démographiques est confirmé par les données de l'enquête Emploi : alors que la part des parents isolés célibataires dans l'ensemble des ménages comprenant un enfant de moins de 3 ans était restée stable autour de 8% entre 1990 et 1997, elle s'est accrue depuis jusqu'à atteindre 10 % en 2001. Par ailleurs, les évolutions du nombre des parents isolés célibataires ayant un enfant de moins de 3 ans et celle des bénéficiaires célibataires de l'API sont très similaires (graphique 2).

Ce poids des déterminants démographiques laisse peu de place à des explications par la conjoncture économique ou le marché du travail : les bénéficiaires célibataires sont les plus jeunes (26 ans en moyenne, 33 ans pour les autres bénéficiaires), et celles qui ont le plus souvent de jeunes enfants à charge (9 sur 10 ont un enfant à naître ou ayant moins de 3 ans)³. Cela semble suffire à les écarter du marché du travail dans la plupart des cas.

Les bénéficiaires de l'API séparés ou divorcés : une évolution davantage liée à celle du marché du travail.

Pour les autres bénéficiaires de l'API séparés ou divorcés, l'évolution semble nettement plus liée aux conditions d'emploi : si l'on excepte la période 1976-1980 qui correspond à la période de montée en charge de la prestation, le taux de croissance du nombre de bénéficiaires non célibataires évolue à un rythme assez similaire à celui de l'emploi salarié. On a donc eu recours à une estimation économétrique du lien entre emploi et nombre de bénéficiaires. Dans le modèle très simple retenu, la variable expliquée est le taux de croissance du nombre de bénéficiaires non célibataires de l'API entre 1980 et 2001. Deux variables explicatives sont intégrées : le taux de croissance de l'emploi salarié, à quoi vient s'ajouter celui des familles monoparentales non célibataires entre deux recensements.

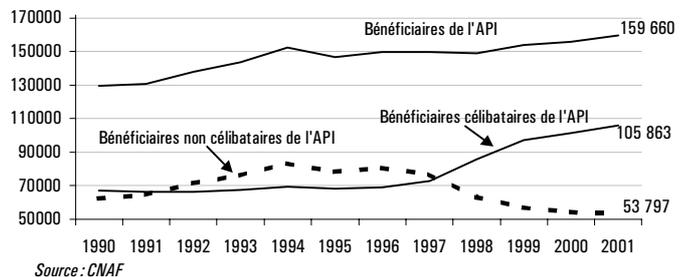
1. L'API est destinée :

- soit aux parents qui élèvent seuls leurs enfants de moins de 3 ans, on parle alors d'API longue. Il s'agit alors essentiellement de célibataires.
- soit qui se sont séparés de leur conjoint depuis moins d'un an, quel que soit l'âge des enfants et on parle alors d'API courte (un an seulement).

2. Comme le montrent les résultats de l'enquête périnatalité de 1998 : la proportion de femmes qui ont un enfant sans vivre en couple est plus forte avant 25 ans et elle remonte un peu après 35 ans.

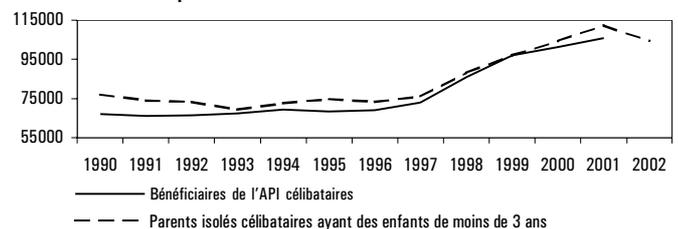
3. Ces données sont issues de l'échantillon national des allocataires de la CNAF de décembre 2000.

1. Nombre de bénéficiaires de l'API de 1990 à 2001 (effectifs en décembre, régime CAF, métropole)



Source : CNAF

2. Evolution des bénéficiaires célibataires de l'API et du nombre de parents isolés célibataires avec enfant de moins de 3 ans.



Note : La proximité des deux courbes ne doit pas faire conclure à un taux de couverture proche de 100 %. Tout d'abord, il s'agit uniquement des familles monoparentales ayant un enfant de moins de 3 ans et 27 % des bénéficiaires célibataires de l'API n'ont pas d'enfant de moins de 3 ans. Ensuite, les estimations issues de l'enquête emploi ne portent que sur les familles monoparentales principales. Or, il est assez fréquent que les plus jeunes des bénéficiaires soient hébergés.

Source : Données CNAF pour les bénéficiaires de l'API en décembre et enquêtes emploi 1990-2001 pour le nombre de familles monoparentales.

Cette dernière variable ne donne qu'une tendance puisqu'elle ne se modifie qu'en 1975, 1982, 1990 et 1999 (années des recensements). Dans l'estimation, son coefficient vaut 3,1 : une hausse de 1 % des familles monoparentales induit une hausse de 3,1 % des bénéficiaires de l'API non célibataires. Mais la situation sur le marché de l'emploi est également déterminante : le coefficient de l'emploi salarié vaut - 3,6 : une hausse de 1% de l'emploi salarié se traduit donc par une baisse de 3,6 % des bénéficiaires non célibataires de l'API.

En 2001, en ce qui concerne la fraction des bénéficiaires de l'API séparés ou divorcés, la croissance de l'emploi contribue à réduire le nombre de bénéficiaires de 5,5 % alors que la hausse des familles monoparentales explique une hausse de 4,6 %. Le solde est une très légère diminution du nombre de bénéficiaires (tableau).

Par contre, le nombre de bénéficiaires célibataires continue à augmenter même si ce taux de croissance apparaît stabilisé à 4,4 % comme en 2000, après avoir été maximal en 1998 et 1999 (respectivement +18 % et +13 %).

Contribution des différents facteurs à l'évolution du nombre de bénéficiaires non célibataires de l'API.

| | 2000 | 2001 | |
|--------------------------------|---|--------|-------|
| Bénéficiaires non célibataires | Contribution estimée de l'emploi à la variation (A) | -14,1% | -5,5% |
| | Contribution estimée des familles monoparentales à la variation (B) | 4,6% | 4,6% |
| | Variation estimée (C = A + B) | -9,5% | -0,9% |
| | Inexpliqué (D = C - E) | -4,7% | 0,0% |
| | Variation constatée (E) | -4,8% | -0,9% |

Source : Cnaf pour les bénéficiaires de l'API, DARES pour l'emploi salarié, Calculs Drees

L'API : l'influence de la démographie et du marché du travail

Environ 5 % des allocataires de minima sociaux bénéficient de l'Allocation de parent isolé attribuée, sous condition de ressources, aux parents qui élèvent seuls leur enfant de moins de 3 ans (API longue), ou qui se sont séparés de leur conjoint depuis moins d'un an et qui ont des enfants à charge (API courte). Cette allocation est attribuée en quasi totalité à des femmes (98 % des allocataires). Plus d'un tiers des allocataires en France métropolitaine a moins de 25 ans et l'attribution de l'API est liée à la présence d'un enfant de moins de 3 ans dans 80 % des cas.

Depuis 1998, après une période de stabilité d'environ 4 ans, le nombre d'allocataires augmente régulièrement, en raison surtout de l'augmentation du nombre de naissances au cours des dernières années (encadré 4). Entre le 31 décembre 2000 et le 31 décembre 2001, le nombre d'allocataires en métropole a augmenté de 2,6 %. Au premier semestre 2002, la hausse s'est poursuivie : ainsi, au 30 juin 2002, le nom-

bre total d'allocataires de l'API ressortissant des caisses d'allocations familiales a augmenté de 1,6 % en six mois et s'élève à environ 160 000.

L'API concerne principalement des familles n'ayant qu'un seul enfant : au 31 décembre 2001, 46,8 % des allocataires étaient dans ce cas. Alors que le nombre d'allocataires divorcés ou séparés de leur conjoint tend à diminuer et se montre sensible aux évolutions de la conjoncture économique (encadré 4), le nombre d'allocataires célibataires augmente rapidement : les célibataires représentent actuellement les deux tiers des allocataires, alors qu'ils étaient minoritaires avant 1997.

Les mesures de cumul temporaire de l'allocation avec un revenu d'activité en cas de reprise d'un emploi sont aussi applicables aux bénéficiaires de l'API. La part des allocataires dans cette situation est plus faible que celle des allocataires du RMI : seulement 5 % environ des allocataires de l'API bénéficient d'un intéressement et cette proportion reste constante depuis quelques années (tableau 3). La conjoncture économique favorable des dernières années a sans doute offert à des

allocataires des possibilités accrues d'emploi à temps partiel cumulable avec l'allocation, mais les mesures d'allongement de la durée de cumul temporaire ont aussi permis à ces personnes de rester plus longtemps dans le dispositif.

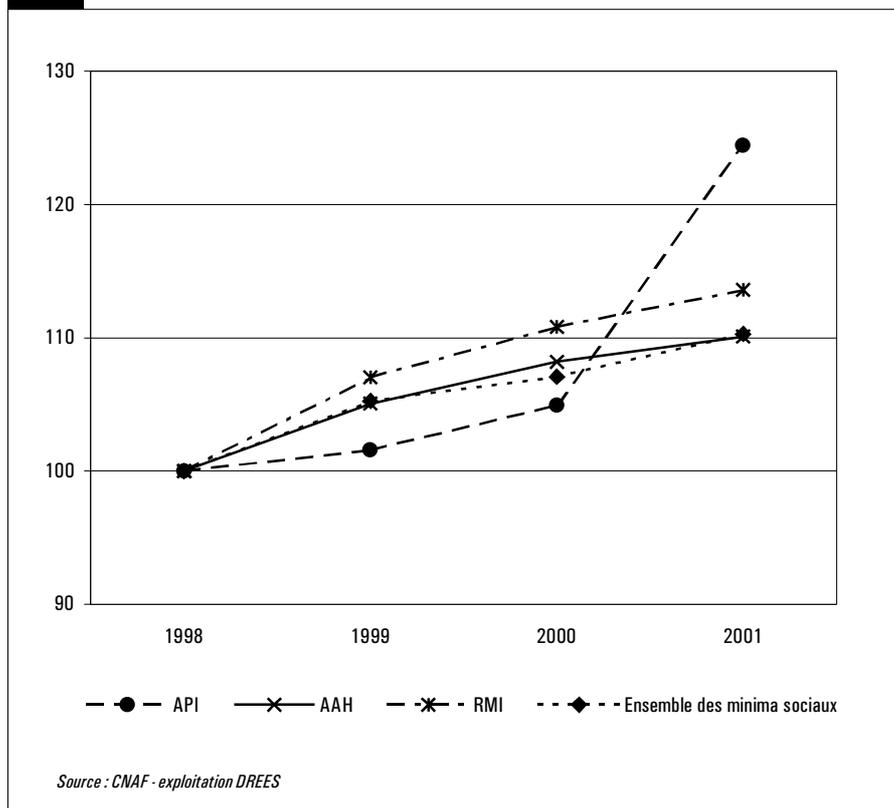
279 000 allocataires de minima sociaux dans les DOM, dont 135 000 pour le RMI

Dans les DOM, environ 30 % de la population est couverte par au moins un des minima sociaux, soit une part beaucoup plus importante qu'en métropole (9,6 %). On estime à 279 000 le nombre d'allocataires de minima sociaux au 31 décembre 2001 dans les DOM, en augmentation de 3 % par rapport au 31 décembre 2000. Depuis 1998, le nombre d'allocataires est en augmentation continue, en particulier celui des bénéficiaires de l'API (graphique 6).

L'allocation la plus fréquemment attribuée est le RMI qui compte presque 135 000 allocataires au 31 décembre 2001. Représentant 48 % de l'ensemble des allocataires de minima sociaux dans les DOM (graphique 7), il couvre 18 % de la population contre seulement 3,1 % en métropole. A la Réunion, le RMI couvre en particulier 22 % de la population et les bénéficiaires du RMI y sont plus souvent des couples avec enfants. Ceux-ci représentent en effet 27 % des foyers allocataires contre 10 % dans les autres DOM. Par contre, dans les départements antillais, plus d'un tiers des bénéficiaires sont des familles monoparentales.

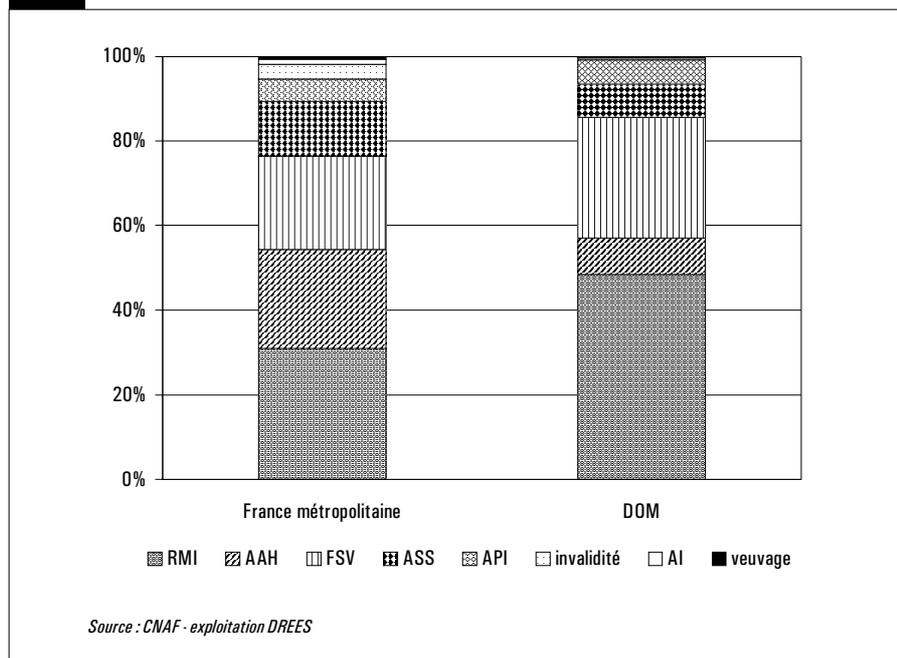
Depuis sa création, le nombre d'allocataires du RMI a connu dans les DOM une croissance continue. Il a augmenté de 2,5 % entre le 31 décembre 2000 et le 31 décembre 2001 et semble moins sujet aux fluctuations conjoncturelles qu'en métropole. L'alignement, au premier janvier 2002 du montant garanti du RMI sur celui de la métropole, prévu par la loi d'orientation relative à l'Outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 (encadré n°5), a contribué à cette augmentation. Le nombre d'allocataires s'est ainsi accru dans tous les départements d'outre-mer (Guadeloupe + 2,7 %, Guyane + 12 %, Martinique + 4,4 %) excepté à la Réunion où la mise en place dès le 1^{er} janvier 2001 du Revenu de solidarité (RSO), également prévu par LOOM, a stabilisé le nombre

G 06 évolution des principaux minima sociaux dans les DOM - base 100 en 1998 -



G
07

répartition des allocations de minima sociaux



de bénéficiaires. Au 31 décembre 2001, on comptait dans ce département 4 631 bénéficiaires du RSO. Etant réservé aux allocataires de plus de 50 ans et depuis plus de deux ans dans le dispositif, le RSO a eu aussi un impact sur la structure par âge des bénéficiaires du RMI dans ce département : les plus de 50 ans ne représentaient plus que 14 % des allocataires du RMI au 31 décembre 2001 contre 19 % un an plus tôt.

en Guyane, 5 % des personnes de 15 à 25 ans bénéficient de l'API

L'API couvre par ailleurs 2,3 % de la population des DOM, proportion nettement supérieure à celle observée en métropole où moins de 1 % de la population est couverte. Cette allocation couvre en particulier plus de 3 % de la population en Guyane. Comme en métropole, ce sont plutôt les femmes célibataires âgées de moins de 25 ans qui en bénéficient et l'API longue, c'est-à-dire attribuée à des parents élevant seuls un enfant de moins de 3 ans, représente la majorité des cas (90 %). Plus de la moitié des allocataires de l'API dans les DOM a moins de 25 ans, et cette allocation concerne au total plus de 3 % des 15-25 ans à la Réunion, à la Martinique et à la Guadeloupe, et jusqu'à 5 % de cette tranche d'âge en Guyane.

On compte par ailleurs environ 22 000 allocataires de l'ASS dans les DOM, dont plus de la moitié à la Réunion. Cette allocation concerne 1,8 % de la population à la Réunion mais seulement 0,4 % en Guyane. Depuis janvier 1997, le nombre de bénéficiaires de l'ASS a augmenté de plus de 50 % en Guadeloupe et en Guyane, et de plus de 40 % à la Réunion. La Martinique a connu une hausse moins forte (environ 20 %), le nombre d'allocataires s'étant stabilisé autour de 5000 dans ce département depuis 1999.

L'AAH, avec presque 24 000 allocataires, concerne 2 % environ de la population des DOM, proportion identique à celle observée en métropole. Dans tous les départements, les répartitions des allocataires suivant leur âge ou leur situation familiale diffèrent peu de la métropole. Enfin, l'allocation supplémentaire vieillesse concerne dans les DOM environ 80 000 allocataires soit plus de 5 % de la population.

E•5

Les dispositions de la loi d'orientation relative à l'Outre-mer

La loi d'orientation du 13 décembre 2000 relative à l'outre-mer comporte plusieurs dispositions relatives aux minima sociaux.

L'alignement du montant garanti du RMI et de l'API dans les DOM sur le montant métropolitain

La loi prévoit l'alignement du montant garanti du RMI sur le montant métropolitain. Cet alignement a été réalisé en deux étapes : 7 % du différentiel au 1^{er} janvier 2001 et 13 % au 1^{er} janvier 2002.

Elle prévoit également l'alignement en 7 ans, du barème de l'allocation de parent isolé sur celui de la métropole.

La création d'un revenu de solidarité

L'article 27 de la loi crée un revenu de solidarité en faveur des bénéficiaires du RMI qui ont perçu l'allocation de façon continue depuis au moins deux ans et qui s'engagent à n'exercer aucune activité professionnelle rémunérée. Les modalités d'application de cette allocation ont été précisées dans le décret n°2001-498 du 11 juin 2001. Le droit au revenu de solidarité met fin de plein droit au droit au revenu minimum d'insertion à la fin du mois précédent l'ouverture du droit au revenu de solidarité. Le droit est ouvert jusqu'à ce que l'intéressé bénéficie d'une retraite à taux plein et au plus tard à 65 ans. Le revenu de solidarité est incompatible avec la perception d'un revenu d'activité professionnelle, de certaines allocations aux personnes âgées, de l'AAH ou d'une pension d'invalidité.

La création d'une allocation de retour à l'activité

L'article 28 de la loi instaure par ailleurs une allocation de retour à l'activité (ARA) au profit des bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API et de l'allocation veuvage, créant ou reprenant une entreprise ou exerçant des activités en entreprise ou au domicile de particuliers. Cette allocation qui met fin de plein droit au bénéfice du RMI, de l'ASS ou de l'API, a pour objectif principal de lutter contre le cumul de ces minima sociaux avec des revenus d'activités non déclarées. L'ARA, dont les modalités d'application ont été précisées dans le décret n° 2001-497 du 11 juin 2001, est une allocation forfaitaire, d'un montant représentant 60% du RMI métropolitain de base. L'ARA est attribuée pour une durée maximum de vingt-quatre mois.

Bibliographie

- CNAF, « *Revenu Minimum d'Insertion au 31 décembre 2001* ».
- CNAF, « *Prestations légales, aides au logement, Revenu minimum d'insertion au 30 juin 2002* ».
- BERNARD S., DARES, Premières synthèses, « *Les bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique : des chômeurs de très longue durée* ».
- CNAF, L'essentiel n°5, octobre 2002, « *Légère hausse des bénéficiaires du RMI au 30 juin 2002* ».
- ALGAVA E., AVENEL M., 2001, « *Les bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé (API)* », Etudes et résultats, n°112, avril 2001, DREES.
- CORNILLEAU G., DEMAILLY D., GILLES C., PAPIN J.P., « *Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique* », Etudes et Résultats n°86, octobre 2000, DREES.
- COEFFIC N., « *Faibles retraites et minimum vieillesse* », Etudes et Résultats n°82, septembre 2000, DREES.
- MESNARD O., « *L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse* », Document de travail n°34, septembre 1999, DREES.
- COLIN C., CORDEY V., PASQUIER-DOUMER L., « *L'accès à l'allocation aux adultes handicapés : le jeu combiné de critères médicaux et sociaux* », Etudes et résultats n°39, novembre 1999, DREES.
- CORDEY V., « *Les décisions des COTOREP concernant l'allocation aux adultes handicapés en 1999* », Document de travail n°5, octobre 2000, DREES.
- « *Rapport et travaux 2001-2002 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* », La Documentation française.

Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées

11, place des Cinq martyrs du Lycée Buffon
75696 Paris cedex 14

Pour toute information sur nos publications récentes :

Internet : www.sante.gouv.fr/htm/publication

Tél. : 01 40 56 81 24



● un hebdomadaire :

Études et Résultats

consultable sur Internet

abonnement gratuit à souscrire auprès de la DREES

télécopie : 01 40 56 80 38

www.sante.gouv.fr/htm/publication

● trois revues trimestrielles :

Revue française des affaires sociales

revue thématique

dernier numéro paru :

« Éthique médicale et biomédicale » débats, enjeux, pratiques
n° 3, juillet-septembre 2002

Dossiers Solidarité et Santé

revue thématique

dernier numéro paru :

« Comparaisons internationales », n° 3, juillet-septembre 2002

« La tarification à la pathologie - leçons de l'expérience étrangère »,
Actes du colloque du 7 et 8 juin 2001, Hors série, juillet 2002

Cahiers de recherche de la MiRe

● des ouvrages annuels :

Données sur la situation sanitaire et sociale en France

Compte nationaux de la santé

Compte de la protection sociale

● et aussi...

Chiffres repères sur la protection sociale dans les pays de l'Union européenne

STATISS, les régions françaises

Résumé des informations disponibles dans les services statistiques des DRASS

consultable sur Internet :

www.sante.gouv.fr/drees/statiss/default.htm



Les revues et ouvrages sont diffusés par la Documentation Française
29, quai Voltaire - 75344 Paris cedex 07
tél. : 01 40 15 70 00

Internet : www.ladocfrancaise.gouv.fr