

# les *Minima* sociaux

---

en 2008-2009

---

années de transition



**OUVRAGE SOUS LA DIRECTION**  
d'Emmanuelle Nauze-Fichet et de Michèle Lelièvre



**RÉDACTION**

DREES – Bureau « Lutte contre l'exclusion »  
Virginie Fabre, Michèle Lelièvre, Sandrine Mathern, Sandrine Micheaux  
Emmanuelle Nauze-Fichet

DREES – Bureau « Études structurelles et évaluation »  
Marie-Cécile Cazenave



**Directrice de la publication**  
Anne-Marie Brocas

**Secrétariat de rédaction**  
Catherine Demaison

# AVANT-PROPOS

L'élaboration de ce recueil par la DREES a mobilisé des sources statistiques diverses, en particulier les données issues des régimes gérant les dix allocations composant en 2008 le système français de minima sociaux pour l'année 2008. Il vise à mettre en cohérence ces différentes sources et à les articuler avec des données plus structurelles qui émanent notamment de l'échantillon national interrégime d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS) produit annuellement par la DREES. L'ENIAMS décrit pour un échantillon anonyme d'individus leurs trajectoires au sein du dispositif de minima sociaux à un pas annuel : il est ainsi possible de caractériser la proportion de bénéficiaires continuant à percevoir une allocation au bout d'un an, les passages d'une allocation à une autre, etc.

Ce recueil est axé sur la description des bénéficiaires des minima sociaux : il analyse les montants perçus au titre de ces prestations mais ne traite pas de leur financement. Il sera réédité chaque année. Pour cette première édition, relative à l'année 2008, le revenu de solidarité active (RSA), qui a remplacé le RMI et l'API en métropole au 1<sup>er</sup> juin 2009, est évoqué dans les articles composant la première partie de l'ouvrage, qui retrace les évolutions du système de minima sociaux au cours des 60 dernières années, jusqu'à la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion.

# SOMMAIRE

## VUE D'ENSEMBLE

Les allocataires de minima sociaux en 2008

*État des lieux avant la mise en place du revenu de solidarité active*

Sandrine MATHERN avec la collaboration de Sandrine MICHEAUX ..... 9

## LES MINIMA SOCIAUX EN PERSPECTIVE

Historique du système des minima sociaux

Emmanuelle NAUZE-FICHET ..... 21

Le revenu de solidarité active : minimum social et complément de revenu d'activité

Michèle LELIÈVRE et Emmanuelle NAUZE-FICHET ..... 33

La place des minima sociaux dans le système français de redistribution

Marie-Cécile CAZENAVE ..... 45

Le système d'information sur les minima sociaux

Virginie FABRE ..... 59

**Bibliographie** ..... 67

## LES DISPOSITIFS PAR MINIMUM SOCIAL

Sandrine MICHEAUX

1 • Le revenu minimum d'insertion ..... 72

2 • L'allocation de parent isolé ..... 76

3 • L'allocation aux adultes handicapés ..... 78

4 • L'allocation de solidarité spécifique ..... 80

5 • L'allocation temporaire d'attente ..... 82

6 • L'allocation équivalent retraite de remplacement ..... 84

7 • Les allocations du minimum vieillesse ..... 86

8 • L'allocation veuvage ..... 88

9 • L'allocation supplémentaire d'invalidité ..... 90

10 • Le revenu de solidarité ..... 92

## SYNTHÈSES ET COMPARAISONS DES MINIMA SOCIAUX

11 • Les minima sociaux : effectifs et dépenses

Sandrine MATHERN ..... 96

12 • Les montants des minima sociaux

Sandrine MATHERN ..... 98

13 • Présence dans les minima sociaux et sortie des dispositifs

Virginie FABRE ..... 100

**Glossaire** ..... 102

# VUE D'ENSEMBLE

# Les allocataires de minima sociaux en 2008

## *État des lieux avant la mise en place du revenu de solidarité active*

Fin 2008, 3,3 millions de personnes sont allocataires de l'un des dix minima sociaux, soit une baisse de 1,1% par rapport à 2007. Cette diminution s'explique en premier lieu par un recul du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), à un rythme cependant ralenti par rapport à 2007 (-2,6% après -8,3% en 2007). Ce ralentissement rend compte de la détérioration de la situation sur le marché du travail à partir de la mi-2008. De même, le nombre d'allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) diminue de 7,1% en 2008, en lien avec la baisse du chômage de très longue durée. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) baisse quant à lui de 2,4% et le nombre d'allocataires du minimum vieillesse continue de diminuer (-1,8%) au même rythme que les quatre années précédentes. En revanche, la croissance du nombre d'allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) s'accélère (+4,4%), sous l'impulsion du plan de revalorisation sur cinq ans engagé en 2008. Dans les DOM, la baisse du nombre de bénéficiaires de minima sociaux est un peu plus marquée qu'en métropole (-2,2% contre -1,7%). Au 1<sup>er</sup> semestre 2009, les premières données dessinent un retournement à la hausse des effectifs d'allocataires de minima sociaux d'âge actif. Ces données intègrent celles sur la partie « socle » du revenu de solidarité active (RSA), mis en place en métropole au 1<sup>er</sup> juin 2009.

Fin 2008, il existe en France dix minima sociaux : neuf applicables sur l'ensemble du territoire et un spécifique aux départements d'outre-mer (encadré 1). À cette date, 3,3 millions de personnes sont allocataires de l'un de ces minima, soit une baisse de 1,1% par rapport à 2007 (tableau 1). En incluant les conjoints et les enfants à charge, 5,8 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit 9% de la population française. En juin 2009, la réforme du revenu de solidarité active (RSA) modifie le système en place : en métropole, le RSA se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI), à l'allocation de parent isolé (API) ainsi qu'aux dispositifs d'aide à la reprise d'emploi qui leur sont associés. Dans les départements d'outre-mer, la mise en place du RSA est prévue ultérieurement et le RMI et l'API restent en vigueur.

Fin 2008, le nombre d'allocataires de minima sociaux poursuit son recul à un rythme ralenti

En 2008, le nombre d'allocataires de minima sociaux diminue de 1,1%, à un rythme fortement ralenti par rapport à 2007 (-4,6%) [graphique 1]. Cette baisse s'explique en premier lieu par un recul de 2,6% du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), après -8,3% en 2007.

De même, l'effectif des chômeurs indemnisés au titre du régime de solidarité de l'État diminue de 5,3% en 2008, après -7,7% en 2007. Il englobe les personnes percevant l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) et l'allocation temporaire d'attente (ATA). Cette réduction

globale de la population allocataire du régime de solidarité est due à celle du nombre de titulaires de l'ASS (-7,1 % après -11,3 %) et de l'AER-R (-1,5 % après +14,0 %); elle recouvre, en revanche, une hausse conséquente du nombre de titulaires de l'ATA (+10,8 % après -3,3 %).

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) recule quant à lui de 2,4 %, après -5,6 % en 2007. En 2008 également, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse

poursuit sa diminution (-1,8 %) au même rythme que les quatre années précédentes et celui des allocataires du minimum invalidité baisse pour la troisième année consécutive (-4,0 % après -0,5 %). En revanche, la croissance du nombre d'allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) s'accélère (+4,4 % après +1,1 % en 2007), sous l'impulsion du plan de revalorisation de la prestation sur cinq ans engagé en 2008.

## ENCADRÉ 1 • Le système français de minima sociaux

Jusqu'en mai 2009, il existait en France dix minima sociaux.

- **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'au moins un enfant né ou à naître.
- **L'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, instituée en 1984, est une allocation chômage s'adressant aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail.
- **L'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)**, créée en 2002, est une allocation chômage au profit des demandeurs d'emploi, âgés de moins de 60 ans, qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse.
- **L'allocation temporaire d'attente (ATA)**, créée en 2005, est une allocation chômage qui remplace l'allocation d'insertion (AI) de 1984, pour les entrées depuis novembre 2006. Elle est réservée aux demandeurs d'asile, aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire et aux victimes étrangères de la traite des êtres humains ou du proxénétisme.
- **L'allocation de parent isolé (API)**, créée en 1976, s'adresse aux personnes sans conjoint assumant seules la charge d'enfant(s) (enfant à naître, enfant de moins de trois ans ou, dans certains cas, de trois ans ou plus).
- **L'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, instituée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail.
- **L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, créée en 1957, s'adresse aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente.
- **L'allocation veuvage (AV)**, créée en 1980, s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés.
- **Les allocations du minimum vieillesse (ASV et ASPA)**: l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), créée en 1956, s'adresse aux personnes âgées de plus de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. En 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) entre en vigueur et se substitue à l'ASV pour les nouveaux entrants.
- **Le revenu de solidarité (RSO)**, créé en décembre 2001 et spécifique aux départements d'outre-mer (DOM), est versé aux personnes d'au moins 50 ans, bénéficiaires du RMI depuis au moins deux ans, qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail.

À partir du 1<sup>er</sup> juin 2009 en métropole, le RMI, l'API, ainsi que les aides à la reprise d'emploi associées, sont remplacés par le revenu de solidarité active (RSA). Le RSA complète les ressources de la famille pour les porter au niveau d'une garantie. Cette garantie est égale à la somme d'un revenu minimum garanti, fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants (le RSA-socle), et d'une fraction (62 % en 2010) des ressources tirées d'une activité professionnelle. Dans les départements d'outre-mer, la mise en place du RSA est prévue ultérieurement et le RMI et l'API restent en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011 au plus tard.

## Le nombre d'allocataires du RMI reste orienté à la baisse en 2008, avant de repartir à la hausse début 2009

Avant la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), le RMI regroupe plus d'un tiers des bénéficiaires de minima sociaux. Il est alors

le dernier filet de sécurité pour les personnes de 25 ans ou plus<sup>1</sup> ayant des ressources très réduites. Au 31 décembre 2008, il est versé à 1,14 million de personnes, dont 21 000 allocataires du régime agricole (mutualité sociale agricole – MSA).

En 2008, le nombre d'allocataires du RMI reste orienté à la baisse (-2,6%), mais à un rythme fortement ralenti par rapport à 2007 (-8,3%).

TABLEAU 1 • Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux entre 2007 et 2008

	Au 31 décembre 2007	Au 31 décembre 2008	Évolution en %
<b>Ensemble des minima sociaux</b>			
Revenu minimum d'insertion (RMI)	1 172 100	1 141 900	-2,6
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	813 200	848 800	4,4
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)*	585 600	575 200	-1,8
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	348 900	324 000	-7,1
Allocation de parent isolé (API)	205 400	200 400	-2,4
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	101 000	97 000	-4,0
Allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)	68 400	67 300	-1,5
Allocation temporaire d'attente (ATA)	22 700	25 100	10,8
Allocation veuvage (AV)	5 300	5 100	-4,2
Revenu de solidarité (RSO)	12 000	12 700	5,6

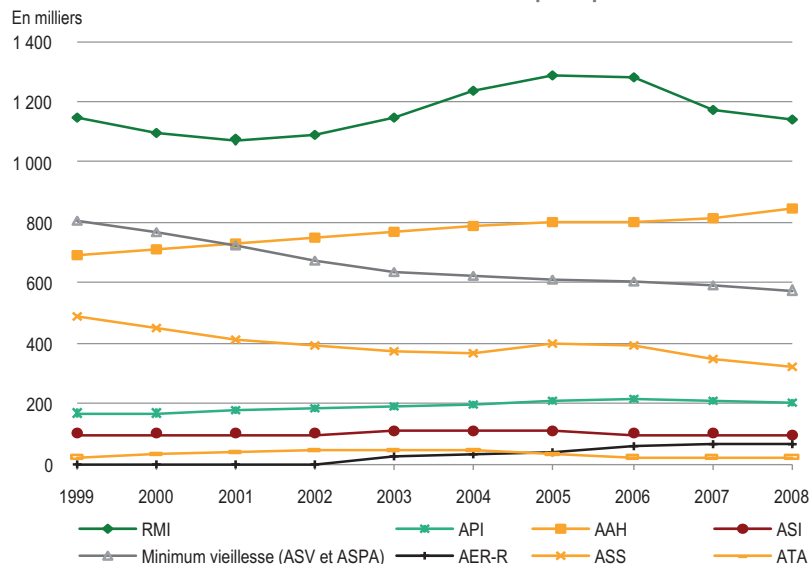
\* L'ASPA est entrée en vigueur en 2007. Elle se substitue, pour les nouveaux bénéficiaires, aux anciennes allocations du minimum vieillesse, notamment à l'ASV.

AV, ASI : estimations DREES.

Champ • France entière.

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

GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires des principaux minima sociaux depuis 1999



Champ • France entière.

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

1. Les personnes âgées de moins de 25 ans ayant au moins un enfant à charge peuvent toutefois bénéficier du RMI.



Ce ralentissement rend compte de la détérioration de la situation sur le marché du travail à partir de la mi-2008 [Mirouse *et al.*, 2009]. En effet, sur l'année, l'emploi salarié des secteurs marchands non agricoles diminue en métropole de 0,9%, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie A<sup>2</sup> progresse de 9,6% et celui des chômeurs qui ne sont indemnisés ni par l'assurance chômage ni par le régime de solidarité, population plus susceptible de recourir au RMI, augmente de 7,2% sur un an. Enfin, en métropole et dans les départements d'outre-mer, le nombre de titulaires de contrats d'aide à l'emploi ciblés sur les allocataires de minima sociaux, contrats d'avenir et contrats insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), est en baisse sur l'année (-12 000 contrats). Les conséquences de la détérioration du marché du travail à la mi-2008 ne se traduisent toutefois par une remontée des effectifs du RMI qu'au premier trimestre 2009 : le nombre d'allocataires<sup>3</sup> payés par les caisses d'allocations familiales augmente alors de 1,0% sur les trois premiers mois de l'année [Hennion-Aouriri *et al.*, 2009].

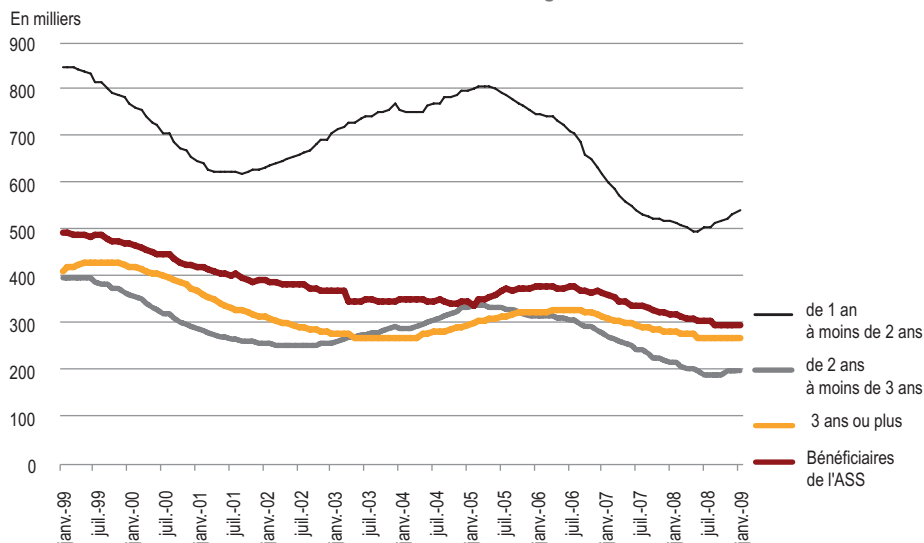
C'est dans ce contexte économique défavorable que le RSA a été mis en place en métropole au 1<sup>er</sup> juin 2009 (encadrés 2 et 3).

## Poursuite de la baisse pour l'ASS, en lien avec celle du chômage de très longue durée

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Elle concerne des chômeurs de longue durée : trois allocataires sur quatre sont inscrits au chômage depuis au moins deux ans.

Fin 2008, le nombre de personnes bénéficiant de l'ASS s'élève à 324 000, soit -7,1% sur un an, confirmant la tendance à la baisse observée depuis 2006. Cette diminution résulte de la baisse du chômage de très longue durée (graphique 2), elle-même liée à l'amélioration du marché du travail entre la mi-2005 et la mi-2008. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires de l'allocation équivalent retraite de remplacement

GRAPHIQUE 2 • Évolution du nombre de chômeurs de longue durée\* et des allocataires de l'ASS



\* Demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie A, B, C (c'est-à-dire tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ou ayant exercé une activité réduite courte au cours du mois) inscrits au chômage depuis au moins un an, en données corrigées des variations saisonnières.

Champ • France métropolitaine.

Sources • Pôle emploi, DARES.

2. La catégorie A regroupe les demandeurs d'emploi en fin de mois, n'ayant exercé aucune activité réduite et en recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein, à durée indéterminée à temps partiel, à durée déterminée temporaire ou saisonnier.

3. En données corrigées des variations saisonnières.

## ENCADRÉ 2 • Le revenu de solidarité active (RSA)

Mis en place au 1<sup>er</sup> juin 2009 en métropole, le RSA se substitue au RMI, à l'API et aux dispositifs d'intéressement associés. Par son mode de calcul, l'allocation concerne une population plus large que les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API: elle apporte également un complément de revenu à des travailleurs aux ressources modestes, mais dont les ressources du foyer dépassent les seuils des deux anciens minima sociaux.

### Le principe du RSA

Le RSA est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti. Ce dernier est calculé comme la somme de deux composantes :

- d'une part, un montant forfaitaire qui varie en fonction de la composition familiale du foyer, son niveau ayant été fixé dans la continuité des montants du RMI et de l'API;
- d'autre part, une fraction (62 %) des revenus professionnels des membres du foyer.

$$\text{RSA} = (\text{Montant forfaitaire} + 62 \% \text{ des revenus d'activité du foyer}) - (\text{Ressources du foyer et forfait d'aide au logement})$$

La sortie du dispositif RSA n'intervient que lorsque les revenus du foyer excèdent le niveau du revenu garanti. Par exemple, pour une personne seule, le RSA cesse d'être versé au-delà de 1,1 fois le SMIC net à temps plein; pour un couple avec deux enfants, le point de sortie se situe environ à 2,2 fois le SMIC [Bourgeois et Tavan, 2009].

Par ailleurs, comme auparavant dans le cadre du RMI et de l'API, un bénéficiaire du RSA reprenant un emploi cumule intégralement son revenu d'activité avec son allocation pendant les trois premiers mois d'activité.

Ainsi, pour les personnes appartenant à un foyer dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire, le RSA assure d'abord un rôle de minimum social au même titre que le RMI et l'API (« RSA socle »). Pour les personnes ayant un revenu d'activité et appartenant à un foyer dont les ressources sont inférieures au revenu garanti, le RSA assure un rôle de complément au revenu d'activité (« RSA activité »). Selon le cas, le RSA peut assurer un seul des rôles ou les deux.

### La montée en charge du RSA

Au 31 décembre 2009, soit après sept mois de mise en œuvre, 1,70 million de foyers étaient allocataires du RSA au titre du régime général (hors régime agricole) [Cazain et Siguret, 2010]. En estimant à 2 % la part des effectifs du régime agricole, le nombre total de foyers allocataires du RSA serait à cette date d'environ 1,73 million.

Parmi les allocataires du régime général, 76 % bénéficient de la fonction « minimum social » du RSA (tableau). La majorité d'entre eux n'ont pas de revenu d'activité. Parallèlement, 24 % bénéficient du RSA au titre de sa partie « RSA activité seul »: leurs ressources sont supérieures au montant forfaitaire mais ils perçoivent un complément à leur revenu d'activité.

### Foyers allocataires du RSA au titre du régime général au 31 décembre 2009

	En milliers	
	Nombre	%
Allocataires du RSA minimum social (« RSA socle »): les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire	1 293	76
• le foyer n'a pas de revenu d'activité	1 068	63
• le foyer a des revenus d'activité	225	13
Allocataires du « RSA activité seul »: les ressources du foyer sont supérieures au montant forfaitaire, mais inférieures au revenu garanti (le foyer a des revenus d'activité)	404	24
<b>Ensemble</b>	<b>1 697</b>	<b>100</b>

Sources • CNAF  
(Hors MSA).

Au 31 décembre 2009, les allocataires du « RSA activité seul » sont donc minoritaires. En ce début de mise en place du dispositif, les allocataires du RSA sont en effet essentiellement d'anciens allocataires du RMI ou de l'API ayant basculé automatiquement dans le nouveau dispositif. Au terme de la montée en charge du dispositif, on estime qu'environ 3 millions de foyers pourraient percevoir le RSA, dont les deux tiers au titre du « RSA activité seul » [Comité d'évaluation des expérimentations, 2009].

(AER-R) s'élève à 67 000, en baisse de 1,5 % sur un an, après une hausse de 14,0 % en 2007 et de 44,5 % en 2006. L'AER-R permet aux demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations vieillesse avant 60 ans de bénéficier d'un montant d'allocation supérieur à celui de l'ASS. L'AER-R concerne de fait des générations qui ont commencé à travailler jeunes et ont peu connu le chômage. La montée en charge de l'AER-R depuis sa création en 2002 prend fin, avec l'arrivée progres-

sive à 60 ans des générations nombreuses du baby-boom, âge limite pour percevoir cette allocation. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'AER-R a été supprimée. En avril 2009, au vu du contexte de crise économique, la possibilité d'entrée en AER-R a été rétablie exceptionnellement jusqu'à la fin 2009. Toutefois, les personnes qui en seront encore bénéficiaires à cette date continueront de la percevoir jusqu'à épuisement de leurs droits.

ENCADRÉ 3 • Au 1<sup>er</sup> semestre 2009, retournement à la hausse des effectifs des minima sociaux d'âge actif

Les premières données partielles sur les effectifs d'allocataires de minima sociaux au 1<sup>er</sup> semestre 2009 permettent d'approcher les tendances d'évolution les plus récentes en métropole. On dispose ainsi de données sur six minima sociaux (RMI, API, AAH, ASS, AER-R, ATA), lesquels couvrent 80 % des allocataires de minima sociaux d'âge actif, ainsi que des premières données sur le RSA (encadré 2).

Au 30 juin 2009, en métropole, 2 462 000 personnes sont allocataires de l'un des six minima sociaux évoqués ou du RSA « socle » (qui constitue la partie « minimum social » du dispositif en remplacement du RMI et de l'API). À champ quasi comparable, cet effectif est en hausse de 3,6 % sur un an (tableau). Cette forte augmentation intervient après la forte baisse, en glissement annuel, de juin 2008 (-3,7 %) et celle plus modeste de décembre 2008 (-0,7 %).

La remontée des effectifs au 1<sup>er</sup> semestre 2009 s'explique par la dégradation du marché du travail depuis la mi-2008. Les effectifs du RSA socle et de l'ASS, sensibles à la conjoncture économique, en sont affectés à la hausse (même si l'ampleur du retournement sur le RSA « socle » peut difficilement être quantifiée précisément, faute de pouvoir raisonner à champ strictement constant). Les évolutions marquées de l'AER-R et de l'ATA, respectivement à la baisse et à la hausse, s'expliquent vraisemblablement par les changements législatifs ayant affecté ces dispositifs. Enfin, les effectifs de l'AAH continuent de progresser à un rythme soutenu.

Effectifs des principaux minima sociaux d'âge actif de juin 2007 à juin 2009

Évolutions en %

	Juin 2007	Déc. 2007	juin 2008	Déc. 2008	Juin 2009	Juin 2008-Juin 2007	Déc. 2008-Déc. 2007	Juin 2009-Juin 2008
RMI, API, RSA socle*	1 255 600	1 205 200	1 180 500	1 177 100	1 232 300	-6,0	-2,3	4,4
AAH	785 600	785 800	800 900	820 300	833 900	1,9	4,4	4,1
ASS	340 100	324 500	306 600	299 800	308 100	-9,9	-7,6	0,5
AER-R	66 200	68 200	68 800	67 100	59 100	4,0	-1,6	-14,1
ATA	21 300	21 900	20 400	24 000	28 300	-4,3	9,8	38,7
Total	2 468 800	2 405 500	2 377 100	2 388 300	2 461 700	-3,7	-0,7	3,6

\* En métropole, le RSA remplace le RMI et l'API à partir de juin 2009. Jusqu'en décembre 2008, les données correspondent aux allocataires payés au titre du RMI et de l'API. Les données de juin 2009 regroupent les allocataires du RMI et de l'API n'ayant pas encore basculé au RSA et ceux bénéficiant du RSA socle (avec ou sans activité). On constitue ainsi un champ comparable, au problème de l'intéressement près : certaines personnes en intéressement RMI ou API n'étaient pas comptabilisées dans les séries RMI, API mais le sont dans la série RSA. La comparaison de ces deux séries, RMI/API et RSA donne donc un majorant des évolutions que l'on observerait sur un champ strictement comparable.

Champ • France métropolitaine.

Sources • CNAF, MSA, Pôle emploi.

## Des modifications législatives entraînent un rebond du nombre d'allocataires de l'ATA

L'allocation temporaire d'attente (ATA) est, avec l'ASS et l'AER-R, la troisième allocation chômage du régime de solidarité. Elle concerne essentiellement des demandeurs d'asile, des salariés expatriés et des apatrides (59%) ou d'anciens détenus (38%).

Fin 2008, 25 000 personnes sont titulaires de l'ATA, soit une hausse de 10,8% qui fait suite à trois années de baisses successives.

Cette augmentation des effectifs peut être liée à la modification de certaines dispositions relatives à l'ATA, prises à la suite d'une décision du Conseil d'État du 16 juin 2008. En application de cette décision, une personne dont la protection subsidiaire est renouvelée peut bénéficier de l'ATA pour une durée supérieure à douze mois (initialement la durée maximale de perception de l'allocation était de douze mois) et, d'autre part, les demandeurs d'asile déboutés de leur demande, mais pour lesquels le directeur général de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) décide qu'il y a lieu de procéder à un nouvel examen de leur situation, peuvent bénéficier à nouveau de l'ATA (initialement l'ATA ne pouvait être touchée qu'une seule fois par une même personne au titre des mêmes motifs). Enfin, le champ d'attribution de l'ATA a été élargi aux demandeurs d'asile originaires de certains pays qui n'y avaient pas accès auparavant.

## Le nombre de bénéficiaires de l'API diminue pour la deuxième année consécutive

L'allocation de parent isolé (API), en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2009 en métropole, s'adresse aux personnes assumant seules la charge d'un enfant né ou à naître. Dans plus de huit cas sur dix, elle concerne des parents isolés ayant un enfant de moins de trois ans. Elle peut alors être perçue jusqu'aux trois ans de ce dernier (API longue). Les parents isolés ayant des enfants âgés de plus de trois ans peuvent aussi en bénéficier mais pendant une période maximale d'un an (API courte): près de deux allocataires sur dix sont dans cette situation.

Au 31 décembre 2008, 200 000 personnes bénéficient de l'API, un effectif en baisse de 2,4% sur un an, après -5,6% en 2007. Ces deux baisses successives interviennent après une hausse continue des effectifs depuis 1995. En 2008, le fléchissement des effectifs est de même ampleur pour l'API courte (-2,0%) et pour l'API longue (-2,5%). L'amélioration de la conjoncture du marché du travail jusqu'à la mi-2008 a vraisemblablement favorisé cette diminution.

Avant la mise en place du RSA, les personnes assumant seules la charge d'un ou de plusieurs enfants et ayant de faibles ressources ne bénéficiaient cependant pas toutes de l'API, compte tenu de la durée limitée de cette allocation. Ainsi fin 2008, un quart des allocataires du RMI sont des parents isolés avec un ou plusieurs enfants à charge. Leur effectif diminue également en 2008 (-3,7%).

## Un allocataire de l'ASS sur cinq et un allocataire du RMI sur huit bénéficient de « l'intéressement » à la reprise d'emploi

Les allocataires de minima sociaux reprenant un emploi peuvent bénéficier d'une aide financière. Le revenu d'activité n'est que partiellement pris en compte dans le calcul du droit à l'allocation, ce qui permet aux allocataires soit de conserver une partie de leur allocation en plus du salaire, ou bien de bénéficier d'une prime de retour à l'activité. Ce mécanisme est appelé « intéressement » à la reprise d'emploi (tableau 2).

Fin 2008, en France métropolitaine, la proportion d'allocataires bénéficiant d'une telle mesure est de 21% pour l'ASS, 13% pour le RMI et 6% pour l'API (tableau 2). Ces parts sont en baisse par rapport à 2007 du fait de la détérioration du marché du travail à partir de la mi-2008.

Parallèlement, 103 000 bénéficiaires de minima sociaux sont titulaires d'un contrat de travail aidé de type contrat d'avenir ou CI-RMA. Ces contrats visent à faciliter l'insertion professionnelle des bénéficiaires qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. En 2008, 84 000 allocataires sont en contrats d'avenir et 19 000 en CI-RMA.

Avec la mise en place du RSA en juin 2009, le dispositif d'intéressement relatif au RMI et à l'API disparaît. Néanmoins, le RSA reprend l'idée d'un soutien à la reprise d'emploi sous la forme d'une aide financière, maintenant pérenne.

TABLEAU 2 • Proportion d'allocataires en intéressement

	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
Décembre 2005	12,1	6,0	14,7
Décembre 2006	14,5	8,2	15,1
Décembre 2007 *	16,1	8,1	21,8
Décembre 2008	13,1	6,4	20,5

\* À partir de 2007, les données ne sont pas comparables aux années précédentes. Il s'agit d'une nouvelle série dans la mesure où le système d'intéressement a été réformé dans le cadre de la loi de retour à l'emploi du 23 mars 2006.

**Note** • Les allocataires en intéressement cumulent, lors d'une reprise d'activité, revenus d'activité et minimum social. Pour le RMI, on calcule la proportion de foyers allocataires dans lesquels au moins une personne bénéficie d'un intéressement. Pour 2008, les taux d'intéressement sont calculés comme suit :

RMI : bénéficiaires d'un intéressement au titre du RMI payés ou non payés au titre du RMI / (allocataires payés au titre du RMI + bénéficiaires d'un intéressement mais non payés au titre du RMI) ;

API : le mode de calcul est identique à celui du RMI ;

ASS : (bénéficiaires de fin de mois en ASS en activité réduite + allocataires en activité réduite avec droit ASS mais non bénéficiaires) / (bénéficiaires de fin de mois en ASS + allocataires en activité réduite avec droit ASS mais non bénéficiaires).

**Champ** • France métropolitaine.

**Sources** • CNAF (hors MSA), Pôle emploi.

## Avec le plan de revalorisation engagé en 2008, la croissance du nombre de bénéficiaires de l'AAH s'accroît

Au 31 décembre 2008, un quart de l'ensemble des allocataires de minima sociaux perçoit l'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit 849 000 personnes.

L'augmentation du nombre d'allocataires de l'AAH s'accroît (+4,4% après +1,1% en 2007). Dans le passé, l'augmentation de ces effectifs était essentiellement liée à celle des allocataires âgés de 45 à 59 ans, avec l'arrivée des générations nombreuses issues du baby-boom dans cette tranche d'âge (sachant que le risque de handicap augmente avec l'âge). En 2008, un plan

de revalorisation de l'AAH sur cinq ans a été engagé : il prévoit une augmentation du montant de l'AAH de 25% d'ici 2012. Les premières vagues de revalorisation de 1,1% au 1<sup>er</sup> janvier puis de 3,9% au 1<sup>er</sup> septembre 2008 ont eu pour effet d'accélérer l'augmentation du nombre d'allocataires de l'AAH : le plafond des ressources a été relevé sensiblement, ce qui permet à davantage de personnes d'avoir accès à cette prestation. Par ailleurs, l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) concerne 97 000 personnes, soit 3% des allocataires de minima sociaux. Cette prestation permet d'assurer un minimum de ressources aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par la Sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente. Le nombre de ces bénéficiaires diminue de 4% en 2008. Cette baisse s'inscrit dans la tendance observée depuis 2005.

## Poursuite de la réduction des effectifs de l'allocation veuvage

Au décès d'un assuré social, son conjoint peut bénéficier d'une allocation veuvage s'il est trop jeune pour prétendre à une pension de réversion. Le nombre de titulaires de cette allocation continue de décliner en 2008 et ne concerne plus que 5 000 personnes.

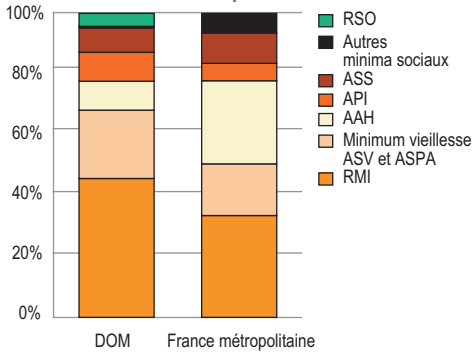
Cette diminution résulte de l'abaissement successif de l'âge à partir duquel un assuré peut percevoir une pension de réversion (donc âge limite pour percevoir une allocation veuvage) : passage de 55 à 52 ans au 1<sup>er</sup> juillet 2005 puis passage de 52 à 51 ans au 1<sup>er</sup> juillet 2007 pour le régime général. De plus en plus de bénéficiaires de l'allocation veuvage ont par conséquent cessé de la percevoir pour toucher une pension de réversion.

Toutefois, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 rétablit la situation initiale, à savoir une condition d'âge de 55 ans pour bénéficier de la pension de réversion, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. La suppression de l'allocation veuvage reste prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

## Un nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse en constante diminution depuis 2004

Depuis 2007, deux allocations permettant d'atteindre le niveau du minimum vieillesse coexis-

GRAPHIQUE 3 • Proportion de chaque minimum social en France métropolitaine et dans les DOM



**Note** • Les autres minima sociaux regroupent l'ASI, l'AV, l'AER-R et l'ATA.

**Lecture** • 34 % des allocataires de minima sociaux en métropole sont allocataires du RMI contre 46 % dans les DOM.

**Champ** • France entière.

**Sources** • CNAATMS, CNAF, MSA, DREES, Pôle emploi, FSV, CNAV, Caisse des dépôts et consignations, régime des caisses des DOM.

tent : l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Ces allocations apportent un complément de ressources aux personnes âgées de 65 ans ou plus (à partir de 60 ans en cas d'incapacité au travail) n'ayant pas ou insuffisamment cotisé à l'assurance retraite pour atteindre le montant du minimum vieillesse. Au 31 décembre 2008, 575 000 personnes percevaient ce minimum social, soit 4 % des 60 ans ou plus.

L'amélioration continue des régimes de retraite et des droits acquis dans ces régimes ont permis que le nombre de bénéficiaires soit divisé par quatre depuis 1960 [Augris, 2008]. Cette baisse s'est toutefois fortement ralentie depuis 2004, passant de -5,9 % par an entre 1999 et 2003 à -1,9 % par an en moyenne depuis 2004 (-1,8 % en 2008). Les effets générationnels ayant joué fortement par le passé (remplacement, parmi la population âgée de 65 ans ou plus, de générations ayant acquis peu de droits pour la retraite, notamment parmi les femmes, par des générations mieux couvertes) tendent en effet à s'amenuiser.

Tout comme pour l'AAH, le montant du minimum vieillesse sera revalorisé de 25 % entre 2007 et 2012. Le décret du 28 avril 2009 précise ainsi les étapes de revalorisation entre 2009

et 2012 (après seulement 0,8 % d'augmentation en 2008). Cette mesure a cependant un champ d'application limité aux personnes seules.

## Dans les DOM, le RMI et le minimum vieillesse regroupent les deux tiers des allocataires de minima sociaux

Fin 2008, 299 000 personnes sont allocataires de minima sociaux dans les départements d'outre-mer (DOM). En incluant les conjoints et enfants à charge, une personne sur trois est couverte par un minimum social, contre moins d'une sur dix en métropole. Cette évaluation tient compte du revenu de solidarité (RSO), dispositif spécifique aux DOM qui concerne 4 % des allocataires de ces départements.

En 2008, la baisse du nombre d'allocataires dans les DOM est un peu plus forte qu'en métropole (-2,2 % contre -1,0 %).

Elle résulte en premier lieu d'une réduction des effectifs du RMI (-5,1 %), et dans une moindre mesure de ceux du minimum vieillesse (-2,2 %). Ces deux allocations regroupent en effet à elles seules les deux tiers des allocataires de minima sociaux dans les DOM, contre 50 % en métropole (graphique 3). De plus, leur recul est plus marqué qu'en métropole (respectivement -2,2 % et -1,7 %).

L'API représente 10 % des allocataires de minima sociaux dans les DOM, et notamment 19 % en Guyane, contre 6 % en métropole. Dans les DOM, le nombre de bénéficiaires de l'API se stabilise en 2008 (+0,5 %), après avoir doublé entre 2000 et 2007. La forte hausse des effectifs constatée antérieurement résultait en partie de l'alignement progressif entre 2001 et 2007 du barème de l'allocation sur celui, plus élevé, de la métropole. L'API étant une allocation différentielle soumise à un plafond de ressources, cet alignement a entraîné une hausse mécanique du nombre de bénéficiaires.

Le nombre d'allocataires de l'AAH augmente de manière proche en métropole et dans les DOM. En revanche, la diminution des effectifs allocataires de l'ASS est beaucoup plus importante en métropole (-7,6 % contre -0,6 % dans les DOM).

# LES MINIMA SOCIAUX EN PERSPECTIVE



# Historique du système des minima sociaux

Les dix minima sociaux en vigueur à la fin 2008 sont le fruit d'une construction historique progressive et d'une approche catégorielle de la pauvreté. Les premiers dispositifs s'adressent aux personnes en incapacité de travailler ou fragilisées par les ruptures familiales. Le développement de la crise économique et du chômage dans les années 1970 débouchent ensuite sur la création d'un régime de solidarité distinct du régime d'assurance chômage pour des personnes arrivées en fin de droits. Mais, les situations d'exclusion du système de protection sociale persistent. La création du RMI en 1988 constitue un dernier filet de sécurité en contrepartie d'un engagement des bénéficiaires dans un processus d'insertion. Les rénovations engagées depuis la fin des années 1990 visent à simplifier et rapprocher les minima sociaux et à améliorer le retour à l'emploi. La création du RSA fin 2008 poursuit ce rapprochement en fusionnant le RMI et l'API dans la nouvelle allocation et refonde la conception du système en assurant à la fois une fonction de minimum social et de complément de revenu d'activité pour les travailleurs pauvres.

Instruments de lutte contre la pauvreté, les minima sociaux sont des prestations sociales destinées aux personnes ou aux familles ayant de très faibles ressources et qui visent à leur permettre d'atteindre un revenu minimum. Il s'agit de prestations essentiellement non contributives (sans contrepartie de cotisations)<sup>1</sup> qui reposent sur un principe de solidarité et non sur une logique d'assurance. Avant la mise en place en juin 2009 du revenu de solidarité active (RSA), le système français de minima sociaux comprenait neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire et un dispositif spécifique aux départements d'outre-mer (voir encadré 1 p.10). La mise en place du RSA conduit à la suppression de deux allocations : le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API)<sup>2</sup>. Le RSA, conçu comme une prestation «hybride», assure quant à lui à la fois une fonction de minimum social et de complément de revenu pour des travailleurs pauvres (voir article p. 33).

Le nombre important de minima sociaux est une spécificité française ; il est, en effet, beaucoup plus limité dans les autres pays [Horusitsky, Julienne et Lelièvre, 2006]. Cette pluralité est le fruit d'une construction historique progressive et d'une approche catégorielle de la pauvreté [Nauze-Fichet, 2008], au fur et à mesure de la reconnaissance par la société des difficultés particulières auxquelles certaines populations sont exposées. Poursuivie de 1956 à 2002, cette logique de construction a connu un tournant important en 1988, avec la mise en place du RMI. Ce dernier dispositif se distingue, en effet, par son caractère «quasi universel» et par l'existence d'un volet «insertion» associé à l'allocation. D'autres minima sociaux catégoriels ont toutefois encore été créés par la suite. Le système français de minima sociaux fait aujourd'hui l'objet de fortes remises en question. Lui est d'abord reproché de risquer d'enfermer les bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif dans l'assistance en constituant des «trappes à inac-

1. Deux allocations du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage font exception à cette règle générale, l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation équivalent retraite de remplacement, qui sont toutes deux conditionnées par une durée de cotisation antérieure.

2. Ce changement est effectif dès le 1<sup>er</sup> juin 2009 pour la métropole. Dans les départements d'outre-mer, la mise en place du RSA est prévue ultérieurement, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2011, et le RMI et l'API y demeurent provisoirement en vigueur.



tivité». Le manque de cohérence entre les différents minima sociaux, pouvant être source d'iniquités, fait également l'objet de critiques récurrentes depuis la création du RMI. Plus généralement, la trop grande complexité du système nuirait à sa lisibilité et à son pilotage. Plusieurs réformes ont été proposées et mises en œuvre en réponse à ces critiques. L'instauration du RSA s'inscrit dans la lignée de ce processus, tout en dépassant la logique des minima sociaux.

## De 1956 à 2002, la construction progressive d'un système de droit à un revenu minimum

La création des dix minima sociaux en vigueur à la fin 2008 s'est échelonnée sur près de cinquante ans, de 1956 à 2002 (encadré 1). Leur mise en place visait à combler progressivement les lacunes du système de protection sociale, au fur et à mesure que se révélait l'existence de situations manifestes de pauvreté pour des populations à l'écart du système [Pétour, 2001 ; Létard, 2005]. En particulier, le passage d'une période de plein-emploi, pendant les trente glorieuses, à un ralentissement durable de la croissance économique et à de profondes transformations du marché du travail, a mis en évidence les limites d'un système contributif fondé sur les solidarités professionnelles.

### **1956-1975 : les personnes en incapacité de travailler**

Créée en 1945, la Sécurité sociale a été fondée sur une logique contributive et dans le cadre professionnel : en travaillant, les personnes acquièrent des droits sociaux qui leur permettent de se couvrir contre le risque de ne plus pouvoir travailler et subvenir à leurs besoins et ceux de leur famille. Ainsi, les premiers minima sociaux créés au sortir de la guerre ont visé à compléter les ressources des personnes qui n'étaient plus en capacité de travailler. Le premier concerne les personnes âgées qui n'avaient pas pu acquérir des droits à pension suffisants compte tenu de la faible maturité du

régime d'assurance (création du minimum vieillesse<sup>3</sup> en 1956, complétant l'allocation aux vieux travailleurs salariés mise en place en 1941). Le second concerne les personnes invalides (création du minimum invalidité en 1957).

La création de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en 1975 s'inscrit dans cette même logique de prise en compte de cas d'impossibilité de travailler : elle vise à garantir un revenu minimum à des personnes considérées comme durablement ou définitivement en incapacité de travailler en raison de leur handicap<sup>4</sup>. Le montant de l'AAH, comme celui du minimum invalidité, est alors aligné sur celui du minimum vieillesse.

### **1976-1980 : les personnes fragilisées par les ruptures familiales**

Les créations de l'allocation de parent isolé (API) en 1976 et de l'allocation veuvage (AV) en 1980 ont visé à apporter des ressources à des personnes, essentiellement des femmes, ne pouvant pas ou plus s'appuyer sur les revenus d'un conjoint. Ces deux minima sociaux répondent à la multiplication des situations d'isolement de personnes ayant la charge d'un ou plusieurs enfants, en raison notamment de l'augmentation des cas de rupture familiale. À la différence des précédents minima sociaux, l'API et l'AV concernent des personnes qui rencontrent temporairement une situation particulièrement fragilisante. Les deux allocations sont ainsi à durée limitée. L'API, qui s'adresse aux personnes assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître, est versée pendant un an au maximum (et au plus tard 18 mois après l'événement conduisant à l'isolement) si le plus jeune enfant est âgé de plus de 3 ans (API dite « courte ») ou, sinon, jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant (API dite « longue »). L'AV s'adresse aux personnes de moins de 55 ans, conjoints survivants d'assurés sociaux décédés, ne pouvant prétendre à une pension de réversion. Elle est versée pendant trois ans au maximum à compter du mois du décès de l'assuré social (deux ans au maximum

3. Jusqu'en 2007, la garantie d'atteindre le seuil du minimum vieillesse est assurée par un dispositif à deux étages, le deuxième étage, l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), constituant à proprement parler le minimum social. En 2007, ces deux étages sont fusionnés en une allocation unique : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA – cf. fiche 7).

4. Dans les faits, une minorité d'allocataires de l'AAH ont une activité professionnelle, le plus souvent dans un environnement protégé comme un établissement et service d'aide par le travail (ESAT).

## ENCADRÉ 1 • Chronologie de création et de réforme du système des minima sociaux

- 1941** : création de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), prélude de la future ASV.
- 1956** : création de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), garantissant un « minimum vieillesse ».
- 1957** : création de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), garantissant un « minimum invalidité ».
- 1975** : création de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).
- 1976** : création de l'allocation de parent isolé (API).
- 1979** : création de l'aide au secours exceptionnel (ASE), prélude de la future ASS.
- 1980** : création de l'allocation veuvage (AV).
- 1984** : création de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), remplaçant l'ASE, et de l'allocation d'insertion (AI).
- 1985** : création de compléments locaux de ressources (CLR), expérimentations locales du futur RMI.
- 1988** : création du revenu minimum d'insertion (RMI).
- 1992** : pérennisation du RMI ; restriction des conditions d'accès à l'AI.
- 1997** : restriction des conditions d'accès à l'ASS.
- 1998** : réforme de l'intéressement associé au RMI et extension à l'API, l'ASS et l'AI.
- 2001** : création du revenu de solidarité (RSO) dans les départements d'outre-mer ; assouplissement des conditions d'accès à l'AV.
- 2002** : création de l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R).
- 2003** : décentralisation du RMI et création du contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA).
- 2005** : réforme du CI-RMA et création du contrat d'avenir (CA), contrats aidés ouverts aux bénéficiaires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'AAH ; création de l'allocation temporaire d'attente (ATA), remplaçant l'AI.
- 2006** : réforme de l'intéressement associé au RMI, à l'API et à l'ASS ; suppression de la condition d'âge maximum pour l'ASI.
- 2007** : création de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), remplaçant les deux étages de prestations, dont l'ASV, permettant d'atteindre le minimum vieillesse ; expérimentations locales du futur RSA.
- 2008** : création du revenu de solidarité active (RSA), remplaçant notamment le RMI et l'API, mais allant au-delà de la fonction de minimum social.

après la réforme de 1999). Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2001, une condition supplémentaire était que le titulaire élève au moins un enfant ou qu'il ait élevé au moins un enfant pendant neuf ans avant le seizième anniversaire de ce dernier<sup>5</sup>.

### 1979-1984 : les chômeurs en fin de droits

Après une longue période de croissance soutenue et de quasi-plein emploi, la France, comme la plupart des pays industrialisés, a connu un ralentissement de sa croissance et une forte progression du chômage. À partir du milieu des années soixante-dix, au fur et à mesure que les durées de chômage s'allongeaient, les limites du système français de protection sociale sont devenues flagrantes. Elles ont conduit les pouvoirs publics à renforcer la composante « assistance » du système, et notamment celle du régime d'indemnisation du chômage. Une allocation de solidarité chô-

mage, l'aide au secours exceptionnel (ASE), intervient en 1979 pour combler l'incapacité du régime d'assurance à couvrir les situations de chômage de longue durée, alors que s'amplifiait l'arrivée de chômeurs en fin de droits. L'accentuation de la hausse du chômage au début des années 1980 pèse toutefois lourdement sur les comptes de l'UNEDIC, et amène les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage à créer en 1982 des filières d'indemnisation différenciées selon la durée travaillée antérieurement : cette modification réduit très sensiblement la durée des droits à indemnisation pour les chômeurs n'ayant que des courtes références de travail, renforçant l'arrivée de chômeurs en fin de droits. Cette situation débouche en 1984 (à la demande notamment du patronat qui souhaite renforcer la dimension contributive du régime en transférant aux pouvoirs publics la prise en charge des chômeurs qu'il estime devoir rele-

5. Aujourd'hui, la suppression de l'AV est programmée pour 2011, les conditions futures de prise en charge du veuvage précoce devant être examinées d'ici l'échéance dans le cadre d'une concertation (cf. fiche 8). Quant à l'API, elle disparaît du fait de la création du RSA, nouveau dispositif qui prend toutefois en compte la spécificité des situations d'isolement familial (voir article p. 33).

ver de la solidarité nationale, cf. Tuchsirer, 2008) sur une partition du régime d'indemnisation en deux régimes distincts : un régime d'assurance, réglementé par les partenaires sociaux et financé par les cotisations, et un régime de solidarité, réglementé et financé par l'État. Le régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage relevant de l'État est alors constitué de deux allocations : l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui remplace l'ASE, et l'allocation d'insertion (AI).

L'ASS vise à garantir des ressources minimales aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au moins cinq années d'activité<sup>6</sup> au cours des dix années ayant précédé la rupture de leur contrat de travail : elle est versée sans limitation de durée tant que la personne n'a pas de revenu supérieur au plafond d'éligibilité et qu'elle justifie d'une recherche active d'emploi. *A contrario*, l'AI est une allocation temporaire d'une durée maximale d'un an, réservée aux détenus libérés, aux victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, aux réfugiés et aux personnes ayant demandé l'asile en France. Initialement, sous certaines conditions, elle bénéficiait également à des jeunes et à des femmes soutiens de famille, mais cette possibilité a été supprimée en 1992<sup>7</sup>. L'AI a été remplacée par l'allocation temporaire d'attente (ATA) pour les entrées intervenues depuis novembre 2006.

Néanmoins, l'ASS et l'AI n'ont pas suffi à répondre à toutes les situations d'exclusion totale ou partielle du marché du travail : notamment celles de chômeurs ayant trop peu travaillé pour bénéficier des dispositifs d'indemnisation ou de travailleurs en situation de sous-emploi.

### **1988 : les exclus du système de protection sociale et la création du RMI**

Durant les années quatre-vingt, les appels croissants de personnes en difficulté aux interventions des associations caritatives et des collec-

tivités locales témoignaient d'une intensification des problèmes de pauvreté [Vanlerenbergue, 1992]. En dépit des extensions successives du système de protection sociale, un certain nombre de personnes demeuraient non couvertes, en particulier des hommes d'âge actif seuls [Pétour, 2001]. Sous la pression de l'urgence sociale, la question d'un revenu minimum garanti a été alors posée. Les premières solutions envisagées l'ont été à titre expérimental. Ainsi, à partir de l'hiver 1985, le gouvernement contribue à la mise en place de « compléments locaux de ressources » (CLR). Financé par convention entre l'État et une collectivité locale, le CLR était une allocation différentielle accordée aux personnes âgées de plus de 25 ans privées d'emploi et exclues de la protection sociale légale. En contrepartie, le bénéficiaire devait s'investir dans un « projet d'autonomisation ». Ces expérimentations ont permis de valider l'idée d'un revenu minimum garanti.

À la suite des propositions du père Wrésinski, présentées dans un rapport au Conseil économique et social publié en février 1987 [Wrésinski, 1987], lesquelles ont été largement reprises en 1988 par le président François Mitterrand dans sa « Lettre à tous les Français », le revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988. En rupture avec la logique catégorielle qui prévalait jusque-là, le RMI a été conçu comme un dernier filet de sécurité. Il visait, en effet, à garantir un revenu minimum à toute personne résidant légalement sur le territoire<sup>8</sup> et âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. En contrepartie, les personnes devaient s'engager à suivre des actions visant à favoriser leur insertion, et la collectivité s'engageait à les accompagner dans cette entreprise. Ce deuxième volet du dispositif, le « I » de RMI, a constitué une innovation particulièrement importante par rapport aux minima sociaux antérieurs, à la fois axe de renouvellement du droit social et solution de compromis permettant l'acceptation unanime du nouveau dispositif [Lelièvre et Nauze-Fichet,

6. Fondée initialement sur une acception large du terme « activité » (activité salariée, formation rémunérée, service national ou chômage indemnisé), cette condition a été révisée en 1997 dans un sens plus restrictif (non prise en compte des périodes de chômage indemnisé).

7. Cette mesure a conduit à une réduction sensible du nombre d'allocataires (cf. fiche 5) et a privé les jeunes de moins de 25 ans, sauf cas très particuliers, de l'accès à un minimum social.

8. Les personnes doivent résider de manière stable sur le territoire, cette stabilité étant appréciée en fonction des titres de séjours. Ce point a été vivement discuté au Parlement lors de l'examen du projet de loi, dans un contexte où le parti d'extrême droite venait d'obtenir un score très élevé aux élections présidentielles, un compromis ayant été trouvé en ouvrant le RMI à tous les étrangers titulaires depuis trois ans d'un titre de séjour leur permettant d'exercer une activité professionnelle, ainsi qu'aux réfugiés [Cytermann et Dindar, 2008].

2008]. La progression rapide du nombre d'allocataires du RMI et la grande hétérogénéité de leurs caractéristiques [Anguis, 2007 et 2008] révéleront à tout le moins l'ampleur et la diversité des phénomènes de pauvreté qui n'avaient pas été intégrés par les approches catégorielles antérieures.

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 créant le RMI prévoyait son réexamen par le Parlement au bout de trois ans, celui-ci devant s'appuyer sur une évaluation de ses effets. Il s'agissait d'une « première » [Sauvage et Vanlerenbergue, 1992]. La Commission nationale d'évaluation du RMI, installée en 1989, rendra son rapport en 1992 [Vanlerenbergue, 1992]. Le dispositif sera alors aménagé et pérennisé dans le cadre de la loi du 29 juillet 1992.

### **2001-2002 : les difficultés particulières d'insertion des seniors**

Le RMI constituait un certain aboutissement dans la logique de construction du système de minima sociaux : les dispositifs catégoriels donnant droit à la garantie d'un revenu minimum de subsistance étaient complétés par un dispositif quasi généraliste (la restriction essentielle étant la condition d'âge) jouant le rôle de dernier filet de sécurité. Jusqu'en 1996, le système a connu une grande stabilité malgré des critiques latentes.

Deux nouveaux minima sociaux vont être créés en 2001-2002, portant à dix le nombre de dispositifs. En 2001 un minimum social spécifique aux départements d'outre-mer est créé : le revenu de solidarité (RSO). Il s'adresse aux personnes bénéficiaires du RMI depuis au moins deux ans, âgées d'au moins 50 ans et qui s'engagent sur l'honneur à quitter définitivement le marché du travail. En 2002 intervient par ailleurs une nouvelle allocation chômage du régime de solidarité : l'allocation équivalent retraite (AER) de remplacement qui s'adresse à des demandeurs d'emploi totalisant cent soixante trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans<sup>9</sup>.

Le RSO et l'AER de remplacement s'apparentent tous deux à des formes de préretraite et visent à compenser, dans des cas très spéci-

fiques, les problèmes d'insertion professionnelle des seniors : d'une part dans les DOM, confrontés à des taux de chômage très élevés<sup>10</sup>, et d'autre part pour des personnes qui pourraient bénéficier de leur retraite à taux plein si son accès n'était pas limité par la condition d'âge.

### **Parallèlement, l'élargissement du bénéfice des aides au logement et la création de la couverture maladie universelle**

Les aides personnelles au logement ne relèvent pas de la catégorie des minima sociaux : toutefois, ciblées sur les ménages modestes et largement cumulables avec les différents minima, elles représentent souvent une part importante des revenus des bénéficiaires de minima sociaux (voir article p. 45). Comme les minima sociaux, ces aides ont connu des évolutions profondes dépassant les logiques catégorielles pour progressivement couvrir un public très large.

Créée dès 1948, l'allocation de logement familiale (ALF), qui peut aussi bien prendre en charge une partie des loyers des locataires qu'une partie des mensualités de remboursement des accédants à la propriété, concerne uniquement les ménages ayant des enfants ou d'autres personnes à charge. En 1972, l'allocation de logement sociale (ALS) élargit le bénéfice des aides personnelles au logement à d'autres catégories de la population : personnes âgées, infirmes, travailleurs de moins de 25 ans. Puis, en 1978, l'aide personnalisée au logement (APL) s'adresse à tous les ménages aux revenus modestes, indépendamment de leurs caractéristiques démographiques ou sociales, pourvu que leur logement fasse l'objet d'un conventionnement, dans le cas des locataires, ou que le bénéficiaire ait souscrit un certain type de prêt, dans le cas des accédants à la propriété. Au début des années quatre-vingt, le champ des aides personnelles au logement exclut toutefois encore certaines catégories de population particulièrement démunies : par la suite, les conditions d'éligibilité à l'ALS seront élargies par étapes (avec, notamment, un ciblage dans un premier temps sur les bénéficiaires de l'ASS et de l'AI). En

9. Aujourd'hui, la suppression de l'AER est programmée : les ouvertures de droit ne seront plus possibles à partir de 2010 (cf. fiche 6).

10. En 2000, le taux de chômage variait de 21 % en Guyane à 36 % à La Réunion.

1993, une dernière réforme étend le bénéfice de l'une des trois aides à l'ensemble des ménages aux ressources modestes («bouclage des aides»). Le montant de l'aide dépend toutefois encore du type d'aide accordé, jusqu'à l'unification du barème des trois aides dans le secteur locatif au début des années 2000.

Par ailleurs, est créée en 1999 la couverture maladie universelle (CMU). S'inscrivant dans la lignée de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (loi du 29 juillet 1998), elle vise à assurer un accès généralisé au système de santé à travers deux dispositifs : d'une part, la CMU de base, qui permet d'affilier automatiquement au régime général de l'assurance maladie, sur critère de résidence, toute personne résidant en France de manière stable et régulière, si elle n'a pas de droits ouverts à un autre titre à un régime d'assurance maladie ; d'autre part la CMU complémentaire, qui permet la prise en charge par les pouvoirs publics des frais de couverture complémentaire santé pour toute personne résidant en France de manière stable et régulière, sous conditions de ressources fixées par décret. Le seuil de ressources maximales de la CMU complémentaire (intermédiaire entre les montants de revenus garantis par le RMI et le minimum vieillesse) fait qu'elle concerne pour une grande part des bénéficiaires de minima sociaux.

## À la fin des années 1990, la critique du système et l'engagement d'un processus de réforme des minima sociaux

La création du RMI a favorisé le questionnement sur le système des minima sociaux. En effet, en complétant l'édifice des minima sociaux par son rôle de «dernier» filet de sécurité, il contribue à ce que le système soit désormais appréhendé et analysé dans sa globalité, que ce soit en termes de cohérence interne ou d'articulation avec les autres dispositifs de la protection sociale. Or, dès 1992, un rapport du Commissariat général du Plan (CGP) intitulé «Unifier les minima sociaux ?» [Fragonard, 1992] pointe un ensemble d'incohérences entre le RMI et les autres prestations sociales existantes : prestations familiales, de logement et autres minima sociaux. Par ailleurs, au fur et à mesure de la montée des

effectifs du RMI, l'efficacité du volet insertion du dispositif fait l'objet de critiques récurrentes. Lors de la discussion du projet de loi initial au Parlement, les débats sur les politiques d'insertion à conduire avaient été assez pauvres, contrairement à ceux sur le paramétrage de l'allocation [Cytermann et Dindar, 2008]. En 1992, le rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI s'inquiétait de l'insuffisance de la dynamique d'insertion, qu'il attribuait aux difficultés de fonctionnement et de conception du dispositif d'insertion. Les conclusions du rapport sur le RMI réalisé par la Cour des comptes en 1995 iront dans le même sens. Toutefois jusqu'en 1996, aucune réforme du RMI ou des autres minima sociaux ne sera à l'ordre du jour.

À partir de 1997, en revanche, dans un contexte de reprise économique, les critiques vont reprendre, portant notamment sur le comportement des allocataires de minima sociaux et leur possible désintérêt financier à travailler (question des «trappes à inactivité»). Deux grands objectifs vont alors motiver la rénovation du système et conduire à un processus de réforme : d'une part, l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif (et parallèlement, l'amélioration de la garantie de ressources pour les personnes qui ne peuvent pas travailler) et d'autre part, la simplification du système global. La création du RSA s'inscrit dans le prolongement de ce processus tout en proposant une approche nouvelle, consistant à dépasser les frontières du système des minima sociaux.

## *Améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif...*

L'objectif premier d'améliorer les conditions du retour à l'emploi est au cœur de toutes les réformes entreprises récemment dans le champ des minima sociaux. Il s'est imposé comme une priorité aux pouvoirs publics à partir de la fin des années 1990, en présence de l'inertie de l'évolution des effectifs d'allocataires de minima sociaux d'âge actif, en dépit de l'amélioration générale du marché du travail. En effet, jusqu'en 1999, leur nombre n'a cessé d'augmenter.

En particulier, le nombre d'allocataires du RMI a crû très rapidement, bien au-delà de ce



qui était attendu, dépassant le million fin 1996. Cette évolution posait question car le RMI avait été conçu comme une aide à vocation «temporaire». En effet, le dispositif d'aide à l'insertion devait permettre aux allocataires de trouver plus ou moins rapidement le chemin de l'emploi et de l'autonomie financière. Toutefois, de mai 1990 à juin 1997, le contexte général était celui d'une augmentation quasi ininterrompue du chômage, en dehors d'un bref épisode de décrue entre mai 1994 et juillet 1995. Le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux préoccupait certes les pouvoirs publics mais n'était pas encore la priorité qu'il est devenu par la suite.

À partir de juin 1997, le chômage a diminué fortement pendant près de quatre années consécutives. Malgré l'embellie sur le marché du travail, le nombre d'allocataires du RMI a continué de croître jusqu'en 1999, avant de reculer en 2000 et 2001. Dans ce contexte, la question du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux est devenue plus aiguë. À cette époque, dans le cadre de réflexions générales sur la lutte contre le chômage structurel, ont émergé un certain nombre de travaux sur les incitations financières au travail et sur les phénomènes de «trappes à inactivité». L'hypothèse a été posée qu'une partie des allocataires de minima sociaux pouvaient être enfermés dans leur statut, faute d'un intérêt financier suffisant à travailler, notamment quand les emplois proposés étaient faiblement rémunérés.

Notons que la large place faite aux questions d'incitation financière dans cet historique illustre d'abord leur importance dans le débat public et dans les motivations des réformes successives. Cela ne doit pas occulter le fait que les freins à l'emploi ne sont pas uniquement financiers. Les principales difficultés rencontrées par les allocataires de minima sociaux peuvent être d'une autre nature : situation locale du marché du travail, difficultés de santé, contraintes familiales, insuffisance de formation ou de qualification, problèmes de transport, de garde d'enfant, difficultés spécifiques à trouver un emploi pour les plus de 50 ans... Par ailleurs, la volonté de travailler est également déterminée par la recherche d'une autonomie, d'un statut social, d'une sécurisation de l'avenir [Lelièvre et Nauze-Fichet, 2008].

Dans le contexte évoqué, plusieurs rapports se sont particulièrement penchés sur la question du gain financier à travailler à la fin des années 1990 et au début des années 2000 [CSERC, 1997 ; Joint-Lambert, 1998 ; Belorgey, 2000 ; CERC, 2001]. La question y est abordée à la fois sous l'angle de l'incitation à l'offre de travail et sous celui de la justice redistributive. Diverses réformes ont été menées pour éliminer progressivement les effets de seuil qui pouvaient conduire à des pertes financières lors de la reprise d'un emploi. Dès 1998, la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions a étendu le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité prévu pour le RMI, permettant de cumuler temporairement allocation et revenu professionnel, aux allocataires d'autres minima sociaux concernant des personnes d'âge actif. À la suite des rapports de Marie-Thérèse Joint-Lambert et de Jean-Michel Belorgey, plusieurs réformes ont été entreprises au début des années 2000 pour corriger certaines incohérences du système de transferts et accroître les gains financiers à la reprise d'activité : la réforme de la taxe d'habitation, la modification du barème des aides au logement, la modification de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu et la création de la prime pour l'emploi (PPE). Cette dernière, mise en place en 2001, est un crédit d'impôt accordé aux personnes en emploi disposant de faibles revenus d'activité sous conditions de ressources globales du foyer fiscal. Ces réformes ont permis une amélioration des gains à la reprise d'activité pour des emplois au moins équivalents à un mi-temps, gains au demeurant parfois très faibles voire nuls pour les activités à temps très partiel [Létard, 2005].

Par la suite, de 2003 à 2006, trois grandes réformes ont visé à améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Ainsi, la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA) a visé à améliorer le volet insertion du dispositif en misant sur l'accroissement des responsabilités des conseils généraux, le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI dans leur parcours d'insertion et la création d'un contrat aidé spécifique : le contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA). Le CI-

RMA est un contrat de travail passé entre un allocataire et un employeur, le conseil général versant à ce dernier une partie de l'allocation. Ce volet de la loi fit l'objet de vifs débats au Parlement : les associations récusaient le fait que l'assiette de cotisation déterminant les droits sociaux contributifs (au chômage, à la retraite) soit limitée au différentiel entre le revenu versé par l'employeur et l'aide reçue par le département ; l'opposition dénonçait une tentative de mise en place du « Workfare »<sup>11</sup> (terme anglo-saxon désignant une obligation de prendre un travail en contrepartie du versement d'une allocation) [Cytermann et Dindar, 2008].

Au sein d'un ensemble plus large de mesures, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a simplifié le champ des contrats aidés en créant quatre contrats, dont deux ciblés sur les allocataires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'AAH : le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le contrat insertion – revenu minimum d'activité dans le secteur marchand (il s'agit du CI-RMA « révisé » par rapport à la loi du 18 décembre 2003 : recentré sur le secteur marchand et avec des droits sociaux contributifs désormais calculés sur l'intégralité du revenu d'activité).

Enfin, la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a réformé le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité, dans l'objectif affiché de le rendre plus lisible et plus attractif, avec l'instauration de primes mensuelles forfaitaires de 150 euros (personne seule) ou 225 euros (personne en couple) et d'une prime ponctuelle de 1 000 euros au quatrième mois d'activité pour les reprises d'un emploi au moins à mi-temps.

Les réformes successives de la PPE mises en œuvre au cours des années 2000 fournissent une autre illustration de cette politique visant l'accroissement des gains à la reprise d'emploi. Si la PPE en elle-même concerne un public très large (plus de 8 millions de foyers fiscaux), les réformes du milieu des années 2000 ont consisté à accroître très sensiblement le montant de la prime pour les personnes ne travaillant qu'à temps partiel ou bien seulement

une fraction de l'année. Plus ou moins explicitement, ces réformes avaient donc pour objectif d'accroître les gains à la reprise d'emploi pour les publics les plus éloignés d'une norme d'emploi stable à temps complet, notamment les bénéficiaires de minima sociaux.

### ***... et améliorer la garantie de ressources pour les personnes ne pouvant pas travailler***

L'équité d'un système misant en premier lieu sur l'emploi pour lutter contre la pauvreté repose sur une obligation conjointe de solidarité nationale envers les personnes en incapacité de travailler. Ainsi, parallèlement aux réformes déjà évoquées, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées réaffirme les principes d'une obligation nationale de solidarité en faveur des personnes handicapées et d'un droit à compensation des conséquences du handicap. Ces deux principes avaient été affirmés respectivement pour la première fois, d'une part, dans la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées (loi instituant l'AAH) et, d'autre part, dans la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002<sup>12</sup>.

La loi du 11 février 2005 crée d'abord la prestation de compensation du handicap (PCH). Visant à compenser les surcoûts de toute nature liés aux conséquences du handicap, la PCH est attribuée sans conditions de ressources par les commissions des droits et de l'autonomie en fonction des besoins spécifiques du demandeur.

Elle modifie également l'AAH et le complément qui lui est associé<sup>13</sup>. En particulier, pour l'AAH accordée avec un taux d'incapacité compris entre 50 % et moins de 80 %, une condition supplémentaire s'ajoute à celle d'être reconnu dans l'impossibilité de se procurer un emploi : celle de ne pas avoir occupé un emploi depuis un an à la date de la demande. Par ailleurs, le complément d'AAH accordé sous certaines conditions aux bénéficiaires ayant un taux d'incapacité d'au moins 80 % est remplacé progressivement par deux compléments non cumula-

11. Sur ce type de politique, voir notamment Dollé (2008).

12. Cf. l'exposé des motifs de la loi du 11 février 2005.

13. Le complément d'AAH avait été créé par la loi du 18 janvier 1994, remplaçant l'aide forfaitaire en faveur de la vie autonome à domicile des personnes adultes handicapées mise en place en février 1993.

bles : le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome. Le complément de ressources vise à permettre aux personnes les plus lourdement handicapées qui n'ont par ailleurs aucune perspective d'emploi (capacité de travail inférieure à 5 %) de disposer de ressources équivalentes à 80 % du SMIC net et d'être en mesure d'accéder à un logement autonome. La majoration pour la vie autonome concerne les personnes handicapées qui peuvent travailler mais sont au chômage du fait de leur handicap, afin de leur permettre de faire face à leurs charges spécifiques de logement. Elle s'apparente à l'ancien complément d'AAH, à la condition supplémentaire près de ne pas exercer d'activité professionnelle [Demoly, 2006]. Deux ans après la mise en œuvre de la loi, un rapport de la commission des affaires sociales du Sénat [Blanc, 2007] considérera les critères d'attribution des deux compléments d'AAH issus de la réforme de 2005 comme « sans doute excessivement restrictifs ».

Au cours des dernières années, l'AAH et le minimum vieillesse ont en outre été sensiblement revalorisés (de respectivement 10 % et 9 % en euros courants entre les 1<sup>er</sup> janvier 2007 et 2010), dans le cadre de l'engagement présidentiel d'augmenter le montant de ces deux minima sociaux de 25 % au cours du quinquennat.

### ***Simplifier le système global des minima sociaux***

Le deuxième grand axe de rénovation du système des minima sociaux est sa simplification. Comme le soulignait en 2005 un rapport du Sénat [Létard, 2005], la création successive de dispositifs « sur mesure » visant à répondre aux difficultés spécifiques rencontrées par certaines catégories de population a conduit à un système extrêmement complexe : variabilité des montants maximaux des allocations ; appréciation différente des ressources et prise en compte variable de la composition du foyer pour le calcul du droit à l'allocation ; variabilité des droits connexes attachés aux minima sociaux. Ainsi, à cette date, le montant maximal de l'allocation de base (sachant qu'elle peut augmenter selon la configuration familiale) varie d'un tiers de SMIC environ pour l'AI à près du SMIC pour l'AER de remplacement. Les montants sont volontairement plus faibles pour les minima sociaux concernant

des populations en âge et en capacité supposée de travailler (AI, RMI, ASS), afin d'encourager les bénéficiaires à retrouver une autonomie financière par le biais de l'emploi.

Le mode de calcul des ressources initiales des personnes, qui sert à définir le droit à l'allocation, varie également d'un minimum social à l'autre, avec notamment des différences concernant la période de référence au cours de laquelle est apprécié le montant des ressources (les trois derniers mois pour le RMI, l'API et le minimum invalidité, les douze derniers mois ou l'année antérieure pour les autres dispositifs) ou la nature des ressources prises en compte (inclusion totale, partielle ou exclusion des prestations familiales, pensions alimentaires, allocations logement, revenus d'activité). Les modalités de prise en compte de la configuration familiale dans le calcul du droit à l'allocation sont également diverses, certaines allocations étant simplement « conjugalisées », le montant variant alors selon la présence ou non d'un conjoint (minimum vieillesse, minimum invalidité, ASS, AER, AI), d'autres étant également « familialisées », le montant tenant compte en plus du nombre éventuel d'enfant(s) (RMI, API), l'AAH participant par ailleurs d'une logique mixte et l'AV étant une allocation strictement individuelle.

Les droits indirects attachés aux minima sociaux, appelés « droits connexes », diffèrent également selon les dispositifs : par exemple, exonération ou non de certains impôts ou taxes, validation pour l'assurance vieillesse des périodes passées dans le dispositif pour seulement trois des minima sociaux (ASS, AER, AI), prime de Noël traditionnellement accordée aux titulaires de seulement quatre des minima sociaux (RMI, ASS, AER, AI), accompagnement spécifique dans la démarche d'insertion pour le seul RMI (en dehors de l'accompagnement professionnel de droit commun prévu pour les allocataires de minima sociaux inscrits à l'ANPE). De même, les aides locales extralégales accordées par certaines collectivités territoriales sous condition de statut, comme par exemple la réduction tarifaire ou la gratuité des transports publics dans certaines communes, peuvent bénéficier plus spécifiquement aux chômeurs inscrits à l'ANPE ou aux allocataires du RMI.

À toutes ces différences, il faut ajouter le caractère temporaire de certaines allocations (API,



AV, AI), alors que les autres sont sans limitation de durée<sup>14</sup>. Le cumul de ces différences, dont il convient d'analyser au cas par cas les justifications, génère en définitive une très grande complexité globale du système. Le rapport du Sénat suggère que certaines inégalités entre les dispositifs n'aient pas de réel fondement et s'apparentent ainsi à des iniquités. Le fait qu'il n'existe pas de direction administrative qui pilote l'ensemble du système, mais plusieurs directions qui se partagent ce pilotage, pourrait potentiellement contribuer à l'existence de telles situations. Cependant, si le constat de la complexité du système et la nécessité de réduire celle-ci semblent faire l'unanimité, les axes de simplification (minima sociaux à rapprocher, nature des rapprochements, voies de rapprochement : harmonisation, fusion, décentralisation... ) font débat, tant ces différences entre les dispositifs sont au cœur même de la logique de construction du système.

Finalement, les mesures prises sur ce plan dans les années 2000 ont essentiellement consisté à rapprocher « par petits pas » les trois minima sociaux dits d'insertion<sup>15</sup> : le RMI, l'API et l'ASS. Les lois du 18 janvier 2005 et du 23 mars 2006 ont en effet uniformisé la situation des trois dispositifs à la fois au regard des contrats aidés et des mécanismes d'intéressement. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 instaurant le RSA poursuit ce rapprochement en fusionnant le RMI et l'API dans la nouvelle allocation et en posant explicitement la question de l'absorption future de l'ASS<sup>16</sup>. En 2006, également, une proposition de loi du Sénat prévoyait d'harmoniser les droits associés aux minima sociaux<sup>17</sup>. Adoptée en première lecture par le Sénat le 23 janvier 2007, elle ne sera pas examinée par l'Assemblée nationale du fait du changement de législature. Enfin, la suppression de deux minima sociaux, l'AER et l'AV, est actuellement programmée (cf. fiches 6 et 8).

## ***Au-delà des frontières historiques du système : le revenu de solidarité active***

Parallèlement aux réformes ou projets de réforme évoqués, la préparation du RSA est en cours depuis 2005, initiée par les travaux de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » [Hirsch, 2005]. Cette réforme verra le jour le 1<sup>er</sup> décembre 2008, exactement vingt ans après la promulgation de la loi créant le RMI. Tout en s'inscrivant dans la lignée des objectifs évoqués de rénovation du système, la loi instaurant le RSA va revenir sur les trois lois les plus récentes relatives à l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires.

La création du RSA (voir article p. 31) vise en effet à répondre simultanément aux diverses critiques adressées au système des minima sociaux, sa complexité interne, son manque d'articulation avec les autres prestations sociales et fiscales et son manque d'efficacité au regard de l'objectif d'insertion professionnelle des bénéficiaires d'âge actif. Concrètement, le revenu garanti par le RSA est égal à la somme d'un montant forfaitaire équivalent aux seuils du RMI et de l'API (différenciés selon la configuration familiale), et d'une somme égale à 62 % des revenus professionnels du foyer allocataire (voir encadré 2 p. 11). Pour les personnes dépourvues de ressources professionnelles, le RSA est donc strictement équivalent au RMI et à l'API : on parle de « RSA socle » pour cette composante de la nouvelle prestation. Pour les autres personnes, la prise en compte de 62 % des revenus professionnels pour déterminer le revenu total garanti, en lieu et place des mécanismes d'intéressement à durée limitée associés au RMI et à l'API, modifie en revanche profondément la philosophie de la prestation : le RSA fournit un complément de revenu sans limitation de durée aux personnes exerçant une activité professionnelle faiblement rémunérée. On parle de « RSA activité » pour qualifier ce mode d'intéressement permanent (une personne pou-

<sup>14</sup>. Il peut y avoir toutefois une condition d'âge maximum.

<sup>15</sup>. Expression adoptée notamment dans Mercier et Raincourt (2005). Selon les sénateurs, ces trois minima sociaux, « certes conçus à l'origine dans des logiques différentes les uns des autres, se rapprochent en ce sens qu'ils concernent tous les trois une population potentiellement active dont l'objectif est le retour à l'emploi à plus ou moins long terme ».

<sup>16</sup>. Article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 : « Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux conditions d'intégration de l'allocation de solidarité spécifique au revenu de solidarité active. Ce rapport mentionne la position des partenaires sociaux sur cette question. »

<sup>17</sup>. « Proposition de loi portant réforme des minima sociaux », présentée le 27 janvier 2006 par les sénateurs Valérie Létard, Nicolas About, Sylvie Desmarescaux, Jean-Marie Vanlerenbergue, Anne-Marie Payet, Michel Mercier et Bernard Seillier.

vant bénéficier du RSA à la fois au titre du socle et de l'activité si ses revenus professionnels sont très faibles ou du RSA activité seul jusqu'à un certain seuil si ses ressources sont supérieures au montant forfaitaire). Le RSA couvre ainsi potentiellement une population beaucoup plus large que celle des anciens allocataires du RMI et de l'API, notamment un grand nombre de travailleurs à revenus modestes (le point de sortie du RSA se situant par exemple, pour une personne seule sans personne à charge, aux alentours du SMIC à temps complet).

Le RSA absorbe également partiellement une prestation fiscale : la prime pour l'emploi (PPE). La finalité du RSA rejoignant en partie celle de la PPE, le RSA visait initialement à absorber totalement cette prestation fiscale [Hirsch, 2008]. Toutefois, pour éviter les situations de perte financière qui en découleraient pour une partie des ménages concernés par la PPE, la loi instaure une règle de non-cumul entre les deux dispositifs, les ménages bénéficiant du montant d'aide le plus avantageux. La difficulté posée par ce principe est la coordination complexe de deux prestations de natures différentes, l'une sociale et l'autre fiscale, fondées notamment sur des références de ressources, des notions de foyer, des administrations gestionnaires différentes<sup>18</sup>.

Enfin, la loi instaurant le RSA réforme également les politiques d'insertion en faveur des foyers en situation précaire. Elle vise notamment à encourager une meilleure articulation entre les politiques d'insertion menées par les conseils généraux, responsables du RSA, et les actions du service public de l'emploi. Elle crée enfin un nouveau contrat aidé : le « contrat unique d'insertion ».

La genèse du RSA présente de nombreux points communs avec celle du RMI. Ainsi, comme ce dernier, le RSA a fait l'objet d'une phase préalable d'expérimentation. Les lois du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ont en effet permis aux départements de mettre en œuvre des expérimentations destinées à améliorer les conditions d'incitation financière au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI et de l'API. En particulier, elles ont permis de tester la mise en œuvre du mécanisme d'intéressement associé au RSA

pour les bénéficiaires en emploi ou reprenant un emploi. Trente-quatre départements ont ainsi été autorisés à expérimenter le mécanisme, selon des modalités variables en termes d'éligibilité, de barème ou de types de territoires couverts. Les expérimentations ont démarré en juin 2007 dans l'Eure et de novembre 2007 à avril 2008 dans les autres départements. Un comité d'évaluation comprenant des représentants des départements, de l'État, des caisses centrales des allocations familiales et de la mutualité sociale agricole et des personnalités qualifiées a été institué par la loi de finances pour 2007 afin d'appuyer les départements volontaires dans la conduite des études d'évaluation et de réaliser une évaluation nationale. Le comité d'évaluation des expérimentations a rendu son rapport en mai 2009, juste avant le démarrage du RSA en métropole [Comité d'évaluation des expérimentations, 2009]. En effet, les expérimentations étaient initialement prévues sur trois ans. Mais, dans un contexte marqué notamment par une crise économique de grande ampleur qui fait craindre à terme un net accroissement des situations de pauvreté, le projet de loi relatif au RSA est soumis au Parlement dès septembre 2008 et promulgué le 1<sup>er</sup> décembre suivant. Dans ce contexte, l'apport du comité au débat parlementaire passe par la remise d'un rapport intermédiaire en septembre 2008, s'attachant à tirer les premiers enseignements des expérimentations en cours. L'autre similitude avec le processus de la loi du RMI est l'inscription dans la loi relative au RSA d'un rendez-vous au bout de trois ans pour dresser le bilan de la réforme, sur la base de travaux d'évaluation encadrés par un comité national. Il est prévu, en effet, que le Gouvernement réunisse d'ici le 1<sup>er</sup> décembre 2011 une conférence nationale associant notamment des représentants des collectivités territoriales, des organisations syndicales, des associations de lutte contre les exclusions et des bénéficiaires du RSA aux fins, d'une part, d'évaluer la performance du RSA et des autres dispositifs sociaux et fiscaux en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité et, d'autre part, d'établir un bilan financier des coûts induits par le RSA. Un comité d'évaluation de composition proche de celle du comité des expérimentations est chargé de préparer les

18. Voir notamment Bonnefoy, Buffeteau et Cazenave (2009).

travaux de la conférence et de remettre d'ici-là chaque année un rapport intermédiaire d'évaluation au Gouvernement et au Parlement. Au-delà de ces parallèles de procédure et de calendrier, le RSA introduit une rupture impor-

tante par rapport au système antérieur. Il constitue en effet une prestation «hybride», assurant à la fois une fonction de minimum social (comme le RMI et l'API) et de complément de revenu d'activité (comme la PPE). ■

# Le revenu de solidarité active : minimum social et complément de revenu d'activité

La loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion constitue un tournant important dans l'histoire des minima sociaux. Elle marque d'une certaine manière la fin d'un « système », en instaurant une prestation « hybride », le revenu de solidarité active (RSA), qui joue un double rôle de minimum social et de complément de revenu d'activité. Au total, fin décembre 2009, 1,7 million de foyers étaient allocataires du RSA. Cet effectif pourrait augmenter fortement au fil de la montée en charge de la prestation.

L'exposé des motifs de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA débute en ces termes : « Vingt ans après la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, le moment est venu de redonner un nouveau souffle aux politiques de lutte contre la pauvreté. » L'objectif de la réforme est de lutter contre la pauvreté « par le travail ». Au-delà de la garantie d'un revenu minimum, il s'agit à la fois d'aider et d'encourager les personnes ayant de faibles ressources à accéder à un emploi, ou un emploi de meilleure qualité, et de compléter les revenus des foyers dont les membres ne tirent que des ressources limitées de leur travail. Ces deux leviers de lutte contre la pauvreté sont liés : le volet « complément de revenu d'activité » du RSA est conçu pour améliorer à la fois l'incitation financière au travail (assurer que la reprise d'un emploi se traduise toujours par une amélioration des ressources) et le niveau de vie des travailleurs pauvres (améliorer la redistribution au profit des foyers concernés). Le RSA se substitue partiellement à la prime pour l'emploi (PPE), cette dernière étant cependant maintenue pour les foyers pour lesquels le montant de la PPE est supérieur au montant du RSA.

Plus largement, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 repose, comme l'indique son nom, sur deux grands volets : la « généralisation » du RSA, en référence aux expérimentations locales préala-

bles de l'allocation (voir article p. 21), et la réforme des politiques d'insertion.

Dans son premier volet, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 crée le RSA, nouvelle prestation sociale en faveur des foyers ayant de faibles ressources. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, il remplace en métropole le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs associés d'intéressement à la reprise d'activité. Dans les départements d'outre-mer (DOM), la mise en place du RSA est prévue ultérieurement, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Par son mode de calcul, le RSA concerne une population plus large que les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API (encadré 1). Au total, fin décembre 2009, 1,7 million de foyers étaient allocataires du RSA<sup>1</sup>. Cet effectif pourrait augmenter fortement au fil de la montée en charge de la prestation<sup>2</sup> et, à terme, dans le cadre de son application dans les DOM.

Le second volet de la loi réforme les politiques d'insertion en faveur des foyers en situation précaire. Pour les bénéficiaires du RSA ayant les plus faibles ressources, elle instaure un système de droits et devoirs qui, par rapport à celui associé au RMI, se distingue notamment par une orientation privilégiée vers l'accompagnement de droit commun des demandeurs d'emploi et par une plus forte individualisation des devoirs. La loi réorganise plus largement l'ensemble du processus visant à orienter et

1. Estimation tous régimes sur la base des statistiques du régime général [Cazain et Siguret, 2010].

2. Selon le comité d'évaluation du RSA, fin septembre 2009, plus d'un million de foyers pouvant prétendre à l'allocation n'y avaient pas eu recours [Comité d'évaluation du RSA, 2009].

accompagner les personnes en difficulté dans un parcours d'insertion et le rôle des divers acteurs dans ce processus (conseils généraux, service public de l'emploi, organismes de sécurité sociale, centres communaux d'action sociale, associations...).

Le dispositif global est sous la double responsabilité de l'État et des départements. Le barème de l'allocation, uniforme sur le territoire, est fixé par l'État. La prestation est financée conjointement par un fonds national de financement créé par la loi, le Fonds national des solidarités actives, et les départements. La mise en œuvre du dispositif relève, selon la loi, de la responsabilité de l'État et des départements. Les départements sont toutefois seuls pilotes sur leur territoire des décisions d'attribution de l'allocation et des politiques d'insertion. Quant au service de l'allocation, il est assuré par les caisses d'allocations familiales (CAF) et, pour leurs adhérents, par les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA).

## Le volet « allocation » du RSA

Le RSA est une allocation qui complète les ressources initiales d'un foyer pour qu'elles atteignent le niveau d'un revenu garanti, si elles sont inférieures à ce dernier. Elle est ouverte, pour le bénéfice de l'ensemble du foyer, à toute personne âgée de moins de 25 ans<sup>3</sup> ou ayant la charge d'au moins un enfant, né ou à naître, et résidant légalement sur le territoire.

### Le barème du RSA : un revenu garanti croissant avec les revenus professionnels

Le revenu garanti par le RSA pour le foyer est calculé comme la somme d'un montant forfaitaire, dont le montant varie en fonction de la composition du foyer, et d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer (encadré 1). Les montants de ces deux composantes sont fixés par décret. Le barème initial du montant forfaitaire, au 1<sup>er</sup> juin 2009, a été construit dans la lignée des barèmes du RMI et

#### ENCADRÉ 1 • Le barème du RSA

Le **revenu de solidarité active (RSA)** est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le niveau d'un revenu garanti (si elles sont inférieures à ce dernier).

Le **revenu garanti** est calculé comme la somme :

- d'un montant forfaitaire qui varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge (tableau) ;
- d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, fixée par décret à 62 %.

Barème du montant forfaitaire au 1<sup>er</sup> janvier 2010

	Personne seule		Couple
	Montant de base	Montant majoré (1)	
Sans enfant	460,09	590,81 (2)	690,14
1 enfant	690,14	787,75	828,17
2 enfants	828,17	984,69	966,20
Par enfant en plus	184,04	196,94	184,04

(1) Pour les personnes ayant la charge d'au moins un enfant né ou à naître et se retrouvant en situation d'isolement, le montant forfaitaire est majoré pendant 12 mois, continus ou non, dans la limite de 18 mois à compter de la date du fait générateur de l'isolement. Le cas échéant, la durée de majoration est prolongée jusqu'à ce que le plus jeune enfant atteigne 3 ans.

(2) Femmes enceintes isolées.

...

de l'API en vigueur juste avant cette date (hors intéressement à la reprise d'activité). Ainsi, le montant forfaitaire de base correspondait à celui du RMI et le montant forfaitaire majoré, applicable temporairement pour des femmes enceintes ou des parents isolés, correspondait à celui de l'API. Le barème du montant forfaitaire a été revalorisé en 2010 (la loi prévoit une révision annuelle en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac). La fraction des revenus professionnels est quant à elle fixée à 62 % depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009. C'est cette composante du revenu garanti qui introduit une différence fondamentale par rapport aux deux anciens minima sociaux.

En effet, la différence principale entre le mode de calcul du RSA et ceux du RMI et de l'API

3. La loi de finances pour 2010 (loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) introduit par ailleurs une disposition qui conduira à élargir le champ d'éligibilité du RSA une fois que ses modalités d'application auront été précisées par décret : « une personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus bénéficie du revenu de solidarité active sous réserve d'avoir, dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle pendant un nombre déterminé d'heures de travail au cours d'une période de référence précédant la date de la demande » (article L 262-7-1 du Code de l'action sociale et des familles).

■ ■ ■

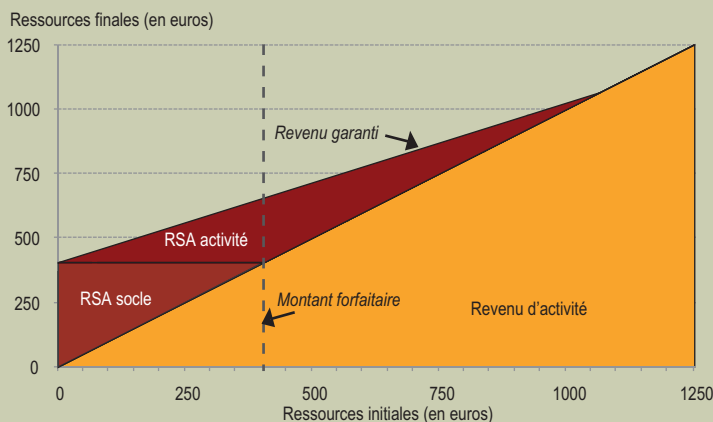
Pour les personnes bénéficiant d'une aide au logement ou n'ayant pas de charge de logement, le montant d'allocation RSA est réduit d'un **forfait logement** (au 1<sup>er</sup> janvier 2010, par mois, 55,21 euros pour une personne seule, 110,42 euros pour 2 personnes, 136,65 euros pour 3 personnes ou plus).

Comme dans le système d'intéressement du RMI et de l'API, il est prévu également une période de trois mois de **cumul intégral** entre allocation et revenu d'activité en phase de reprise d'emploi. La prime de retour à l'emploi de 1 000 euros est par contre supprimée et remplacée par un dispositif d'**aide personnalisée de retour à l'emploi** (encadré 2).

#### RSA « socle » et RSA « activité »

Si les ressources initiales du foyer sont inférieures au montant forfaitaire, la différence s'appelle le RSA socle. Le complément de revenu d'activité éventuel, égal à 62 % des revenus d'activité, s'appelle le RSA activité. Selon le niveau de ressources du foyer par rapport au montant forfaitaire et la présence ou non de revenus d'activité, un foyer peut percevoir une seule composante du RSA ou les deux (schéma).

#### Schéma simplifié du RSA pour une personne seule sans enfant



**Lecture** • Le schéma considère le cas d'une personne seule sans enfant ne disposant pas d'autres ressources initiales que son revenu d'activité. Si ce dernier est inférieur au montant forfaitaire (par exemple 250 euros par mois), il percevra à la fois du « RSA socle » et du « RSA activité ». Si ce dernier est supérieur au montant forfaitaire sans atteindre le revenu garanti (par exemple 750 euros par mois), il percevra uniquement du RSA activité.

porte sur la prise en compte des revenus d'activité. Le RSA instaure un complément de revenu pérenne pour les personnes exerçant une activité faiblement rémunérée, à la différence du dispositif antérieur d'intéressement à la reprise d'activité qui était limité à douze mois. Le caractère pérenne du mécanisme apporte un supplément de revenu à une population plus large que celle des allocataires du RMI et de l'API. Le RSA repose ainsi sur une autre philosophie : plutôt qu'un soutien temporaire à la reprise d'emploi, visant notamment à aider à la prise en charge des frais immédiats engendrés par cette reprise, il propose un complément de ressource durable pour les travailleurs pauvres. Dans le cadre du volet « insertion » du RSA, est en outre instaurée une aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), qui vise plus spécifiquement à accompagner financièrement les personnes en phase de

reprise d'emploi (encadré 2). Enfin, comme pour le RMI et l'API, le RSA prévoit que pendant les trois premiers mois de reprise d'emploi, les revenus d'activité soient complètement neutralisés dans le calcul de l'allocation (le revenu garanti est alors égal à la somme du montant forfaitaire et de l'intégralité des revenus d'activité).

La différence entre les deux modes d'intéressement ne porte toutefois pas que sur la durée. En effet, dans le cadre du RMI et de l'API, selon le type d'emploi repris, le calcul de l'intéressement était différent. Pour les emplois à temps très partiel (moins d'un mi-temps), pendant les neuf mois suivant la phase de reprise d'activité, le revenu garanti était augmenté de 50 % des revenus d'activité, contre 62 % dans le cadre du RSA. Dans ce cas, le RSA est strictement plus favorable que le RMI quelle que soit la pérennité de l'emploi repris<sup>4</sup>. Pour les

4. La prise en compte de la prime pour l'emploi (PPE) peut toutefois nuancer cette appréciation du fait du principe de non-cumul du RSA et de la PPE (cf. *infra*).



emplois d'au moins un mi-temps, pendant les neuf mois suivant la phase de reprise d'activité, la personne recevait en plus du revenu garanti une prime forfaitaire, de 150 euros par mois pour une personne seule ou de 225 euros par mois pour une personne en couple. Au quatrième mois d'activité, elle percevait de plus une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros. Dans ces situations, le RSA n'est plus favorable que si la personne reste durablement en emploi.

### **Les enjeux du barème : un élargissement aux travailleurs pauvres, un encouragement à l'activité**

À travers la logique de calcul du RSA, par rapport au RMI et à l'API, les effets recherchés par les législateurs sont de plusieurs natures : un effet de moindre stigmatisation des bénéficiaires<sup>5</sup>, compte tenu de l'élargissement de la population concernée (certains craignent au contraire une stigmatisation élargie à une population plus importante), un effet de redistribution au profit des travailleurs pauvres et un effet d'encouragement à l'augmentation de l'activité.

En termes de redistribution, compte tenu du mécanisme d'intéressement pérenne, le RSA apporte un supplément de ressources à une partie des travailleurs vivant dans des foyers aux revenus modestes mais qui n'auraient pas été éligibles au RMI ou à l'API. Pour apprécier correctement l'impact de cette redistribution élargie, il convient de tenir compte de la révision opérée sur la prime pour l'emploi (PPE) concomitante à la mise en place du RSA. En effet, « la prime pour l'emploi s'est redéployée pour partie vers le RSA de deux façons : par la non-revalorisation exceptionnelle de son barème, qui a permis de dégager 400 millions d'euros vers le RSA ; par la création d'un mécanisme de non-cumul entre RSA et PPE » [Dujol et Grass, 2009]. Bonnefoy, Buffeteau et Cazenave (2009) ont réalisé des simulations pour analyser les effets potentiels de la nouvelle articulation entre le RSA et la PPE (encadré 3). Selon les auteurs, pour les personnes en emploi, l'association de la PPE et du RSA forme un nouveau système de complément aux

bas revenus d'activité davantage tourné vers les travailleurs pauvres.

En termes d'encouragement à l'augmentation de l'activité, selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi, le mode de calcul du RSA vise à assurer au bénéficiaire « de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'il tire de son travail s'accroissent ». L'enjeu affiché par les législateurs est de lever les freins financiers éventuels à la reprise, la poursuite ou l'augmentation de l'activité professionnelle. La loi réforme par ailleurs les droits connexes nationaux, soit des aides attachées au statut de bénéficiaire d'un minimum social. Cette mesure vise à supprimer ou atténuer les effets de seuil jugés pénalisants lors de la reprise d'emploi. La nouvelle législation substitue ainsi à une logique de droits connexes fondés sur la situation statutaire, une approche du droit fondé sur le revenu (encadré 4). Enfin, le volet « insertion » de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 vise à lever également les freins non financiers.

### **Un nouveau système de droits et devoirs**

Comme pour le RMI, la prestation RSA s'inscrit pour ses « bénéficiaires » (allocataires administratifs et, le cas échéant, conjoints, concubins ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité) dans le cadre d'un système de droits et devoirs. Sur le plan des droits, outre la prestation financière attribuée au foyer, chaque bénéficiaire du RSA a droit « à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique<sup>6</sup> », destiné en premier lieu « à faciliter son insertion durable dans l'emploi ». Les bénéficiaires du RSA ont accès au droit commun en matière de recherche d'emploi et peuvent donc bénéficier de l'offre de service de base de Pôle emploi (suivi, ensemble des aides et mesures) ou d'un accompagnement renforcé dans certains cas. Sur le plan des devoirs, la loi définit le périmètre dans le cadre duquel un bénéficiaire du RSA est soumis à des obligations d'insertion. La loi encourage par ailleurs à ce que la définition des devoirs tienne compte de la situation spécifique des parents isolés concernés par le RSA majoré.

5. Voir Espinasse et Sautory (2008), qui étudient le décalage entre une opinion publique plutôt compatissante à l'égard de la pauvreté et de plus en plus sévère à l'égard du RMI.

6. Les citations non référencées dans le texte correspondent à des extraits de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008.

## ENCADRÉ 2 • L'aide personnalisée de retour à l'emploi

Une fraction des crédits du Fonds national des solidarités actives, définie chaque année par arrêté des ministres chargés du budget, de l'action sociale et de l'emploi, est consacrée à l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE). Le montant des crédits attribués par département au titre de l'APRE est arrêté par le président du conseil de gestion du Fonds national des solidarités actives en fonction du nombre prévisionnel de bénéficiaires du RSA relevant du périmètre des obligations d'insertion.

Dans le cadre de l'enveloppe ainsi fixée, une aide ponctuelle peut être attribuée aux bénéficiaires du RSA soumis à l'obligation d'insertion, afin de leur permettre de prendre en charge tout ou partie des coûts auxquels ils doivent faire face lorsqu'ils débutent ou reprennent une activité ou une formation professionnelle. Les dépenses susceptibles de donner lieu au versement de l'aide sont les dépenses de transport, d'habillement, de logement, d'accueil de jeunes enfants, d'obtention d'un diplôme, d'une licence, certification ou autorisation. L'aide est versée soit directement au bénéficiaire du RSA, soit à un prestataire, sur la base de justificatifs, selon des modalités et dans la limite de plafonds fixés par conventions entre les départements, Pôle emploi et l'État.

## ENCADRÉ 3 • L'impact redistributif attendu de l'instauration du RSA

Bonnefoy, Buffeteau et Cazenave (2009) ont analysé les effets redistributifs qui peuvent être attendus de l'instauration du RSA. Leur étude repose sur la simulation, à situation démographique et économique inchangée (celle de 2008), des effets du changement de législation associé à la mise en place du RSA. À partir du modèle INES, développé conjointement par l'INSEE et la DREES, ils comparent ainsi deux systèmes législatifs :

- un système législatif fictif, où la prime pour l'emploi (PPE) aurait été revalorisée entre 2008 et 2009 selon les modalités usuelles, correspondant à la continuité de l'ancien système ;
- le nouveau système législatif, caractérisé par la mise en place du RSA et la révision de la PPE pour assurer son articulation avec le RSA : non-revalorisation du barème de la PPE et règle de non-cumul entre le RSA et la PPE. Selon cette règle, pour les bénéficiaires du RSA ayant des revenus d'activité, la partie « activité » du RSA (encadré 1) constitue une avance sur la PPE à percevoir l'année suivante. Si le droit à la PPE est au final plus élevé que le montant total de RSA « activité » perçu, la personne bénéficie d'une PPE « résiduelle ».

Il s'agit bien entendu d'un exercice théorique qui repose sur un certain nombre d'hypothèses. Notamment, on suppose qu'il n'y a pas de non-recours aux prestations, les effets éventuels des prestations sur les comportements d'emploi ne sont pas simulés, le dispositif transitoire d'intéressement existant avant la réforme n'est pas modélisé, et l'exercice est réalisé dans le contexte de 2008, avant que les effets de la crise sur l'emploi et les revenus ne s'amplifient. Cet exercice permet de cerner, sinon l'ampleur effective, l'ordre de grandeur potentiel et surtout le sens des effets de la réforme sur la redistribution, en supposant que le mode de financement de la réforme ne modifie que faiblement ceux-ci. À noter que le modèle INES, qui est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'INSEE et de la Direction générale des impôts, ne couvre que le territoire métropolitain.

Sous les hypothèses mentionnées, la comparaison entre les deux simulations conduit aux résultats suivants :

- la réforme induit un coût supplémentaire de 1,5 milliard d'euros ;
- par rapport à la PPE, le nouveau dispositif (RSA « activité » / PPE révisée) concerne 500 000 ménages supplémentaires ;
- les sommes associées au nouveau dispositif bénéficient beaucoup plus fortement aux ménages les plus modestes, à la fois parce qu'ils sont plus souvent concernés et parce que les montants moyens par bénéficiaire sont plus importants pour ces derniers : ainsi, un tiers du montant total du nouveau dispositif bénéficie aux ménages du premier décile de niveau de vie (ceux dont les membres sont parmi les 10 % les plus pauvres) contre 12 % dans l'ancien dispositif ;
- par rapport à la PPE, le nouveau dispositif conduit à une baisse du taux de pauvreté (selon la définition usuelle utilisée par l'INSEE) de 0,4 point (11,5 % contre 11,9 %).



#### ENCADRÉ 4 • La réforme des droits connexes

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 réforme les droits connexes nationaux qui étaient attribués d'office par référence à la situation statutaire des allocataires du RMI ou de l'API principalement dans le domaine de la santé, du logement, de l'accès au téléphone ou aux transports [Lelièvre et Nauze-Fichet, 2008]. Ces droits permettaient, sans aucune vérification de ressources, de bénéficier, par exemple, d'un dégrèvement de la taxe d'habitation ou de la redevance audiovisuelle. Les conditions de ressources de droit commun pour l'attribution de ces aides prévalent désormais.

La nouvelle législation prévoit toutefois l'application d'un principe protecteur : le RSA n'est jamais pris en compte dans les ressources des bénéficiaires, ni en matière fiscale, ni en matière sociale. Ainsi, les droits des bénéficiaires les plus vulnérables sont maintenus, et les bénéficiaires en reprise d'emploi sont placés dans la même situation que les travailleurs modestes.

De plus, les personnes dépourvues de ressources sont exonérées de la taxe d'habitation et de la redevance audio-visuelle, les autres contribuant en proportion de leurs ressources. Pour d'autres droits connexes, il ne faut pas dépasser le montant forfaitaire pour bénéficier d'une aide dans sa totalité (couverture maladie universelle et complémentaire (CMU-C), neutralisation des ressources des bénéficiaires pour percevoir « à taux plein » des prestations familiales ou des aides au logement, réduction tarifaire sociale du service public universel téléphonique à titre transitoire).

Par ailleurs, les collectivités locales et les organismes chargés de la gestion d'un service public sont encouragés à détacher les aides facultatives locales du statut de bénéficiaire d'une prestation. L'article 13 de la loi, dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, modifie l'article L 1111-5 du Code général des collectivités territoriales et pose le principe de la non-discrimination par rapport aux aides et avantages des personnes placées dans des situations financières comparables.

Pour rendre effectives ces dispositions, une déclaration commune de principes sur les conditions d'attribution des aides facultatives à caractère social (dites droits connexes locaux) a été signée par différentes institutions<sup>1</sup> à la suite de la publication récente du rapport de la sénatrice Sylvie Desmarescaux sur la refonte des droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA. Un outil d'aide à la décision publique *Guide des droits connexes locaux*, issu de ces travaux, a été diffusé à l'ensemble des décideurs locaux pour « les informer de l'impact de l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active sur les politiques sociales d'aides facultatives et les aider à réajuster au mieux ces dernières afin de veiller à l'optimisation de la réforme menée au plan national ».

1. Assemblée des départements de France (ADF), Association des maires de France (AMF), Association des régions de France (ARF), CNAF, Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), MSA, Pôle emploi, Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS).

### Le périmètre des obligations d'insertion

Le RSA devrait concerner dans une large mesure des personnes qui, bien que ne disposant que de ressources modestes, sont déjà en emploi. C'est ce qui ressortait des simulations *ex-ante* qui avaient été effectuées avant la mise en place du dispositif, sous l'hypothèse que le dispositif atteignait sa cible (en l'absence ou avec peu de situations de non-recours au RSA)<sup>7</sup>. Selon l'exposé des motifs, « il va dès lors de soi que tous les bénéficiaires du RSA – 3,5 millions de ménages – n'ont pas vocation à être systématiquement et uniformément accompagnés et que l'accompagnement lorsqu'il sera mis en œuvre revêtira des modalités différentes selon les publics. »

Ainsi, la loi définit le périmètre dans le cadre duquel un bénéficiaire du RSA est soumis à des obligations d'insertion. C'est le cas lorsque les revenus du foyer sont inférieurs au montant forfaitaire et lorsque le bénéficiaire du RSA est sans emploi ou a un revenu d'activité professionnelle inférieur à une limite fixée par décret. Le décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 fixe ce seuil à 500 euros par mois, la condition étant appréciée à partir du calcul de la moyenne mensuelle des revenus d'activité sur le trimestre de référence. Le bénéficiaire du RSA est alors tenu « de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. »

7. Voir par exemple Bourgeois et Tavan (2009). Dans leur simulation, les ménages ne percevant que la composante « complément de revenu d'activité » du RSA représentent plus de la moitié des bénéficiaires du RSA.

Traduite en durée mensuelle d'activité (en considérant que la plupart des bénéficiaires en emploi sont rémunérés au voisinage du SMIC), la référence de 500 euros fixée par décret est similaire à la référence horaire (78 heures) que la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a introduite pour distinguer les différents « régimes » d'intéressement auxquels pouvaient prétendre les allocataires du RMI ou de l'API. En ce sens, la nouvelle législation s'inscrit dans la continuité de la réforme de 2006 : lorsque l'activité exercée est équivalente à au moins un mi-temps, (la durée légale du travail s'établissant à 151,7 heures par mois), les bénéficiaires du RSA n'ont pas vocation à être soumis aux obligations d'insertion, la loi considérant implicitement que le bénéficiaire est « suffisamment » inséré sur le marché du travail. L'accompagnement dans l'emploi pour ces personnes est ainsi facultatif. Avec le bénéfice du RSA, elles peuvent cependant demander à Pôle emploi un examen de leurs perspectives d'évolution professionnelle.

### ***L'équilibre entre dimensions individuelles et familiales des droits et devoirs***

Pour une partie de ses bénéficiaires, ceux relevant du périmètre des obligations d'insertion, le RSA s'inscrit donc dans un système d'engagements réciproques entre le bénéficiaire et la collectivité. Par rapport au RMI, qui comportait un système similaire symbolisé par le « contrat d'insertion<sup>8</sup> », le RSA individualise plus nettement les devoirs. Dans le nouveau cadre législatif, il n'y aura plus de possibilité de contrat global pour le foyer, mais un contrat pour chaque membre du foyer relevant du périmètre des obligations d'insertion (*cf. infra*). Notamment, au sein d'un même foyer, il sera possible que l'allocataire administratif (celui qui a fait la demande administrative de RSA) relève du périmètre des obligations d'insertion et que ce ne soit pas le cas de son conjoint, ou inversement.

Par rapport au RMI, la loi relative au RSA clarifie donc l'équilibre entre les dimensions individuelles et familiales des droits et devoirs : la prestation, attribuée en fonction de la situation

de ressources du foyer, est « familiale » ; le périmètre des obligations d'insertion est à la fois « familial » (à travers la condition sur les ressources du foyer) et « individuel » (à travers la condition sur les revenus d'activité) ; la nature des obligations d'insertion est « individuelle » (contrats individuels).

Ce choix des législateurs est cohérent avec le fait que la pauvreté est une notion qui n'a réellement de sens qu'au niveau du foyer – compte tenu du partage des ressources entre les membres –, alors que l'insertion professionnelle, vecteur prioritaire de lutte contre la pauvreté, a plus de sens au niveau individuel. « Ce nouveau dispositif met un terme au système d'obligations collectives faites à l'ensemble de la famille en matière d'insertion et y substitue un dispositif d'accompagnement dédié et adapté à chaque adulte au sein du foyer » [Dujol et Grass, 2009].

Ce choix d'individualisation des obligations peut toutefois buter, en pratique, sur des problèmes de conciliation entre vie familiale et professionnelle : la définition des devoirs individuels d'insertion peut-elle en effet faire totalement abstraction de la dimension familiale de certaines contraintes ? Par ailleurs, dans un couple, quelle conséquence aura sur un des adultes le non-respect du devoir d'insertion par le second ? Ces questions ne se posent pas bien sûr pour les personnes seules ou les parents isolés, qui devraient sans doute représenter la grande majorité des bénéficiaires du RSA relevant du périmètre des obligations<sup>9</sup>. Il sera intéressant d'observer en pratique comment les conseils généraux tiendront compte de ces difficultés dans la définition des devoirs individuels d'insertion.

### ***La prise en compte de la situation spécifique des parents isolés ayant la charge de jeunes enfants***

Dans la définition des droits et devoirs, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 prévoit par ailleurs une disposition spécifique pour les bénéficiaires du RSA majoré, qui, sur le périmètre des obligations d'insertion, devraient correspondre largement aux personnes qui auraient été auparavant éligibles à l'API : « Les obligations auxquelles

8. Voir Lelièvre et Nauze-Fichet (2008).

9. Fin septembre 2009, parmi l'ensemble des foyers allocataires du RSA payés par les caisses d'allocation familiale, seuls 18 % étaient des couples, avec ou sans enfants [Cazain et Siguret, 2009].

est tenu, au titre du présent article, le bénéficiaire ayant droit à la majoration mentionnée à l'article L. 269-9 du présent Code tiennent compte des sujétions particulières, notamment en matière de garde d'enfant, auxquelles celui-ci est astreint.» À travers cette disposition, il y a une reconnaissance des difficultés spécifiques de ces familles malgré la disparition de l'API comme prestation autonome. Si cette reconnaissance demeure, la loi offre toutefois la possibilité aux conseils généraux de conditionner l'octroi à ces publics de la prestation RSA à des actes d'insertion (ce qui n'était pas le cas pour l'API), pour autant que soit levée la question des «sujétions particulières».

Cette application nouvelle d'un système de droits et devoirs relatifs à l'insertion à l'équivalent de la population bénéficiaire de l'API prend acte, d'une certaine manière, de l'évolution du statut de ce minimum social depuis plusieurs années. En effet, on considère généralement que les minima sociaux se répartissent en deux groupes [Bélorgey, 2000 ; Létard, 2005] : le premier rassemble les minima sociaux servis à des personnes dont on n'attend pas *a priori* qu'elles retournent rapidement sur le marché du travail. C'est le cas pour les allocations versées aux personnes âgées, invalides, handicapées. Les montants maximaux des allocations concernées sont les plus élevés et dépassent tous la moitié du SMIC net [Lelièvre, Mathern, Nauze-Fichet, 2009]. Le second groupe rassemble les minima sociaux servis aux personnes en âge et en capacité supposée de travailler. C'est le cas notamment pour le RMI et l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Les montants maximaux de ces allocations sont les plus faibles et toujours inférieurs à la moitié du SMIC net.

À l'origine, l'API était explicitement rattachée au premier groupe [Bélorgey, 2000]. Créée par la loi du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille, elle a été conçue initialement comme une nouvelle prestation de la branche famille de la Sécurité sociale, visant à apporter un complément de ressources à durée limitée pour des personnes rencontrant temporairement une situation familiale

particulièrement fragilisante. Puis, diverses évolutions ont tendu à rattacher progressivement cette prestation familiale au second groupe de minima sociaux. Tout d'abord, depuis 1990, la position relative du montant de l'API par rapport à ceux des autres minima sociaux tendait à se dégrader. Ainsi, l'API est le seul minimum social dont le barème s'est dévalorisé sur la période 1990-2008, avec une perte de 0,7 % de son pouvoir d'achat [Lelièvre, Mathern, Nauze-Fichet, 2009]. Parallèlement, plusieurs lois récentes ont associé l'API au RMI et à l'ASS, considérés comme formant ensemble le groupe des minima sociaux «d'insertion» [Nauze-Fichet, 2008]. Mercier et Raincourt (2005) et Létard (2005) préconisaient enfin il y a quelques années que les bénéficiaires de l'API puissent accéder aux mêmes droits à l'insertion que ceux du RMI. Cette préconisation s'appuyait notamment sur le constat qu'en fin de droits, près d'un allocataire de l'API sur deux était conduit à recourir au RMI. Enfin, Mercier et Raincourt (2005) préconisaient un renforcement des devoirs d'insertion. «Mieux affirmer que le versement des minima sociaux suppose des contreparties» leur apparaissait en effet indispensable «pour renforcer leur efficacité et pour restaurer leur image dans l'opinion publique».

## Le volet «insertion» du RSA

Dans son second volet, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 réforme les politiques d'insertion. Elle réorganise ainsi l'ensemble du processus d'accompagnement, redéfinit le rôle des acteurs concernés, crée de nouveaux repères institutionnels (référé unique «renové», correspondant RSA, équipe pluridisciplinaire, pacte territorial d'insertion) et instaure un régime de sanctions graduées avec la possibilité d'une suspension partielle du RSA en cas de manquement aux obligations. La rénovation du dispositif d'insertion prévoit également l'abrogation des conseils départementaux d'insertion et des commissions locales d'insertion qui avaient déjà vu leurs compétences d'intervention se réduire avec la loi de décentralisation du RMI<sup>10</sup>.

10. À noter que la loi vise également à simplifier le paysage des contrats aidés en substituant le contrat unique d'insertion (CUI) à quatre contrats existants : le contrat d'avenir (CA), le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), le contrat initiative emploi (CIE) et le contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE). Le CUI, qui ne s'adresse pas exclusivement aux bénéficiaires du RSA, présente toutefois des modalités différentes selon qu'il est conclu dans le secteur marchand ou non marchand. Les conditions de renouvellement du CUI sont en outre assouplies pour les personnes connaissant des difficultés particulières (personnes handicapées, âgée de plus de 50 ans, etc.).

Selon l'exposé des motifs, la loi vise à promouvoir un accompagnement social et professionnel adapté aux besoins « des personnes en recherche d'emploi mais aussi des personnes en situation de sous-emploi ». Par rapport au RMI, la réforme des politiques d'insertion cherche à mieux assurer l'effectivité de l'organisation d'un parcours d'insertion (orientation, contractualisation, suivi, actions d'accompagnement) pour les bénéficiaires soumis à l'obligation d'insertion. Elle prévoit enfin de renforcer l'accompagnement professionnel à travers un meilleur accès aux dispositifs de droit commun d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Elle conforte par ailleurs le conseil général dans son rôle de chef de file de la politique départementale d'insertion, la mise en œuvre de cette dernière reposant en pratique sur la mobilisation d'un ensemble de partenaires locaux dont en premier lieu le service public de l'emploi.

### ***L'instauration d'une procédure d'orientation, étape déterminante du parcours d'insertion***

Le renouvellement des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle constitue un enjeu essentiel de la réforme. Il s'inscrit dans une perspective de remobilisation de leurs principaux leviers. La nouvelle organisation proposée a pour corollaire une meilleure formalisation de l'orientation des personnes, selon une norme définie par le législateur. Ainsi, l'introduction d'un processus d'orientation obligatoire pour les bénéficiaires du RSA non ou insuffisamment insérés sur le marché du travail, en amont du dispositif d'insertion, représente une des principales innovations du nouveau cadre légal. Considéré par ses promoteurs comme « un des facteurs clefs de succès de la réforme » [Dujol et Grass, 2009], il vise à mieux organiser la prise en charge du bénéficiaire concerné.

La phase d'orientation a pour objet d'identifier très tôt, au stade de l'instruction, le parcours d'insertion le plus adapté à la situation des bénéficiaires du RSA dans la perspective d'un retour à l'activité, y compris pour ceux qui en sont *a priori* le plus éloignés. Selon l'exposé des motifs, « Lutter contre la pauvreté implique de redistribuer efficacement. Mais [...] aussi et

surtout de donner sa chance à chacun et de ne refuser des perspectives d'insertion professionnelle à personne. »

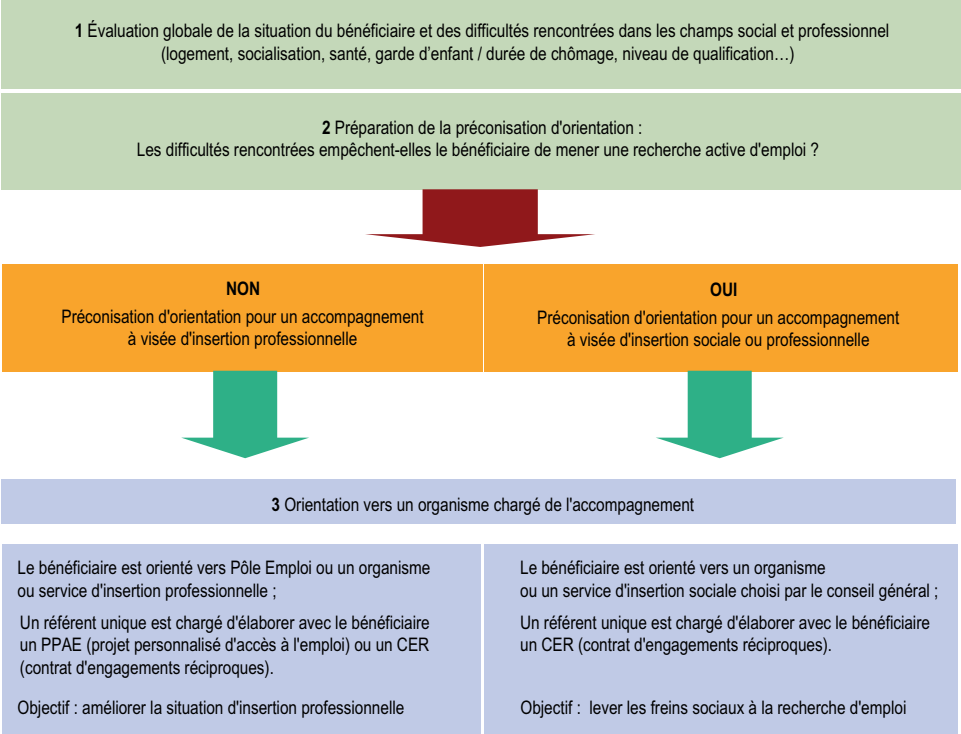
L'orientation s'adresse uniquement aux bénéficiaires qui entrent dans le périmètre des obligations d'insertion (*cf. supra*). Schématiquement, après l'étape de l'instruction administrative et de l'ouverture des droits, doit suivre rapidement la première orientation du bénéficiaire du RSA concerné qui peut être de deux types, en fonction du diagnostic réalisé au regard de sa situation sociale et financière et de son degré estimé d'éloignement du marché du travail (schéma 1) : en priorité, une orientation vers un organisme d'insertion professionnelle (Pôle emploi ou un autre organisme de placement) ou, en cas de difficultés faisant obstacle à une telle décision, une orientation vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale (conseils généraux, centres communaux d'action sociale – CCAS...). La loi reconnaît explicitement que de telles difficultés peuvent tenir entre autres aux conditions ou à l'absence de logement, et à l'état de santé. Dans les faits, toutefois, certains conseils généraux ont mis en place des solutions d'accompagnement mixtes, fondées sur une approche socioprofessionnelle de l'insertion.

Ce n'est donc que subsidiairement qu'est proposée une insertion sociale, laquelle est considérée comme secondaire et temporaire puisque le bénéficiaire à vocation à être orienté vers un organisme d'insertion professionnelle au terme d'un certain délai [Roman, 2008]. La loi affirme ainsi l'inscription prioritaire de l'accompagnement dans une dimension professionnelle, principale recommandation du Grenelle de l'insertion, et recentre le dispositif d'insertion dans le cadre de l'offre de service aux demandeurs d'emploi.

Le président du conseil général est responsable de la décision d'orientation (comme des réorientations éventuelles), et des critères d'appréciation, variables d'un département à l'autre, qui président aux arbitrages. Le travail préparatoire à la décision d'orientation peut être assuré par ses services ou délégué à d'autres instances autorisées, comme les CAF, les caisses de la MSA ou les CCAS.

À titre indicatif, six mois après l'entrée en vigueur du RSA, dans de nombreux départements le conseil général devrait confier à ses propres services la préparation de la décision d'orientation [Comité d'évaluation du RSA,

**SCHEMA 1 • La phase d'orientation prévue par la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion**



Sources • Comité d'évaluation du RSA (2009).

2009]. Cette mission pourra revenir dans une moindre mesure, à une équipe pluridisciplinaire, à Pôle emploi, ou encore aux organismes payeurs et aux CCAS ou centres intercommunaux d'action sociale (CIAS).

***Le contenu des obligations, à travers la signature de différents types de contrats d'insertion, varie selon l'orientation***

Le RSA est un dispositif contractuel à l'image du RMI : en échange de la prestation financière versée au bénéficiaire, celui-ci s'engage à participer à des actions d'insertion clairement définies et la collectivité à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour lui permettre de mener à bien son projet d'insertion. Ces engagements réciproques trouvent leurs fondements dans le contrat d'insertion, qui doit être signé entre l'allocataire et l'institution. Dans le cas d'une orientation vers Pôle emploi, le bénéficiaire participe à la défini-

tion du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), qui précise, en fonction du diagnostic socioprofessionnel de la personne, les caractéristiques des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, selon les modalités de droit commun du demandeur d'emploi. Le PPAE étant réglementé par le Code du travail, le bénéficiaire du RSA est alors « tenu d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi » et ne peut refuser sans motif légitime plus de deux offres raisonnables d'emploi, correspondant à son projet professionnel. Un tel refus constitue un motif de radiation de la liste des demandeurs d'emploi prévu à l'article L. 5412-1 du Code du travail et expose le bénéficiaire à une suspension du versement du RSA, en tout ou partie, sauf décision prise au regard de sa situation particulière. Dans le cas d'une orientation vers un autre organisme du service public de l'emploi, le



bénéficiaire du RSA doit conclure un contrat d'engagements réciproques (CER) en matière d'insertion professionnelle. Il doit être élaboré sous un délai d'un mois après la décision d'orientation. La loi est très précise sur le contenu du contrat, qui est aligné sur celui du PPAE, reprenant y compris la terminologie d'offre raisonnable d'emploi. Selon Roman (2008), «La loi se situe ainsi nettement dans une logique d'unification du statut des bénéficiaires de l'assurance chômage et de l'assistance.»

Enfin, dans le cas d'une orientation vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale, le bénéficiaire du RSA doit conclure un CER en matière d'insertion sociale ou professionnelle. Pour ce dernier, la loi n'impose pas de cadre quant au contenu du contrat, qui n'est donc pas aligné sur la réglementation du Code du travail. Il doit être élaboré dans un délai de deux mois après la décision d'orientation.

Rendre effective une contractualisation systématique entre l'allocataire et la collectivité constitue une perspective encore aujourd'hui ambitieuse si l'on considère qu'à la veille de la mise en place du RSA, 41 % des allocataires du RMI n'avaient pas de contrat d'insertion en cours de validité au 31 décembre 2008 (cf. fiche 1), soit une proportion encore non négligeable. Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales 2007-2008 sur les politiques sociales décentralisées souligne toutefois que des efforts ont été entrepris récemment par les collectivités locales dans ce domaine, comme en témoigne la progression du taux de contractualisation du RMI depuis la décentralisation de ce dispositif en 2004.

### ***Des réorientations encadrées par des équipes pluridisciplinaires du conseil général***

L'orientation fait l'objet d'un suivi très encadré au terme duquel peuvent être décidées des réorientations jugées nécessaires. Les bénéficiaires du RSA peuvent en effet être réorientés lorsque la première orientation s'est avérée inadéquate ou l'est devenue si, par exemple, la situation de la personne a évolué. La législation et la réglementation précisent à cet égard les modalités pratiques de leur application.

Si un bénéficiaire a été orienté vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale, sa situation est réexaminée au bout de 6 mois (jusqu'à 12 mois dans certains cas), par une équipe pluridisciplinaire constituée par le conseil général, afin de vérifier si le bénéficiaire peut s'engager dans un parcours vers l'emploi. Elle dispose d'un mois pour se prononcer à compter de la date de la saisine.

La création d'équipes pluridisciplinaires de professionnels de l'insertion, consultées préalablement à toutes réorientations, réductions ou suspensions<sup>11</sup> du RSA, constitue une nouveauté institutionnelle. Elles délivrent un avis consultatif avant que le président du conseil général prenne les décisions de réorientation. Y figurent des représentants de bénéficiaires du RSA. Par ailleurs, le référent peut proposer au conseil général une nouvelle orientation pour un bénéficiaire suivi par Pôle emploi si sa situation révèle qu'une autre structure d'accompagnement serait plus appropriée ou si celui-ci a été radié de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée supérieure à deux mois.

### ***La loi consacre le référent unique et institue un correspondant RSA***

Le bénéficiaire doit être suivi par un référent unique. Dans tous les cas, le référent est désigné au sein de l'organisme vers lequel le bénéficiaire du RSA est orienté. Cette disposition légale cherche à garantir tout au long du parcours d'insertion un accompagnement individualisé et une relation continue de proximité entre le bénéficiaire et le référent. En particulier, elle traduit la volonté de construire des parcours d'insertion autour de la mise en place d'un unique référent dans le service public de l'emploi.

Selon les termes de l'exposé des motifs, cette prescription opérationnelle découle également du principe fondamental selon lequel «les familles n'ont pas à subir la complexité des organisations».

La mise en place du référent unique s'inscrit dans la continuité du RMI. Pour mémoire, la fonction de «référént» a été formalisée par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA).

<sup>11</sup> À noter que les commissions locales d'insertion qui donnaient un avis consultatif au président du conseil général sur les décisions de suspensions du versement de l'allocation du RMI ont été supprimées par la loi.

Celui-ci est chargé d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire, de coordonner sa mise en œuvre et plus généralement d'accompagner les bénéficiaires dans leur parcours d'insertion. Trois ans après la décentralisation du RMI, coexistait une diversité de pratiques du mode de désignation du référent d'un département à l'autre. Par exemple, dans certains cas, le référent était systématiquement celui qui instruisait la demande d'allocation, ailleurs c'était la situation familiale des bénéficiaires ou dans bon nombre de conseils généraux leur proximité à l'emploi qui déterminaient le choix du référent [Sautory, 2008].

La loi prévoit également la désignation, par le conseil général, d'un correspondant, pour venir en appui aux référents uniques et assurer la responsabilité du suivi global des parcours des personnes.

### ***Le pacte territorial pour l'insertion : un nouvel outil d'engagement partenarial du département***

L'organisation départementale du dispositif d'insertion relève toujours du programme départemental d'insertion (PDI), institué par la loi relative au RMI du 1<sup>er</sup> décembre 1988. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 réaffirme que le conseil général doit, avant le 31 mars de chaque année, adopter ou adapter le programme départemental d'insertion. En revanche, le PDI pourra être mis en œuvre dans un nouveau cadre d'intervention, le pacte territorial pour l'insertion (PTI).

En effet, le nouveau cadre légal des politiques d'insertion prévoit un autre instrument de pilotage – le PTI – associant au sein d'un réseau de partenariats divers acteurs concernés et agissant à différents échelons locaux. Figurant parmi les principales recommandations du Grenelle de l'insertion, ce nouveau dispositif a pour objectif de donner davantage de cohérence dans la coordination des actions d'insertion au sein d'un

même département, et d'en redéfinir le cas échéant les modalités d'articulation. Il s'agit, au-delà de la définition des rôles et des responsabilités de chacune des collectivités territoriales, de mobiliser des acteurs jusqu'à présent moins impliqués dans les dispositifs d'insertion pour relancer l'action départementale en faveur de l'emploi et la formation. À cet égard, le volet régional des pactes sur la formation professionnelle a un caractère obligatoire. Selon une étude de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) conduite en 2009, une large majorité de départements souhaiteraient notamment développer un partenariat avec la région, en raison de ses responsabilités en matière de formation.

Le conseil général décide librement avec quels partenaires, signataires d'une part et associés d'autre part, il souhaite conclure ce pacte. La liste des possibles parties prenantes reste toutefois fixée par le législateur : l'État, les organismes du service public de l'emploi, les CCAS, les autres collectivités territoriales, et en particulier la région, « les organismes compétents en matière d'insertion sociale », les associations de lutte contre l'exclusion, les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon national et les chambres consulaires.

À titre d'exemple, le premier pacte territorial pour l'insertion a été signé en janvier 2009 en Côte-d'Or. Il formalise l'engagement, y compris en termes de moyens financiers et humains, des signataires issus du secteur de l'emploi, de la formation, du développement économique et de l'insertion avec le conseil général et l'État et est assorti d'indicateurs de réussite. La plupart des départements prévoient de contractualiser de nouveaux partenariats dans le cadre de ce dispositif dans le courant de l'année 2010 [Comité d'évaluation du RSA, 2009]. ■

# La place des minima sociaux dans le système français de redistribution

D'après le modèle de microsimulation Ines, 2,6 millions de ménages sont bénéficiaires de minima sociaux en 2008. Ces ménages disposent également d'autres ressources, notamment de revenus d'activité pour plus de la moitié d'entre eux. Les minima sociaux représentent cependant pour leurs bénéficiaires, quels que soient leur situation familiale et leur âge, une composante importante du niveau de vie.

En raison de leur forte concentration dans les premiers déciles, les minima sociaux contribuent de façon significative à la réduction des inégalités de revenu. Toutefois, du fait de leurs faibles montants, ils n'ont que peu d'impact en matière de réduction de la pauvreté monétaire. Plus de 7 millions de personnes demeurent pauvres malgré leur existence.

L'image d'un filet de sécurité est souvent employée pour décrire le rôle des minima sociaux au sein du système de protection sociale. Elle exprime le fait que les minima sociaux sont conçus pour intervenir en complément des autres prestations sociales, de façon à assurer à l'ensemble de la population un niveau de vie minimum. C'est ce que traduit la condition de ressources dont ils sont assortis : la plupart des prestations sociales en espèces font partie des ressources prises en compte dans le calcul des droits à minima sociaux et réduisent le montant de l'allocation versée. Les minima sociaux ont donc un rôle particulier au sein du système de redistribution français (encadré 1), que cet article s'attache à mettre en lumière. Il s'appuie pour cela sur le modèle de microsimulation Ines, développé par la DREES et l'INSEE, qui simule la législation sociofiscale sur l'échantillon représentatif de la population de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2006 calé pour refléter la situation en 2008 (encadré 2).

On dénombre environ 2,6 millions de ménages bénéficiaires de minima sociaux<sup>1</sup> en 2008 d'après le modèle Ines, dont plus de la moitié perçoivent également des revenus d'activité.

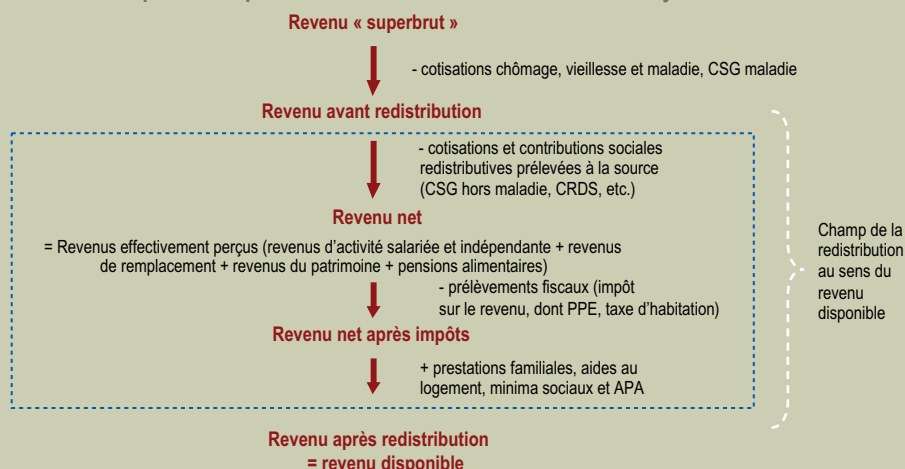
L'examen des ressources et du niveau de vie des bénéficiaires révèle l'importance de ces minima comme composante de leur niveau de vie, toutes configurations familiales confondues (augmentation moyenne supplémentaire de 27% du revenu net par unité de consommation – UC) et à tous les âges.

Malgré leur rôle conséquent dans le niveau de vie des ménages qui en bénéficient, l'impact des minima sociaux en matière de réduction de la pauvreté à l'échelle de l'ensemble de la population reste limité par leurs montants plafonds. Compte tenu de la faiblesse de ces montants relativement au seuil de pauvreté, leur impact sur les sorties de la pauvreté monétaire dépend en grande partie du cumul possible avec les allocations logement. Considérés après toutes les autres prestations sociales, les minima sociaux permettent une réduction de la pauvreté monétaire de 2 points mais plus de 7 millions de personnes demeurent pauvres malgré leur existence. Ils agissent cependant sur l'intensité de la pauvreté, les minima sociaux dans leur ensemble permettant de rapprocher significativement le niveau de vie des personnes pauvres du seuil de pauvreté (baisse de 6 points de l'intensité).

1. Ce terme de bénéficiaire sera employé lors de l'analyse des résultats de la micro-simulation pour désigner des personnes éligibles sous l'hypothèse que toutes les personnes éligibles recourent aux minima sociaux (encadré 2).



## ENCADRÉ 1 • Champ et concepts de la redistribution retenus dans l'analyse



C'est le champ de la redistribution au sens du revenu disponible, tel que défini par l'INSEE [Marical, 2009] qui est retenu ici. Il se limite aux transferts monétaires dont l'objectif explicite est de modifier la répartition des richesses au sein de la population. En sont exclues les cotisations chômage, vieillesse, maladie et la CSG maladie, dont on considère que la vocation première n'est pas de redistribuer des richesses. Ce choix peut être débattu et sa pertinence notamment remise en cause dans une perspective de comparaison internationale.

Les **prestations familiales** se composent des prestations familiales légales (hors allocation de logement familial, regroupée avec les autres allocations de logement, hors allocation pour parent isolé, intégrée aux minima sociaux, et hors allocation journalière de présence parentale) auxquelles sont ajoutées les aides à la scolarité (bourses d'études secondaires). Elles sont regroupées selon leur mode d'attribution.

- Sous conditions de ressources : prime à la naissance ou à l'adoption et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), complément familial, allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire.
- Sans conditions de ressources : allocations familiales (AF), complément de libre choix d'activité (CLCA) de la PAJE, allocation de soutien familial (ASF), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), complément mode de garde (CMG) de la PAJE<sup>1</sup>.

Les **aides au logement** comprennent l'allocation de logement familial, l'allocation personnalisée de logement et l'allocation de logement social.

Les minima sociaux considérés sont ceux en vigueur l'année 2008 : il s'agit du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation pour parent isolé (API), de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et de ses compléments, des allocations du minimum vieillesse et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). Les 3 minima sociaux restant ne sont pas identifiés en tant que tels dans l'analyse : ils sont ici comptabilisés dans le revenu net, au sein des revenus de remplacement. Ils sont donc, de fait, inclus dans le revenu disponible mais pas comme appartenant au champ des minima sociaux ; il s'agit de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'allocation équivalent retraite (AER).

On passe de la notion de **revenu** à la notion de **niveau de vie** en divisant le revenu par le nombre d'unités de consommation du ménage, c'est-à-dire par le nombre d'équivalents adultes. Pour calculer ce nombre chaque membre du ménage se voit attribuer un poids : 1 pour le premier adulte du ménage, 0,5 pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans (selon l'échelle d'équivalence dite INSEE-OCDE). Ce calcul permet de raisonner globalement sur un ensemble de ménages de taille différente. Les analyses en termes de pauvreté et d'inégalités de revenu sont réalisées en niveau de vie.

Le concept de **niveau de vie disponible** ainsi défini diffère de celui retenu par l'INSEE pour la mesure des taux de pauvreté monétaire : ce dernier exclut les aides à la scolarité, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et le CMG. Cette différence de champ explique que les taux de pauvreté simulés ici soient différents des taux de pauvreté officiels.

1. On isole et ne retient pour ce dernier que la partie de la prestation correspondant à la prise en charge du salaire de l'employé.

Du point de vue des inégalités de revenu, les minima sociaux se distinguent de l'ensemble des prestations et prélèvements du système français comme le transfert le plus concentré sur les personnes pauvres. Malgré un ciblage précis, leur faible poids dans le revenu disponible (1 %) en fait la troisième prestation en termes de contribution à la réduction des inégalités (avec une réduction de 13,5 %) derrière les prestations familiales sans conditions de ressources et les allocations logement (18 % environ pour ces dernières).

## Plus de 50 % des ménages bénéficiaires de minima sociaux ont des revenus d'activité

Avec plus de 6 millions de personnes bénéficiaires d'après le modèle Ines, les minima sociaux concernent 2,6 millions de ménages (tableau 1). La structure familiale des ménages bénéficiaires de minima sociaux diffère sensiblement de celle de l'ensemble de la population. Constituant 21 % des ménages bénéficiaires, contre 48 % de l'ensemble des ménages, les couples sont globalement sous-représentés. Les célibataires sans enfants représentent à eux seuls plus du tiers des ménages bénéficiaires, conformément à leur importance dans la structure de la population totale. Les ménages dits « complexes »<sup>2</sup> sont largement sur-représentés : ils constituent 11 % des ménages ordinaires mais 30 % des ménages bénéficiaires de minima sociaux.

Les ménages bénéficiaires de minima sociaux disposent souvent d'autres ressources. Ainsi, en dépit de l'idée reçue selon laquelle les titulaires de minima sociaux sont inactifs, plus de la moitié (53 %) des ménages bénéficiaires dispose également de revenus d'activité (tableau 2) et 22 % d'allocations chômage ou de préretraites. Les célibataires et les couples sans enfants, qui représentent 46 % des ménages bénéficiaires (tableau 1), sont cependant les moins nombreux dans ce cas avec environ un tiers de titulaires de revenus d'activité, et environ 15 % de revenus de l'assurance chômage (ou de préretraites). Les revenus d'activité sont beaucoup plus fréquents pour les familles avec enfants comprenant au moins deux adultes, concernant même 88 % des ménages dits « complexes » avec enfants : l'importance de ce chiffre s'explique en partie par un effet de composition dans la mesure où les ménages complexes regroupent plusieurs familles et où les titulaires de minima sociaux peuvent appartenir à une famille différente des titulaires de revenus d'activité (encadré 3). D'autre part, plus de 60 % des ménages bénéficiaires perçoivent des allocations logement. Cela contribue à expliquer l'importance de ces prestations dans le niveau de vie disponible moyen des ménages bénéficiaires (tableau 3), en particulier pour les familles nombreuses et les parents isolés, puisque plus de 90 % de ces ménages touchent des allocations logement.

TABLEAU 1 • Configuration familiale des ménages bénéficiaires de minima sociaux

Situation familiale dans le ménage		Bénéficiaires d'un minimum social		Structure de la population totale
		Nombre de ménages	Structure (en %)	
Couples	sans enfants	283 000	11	26
	1 enfant	93 000	4	8
	2 enfants	85 000	3	10
	3 enfants ou plus	87 000	3	4
Célibataires	sans enfants	906 000	35	34
	1 enfant	179 000	7	3
	2 enfants ou plus	192 000	7	3
Ménages complexes	sans enfants	578 000	22	8
	avec enfants	208 000	8	3
Ensemble		2 611 000	100	100

**Lecture** • En 2008, on compte, d'après le modèle Ines, 283 000 couples sans enfants éligibles à au moins une prestation classée dans les minima sociaux ; ces couples sans enfants représentent 11 % de l'ensemble des ménages bénéficiaires de minima sociaux alors que 26 % des ménages de la population totale sont des couples sans enfants.

**Champ** • Ménages ordinaires vivant en France métropolitaine.

**Sources** • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES.

2. Voir la définition à l'encadré 3.

## ENCADRÉ 2 • Le modèle de microsimulation Ines

Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation sociofiscale à un échantillon représentatif de la population. Le modèle de microsimulation Ines, développé par la DREES et l'INSEE, est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux qui combine les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi et les informations administratives de la CNAF au détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'échantillon est représentatif de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire (logement non collectif).

Les données utilisées sont celles de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de 2006, recalées afin de refléter la situation en 2008. En particulier, la structure de la population est calée selon différents critères sociodémographiques et économiques sur l'évolution observée entre 2006 et 2008 dans les enquêtes Emploi. De même, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à reproduire les taux de croissance globaux des différentes catégories de revenus (salaires, pensions de retraite, revenus agricoles par exemple) entre 2006 et 2008.

On applique à chaque ménage les règles de calcul des différents transferts en tenant compte de sa composition, de l'activité de ses membres et de son revenu imposable. On simule ainsi les prestations familiales (allocations familiales, complément familial, PAJE et ses compléments CLCA et CMG ainsi que ses anciennes composantes<sup>1</sup>, ASF, ARS, AEEH et bourses du secondaire), l'allocation logement locative, les minima sociaux (RMI, minimum vieillesse, AAH et ses compléments, ASI et API), l'APA, les cotisations sociales, la contribution sociale généralisée, la contribution au remboursement de la dette sociale, l'impôt sur le revenu et la prime pour l'emploi.

Du fait de ne pouvoir observer dans l'enquête les paramètres nécessaires au calcul de certaines prestations, le champ de la redistribution n'est pas exhaustif. Les principales omissions concernent l'allocation unique dégressive pour les chômeurs en fin de droits, l'intéressement pour les RMistes ou les titulaires de l'API reprenant un emploi, l'impôt de solidarité sur la fortune et les taxes et aides locales (en dehors de la taxe d'habitation). Le modèle de microsimulation couvre toutefois 90 % des prestations sans contrepartie.

L'étude menée correspond à une analyse statique des transferts monétaires qui permet d'évaluer, au premier ordre, dans quelle mesure les transferts modifient à une date donnée la distribution des richesses.

D'après les simulations réalisées avec le modèle Ines pour l'année 2008, les minima sociaux (RMI, API, AAH, minimum vieillesse, ASI) ont bénéficié à plus de 6 millions de personnes en France métropolitaine pour un montant total distribué de 10,6 milliards d'euros. Cette somme est inférieure aux 17 milliards observés pour 2008 (cf. fiche 11) pour la France entière du fait de différences de champ. Une partie (1,5 milliard environ) s'explique par le fait que les départements d'outre-mer sont exclus du modèle. Une autre partie (2,5 milliards environ) est liée à la non-prise en compte des revenus du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage (ASS, ATA et AER) dans le champ des minima sociaux. Le dernier facteur d'explication est la restriction de nos simulations aux ménages vivant en logement ordinaire, qui exclut les habitations communautaires (maisons de retraite, foyers, casernes...), dont les résidents sont susceptibles de percevoir des minima sociaux. La comparaison avec la réalité observée est également biaisée car les prestations sociales, en particulier les minima sociaux, ne sont pas toujours demandées par les personnes éligibles (par méconnaissance ou crainte de stigmatisation). Or, la microsimulation conduit à attribuer automatiquement les prestations à toute personne éligible du fait de ses caractéristiques en termes de ressources et de configuration familiale, ne tenant pas compte de ces phénomènes de non-recours.

1. Il s'agit de l'allocation pour jeune enfant, l'allocation parentale d'éducation, l'allocation de garde d'enfant à domicile et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée.

Enfin, les prestations familiales sont moins répandues chez les bénéficiaires de minima sociaux dans la mesure où la majorité de ces ménages ne comprend pas d'enfants (68 % au total). Les ménages avec enfants reçoivent quant à eux très fréquemment des prestations familiales, en particulier celles attribuées sous conditions de ressources : c'est le cas de 80 % des couples ou parents isolés avec un enfant, alors même que ces ménages sont relativement peu concernés par les prestations sans conditions de ressources.

**Les minima sociaux exercent une influence importante sur le niveau de vie des ménages bénéficiaires**

***Pour toutes les configurations familiales...***

Compte tenu de la faiblesse des ressources initiales de leurs bénéficiaires, les minima sociaux ont un poids conséquent dans leur niveau de vie.

TABLEAU 2 • Part des ménages bénéficiaires de minima sociaux percevant d'autres revenus

Situation familiale dans le ménage		Revenus d'activité	Allocations de chômage et préretraites	Allocations logement	Prestations familiales sans conditions de ressources	Prestations familiales sous conditions de ressources
Couples	sans enfants	35	15	44		
	1 enfant	79	34	78	11	80
	2 enfants	81	32	77	96	96
	3 enfants ou plus	71	33	94	100	100
Célibataires	sans enfants	32	14	71		
	1 enfant	59	27	91	40	80
	2 enfants ou plus	49	19	97	98	98
Ménages complexes	sans enfants	71	27	25		
	avec enfants	88	34	54	53	73
Ensemble		53	22	61	21	28

**Lecture** • en 2008, parmi les 2,6 millions de ménages éligibles à une prestation relevant des minima sociaux, 53 % ont également perçu des revenus d'activité (salariée ou indépendante) dans l'année, 22 % des allocations chômage ou des préretraites, 61 % des allocations logement, 21 % des prestations familiales sans conditions de ressources et 28 % des prestations familiales sous conditions de ressources.

**Champ** • ménages ordinaires de France métropolitaine bénéficiaires de minima sociaux.

**Sources** • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES.

Étant donné leur caractère résiduel, il est pertinent de considérer ce poids une fois pris en compte l'effet des autres prestations sociales. En raisonnant de façon séquentielle et en considérant les minima sociaux comme le dernier élément de la redistribution (hors APA), ces derniers apportent un supplément de niveau de vie aux ménages bénéficiaires équivalent à 27 % du revenu net par UC (tableau 3), toutes configurations familiales confondues. Leur apport supplémentaire est donc globalement supérieur à celui des prestations familiales et des allocations logement (respectivement 11 et 13 % de revenu net par UC en plus en moyenne), faisant des minima sociaux un élément constitutif très important du niveau de vie disponible moyen des bénéficiaires.

L'augmentation de niveau de vie engendrée par l'apport des minima sociaux en complément de l'assurance sociale diffère selon la configuration familiale, et en particulier, la présence d'enfants dans le ménage. Elle est très importante pour les parents isolés (environ 90 % d'augmentation<sup>3</sup>) ainsi que pour les célibataires sans enfants (62 %), configuration familiale la plus représentée parmi les bénéficiaires de minima sociaux (35 %).

### ... et à tous les âges

Le système de minima sociaux s'est formé par la juxtaposition de dispositifs conçus pour assurer une protection particulière à des catégories de population fragile (minimum vieillesse, AAH, API...). Il a été complété en 1988 par le RMI, permettant de répondre à tous les autres cas d'exclusion (à l'exception des jeunes de moins de 25 ans sans enfants), en particulier pour les hommes seuls d'âge actif [Lelièvre, Mathern, Nauze-Fichet, 2008]. Par l'action de ses différentes composantes, ce système constitue un filet de sécurité octroyant une protection à tous les âges de la vie : la part des bénéficiaires de minima sociaux est ainsi comprise entre 8 et 14 % de la population, quelle que soit la tranche d'âge considérée (tableau 4).

Pour les ménages concernés, les minima sociaux apparaissent comme une composante du niveau de vie disponible importante et relativement stable quelle que soit la tranche d'âge considérée (comprise entre 12 et 28 % sur l'ensemble des tranches d'âge). C'est pour les ménages les plus jeunes – dont la personne de référence a entre 20 et 24 ans – que leur apport est le plus important (28 % en moyenne)<sup>4</sup>, venant compenser le revenu net par UC très faible

3. L'importance des différentes prestations pour les parents isolés, en particulier avec deux enfants, s'explique par la faiblesse relative de leur revenu net moyen par UC.

4. Les ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans sont éligibles à l'AAH et au RMI ou à l'API en cas de charge d'enfants. L'API est le minimum social le plus perçu pour cette tranche d'âge.

ENCADRÉ 3 • Familles et ménages

**Famille au sens de la CNAF :** individu et le cas échéant son conjoint (marié, pacsé ou concubin). Les enfants font partie de la famille au sens de la CNAF s'ils sont âgés de moins de 21 ans, n'ont pas de personne à charge et ne perçoivent pas plus de 55% du Smic brut. À quelques nuances près sur l'âge de rattachement des enfants, la famille au sens de la CNAF est l'unité au sein de laquelle on détermine l'éligibilité aux différents minima sociaux.

**Ménage :** ensemble des personnes vivant sous le même toit. Unité utilisée pour l'analyse en termes de niveau de vie.

**Ménage complexe :** ménage comportant plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées (vivant en colocation par exemple), ou toute autre combinaison de familles et personnes isolées. Pour les besoins de l'analyse en termes de niveau de vie, on attribue par extension à l'ensemble d'un ménage complexe toutes les ressources perçues par ses différents membres.

Exemple de correspondance entre les unités

2 adultes travaillant à temps plein au SMIC

Leur fille (23 ans, sans ressources) et son fils (1 an)

Un ménage complexe bénéficiaire de l'API et percevant des revenus d'activité

Famille n° 1 : non éligible aux minima sociaux

Famille n° 2 : bénéficie de l'API

TABLEAU 3 • Impact des différentes prestations sur le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux

Configuration familiale		Part de chaque configuration familiale dans la population des bénéficiaires (en %)	Revenu net moyen par UC*	Impact supplémentaire moyen de chaque élément de la redistribution par rapport au précédent (en %)					Niveau de vie disponible moyen en % du net
Types de ménages	Nombre d'enfants			IR, PPE et TH	Prestations Familiales	Aides au logement	Minima sociaux	APA	
en couple	0	11	8 700	0	0	10	34	11	155
	1	4	6 000	1	12	23	41	2	179
	2	3	5 400	1	29	23	39	0	192
	3 ou plus	3	3 400	3	93	39	65	0	300
isolés	0	35	5 200	0	0	37	62	15	214
	1	7	3 300	2	31	73	91	0	297
	2 ou plus	7	2 000	1	173	106	97	0	477
complexes	0	22	17 100	-5	0	2	13	0	110
	1 ou plus	8	11 200	-3	11	6	18	0	132
Ensemble		100	9 000	-3	11	13	27	3	151

\* À titre de comparaison, le revenu net médian par UC des ménages bénéficiaires de minima sociaux s'élève à 6 700 euros.

**Lecture** • en 2008, les prélèvements réduisent le revenu net moyen par UC des personnes vivant dans un ménage bénéficiaire de minima sociaux de 3 %. Il est ensuite augmenté de 11 % par les prestations familiales. Les allocations logements conduisent à une augmentation supplémentaire de 13 %. L'impact supplémentaire des minima sociaux est de 27 %, et enfin, celui de l'APA, de 3 %. Après redistribution, le niveau de vie disponible moyen des bénéficiaires de minima sociaux représente ainsi 151 % du revenu net moyen par UC.

**Champ** • personnes vivant dans un ménage ordinaire éligible à un des minima sociaux, dont le revenu net est positif ou nul, et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Sources** • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES.

TABLEAU 4 • Part des différentes composantes du niveau de vie disponible moyen des personnes vivant dans un ménage bénéficiaire de minima sociaux (en %)

Âge de la personne de référence du ménage	20-24 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	70-74 ans	75-79 ans	80 ans ou plus
Niveau de vie disponible moyen	10 100	10 900	10 500	11 000	11 000	12 200	15 000	16 600	16 900	15 900	14 400	15 700	16 200
Part du niveau de vie net	32	47	44	43	46	61	76	81	84	81	76	75	70
Part des prestations familiales sans conditions de ressources	9	8	13	13	10	6	2	1	1	0	0	0	0
Part des prestations familiales sous conditions de ressources	10	6	7	7	6	4	2	1	1	0	0	0	0
Part des allocations logement	20	18	17	16	14	9	6	4	4	4	4	4	3
Part des minima sociaux	28	21	20	21	23	20	16	16	12	15	19	15	15
Part de l'APA	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	7	13
<b>Part des bénéficiaires de minima sociaux dans l'ensemble de la population<sup>1</sup></b>													
En %	14	12	8	8	8	9	12	13	12	11	11	11	12

1. Personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul, et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Lecture** • En 2008, l'ensemble des prestations familiales représentent 19 % du niveau de vie disponible moyen des personnes appartenant à un ménage éligible à un des minima sociaux et dont la personne de référence a entre 20 et 24 ans, les allocations logement en constituent 20 % et les minima sociaux, 28 %.

**Champ** • Personnes vivant dans un ménage ordinaire éligible à un des minima sociaux, dont le revenu net est positif ou nul, et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Sources** • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES.

qui caractérise cette tranche d'âge (qui représente seulement 32 % du niveau de vie disponible moyen).

## Les minima sociaux réduisent la pauvreté monétaire et son intensité

### Les minima sociaux n'empêchent pas la pauvreté...

Malgré leur rôle conséquent dans le niveau de vie des ménages qui en bénéficient, l'impact des minima sociaux en matière de réduction de la pauvreté à l'échelle de l'ensemble de la population reste limité par leurs montants plafonds. Étant donné le caractère résiduel de l'action des minima sociaux, nous apprécions leur rôle en

termes de réduction de la pauvreté une fois pris en compte l'effet de toutes les autres prestations sociales. Pour appréhender l'impact des transferts sociaux sur la pauvreté monétaire, nous procédons de façon séquentielle en calculant des taux de pauvreté<sup>5</sup> intermédiaires après prise en compte de chaque nouvelle prestation en partant du niveau de vie après impôt pour aboutir au niveau de vie disponible. La réduction du taux de pauvreté ainsi obtenue est « mécanique » puisque cette méthode consiste à ajouter du revenu supplémentaire à chaque étape alors que le seuil de pauvreté, lui, ne varie pas. Cette analyse permet néanmoins d'isoler l'impact de chaque prestation et de le différencier par configuration familiale (*cf. infra*).

Les prestations sociales dans leur ensemble ont un impact important sur le taux de pauvreté monétaire : 20 % de la population (soit plus de

5. Le taux de pauvreté monétaire mesure la part des individus dont le niveau de vie disponible est inférieur à un seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie disponible médian de l'ensemble de la population. Le seuil de pauvreté, tel que simulé par le modèle Ines, est de 960 euros par mois et par UC pour l'année 2008.

12 millions de personnes) a un niveau de vie après impôt inférieur au seuil de pauvreté contre 12 % après intégration de l'ensemble des prestations sociales dans les niveaux de vie (soit 7,1 millions de personnes pauvres après redistribution) [tableau 5]. L'importance des allocations logement dans la redistribution apparaît ici : cette prestation qui contribue fortement à la réduction des inégalités de niveau de vie (tableau 8) réduit le taux de pauvreté de 3 points après prise en compte des prestations familiales. Les minima sociaux le réduisent de 2 points supplémentaires (de 14 à 12 %) permettant ainsi à environ 1,2 million de personnes de sortir de la pauvreté monétaire. Leur impact peut paraître faible au regard du nombre de bénéficiaires (plus de 6 millions de personnes d'après le modèle Ines) et de leur très forte concentration sur les bas niveaux de vie (graphique 1) mais s'explique notamment par le caractère subsidiaire de ces prestations, une partie importante de la pauvreté étant déjà réduite grâce aux prestations familiales et aux allocations logement.

Cela étant, dans la grande majorité des situations, les minima sociaux tels qu'ils sont conçus ne peuvent empêcher la pauvreté de leurs bénéficiaires. Ils sont en effet calculés de façon différentielle (c'est-à-dire en déduisant tous les revenus des bénéficiaires du plafond de ressources prévu par le barème) et assortis de plafonds inférieurs au seuil de pauvreté et toujours situés dans le 1<sup>er</sup> décile de la distribution des niveaux de vie (tableau 6). C'est le cas du RMI et de l'API : délivrés à des personnes en âge et en capacité supposée de travailler, ils n'ont pas vocation à se substituer durablement à un revenu d'activité. Leurs montants sont limités par un double principe d'efficacité économique et de justice sociale selon lequel ces revenus d'assistance doivent rester significativement inférieurs aux revenus d'activité [Bélorgey, 2000]. Le plafond du RMI pour une personne seule, forfait logement inclus, atteint ainsi à peine plus de la moitié du seuil de pauvreté ; celui de l'API (forfait logement inclus) pour une personne seule avec enfant est, lui aussi, loin des 960 euros mensuels du seuil de pauvreté simulé<sup>6</sup>.

TABLEAU 5 • Impact des prestations sociales sur le taux de pauvreté simulé par Ines

Configuration familiale		Part de chaque configuration familiale dans la population totale (en %)	Part des personnes sous le seuil de pauvreté selon les prélèvements et transferts pris en compte (en %)					
Types de ménages	Nombre d'enfants		Après impôt sur le revenu, y compris PPE et taxe d'habitation	Après prestations familiales sans conditions de ressources	Après prestations familiales sous conditions de ressources	Après allocations logement	Après minima sociaux	Après APA*
en couple	0	27	8	8	8	7	6	6
	1	8	12	12	11	10	9	9
	2	10	16	13	11	9	8	8
	3 ou plus	4	43	33	26	21	19	19
isolés	0	33	22	22	22	17	16	14
	1	3	42	40	38	30	27	27
	2 ou plus	3	67	55	50	41	39	39
complexes	0	8	12	12	12	12	7	7
	1 ou plus	3	28	25	23	21	16	16
Ensemble		100	20	18	17	14	12	12

\* Cette colonne correspond au taux de pauvreté calculé par le modèle Ines. Elle correspond au niveau de vie considéré après prise en compte de l'ensemble des prélèvements et prestations (cf. encadré 1).

**Lecture** • 16 % des personnes vivant en couple et ayant deux enfants ont un niveau de vie après impôts inférieur au seuil de pauvreté. Après le versement des prestations familiales non soumises à conditions de ressources, on dénombre encore 13 % de personnes vivant en couple et ayant deux enfants vivant sous le seuil de pauvreté.

**Champ** • Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Sources** • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), Ines, calculs DREES.

<sup>6</sup> Une famille inscrite à l'API sans allocations logement composée d'une personne seule avec un enfant de moins de 14 ans a un niveau de vie de 756/1,3 soit 582 euros par mois.



TABLEAU 6 • Plafonds mensuels (au 1<sup>er</sup> janvier 2008) des minima sociaux  
et positionnement dans l'échelle des niveaux de vie disponibles

	Personne seule		Couple sans enfants	
	Plafond (en euros)	Décile d'appartenance*	Plafond par UC (en euros)	Décile d'appartenance*
<b>RMI</b>	448	1	448	1
<b>API**</b>	582	1	-	-
<b>Allocations du minimum vieillesse et ASI</b>	643	1	751	1
<b>AAH</b>	628	1	837	1

\* Il s'agit des déciles de niveau de vie disponible calculés par le modèle Ines dans le champ des personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

\*\* Pour l'API, on suppose la présence d'un enfant de moins de 14 ans dans la famille, le plafond par UC étant de 756/1,3 = 582 euros.

**Lecture** • Le plafond mensuel de l'AAH était fixé à 628 euros le 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour une personne seule. Ce plafond se situe dans le 1<sup>er</sup> décile de la distribution des niveaux de vie. Le plafond mensuel par UC pour un couple sans enfants valait 837 euros et était également situé dans le 1<sup>er</sup> décile de la distribution des niveaux de vie.

**Sources** • DREES, données sociales 2010 et Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES.

Les allocations du minimum vieillesse, destinées à des personnes retraitées, ont des plafonds plus élevés mais correspondant aussi à des niveaux de vie inférieurs au seuil de pauvreté.

Même constat pour l'AAH qui s'adresse à des personnes ayant une capacité limitée voire nulle à travailler. En cas d'incapacité totale, le complément d'AAH (179 euros mensuels) garantit toutefois un revenu – équivalent à 80 % du SMIC mensuel à temps plein – relativement proche du seuil de pauvreté (environ 810 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2008).

Dans ces conditions, étant donné le mode de calcul différentiel des minima sociaux, même lorsque les bénéficiaires travaillent, leur niveau de vie reste en général inférieur au seuil de pauvreté<sup>7</sup>. Exception faite de quelques titulaires de l'AAH (titulaires également du complément et vivant en couple), les bénéficiaires de minima sociaux qui parviennent à sortir de la pauvreté monétaire le peuvent grâce à la possibilité de cumul avec des prestations sociales non comptabilisées dans le calcul des droits (encadré 4). C'est le cas de certaines prestations familiales et de tout ou partie des allocations logement, dont on a montré que les titulaires de minima sociaux étaient également nombreux à bénéficier (tableau 2). Malgré cela, environ la moitié des bénéficiaires de minima sociaux sont pauvres, d'après le modèle Ines.

### ... mais ils réduisent son intensité

Si plus de 7 millions de personnes demeurent pauvres après redistribution, d'après le modèle Ines, leur niveau de vie est sensiblement amélioré grâce aux prestations sociales. C'est ce dont rend compte l'indicateur d'intensité de la pauvreté monétaire qui mesure l'écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté (une diminution de cet écart signifiant que le niveau de vie des personnes pauvres se rapproche du seuil de pauvreté).

Le niveau de vie médian des quelque 7 millions de personnes pauvres est ainsi inférieur de 46 % au seuil de pauvreté avant versement des prestations sociales, contre 17 % après (tableau 7). En raisonnant de façon séquentielle, les prestations familiales sans conditions de ressources et les allocations logement apparaissent comme deux éléments majeurs en termes de réduction de l'intensité de la pauvreté (moins 9 points). L'impact supplémentaire des prestations familiales sous conditions de ressources, par rapport aux prestations familiales sans conditions de ressources, est plus faible (moins 5 points). Considérés après tous les autres éléments de la redistribution (hors APA), les minima sociaux permettent de réduire l'intensité de la pauvreté de 6 points, le niveau de vie médian des personnes pauvres passant, suite à leur action, de 8 850 euros à 9 590 euros par an.

7. Sauf lorsque les revenus d'activité ne sont pas intégralement pris en compte dans le calcul des droits, ce qui est le cas dans le mécanisme d'intéressement du RMI et de l'API, non simulé ici (voir encadré 2).

ENCADRÉ 4 • Articulation entre les minima sociaux et les autres prestations sociales

Les prestations sociales ne sont pas toutes incluses parmi les ressources prises en compte dans le calcul des droits à minima sociaux (tableau).

Prestations sociales exclues de la base ressources des minima sociaux

	Prestations familiales	Allocations logement
RMI	AEEH, prime de naissance et allocation de base de la PAJE pendant 1 mois, ARS, CMG, bourses d'études	Montant de l'APL ou des AL excédant le forfait logement*
API	AEEH, prime de naissance et allocation de base de la PAJE pendant 3 mois, ARS, CMG	Montant de l'APL ou des AL excédant le forfait logement*
AAH	Toutes	Intégralité des allocations
Allocations du minimum vieillesse	Toutes	Intégralité des allocations
ASI	Toutes	Intégralité des allocations

\* Dans le calcul des droits au RMI ou à l'API, on déduit pour chaque foyer bénéficiaire ayant une charge de logement le minimum entre les droits à allocations logement et un « forfait logement » dépendant de la taille du foyer (environ 50 euros par mois en 2008 pour une personne seule et 70 euros pour deux personnes au RMI ou à l'API) : la part des allocations logement supérieure au forfait logement se cumule donc avec le RMI ou l'API. Pour les bénéficiaires sans charge de logement (hébergés à titre gratuit ou sans domicile), le forfait logement est déduit du RMI ou de l'API.

TABLEAU 7 • Impact des prestations sociales sur l'intensité de la pauvreté simulée par Ines

Configuration familiale		Part de chaque configuration familiale dans la population pauvre (en %)	Écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté selon les prélèvements et transferts pris en compte (en %)					
Types de ménages	Nombre d'enfants		Après impôt sur le revenu, y compris PPE et taxe d'habitation	Après prestations familiales sans conditions de ressources	Après prestations familiales sous conditions de ressources	Après allocations logement	Après minima sociaux	Après APA
en couple	0	13	18	18	18	14	12	12
	1	6	33	33	28	21	18	18
	2	7	37	29	24	17	16	16
	3 ou plus	7	53	35	25	15	13	13
isolés	0	41	43	43	43	30	19	19
	1	7	62	60	54	36	20	20
	2 ou plus	9	81	58	47	30	21	21
complexes	0	5	36	36	36	31	19	19
	1 ou plus	5	46	38	34	27	17	17
Ensemble		100	46	37	32	23	17	17

Lecture • En 2008, le niveau de vie médian après impôt des couples de deux enfants pauvres est inférieur de 37 % au seuil de pauvreté. Après versement des prestations familiales sans conditions de ressources, leur niveau de vie médian est inférieur de 29 % au seuil de pauvreté.

Champ • Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire pauvre, dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES.

## ***L'impact des minima sociaux est plus ou moins prononcé selon la configuration familiale***

L'impact supplémentaire des minima sociaux en matière de pauvreté est largement différencié selon la configuration familiale. Cette différence recoupe en partie les « publics » ciblés par les minima sociaux.

La réduction du taux de pauvreté est plutôt faible pour les couples sans enfants (-1 point), dont le taux de pauvreté initial (8 %) est relativement faible (tableau 5). Elle est faible aussi pour les célibataires sans enfants (-1 point), dont le taux de pauvreté initial est bien plus élevé (22 %) mais que les allocations logement réduisent en partie (de 5 points environ). Pour cette catégorie, de loin la plus représentée dans la population pauvre (41 %), l'essentiel de l'action des minima sociaux se situe en dessous du seuil de pauvreté : l'intensité de la pauvreté diminue de 11 points (tableau 7). On peut lire ici l'action du RMI, dont plus de la moitié des allocataires sont des personnes vivant seules (cf. fiche 1).

La réduction du taux de pauvreté est plus élevée pour les parents isolés, avec un ou plusieurs enfants (respectivement moins 3 et 2 points), ces configurations familiales restant les plus fragiles puisque même après redistribution, leur taux de pauvreté atteint respectivement 27 et 39 %. Comme pour les célibataires sans enfants, l'essentiel de l'action exercée par les minima sociaux – par l'API, en l'occurrence – se traduit par une élévation du niveau de vie des personnes pauvres en deçà du seuil de pauvreté (baisse de 16 points de l'intensité de la pauvreté pour les parents isolés avec un enfant et de 9 points pour les parents isolés avec plusieurs enfants).

Pour les couples avec enfants, plus le nombre d'enfants à charge est élevé et plus le risque de pauvreté est fort avant redistribution. Les prestations familiales dans leur ensemble, puis les allocations logement, jouent un rôle compensateur important, en particulier pour les familles nombreuses. De ce fait, les minima sociaux ont un effet supplémentaire moins marqué tant en termes de sortie de la pauvreté que d'amélioration du niveau de vie des personnes pauvres.

C'est pour les ménages dits « complexes » que l'impact subsidiaire des minima sociaux est le plus important avec une diminution de 5 points du taux de pauvreté et, pour les ménages restant pauvres, de 10 à 12 points de l'intensité de

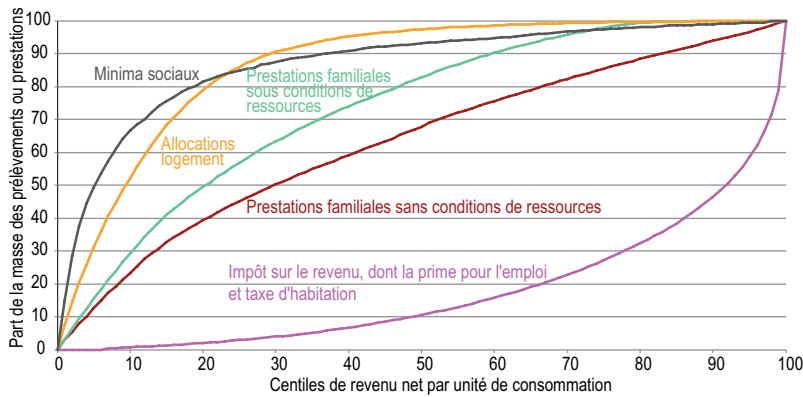
la pauvreté. L'action des minima sociaux est ici déterminante : les autres prestations sociales ne réduisent pas le taux de pauvreté des ménages complexes sans enfants et faiblement celui des ménages complexes avec enfants. Le rôle des minima sociaux dans ces ménages (qui représentent 11 % de l'ensemble des ménages) est plus difficile à interpréter car ils comprennent par définition plusieurs familles dont certaines peuvent bénéficier de minima sociaux et d'autres non (encadré 3).

## **Fortement concentrés dans les premiers déciles, les minima sociaux contribuent à réduire les inégalités de niveau de vie**

Dernier filet de sécurité, les minima sociaux représentent le transfert le plus concentré sur les personnes les plus pauvres au sein de l'ensemble des prestations et impôts (graphique 1). Les minima sociaux apparaissent comme les plus ciblés devant les allocations logement et les prestations familiales sous, puis sans, conditions de ressources. Les 10 % de personnes dont le revenu net par UC du ménage est le plus faible reçoivent 67 % de la masse financière totale des minima sociaux, 52 % de celle des allocations logement et, respectivement, 29 % de la masse des prestations familiales sous conditions de ressources et 23 % de la masse des prestations familiales sans conditions de ressources. Ces personnes versent, par ailleurs, moins de 1 % de la masse de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation.

Fortement concentrés sur les personnes appartenant au premier décile de revenu net par UC, les minima sociaux contribuent ainsi à réduire les inégalités de niveau de vie. Représentant 1 % du niveau de vie disponible (tableau 8, colonne A) de l'ensemble de la population, ils contribuent pour 13,5 % à la réduction des inégalités (tableau 8, colonne B), soit une part inférieure à celles des prestations familiales versées sans conditions de ressources (17,5 %) et des aides au logement (17,8 %). Ces deux transferts sont ceux qui réduisent le plus les écarts de niveau de vie, les allocations logement étant très concentrées sur les bas niveaux de vie (graphique 1) et les prestations familiales versées sans conditions de ressources beaucoup moins concentrées mais distribuant

GRAPHIQUE 1 • Concentration des différents transferts en fonction du revenu net par UC



**Lecture** • La concentration des différents transferts est comparée grâce à une pseudo-courbe de Lorenz qui représente la part de chaque transfert prélevé ou versé aux personnes en dessous d'un certain seuil de revenu net par UC. Les personnes sont classées des plus pauvres aux plus riches selon le revenu net par UC de leur ménage (axe des abscisses) et on lit (axe des ordonnées) quelle part de chaque transfert reçoit (ou paie) les x % de personnes aux revenus nets par UC les plus faibles. On peut ainsi lire sur la pseudo-courbe de Lorenz des prélèvements (impôt sur le revenu et PPE et taxe d'habitation) que les 50 % de la population aux revenus les plus faibles s'acquittent de 10 % de la masse des prélèvements. Les minima sociaux sont représentés par la courbe la plus éloignée et la plus à gauche de la bissectrice, c'est-à-dire qu'ils correspondent au transfert le plus concentré sur les personnes dont les niveaux de vie sont les plus faibles : 67 % des minima sociaux sont versés aux 10 % des personnes dont le revenu net par UC est le plus faible.

**Champ** • personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Sources** • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES.

TABEAU 8 • Contribution des transferts à la réduction des inégalités de niveau de vie disponible

	Part du transfert dans le niveau de vie disponible (en %) A	Contribution à la réduction des inégalités (en %) B
<b>Prélèvements</b>	<b>-17,7</b>	<b>37,1</b>
Cotisations sociales (famille et logement)	-8,1	3,3
Contributions sociales (CSG hors maladie, CRDS)	-3,1	2,2
Impôt sur le revenu (net de PPE)	-5,2	31,9
dont : <i>impôt sur le revenu (avant PPE)</i>	-5,6	28,6
<i>Prime pour l'emploi (PPE)</i>	0,5	3,3
Taxe d'habitation	-1,3	-0,3
<b>Prestations</b>	<b>6,5</b>	<b>62,9</b>
Prestations familiales sans conditions de ressources	2,8	17,5
dont : <i>allocations familiales</i>	1,6	11,7
Prestations familiales sous conditions de ressources	1,1	11,0
dont : <i>socle de la PAJE</i>	0,6	4,8
<i>complément familial</i>	0,2	2,3
Aides au logement	1,3	17,8
Minima sociaux	1,0	13,5
APA	0,3	3,1
<b>Niveau de vie disponible</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Note** • La colonne A représente le rapport moyen entre le revenu ou le transfert considéré et le niveau de vie disponible. Pour comparer l'impact des transferts sur les inégalités de revenu, il faut en effet tenir compte, outre de leur degré de ciblage (concentration sur les revenus les plus faibles), de la masse financière globale qu'ils représentent [Albouy et Roth, 2003]. Ces deux éléments sont pris en compte dans la décomposition de l'indice synthétique de mesure des inégalités de Gini (au moyen des indices de « pseudo-Gini ») qui permet d'isoler la contribution (en %) à la réduction des inégalités de chaque transfert (colonne B).

**Lecture** • Les prestations représentent en moyenne 6,5 % du niveau de vie disponible et contribuent pour 62,9 % à la réduction des inégalités.

**Champ** • Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Sources** • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES et INSEE.

une masse financière plus importante (qui représente 2,8 % du niveau de vie disponible). Suivent les minima sociaux (13,5 %), puis les prestations familiales versées sous conditions de ressources (11 %), d'importance comparable en termes de masse financière, mais moins concentrées sur les faibles revenus.

Les minima sociaux ont donc un pouvoir redistributif important. Celui-ci s'exerce presque exclusivement au bénéfice des personnes du premier quintile de la distribution des niveaux de vie nets (les 20 % de personnes les plus pauvres avant redistribution) : leur revenu net moyen par UC augmente de 14 % environ grâce à l'action des minima sociaux, contre moins de 1 % pour les quintiles supérieurs (tableau 9).

Notons que malgré la très forte concentration des minima sociaux sur le bas de la distribution des revenus nets par UC (près de 90 % sont versés à des ménages appartenant aux 3 premiers déciles), il arrive qu'ils soient versés à des ménages ayant des revenus plus élevés : d'après le

modèle Ines, environ 300 000 ménages ont bénéficié de minima sociaux en 2008 malgré un niveau de vie disponible supérieur à la médiane. Cela est dû, en grande partie, à un effet de composition des ménages : alors que les minima sociaux sont versés à des familles, l'analyse de la redistribution porte sur les revenus des ménages, qui se composent parfois de plusieurs familles (encadré 3) ; l'éligibilité d'une des familles à un minimum social ne dépendant nullement des revenus des autres familles du ménage, il peut exister des ménages relativement aisés et bénéficiaires de minima sociaux. Ces ménages composés de plusieurs familles représentent 72 % des 300 000 ménages ayant bénéficié de minima sociaux en 2008 et dont le niveau de vie disponible est supérieur à la médiane. Ils représentent aussi la quasi-totalité des quelque 70 000 ménages du dernier quintile de la distribution des niveaux de vie, qui d'après le modèle, comprennent une famille éligible à un minimum social.

TABLEAU 9 • Poids des prélèvements et des prestations dans le revenu net par UC

	Part dans le revenu net par UC en %					
	Quintiles de niveau de vie avant redistribution					Population totale
	1 <sup>er</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	
Revenu par UC avant redistribution (A)	108,4	109,1	111,1	112,0	111,7	111,2
Cotisations sociales famille et logement	-6,3	-6,6	-8,1	-8,8	-8,4	-8,1
Contributions sociales (CSG hors maladie, CRDS)	-2,2	-2,5	-3,0	-3,2	-3,4	-3,1
<b>Revenu net par UC</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Montants de revenu net</i>	<i>6 650</i>	<i>13 940</i>	<i>18 780</i>	<i>24 790</i>	<i>48 110</i>	<i>22 450</i>
Impôt sur le revenu (avant PPE)	0,3	-0,3	-1,8	-3,8	-10,5	-5,7
Prime pour l'emploi (PPE)	1,9	1,1	0,7	0,3	0,0	0,5
Taxe d'habitation	-0,8	-1,3	-1,5	-1,5	-1,1	-1,3
Prestations familiales sans conditions de ressources	14,9	4,3	3,1	2,0	1,0	2,8
Prestations familiales sous conditions de ressources	9,1	2,1	1,1	0,5	0,0	1,1
Aides au logement	17,6	1,7	0,3	0,1	0,0	1,3
Minima sociaux	13,7	0,8	0,3	0,1	0,0	1,0
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	2,9	0,6	0,1	0,0	0,0	0,3
Revenu disponible par UC (B)	159,5	109,0	102,2	97,8	89,5	100
<b>Taux de redistribution (B-A)/A</b>	<b>47,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-8,0</b>	<b>-12,7</b>	<b>-20,0</b>	<b>-10,0*</b>

\* Ce taux de redistribution globalement négatif, autrement dit, le fait que le revenu disponible moyen soit inférieur au revenu moyen avant redistribution (il en représente 90 %) traduit le fait que les prélèvements ont globalement un poids supérieur aux prestations versées. Cela s'explique par le fait que le champ de la redistribution considéré se limite aux transferts monétaires et que certains prélèvements retenus financent des prestations hors champ (dépenses publiques et prestations d'assurance maladie).

**Lecture** • Les personnes du 3<sup>e</sup> quintile de niveau de vie avant redistribution ont acquitté un montant moyen d'impôt sur le revenu qui a amputé leur revenu net par UC de 1,8 %.

**Champ** • Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

**Sources** • Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006 (actualisée 2008), modèle Ines, calculs DREES et INSEE.

Une autre partie de l'explication est d'ordre technique et réside dans la différence de calendrier entre l'analyse annuelle de la redistribution, telle qu'on la réalise, et l'éligibilité à certains minima sociaux (RMI et API), trimestrielle : une personne vivant seule sans enfants ayant perçu le RMI un

seul trimestre en 2008 et un revenu d'activité supérieur au plafond du RMI le reste de l'année est considérée comme bénéficiaire du RMI en 2008 et peut, malgré cela disposer d'un revenu annuel qui le situe, en tant que ménage, au-delà de la médiane des niveaux de vie disponibles. ■



# Le système d'information sur les minima sociaux

Le socle du système d'information sur les minima sociaux utilisé dans le cadre de la statistique publique est constitué par des données administratives issues des fichiers de gestion des allocations. La DREES gère également un panel constitué par rapprochement de données administratives individuelles : l'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS). Il permet de suivre au fil des ans la situation par rapport aux minima sociaux d'un échantillon représentatif de la population française d'âge actif (constitué selon un protocole rigoureux visant à préserver l'anonymat des personnes). Il sert également de base de sondage à des enquêtes ponctuelles sur les conditions de vie et parcours des allocataires. Enfin, des enquêtes auprès des conseils généraux complètent le système : elles permettent d'éclairer le volet « insertion » du revenu minimum d'insertion (RMI). Le système d'information sur les minima sociaux est en cours d'adaptation pour intégrer la mise en place du revenu de solidarité active (RSA).

L'existence d'un système d'information sur les minima sociaux comporte des enjeux importants. Tout d'abord, comme pour toute mesure de politique publique, il importe de pouvoir éclairer les citoyens et les décideurs sur le coût et l'efficacité de chaque minimum social. Il faut par ailleurs pouvoir disposer de données de cadrage sur les minima sociaux, permettant de rendre compte de l'importance globale de ces prestations d'aide aux personnes ayant de faibles ressources (par rapport notamment aux autres prestations socio-fiscales ou aux autres mesures d'aide aux personnes en difficultés). Enfin, l'analyse du recours de la population aux minima sociaux apporte un éclairage sur les situations et processus de pauvreté et sur les catégories de personnes ou de ménages les plus exposées au risque de précarité.

## Le socle du système : les données administratives

Les organismes impliqués dans la gestion des allocations sont amenés, dans le cadre de leurs missions, à recueillir un ensemble de données sur les populations bénéficiaires de minima sociaux et sur les montants financiers associés

aux prestations. Ces informations administratives fournissent une base de données précieuse pour éclairer les questionnements sur les minima sociaux. Afin de dresser un état des lieux global, la DREES rassemble ainsi des données agrégées recueillies auprès des différentes caisses nationales en charge des allocations (cf. tableau).

## *Connaître les populations bénéficiaires et appréhender les situations de pauvreté*

Les données administratives permettent tout d'abord de connaître l'ampleur et le profil des populations bénéficiaires de minima sociaux (effectifs, caractéristiques démographiques, montants et natures des ressources des foyers allocataires). Dispositif par dispositif, elles permettent de mieux comprendre qui sont les personnes ou les ménages amenés à recourir à telle ou telle prestation de solidarité et si leur effectif tend à augmenter ou à diminuer d'une année à l'autre. Appréhendées globalement, elles donnent des éléments de cadrage sur la pauvreté : c'est ce que l'on appelle l'approche « administrative » de la pauvreté<sup>1</sup>.

1. Voir les différentes approches de la pauvreté dans le dernier rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale [ONPES, 2008].

En particulier, à contexte institutionnel inchangé (conditions d'éligibilité aux prestations, etc.), l'évolution du nombre total d'allocataires de minima sociaux constitue un indicateur de l'évolution du nombre de personnes ayant de faibles ressources. Ainsi, la DREES analyse chaque année l'évolution du nombre des allocataires en lien avec les différents changements institutionnels, socioéconomiques ou démographiques (voir article p. 9).

L'approche administrative de la pauvreté est particulièrement utile pour l'analyse des dispa-

rités territoriales. En effet, la comparaison entre départements ou régions n'est pas biaisée par des différences de contexte institutionnel, lequel est uniforme sur l'ensemble du territoire français (mises à part certaines spécificités dans les départements d'outre-mer). Ainsi, la comparaison entre départements des taux de recours de la population aux minima sociaux permet d'appréhender les disparités territoriales en matière de situations de précarité (cf. fiche 11).

**Connaître les montants des prestations versées et leur poids dans la redistribution**

Les données administratives permettent par ailleurs d'évaluer les montants associés aux prestations et de les comparer aux autres mesures de redistribution auprès des ménages. Ainsi, chaque année, la DREES élabore les comptes de la protection sociale sur la base des données recueillies auprès des différentes administrations publiques concernées (administrations publiques centrales, locales ou de sécurité sociale)<sup>2</sup>. En 2008, les dépenses publiques liées aux allocations de minima sociaux ont ainsi représenté 17 milliards d'euros, soit 3,5 % du montant des prestations de protection sociale et 0,9 % du produit intérieur brut (cf. fiche 11). Si ces chiffres relativisent le coût global des minima sociaux pour la collectivité, ces dépenses n'en demeurent pas moins essentielles pour les personnes en bénéficiant.

**Le panel ENIAMS, issu d'un rapprochement de données administratives**

Les données administratives considérées isolément présentent néanmoins des limites pour l'analyse des minima sociaux et des populations bénéficiaires. Elles ne rendent notamment pas compte des situations de cumuls de recours à différents minima sociaux, le RMI (ou, depuis juin 2009, le RSA) pouvant entre autres compléter les aides apportées par d'autres minima sociaux catégoriels comme l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Les bases de gestion ne sont en outre pas adaptées pour appréhender le devenir des personnes ayant eu recours pendant une période donnée à un minimum social.

**Les sources administratives sur les minima sociaux**

Dispositifs	Fichiers administratifs des organismes payeurs
RSA – revenu de solidarité active RMI – revenu minimum d'insertion API – allocation de parent isolé AAH – allocation aux adultes handicapés	CNAF – caisse nationale des allocations familiales CCMSA – caisse centrale de la Mutualité sociale agricole
ASS – allocation de solidarité spécifique AER-R – allocation équivalent retraite de remplacement AI – allocation d'insertion ATA – allocation temporaire d'attente	Pôle emploi
ASV – allocation supplémentaire vieillesse ASPA – allocation de solidarité aux personnes âgées	FSV – fonds de solidarité vieillesse CNAV – caisse nationale d'assurance vieillesse RSI – régime social des indépendants CCMSA – caisse centrale de la Mutualité sociale agricole CDC – caisse des dépôts et consignations ENIM – établissement national des invalides de la marine SNCF – société nationale des chemins de fer CAVIMAC – caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes
ASI – allocation supplémentaire d'invalidité	CNAMTS – caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés CDC – caisse des dépôts et consignations
AV – allocation veuvage	CNAV – caisse nationale d'assurance vieillesse CCMSA – caisse centrale de la Mutualité sociale agricole
RSO – revenu de solidarité	CNAF – caisse nationale des allocations familiales

2. DREES, à paraître, *Les comptes de la protection sociale en 2008*.

Quel est le devenir des personnes sorties des bases de gestion d'un minimum social ? Combien de personnes sortent réellement du système des minima sociaux et combien « basculent » d'un minimum social à un autre ? Combien de personnes sortent durablement de la pauvreté, selon l'approche « administrative », et combien n'en sortent que transitoirement et sont conduites à recourir de manière récurrente aux prestations de solidarité ?

Pour éclairer ce type de questions, la DREES a mis en place, en collaboration avec l'INSEE, la CNAF, la MSA et Pôle emploi, un panel d'allocataires de minima sociaux d'âge actif constitué par rapprochement de données individuelles issues de sources administratives. L'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS) permet de suivre chaque année, sans coût d'enquête, le devenir d'un échantillon représentatif de la population d'âge actif en termes de recours aux principaux minima sociaux.

### ***Un échantillon de bénéficiaires ou d'anciens bénéficiaires des principaux minima sociaux en âge d'être actifs***

L'ENIAMS est un échantillon de personnes âgées de 16 à 65 ans, bénéficiaires ou anciens bénéficiaires des principaux minima sociaux accessibles à ces âges. Les minima sociaux considérés sont le RMI, l'API, l'AAH et l'ASS<sup>3</sup>. Les autres minima sociaux concernant

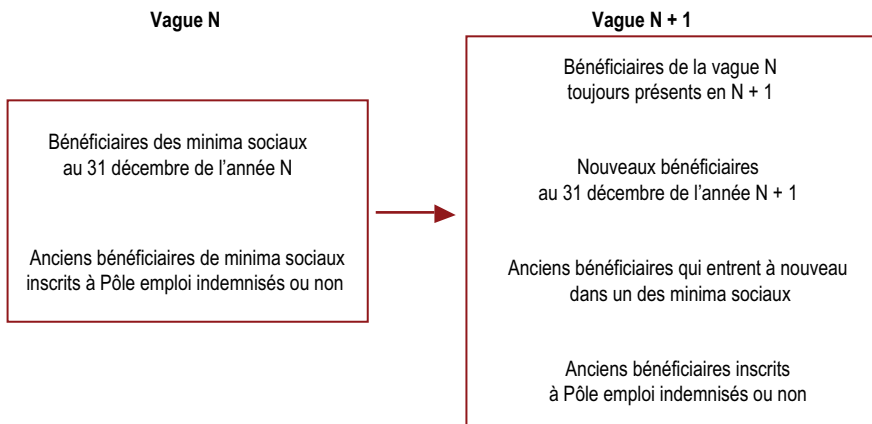
des personnes d'âge actif ont des effectifs trop faibles pour pouvoir être intégrés dans un outil statistique. Le minimum vieillesse, quant à lui, n'est accessible sauf exception qu'à partir de 65 ans. Au total, 95 % des bénéficiaires de minima sociaux âgés de 16 à 65 ans sont couverts par le champ de l'ENIAMS. À partir de la fin 2009, il sera élargi au RSA.

Par rapport au champ considéré, l'ENIAMS constitue un échantillon au 1/26<sup>e</sup>. En effet, seules les personnes nées entre le 1<sup>er</sup> et le 14 octobre sont susceptibles de faire partie de l'échantillon. Enfin, l'ENIAMS est un panel annuel. Les situations des personnes par rapport aux minima sociaux sont observées une fois par an, au 31 décembre.

### ***Initialisation de l'échantillon en 2001 et mise à jour annuelle du panel***

La constitution de l'ENIAMS repose sur le rapprochement annuel entre l'échantillon démographique (personnes âgées de 16 à 65 ans et nées entre le 1<sup>er</sup> et le 14 octobre) et les fichiers administratifs au 31 décembre de la CNAF, de la MSA et de Pôle emploi. Pour la première vague, au 31 décembre 2001, seuls les bénéficiaires des minima sociaux évoqués ont été retenus dans l'échantillon. Au fil des vagues annuelles suivantes, le panel a évolué, aussi bien en termes de nombre de personnes concernées que d'informations collectées (schéma 1).

SCHÉMA 1 • La mise à jour annuelle du panel ENIAMS



3. Depuis la création en 2002 de l'AER-R et compte tenu des transitions fréquentes de l'ASS vers l'AER-R l'inscription dans ce minimum social est également observée dans le cadre de l'ENIAMS.

En effet, les différents organismes cités complètent le panel avec les données sur les allocataires au 31 décembre de l'année écoulée : l'information apportée concerne alors soit des personnes qui faisaient déjà partie du panel (elle complète alors les données des années précédentes), soit de nouvelles personnes (inscrites pour la première fois en fin d'année dans un des fichiers d'allocataires). Par ailleurs, pour l'ensemble des personnes faisant partie du panel l'année considérée (anciennes ou nouvelles), les informations sont complétées pour rendre compte de leur inscription éventuelle à Pôle emploi comme demandeur d'emploi. La constitution du fichier est effectuée selon un protocole rigoureux visant à protéger la confidentialité des données (encadré 1), lui-même validé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)<sup>4</sup>.

### ***Un outil apportant une meilleure connaissance des populations en difficulté***

Il s'agissait à l'origine de répondre au besoin de plus en plus souvent exprimé, au tournant du troisième millénaire, de mieux connaître la situation des personnes en difficulté et, parmi elles, celles des bénéficiaires de minima sociaux<sup>5</sup>. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS), chargé d'assurer la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques publiques, avait ainsi émis de telles préconisations dans le cadre d'un rapport publié en 1998 [Desplanques *et al.*, 1998]. Face à la multiplication des situations de précarité et d'exclusion, les rapporteurs considéraient alors que la recherche de solutions nécessitait une connaissance plus approfondie et détaillée des problèmes. Or, selon eux, la diversité et la complexité des situations des personnes en difficulté ne pouvaient être cernées que par une approche multidimensionnelle, quantitative et qualitative, et par l'observation des flux et des trajectoires. La mise en place de l'ENIAMS découle directement d'une des préconisations de ce rapport<sup>6</sup>.

#### **ENCADRÉ 1 • La constitution de l'ENIAMS :**

La constitution de l'ENIAMS repose sur le rapprochement entre un échantillon de personnes physiques constitué par l'INSEE et les fichiers administratifs de la CNAF, de la MSA et de Pôle emploi. Il s'effectue sur la base du numéro d'inscription au répertoire (NIR). Il s'agit de l'identifiant unique attribué aux personnes inscrites au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), qui sert notamment de numéro de sécurité sociale.

L'utilisation du NIR est très réglementée afin de préserver la confidentialité et l'anonymat des données à caractère personnel : elle nécessite un décret en Conseil d'État et une déclaration, pour avis à la CNIL, du projet de traitement automatisé d'informations nominatives. Pour donner son accord, la CNIL vérifie que la construction et la diffusion des données sont conçues pour préserver au mieux l'anonymat des données.

...

### ***Un outil de suivi des trajectoires et une base de sondage pour des enquêtes ciblées***

L'ENIAMS vise, en un seul outil statistique, à répondre à plusieurs préoccupations portant tant sur les enjeux de connaissance que sur le souhait d'optimiser le recueil d'informations. D'une part, il permet de rassembler en une seule source des données éparpillées sur les allocataires de minima sociaux, car relevant de différents organismes gestionnaires. D'autre part, l'ENIAMS permet de suivre dans le temps les situations des personnes. Il permet ainsi d'appréhender les trajectoires des allocataires de minima sociaux sans pour autant faire peser sur ces derniers la charge d'une enquête répétée. Comme le souligne le dernier rapport de l'ONPES, les études longitudinales offrent une image plus complète des phénomènes de pauvreté que celle qui ressort des études en « coupe transversale ». Elles permettent notamment de montrer l'hétérogénéité des expériences de pauvreté, en distinguant la part de la pauvreté transitoire de celle de la pauvreté

4. La CNIL, instituée par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, est une institution indépendante chargée de veiller à ce que les différents traitements automatisés mis en place respectent l'identité humaine, la vie privée et les libertés.

5. Notamment, les débats sur l'efficacité des minima sociaux ont été particulièrement intenses aux alentours de l'an 2000 (voir article p. 21).

6. Le rapport préconise cinq orientations prioritaires pour améliorer l'information statistique dans le domaine de la pauvreté, la précarité et l'exclusion, dont la quatrième s'intitule « Sources administratives : les rapprocher des enquêtes et favoriser une utilisation longitudinale ». Dans ce cadre, il émet plusieurs propositions concrètes, la mise en place de l'ENIAMS correspondant à la neuvième proposition.

## un protocole rigoureux visant à garantir la confidentialité des données

- ■ ■ Ainsi, dans le cas de l'ENIAMS, les données finales sont bien évidemment anonymisées, mais l'usage et la diffusion du panel n'en sont pas moins très encadrés (diffusion dans le cadre de conventions et pour un usage limité à des fins d'études statistiques et de recherche). Par ailleurs, tout le processus de construction du panel est étudié pour éviter qu'à une étape donnée, un organisme puisse disposer d'autres données que les siennes qui ne soient pas anonymisées. La technique utilisée, dite « du double aveugle », comporte trois grandes étapes :

**1<sup>re</sup> étape** • L'INSEE sélectionne les individus nés entre le 1<sup>er</sup> et le 14 octobre et âgés de 16 à 65 ans au 31 décembre de chaque année. Il conserve ensuite le NIR de l'individu et lui attribue un numéro d'ordre personnel (NORDRE) qui servira d'identifiant anonyme. L'INSEE envoie ce fichier aux trois organismes gestionnaires : Pôle Emploi, CNAF et MSA.

**2<sup>e</sup> étape** • À l'aide du NIR, les organismes gestionnaires vont rechercher si ces individus figurent dans leur fichier de données et récupérer les variables d'intérêt les concernant, dont les données nominatives. Ces dernières ne seront pas communiquées à la DREES. Elles serviront uniquement en cas de mise en œuvre d'une enquête centrée sur ces populations et pour laquelle l'ENIAMS servira de base de sondage. Les organismes envoient ensuite à la DREES le fichier complété et « anonymisé » (le NIR est supprimé), le numéro d'ordre attribué par l'INSEE (NORDRE) servant d'identifiant commun aux trois fichiers.

**3<sup>e</sup> étape** • La DREES récupère les fichiers et réalise les appariements à l'aide du numéro d'ordre pour constituer une vague supplémentaire de l'ENIAMS. Elle crée ensuite un nouvel identifiant afin de garantir la totale anonymisation des données lors de la restitution de l'échantillon aux différents organismes.

récurrente, ou encore de la pauvreté durable (encadré 2). Enfin, l'ENIAMS offre une base de sondage adaptée pour mener des enquêtes particulières s'intéressant aux populations ayant recours aux minima sociaux. Cette dimension de l'outil est particulièrement importante d'une part par la possibilité qui en résulte de mener des enquêtes ciblées pour éclairer les problématiques de pauvreté et d'exclusion et d'autre part par les apports mutuels en termes d'informations du panel administratif et des enquêtes associées.

## Les enquêtes complétant le système d'information

Au-delà des données administratives et du panel ENIAMS, la DREES recourt à des enquêtes pour compléter le système d'information concernant les allocataires de minima sociaux : d'une part, des enquêtes ponctuelles auprès d'allocataires et d'autre part, des enquêtes régulières auprès des conseils généraux sur le volet insertion du RMI et, à partir de 2009, du RSA.

### *Les enquêtes auprès d'allocataires associées au panel ENIAMS*

Le panel ENIAMS permet de suivre l'évolution de la situation des personnes d'âge actif ayant

recouru une année donnée à un minimum social. Toutefois, il ne permet pas d'appréhender les circonstances de sortie des minima sociaux : reprises d'emploi ou augmentation des revenus d'activité au sein du foyer, mises en couple ou autres évolutions de la situation familiale. Par ailleurs, seules les données obtenues par entretien sont suffisamment riches pour connaître précisément les difficultés des personnes, leur ressenti, décrire finement les parcours et l'efficacité des mesures d'aide à l'insertion. En revanche, l'ENIAMS constitue une base d'enquête adaptée pour éclairer ces problématiques de pauvreté et d'exclusion. En effet, les effectifs interrogés dans le cadre des enquêtes traditionnelles auprès de la population générale ne permettent le plus souvent que des analyses très agrégées ; les populations en difficulté vivent par ailleurs plus souvent que le reste de la population en collectivité ou hébergées chez des parents ou amis ou même sans domicile fixe ; les questionnaires des enquêtes ne sont pas toujours adaptés aux situations spécifiques rencontrées par ces personnes.

Au final, le panel et les enquêtes s'enrichissent mutuellement. D'une part, l'enquête apporte des éléments qualitatifs sur les situations et conditions de vie d'un échantillon d'allocataires suivis dans l'ENIAMS. D'autre part, le panel apporte des éléments sur les parcours antérieurs des personnes enquêtées et peut

## ENCADRÉ 2 • Les pistes d'analyse offertes par l'ENIAMS

L'ENIAMS permet de mettre en relation la situation des allocataires vis-à-vis des prestations sociales et d'autres variables plus classiques telles que la situation familiale, socioéconomique, professionnelle, géographique, etc. Il permet également d'apporter un éclairage sur des phénomènes de récurrence et de persistance dans les minima sociaux. En effet, les difficultés liées à la pauvreté n'ont pas le même sens selon que celle-ci constitue un épisode transitoire ou qu'elle s'étale sur de nombreuses années voire sur toute une vie [ONPES, 2008].

À terme, des évolutions de l'outil sont prévues. Elles permettront d'apporter des éléments nouveaux d'informations sur les difficultés d'insertion professionnelle rencontrées par les bénéficiaires. Elles permettront également d'améliorer la connaissance sur les nouveaux allocataires du RSA.

### La persistance dans les minima sociaux

Les temps de présence dans les minima sociaux peuvent être très variables, d'un minimum social à l'autre ou, pour un minimum social donné, entre les personnes y ayant recours.

Une approche de ces temps de présence consiste à analyser des trajectoires individuelles. L'ENIAMS permet d'étudier ainsi la présence, en continue ou non, des bénéficiaires des quatre minima sociaux d'une année à l'autre<sup>1</sup>. Il permet aussi d'observer le devenir de personnes présentes dans le panel une année donnée, en analysant les années suivantes, tant leur situation par rapport au minimum social initialement concerné que par rapport aux autres minima sociaux d'âge actif (cf. fiche 13).

### La récurrence dans les minima sociaux

L'ENIAMS permet d'appréhender le phénomène de récurrence dans les minima sociaux par l'analyse des entrées et sorties dans les dispositifs : il s'agit des situations d'allocataires qui, au cours des dernières années, sont sortis des minima sociaux puis y sont revenus par la suite, plus ou moins temporairement [Pla, 2005 et 2006]. Cette dimension permet de dépasser une opposition trop simple entre deux situations « extrêmes » que peuvent connaître les allocataires : la persistance dans le dispositif et la sortie des minima sociaux. En outre, elle apporte un éclairage complémentaire sur le lien entre le recours à ces dispositifs et l'instabilité des situations professionnelles et familiales liée au contexte économique et social.

### L'insertion professionnelle

Le panel permet également d'aborder les liens qu'entretiennent les allocataires avec le marché du travail. En premier lieu, l'ENIAMS permet d'observer le nombre d'allocataires inscrits au chômage et celui des allocataires occupant un emploi. En effet, malgré le fait qu'elles travaillent, certaines personnes peuvent être contraintes de recourir aux minima sociaux, notamment si elles occupent des emplois à temps très partiels ou à durée très temporaire ou ont des charges familiales importantes. Par ailleurs, l'ENIAMS permet de fournir des éléments sur l'inscription à Pôle emploi des bénéficiaires de minima sociaux, ce qui donne une première indication sur leurs démarches de recherche d'emploi.

À terme, en mobilisant des données fiscales et sociales sur les salariés employés en entreprise (fichiers de déclaration annuelle de données sociales (DADS) gérés par l'INSEE), l'ENIAMS permettra de disposer, pour les allocataires ou anciens allocataires en emploi, de données relatives à leur activité professionnelle.

### La connaissance des allocataires du RSA

Depuis juin 2009, le RSA se substitue au RMI, à l'API ainsi qu'aux dispositifs associés d'aide de retour à l'emploi. Mais il s'étend plus largement aux personnes à revenus d'activité modestes pour lesquelles les statistiques ne disposent que de peu d'informations, notamment sur leurs parcours antérieurs. L'élargissement du champ de l'ENIAMS au RSA permettra d'améliorer la connaissance sur le profil des allocataires, notamment sur la part des anciens allocataires du RMI ou de l'API, ou au contraire celle des personnes n'ayant jamais bénéficié par le passé d'un minimum social. À l'inverse, il sera possible de savoir ce que sont devenus les anciens allocataires du RMI et notamment s'ils sont inscrits au RSA.

1. L'ENIAMS permet d'ores et déjà de disposer des informations sur huit années consécutives, entre 2001 et 2008.



permettre également de suivre leur situation au cours des années suivant l'enquête.

Depuis la création de l'ENIAMS, deux enquêtes associées ont été réalisées. La première concerne 5 000 allocataires de minima sociaux inscrits en décembre 2001 à l'API, l'ASS, l'AAH ou au RMI. Les personnes sont interrogées au premier trimestre 2003, soit un an et demi après. Entre-temps, elles ont pu sortir de la prestation au titre de laquelle elles ont été interrogées. L'enquête aborde différentes dimensions de l'insertion sociale : les relations avec les organismes sociaux, l'histoire familiale de la personne, la vie sociale, la formation, les ressources financières, la situation professionnelle, le logement et enfin la santé. L'enquête a ainsi permis de décrire et de comparer la situation des quatre catégories d'allocataires en apportant des informations très détaillées aussi bien sur leurs conditions de vie que sur leurs trajectoires professionnelles. Cette enquête a été cofinancée par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), la Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique (DARES) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces nombreux partenariats montrent l'intérêt porté à cette enquête et aux éclairages qu'elle apporte sur la pauvreté et l'exclusion.

Une seconde enquête, auprès d'allocataires de minima sociaux inscrits en décembre 2004 à l'API, l'ASS ou au RMI, a ensuite été conduite en 2006. Une méthodologie identique et un questionnaire très proche ont été utilisés pour cette seconde enquête, ce qui facilite la comparaison des résultats issus de ces deux opérations. L'enquête reprend telle quelle une partie du questionnaire et développe plus largement la partie sur les trajectoires professionnelles des allocataires et la thématique de l'accompagnement dans l'insertion dont ils peuvent bénéficier. Notamment, par rapport à l'enquête de 2003, elle détaille plus finement la situation des allocataires par rapport à l'emploi : calendrier d'emploi, démarches de recherche d'emploi, obstacles rencontrés,

connaissance des dispositifs d'intéressement. L'enquête de 2006 s'inscrit en effet dans un contexte de questionnements plus prégnants sur les moyens d'améliorer le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux

### ***Des enquêtes complémentaires auprès des conseils généraux***

Le dernier volet du système d'information sur les minima sociaux vise à éclairer les actions d'insertion menées par les départements dans le cadre du RMI ou, depuis 2009, dans le cadre du RSA. En effet, ces deux dispositifs, tous deux décentralisés au niveau des conseils généraux, prévoient au-delà du versement d'une allocation de solidarité, le bénéfice d'un accompagnement dans un parcours d'insertion. Pour éclairer la mise en œuvre de cet accompagnement, la DREES réalise des enquêtes régulières auprès de l'ensemble des conseils généraux. Dans le cadre du RMI, les enquêtes portaient sur les contrats d'insertion associés signés entre les allocataires et les représentants des conseils généraux : une enquête trimestrielle portant sur les nouveaux contrats signés au cours du trimestre (flux) et une enquête annuelle portant sur les contrats en cours de validité au 31 décembre de l'année (stock)<sup>7</sup>. Toutes deux renseignent sur la nature des actions consacrées à l'insertion professionnelle ou à l'insertion sociale inscrites dans les contrats et sur les caractéristiques des signataires.

Dans le cadre du RSA, la DREES est chargée de recueillir chaque année auprès des conseils généraux des indicateurs sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires. Ils viseront, pour les bénéficiaires du RSA relevant du champ des droits et devoirs, à dresser un bilan régulier d'une part sur l'orientation (nombre et profil des bénéficiaires selon le type d'orientation, délais relatifs au processus d'orientation, nombre et profil des bénéficiaires « réorientés », poids des différents motifs de réorientation) et d'autre part sur l'accompagnement (nombre et nature des contrats RSA en cours de validité par type : projet personnalisé d'accès à l'emploi ou contrats d'engagement réciproque, caractéristiques des contrats en termes de contenu).

7. Les bilans issus de ces enquêtes sont consultable sur : <http://www.sante-sports.gouv.fr/minima-sociaux,5910.html>

# BIBLIOGRAPHIE

**Albouy V., Roth N.**, 2003, « Les aides publiques en direction des familles : ampleur et incidences sur les niveaux de vie », *Rapport pour le Haut conseil de la population et de la famille*, février.

**Anguis M.**, 2008, « Les bénéficiaires du RMI : des profils et des parcours passés très divers », in *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches.

**Anguis M.**, 2007, « La population des allocataires du RMI : tendances d'évolution et disparités départementales », *Études et Résultats*, DREES, n° 568, avril.

**Augris N.**, 2008, « Les allocataires du minimum vieillesse », *Études et Résultats*, DREES, n° 631, avril.

**Bélorgey J.-M.**, 2000, « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », *Rapport du Commissariat général du Plan*, La Documentation française, juin.

**Blanc P.**, 2007, « Loi handicap : pour suivre la réforme », *Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires sociales, Sénat*, n° 359.

**Bonnefoy V., Buffeteau S., Cazenave M.-C.**, 2009, « De la prime pour l'emploi au revenu de solidarité active : un déplacement de la cible au profit des travailleurs pauvres », in *France, portrait social*, Édition 2009, INSEE, novembre.

**Bourgeois C., Tavan C.**, 2009, « Le revenu de solidarité active : principes de construction et effets attendus », *TRÉSOR-ÉCO*, DGTPE, n° 61, juillet.

**Cazain S., Donné S.**, 2007, « Le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité des allocataires du RMI », *L'e-ssentiel*, CNAF, n° 67, novembre.

**Cazain S., Siguret I.**, 2010, « Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active au 31 décembre 2009 », *L'e-ssentiel*, CNAF, n° 96, mars.

**Cazain S., Siguret I.**, 2009, « Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active au 30 septembre 2009 », *L'e-ssentiel*, CNAF, n° 93, décembre.

**CERC**, 2001, *Accès à l'emploi et protection sociale*, La Documentation française.

**CNAF**, 2009, Fascicule des prestations légales, des aides au logement, et du revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2008.

**Comité d'évaluation du RSA**, 2009, *Rapport intermédiaire 2009*, disponible sur le site Internet [www.rsa.gouv.fr](http://www.rsa.gouv.fr).

**Comité d'évaluation des expérimentations, 2009**, *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations du RSA*, disponible sur le site [www.rsa.gouv.fr](http://www.rsa.gouv.fr).

**Cour des comptes**, 1995, « Le revenu minimum d'insertion », *Rapport public annuel*.

**CSERC**, 1997, *Minima sociaux, entre protection et insertion*, La Documentation française.

**Cytermann L., Dindar C.**, 2008, « Les grandes étapes de l'histoire du RMI », in *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches.

**Demoly E.**, 2006, « L'activité des Cotorep en 2005 : une augmentation liée à la création du complément de ressources », *Études et Résultats*, DREES, n° 527, octobre.

**Desmarescaux S.**, 2009, Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA, *Rapport du Sénat*, mai.

**Desplanques G., Neyret G., Lopez A., Roth N.**, 1998, *Rapport du groupe de travail* « Pauvreté, précarité, exclusion : pour une meilleure connaissance des situations et des processus », CNIS, n° 42, Mars,

**Dollé M.**, 2008, « Insertion ou contrepartie : le RMI et la justice sociale », in *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches.

**DREES**, à paraître, *Les comptes de la protection sociale en 2008*, Collection Études et Statistiques, DREES.

**Dujol J.-B., Grass E.**, 2009, « La construction du RSA », *Droit social*, n° 677-3, mars.

**Fragonard B.**, 1992, « Unifier les minima sociaux ? », *Rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du plan* (non publié).

**Espinasse M.-T., Sautory O.**, 2008, « Les opinions des français sur la pauvreté et le RMI », in *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, collection Recherches.

**Hennion-Aouriri M., Nauze-Fichet E., Siguret I.**, 2009, « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2009 », *L'essentiel*, CNAF, n° 87, juin, *Études et Résultats*, DREES, n° 693, juin.

**Hirsch M.**, 2008, Livre vert *Vers un revenu de solidarité active*, disponible sur le site [www.rsa.gouv.fr](http://www.rsa.gouv.fr).

**Hirsch M.**, 2005, « Au possible, nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale », *Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté*.

**Horusitsky P., Julienne K., Lelièvre M.**, 2006, « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Études et Résultats*, DREES, n° 464, février.

**IGAS** (Inspection générale des affaires sociales), *Rapport annuel 2007-2008 sur les politiques sociales décentralisées*.

**Joint-Lambert M.-T.**, 1998, *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs fin 1997-début 1998*, La Documentation française.

**Lelièvre M., Mathern S., Nauze-Fichet E.**, 2008, « Les minima sociaux en France », in Cahuc P., Cette G. et Zylberberg A., *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, *Rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, n° 79, novembre.

**Lelièvre M., Nauze-Fichet E.**, 2008 (sous la direction de), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches.

**Létard V.**, 2005, « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité », *Rapport d'information au Sénat*, n° 334, mai.

**Marical F.**, 2009, « Les mécanismes de réduction des inégalités de revenus en 2008 », in *France, portrait social*, INSEE, novembre.

**Mathern S.**, 2009, « les allocataires de minima sociaux en 2007 », *Études et Résultats*, DREES, n° 680, février.

**Mercier M., de Raincourt H.**, 2005, « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion », *Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, novembre.

**Mirouse I., Hennion-Aouriri M., Nauze-Fichet E.**, 2009, « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2008 », *L'essentiel*, CNAF, n° 83, mars, *Études et Résultats*, DREES, n° 683, mars. Site internet sur les minima sociaux : <http://www.sante-sports.gouv.fr/minima-sociaux>, 5910.html

**Nauze-Fichet E.**, 2008, « Le système français de minima sociaux », *Recherches et Prévisions*, CNAF, n° 91, mars.

**ODAS**, 2009, « Département et RSA : une forte mobilisation tempérée d'incertitudes », *La Lettre de l'ODAS*, Insertion, Octobre.

**ONPES**, 2008, *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*, La Documentation française, avril.

**Pétour P.**, 2001, « Les minima sociaux en France : constats et enjeux récents », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française.

**Pla A.**, 2006, « Des passages plus ou moins durables dans les minima sociaux », *Études et Résultats*, DREES, n° 536, novembre.

**Pla A.**, 2005, « L'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS) », *Dossier solidarité et santé*, DREES, avril.

**Roman D.**, 2008, « RSA : 20 ans après le RMI, une réforme *a minima* – Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 », *La Semaine juridique - Social*, décembre.

**Sautory O.**, 2008, « Orientations récentes des politiques d'insertion des conseils généraux », in *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches.

**Sauvage P., Vanlerenbergue P.**, 1992, « Le RMI : trois ans de mise en œuvre », *Économie et statistique*, INSEE, n° 252.

**Tuchszirer C.**, 2008, « Indemnisation et accompagnement des chômeurs : une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi*, CEE, n° 51.

**Vanlerenbergue P.**, 1992, « RMI : Le pari de l'insertion », *Rapport de la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion*.

**Wrésinski J.**, 1987, « Grande pauvreté et précarité économique », *Rapport au Conseil économique et social*, Journal Officiel.

# LES DISPOSITIFS PAR MINIMUM SOCIAL

# 1 • Le revenu minimum d'insertion (RMI)

Au 31 décembre 2008, 1 142 000 foyers bénéficient du RMI, allocation associée à un dispositif d'aide à l'insertion. Jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2009, le RMI constitue le dernier filet de sécurité pour les personnes ayant de très faibles ressources, âgées d'au moins 25 ans ou ayant au moins un enfant à charge. À partir de cette date, le RMI est supprimé en métropole dans le cadre de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA). Dans les départements d'outre-mer, il reste encore provisoirement en vigueur.

## Qui peut bénéficier du RMI ?

Le RMI a été créé en 1988 afin de garantir un revenu minimum à toute personne résidant en France et âgée d'au moins 25 ans, ou sans condition d'âge pour les personnes assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Le RMI est un dispositif familial, sous condition de ressources, destiné à un foyer. Il octroie un double droit : une allocation et une aide à l'insertion. L'allocataire (représentant administratif du foyer auprès de l'organisme payeur) doit s'engager à suivre des actions d'insertion dans le cadre d'un contrat d'insertion (*cf. infra*).

Auparavant cogéré par l'État et les départements, le RMI est, depuis 2004, sous l'entière responsabilité des conseils généraux (gestion et financement des volets allocation et insertion). Seul le barème est fixé au niveau national. L'allocation, dont le droit est réévalué tous les trois mois en fonction des ressources perçues par le foyer au trimestre précédent, est versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA).

## Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier du RMI est de 460,09 euros pour une personne seule. Le plafond varie selon la composition du foyer, en fonction de la présence d'un conjoint et du nombre d'enfants (tableau 1).

Le RMI est une allocation différentielle : son montant est calculé par différence entre le plafond de ressources et les ressources initiales du foyer. Par ailleurs, un forfait logement (55,21 euros pour une personne seule) est déduit de l'allocation si le bénéficiaire est logé gratuitement, s'il est propriétaire sans rembourser un emprunt ou s'il reçoit une aide au logement.

## Les allocataires sont principalement des personnes seules

Plus de la moitié des foyers allocataires du RMI correspondent à des personnes seules et un quart à des familles monoparentales. Les couples avec ou sans enfant sont minoritaires (tableau 2).

Compte tenu de la condition d'âge minimum (sauf en cas d'enfant à charge) et de la possibilité de bénéficier de prestations vieillesse à partir de 60 ans, les bénéficiaires<sup>1</sup> (allocataires et conjoints) du RMI sont essentiellement âgés de 25 à 59 ans (92 % fin 2008) [tableau 3]. Ils sont un peu plus jeunes qu'en population générale et notamment surreprésentés parmi les 25-29 ans.

Fin 2008, les allocataires inscrits au RMI sont en moyenne dans le dispositif depuis quatre ans et neuf mois. Un quart des allocataires l'est depuis moins d'un an et un tiers perçoit le RMI depuis au moins cinq ans.

## L'évolution du nombre d'allocataires est liée au chômage et à son indemnisation...

Au 31 décembre 2008, avant la mise en place du RSA, 1 142 000 allocataires perçoivent le RMI : 1 005 000 en France métropolitaine et 137 000 dans les DOM. Depuis sa création, le RMI a connu un accroissement constant de ses effectifs, sauf en 2000-2001 et 2006-2008 (graphique 1). L'évolution du nombre d'allocataires du RMI est en fait étroitement liée aux variations du chômage et aux conditions de son indemnisation. En effet, les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage ou n'ayant pas travaillé assez longtemps pour y avoir accès sont susceptibles de basculer au RMI si le foyer ne possède pas d'autres ressources. ■

1. Dans le cas d'un couple allocataire du RMI, les deux adultes sont au même titre « bénéficiaires » du dispositif, tant dans son volet allocation que dans son volet insertion.



TABLEAU 1 • **Montant mensuel maximal de l'allocation RMI**  
**au 1<sup>er</sup> janvier 2010 (en euros)**

Personne isolée sans enfant	460,09
Personne isolée avec 1 enfant	690,14
Personne isolée avec 2 enfants	828,17
Couple sans enfant	690,14
Couple avec 1 enfant	828,17
Couple avec 2 enfants	966,20
Par enfant supplémentaire (à partir du 3 <sup>e</sup> )	184,04

TABLEAU 2 • **Caractéristiques des foyers allocataires du RMI**  
**fin 2008 (en %)**

<b>Effectifs</b>	<b>1 141 925</b>
<b>Situation familiale</b>	
Isolés sans personne à charge	58
Isolés avec personnes à charge	26
Couples sans personne à charge	3
Couples avec personnes à charge	13
<b>Ancienneté dans le dispositif</b>	
Moins d'1 an	25
1 an à moins de 2 ans	14
2 ans à moins de 5 ans	27
5 ans à moins de 10 ans	19
10 ans ou plus	15

**Champ** • France entière.

**Sources** • CNAF et MSA pour les effectifs, CNAF pour les répartitions  
(98 % des allocataires du RMI relèvent des CAF).

TABLEAU 3 • **Caractéristiques**  
**des bénéficiaires**  
**du RMI\* fin 2008 (en %)**

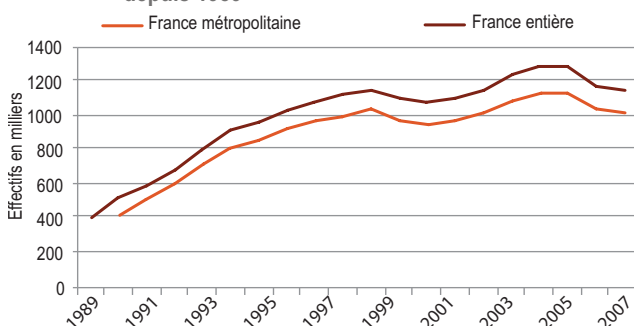
<b>Sexe</b>	
Hommes	48
Femmes	52
<b>Âge</b>	
Moins de 25 ans	4
25 à 29 ans	17
30 à 39 ans	28
40 à 49 ans	27
50 à 59 ans	20
60 ans ou plus	4

\* Bénéficiaires : allocataires et conjoints.

**Champ** • France entière.

**Sources** • CNAF (98 % des allocataires du RMI relèvent des CAF).

GRAPHIQUE 1 • **Évolution du nombre d'allocataires du RMI**  
**depuis 1989**



**Champ** • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

**Sources** • CNAF, MSA.

### **... mais aussi aux transformations du marché du travail et à des facteurs sociodémographiques**

La hausse tendancielle du nombre d'allocataires du RMI peut s'expliquer par plusieurs phénomènes et notamment, au-delà du facteur chômage, par l'effet des transformations du marché du travail, avec l'augmentation sur le long terme des emplois à temps partiel ou à durée limitée. À cela s'ajoutent des facteurs plus sociologiques ou démographiques : les familles monoparentales, plus nombreuses, sont aussi plus exposées au chômage et à la précarité de l'emploi ; les personnes ayant plus de 50 ans, dont la part dans la population d'âge actif augmente avec le vieillissement démographique, ont plus de difficultés à se réinsérer sur le marché du travail lorsqu'elles perdent leur emploi.

### **Une répartition départementale liée à celle du chômage**

Fin 2008, les allocataires du RMI représentent 3,1 % de la population âgée de 20 à 64 ans (carte 1).

La répartition départementale des allocataires du RMI confirme le lien étroit entre RMI et chômage. C'est particulièrement le cas dans les DOM où les taux d'allocataires du RMI parmi la population de 20 à 64 ans (13,4 %) et les taux de chômage (23,2 %) sont les plus élevés. En métropole, le taux d'allocataires du RMI est supérieur à la moyenne métropolitaine (2,8 %) dans tous les départements où le taux de chômage est supérieur à 10 % (seule l'Aisne fait exception). Il est notamment de plus de 5 % dans plusieurs départements du pourtour méditerranéen (Gard, Pyrénées-Orientales, Aude) et en Seine-Saint-Denis.

### **Le contrat d'insertion du RMI**

Les bénéficiaires du RMI ne perçoivent pas seulement une allocation mais participent également à des actions d'insertion personnalisées définies dans le cadre d'un contrat d'insertion. Ce contrat est passé entre l'intéressé et le président du conseil général, qui doit lui donner les moyens de participer à une action d'insertion.

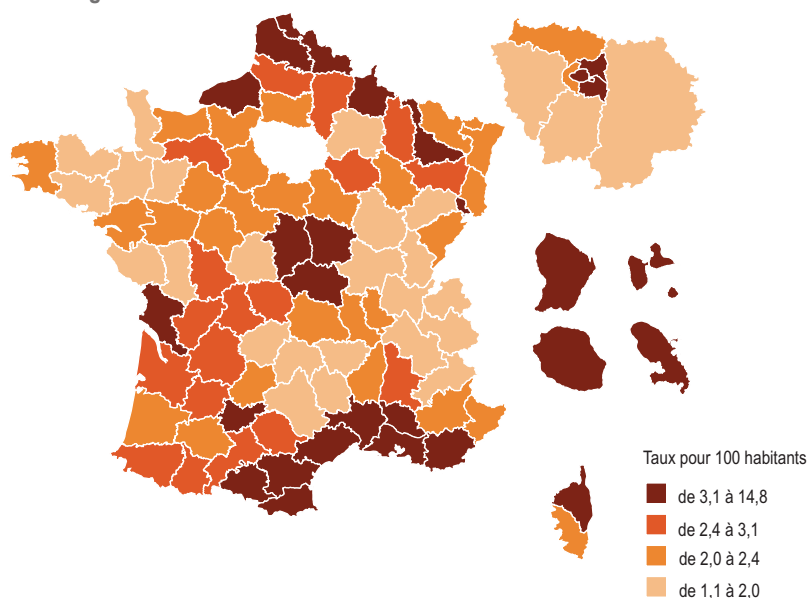
Le bénéficiaire doit conclure ce contrat dans les trois mois qui suivent le versement de la prestation. Il est en général établi pour une période de trois mois à un an et peut être renouvelé autant de fois que nécessaire. Pour un même foyer, peuvent être élaborés un contrat familial ou un (ou plusieurs) contrat(s) individuel(s). Ce contrat d'insertion doit faire l'objet d'une évaluation régulière donnant éventuellement lieu à un réajustement des actions précédemment définies. Pour son élaboration et son suivi, un référent est désigné par le président du conseil général. Il assure un accompagnement individualisé et coordonne les interventions des professionnels au profit du bénéficiaire du RMI. La loi de décentralisation a rendu obligatoire la désignation d'un référent.

L'insertion est une notion qui s'entend au sens large. Les actions inscrites dans le contrat d'insertion peuvent porter sur l'accès à l'emploi (formation, aide à la création d'entreprise, emploi aidé...) mais aussi sur l'accompagnement social, l'accès au logement ou aux soins.

Selon une enquête de la DREES auprès des conseils généraux, au 31 décembre 2008, on compte 58 contrats d'insertion en cours de validité pour 100 allocataires du RMI.

Les actions d'insertion inscrites dans ces contrats se répartissent de manière homogène entre celles consacrées à l'insertion professionnelle et celles consacrées à l'insertion sociale (graphique 2). ■

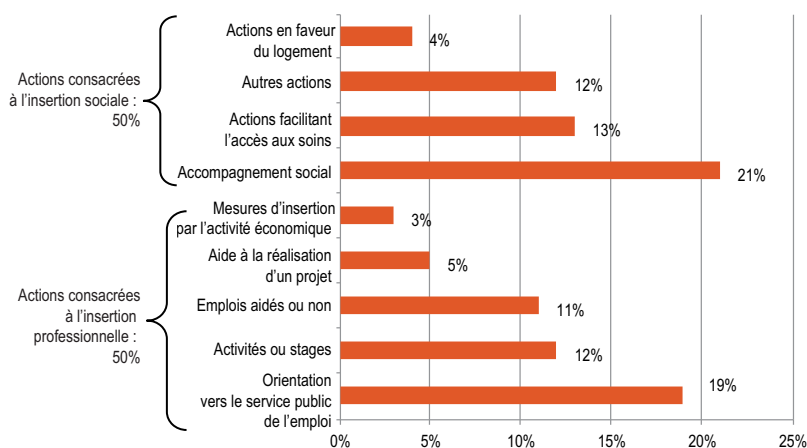
CARTE 1 • Proportion d'allocataires du RMI fin 2008 parmi la population âgée de 20 à 64 ans



Champ • France entière.

Sources • Données CNAF et MSA ; populations légales INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

GRAPHIQUE 2 • Nature des actions d'insertion inscrites dans les contrats d'insertion en cours de validité fin 2008



Champ • France entière, 48 départements répondants.

Sources • Enquête DREES.

## 2 • L'allocation de parent isolé (API)

Au 31 décembre 2008, 200 000 personnes bénéficient de l'API. Cette allocation à durée limitée est réservée à des parents isolés aux revenus modestes. En métropole, l'API est supprimée à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009 dans le cadre de la mise en place du revenu de solidarité active (RSA). Dans les départements d'outre-mer, elle reste encore provisoirement en vigueur.

### Qui peut bénéficier de l'API ?

L'API a été créée en 1976 afin de garantir un revenu minimum aux parents qui assument seuls la charge d'au moins un enfant né ou à naître à la suite d'une séparation, d'un abandon, d'un divorce ou d'un veuvage. La durée de perception de cette allocation est limitée dans le temps et variable selon l'âge du dernier enfant. S'il a plus de 3 ans, l'API est versée durant un an maximum (API « courte »), sinon elle est versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant (API « longue »). L'API est attribuée sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA). Le droit à l'API est réétudié tous les trois mois sur la base des ressources perçues au cours du trimestre écoulé.

### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'API est de 590,81 euros pour une femme enceinte et de 787,75 euros pour une personne seule avec un enfant. Ce montant est majoré de 196,94 euros par enfant supplémentaire.

L'API est une allocation différentielle : son montant est calculé par différence entre le plafond de ressources et les ressources initiales de l'allocataire. Par ailleurs, un forfait logement (55,21 euros pour une personne seule) est déduit de l'allocation si le bénéficiaire est logé gratuitement, s'il est propriétaire sans rembourser un emprunt ou s'il reçoit une aide au logement.

### Les allocataires sont principalement des jeunes femmes célibataires

Les allocataires de l'API sont majoritairement célibataires (74 %) et en quasi-totalité des femmes (98 %) [tableau 1]. Plus de huit allocataires sur dix bénéficient de l'API longue et près de la moitié des allocataires ont un seul enfant à charge.

La jeunesse est une autre caractéristique des bénéficiaires de l'API : fin 2008, 38 % ont moins de 25 ans et 62 % moins de 30 ans.

### En progression jusqu'en 2006, le nombre d'allocataires baisse en 2007-2008

Au 31 décembre 2008, avant la mise en place du RSA, 200 400 personnes bénéficient de l'API : 172 000 en métropole et 28 400 dans les DOM (graphique 1).

En dehors d'une phase de stabilité de 1995 à 1998, l'effectif a augmenté de façon continue depuis sa création en 1976 jusqu'en 2006. Cette augmentation s'explique par la hausse du nombre de familles monoparentales et par les difficultés particulières que rencontrent ces familles sur le marché du travail. Cependant, en 2007-2008, le nombre d'allocataires de l'API diminue. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être envisagés : mesure de la loi de finances de 2007 conférant à l'API un caractère subsidiaire<sup>1</sup>, amélioration de la conjoncture du marché du travail, effets mécaniques de la réforme du dispositif d'intéressement à la reprise d'activité.

### Une répartition départementale proche de celles du RMI et du chômage

Fin 2008, les allocataires de l'API représentent 0,5 % de la population âgée de 15 à 64 ans.

En métropole, le taux d'allocataires de l'API culmine dans les départements situés au nord, le long du pourtour méditerranéen et en Seine-Saint-Denis (carte).

Dans les DOM, le taux moyen d'allocataires de l'API est près de six fois plus important que celui de métropole.

Comme pour le revenu minimum d'insertion (RMI), la répartition territoriale des allocataires de l'API recoupe largement celle du chômage.

1. Les allocataires de l'API ont désormais obligation de faire valoir leurs droits à l'ensemble des créances alimentaires et des avantages sociaux, y compris l'allocation de soutien familial (ASF), auxquels ils sont en droit de prétendre. Ce n'est que lorsqu'ils n'y ont pas droit ou que ces droits n'atteignent pas le montant de l'API que cette dernière intervient.

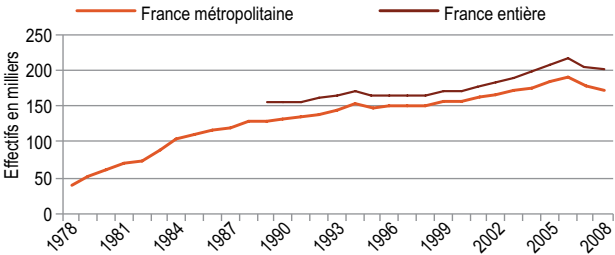
TABLEAU 1 • **Caractéristiques des allocataires de l'API fin 2008 (en %)**

	Courte	Longue	Total
<b>Effectifs</b>	<b>32 400</b>	<b>168 000</b>	<b>200 400</b>
<b>Sexe</b>			
Hommes	7	1	2
Femmes	93	99	98
<b>Situation familiale</b>			
Célibataire	40	80	74
Autre (veuf, divorcé, séparé)	60	20	26
<b>Âge</b>			
Moins de 25 ans	6	44	38
25 à 29 ans	16	26	24
30 à 39 ans	41	26	28
40 ans ou plus	37	4	10
<b>Composition du foyer</b>			
Femme enceinte	0	7	6
1 enfant	39	46	45
2 enfants	36	26	28
3 enfants ou plus	25	21	21
<b>Date d'ouverture du droit à l'API</b>			
Avant 2006	3	23	20
2006	1	19	16
2007	3	24	21
2008	93	34	43

**Champ** • France entière.

**Sources** • CNAF et MSA pour les effectifs ; CNAF pour les répartitions (99,6 % des allocataires de l'API relèvent des CAF).

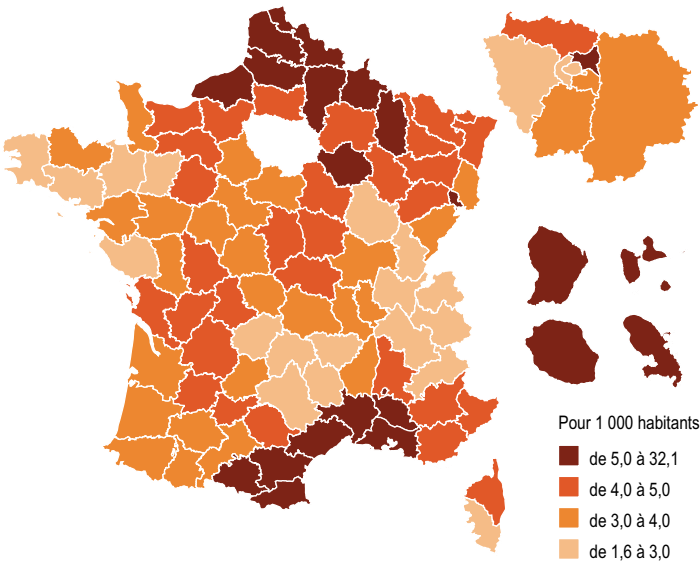
GRAPHIQUE 1 • **Évolution du nombre d'allocataires de l'API depuis 1978**



**Champ** • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

**Sources** • CNAF, MSA.

CARTE 1 • **Proportion d'allocataires de l'API fin 2008 parmi la population âgée de 15 à 64 ans**



**Champ** • France entière.  
**Sources** • Données CNAF et MSA ; populations légales INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

### 3 • L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Au 31 décembre 2008, 849 000 personnes bénéficient de l'AAH destinée à des adultes handicapés aux revenus modestes. L'AAH est le deuxième minimum social en termes de nombre d'allocataires, après le revenu minimum d'insertion (RMI).

#### Qui peut bénéficier de l'AAH ?

L'allocation aux adultes handicapés a été instituée en 1975. Elle est destinée à des personnes handicapées âgées de 20 ans ou plus<sup>1</sup> ne pouvant prétendre à un avantage vieillesse, une pension d'invalidité ou une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH. Elle est attribuée en fonction de critères médicaux et sociaux évalués par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). La CDAPH accorde l'AAH dans deux cas : si elle reconnaît au demandeur un taux d'incapacité d'au moins 80 % ou si elle lui attribue un taux compris entre 50 % et 79 % assorti d'« une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi ».

L'AAH est par ailleurs versée sous condition de ressources, celle-ci étant appréciée par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou de la mutualité sociale agricole (CMSA).

#### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'AAH, établi sur la base des revenus annuels du foyer en 2008, est de 681,63 euros pour une personne seule et de 1 363,26 euros pour une personne en couple. Il est majoré de 340,82 euros par enfant à charge.

L'AAH est une allocation différentielle : son montant est calculé par la différence entre le plafond de ressources et les ressources initiales du foyer. Sous certaines conditions, une majoration pour la vie autonome (104,77 euros) ou un complément de ressources (179,31 euros) peuvent être versés chaque mois en complément de l'AAH, afin d'aider les allocataires à financer les adaptations nécessaires à une vie autonome à domicile.

#### Les allocataires sont principalement des personnes isolées de plus de 40 ans

Les trois quarts des allocataires sont des personnes isolées, en majorité sans enfant (tableau 1). Deux tiers des

allocataires sont âgés de plus de 40 ans, un tiers de plus de 50 ans. Enfin, deux tiers des allocataires le sont au titre d'un taux d'incapacité de 80 % ou plus.

#### Le nombre d'allocataires n'a cessé d'augmenter

Au 31 décembre 2008, 848 800 personnes sont allocataires de l'AAH (graphique 1). Depuis la création du dispositif, leur nombre n'a cessé d'augmenter du fait d'un flux régulier d'entrées dans le dispositif plus important que les sorties. Ce rythme de croissance soutenu entre 1987 et 2004, proche de 3 % par an, s'explique en partie par le gonflement de la population des 40 à 59 ans, alors même que le risque de handicap croît avec l'âge. La hausse tendancielle pourrait refléter également celle de la prévalence du handicap, ainsi que le rôle des facteurs économiques (difficultés d'insertion sur le marché du travail accrues pour les personnes handicapées). La nouvelle progression de 4,5 % en 2008 peut en outre s'expliquer par des changements institutionnels (revalorisations successives du barème et modification du calendrier de réévaluation des ressources).

#### Une concentration dans les départements à population plus âgée ou mieux dotés en structures d'accueil

Fin 2008, les allocataires de l'AAH représentent 2,3 % de la population âgée de 20 à 64 ans. Ce taux culmine dans les départements ruraux ou semi-urbains. À l'opposé, il est le plus faible dans les départements d'Île-de-France (carte 1).

Plusieurs raisons peuvent expliquer ces différences, notamment la structure par âge de la population ou la présence plus ou moins forte de structures d'accueil pour adultes handicapés sur le territoire. L'ampleur locale du chômage pourrait également influencer sur les décisions d'accord de l'AAH assorties d'« une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi ».

1. La condition d'âge peut être avancée à 16 ans si l'allocataire n'est plus à la charge du bénéficiaire des prestations familiales. Après 60 ans, seuls les allocataires ayant une incapacité supérieure à 80 % peuvent continuer à percevoir une allocation différentielle en complément d'une retraite inférieure au minimum vieillesse.



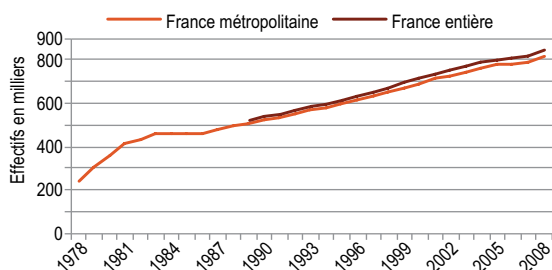
TABLEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'AAH fin 2008 (en %)

<b>Effectifs</b>	<b>848 800</b>
<b>Sexe</b>	
Hommes	51
Femmes	49
<b>Âge</b>	
20 à 29 ans	14
30 à 39 ans	21
40 à 49 ans	29
50 à 59 ans	30
60 ans ou plus	6
<b>Situation familiale</b>	
Isolés sans enfant	71
Isolés avec enfant(s)	5
Couples sans enfant	14
Couples avec enfant(s)	10
<b>Taux de reconnaissance du handicap</b>	
50 à 79 %	30
80 % ou plus	66
Autres cas	4
<b>Taux de perception de l'AAH</b>	
Taux plein	62
Taux réduit	38
<b>Compléments d'AAH</b>	
Allocataires avec complément d'AAH	22
Allocataires sans complément d'AAH	78

**Champ** • France entière.

**Sources** • CNAF et MSA pour les effectifs ; CNAF pour les répartitions (96 % des allocataires de l'AAH relèvent des CAF).

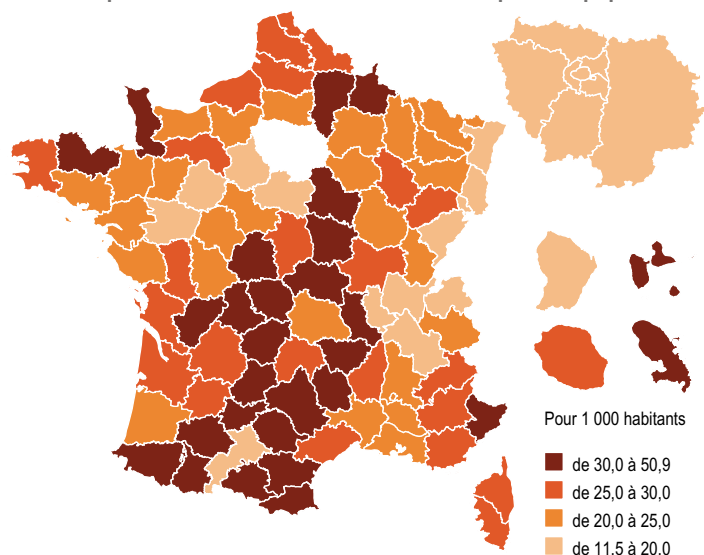
GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'AAH depuis 1978



**Champ** • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

**Sources** • CNAF, MSA.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'AAH fin 2008 parmi la population âgée de 20 à 64 ans



**Champ** • France entière.

**Sources** • Données CNAF et MSA ; populations légales INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 4 • L'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Au 31 décembre 2008, 324 000 personnes bénéficient de l'ASS destinée, sous conditions de ressources et d'activité passée, aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. L'ASS est la principale allocation chômage du régime de solidarité financé par l'État.

### Qui peut bénéficier de l'ASS ?

L'ASS, créée en 1984, est destinée à des chômeurs ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage. Pour en bénéficier, il faut être à la recherche effective d'un emploi (sauf dispense), justifier de cinq ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la fin du contrat de travail et ne pas dépasser un plafond de ressources. L'ASS, gérée par Pôle emploi, est une allocation chômage relevant du régime de solidarité financé par l'État.

### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'ASS est de 1 059,80 euros pour une personne seule et de 1 665,40 euros pour un couple.

L'allocataire perçoit un forfait de 15,14 euros par jour (460,51 euros par mois<sup>1</sup>) si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 605,60 euros pour une personne seule ou 1 211,20 euros pour un couple. Au-delà, et dans la limite du plafond de ressources à ne pas dépasser, l'allocation est dégressive et correspond à la différence entre le plafond de ressources et le revenu mensuel du foyer (schéma 1).

Dans certains cas<sup>2</sup>, les allocataires ayant acquis leur droit à l'ASS avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 bénéficient d'une majoration de 200,75 euros par mois.

### Les allocataires sont majoritairement âgés de plus de 50 ans

Du fait des conditions d'attribution de l'ASS (ancienneté dans le chômage et période antérieure d'activité longue), un peu plus de la moitié des allocataires a 50 ans ou plus (tableau 1). Ce sont par ailleurs plus souvent des hommes (54 % contre 46 % de femmes).

L'ASS étant une prestation à destination des chômeurs de très longue durée, 76 % des allocataires sont inscrits au chômage depuis au moins deux ans et 61 % depuis au moins trois ans.

### Une baisse importante du nombre d'allocataires depuis 1997

Au 31 décembre 2008, 324 000 personnes sont allocataires de l'ASS.

Fin 1984, année de la création du dispositif, l'effectif était de 100 000. Il a crû pratiquement sans interruption jusqu'à la fin 1996, où il a culminé à 530 000 allocataires. Puis, l'effectif a eu tendance à décroître (graphique 1).

L'évolution du nombre d'allocataires de l'ASS est liée en premier lieu à celle du chômage de très longue durée (demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins trois ans). Les changements des règles d'indemnisation du chômage ont également des effets sensibles. Ainsi, le durcissement des conditions d'accès à l'ASS en 1996, puis la création en 2002 d'une autre allocation chômage de solidarité, l'allocation équivalent retraite (AER), ont contribué au mouvement tendanciel de baisse depuis 1997. Inversement, la réforme de l'assurance chômage en 2002, en raccourcissant la durée de la filière longue d'indemnisation, a contribué à la remontée des effectifs de l'ASS en 2005.

### Une répartition territoriale liée à celle du chômage et de la population de 50-64 ans

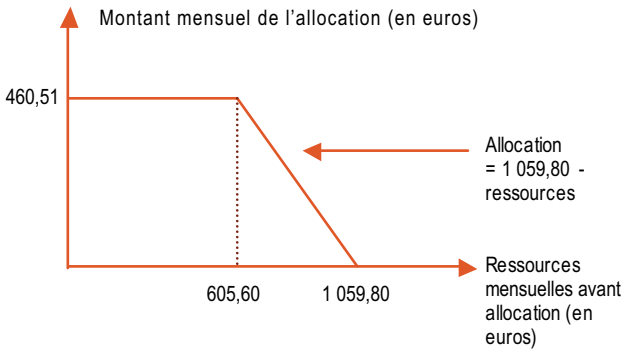
Fin 2008, les allocataires de l'ASS représentent 0,9 % de la population de 20 à 64 ans. En métropole, le taux d'allocataires culmine en Seine-Saint-Denis ainsi que dans plusieurs départements du pourtour méditerranéen et du nord caractérisés par un chômage très important (carte 1). Il est également élevé dans certains départements du centre caractérisés par une forte proportion de personnes âgées de plus de 50 ans et un poids important du chômage de longue durée.

Dans les DOM, du fait du poids important du chômage, les proportions d'allocataires sont trois fois plus élevées qu'en métropole (sauf en Guyane). ■

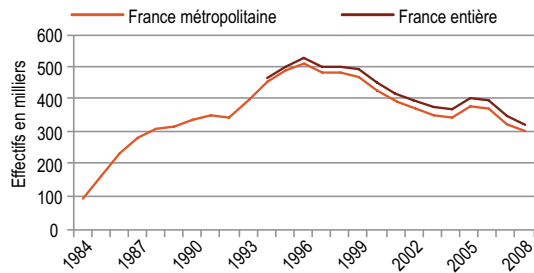
1. Calculé sur un mois « moyen » (de 365 jours/12).

2. Chômeurs de 55 ans ou plus justifiant de vingt ans d'activité salariée, chômeurs de 57 ans et demi ou plus justifiant de dix ans d'activité salariée et allocataires justifiant d'au moins 160 trimestres de cotisation retraite.

SCHÉMA 1 • Montant de l'ASS pour une personne seule en fonction de ses ressources (au 1<sup>er</sup> janvier 2010)



GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'ASS depuis 1984



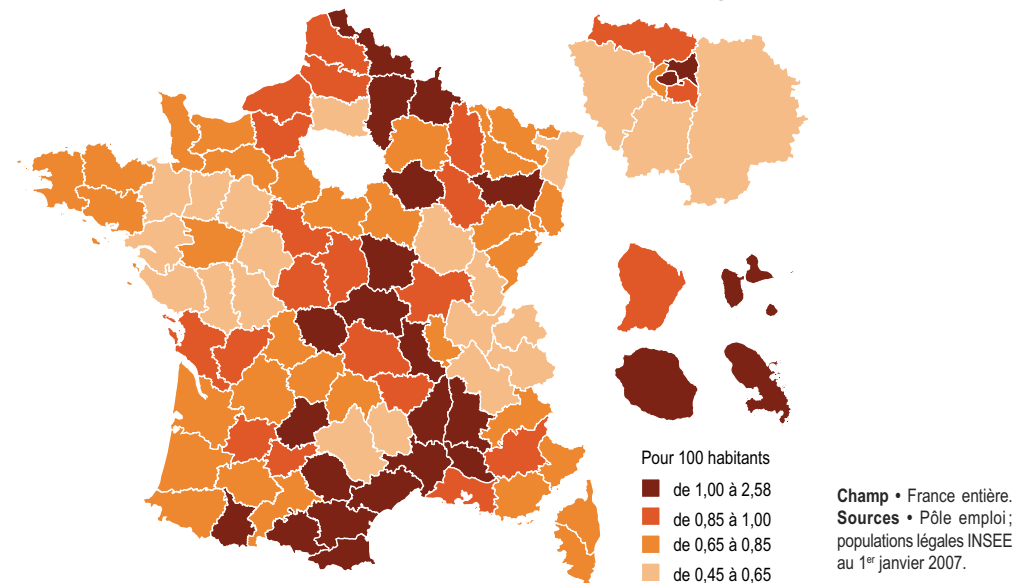
Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.  
Sources • Pôle emploi.

TABEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'ASS fin 2008 (en %)

Effectifs	324 000
Sexe	
Hommes	54
Femmes	46
Âge	
20 à 29 ans	2
30 à 39 ans	18
40 à 49 ans	28
50 à 59 ans	40
60 ans ou plus	12
Situation familiale*	
Isolé	58
En couple	42
Ancienneté au chômage	
Moins de 2 ans	24
2 ans à moins de 3 ans	15
3 ans ou plus	61

\* Estimation.  
Champ • France entière.  
Sources • Pôle emploi.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'ASS fin 2008 parmi la population âgée de 20 à 64 ans



## 5 • L'allocation temporaire d'attente (ATA)

Au 31 décembre 2008, 25 000 personnes perçoivent l'ATA. Il s'agit d'une allocation chômage de solidarité, qui remplace l'allocation d'insertion (AI) pour les entrées intervenues depuis novembre 2006. L'ATA procure un minimum de ressources aux demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande, à certaines catégories de ressortissants étrangers et à des personnes en attente de réinsertion.

### Qui peut bénéficier de l'ATA ?

L'ATA est une allocation chômage, gérée par Pôle emploi, relevant du régime de solidarité financé par l'État. Elle remplace l'AI, créée en 1984, pour les entrées intervenues à compter du 16 novembre 2006.

L'ATA est destinée aux ressortissants étrangers détenteurs d'une autorisation provisoire de séjour et qui, soit sont âgés d'au moins 18 ans et ont sollicité l'asile en France et le statut de réfugié<sup>1</sup>, soit sont bénéficiaires de la protection temporaire ; aux ressortissants étrangers détenteurs d'une carte de séjour temporaire « vie privée et vie familiale » et qui, soit sont bénéficiaires de la protection subsidiaire, soit ont déposé plainte ou témoigné dans une affaire de proxénétisme ou de traite des êtres humains, soit sont apatrides. Peuvent également en bénéficier les anciens détenus libérés après une incarcération d'au moins deux mois et les travailleurs salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage et qui, à leur retour en France, justifient d'une durée de travail de 182 jours au cours des douze mois précédant la fin de leur contrat de travail. Les apatrides, anciens détenus et salariés expatriés doivent être demandeurs d'emploi. Enfin, tous les demandeurs de l'ATA doivent résider en France et remplir les conditions de ressources précisées ci-après.

La durée de versement de l'ATA varie selon la catégorie de bénéficiaire (tableau 1).

### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources pour bénéficiaire de l'ATA, fonction de la composition familiale, correspond à celui du revenu minimum d'insertion (cf. fiche 1). À partir de juin 2009, la référence est le montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA).

En 2010, l'allocataire perçoit un forfait de 10,67 euros par jour (324,55 euros par mois<sup>2</sup>) si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas le plafond de ressources.

### Les allocataires sont majoritairement des jeunes hommes

Quatre allocataires sur cinq sont des hommes (tableau 2). Ils sont souvent jeunes (54 % ont moins de 30 ans) et sont en majorité des salariés expatriés, des demandeurs d'asile ou des réfugiés apatrides (59 % des cas) – les autres étant principalement d'anciens détenus.

### Depuis 1992, moins de 50 000 allocataires de l'AI ou de l'ATA

Au 31 décembre 2008, 25 100 personnes bénéficient de l'ATA.

De l'ordre de 217 000 personnes à la fin 1984, le nombre d'allocataires de l'AI a diminué régulièrement jusqu'en 1991 (graphique 1). En 1992, les conditions d'accès à l'AI ont été restreintes (suppression de l'accès aux demandeurs d'emploi âgés de 16 à 25 ans et aux mères isolées demandeurs d'emploi depuis moins de cinq ans). Les effectifs sont alors passés de 112 000 personnes fin 1991 à 30 000 fin 1992. Par la suite, le nombre d'allocataires n'a augmenté qu'entre 1997 et 2004, du fait notamment d'entrées plus importantes de travailleurs expatriés et de demandeurs d'asile. Depuis le passage à l'ATA fin 2006, l'effectif est inférieur à 26 000 personnes.

### Une répartition territoriale proche de celle des demandeurs d'asile

Fin 2008, les allocataires de l'ATA représentent moins de 0,1 % de la population âgée de 15 à 60 ans (0,07 %).

Le pourcentage d'allocataires culmine en Guyane (0,36 %), en lien avec le nombre important de demandeurs d'asile (carte 1). En métropole, les taux sont plus élevés dans les grandes agglomérations et dans plusieurs régions frontalières (frontières terrestres ou maritimes). Ils culminent en Seine-Saint-Denis (0,31 %) et à Paris (0,20 %).

1. Le statut de réfugié ne doit pas avoir été déjà obtenu ou refusé par l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA). Le demandeur ne doit pas être hébergé dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile ou y avoir refusé un hébergement.

2. Calculé sur un mois « moyen » (de 365 jours/12).

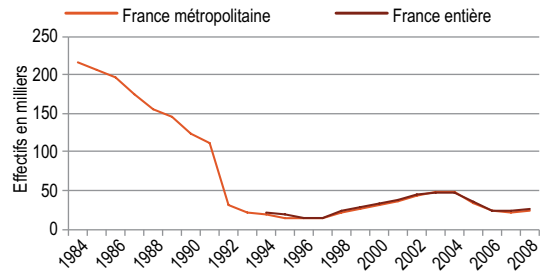
TABEAU 1 • **Durée de versement de l'ATA**  
suivant la catégorie d'allocataires

Catégories d'allocataires ATA	Durée des droits ATA
<b>1. Ressortissants étrangers</b>	
1.1 Demandeurs d'asile	Durée de la procédure
Au terme de l'instruction de leur demande, l'OFPPA peut :	Interruption des droits
- accorder (ou refuser) le statut de réfugié	12 mois
- reconnaître le statut d'apatride	12 mois
- accorder le bénéfice de la protection subsidiaire	
1.2 Autres	durée de la protection
- bénéficiaires de la protection temporaire	12 mois
- victimes de la traite des êtres humains	
<b>2. Autres bénéficiaires</b>	
- salariés expatriés	12 mois
- détenus libérés	12 mois

TABEAU 2 • **Caractéristiques**  
**des allocataires**  
**de l'ATA fin 2008 (en %)**

Effectifs	25 100
<b>Sexe</b>	
Hommes	79
Femmes	21
<b>Âge</b>	
Moins de 30 ans	54
30 à 39 ans	29
40 à 49 ans	12
50 ans ou plus	5
<b>Motif de l'ouverture de droit</b>	
Salariés expatriés, demandeurs d'asile, apatrides	59
Anciens détenus	38
Autres	3

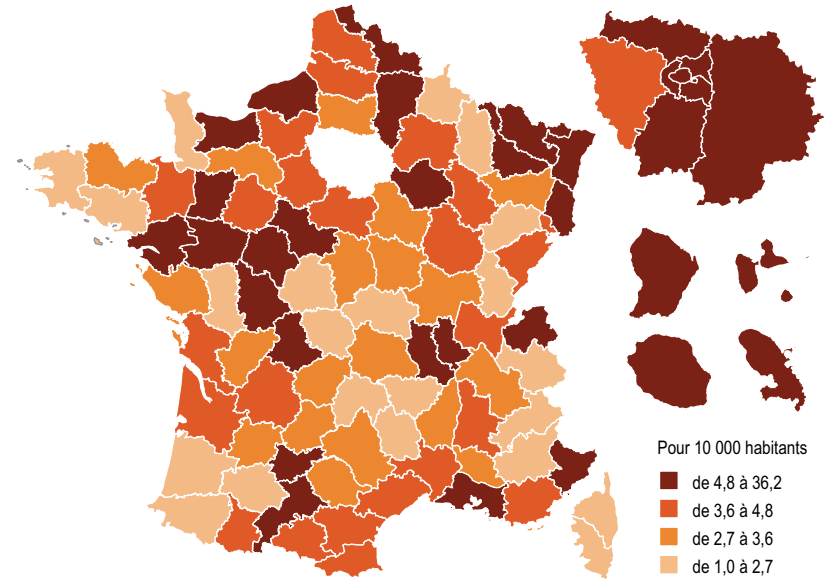
GRAPHIQUE 1 • **Évolution du nombre d'allocataires**  
**de l'AI et de l'ATA depuis 1984**



Champ • France entière.  
Sources • Pôle emploi.

Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.  
Sources • Pôle emploi.

CARTE 1 • **Proportion d'allocataires de l'ATA fin 2008 parmi la population âgée de 15 à 60 ans**



Champ • France entière.  
Sources • Données Pôle emploi ; populations légales INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 6 • L'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)

Au 31 décembre 2008, 67 000 personnes bénéficient de cette allocation chômage du régime de solidarité de l'État destinée à des demandeurs d'emploi ayant cotisé 160 trimestres à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans. L'AER-R est normalement supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les personnes en bénéficiant à cette date continueront de la percevoir jusqu'à épuisement de leurs droits. Toutefois, dans le contexte actuel de crise économique, la possibilité d'entrée en AER-R a été prolongée jusqu'à la fin 2009.

### Qui peut bénéficier de l'AER-R ?

Créée en 2002, l'allocation équivalent retraite (AER) assure un minimum de ressources aux demandeurs d'emploi<sup>1</sup> de moins de 60 ans qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse. Elle peut se substituer à un revenu de remplacement antérieur (allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion ou, depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, revenu de solidarité active) ou prendre le relais de l'assurance chômage. Dans ce cas, elle est dite « de remplacement » (AER-R). C'est ce volet de l'allocation qui constitue à proprement parler un minimum social et qui est présenté ici. L'AER peut également compléter l'assurance chômage. Elle est alors dite « de complément » (AER-C).

L'AER-R, gérée par Pôle emploi, est une allocation chômage relevant du régime de solidarité financé par l'État.

### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'AER-R est de 1 569,12 euros pour une personne seule et 2 255,61 euros pour un couple.

L'allocataire perçoit un forfait de 32,69 euros par jour, soit 994,32 euros par mois<sup>2</sup>, si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 588,42 euros pour une personne seule ou 1 274,91 euros pour un couple. Au-delà, et dans la limite du plafond de ressources à ne pas dépasser, l'allocation mensuelle est dégressive et correspond à la différence entre le plafond de ressources et le revenu mensuel (schéma 1).

### Une majorité d'allocataires a entre 55 et 59 ans

L'AER-R concernant des personnes totalisant avant 60 ans 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse, neuf allocataires sur dix sont âgés de 55 à 59 ans (tableau 1).

Par ailleurs, trois allocataires de l'AER-R sur cinq sont des femmes.

### Le nombre d'allocataires a été multiplié par près de trois en cinq ans

Au 31 décembre 2008, 67 300 personnes perçoivent l'AER-R.

Le nombre d'allocataires n'a cessé d'augmenter depuis la création de l'AER jusqu'en 2007 (graphique 1). Mises à part les années 2002-2003, marquées par la montée en charge du dispositif, les effectifs se sont accrus de 111 % de 2004 à 2007, soit de 28 % par an. Cette forte croissance peut être liée à l'arrivée des générations nombreuses de l'après-guerre dans la tranche d'âge des 55 à 59 ans : celles-ci totalisent souvent de longues durées d'assurance à l'approche de 60 ans car elles ont généralement commencé à travailler jeunes et ont aussi peu connu le chômage en début de carrière. Cet effet démographique tend à s'essouffier. En 2008, le nombre d'allocataires a baissé de 1,5 %.

### Une proportion d'allocataires parmi la population âgée de 50 à 64 ans qui culmine dans la moitié nord

Fin 2008, les allocataires de l'AER-R représentent 0,6 % de la population âgée de 50 à 64 ans.

La proportion d'allocataires est plus élevée dans la partie nord de la France métropolitaine où les 55-59 ans sont surreprésentés au sein de la population des 50-64 ans. Les régions du nord et de l'est se caractérisent également par des taux de chômage, d'allocataires du RMI et de l'ASS importants ; certains départements du centre par un chômage de longue durée élevé (carte 1).

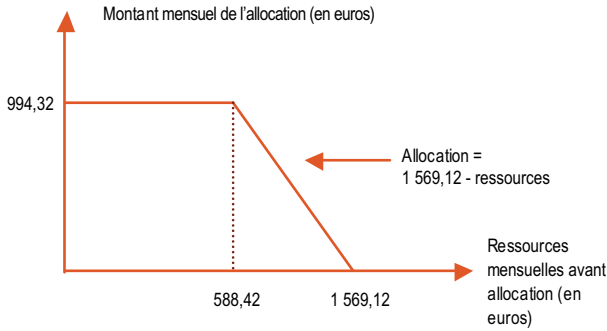
Dans les DOM, le taux d'allocataires est nettement plus faible qu'en métropole (respectivement 0,1 % et 0,6 % des 50-64 ans).

1. Les allocataires de l'AER bénéficient, à leur demande, de la dispense de recherche d'emploi.

2. Calculé sur un mois « moyen » (de 365 jours/12).



SCHÉMA 1 • Montant de l'AER-R pour une personne seule en fonction de ses ressources (au 1<sup>er</sup> janvier 2010)



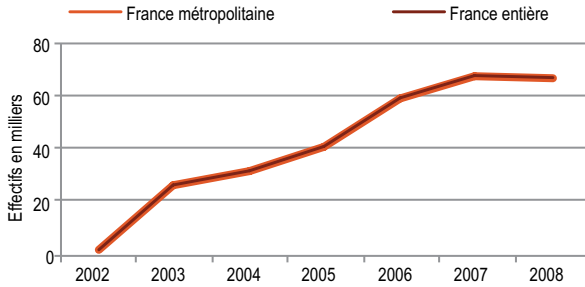
TABEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'AER-R fin 2008 (en %)

Effectifs	67 300
Sexe	
Hommes	39
Femmes	61
Âge	
50 à 54 ans	4
55 à 59 ans	92
60 ans	4

Champ • France entière.

Sources • Pôle emploi.

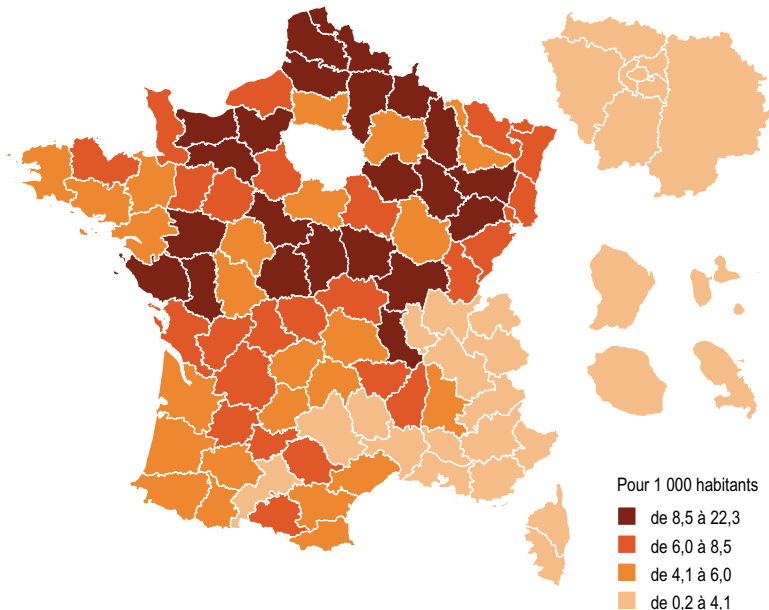
GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'AER-R depuis 2002



Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • Pôle emploi.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'AER-R fin 2008 parmi la population âgée de 50 à 64 ans



Champ • France entière.  
Sources • Données Pôle emploi ; populations légales INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 7 • Les allocations du minimum vieillesse

Le minimum vieillesse permet aux personnes âgées d'au moins 65 ans (60 ans en cas d'incapacité au travail) d'atteindre un seuil minimal de ressources. Deux allocations permettant d'atteindre le niveau du minimum vieillesse coexistent actuellement : l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Créée en 2007, l'ASPA se substitue progressivement à l'ASV pour les nouveaux entrants. Au 31 décembre 2008, près de 505 000 allocataires bénéficient de l'ASV et 70 000 de l'ASPA.

### Qui peut bénéficier des allocations du minimum vieillesse ?

L'ASV a été créée en 1956 et l'ASPA est entrée en vigueur en 2007, suite à la réforme du minimum vieillesse<sup>1</sup>. L'ASV continue d'être versée aux personnes qui en bénéficiaient avant la mise en place de la réforme. Ces deux allocations sont destinées aux personnes âgées d'au moins 65 ans (ou d'au moins 60 ans si la personne est reconnue inapte au travail<sup>2</sup>) qui disposent de ressources inférieures au seuil du minimum vieillesse. Elles doivent, par ailleurs, résider en France.

Ces allocations, versées par les caisses de retraite ou par le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, sont financées par le fonds de solidarité vieillesse.

### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'ASPA est de 692,44 euros pour une personne seule et 1 147,14 euros pour un couple.

Une personne seule ou en couple avec un conjoint qui ne reçoit pas l'ASPA perçoit un forfait de 677,13 euros par mois si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 15,31 euros. Un couple d'allocataires de l'ASPA perçoit un forfait de 1 147,14 euros si le revenu mensuel du foyer est nul. Au-delà, et dans la limite du plafond de ressources à ne pas dépasser, l'allocation est dégressive et correspond à la différence entre le plafond de ressources et le revenu mensuel du foyer (schéma 1). Si le conjoint est allocataire de l'ASI (allocation supplémentaire d'invalidité) ou de l'ASV, le calcul du montant de l'ASPA est particulier.

### Près de trois allocataires sur quatre vivent seuls

72 % des allocataires sont des personnes isolées (tableau 1). Par ailleurs, la majorité des allocataires sont des femmes (57 %). Elles sont en effet surreprésentées dans les tranches d'âge élevées du fait de leur longévité et leurs pensions sont généralement plus faibles que celles des hommes.

### Le nombre d'allocataires a été divisé par plus de quatre en 50 ans

Au 31 décembre 2008, 575 200 personnes (504 600 pour l'ASV et 70 600 pour l'ASPA) perçoivent une allocation vieillesse leur permettant d'atteindre le seuil du minimum vieillesse.

Le nombre de titulaires de ces allocations n'a cessé de diminuer, passant de 2,5 millions de personnes en 1960 à 575 000 en 2008 (graphique 1). Cette forte baisse est liée à l'extension de la couverture sociale et à l'amélioration progressive du niveau des pensions de retraite. Néanmoins, cette diminution s'est ralentie depuis 2004.

### Un recours au minimum vieillesse beaucoup plus fréquent dans le sud et les DOM

Fin 2008, les allocataires de l'ASV et de l'ASPA représentent 4,3 % de la population âgée d'au moins 60 ans.

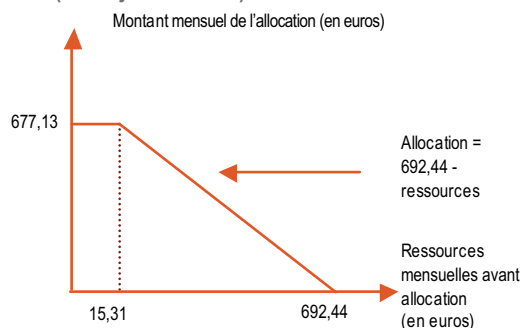
En métropole, la proportion d'allocataires parmi la population âgée de 60 ans ou plus est particulièrement élevée dans les zones rurales du sud-ouest de la France et les départements du pourtour méditerranéen (carte 1).

Le taux d'allocataires culmine toutefois dans les DOM où il est sept fois plus élevé qu'en métropole. ■

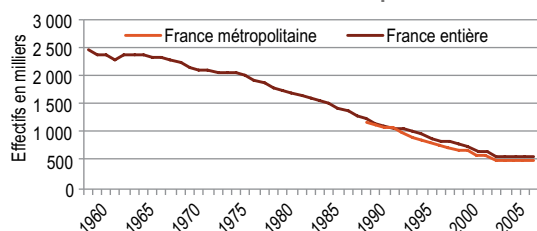
1. Ordonnance du 24 juin 2004, décret d'application du 13 janvier 2007.

2. L'âge minimum est également abaissé à 60 ans pour les anciens déportés ou internés, les anciens combattants et les mères de famille ouvrières.

**SCHEMA 1 • Montant de l'ASPA pour une personne seule en fonction de ses ressources (au 1<sup>er</sup> janvier 2010)**



**GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'ASV et de l'ASPA depuis 1960**



**Champ** • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

**Sources** • Enquête DREES, Caisse des dépôts et consignations, CNAMTS, FSV.

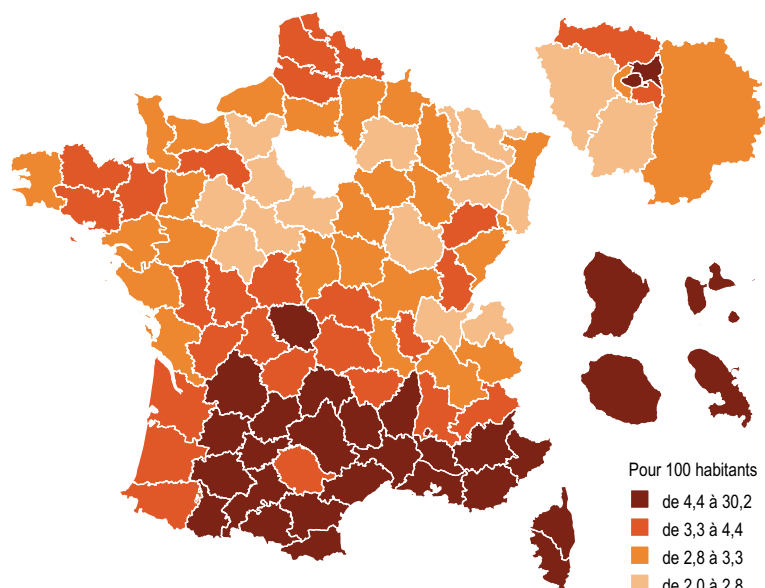
**TABEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'ASV et ASPA fin 2008 (en %)**

Effectifs	575 200
<b>Sexe</b>	
Hommes	43
Femmes	57
<b>Situation familiale</b>	
Isolé	72
En couple	28
<b>Âge</b>	
60 à 64 ans	15
65 à 69 ans	18
70 à 74 ans	18
75 à 79 ans	16
80 à 84 ans	14
85 à 89 ans	11
90 ans ou plus	8

**Champ** • France entière.

**Sources** • Enquête DREES, FSV.

**CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'ASV et de l'ASPA fin 2008 parmi la population âgée de 60 ans ou plus**



**Champ** • France entière.

**Sources** • Données FSV, enquête DREES ; populations légales INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 8 • L'allocation veuvage (AV)

Au 31 décembre 2008, 5 000 personnes bénéficient de l'AV. Cette allocation s'adresse aux personnes, veuves d'un assuré social du régime général ou agricole, ne pouvant pas encore prétendre aux pensions de réversion. Selon la loi du 21 août 2003, l'AV disparaîtra au 1<sup>er</sup> janvier 2011. L'examen des conditions futures de prise en charge du veuvage précoce fera l'objet d'une concertation.

### Qui peut bénéficier de l'AV ?

L'AV, créée en 1980, concerne les conjoints survivants d'assurés du régime général ou agricole. Elle leur permet de disposer d'une allocation pendant deux ans au maximum suivant le décès. Pour en bénéficier, la personne doit satisfaire des conditions d'âge et de ressources, ne pas vivre en couple et résider en France (sauf dans certains cas particuliers). Par ailleurs, le conjoint décédé doit avoir été affilié à l'assurance vieillesse pendant au moins 90 jours l'année précédant le décès<sup>1</sup>. L'AV est versée par les caisses de retraite.

### Condition d'âge d'ouverture de droit

Le dépôt de la demande doit être effectué avant l'âge de 55 ans. Entre juillet 2005 et fin 2008, cet âge limite a été revu deux fois, puis il a été rétabli en janvier 2009 à 55 ans (tableau 1).

La loi du 21 août 2003 portant sur la réforme des retraites a prévu que l'AV disparaisse en 2011 par basculement progressif vers les pensions de réversion. Les âges (maximum pour l'AV et minimum pour les réversions) limitant l'accès aux deux dispositifs ont été abaissés simultanément. La limite d'âge des pensions de réversion devait ensuite être supprimée. La loi du 17 décembre 2008 de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a toutefois rétabli la situation initiale. La suppression de l'AV en 2011 reste néanmoins prévue. Les conditions futures de prise en charge du veuvage précoce doivent être examinées d'ici l'échéance dans le cadre d'une concertation.

### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'AV est de 706,41 euros.

L'allocataire perçoit un forfait de 565,13 euros par mois si son revenu mensuel ne dépasse pas 141,28 euros. Au-delà, et dans la limite du plafond de ressources, l'allocation

mensuelle est dégressive et correspond à la différence entre le plafond de ressources et le revenu mensuel (schéma 1).

### Les allocataires sont majoritairement des femmes âgées de 40 à 49 ans

La quasi-totalité des allocataires de l'AV (97 %) sont des femmes (tableau 2).

La grande majorité des allocataires est âgée de 40 à 55 ans (80 %) avec une concentration forte dans la tranche d'âge des 40-49 ans (65 %).

### Le nombre d'allocataires a été divisé par quatre depuis 1999

Au 31 décembre 2008, 5 100 allocataires perçoivent l'AV. Relativement stable sur la période 1985-1995, l'effectif a culminé à 21 000 personnes fin 1998 (graphique 1). Puis, il n'a cessé de diminuer suite aux deux réformes. Ainsi, en 1999, la durée maximale de versement est passée de trois à deux ans (sauf exception) et des conditions de durée d'affiliation de l'assuré décédé à l'assurance vieillesse ont été introduites. Par la suite, la baisse des effectifs a été accentuée par les effets de la loi du 21 août 2003.

### Des taux d'allocataires plus élevés dans le quart nord-est de l'hexagone

Fin 2008, le taux d'allocataires de l'AV au sein de la population âgée de 25 à 54 ans est de 0,02 % (carte 1).

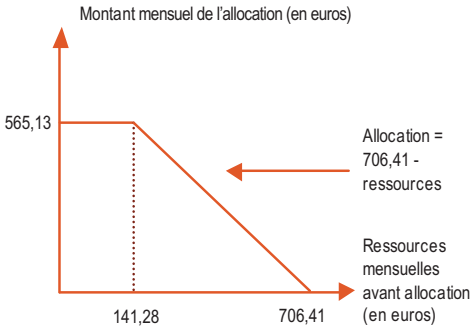
Le quart nord-est de l'hexagone se distingue plus souvent par des taux supérieurs à la moyenne. Les proportions plus ou moins fortes d'allocataires peuvent refléter à la fois des disparités socioéconomiques (au regard de la condition de ressources de l'allocation), mais aussi l'importance des différentes causes de surmortalité précoce. ■

<sup>1</sup> Ou, sous certaines conditions, avoir été retraité(e), ou titulaire de l'allocation aux adultes handicapés, ou indemnisé au titre du chômage, de la maternité, de la maladie, de l'invalidité, d'un accident du travail.

**TABEAU 1 • Conditions d'âge du demandeur ouvrant droit à l'allocation veuvage**

Point de départ de l'allocation veuvage	Âge du demandeur au moment du point de départ de l'allocation
Avant le 1 <sup>er</sup> juillet 2005	Moins de 55 ans
Du 1 <sup>er</sup> juillet 2005 au 30 juin 2007	Moins de 52 ans
Du 1 <sup>er</sup> juillet 2007 au 31 décembre 2008	Moins de 51 ans
À partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2009	Moins de 55 ans (51 ans en cas de décès du conjoint avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2009)

**SCHEMA 1 • Montant mensuel de l'AV en fonction des ressources de l'allocataire (au 1<sup>er</sup> janvier 2010)**



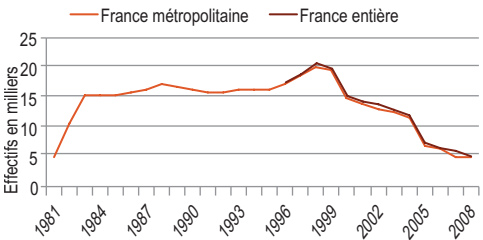
**TABEAU 2 • Caractéristiques des allocataires de l'AV fin 2008 (en %)**

Effectifs	5 100
<b>Sexe</b>	
Hommes	3
Femmes	97
<b>Âge</b>	
Moins de 30 ans	3
30 à 39 ans	18
40 à 49 ans	65
50 à 55 ans	14

**Champ** • France entière.

**Sources** • CNAV, MSA pour les effectifs ; CNAV pour les répartitions (92 % des allocataires de l'AV relèvent de la CNAV).

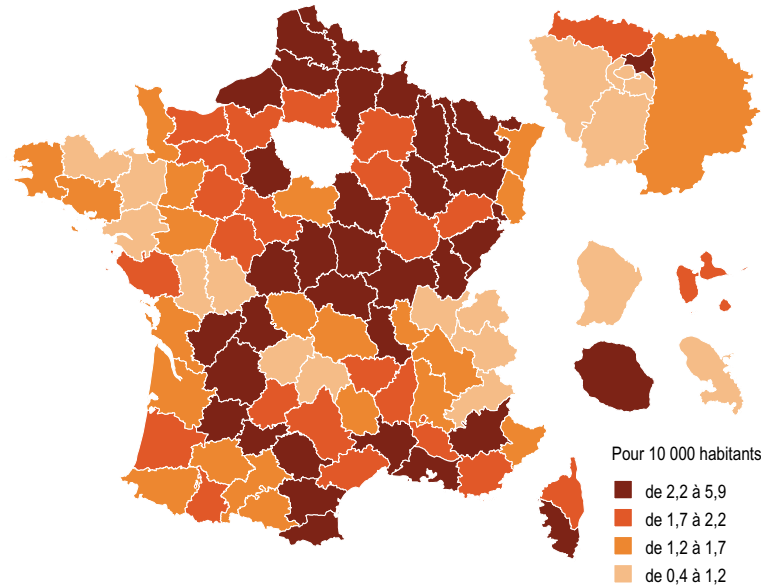
**GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'allocation veuvage depuis 1981**



**Champ** • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

**Sources** • CNAV, MSA.

**CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'AV fin 2008 parmi la population âgée de 25 à 54 ans**



**Champ** • France entière.

**Sources** • Données CNAV, MSA ; populations légales INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 9 • L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)

Au 31 décembre 2008, 97 000 personnes bénéficient de l'ASI en France métropolitaine. Elle est versée sous condition de ressources à des personnes invalides, titulaires d'un avantage viager servi au titre de l'assurance vieillesse ou invalidité et ne remplissant pas la condition d'âge pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

### Qui peut bénéficier de l'ASI ?

L'ASI a été créée en 1957. Elle s'adresse, sous condition de ressources, aux personnes invalides (réduction d'au moins deux tiers de leur capacité de travail ou de gain) résidant en France et percevant une pension d'invalidité, une retraite de réversion, une pension de vieillesse de veuf ou une retraite anticipée (pour longue carrière ou travailleur handicapé). Elle est versée jusqu'à ce que la personne atteigne l'âge requis pour bénéficier de l'ASPA (cf. fiche 7). Avant le 1<sup>er</sup> avril 2009, le barème de l'ASI était aligné sur celui des prestations garantissant l'atteinte d'un « minimum vieillesse » : l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et, à partir de 2006, l'ASPA. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, le barème n'est plus aligné dans le cas des personnes seules : pour ces dernières, le minimum vieillesse a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle, supérieure à celle de l'ASI.

### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'ASI est de 654,92 euros pour une personne seule et 1 147,14 euros pour un couple.

Une personne seule ou en couple avec une personne qui ne reçoit pas l'ASI<sup>1</sup> perçoit un forfait de 376,69 euros par mois si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas le seuil de 278,23 euros. Deux allocataires de l'ASI mariés perçoivent un forfait de 621,59 euros, seulement si leurs revenus ne dépassent pas le seuil de 525,56 euros. Au-delà des seuils de revenus mentionnés, et dans la limite du plafond de ressources, l'allocation est dégressive et correspond à la différence entre le plafond de ressources et le revenu initial du foyer (schéma 1).

Depuis janvier 2007, les titulaires de l'ASI peuvent bénéficier, en plus de leur allocation, des mêmes compléments de ressources pour la vie autonome que les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (cf. fiche 3).

### Neuf allocataires sur dix ont plus de 40 ans

Les allocataires de l'ASI sont âgés de moins de 60 ans (tableau 1). À partir de 60 ans ils peuvent bénéficier de l'ASPA. En France métropolitaine<sup>2</sup>, 89 % des allocataires ont entre 40 et 59 ans. En particulier, 60 % ont entre 50 et 59 ans. Par ailleurs, les allocataires de l'ASI sont principalement des hommes (57 %).

### Après avoir culminé en 1985, le nombre d'allocataires de l'ASI a baissé d'environ 30 %

Au 31 décembre 2008, 97 000 personnes perçoivent l'ASI en France métropolitaine.

Depuis la création de ce minimum social, le nombre d'allocataires a d'abord crû régulièrement jusqu'à la fin 1985, s'établissant alors à 139 000 personnes (graphique 1). Il a ensuite fortement diminué jusqu'à la fin 1999, atteignant alors 100 000 personnes. Après une phase temporaire de remontée au cours des années 2000 à 2005, l'effectif fluctue depuis aux alentours de 100 000 personnes.

### Un recours à l'ASI plus important sur le pourtour méditerranéen et en Auvergne

Fin 2008, en France métropolitaine, les allocataires de l'ASI représentent en moyenne 0,3 % de la population âgée de 25 à 59 ans.

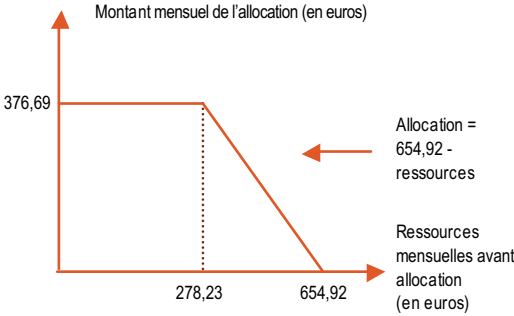
Le pourcentage d'allocataires dans la population âgée de 25 à 59 ans est relativement plus important dans les régions du pourtour méditerranéen (Corse, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon) et en Auvergne (carte 1). Il est également supérieur à la moyenne dans plusieurs départements de la côte nord et nord-ouest de l'hexagone.

1. Si le conjoint est allocataire de l'ASPA ou de l'ASV, le calcul du montant de l'ASI est particulier.

2. Le nombre d'allocataires dans les départements d'outre-mer n'est pas connu.



**SCHEMA 1 • Montant de l'ASI pour une personne seule en fonction des ressources du foyer (au 1<sup>er</sup> janvier 2010)**

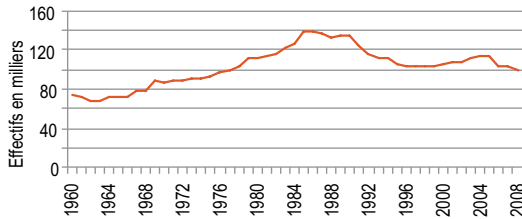


**TABEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'ASI fin 2008 (en %)**

Effectifs	97 000
<b>Sexe</b>	
Hommes	57
Femmes	43
<b>Âge</b>	
25 à 29 ans	1
30 à 39 ans	10
40 à 49 ans	29
50 à 59 ans	60

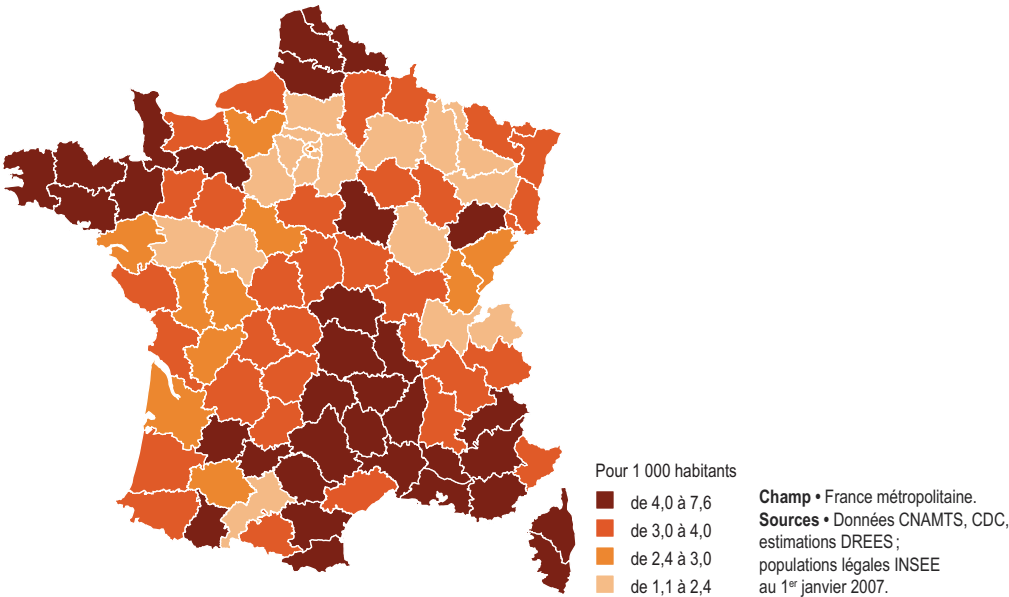
**Champ** • France métropolitaine.  
**Sources** • CNAMTS, estimations DREES.

**GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'ASI depuis 1960**



**Champ** • France métropolitaine.  
**Sources** • Enquête DREES, Caisse des dépôts et consignations, CNAMTS, Fonds de solidarité vieillesse.

**CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'ASI fin 2008 parmi la population âgée de 25 à 59 ans**



## 10 • Le revenu de solidarité (RSO)

Au 31 décembre 2008, 13 000 personnes bénéficient du RSO dans les départements d'outre-mer (DOM). Également en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon, cette allocation est réservée aux personnes âgées de 50 à 64 ans, bénéficiant du revenu minimum d'insertion (RMI) depuis au moins deux ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail.

### Qui peut bénéficier du RSO ?

Le RSO a été institué en décembre 2001 dans les quatre DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il est destiné aux personnes âgées de 50 à 64 ans, bénéficiant du RMI depuis au moins deux ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail. Le RSO est versé à un seul membre du foyer. L'allocataire et son conjoint éventuel ne doivent pas percevoir une retraite à taux plein, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou une pension d'invalidité de 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> catégorie. L'ouverture de droit au RSO met fin au droit au RMI. Le RSO est financé par les conseils généraux et versé par les caisses d'allocation familiales (CAF).

### Montant de l'allocation

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier du RSO est de 837,76 euros pour une personne seule et de 1 316,48 euros pour un couple. L'allocataire perçoit un forfait de 471,01 euros par mois si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 366,75 euros pour une personne seule ou 845,47 euros pour un couple. Au-delà, et dans la limite du plafond de ressources à ne pas dépasser, l'allocation est dégressive et correspond à la différence entre le plafond de ressources et le revenu mensuel du foyer (schéma 1).

### Les allocataires sont principalement des personnes isolées

Près de 90 % des bénéficiaires du RSO sont des personnes isolées sans enfant à charge (tableau 1). En effet, le RSO n'est pas forcément avantageux pour les autres configurations familiales puisqu'il n'est pas majoré en cas de présence d'un conjoint ou d'enfant(s) à charge. Dans certains cas, le revenu garanti par le RSO peut ainsi être inférieur à celui du RMI.

### Une croissance continue du nombre d'allocataires

Au 31 décembre 2008, 12 700 personnes bénéficient du RSO dans les DOM. Après une année de forte croissance en 2002, liée à la montée en charge du dispositif, le nombre d'allocataires s'est encore accru de 55 % au cours des six années suivantes (graphique 1).

Cependant, certains allocataires potentiels préfèrent ne pas recourir au dispositif. Au-delà des cas évoqués ci-dessus d'allocation moins avantageuse que le RMI, certaines personnes préfèrent à la fois rester sur le marché du travail et bénéficier des droits connexes associés au RMI (actions d'insertion, exonérations ou réductions tarifaires, prime de Noël). Ainsi, fin 2008, le taux de recours au RSO parmi les allocataires potentiels<sup>1</sup> est de 38 %.

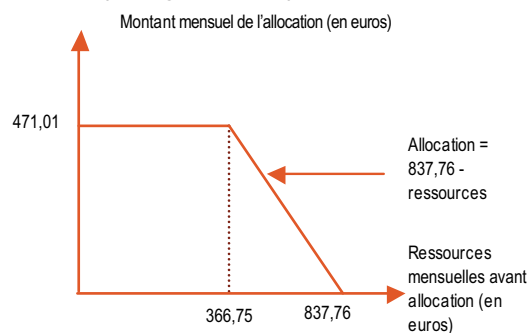
### Une proportion d'allocataires plus élevée à la Réunion

Fin 2008, dans l'ensemble des DOM, les allocataires du RSO représentent 4,8 % de la population âgée de 50 à 64 ans. Ce taux varie d'un peu moins de 2 % à la Martinique à près de 7 % à la Réunion (carte 1).

Ces écarts peuvent s'expliquer en partie par les caractéristiques des marchés du travail locaux. Notamment, si le taux de chômage est très élevé dans les quatre départements, il l'est encore plus à la Réunion (25 % en juin 2008 contre 22 % dans les autres départements). Parallèlement, la faible proportion d'allocataires en Martinique par rapport aux autres DOM rend compte également du moindre recours au RSO dans ce département au sein de la population répondant aux critères d'éligibilité. En effet, rapporté aux allocataires potentiels (cf. note 1), le taux de recours au RSO y est de seulement 19 % contre 35 % à 45 % dans les autres DOM. ■

1. Ensemble des allocataires du RMI inscrits depuis plus de deux ans et âgés de 50 à 64 ans et des allocataires du RSO.

**SCHEMA 1 • Montant du RSO pour une personne seule en fonction de ses ressources (au 1<sup>er</sup> janvier 2010)**

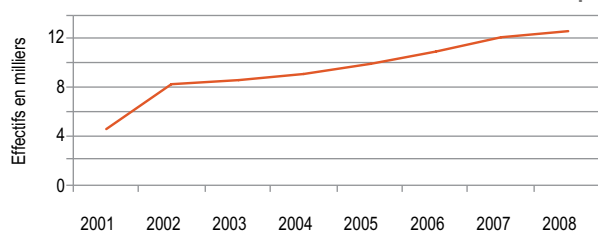


**TABEAU 1 • Caractéristiques des allocataires du RSO fin 2008 (en %)**

Effectifs	12 700
<b>Composition du foyer</b>	
Isolés sans enfant	89
Isolés avec enfant(s)	4
Couples sans enfant	5
Couples avec enfant(s)	2

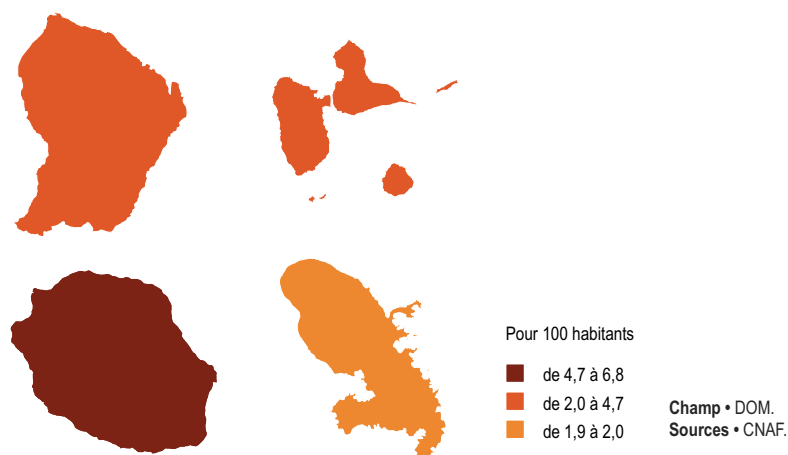
**Champ** • DOM.  
**Sources** • CNAF.

**GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires du RSO depuis 2001**



**Champ** • Effectifs au 31 décembre de chaque année.  
**Sources** • CNAF.

**CARTE 1 • Proportion d'allocataires du RSO fin 2008 parmi la population âgée de 50 à 64 ans**



**S**YNTHÈSES  
ET COMPARAISONS  
DES MINIMA SOCIAUX

# 11 • Les minima sociaux : effectifs et dépenses

Au 31 décembre 2008, 3,3 millions de personnes sont allocataires de l'un des dix minima sociaux qui permettent d'assurer à une personne ou à sa famille un revenu minimum. En incluant les conjoints, enfants et autres personnes à charge, 9 % de la population en France est couverte par ces dispositifs. En 2008, les dépenses liées au versement de ces allocations représentent 17 milliards d'euros, soit 0,9 % du PIB.

## Cinq minima sociaux regroupent 94 % des effectifs d'allocataires

Fin 2008, 3,3 millions de personnes sont allocataires de l'un des dix minima sociaux. En ajoutant les conjoints, les enfants et les autres personnes à charge, 5,8 millions de personnes sont couvertes par ces dispositifs, soit 9 % de la population en France.

Les dix minima sociaux sont d'importance inégale en termes d'effectifs : le RMI, l'AAH, le minimum vieillesse, l'ASS et l'API regroupent 94 % des allocataires (tableau 1). Le RMI en rassemble à lui seul un tiers.

## L'évolution des effectifs depuis 1990

Les évolutions des effectifs sont fortement liées aux cycles économiques ainsi qu'aux changements de réglementation concernant les minima sociaux eux-mêmes ou d'autres dispositifs comme l'indemnisation du chômage. Depuis 1990, hormis un recul en 1992 lié à une restriction des conditions d'accès à l'allocation d'insertion, le nombre d'allocataires de minima sociaux augmente jusqu'en 1999. Puis il diminue de 2000 à 2002, après plusieurs années de conjoncture économique particulièrement favorable. De 2003 à 2005, il est à nouveau en hausse. Sur cette période, à l'impact de la faible croissance de l'emploi s'ajoute l'effet de la réforme de l'assurance chômage dont les conditions d'accès sont alors durcies. Le nombre d'allocataires baisse ensuite de 2006 à 2008 en lien avec l'amélioration du marché du travail de la mi-2005 à la mi-2008 (graphique 1).

## Un renouvellement des allocataires très variable d'un dispositif à l'autre

Pour les principaux minima sociaux concernant des personnes d'âge actif (RMI, API, ASS, AAH), l'évolution des effectifs résulte de mouvements d'entrées et de sorties sensiblement différents (tableau 2).

Le renouvellement de la population bénéficiant de l'AAH est particulièrement faible (de l'ordre de 10 % chaque année), du fait des difficultés particulières d'insertion des allocataires liées à leur état de santé. À l'inverse, le renouvellement est proche de 50 % pour l'API longue,

en lien avec la limite légale de durée de l'allocation (jusqu'aux trois ans du plus jeune enfant). Pour le RMI et l'ASS, les taux de renouvellement sont de l'ordre du tiers.

## Une proportion d'allocataires élevée dans les DOM, le bassin méditerranéen et dans le nord

Fin 2008 dans les DOM, une personne de 20 ans ou plus sur quatre bénéficie d'un minimum social, soit près de quatre fois plus qu'en métropole.

En métropole, la proportion d'allocataires de minima sociaux, de 6,5 % en moyenne, est particulièrement élevée autour du bassin méditerranéen où elle dépasse 9 % (carte 1). Le cas de la Corse est très spécifique : près de la moitié des allocataires y relèvent du minimum vieillesse, dispositif ciblé sur les personnes âgées.

Les départements du nord de la France et la Seine-Saint-Denis, également à fortes proportions d'allocataires ont surtout des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif.

À l'inverse, les départements sur un axe Pays de la Loire – Île-de-France (hormis la Seine-Saint-Denis), ainsi que les départements frontaliers d'Alsace, de Franche-Comté et de Rhône-Alpes ont les taux d'allocataires les plus faibles (moins de 5,5 %).

## Les dépenses d'allocations représentent moins de 1 % du PIB

En 2008, les dépenses d'allocations pour les dix minima sociaux représentent 17 milliards d'euros, soit 3,5 % du montant des prestations de protection sociale et 0,9 % du produit intérieur brut.

La hiérarchie des montants versés reflète partiellement celle des effectifs : les principales dépenses d'allocations sont affectées au RMI, à l'AAH, au minimum vieillesse et aux allocations chômage que sont l'ASS, l'AER-R et l'ATA (tableau 1).

Premier minimum social en termes d'effectifs allocataires et de dépenses, le RMI représente financièrement 0,3 % du produit intérieur brut (0,35 % en intégrant les dépenses d'insertion).

**TABEAU 1 • Nombre d'allocataires et dépenses d'allocations par minimum social en 2008**

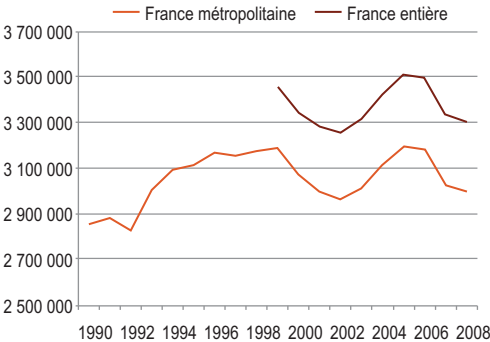
	Nombre d'allocataires fin 2008	Dépenses d'allocations en 2008 (millions d'euros)
RMI	1 141 900	5 853
AAH	848 800	5 646
Minimum vieillesse (ASV et ASPA)	575 200	1 706
ASS	324 000	2 657(*)
API	200 400	1 019
ASI	97 000	267
AER-R	67 300	(*)
ATA	25 100	(*)
AV	5 100	2
RSO	12 700	68
<b>Ensemble</b>	<b>3 297 500</b>	<b>17 218</b>

(\*) Estimation globale des dépenses du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage (ASS, AER-R, ATA).

**Champ** • France entière.

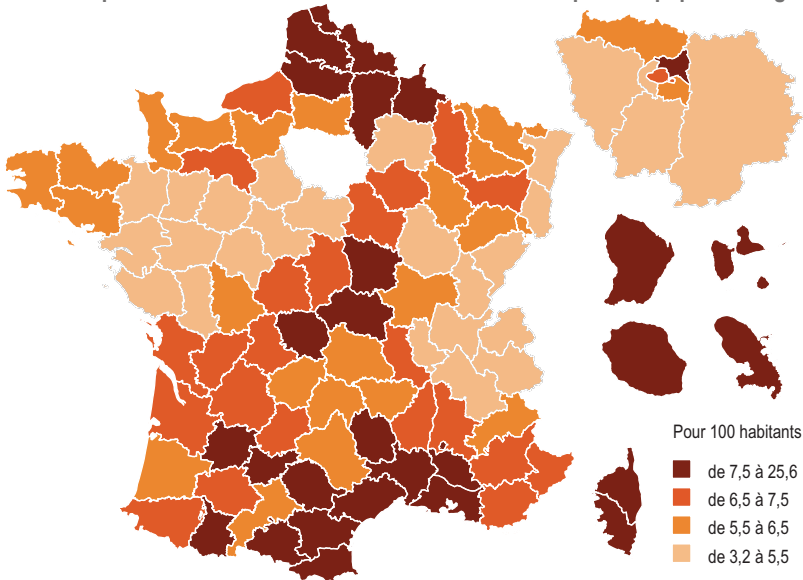
**Sources** • CNAF, MSA, Pôle emploi, CNAMTS, CNAV, FSV, caisses des départements d'outre-mer, DREES, DGCP.

**GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux depuis 1990**



**Sources** • CNAF, MSA, Pôle emploi, CNAMTS, CNAV, FSV, caisses des départements d'outre-mer, DREES.

**CARTE 1 • Proportion d'allocataires de minima sociaux fin 2008 parmi la population âgée de 20 ans ou plus**



**Sources** • CNAF, MSA, Pôle emploi, CNAMTS, CNAV, FSV, caisses des départements d'outre-mer, DREES, INSEE.

**TABEAU 2 • Renouvellement de la population des allocataires d'âge actif de moins de 60 ans (en %)**

		API longue	AAH de 80 % ou plus <sup>(1)</sup>	AAH de 50 à 79 % <sup>(1)</sup>	ASS	RMI
En 2007	Taux d'entrée	45	8	16	33	27
	Taux de sortie	44	5	9	37	30

Taux d'entrée : entrées en année N (et présence au 31/12/N) rapportées au stock au 31/12/N.

Taux de sortie : sorties en année N + 1 (absence au 31/12/N) rapportées au stock au 31/12/N.

(1) Les % correspondent aux taux d'incapacité reconnus par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

**Lecture** • Pour l'API longue, le nombre d'entrées en 2007 représente 45 % du nombre total d'allocataires inscrits fin 2007 et le nombre de sorties en 2008 représente 44 % du nombre total d'allocataires inscrits fin 2007.

**Champ** • France entière. **Sources** • DREES.



## 12 • Les montants des minima sociaux

Les montants des minima sociaux varient selon les ressources de la personne ou de son foyer et parfois également selon la composition familiale du foyer. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, pour une personne seule sans ressources, le montant des allocations s'échelonne de 325 euros par mois (pour l'ATA) à 994 euros par mois (pour l'AER-R). Sur les vingt dernières années, le pouvoir d'achat des minima sociaux a peu évolué.

### Montant de l'allocation et plafond de ressources

Les minima sociaux sont des prestations sociales attribuées à condition de ne pas dépasser un certain « plafond de ressources ». Les montants des allocations varient selon les ressources initiales de la personne ou de son foyer, dans la limite d'un « montant maximal » (tableau 1). Ces barèmes peuvent être modulés en fonction de la situation conjugale et du nombre d'enfants.

Le fait d'être en couple joue sur les barèmes de tous les minima sociaux, sauf ceux concernant explicitement des personnes sans conjoint (API et AV). Quant au nombre d'enfants, il modifie uniquement les montants du RMI et de l'API (et depuis juin 2009, du RSA qui les remplace en métropole), qui sont les seules prestations réellement « familialisées », c'est-à-dire visant à assurer un minimum de ressources pour un foyer, et non pour une personne en particulier.

### Des montants variables selon la proximité des allocataires vis-à-vis du marché de l'emploi

Les montants d'allocation les plus faibles concernent les minima sociaux s'adressant à des personnes en âge et en capacité supposée de travailler : l'ATA, le RMI, l'ASS. Les montants sont tous inférieurs à 500 euros par mois. Le choix de fixation des barèmes vise à encourager les bénéficiaires à retrouver une autonomie financière par le biais de l'emploi.

Les montants d'allocation les plus élevés concernent les minima sociaux servis à des personnes en incapacité ou en capacité très réduite de travailler en raison de leur âge ou de leur situation de handicap : minimum vieillesse, minimum invalidité, AAH. Ils sont tous supérieurs à 600 euros. C'est le cas également pour l'AER-R (près de 1 000 euros) qui constitue en quelque sorte une allocation de préretraite.

Les montants de l'API et de l'AV sont intermédiaires, entre 500 et 600 euros par mois. Ces allocations à durée limitée visent à compenser les difficultés temporaires engendrées par une rupture de la situation familiale.

### Sur vingt ans, le pouvoir d'achat des minima sociaux a peu évolué

Chaque année, les barèmes des minima sociaux sont révisés selon des règles variables en fonction des dispositifs.

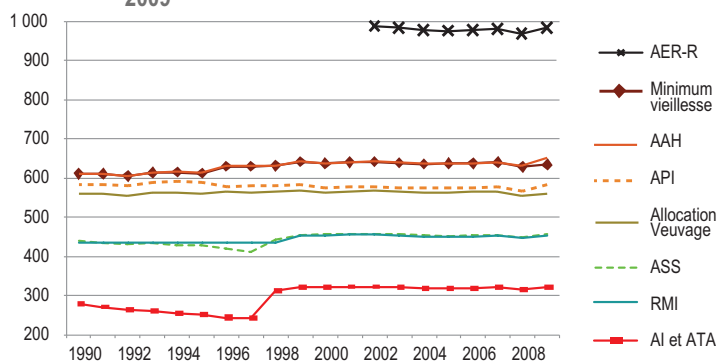
Sur vingt ans, ces revalorisations ont conduit à ce que les barèmes évoluent largement au rythme de l'inflation, les montants en euros constants (fixés au prix de l'année 2009) étant en effet relativement stables (graphique 1). Les fluctuations les plus marquées concernent l'AI-ATA et l'ASS : après une baisse de leur pouvoir d'achat jusqu'en 1997, elles ont été fortement revalorisées en 1998 à la suite du mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998. Entre 1990 et 2009, le pouvoir d'achat a crû d'un peu moins de 4 % pour le RMI, l'ASS, le minimum invalidité et le minimum vieillesse et n'a pas augmenté pour l'API et l'AV (tableau 2). La plus forte hausse concerne l'AI-ATA (+14,4 %), mais elle s'explique essentiellement par la revalorisation exceptionnelle de 1998 : depuis, l'AI-ATA a augmenté de 2,8 % (soit une hausse du montant mensuel de 9 euros au prix de 2009). Sinon, l'augmentation la plus élevée concerne l'AAH (+7,0 % depuis 1990, soit +42 euros) : plus de la moitié de la hausse est concentrée sur 2009 (+3,8 %, soit +24 euros). Depuis septembre 2008, le barème de l'AAH n'est plus aligné sur celui du minimum vieillesse et un plan sur cinq ans est programmé visant à augmenter de 25 % son montant nominal (en euros courants). Il doit s'appliquer également au minimum vieillesse pour les personnes seules : en 2010, les montants nominaux de l'AAH et du minimum vieillesse ont ainsi été augmentés de 4,4 % et 6,9 %, contre de 1 % à 1,2 % pour les autres minima. ■

**TABEAU 1 • Barèmes mensuels des minima sociaux nationaux<sup>(1)</sup> pour une personne seule au 1<sup>er</sup> janvier 2010 (en euros)**

	Montants maximaux des allocations	Plafonds de ressources
ATA	324,55	460,09
RMI / RSA « socle »	460,09	460,09
ASS	460,51	1 059,80
AV	565,13	706,41
API* / RSA « socle » majoré	590,81	590,81
Minimum invalidité	639,46	654,92
Minimum vieillesse	677,13	692,44
AAH	681,63	681,63
AER-R	994,32	1 569,12

\* Barème pour une femme enceinte.

**GRAPHIQUE 1 • Évolution des montants des minima sociaux nationaux<sup>(1)</sup> pour une personne seule depuis 1990 en euros constants de 2009**



Sources • DREES, INSEE.

**TABEAU 2 • Évolution du pouvoir d'achat des minima sociaux nationaux<sup>(1)</sup>**

Base 100 en 1990, sauf AER-R base 100 en 2002

	RMI	API	AAH	MV/MI	ASS	AER-R	AI/ATA	AV
1990	100	100	100	100	100	-	100	100
1995	100,2	100,8	100,1	100,1	97,2	-	89,6	100,1
2000	103,6	98,5	104,3	104,3	103,9	-	114,4	100,5
2005	102,9	98,4	104,2	104,2	103,1	98,7	113,5	100,5
2006	103,1	98,5	104,4	104,4	103,3	98,9	113,7	100,7
2007	103,4	98,7	104,8	104,8	103,7	99,2	114,1	101,0
2008	102,2	97,0	103,0	103,0	102,5	98,0	112,7	99,3
<b>2009</b>	<b>103,6</b>	<b>99,8</b>	<b>107,0</b>	<b>103,8</b>	<b>103,9</b>	<b>99,4</b>	<b>114,4</b>	<b>100,0</b>

Sources • DREES, INSEE.

(1) Hors RSO, dispositif spécifique aux départements d'outre-mer.

## Présence dans les minima sociaux et sortie des dispositifs

Avant juin 2009, les quatre principaux minima sociaux concernant les personnes d'âge actif sont l'allocation de solidarité spécifique (ASS), le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Les taux de sortie des minima sociaux sont proches pour les allocataires du RMI et de l'API longue. Ils sont plus élevés pour les allocataires de l'ASS, dispositif conditionné par une certaine antériorité d'activité professionnelle. Les allocataires de l'AAH ont les taux de sortie les plus faibles, du fait des difficultés spécifiques liées à leur état de santé.

### Les taux de sorties des allocataires d'âge actif selon les dispositifs

Les personnes qui perçoivent un minimum social peuvent rester dans un dispositif pour une durée plus ou moins longue, en fonction de leur profil personnel, du contexte général du marché du travail ou de la nature même du dispositif. Pour les quatre principaux minima sociaux concernant des personnes d'âge actif de moins de 65 ans, il s'agit d'observer l'évolution de la situation des allocataires. Sur un an, de 2006 à 2007, le maintien de l'inscription au même minimum social, le recours à un autre minimum ou la sortie des minima sont plus ou moins différenciés selon les dispositifs<sup>1</sup> (tableau 1).

- Sur 100 allocataires de l'ASS fin 2006, 61 sont toujours allocataires de l'ASS fin 2007, 4 ont basculé dans un autre minimum social et 35 sont sortis des minima sociaux.
- Sur 100 bénéficiaires du RMI (allocataires ou conjoints) fin 2006, 68 sont toujours au RMI fin 2007, 3 ont basculé dans un autre minimum social et 29 sont sortis des minima sociaux.
- Sur 100 allocataires de l'API longue<sup>2</sup> fin 2006, 54 sont toujours allocataires de l'API fin 2007, 16 ont basculé dans un autre minimum social (dont 15 au RMI) et 30 sont sortis des minima sociaux.
- Sur 100 allocataires de l'AAH fin 2006, 91 sont toujours allocataires de l'AAH fin 2007, très peu ont basculé dans un autre minimum social, et près de 9 sont sortis des minima sociaux.

### En 2006-2007, des conditions de sortie des dispositifs plus favorables

Entre 2006 et 2007, la part des allocataires sortant des minima sociaux est la plus élevée pour l'ASS (35%). Les

allocataires du RMI et de l'API longue ont des taux de sorties proches de 30%. Le faible taux de sortie de l'AAH (9%) reflète la particularité de cette aide liée à l'état de santé des bénéficiaires.

Les taux de sorties des allocataires du RMI, de l'API longue et de l'AAH sont relativement stables de 2002-2003 à 2005-2006. En 2006-2007, ils le demeurent pour les allocataires de l'AAH alors qu'ils augmentent pour les allocataires de l'ASS, du RMI et de l'API. Cette inflexion traduit à la fois les conséquences de l'amélioration durable sur le marché du travail (observée de la mi-2005 jusqu'à la fin 2007) et les effets mécaniques de la réforme des dispositifs d'intéressement financier à la reprise d'emploi associés à ces trois minima (loi du 23 mars 2006). Pour l'API, l'effet de la loi de finances pour 2007 renforce également le caractère subsidiaire de l'allocation.

### Les trajectoires des allocataires de l'ASS, du RMI et de l'API

Une enquête menée par la DREES à la mi-2006 apporte des éléments supplémentaires sur les trajectoires des bénéficiaires de l'ASS, du RMI et de l'API. Elle porte sur les situations et parcours de personnes qui, fin 2004, étaient allocataires (ou conjoints d'allocataires pour le RMI) de l'un de ces minima sociaux. Les personnes ont été interrogées un an et demi après, qu'elles perçoivent encore ou non le minimum social. Pour plus d'un allocataire sur deux du RMI ou de l'ASS, le premier motif de sortie correspond à une reprise d'emploi « dans le foyer » ; le second motif concerne le basculement vers une autre prestation, dont les prestations vieillesse. Les sorties de l'API longue (près de la moitié) s'expliquent en premier lieu par la fin de la durée légale du dispositif et en second lieu par un changement de situation familiale. ■

1. Ces données sont issues de l'ENIAMS (échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux), panel constitué par la DREES par rapprochement de données individuelles issues de la CNAF, la MSA et de Pôle emploi. À pas annuel, l'ENIAMS permet de comparer les situations des personnes au 31 décembre de chaque année. En revanche, il n'appréhende pas les entrées-sorties des minima sociaux qui se seraient produites dans l'année, sous-estimant ainsi le poids des trajectoires avec un temps de présence très court dans les dispositifs.

2. L'analyse du devenir à un an est restreinte à l'API longue, le recours à l'API courte étant limité à une année.

TABLEAU 1 • **Présence et sortie des allocataires d'âge actif suivant les dispositifs**  
(répartitions en % de la situation)

<b>ASS</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<i>Nombre d'allocataires de l'ASS au 31/12/N (en milliers)</i>	394,7	373,1	369,9	401,6	393,2
Situation un an après, au 31/12/N +1 :					
Inscrits à l'ASS	67,6	73,3	64,2	64,7	60,9
Inscrits d'âge actif à un autre minimum social (RMI, AAH, AER, API)	7,9	3,6	4,3	4,0	4,3
<b>Sortis des minima sociaux d'âge actif</b>	<b>24,5</b>	<b>23,1</b>	<b>31,5</b>	<b>31,3</b>	<b>34,8</b>

<b>RMI</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<i>Nombre d'allocataires du RMI au 31/12/N (en milliers)</i>	1 090,3	1 144,2	1 238,5	1 289,5	1 278,8
Situation un an après, au 31/12/N +1 :					
Inscrits au RMI	74,3	75,4	74,0	72,3	67,8
Inscrits d'âge actif à un autre minimum social (API, ASS, AER, AAH)	3,5	3,6	3,7	3,5	3,5
<b>Sortis des minima sociaux d'âge actif</b>	<b>22,2</b>	<b>21,0</b>	<b>22,3</b>	<b>24,2</b>	<b>28,7</b>

<b>API longue</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<i>Nombre d'allocataires de l'API longue au 31/12/N (en milliers)</i>	146,4	150,6	156,9	168,1	179,2
Situation un an après, au 31/12/N +1 :					
Inscrits à l'API	57,0	57,5	58,2	57,5	54,0
Inscrits au RMI	18,4	18,0	18,4	17,2	15,3
Inscrits d'âge actif à un autre minimum social (ASS, AER, AAH)	0,7	0,7	0,6	0,9	0,4
<b>Sortis des minima sociaux d'âge actif</b>	<b>23,9</b>	<b>23,8</b>	<b>22,8</b>	<b>24,4</b>	<b>30,3</b>

<b>AAH</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<i>Nombre d'allocataires de l'AAH au 31/12/N (en milliers)</i>	751,1	766,4	786,1	801	804
Situation un an après, au 31/12/N+1 :					
Inscrits à l'AAH	91,3	91,3	91,5	90,8	90,9
Inscrits d'âge actif à un autre minimum social (RMI, ASS, AER, API)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5
<b>Sortis des minima sociaux d'âge actif</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>7,9</b>	<b>8,5</b>	<b>8,6</b>

**Lecture** • Fin 2002, 394 700 personnes percevaient l'ASS. Parmi elles, 67,6 % percevaient encore l'ASS un an après (fin 2003). Parallèlement, 7,9 % bénéficiaient d'un autre minimum social (RMI, API, AAH, AER) et 24,5 % étaient sorties de ces minima sociaux d'âge actif. Pour le RMI, les chiffres sur le devenir concernent l'ensemble des bénéficiaires du RMI : les allocataires administratifs mais aussi les conjoints.

**Champ** • France entière.

**Sources** • CNAF, MSA, Pôle emploi, DREES (ENIAMS).

# GLOSSAIRE

**AAH (allocation aux adultes handicapés)** : créé en 1975, ce minimum social est destiné à apporter une aide financière aux personnes handicapées, âgées de 20 ans ou plus, disposant de revenus nuls ou modestes (fiche 3).

**AER-R (allocation équivalent retraite de remplacement)** : allocation de chômage du régime de solidarité créée en 2002. Elle s'adresse aux demandeurs d'emploi totalisant 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans (fiche 6).

**AI (allocation d'insertion)** : créée en 1984, elle était initialement destinée à certains demandeurs d'emploi ne pouvant prétendre à l'indemnisation du chômage, car ne justifiant pas d'une durée d'activité professionnelle suffisante. Depuis 1992, elle est réservée aux détenus libérés après une incarcération d'au moins 2 mois, aux personnes en attente de réinsertion ou en instance de reclassement (rapatriés, apatrides, réfugiés et personnes ayant sollicité l'asile en France, salariés expatriés non couverts par le régime d'assurance chômage...). Elle est remplacée par l'ATA depuis novembre 2006 pour les nouvelles entrées (fiche 5).

**ALF (allocation de logement familiale)** : créée en 1948, elle s'adresse aux ménages aux revenus modestes ayant des enfants ou d'autres personnes à charge et prend en charge une partie du loyer ou des mensualités de remboursement d'un prêt pour les accédants à la propriété.

**ALS (allocation de logement social)** : à sa mise en place en 1972, cette allocation élargit le champ des aides au logement jusqu'alors couvert par l'ALF aux personnes âgées, aux infirmes et aux travailleurs de moins de 25 ans ayant de faibles ressources.

**APL (aide personnalisée au logement)** : créée en 1978, elle s'adresse à tous les ménages aux revenus modestes indépendamment de leurs caractéristiques démographiques, dès lors qu'ils habitent dans un logement conventionné pour les locataires ou qu'ils bénéficient d'un certain type de prêts pour les accédants à la propriété.

**API (allocation de parent isolé)** : créée en 1976 et attribuée sous conditions de ressources, elle s'adresse pour une durée limitée aux personnes assumant seules la charge d'un enfant né ou à naître. L'API « courte » est versée durant un an maximum si l'enfant a plus de 3 ans, l'API « longue » intervient jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant (fiche 2). Elle est remplacée en métropole par le RSA à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009.

**ASE (aide au secours exceptionnel)** : intervient en 1979 pour combler les lacunes du régime d'assurance chômage en incapacité de couvrir le chômage de longue durée. Elle sera remplacée par l'ASS.

**ASI (allocation supplémentaire d'invalidité)** : créée en 1957, cette allocation est attribuée aux personnes invalides, titulaires d'une rente au titre de l'assurance invalidité ou vieillesse, qui n'ont pas l'âge requis pour bénéficier de l'ASPA (fiche 9).

**ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées)** : cette allocation permet aux personnes âgées de 65 ou plus (60 ans en cas d'incapacité), disposant de faibles revenus, d'atteindre un seuil minimal de ressources (seuil du minimum vieillesse). Elle remplace depuis le 13 janvier 2007 les anciennes prestations du minimum vieillesse du premier et second étage (fiche 7).

**ASS (allocation de solidarité spécifique)** : créée en 1984, elle garantit des ressources minimales aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à indemnisation, sous certaines conditions de durée d'activité antérieure et de ressources (fiche 4).

**ASV (allocation supplémentaire vieillesse)** : créée en 1956, cette allocation du second étage du minimum vieillesse (fiche 7) s'adresse aux personnes âgées de 65 ans ou plus (60 ans en cas d'incapacité au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. Elle est encore versée aux bénéficiaires des anciennes allocations du minimum vieillesse, qui n'ont pas choisi de recevoir l'ASPA.

**ATA (allocation temporaire d'attente)** : allocation chômage de solidarité qui remplace l'AI pour les nouvelles entrées depuis novembre 2006. Elle est réservée aux demandeurs d'asile, aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire et aux victimes étrangères de la traite des êtres humains ou du proxénétisme (fiche 5).

**AV (allocation veuvage)** : créée en 1980, elle est versée aux personnes veuves d'un assuré social du régime général ou agricole, ne pouvant pas encore prétendre aux pensions de réversion. La durée du versement est limitée à 3 ans à compter du mois de décès de l'assuré (ramenée à 2 ans après la réforme de 1999). La suppression de l'AV est prévue pour 2011 (fiche 8).

**AVTS (allocation aux vieux travailleurs salariés)** : créée en 1941, elle constitue une des allocations du premier étage du minimum vieillesse. Elle est attribuée aux travailleurs âgés qui ont insuffisamment cotisé.

**CA (contrat d'avenir)** : contrat aidé créé en 2005 à destination du secteur non marchand en vue de favoriser l'insertion des allocataires de minima sociaux (voir aussi CI-RMA).

**CNAF (caisse nationale des allocations familiales)** : établissement public à caractère administratif pilotant le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF), l'ensemble formant la branche « famille » de la Sécurité sociale. Les CAF gèrent les prestations familiales, les aides au logement, le RMI (ou le RSA), l'AAH...

**CDC (caisse des dépôts et consignations)** : groupe public chargé notamment de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite.

**CI-RMA (contrat insertion – revenu minimum d'activité)** : créé en 2003 à la faveur de la décentralisation du RMI, ce contrat de travail aidé vise à renforcer l'accompagnement et le parcours d'insertion des bénéficiaires du RMI. Réformé en 2005, il s'adresse depuis lors au secteur marchand et est notamment élargi aux allocataires de l'API, de l'ASS et de l'AAH. Parallèlement la création du contrat d'avenir (CA) cible le secteur non marchand.

**CMU et CMUC (couverture maladie universelle et complémentaire)** : créée en 1999, elle vise à généraliser le système de protection sociale en matière de santé en affiliant automatiquement au régime général de l'assurance maladie, sur critères de résidence, toute personne n'ayant pas de droits ouverts à un autre titre à un régime de l'assurance maladie. Le volet complémentaire est soumis à conditions de ressources et concerne de ce fait nombre de bénéficiaires de minima sociaux.

**CNAM ou CNAMTS (caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés)** : établissement public national à caractère administratif, sous tutelle des ministères chargé de la Sécurité sociale et de l'Économie et des finances qui gère, au plan national, les branches maladie et accidents du travail - maladies professionnelles du régime général de sécurité sociale dont relèvent les salariés du privé.

**CNAV ou CNAVTS (caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés)** : organisme qui gère la retraite du régime général de la Sécurité sociale, c'est-à-dire la retraite de base des salariés du commerce, de l'industrie et des services.

**CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale)** : cet impôt a été créé en 1996 sur le modèle de la CSG, afin de financer le remboursement des dettes résultant des déficits sociaux antérieurs.

**CSG (contribution sociale généralisée)** : impôt institué en 1990 et destiné à financer la protection sociale. Il s'applique à l'ensemble des revenus des personnes domiciliées en France : revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine...

**ENIAMS (échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux)** : panel constitué par rapprochement de données administratives individuelles qui permet de suivre au fil des ans la situation par rapport aux minima sociaux d'un échantillon représentatif de la population française d'âge actif.

**FSV (Fond de solidarité vieillesse)** : cet établissement public, sous tutelle des ministères en charge de la Sécurité sociale et du Budget, finance les avantages non contributifs, c'est-à-dire ne donnant pas lieu à cotisation sociale, et relevant de la solidarité nationale. Il dispose à cet effet de recettes de nature fiscale.

**INES (INsee – Études Sociales)** : modèle de microsimulation qui est un outil d'analyse et d'évaluation des effets redistributifs des changements introduits dans le système de prélèvement et de transfert. Le modèle INES est géré par la DREES et l'INSEE.

**Minimum vieillesse** : se reporter à ASPA, ASV.

**MSA ou CCMSA (mutualité sociale agricole)** : caisse de protection sociale des agriculteurs. On distingue le régime MSA « exploitants » du régime MSA « salariés ».

**PPE (prime pour l'emploi)** : crédit d'impôt, mis en place en 2001, accordé sous conditions de ressources globales du foyer fiscal aux personnes en emploi disposant de faibles revenus d'activité. Les réformes du milieu des années 2000 ont accru sensiblement le montant de la prime pour les personnes travaillant à temps partiel ou seulement une partie de l'année. Le RSA absorbera partiellement cette prestation fiscale.

**Pôle emploi** : établissement public à caractère administratif, il est issu de la fusion fin 2008 de l'ANPE et des ASSEDIC. Il a en charge le service public de l'emploi.

**RMI (revenu minimum d'insertion)** : créé en décembre 1988, il vise à garantir un revenu minimum à toute personne résidant légalement sur le territoire français et âgée d'au moins 25 ans (ou assumant la charge d'un enfant né ou à naître). Il est assorti en contrepartie d'un engagement à suivre des actions d'insertion. Il est sous la responsabilité entière des départements depuis 2004 (fiche 1). Il est remplacé par le RSA en métropole à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009.

**RSA (revenu de solidarité active)** : créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, il s'agit d'une nouvelle prestation sociale en faveur des foyers ayant de faibles ressources. Depuis la mi-2009 il remplace en métropole le RMI et l'API. Il joue ainsi un double rôle de minimum social et de complément de revenu d'activité pour les travailleurs pauvres. Ce dispositif réforme et réorganise l'ensemble des mécanismes visant à orienter et accompagner les personnes en difficulté dans un processus d'insertion. Le dispositif global est sous la double responsabilité de l'État et des départements.

**RSO (revenu de solidarité)** : créé en 2001 dans les départements d'outre-mer, il s'adresse aux bénéficiaires du RMI depuis au moins 2 ans et ayant au moins 50 ans qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail (fiche 10).



Fin 2008, le nombre d'allocataires de minima sociaux poursuit son recul à un rythme ralenti. À cette date, 3,3 millions de personnes sont allocataires de l'un des dix minima sociaux en vigueur, soit un recul de 1,1 % par rapport à 2007. En incluant les conjoints et les enfants à charge, 5,8 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit 9 % de la population.

Au 1<sup>er</sup> semestre 2009 se dessine un retournement à la hausse des effectifs allocataires, résultats qui intègrent en métropole les effets du basculement du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé dans la nouvelle prestation du revenu de solidarité active mis en œuvre au 1<sup>er</sup> juin 2009.

À l'occasion de cette réforme, cet ouvrage retrace l'histoire des minima sociaux depuis 50 ans jusqu'à la réforme créant le RSA, qui constitue un tournant important dans l'histoire des minima sociaux. L'analyse de la place des minima sociaux dans le système français de redistribution permet également d'évaluer leur impact sur les inégalités de revenu et en termes de réduction de la pauvreté.

