

Minima sociaux et prestations sociales

en 2009

La redistribution au bénéfice
des ménages modestes



Minima sociaux et prestations sociales

en 2009

La redistribution au bénéfice
des ménages modestes

**Minima sociaux et prestations sociales en 2009
La redistribution au bénéfice des ménages modestes**

Sous LA DIRECTION
de Julie Labarthe et Michèle Lelièvre



RÉDACTION

Céline Arnold, Bénédicte Boisguerin, Jonathan Duval, Mathieu Calvo, Audrey Isel,
Anne Legal, Michèle Lelièvre, Arnaud Périgord



Directrice de la publication
Anne-Marie Brocas

Secrétariat de rédaction
Catherine Demaison

Maquette
La Souris



DREES
11, place des Cinq martyrs du Lycée Buffon
75014 Paris

<http://www.sante.gouv.fr/direction-de-la-recherche-des-etudes-de-l-evaluation-et-des-statistiques-drees,5876.html>

N° de DICOM : 11-045

AVANT-PROPOS

Ce recueil de la DREES rassemble les données disponibles sur les minima sociaux et prestations sociales qui jouent en 2009 un rôle important dans la redistribution des revenus envers les ménages modestes. Il élargit ainsi le champ du précédent recueil en décrivant non seulement les minima sociaux, mais aussi les allocations logement, les prestations familiales, la prime pour l'emploi et la CMUC. Il mobilise ainsi les données issues des régimes gérant ces prestations, les met en cohérence et les articule avec les données plus structurelles des enquêtes de l'INSEE (enquête Revenus fiscaux et sociaux, enquête nationale Logement) et l'échantillon national interrégime d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS), produit annuellement par la DREES. La vue d'ensemble s'attache à décrire le rôle de ces prestations dans la redistribution en faveur des plus modestes et donne les principales évolutions connues par ces dispositifs en 2009. Le premier article inaugure l'entrée des allocations logement dans ce recueil en décrivant les dépenses de logement non prises en compte par le barème des allocations logement. Le second article décrit grâce à l'ENIAMS le parcours des bénéficiaires du RMI sur six ans.

Les fiches transversales s'intéressent aux comparaisons entre prestations, notamment entre minima sociaux, ainsi qu'aux trajectoires des bénéficiaires de minima sociaux. Les fiches par dispositifs permettent d'avoir une vue synthétique de chaque dispositif étudié dans le recueil.

SOMMAIRE

VUE D'ENSEMBLE

Minima sociaux et prestations sociales en 2009	
<i>La redistribution au bénéfice des ménages modestes</i>	9
Anne LEGAL et Arnaud PÉRIGORD	

LES DOSSIERS

• Les aides au logement: des inégalités dans la couverture des dépenses	21
Éric RENARD avec la collaboration d'Anne LEGAL	
• Les parcours des bénéficiaires du RMI avant la mise en place du RSA	37
Virginie FABRE avec la collaboration d'Audrey ISEL	

ANALYSES TRANSVERSALES

Arnaud PÉRIGORD	
1 • La composition du revenu des ménages les plus modestes	46
Céline ARNOLD	
2 • Les minima sociaux: effectifs et dépenses	50
3 • Les montants des minima sociaux	52
Audrey ISEL	
4 • Présence dans les minima sociaux et sortie des dispositifs	54
5 • Passé dans les minima sociaux	56

LES DISPOSITIFS ET PRESTATIONS

Mathieu CALVO	
6 • Le revenu de solidarité active	62
7 • L'allocation de solidarité spécifique	70
8 • L'allocation équivalent retraite de remplacement	72
9 • L'allocation temporaire d'attente	74
10 • L'allocation aux adultes handicapés	76
11 • L'allocation supplémentaire d'invalidité	78
12 • L'allocation veuvage	80
13 • Les allocations du minimum vieillesse	82
14 • Le revenu de solidarité	84
Michèle LELIÈVRE	
15 • Les prestations familiales	86
Anne LEGAL	
16 • Les aides au logement	88
Jonathan DUVAL	
17 • La prime pour l'emploi	92
Bénédicte BOISGUERIN	
18 • La couverture maladie universelle complémentaire	96
Glossaire	101
Bibliographie	107

VUE D'ENSEMBLE

Minima sociaux et prestations sociales en 2009

La redistribution au bénéfice des ménages modestes

Les dispositifs opérant une redistribution en faveur des ménages les plus modestes ont connu des évolutions diverses en 2009. Les minima sociaux ont été fortement affectés à la fois par la crise économique et la dégradation du marché du travail qui s'en est suivie, et par d'importantes modifications réglementaires : mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} juin 2009 – avec en métropole une substitution de la partie socle du RSA au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API) –, revalorisations du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ou encore évolution de la jurisprudence sur l'allocation temporaire d'attente (ATA). Au total, le nombre de personnes allocataires de l'un des onze minima sociaux en vigueur fin 2009 atteint 3,5 millions, soit 6,2% de plus qu'en 2008. Cette hausse est en premier lieu imputable à l'augmentation de 10,5% du nombre de bénéficiaires du RMI, de l'API puis du RSA socle. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) a progressé de 7,5%.

Les autres dispositifs complétant les revenus des plus modestes n'ont en revanche pas connu de changements réglementaires en 2009 et la conjoncture semble avoir eu moins d'effet sur le nombre de leurs bénéficiaires, en hausse par rapport à 2008 de seulement 0,4% pour les aides au logement, 0,5% pour les prestations familiales et 0,2% pour la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). Seul le nombre de bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) serait en baisse pour l'année 2009 sous l'effet conjoint du gel du barème et du non-cumul de la prime avec le RSA activité.

En 2008, 30 % des individus ont un niveau de vie annuel inférieur à 15 200 euros, soit 1 267 euros par mois pour une personne seule. Cet ouvrage s'intéresse principalement aux différents dispositifs permettant une redistribution au bénéfice de ces ménages à revenus modestes, dont les ressources se situent dans les trois premiers déciles de niveau de vie. Ces dispositifs étant nombreux et difficilement analysables conjointement, par souci de cohérence seuls certains ont été sélectionnés, selon des critères nécessairement conventionnels. L'analyse retenue dans cet ouvrage est ciblée sur les minima sociaux et les dispositifs nationaux¹ ayant une incidence redistributive verticale notable – c'est-à-dire permettant de réduire de manière conséquente les écarts de niveaux de vie dans la population – et s'adressant potentiellement à l'ensemble des ménages à revenus modestes.

Les effets redistributifs des prestations sociales

Les différentes prestations sociales analysées dans cet ouvrage sont essentiellement non contributives – c'est-à-dire non soumises au versement préalable de cotisations² – et reposent donc sur un principe de solidarité et non sur une logique d'assurance. Ces dispositifs prennent le plus souvent la forme de prestations sociales monétaires (aides au logement, prestations familiales, minima sociaux, RSA activité), parfois de crédit d'impôt (prime pour l'emploi), ou d'accès à un droit fondamental (couverture maladie universelle complémentaire – CMUC³) [encadré 1]. Les prestations contributives (en contrepartie de cotisations) sont donc exclues de ce périmètre comme les prestations vieillesse, d'assurance chômage et les indemnités journalières maladie, qui n'ont par nature qu'un faible impact redistributif. Leur vocation n'est en effet pas *a priori* de redistribuer des richesses, mais de servir une prestation dans le cadre d'un système assurantiel (pension de retraite, allocation de chômage et indemnités journalières) en fonction des revenus antérieurs. De même, le quotient familial de l'impôt sur le revenu, dont l'impact en termes de redistribution verticale est ambigu⁴, n'est pas étudié ici, tout comme les tarifs sociaux faute de données fiables.

Les prestations sociales non contributives (composées des prestations familiales, des prestations logement, des minima sociaux et de la prime pour l'emploi) occupent une place importante au sein du système de redistribution français. Généralement conditionnées à un examen des ressources du ménage et ciblées sur les populations à faibles revenus, ces prestations permettent d'augmenter très significativement le revenu des plus modestes. En 2008, les prestations sociales non contributives⁵ représentent ainsi 37 % du revenu disponible des 10 % de ménages les plus modestes et 20 % du revenu disponible des ménages qui appartiennent au deuxième décile de niveau de vie. Leur part étant résiduelle pour les déciles suivants, ces prestations représentent en définitive 5 % du revenu disponible pour l'ensemble de la population.

Compte tenu du bas niveau des plafonds d'attribution, les minima sociaux, qui permettent à des personnes et familles ayant de très faibles ressources d'atteindre un revenu minimum, illustrent sans surprise cette concentration des prestations parmi les ménages les plus modestes. Ainsi, 37 % de la masse des minima sociaux sont versés aux ménages du premier décile, pour lesquels ces prestations représentent en moyenne 12 % de leur revenu disponible. Les minima sociaux représentent 5 % du revenu disponible des ménages du deuxième décile et une fraction négligeable au-delà de la médiane (tableau 1).

Les aides au logement, accordées sous condition de ressources afin de réduire les dépenses de logement des familles (loyers ou mensualités d'emprunt), sont elles aussi destinées en priorité aux ménages les moins aisés. Elles représentent en moyenne 13 % du revenu disponible des 10 % de ménages les plus modestes, contre 1,4 % pour l'ensemble des ménages, et deviennent marginales passée la médiane des niveaux de vie.

Les prestations familiales qui couvrent l'entretien des enfants, les aides à la naissance et aux jeunes enfants et les aides aux familles monoparentales se concentrent également sur les ménages aux modestes niveaux de vie. Les prestations familiales représentent

1. Ce qui exclut par conséquent les aides locales, faute notamment de données fiables sur ces aides extrêmement nombreuses et diversifiées selon les territoires.

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

3. La CMUC qui offre, sous condition de ressources, une couverture complémentaire santé gratuite, n'est pas une prestation en espèce qui augmente le revenu de ses bénéficiaires. Elle favorise toutefois l'accès aux soins et permet de libérer du pouvoir d'achat pour satisfaire d'autres besoins (logement, alimentation, etc.) et mérite à ce titre d'être étudiée en tant que dispositif destiné aux ménages les plus modestes.

4. Le quotient familial bénéficie aussi aux ménages les plus riches, même si l'avantage est plafonné, et n'a pas d'impact sur les plus pauvres qui ne seraient pas imposables même en l'absence de quotient familial.

5. Les estimations officielles, fondées sur l'Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2008, ne tiennent compte ni de la mise en place du RSA (non encore effective) ni de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R) qui ne figurent pas dans cette enquête.

ENCADRÉ 1 ● Les dispositifs en faveur des ménages à revenus modestes

• **Le revenu de solidarité active (RSA)**, entré en vigueur le 1^{er} juin 2009, s'est substitué pour sa partie socle au revenu minimum d'insertion (RMI) et socle majoré à l'allocation de parent isolé (API), en France métropolitaine. Il 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. Il complète également les revenus d'activité des travailleurs aux ressources modestes.

Au 1^{er} septembre 2010, le dispositif du RSA a été élargi aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans sans enfant à charge, sous condition préalable d'activité professionnelle (l'équivalent de deux années travaillées au cours des trois dernières années).

Le RSA est en vigueur dans les DOM depuis le 1^{er} janvier 2011.

• **Le revenu minimum d'insertion (RMI)**, créé en 1988, garantissait 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. Le RMI a été maintenu jusqu'au 31 décembre 2010 dans les DOM, avant la mise en place du RSA.

• **L'allocation de parent isolé (API)**, créée en 1976, s'adressait 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). Elle a été maintenue jusqu'au 31 décembre 2010 dans les DOM, avant la mise en place du RSA.

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

• **L'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)**, créée en 2002, est une allocation de chômage destinée aux demandeurs d'emploi, âgés de moins de 60 ans, qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse. Cette allocation a été supprimée le 1^{er} janvier 2011.

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

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

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

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

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

• **Le revenu de solidarité (RSO)**, créé en décembre 2001 et spécifique aux 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^{er} janvier 2011, le RSA s'applique dans les DOM et la condition d'âge pour le RSO est portée à 55 ans. Les personnes de moins de 55 ans entrées dans le dispositif avant cette date peuvent continuer à en bénéficier.

Les prestations familiales, regroupent, outre les allocations familiales (la composante universelle), plus d'une dizaine d'allocations, compléments et aides diverses. Elles concernent l'entretien des enfants, les aides à la naissance et aux jeunes enfants et les aides aux familles monoparentales.

Les aides au logement, sont composées de l'aide personnalisée au logement (APL), créée en 1977, qui s'applique à certains types d'allocataires indépendamment de leurs caractéristiques familiales, de l'allocation de logement familiale (ALF), créée en 1948, qui concerne les familles avec des personnes à charge et les jeunes ménages mariés depuis moins de cinq ans n'entrant pas dans le champ de l'APL, et de l'allocation de logement sociale (ALS), créée en 1971, attribuée, sous condition de ressources aux personnes ne pouvant bénéficier ni de l'APL ni de l'ALF. Ces aides couvrent une partie de la dépense de logement (loyer, mensualité de remboursement pour les accédants à la propriété ou charges).

La prime pour l'emploi, mise en place en 2001, consiste en un crédit d'impôt accordé sous condition de ressources globales du foyer fiscal aux personnes en emploi disposant de faibles revenus d'activité.

La couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), instaurée en 1999, permet la prise en charge par la collectivité des frais de couverture complémentaire des Français et des étrangers en situation régulière.

TABLEAU 1 • Décomposition du revenu disponible mensuel en 2008
en fonction des déciles de niveau de vie (en %)

Déciles de niveau de vie	Salaire	Allocation chômage	Revenu indépendant	Pension et retraite	Revenus du patrimoine	Prestations familiales	Prestations logement	Minima sociaux	Prime pour l'emploi	Impôts
< D1	33	6	4	21	4	11	13	12	1	-5
D1-D2	45	5	3	29	4	7	7	5	1	-6
D2-D3	53	4	3	31	5	5	4	2	1	-7
D3-D4	59	4	3	31	5	3	2	1	1	-9
D4-D5	66	3	2	27	6	3	1	1	1	-11
D5-D6	72	2	3	25	6	3	1	0	1	-12
D6-D7	74	2	3	24	7	2	0	0	0	-13
D7-D8	76	2	4	23	8	1	0	0	0	-15
D8-D9	72	2	6	24	12	1	0	0	0	-17
> D9	59	1	16	19	29	0	0	0	0	-25
Moyenne	64	3	7	24	12	2	1	1	0	-15

Lecture • Les prestations familiales représentent 3 % du revenu disponible des ménages dont le niveau de vie se situe entre les déciles 4 et 5 en 2008, les prestations logement et les minima sociaux représentent chacun 1 %.

Champ • L'ensemble des ménages ayant un revenu positif ou nul et dont le chef de famille n'est pas étudiant.

Sources • INSEE, enquête Revenus fiscaux et sociaux.

ainsi respectivement 11 % et 7 % du revenu des ménages des premiers et deuxièmes déciles, alors qu'elles correspondent en moyenne à 2 % du revenu disponible de l'ensemble des ménages. Ce résultat est à première vue surprenant puisque la majorité des prestations familiales, conçues de manière universaliste avec comme vocation première la redistribution horizontale vers l'ensemble des familles, ne sont pas soumises à condition de ressources. C'est en fait la sur-représentation des familles nombreuses dans les premiers déciles de niveaux de vie qui explique ce phénomène.

À l'inverse de ces différentes prestations, la prime pour l'emploi, qui consiste en un crédit d'impôt accordé sous condition de ressources globales du foyer fiscal aux personnes en emploi disposant de faibles revenus d'activité, est peu ciblée sur les plus bas revenus. Seulement 25 % des ménages du premier décile de revenus la perçoivent, alors qu'ils sont 37 % pour ceux dont le niveau de vie est inférieur au deuxième décile et 42 % pour ceux en deçà du troisième décile. La PPE cible en effet prioritairement les personnes ayant de faibles revenus d'activité alors que le chômage et l'inactivité touchent davantage de ménages très modestes.

L'impact de ces prestations sociales dans leur ensemble sur la réduction de la pauvreté, à la fois en termes de taux et d'intensité de la pauvreté, est par ailleurs important⁶. Ces prestations permettent de réduire de

8 points la part des ménages situés sous le seuil de pauvreté (fixé à 60 % du niveau de vie médian). En prenant en compte successivement l'impact des différentes composantes, les prestations familiales réduisent de 3 points le taux de pauvreté, puis les aides au logement le réduisent de 3 points supplémentaires et, enfin, les minima sociaux le diminuent à nouveau de 2 points. Par ailleurs, les prestations sociales réduisent considérablement l'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté. Ainsi, alors que le niveau de vie des personnes pauvres après impôt est inférieur de 46 % au seuil de pauvreté, cet écart se réduit à 17 % après prise en compte de l'ensemble des prestations sociales. Plus précisément, en prenant de nouveau en compte l'impact successif des différentes composantes, les prestations familiales diminuent de 14 points, donc de manière significative, l'intensité de la pauvreté, puis les aides au logement la réduisent de 9 points et, enfin, les minima sociaux la diminuent à nouveau de 6 points.

Les prestations analysées dans cet ouvrage ont connu en 2009 des évolutions diverses par rapport à 2008, les faits les plus marquants étant la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) et l'importante augmentation du nombre de bénéficiaires de minima sociaux (+6,2 %) sous l'effet notamment de la très forte dégradation de la conjoncture.

6. Comme précédemment, les estimations présentées ne tiennent compte ni de la mise en place du RSA ni des allocations chômage du régime de solidarité.

L'année 2009 est marquée par la mise en place du RSA et la très forte augmentation du nombre d'allocataires de minima sociaux

Le revenu de solidarité active (RSA) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine (encadré 1). Sa première composante, le RSA socle, a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs associés d'intéressement à la reprise d'emploi (encadré 2 et fiche 6)⁷. Il demeure le dernier filet de sécurité du système de protection sociale et assure un rôle de minimum social pour les personnes ayant des ressources très réduites. La seconde composante du RSA, le RSA activité, s'adresse aux personnes qui travaillent mais perçoivent de faibles revenus d'activité. Un allocataire peut bénéficier simultanément de la composante socle et activité du RSA, l'ensemble assurant en règle générale un revenu plus élevé aux personnes en emploi que les anciens dispositifs⁸. Au 31 décembre 2009, après sept mois de mise en œuvre, 1,73 million de foyers relevaient d'au moins une des composantes du RSA dont 1,31 million du RSA socle (tableau 2). Sur l'ensemble de l'année 2009, la hausse du nombre de bénéficiaires du RMI, de l'API puis du RSA socle est de 10,5 %, soit l'une des plus fortes progressions depuis la fin de la montée en charge du RMI en 1994 (tableau 3 et graphique 1), alors même que les effets liés à la montée en charge du dispositif auraient dû être négligeables. Cette augmentation rend d'abord

compte d'un contexte économique extrêmement dégradé : la chute brutale du PIB entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 1^{er} trimestre 2009 (-3,9 %) entraîne d'importants ajustements sur le marché du travail. Sa détérioration, observée dès la mi-2008 et qui s'est amplifiée en 2009 (augmentation du nombre de chômeurs au sens du BIT de l'ordre de +25 % en glissement annuel tout au long de l'année 2009), ne se traduit toutefois par un retournement des effectifs d'allocataires du RMI, de l'API et du RSA socle qu'avec un décalage d'un à deux trimestres. Les effectifs d'allocataires du RMI en particulier n'ont donc recommencé à augmenter qu'au 1^{er} trimestre 2009.

Une fraction réduite de cette augmentation (de moins d'un point) est quant à elle imputable au passage au RSA (encadré 2). La dynamique du RSA socle a en outre pu être légèrement affectée par les effets différés de la mise en œuvre en avril 2009 d'une nouvelle convention d'assurance chômage qui a notamment ouvert le bénéfice de l'indemnisation à un plus grand nombre de personnes n'ayant été affiliées à l'Unédic que pour de faibles durées⁹. Il est donc possible que cette nouvelle convention ait quelque peu limité ou retardé la progression du nombre d'allocataires du RSA socle en 2009. Pour les autres bénéficiaires de l'assurance chômage, la nouvelle convention a pour effet de réduire ou d'augmenter la durée d'indemnisation selon les cas. Ses effets précis sur l'entrée en RSA sont donc difficiles à évaluer mais ils devraient avoir peu affecté la dynamique du RSA socle en 2009.

TABLEAU 2 • Foyers allocataires du RSA au 31 décembre 2009

	Nombre (milliers)	En %
Allocataires du RSA socle		
Les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire	1 314	76
- RSA socle seul (et cumul intégral)	1 131	65
- RSA socle et activité	183	11
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)	416	24
Ensemble	1 730	100

Note • Le RSA est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le niveau d'un revenu garanti qui est calculé comme suit :

- d'une part, un montant forfaitaire qui varie en fonction de la composition familiale du foyer, son niveau est 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.

RSA = (montant forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du foyer) – (Ressources du foyer et forfait d'aide au logement)

Comme dans le cadre du RMI ou 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.

Champ • France métropolitaine.

Sources • CNAF et MSA.

7. Avec toutefois des conditions d'éligibilité très légèrement modifiées par rapport à l'API.

8. Sauf pour certains des allocataires qui bénéficiaient des mesures d'intéressement.

9. Celles-ci ne doivent plus justifier maintenant que de 4 mois d'affiliation sur les 28 derniers mois, au lieu de 6 sur les 22 derniers mois auparavant.

TABLEAU 3 • Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux dispositifs en faveur des ménages à revenus modestes

	Au 31 décembre 2008	Au 31 décembre 2009	Évolution (%)
RMI + API + RSA socle ¹	1 342 289	1 483 077	10,5
dont			
RMI + RSA socle non majoré	1 141 925	1 259 599	10,3
API + RSA socle majoré	200 364	223 478	11,5
Allocations chômage du régime de solidarité	416 471	442 523	6,3
dont			
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	323 994	348 390	7,5
Allocation équivalent retraite - remplacement (AER)	67 330	58 464	-13,2
Allocation d'insertion (AI) ou Allocation temporaire d'attente (ATA) ²	25 147	35 669	41,8
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	848 806	883 337	4,1
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	97 000	91 917	-5,2
Allocation veuvage (AV)	5 087	5 792	13,9
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ³	575 157	583 151	1,4
Revenu de solidarité (RSO)	12 708	12 764	0,4
Prestations familiales (PF)	6 710 000	6 741 000	0,5
Aides au logement (AL)	6 033 485	6 058 356	0,4
Prime pour l'emploi (PPE)	8 900 000	nd	nd
Couverture maladie universelle complémentaire (CMUC)	4 123 823	4 113 690	-0,2

nd : non disponible.

1. Dans les DOM uniquement RMI et API.

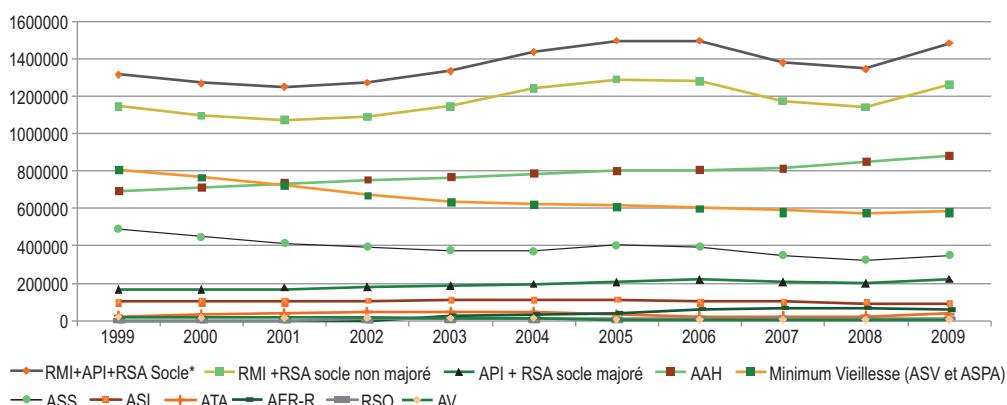
2. L'ATA remplace l'AI pour les entrées à compter du 16 novembre 2006.

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

Champ • France entière.

Sources • CNAPTS, CNAF, MSA, INSEE, DREES, Pôle Emploi, FSV, CNAV, Caisse des dépôts et consignations, régime des caisses des DOM, RSI, CMCSA, DGTE.

GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre de bénéficiaires des différents minima sociaux



* Dans les DOM uniquement RMI et API.

Champ • France entière.

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

Les effectifs des autres minima sociaux augmentent également fortement. Le nombre de chômeurs indemnisés au titre du régime de solidarité de l'État augmente de 6,3% en 2009. Il englobe les personnes percevant l'ASS versée sous certaines conditions d'années d'activité aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage, l'AER-R qui 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, et l'ATA qui concerne essentiellement

des demandeurs d'asile, des salariés expatriés et des apatrides ou d'anciens détenus (cf. fiches 7, 8 et 9). Le nombre de bénéficiaires de l'ASS est en hausse de 7,5% sur un an, hausse directement imputable au retournement de la conjoncture à partir de la mi-2008 et à l'augmentation consécutive du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée (graphiques 1 et 2). Le nombre d'allocataires de l'AER-R est quant à lui en fort recul de 13,2% sur un an en raison de la suppression du dispositif au 1^{er} janvier 2009, et ce, malgré son rétablissement au

ENCADRÉ 2 ● Les modifications liées à la mise en place du RSA

À partir de juin 2009, le RSA socle se substitue en France métropolitaine au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API)¹. Le périmètre réglementaire du RSA socle non majoré est comparable à celui du RMI.

Une modification du périmètre du RSA socle majoré par rapport à l'API

Il existe quatre différences entre le RSA socle majoré et l'API qui conduisent à une légère extension du public bénéficiaire :

- les enfants sont considérés à charge pour le RSA majoré jusqu'à l'âge de 25 ans, contre 20 ans pour l'API;
- les majorations pour âge des allocations familiales (versées pour chaque enfant à compter de son 14^e anniversaire pour les enfants nés à partir du 1^{er} mai 1997 et de ses 11^e et 16^e anniversaires pour les enfants nés avant le 1^{er} mai 1997) ne figurent pas dans les ressources prises en compte pour le calcul du RSA majoré, alors qu'elles étaient intégrées dans les ressources pour le calcul de l'API;
- l'attribution de la majoration isolement est automatique pour les bénéficiaires du RSA socle dès lors qu'ils font connaître leur situation d'isolement à la CAF. Auparavant, il était nécessaire pour les personnes au RMI d'effectuer d'abord une demande d'API. Cet effet d'automaticité explique un surcroît d'entrées dans le RSA socle majoré en juin 2009, qui doit en principe jouer de manière pérenne pour les nouveaux éligibles;
- une mesure temporaire de gestion, appliquée pendant les premiers mois de montée en charge du RSA (entre juin et octobre 2009), a conduit à apprécier la condition d'isolement de manière plus large que pour l'API.

Ces différents facteurs conduisent à une augmentation des effectifs de bénéficiaires du RSA socle majoré. Le troisième facteur n'a pas d'effet sur le RSA socle dans son ensemble, puisqu'il s'agit d'un transfert du RSA socle vers le RSA socle majoré.

Une nouvelle articulation par rapport aux anciens dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi et aux contrats aidés

Par rapport au RMI et l'API, le RSA socle modifie l'articulation avec les dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi et avec les contrats aidés (CI-RMA et contrats d'avenir). Avec le RSA socle, les dispositifs d'intéressement disparaissent et les revenus d'activité sont simplement pris en compte dans le calcul du droit au RSA. Quant aux contrats aidés, ils sont maintenus², mais les revenus tirés de ces contrats sont traités de la même manière que les autres revenus d'activité. Ces nouvelles règles conduisent à des changements de situation au moment de la transition entre le RMI-API et le RSA. Ainsi, certains bénéficiaires avec un droit payable au RMI ou à l'API titulaires d'un contrat aidé ou de mesures d'intéressement ne seront pas bénéficiaires du RSA socle, car les règles de calcul du droit au RSA conduisent à l'attribution du RSA activité seul (leurs ressources sont en effet supérieures au plafond RMI ou API). À l'inverse, certains bénéficiaires d'un contrat aidé ou d'une mesure d'intéressement ne posséderont pas de droit payable au RMI ou à l'API peuvent basculer en RSA socle. Au total, le solde de ces effets conduit à une très légère diminution des effectifs du RSA socle par rapport au RMI et à l'API.

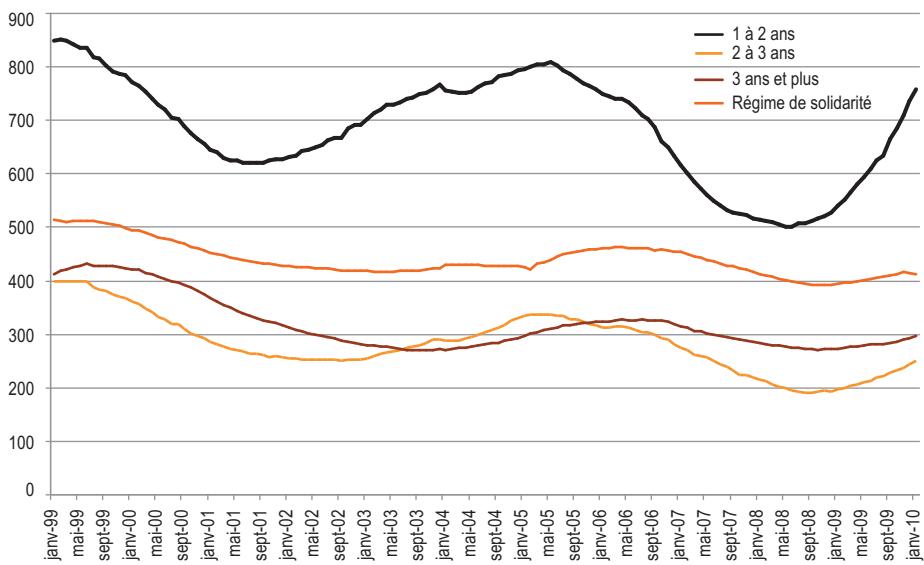
Toutes choses égales par ailleurs, la transition du RMI et de l'API vers le RSA socle contribue pour moins d'un point à la hausse du nombre de bénéficiaires du RMI, de l'API et du RSA socle en 2009³.

1. Sauf pour certains allocataires qui bénéficiaient de mesures d'intéressement.

2. À partir de janvier 2010, le contrat unique d'insertion (CUI) entre en vigueur. Il n'est alors plus possible de signer ou de renouveler un CI-RMA ou un contrat d'avenir. Les contrats en cours de validité peuvent se poursuivre jusqu'à leur terme.

3. Cf. Périgord A., Donné S., Mathieu F., 2010, « Les bénéficiaires du RSA fin juin 2010 », *Etudes et Résultats*, DREES-CNAF, n° 744, novembre.

GRAPHIQUE 2 • Évolution du nombre de chômeurs de longue durée* et des allocataires au titre de la solidarité

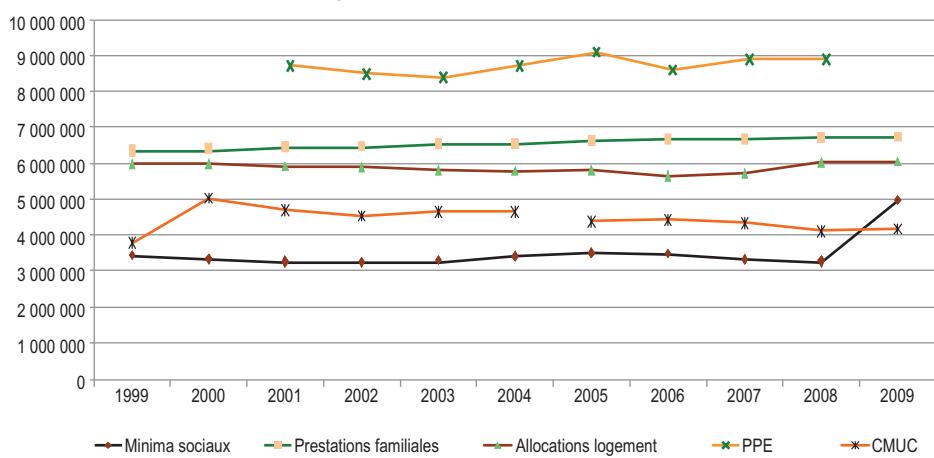


* Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégories A, B, C (c'est-à-dire tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ou ayant exercé une activité réduite courte au cours du mois), inscrits au chômage depuis au moins un an, en données corrigées des variations saisonnières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

Champ • France métropolitaine.

Sources • Pôle emploi, DARES.

GRAPHIQUE 3 • Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux dispositifs en faveur des ménages à revenus modestes



Champ • France entière.

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

mois d'avril de cette même année au vu du contexte de crise économique. Enfin, le nombre d'allocataires de l'ATA est lui en très forte augmentation (+41,8 % sur un an), en lien avec les modifications législatives relatives à cette allocation (cf. fiche 9).

Les nombres d'allocataires de l'AAH tout comme ceux du minimum vieillesse (cf. fiches 10 et 13) augmentent respectivement de 4,1 % et 1,4 %. Leur progression est la conséquence directe des plans de revalorisation qui prévoient une augmentation du montant de ces prestations de 25 % d'ici 2012.

Même si la situation sur le marché du travail s'est également dégradée dans les DOM en 2009, la progression du nombre d'allocataires de minima sociaux y est nettement moins importante qu'en métropole (+1,1 % contre +6,7 %). En incluant les conjoints et enfants à charge, ainsi que le revenu de solidarité (RSO) spécifique aux DOM (cf. fiche 14), une personne sur trois est couverte par un minimum social, contre moins d'une sur dix en métropole.

Au total, 3,5 millions de personnes sont allocataires d'un minimum social en 2009 en France, 6,1 millions en incluant les conjoints et les enfants à charge. En 2010 en métropole, la progression du nombre d'allocataires

du RSA socle et de prestations de chômage du régime de solidarité s'atténue en lien avec la stabilisation du chômage en 2010. Ainsi, le RSA est versé à 1,37 million de foyers, soit une hausse de 4,6 % et l'ASS bénéficie à 330 000 personnes (+3,1 %). L'AAH, avec 900 000 allocataires fin 2010 (+3,6 %), connaît quant à elle une hausse similaire à celle de 2009.

Le nombre d'allocataires des autres dispositifs se stabilise

Si la crise économique de 2008-2009 a fortement accru le nombre de bénéficiaires de minima sociaux, elle ne semble pas avoir eu de telles répercussions sur les effectifs des autres dispositifs en faveur des ménages modestes qui évoluent peu (graphique 3 et tableau 3). Le nombre d'allocataires d'une aide au logement n'enregistre qu'une hausse de 0,4 %¹⁰. Cette augmentation est similaire à celle des bénéficiaires de prestations familiales (+0,5 %) ou à celle des bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) [+0,2 %]. Seul le nombre de bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) serait en baisse pour l'année 2009 sous l'effet conjoint du gel du barème et du non-cumul de la prime avec le RSA activité. ■

10. Toutefois l'évolution du nombre de bénéficiaires des aides au logement est contrastée en fonction de leur finalité : les aides au logement en location et foyers, qui représentent 91 % des allocations, augmentent ainsi de 1,0 % en 2009 (contre 5,4 % en 2008), tandis que les aides au logement en accession, qui représentent 9 % des allocations, diminuent dans le même temps de 5,0 % (contre + 8,9 % en 2008) en raison notamment de la hausse des prix de l'immobilier.

Dossiers

Les aides au logement: des inégalités dans la couverture des dépenses

Six millions de ménages, treize millions de personnes, bénéficient d'aides au logement fin 2009. Le montant de ces aides (15,6 milliards d'euros) permet de réduire le taux d'effort pour le logement des ménages aux revenus modestes. Cependant les allocations ne couvrent en moyenne que 35% des dépenses de logement des bénéficiaires. S'y ajoutent la «participation personnelle», prévue par le barème (25 % de l'ensemble) et surtout les dépenses non prises en compte par ce barème (40 %), étudiées ici. Ces dernières sont dues aux mécanismes de plafonnement du loyer d'une part, d'évaluation forfaitaire des charges d'autre part. La dernière enquête Logement de l'INSEE, datant de 2006, permet de mesurer les niveaux de ces dépenses non prises en compte (en moyenne, 171 euros mensuels par bénéficiaire), et surtout d'analyser les facteurs d'inégalités en ce domaine. Les plus grands dépassements sont constatés dans le parc locatif privé à loyers libres, dans les logements dont la surface est importante, pour les familles nombreuses, ainsi que pour les ménages résidant à Paris ou dans de grandes unités urbaines.

L'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS) sont les trois aides personnelles au logement gérées par les caisses d'allocations familiales et de la Mutualité sociale agricole¹. Ces aides sous condition de ressources sont destinées à aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement. Selon les caractéristiques du logement et la composition familiale, chaque ménage peut prétendre à l'une ou l'autre de ces aides. Les ressources financières, la composition familiale du ménage et le loyer déterminent l'octroi d'une aide au logement et son montant. En 2009, 6 millions de ménages, soit 13 millions de personnes, ont bénéficié d'aides au logement pour un montant de 15,6 milliards d'euros².

Les aides au logement s'adressent aux ménages modestes ayant des charges de logement quel que soit leur statut d'occupation: accédants, locataires, résidents en foyer... Toutefois, les locataires en logement ordinaire, sur lesquels portera cette étude, représentent 83 % des ménages bénéficiaires, contre 9,5 % pour les propriétaires accédants et 7,5 % pour les personnes résidant en foyer.

L'effet « solvabilisateur » des aides au logement est particulièrement important: pour les ménages appartenant aux trois déciles de revenus les plus modestes, le taux d'effort passe de 32 % à 22 % après prise en compte des aides au logement [Renard, 2010]. La Cour des comptes [2007] a toutefois récemment fait le constat d'une dégradation de la couverture des dépenses par les aides au logement, alors qu'elles avaient beaucoup crû à la suite de différentes réformes³) en raison de la sous-indexation des paramètres du barème.

Les mécanismes d'attribution des aides

L'aide au logement dans le secteur locatif correspond à la somme du loyer (pris en compte dans la limite d'un plafond) et d'un forfait censément représentatif des charges de location, dont est déduite une participation personnelle, restant à la charge de l'allocataire et fortement modulée selon les ressources et la taille du ménage (encadré 1).

1. Pour un descriptif précis des trois aides cf. *l'e-ssentiel* n° 94 de la CNAF.

2. Données issues du fascicule *Prestations légales* de la CNAF.

3. « Bouclage » des aides au cours des années 1990, consistant à étendre le bénéfice de ces prestations à l'ensemble de la population vérifiant un critère de ressources (ce qui s'est traduit par l'entrée dans le dispositif de nombreux étudiants); unification par le haut du barème locatif au début des années 2000.

ENCADRÉ 1 ● Les aides au logement

La formule de calcul des aides au logement

Depuis la réforme intervenue le 1^{er} janvier 2001, le montant de l'aide au logement est obtenu par application de la même formule pour l'APL, l'ALF et l'ALS. L'aide est ainsi égale au loyer plafonné (le loyer réel L pris en compte dans la limite d'un plafond \bar{L} déterminé par la zone de résidence et la composition familiale, cf. tableau), augmenté d'un forfait de charges \bar{C} (déterminé par la composition familiale) et diminué d'une grandeur P_p appelée «participation personnelle des ménages à la dépense de logement»:

$$Aide = \text{Min}(L, \bar{L}) + \bar{C} - P_p$$

La participation personnelle P_p comporte une participation minimale P_o et une participation calculée par application d'un taux de participation personnelle T_p (taux composite dépendant de la taille du ménage et du loyer) à un montant de ressources R_p (correspondant à l'assiette de ressources du bénéficiaire diminuée d'un montant forfaitaire établi à partir de la composition familiale): $P_p = P_o + T_p \times R_p$

La participation minimale P_o est égale à la plus grande des deux valeurs: 29 euros¹ ou 8,5% du loyer mensuel plafonné augmenté du forfait charges, soit: $P_o = \text{Max}(29\text{euros}; 8,5\% \times (\text{Min}(L, \bar{L}) + \bar{C}))$

La formule de calcul des aides au logement devient la suivante:

$$Aide = \text{Min}(L, \bar{L}) + \bar{C} - \text{Max}(29\text{euros}; 8,5\% \times (\text{Min}(L, \bar{L}) + \bar{C})) - T_p \times R_p$$

Les aides ne sont toutefois versées que si leur montant mensuel dépasse 15 euros¹.

Décomposition de la dépense de logement

La dépense totale de logement du locataire, qui se compose du loyer réel L et des charges effectives C , peut s'écrire comme la somme de l'aide au logement, de la participation personnelle prévue au barème P_p et des dépenses de logement non prises en compte par le barème, soit:

$$L + C = Aide + P_p + [\text{Max}(0, L - \bar{L}) + C - \bar{C}]$$

Impact du loyer plafond et du forfait charges sur le montant de l'aide au logement

Le loyer plafond intervient ainsi en tant qu'élément des dépenses de logement (le montant de l'aide varie alors de 1 pour 1 avec le niveau du loyer plafond) mais également dans le calcul de la participation minimale (sous la condition que 8,5% des dépenses relatives au loyer plafonné et aux charges représentent plus de 29 euros, le montant de l'aide varie négativement de 0,085 lorsque le loyer plafond évolue de 1) et enfin dans la détermination du taux de participation personnelle. Le montant de l'aide varie donc globalement de 0,915 pour une variation d'un euro du loyer plafond. Le forfait charges intervient quant à lui dans le calcul des dépenses de logement (le montant de l'aide varie de 1 pour 1 avec le niveau du forfait charges) et dans le calcul de la participation personnelle (sous la condition que 8,5% des dépenses relatives au loyer plafonné et aux charges représentent plus de 29 euros, le montant de l'aide varie négativement de 0,085 lorsque le forfait charges évolue de 1). Le montant de l'aide varie donc globalement de 0,915 pour une variation d'un euro du forfait charges. Les écarts entre loyer plafond et loyers réels, d'une part, et entre forfait charges et charges effectives, d'autre part, se répercutent donc environ dans les mêmes proportions sur les montants des aides au logement.

1. Barème en vigueur en 2006.

Le tableau détaille le niveau du loyer plafond applicable à la date de l'enquête en fonction des caractéristiques des ménages (isolé ou couple, avec ou sans autre personne à charge), de leur logement (zone géographique) ou de leur bail (colocation).

Note • Zone I: agglomération parisienne et villes nouvelles en région Île-de-France ; Zone II: autres communes d'Île-de-France, agglomérations de plus de cent mille habitants, communautés urbaines et villes nouvelles de province et Corse, communes françaises de l'agglomération de Genève ; Zone III: le reste du territoire métropolitain.

Sources • DGUHC, éléments de calcul des aides au logement, décembre 2005.

Tableau: Le mode de détermination du loyer plafond

Bénéficiaires	Zone géographique	Location	Colocation
Isolé sans personne à charge	I	255,68	191,76
	II	222,83	167,12
	III	208,84	156,63
Couple sans personne à charge	I	308,37	231,28
	II	272,74	204,56
	III	253,19	189,89
Isolé ou couple avec 1 personne à charge	I	348,52	261,39
	II	306,91	230,18
	III	283,87	212,90
Par personne à charge supplémentaire	I	50,54	37,91
	II	44,66	33,50
	III	40,69	30,52

Le terme de participation financière est toutefois ambigu car la participation du bénéficiaire ne se résume pas à ce seul élément dans la mesure où la prise en compte du loyer est plafonnée, et celle des charges, forfaitaire, de manière à limiter les tendances inflationnistes (encadré 2).

L'écart, intégralement à la charge du locataire, entre la dépense effective de logement et la dépense prise en compte par le barème, sera désigné dans la suite de cet article comme «la dépense de logement non prise en compte par le barème».

Le montant correspondant à la dépense de logement prise en compte par le barème définit ainsi implicitement une norme de consommation minimale – la part de la dépense de logement excédant ce montant relevant alors d'un choix de consommation du locataire et étant donc laissée intégralement à sa charge. Cette norme implicite de consommation s'apprécie en volume : le loyer plafond et le forfait de charges croissent en effet avec la taille du ménage.

Par ailleurs, le barème comporte une modulation des loyers plafonds en fonction de la zone géographique du logement : cette modulation des plafonds en fonction des prix pratiqués localement est logique si l'on considère que les loyers plafonds contribuent à définir une norme implicite de consommation en volume, et non en valeur. Toutefois, la modulation est relativement modeste compte tenu des écarts de prix constatés : les plafonds en zone I (la plupart des communes d'Île-de-France) sont supérieurs de 23 % aux plafonds en zone III, alors que le loyer libre moyen au mètre carré est plus élevé en zone I qu'en zone III d'environ 127 %. La volonté de ne pas alimenter des mécanismes inflationnistes sur des marchés où l'offre est localement insuffisante peut justifier de ne prendre en compte que partiellement ces écarts dans le barème des aides : ce choix n'est toutefois pas sans conséquence pour les ménages bénéficiaires.

Cette étude s'appuie sur les données de la dernière enquête Logement de l'INSEE, réalisée en 2006 (encadré 3)⁴. À cette date, les aides au logement finançaient en moyenne 35 % de la dépense totale de logement (loyer et charges) des bénéficiaires ; la participation personnelle expressément prévue au barème en représentait 25 %, et la dépense de logement non prise en compte par le barème – celle étudiée ici – représentait en moyenne 40 %, soit un montant moyen de 171 euros par mois.

Cette moyenne de 171 euros par mois se décompose en deux éléments :

- 92 euros imputables au plafonnement des loyers pris en compte pour le calcul de l'aide ;
- 79 euros imputables à l'écart entre les charges réelles et le forfait pris en compte dans le barème.

4. Dans la mesure où les données utilisées ici sont celles de l'enquête Logement 2006, le barème des aides au logement utilisé dans les calculs est celui en vigueur en 2006.

Ceux-ci recouvrent toutefois des réalités très hétérogènes : il convient donc de préciser comment la dépense non prise en compte varie en fonction des caractéristiques du ménage et de son logement, en distinguant l'effet du plafonnement du loyer pris en compte et celui de l'évaluation forfaitaire des charges.

ENCADRÉ 2 ● Les justifications du plafonnement et de la forfaitisation

Les mécanismes de plafonnement des loyers et de forfaitisation des charges sont jugés nécessaires, sauf à considérer un marché régi par un système de prix administrés. En effet, plafonner la participation effective des locataires indépendamment de leur dépense réelle (et donc, indépendamment de leurs choix de consommation) aurait des effets inflationnistes : à la limite, sur un marché concurrentiel, il n'y aurait pas de prix d'équilibre. Or, les loyers, au moins dans le secteur privé, sont assez peu encadrés : si la revalorisation annuelle des loyers est plafonnée pour les locataires en place, les propriétaires ont une grande latitude pour réajuster le montant du loyer en cas de changement de locataire. Au demeurant, même avec ces mécanismes de plafonnement et forfaitisation tendant à ce que le barème soit le plus neutre possible sur les choix de consommation, l'impact haussier des aides au logement sur le niveau des loyers a pu être mis en évidence dans le passé, notamment lorsque leur bénéfice a été massivement étendu à des populations étudiantes fortement mobiles [Laferrère et Le Blanc, 2002].

ENCADRÉ 3 ● L'enquête Logement 2006

L'enquête Logement 2006 s'est déroulée de mars à décembre 2006 en France métropolitaine et a également couvert les DOM, interrogés en fin d'année. Elle porte sur 43 000 logements répondants. Elle fait suite à une série d'enquêtes dont la première remonte à 1955. L'enquête Logement décrit les caractéristiques sociodémographiques ou économiques des ménages et les modalités d'occupation de leur résidence principale. Le champ de l'enquête est constitué des seuls logements ordinaires, à l'exclusion des logements collectifs tels que les foyers, internats ou casernes, et des habitations mobiles.

36 % des bénéficiaires, davantage dans le secteur à loyers libres et pour les personnes isolées, ont un loyer supérieur de plus de 100 euros au plafond mensuel

69 % des locataires ont un loyer réel supérieur au loyer plafond (tableau A1 – annexe 1) et pour une fraction significative l'écart est très important: 15 % de l'ensemble des locataires bénéficiaires des aides au logement ont ainsi un loyer supérieur de plus de 200 euros au plafond mensuel et 36 % de plus de 100 euros. La situation est toutefois très différente selon que le logement relève du parc public ou du parc privé (encadré 4) car les loyers effectifs excèdent beaucoup moins souvent le plafond dans le secteur social (graphique 1): les bénéficiaires d'aides au logement sont 49 % à avoir un loyer supérieur au plafond dans le parc HLM (pour un dépassement moyen de 72 euros), contre 90 % de ceux résidant dans un logement relevant du parc privé à loyers « libres » (pour un dépassement moyen de 170 euros) [tableaux A1 et A2 – annexe 1].

Par ailleurs, la fréquence des dépassements décroît avec le nombre de personnes à charge. Le loyer dépasse plus souvent le plafond pour les personnes résidant en maison individuelle qu'en habitation collective. Les ménages appartenant aux déciles de revenus les plus élevés⁵ sont plus souvent en situation de dépassement des loyers plafonds mais ce résultat traduit en partie un choix et non un effet propre du barème.

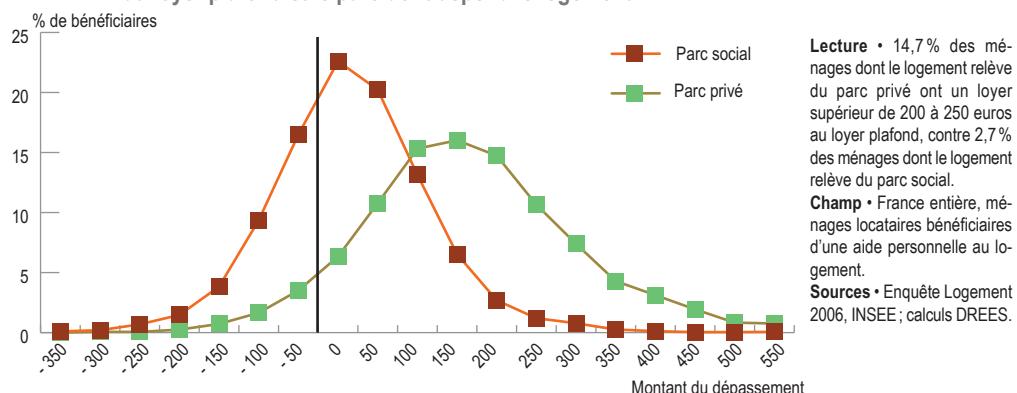
ENCADRÉ 4 • Le parc locatif

Le parc locatif social regroupe les logements appartenant à des organismes de HLM (Habitation à loyer modéré), qu'ils soient ou non soumis à la législation HLM pour la fixation de leur loyer, ainsi que les logements des autres bailleurs de logements sociaux non HLM (sociétés immobilières d'économie mixte, État, collectivités locales et établissements publics) et non soumis à la loi de 1948.

Le parc locatif privé regroupe les logements soumis à la loi de 1948 (qui bénéficient d'une stabilisation des loyers), ceux dits à loyer « libre » (où le loyer est fixé librement entre les parties lorsqu'il s'agit d'un logement neuf, d'un logement vacant ayant fait l'objet de travaux ou d'un logement faisant l'objet d'une première location) et les autres formes de location (location en meublé ou hôtel), sous-location et location-accession en meublé.

Ces résultats descriptifs demeurent toutefois difficiles à interpréter: il est difficile *a priori* de savoir si la plus faible fréquence des dépassements chez les ménages avec des personnes à charge traduit un effet propre du barème ou seulement la priorité accordée par les organismes gérant les logements sociaux aux familles plutôt qu'aux personnes sans enfants⁶. De même, la situation à première vue paradoxale de Paris (surreprésentation simultanée des situations où le loyer est inférieur au plafond et des cas où il lui est très supérieur) pourrait s'expliquer par une part du logement social supérieure à la moyenne avec parallèlement des loyers « libres » souvent très supérieurs aux plafonds⁷.

GRAPHIQUE 1 • La distribution des ménages selon le montant du dépassement du loyer réel par rapport au loyer plafond et le parc dont dépend le logement



5. Il s'agit de déciles calculés au sein de la population des bénéficiaires d'aides au logement: les ménages appartenant aux déciles de revenu les plus élevés représentent donc les ménages financièrement les mieux lotis parmi la population des bénéficiaires d'aides au logement.

6. D'après l'enquête Logement 2006, 41 % des bénéficiaires d'aides au logement résidant dans le parc social sont des familles avec deux enfants ou plus, contre 27 % des bénéficiaires d'aides au logement résidant dans le parc privé.

7. D'après l'enquête Logement 2006, 52 % des ménages locataires à Paris résident dans des logements relevant du parc social, contre 44 % des ménages locataires en moyenne nationale. Parallèlement, le loyer « libre » à Paris dépasse en moyenne de 204 euros le loyer plafond moyen (contre un écart moyen sur l'ensemble du territoire de 137 euros).

Lecture • 14,7 % des ménages dont le logement relève du parc privé ont un loyer supérieur de 200 à 250 euros au loyer plafond, contre 2,7 % des ménages dont le logement relève du parc social.

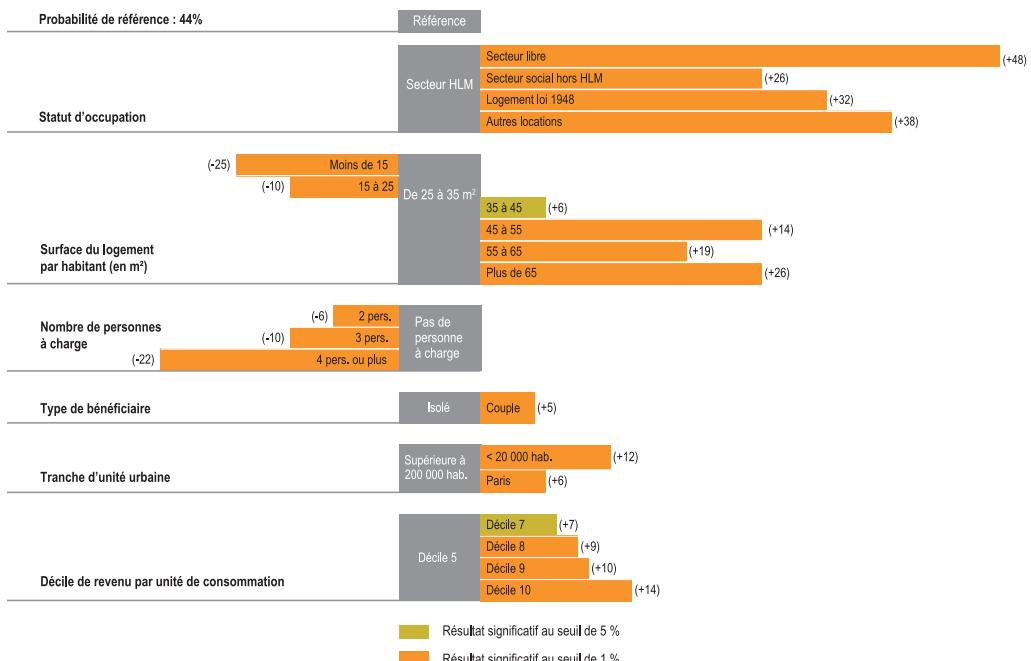
Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE; calculs DREES.

À cet égard, l'analyse toutes choses égales par ailleurs aide à mieux identifier l'effet propre du barème (schéma 1), indépendamment du parc dont relève le logement ou des choix de consommation des ménages. À cet effet, la surface disponible par personne composant le ménage est introduite parmi les variables explicatives pour neutraliser l'impact des choix de consommation des ménages. Fort logiquement, la probabilité d'avoir un loyer excédant le plafond croît avec la surface disponible par personne⁸. La fréquence des dépassements est également plus élevée, toutes choses égales par ailleurs, pour les bénéficiaires appartenant aux quatre dernières déciles de revenu par unité de consommation les plus élevés: probablement cela traduit-il le fait que, parmi les bénéficiaires d'aide au logement, les plus « aisés » d'entre eux choisissent, à surface disponible donnée, des logements dotés d'un plus grand confort.

Le fait de résider dans le parc privé apparaît toutefois comme le plus déterminant des facteurs explicatifs des cas de dépassement, avec une probabilité d'avoir un loyer excédant le plafond supérieure, toutes choses égales par ailleurs, de 48 points plus élevée dans le parc privé à loyers « libres » qu'en HLM. Ce constat statistique confirme le diagnostic de la Cour des Comptes en 2007, qui préconisait à cet égard un découplage des loyers plafonds, identiques pour les différents parcs, afin d'homogénéiser les taux d'effort des ménages modestes dans le parc social et le parc privé (alors même que du fait des difficultés d'accès au parc public, les ménages très modestes ne sont pas proportionnellement plus nombreux dans le parc social que dans le parc privé – Renard, 2010).

SCHÉMA 1 • Estimation de la probabilité d'avoir un loyer dépassant son loyer plafond



Note • Les résultats non significatifs ne sont pas présentés. Il s'agit pour la variable « nombre de personnes à charge » de la modalité « une personne à charge », pour la variable « tranche d'unité urbaine » des modalités « communes rurales » et « de 20 000 à 200 000 habitants » et enfin pour la variable « décile de revenu par unité de consommation » des modalités « décile 1 », « décile 2 », « décile 3 », « décile 4 » et « décile 6 ».

Lecture • La probabilité d'avoir un loyer excédant le plafond est, toutes choses égales par ailleurs, supérieure de 48 points dans le parc privé à loyers « libres » que dans le parc HLM.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

8. La robustesse des résultats au choix de la variable visant à contrôler des choix de consommation a été vérifiée en réestimant la probabilité d'avoir un loyer dépassant son loyer plafond avec une autre variable, à savoir celle relative à la surface disponible par unité de consommation. Les résultats sont qualitativement inchangés.

Rappelons toutefois que l'unification du barème dans le secteur locatif au début des années 2000 avait plutôt réduit les disparités de taux d'effort entre parc privé et public pointées par la Cour des comptes: antérieurement à la réforme, les loyers plafonds étaient plus élevés en APL (dont relèvent les personnes habitant un logement conventionné) qu'en ALF ou en ALS: or, la plupart des logements du parc social étaient conventionnés, contre une minorité des logements du parc privé. Cette situation traduisait en fait la vocation initiale des aides, très tournées vers l'amélioration de la qualité du parc immobilier au cours des Trente Glorieuses.

En revanche, des paramètres en partie pris en compte dans le calcul des loyers plafonds et sur lesquels les ménages ont peu de prise jouent sur la probabilité de connaître un dépassement de plafond. Les ménages avec deux personnes à charge ou plus ont ainsi moins souvent des loyers supérieurs aux loyers plafonds. Le fait de résider en couple augmente la probabilité de dépasser le loyer plafond. Or, ces éléments interviennent en tant que tels dans la détermination du loyer plafond (cf. tableau de l'encadré 1). Il est donc possible que les économies d'échelle liées à la composition du ménage ne soient pas correctement appréhendées: les économies liées au nombre de personnes à charge étant sous-estimées et celles liées au fait de vivre en couple étant à l'inverse surestimées.

Par ailleurs, la modulation des plafonds en fonction des trois zones géographiques ne prend que très partiellement en compte les disparités de loyers puisque les dépassements sont toutes choses égales par ailleurs plus fréquents à Paris et dans les petites unités urbaines.

Près de 30 % des bénéficiaires, davantage dans les familles nombreuses et les grandes agglomérations, ont des charges excédant le forfait mensuel de plus de 100 euros

La question du poids des dépenses de logement autres que le loyer (charges locatives, eau, gaz, électricité) pour les ménages modestes et leur articulation avec l'aide au logement avait été posée avant même le choc pétrolier [Consigny, 1970]. Le débat a débouché sur la mise en place en 1974 du forfait de charges: cette prise en compte intervient au moment du premier choc pétrolier qui renchérit considérablement le coût de l'énergie.

Le caractère forfaitaire de l'évaluation des charges (au lieu d'une prise en compte des charges effectives dans la limite d'un plafond, comme pour les loyers) est justifié par des raisons à la fois de gestion (une prise en compte

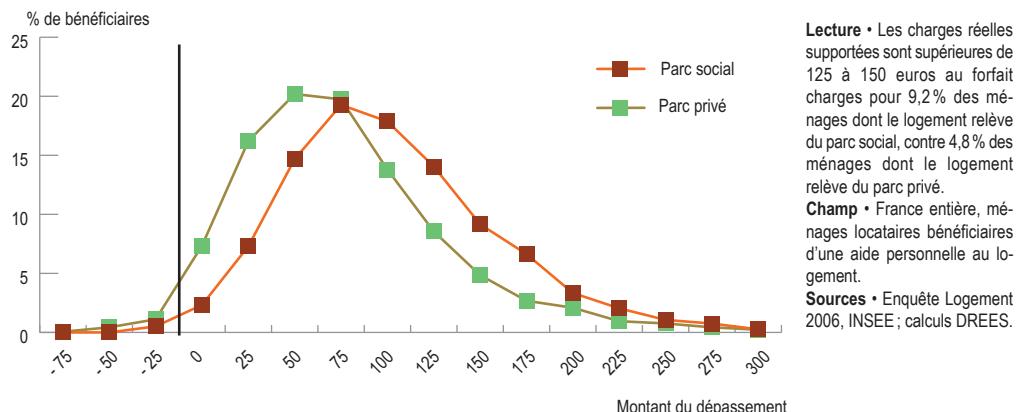
du niveau effectif des charges exigerait une multitude de justificatifs et factures...) et d'incitations économiques (éviter une surconsommation énergétique).

Plus sommaire que pour le loyer plafond, la détermination du forfait charges est réalisée à partir du seul nombre de personnes à charge. Dans le cas d'un ménage locataire sans personne à charge (couple ou personne isolée), le forfait charges en 2006 était de 46,97 euros. En cas de colocation, le forfait charges est respectivement de 23,48 euros pour les personnes isolées et 46,97 euros pour les couples. Dans tous les cas, le forfait charges augmente de 10,63 euros par personne à charge. En raison de la simplicité de la formule de calcul, il existe un nombre limité de valeurs possibles. En particulier, le mode de la distribution est précisément de 46,97 euros et regroupe 56 % des ménages. Ce montant correspond à un ménage sans personne à charge: couple sans enfant ou personne isolée.

Globalement, le forfait charges sous-estime les charges effectivement supportées par les locataires (graphique 2). Pour un forfait moyen de 56 euros, les ménages aidés font en moyenne face à des charges mensuelles de 135 euros: soit 79 euros de charges qui ne sont pas pris en compte dans le calcul des aides au logement. Selon les ménages, les situations sont toutefois diverses: 96 % des ménages bénéficiaires d'aides au logement (soit 4,2 millions de ménages) acquittent des charges excédant le montant du forfait qui leur est applicable (tableaux B1 et B2 – annexe 1) et pour 29 % des ménages considérés l'écart excède 100 euros par mois. En particulier, l'analyse de la distribution des écarts fait apparaître un mode entre 50 et 75 euros par mois.

Le niveau des charges peut dépendre de bien d'autres facteurs que les deux seuls pris en compte dans le calcul (location ou collocation, et nombre de personnes à charge): le type de parc, le type d'habitat, la qualité de l'isolation thermique, le type et la qualité de l'équipement de chauffage, le climat... Les écarts entre charges réelles et forfait dépendent donc grandement des caractéristiques du ménage et du logement (tableaux B1 et B2 – annexe1). On constate notamment des écarts souvent très importants entre les charges effectives et le forfait dans le parc social, notamment HLM (39 % des bénéficiaires d'aides au logement en HLM ont des charges excédant le forfait de plus de 100 euros par mois). Ce résultat, qui corrobore celui d'études antérieures, est lié notamment à une proportion plus élevée de grands immeubles jouissant d'équipements collectifs avec moins de maisons individuelles dans le parc social que dans le parc privé ainsi qu'à des appartements plus spacieux dans le parc social pour les familles nombreuses [Jacquot, Jezequel et Minodier, 2004].

GRAPHIQUE 2 • La distribution des ménages selon le dépassement des charges réelles supportées par rapport au forfait charges et le parc dont dépend le logement



Lecture • Les charges réelles supportées sont supérieures de 125 à 150 euros au forfait charges pour 9,2 % des ménages dont le logement relève du parc social, contre 4,8 % des ménages dont le logement relève du parc privé.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

S'agissant de la taille des ménages, le constat est cette fois très différent de celui fait pour les loyers plafonds : plus de la moitié des bénéficiaires d'aide au logement ayant au moins 3 personnes à charge acquittent des charges excédant le forfait de plus de 100 euros par mois. Toutefois, il est là encore difficile de savoir s'il s'agit d'un effet propre du barème (sous-estimation objective des besoins des ménages de grande taille) ou la conséquence de la surreprésentation des familles nombreuses dans le parc social où les dépassements importants s'avèrent beaucoup plus fréquents. Même remarque pour la plus grande fréquence des écarts supérieurs à 100 euros à Paris (qui concernent 43 % des bénéficiaires d'aides au logement).

L'analyse « toutes choses égales par ailleurs » permet de préciser quelles sont les caractéristiques des ménages et des logements associées le plus souvent à une forte sous-estimation du montant effectif des charges par le forfait. Là encore, l'introduction des variables relatives à la superficie disponible par personne composant le ménage et au niveau de vie des bénéficiaires d'aides au logement permet de neutraliser l'impact des choix de consommation. Sans surprise, on constate que, toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de connaître un dépassement mensuel excédant 50 euros croît fortement avec la superficie par personne, et est légèrement plus élevée pour les 20 % les plus « aisés » des bénéficiaires d'aides au logement (schéma 2).

Il ressort surtout que la probabilité de connaître un dépassement de plus de 50 euros est très liée à la taille du ménage : les couples connaissent, toutes choses égales par ailleurs, beaucoup plus cette situation que les personnes isolées. Les dépassements importants s'avèrent également beaucoup plus fréquents pour les ménages avec enfants que les autres. Ces résultats semblent indiquer que la manière dont le barème prend

en compte la taille des ménages ne correspond pas bien au surcroît de charges qu'implique la présence d'une personne supplémentaire dans un ménage.

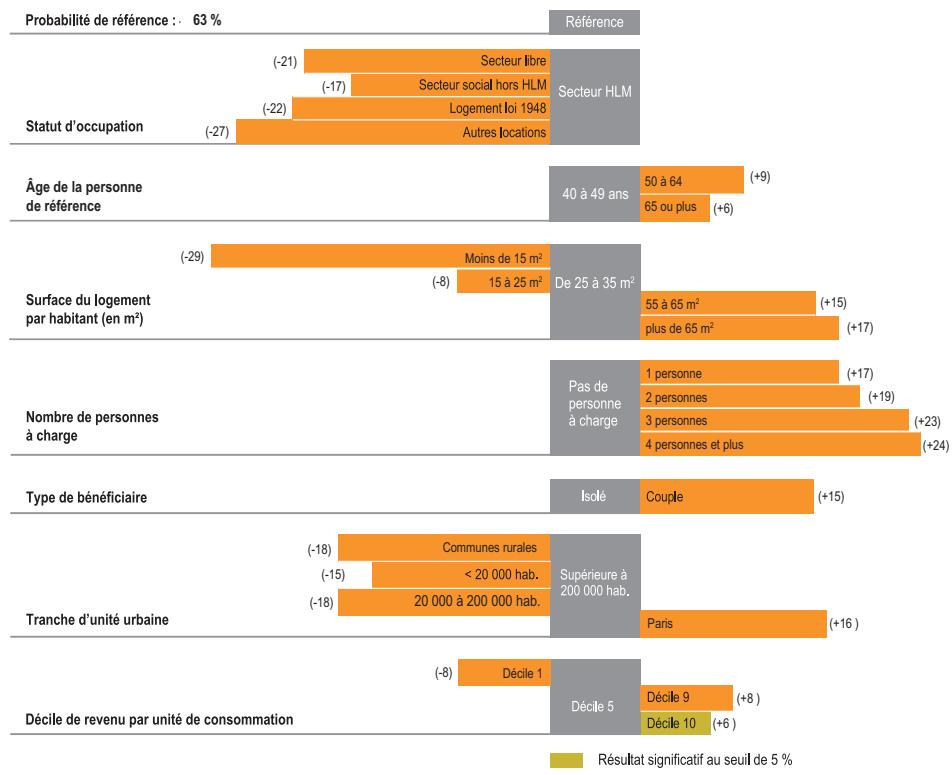
L'analyse confirme également le caractère spécifique, de ce point de vue, des bénéficiaires d'aides au logement résidant en HLM, même par rapport aux autres formes de logement social. Autre résultat notable, les ménages résidant dans des unités urbaines de plus de 200 000 habitants et plus encore ceux résidant dans l'unité urbaine de Paris ont une probabilité nettement plus élevée d'avoir un montant effectif des charges excédant celui du plafond de plus de 50 euros par mois.

Au total, la dépense de logement non prise en compte par le barème excède 200 euros par mois pour le tiers des bénéficiaires

Il est maintenant possible d'examiner comment les différents niveaux d'écarts entre loyers effectifs et loyers plafonds d'une part, entre charges effectives et forfaits charges d'autre part, se combinent pour constituer la dépense de logement non prise en compte par le barème.

La dépense de logement non prise en compte par le barème (en intégrant simultanément l'impact du plafonnement du loyer et le caractère forfaitaire de l'évaluation des charges) varie selon les caractéristiques du ménage et du logement (tableaux 1 et 2). Globalement, la dépense réelle de logement est presque toujours supérieure à celle prise en compte par le barème (graphique 3). La dépense non prise en compte excède 100 euros par mois pour les deux tiers des ménages bénéficiaires des aides et 200 euros par mois pour un tiers d'entre eux.

SCHÉMA 2 • Estimation de la probabilité d'avoir des charges qui dépassent de 50 euros ou plus le forfait charges



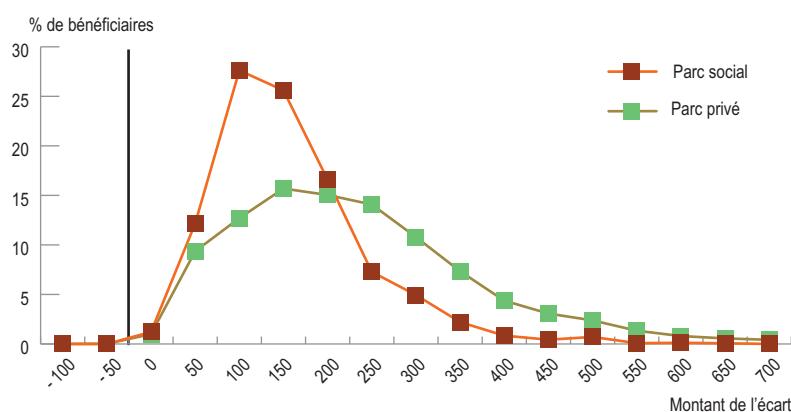
Note • Les résultats non significatifs ne sont pas présentés. Il s'agit pour la variable «surface du logement par habitant» des modalités «de 35 à 45 m²» et «de 45 à 55 m²», pour la variable «âge de la personne de référence» des modalités «inférieur à 30 ans» et «de 30 à 39 ans», et enfin pour la variable «décile de revenu par unité de consommation» des modalités «décile 2», «décile 3», «décile 4», «décile 6», «décile 7» et «décile 8».

Lecture • La probabilité d'avoir des charges qui dépassent de 50 euros ou plus le forfait charges est, toutes choses égales par ailleurs, inférieure de 22 points dans un logement relevant de la loi 1948 par rapport à un logement relevant du secteur HLM.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

GRAPHIQUE 3 • La distribution des ménages selon l'écart entre la dépense de logement prise en compte par le barème et la dépense réelle de logement et le parc dont relève le logement



Lecture • La dépense de logement non prise en compte par le barème est comprise en 50 et 100 euros pour 27,6 % des ménages dont le logement relève du parc social, contre 12,7 % des ménages dont le logement relève du parc privé.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

L'analyse «toutes choses égales par ailleurs» de la probabilité d'avoir une dépense non prise en compte par le barème excédant 100 euros par mois permet de préciser comment les constats faits sur les loyers et les charges se conjuguent ou s'annulent selon les caractéristiques des ménages et des logements (schéma 3).

S'agissant du parc dont relève le logement, l'effet du niveau plus faible des loyers dans le parc social l'emporte nettement sur celui du niveau plus élevé des charges: la probabilité d'avoir une dépense de logement non prise en compte supérieure à 100 euros est, toutes

choses égales par ailleurs, plus faible dans le parc social que dans le parc privé à loyers «libres» et, au sein du parc social, plus faible pour les bénéficiaires d'aides résidant dans un HLM.

S'agissant de la taille des ménages, l'effet de la forfaitisation des charges l'emporte cette fois sur celui du plafonnement du loyer: toutes choses égales par ailleurs, la dépense de logement non prise en compte par le barème excède plus souvent 100 euros par mois pour les couples que pour les isolés, et pour les ménages avec des personnes à charge que pour les autres (la probabilité aug-

TABLEAU 1 • Montant des dépenses de logement exclues du barème selon les caractéristiques du ménage

	Dépenses totalement appréciées	Écart entre 0 et 50 €	Écart entre 50 et 100 €	Écart entre 100 et 200 €	Écart de 200 € et plus
Ensemble	1	11	20	36	32
Composition familiale					
Personne seule	1	14	20	36	29
Famille monoparentale	1	10	26	35	28
Couple sans enfant	0	7	14	39	40
Couple avec enfant	1	8	19	38	34
Autres ¹	1	0	9	14	33
Nombre de personnes à charge					
Pas de personne à charge	1	12	18	36	32
1 personne	1	9	25	33	32
2 personnes	1	8	22	38	31
3 personnes	1	12	17	40	29
4 personnes ou plus	4	12	20	45	20
Age de la personne de référence					
Moins de 30 ans	1	9	17	35	38
30 à 39 ans	1	12	21	38	28
40 à 49 ans	2	11	22	36	29
50 à 64 ans	1	10	23	36	30
65 ans ou plus	1	13	20	37	30
Type de bénéficiaire					
Isolé	1	12	21	36	30
Couple	1	8	18	38	36
Décile de revenu par unité de consommation²					
Décile 1	1	14	21	34	29
Décile 2	3	15	22	41	19
Décile 3	1	10	26	35	28
Décile 4	1	11	23	38	27
Décile 5	1	11	23	36	29
Décile 6	1	14	20	41	24
Décile 7	1	8	18	38	35
Décile 8	1	11	18	36	34
Décile 9	0	6	15	38	41
Décile 10	1	7	15	28	50

1. Ménage de plusieurs personnes sans famille.

2. Déciles : 1 (inférieur à 4 697 € par an); 2 (de 4 997 € à 5 856 € par an); 3 (de 5 856 € à 7 127 € par an); 4 (de 7 127 € à 8 164 € par an); 5 (de 8 164 € à 9 233 € par an); 6 (de 9 233 € à 10 260 € par an); 7 (de 10 260 € à 11 331 € par an); 8 (de 11 331 € à 12 800 € par an); 9 (de 12 800 € à 15 500 € par an); 10 (plus de 15 500 € par an).

Lecture • 40 % des couples sans enfant ont des dépenses de logement qui dépassent de 200 euros ou plus les dépenses prises en charge dans le barème, contre 28 % des familles monoparentales.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

TABLEAU 2 • Montant des dépenses de logement exclues du barème selon les caractéristiques du logement

	Dépenses totalement appréciées	Écart entre 0 et 50 €	Écart entre 50 et 100 €	Écart entre 100 et 200 €	Écart de 200 € et plus
Ensemble	1	11	20	36	32
Statut d'occupation					
Locataire secteur HLM	1	12	28	43	16
Locataire secteur social non HLM	2	20	15	35	29
Locataire loi 1948	2	12	24	35	28
Locataire loyer « libre »	1	8	11	30	49
Autre locataire ou sous-locataire	3	15	17	33	31
Type de location					
Colocation	8	15	19	24	33
Location	1	11	20	37	32
Surface du logement par habitant					
Moins de 15 m ²	2	19	21	39	18
15 à 25 m ²	2	11	22	36	30
25 à 35 m ²	1	8	21	37	34
35 à 45 m ²	1	13	19	33	35
45 à 55 m ²	1	10	19	34	36
55 à 65 m ²	1	9	18	48	23
Plus de 65 m ²	1	7	18	34	41
Tranche d'unité urbaine					
Communes rurales	1	15	22	32	30
Moins de 5 000 habitants	3	9	12	43	34
5 000 à 9 999 habitants	2	16	23	37	23
10 000 à 19 999 habitants	2	15	13	36	34
20 000 à 49 999 habitants	1	12	22	34	31
50 000 à 99 999 habitants	2	9	25	38	26
100 000 à 199 999 habitants	2	13	26	37	22
200 000 à 1 999 999 habitants	1	10	21	36	32
Paris	0	6	14	38	43
Zone d'aide au logement					
Zone I	0	6	14	38	42
Zone II	1	11	22	37	30
Zone III	1	12	21	36	30
Type d'habitat					
Maison individuelle	2	11	15	33	38
Habitation collective	1	11	21	37	30

Lecture • 49 % des ménages locataires en loyer libre ont des dépenses de logement qui dépassent de 200 euros ou plus les dépenses prises en charge dans le barème, contre 16 % des ménages locataires en secteur HLM.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

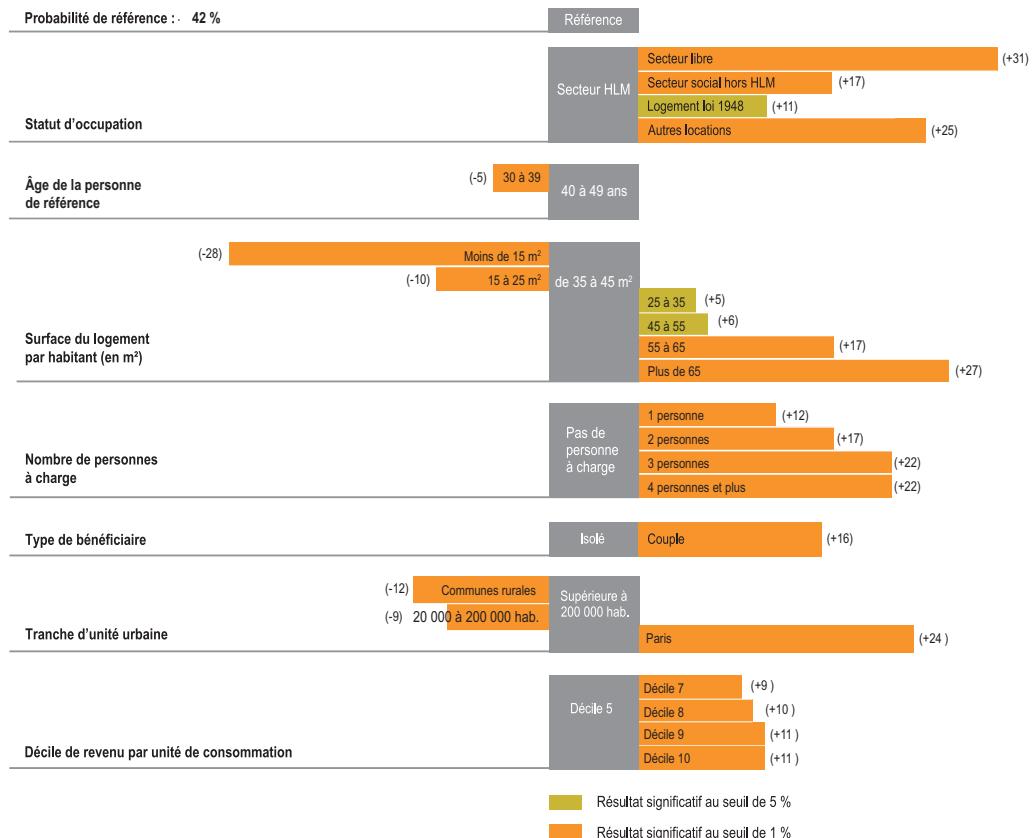
Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

mentant en outre avec le nombre de personnes à charge). La préférence accordée par les bailleurs sociaux aux familles nombreuses permet toutefois que, globalement, la proportion de dépassements importants ne soit guère différente pour les ménages avec personnes à charge et pour les autres (schéma 3). Mais l'analyse économétrique montre que ceux des ménages ayant des personnes à charge qui n'accèdent pas au parc social ont une probabilité très importante d'avoir une dépense de logement non prise en compte par le barème très élevé.

Enfin, l'analyse par tranche d'unité urbaine confirme que la dépense de logement non prise en compte par le

barème (toutes choses égales par ailleurs et, notamment, à superficie donnée du logement par personne composant le ménage) est nettement plus élevée à Paris que dans les grandes unités urbaines. Elle est en règle générale plus faible dans les zones rurales ou les zones urbaines de plus petite taille. Pour apprécier ces résultats, il faut toutefois avoir à l'esprit que le choix de la zone d'habitat est souvent contraint par les nécessités économiques, et que les ménages résidant dans des zones rurales ou faiblement urbanisées peuvent être confrontés à des dépenses de transport particulièrement importantes : ce type de dépenses n'a pas été analysé ici.

SCHÉMA 3 • Estimation de la probabilité d'avoir plus de 100 euros de dépenses de logement par mois non prises en compte par le barème



Note • Les résultats non significatifs ne sont pas présentés. Il s'agit pour la variable «âge de la personne de référence» des modalités «inférieur à 30 ans», «de 50 à 64 ans» et «65 ans ou plus», pour la variable «tranche d'unité urbaine» de la modalité «inférieure à 20 000 habitants», et enfin pour la variable «décile de revenu par unité de consommation» des modalités «décile 1», «décile 2», «décile 3», «décile 4» et «décile 6».

Lecture • La probabilité d'avoir plus de 100 euros de dépenses de logement par mois non prises en compte par le barème est, toutes choses égales par ailleurs, supérieure de 31 points dans un logement relevant du secteur libre par rapport à un logement relevant du secteur HLM.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

En revanche, l'importance de la dépense de logement non prise en compte par le barème ne paraît guère liée à l'âge de la personne de référence du ménage.

Cette étude montre ainsi que la dépense non prise en compte par le barème des aides au logement est particulièrement élevée dans les grandes agglomérations et chez les ménages nombreux et amène donc à s'interroger sur

le niveau de modulation des paramètres en fonction de la zone géographique et de la configuration familiale. À cet égard, la comparaison des échelles d'équivalence implicites au barème des allocations logement avec l'échelle OCDE (encadré 5) laisse à penser que le barème repose sur l'hypothèse d'économies d'échelle très fortes sur le bien logement, dont il n'est pas certain qu'elles soient parfaitement avérées, notamment s'agissant des charges. ■

ENCADRÉ 5 • Échelles d'équivalence

Le loyer plafond et le forfait charges croissent avec la taille du ménage et renvoient donc à des échelles d'équivalence implicites. Spécifiques au bien logement, ces échelles d'équivalence renvoient à des économies d'échelle plus importantes que l'échelle d'équivalence OCDE, utilisée pour calculer les niveaux de vie en tenant compte des besoins de consommation de l'ensemble des biens et services. Schématiquement, chaque personne supplémentaire majore le loyer plafond et le forfait de charges d'un montant proche de 20% du montant applicable à une personne seule, alors qu'une personne supplémentaire majore le nombre d'unités de consommation d'un ménage de 0,3 ou 0,5 selon que la personne est âgée de moins ou de plus de 14 ans.

Échelles d'équivalence en zone II

	Loyers plafonds	Forfaits de charges	Nombre d'unités de consommation (convention OCDE)
Isolé	1,00	1,00	1,00
Couple	1,22	1,00	1,50
Isolé avec 1 personne à charge	1,38	1,23	1,30 ou 1,50*
Couple avec 1 personne à charge	1,38	1,23	1,80 ou 2,00*
Personne à charge supplémentaire	0,20	0,23	0,30 ou 0,50*

* Selon l'âge.

Annexe 1

TABLEAU A1 • Les écarts mensuels entre le loyer réel et le loyer plafond selon les caractéristiques du ménage

	Loyer inférieur au loyer plafond	Écart entre 0 et 50 €	Écart entre 50 et 100 €	Écart entre 100 et 200 €	Écart de 200 € ou plus
Ensemble	31	17	16	21	15
Composition familiale					
Personne seule	22	19	18	26	15
Famille monoparentale	40	18	15	16	11
Couple sans enfant	22	16	16	25	22
Couple avec enfant	45	13	12	15	15
Autres ¹	27	12	15	21	25
Nombre de personnes à charge					
Pas de personne à charge	21	18	18	26	17
1 personne	36	17	16	18	13
2 personnes	43	13	14	16	14
3 personnes	51	16	9	12	12
4 personnes ou plus	70	12	6	6	6
Âge de la personne de référence					
Moins de 30 ans	17	14	18	28	23
30 à 39 ans	38	19	13	17	13
40 à 49 ans	41	14	15	18	12
50 à 64 ans	36	19	16	20	10
65 ans ou plus	28	20	17	22	13
Type de bénéficiaire					
Isolé	28	18	17	23	14
Couple	38	14	13	18	17
Décile² de revenu par unité de consommation					
Décile 1	32	17	13	22	16
Décile 2	40	20	18	16	6
Décile 3	38	15	18	20	10
Décile 4	37	15	17	20	11
Décile 5	32	22	12	22	12
Décile 6	35	20	16	19	10
Décile 7	29	14	17	25	15
Décile 8	31	17	18	20	14
Décile 9	21	17	14	25	23
Décile 10	16	13	16	24	31

1. Ménage de plusieurs personnes sans famille.

2. Déciles : 1 (inférieur à 4 697 € par an); 2 (de 4 997 € à 5 856 € par an); 3 (de 5 856 € à 7 127 € par an); 4 (de 7 127 € à 8 164 € par an); 5 (de 8 164 € à 9 233 € par an); 6 (de 9 233 € à 10 260 € par an); 7 (de 10 260 € à 11 331 € par an); 8 (de 11 331 € à 12 800 € par an); 9 (de 12 800 € à 15 500 € par an); 10 (plus de 15 500 € par an).

Note : Les chiffres en gras sont supérieurs à la moyenne de deux points ou plus.

Lecture : 22 % des couples sans enfant ont un loyer qui dépasse de 200 euros ou plus le loyer plafond, contre 11 % des familles monoparentales.

Champ : France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources : Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

TABLEAU A2 • Les écarts mensuels entre le loyer réel et le loyer plafond selon les caractéristiques du logement

	Loyer inférieur au loyer plafond	Écart entre 0 et 50 €	Écart entre 50 et 100 €	Écart entre 100 et 200 €	Écart de 200 € ou plus
Ensemble	31	17	16	21	15
Statut d'occupation					
Locataire secteur HLM	51	22	15	10	2
Locataire secteur social non HLM	29	21	14	21	15
Locataire loi 1948	22	22	15	28	13
Locataire loyer « libre »	10	12	17	32	29
Autre locataire ou sous-locataire	26	9	17	28	19
Type de location					
Colocation	11	27	17	28	17
Location	31	17	16	21	15
Surface du logement par habitant					
Moins de 15 m ²	57	14	10	11	7
15 à 25 m ²	38	15	16	17	14
25 à 35 m ²	28	15	16	23	18
35 à 45 m ²	23	20	16	25	16
45 à 55 m ²	21	20	17	24	18
55 à 65 m ²	22	28	21	23	7
Plus de 65 m ²	19	17	15	31	18
Tranche d'unité urbaine					
Communes rurales	30	17	16	25	12
Moins de 5 000 habitants	19	16	24	25	16
5 000 à 9 999 habitants	31	19	16	24	10
10 000 à 19 999 habitants	30	15	16	23	16
20 000 à 49 999 habitants	36	18	13	23	10
50 000 à 99 999 habitants	33	19	19	16	13
100 000 à 199 999 habitants	35	19	16	20	10
200 000 à 1 999 999 habitants	28	17	16	22	16
Paris	36	13	11	17	22
Zone d'aide au logement					
Zone I	37	13	11	17	22
Zone II	31	18	16	21	15
Zone III	29	17	18	23	12
Type d'habitat					
Maison individuelle	20	17	18	24	21
Habitation collective	34	17	15	20	13

Note • Les chiffres en gras sont supérieurs à la moyenne de deux points ou plus.

Lecture • 21 % des ménages résidant en maison individuelle ont un loyer qui dépasse de 200 euros ou plus le loyer plafond, contre 13 % des ménages résidant en habitation collective.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

TABLEAU B1 • Montant des écarts entre les charges réelles et le forfait charges selon les caractéristiques du ménage

	Forfait charges supérieur	Écart entre 0 et 50 €	Écart entre 50 et 100 €	Écart entre 100 et 150 €	Écart de plus de 150 €
Ensemble	4	30	37	18	11
Composition familiale					
Personne seule	5	41	38	12	4
Famille monoparentale	4	23	37	22	14
Couple sans enfant	2	31	39	17	11
Couple avec enfant	3	17	34	26	20
Autres ¹	1	25	38	22	14
Nombre de personnes à charge					
Pas de personne à charge	4	38	38	13	6
1 personne	3	22	40	21	13
2 personnes	3	20	36	24	17
3 personnes	4	18	28	28	23
4 personnes ou plus	6	14	24	26	30
Âge de la personne de référence					
Moins de 30 ans	6	41	35	12	6
30 à 39 ans	4	26	37	20	12
40 à 49 ans	4	26	34	21	15
50 à 64 ans	3	25	39	21	13
65 ans ou plus	3	30	41	17	9
Type de bénéficiaire					
Isolé	5	35	38	15	8
Couple	3	21	35	23	17
Décile² de revenu par unité de consommation					
Décile 1	9	36	28	14	12
Décile 2	6	33	32	18	11
Décile 3	4	30	36	17	12
Décile 4	3	29	38	20	9
Décile 5	3	31	36	19	10
Décile 6	4	30	37	18	11
Décile 7	2	30	37	23	9
Décile 8	2	28	43	16	10
Décile 9	3	24	44	16	13
Décile 10	3	32	38	16	12

1. Ménage de plusieurs personnes sans famille.

2. Déciles : 1 (inférieur à 4 697 € par an); 2 (de 4 997 € à 5 856 € par an); 3 (de 5 856 € à 7 127 € par an); 4 (de 7 127 € à 8 164 € par an); 5 (de 8 164 € à 9 233 € par an); 6 (de 9 233 € à 10 260 € par an); 7 (de 10 260 € à 11 331 € par an); 8 (de 11 331 € à 12 800 € par an); 9 (de 12 800 € à 15 500 € par an); 10 (plus de 15 500 € par an).

Note • Les chiffres en gras sont supérieurs à la moyenne de deux points ou plus.

Lecture • 20 % des couples avec enfant ont des charges qui dépassent de 150 euros ou plus le forfait charges contre 4 % des personnes seules.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE; calculs DREES.

TABLEAU B2 • Montant des écarts entre les charges réelles et le forfait charges selon les caractéristiques du logement

	Forfait charges supérieur	Écart entre 0 et 50 €	Écart entre 50 et 100 €	Écart entre 100 et 150 €	Écart de plus de 150 €
Ensemble	4	30	37	18	11
Statut d'occupation					
Locataire secteur HLM	2	19	40	24	15
Locataire secteur social non HLM	8	39	30	13	11
Locataire loi 1948	6	31	45	17	2
Locataire loyer « libre »	5	40	35	12	7
Autre locataire ou sous-locataire	14	47	28	7	5
Type de location					
Colocation	20	48	23	7	2
Location	4	30	37	18	11
Surface du logement par habitant					
Moins de 15 m ²	6	32	25	19	18
15 à 25 m ²	5	28	34	19	13
25 à 35 m ²	3	31	38	18	11
35 à 45 m ²	4	36	36	15	9
45 à 55 m ²	3	38	41	12	6
55 à 65 m ²	2	22	49	20	7
Plus de 65 m ²	2	24	46	21	7
Tranche d'unité urbaine					
Communes rurales	5	34	37	15	10
Moins de 5 000 habitants	4	38	32	16	10
5 000 à 9 999 habitants	6	36	40	12	7
10 000 à 19 999 habitants	4	31	31	26	8
20 000 à 49 999 habitants	3	27	42	17	10
50 000 à 99 999 habitants	4	28	40	18	10
100 000 à 199 999 habitants	6	34	41	13	6
200 000 à 1 999 999 habitants	4	32	36	18	10
Paris	2	21	33	22	21
Zone d'aide au logement					
Zone I	2	21	33	23	21
Zone II	5	32	37	17	9
Zone III	3	32	38	17	10
Type d'habitat					
Maison individuelle	7	32	36	16	9
Habitation collective	3	30	37	18	11

Note • Les chiffres en gras sont supérieurs à la moyenne de deux points ou plus.

Lecture • 15 % des locataires du secteur HLM ont des charges qui dépassent de 150 euros ou plus le forfait charges, contre 2 % des locataires soumis à la loi de 1948.

Champ • France entière, ménages locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.

Sources • Enquête Logement 2006, INSEE ; calculs DREES.

Les parcours des bénéficiaires du RMI avant la mise en place du RSA

Chaque année, des personnes d'âge actif entrent dans le système des minima sociaux, tandis que d'autres en sortent. Ce renouvellement dépend naturellement de facteurs institutionnels, comme les conditions d'éligibilité aux allocations, mais aussi de la conjoncture plus ou moins favorable du marché du travail. En 2009, le taux d'entrée au revenu minimum d'insertion (RMI) est de 37 % et le taux de sortie de ces bénéficiaires, nettement plus faible, est de 29 %. Si ces taux connaissent peu d'évolution d'une année sur l'autre sur la période 2002-2008, le taux d'entrée augmente très fortement lors de la récession de 2009.

Ces entrées et sorties du dispositif ne correspondent toutefois pas toujours à de nouvelles entrées, ni à des sorties définitives. Ainsi, six ans après leur entrée au RMI, plus de 26 % des bénéficiaires de 2002 effectuent des «allers-retours» dans les minima sociaux, c'est-à-dire qu'ils en sont sortis temporairement mais y sont revenus plus ou moins durablement par la suite. Depuis leur entrée au RMI en 2002, 22 % des bénéficiaires y sont restés continûment jusqu'en 2008 et 19 % en sont sortis dès la première année sans y retourner.

Par rapport à cette situation moyenne constatée au plan national, s'observent certaines disparités régionales. Les régions septentrionales (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Haute-Normandie), par exemple, ou les départements d'outre-mer sont ainsi plus durement affectés par des phénomènes de persistance et de récurrence dans les minima sociaux que d'autres régions.

Depuis juin 2009, le RMI et l'API – allocation temporaire pour les parents isolés – (cf. encadré p. 15), ont été remplacés en métropole par le revenu de solidarité active (RSA). À la fois minimum social et complément de revenu d'activité pour des personnes aux ressources modestes, le RSA s'adresse ainsi à une population plus large que le RMI et l'API. Fin décembre 2009, après six mois de montée en charge de ce nouveau dispositif, la population qui aurait été éligible au RMI ou à l'API constitue de fait la grande majorité des allocataires du RSA en métropole : 76 % des foyers allocataires du RSA le sont en effet au titre du «RSA socle», correspondant à la fonction de minimum social du dispositif.

Il s'agit de dresser un dernier bilan des trajectoires des bénéficiaires du RMI (l'allocataire et son conjoint éventuel) jusqu'à la fin 2008, juste avant la transition du RMI vers le RSA. L'échantillon national interrégimes d'allo-

cataires de minima sociaux (ENIAMS – encadré 1) permet en effet de suivre chaque année le devenir d'un échantillon représentatif de la population d'âge actif en termes de recours aux principaux minima sociaux (RMI, API, AAH et ASS – cf. encadré p. 11). Il est ainsi possible d'apprécier au fil des années le caractère plus ou moins durable ou récurrent du recours au RMI et de décrire la diversité des trajectoires individuelles.

Depuis la création du RMI en 1988, le nombre de foyers allocataires a fortement augmenté. Cela ne signifie pas pour autant que les personnes demeurent continûment dans le dispositif: des flux importants d'entrée et de sortie du RMI contribuent en effet à renouveler près de 30 % de la population concernée chaque année.

D'une année à l'autre, les taux d'entrée et de sortie sont relativement stables, à des niveaux proches de 30 % (tableau 1). Toutefois des fluctuations conjoncturelles

ENCADRÉ 1 ● L'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS)

Le champ de l'ENIAMS couvre les quatre principaux minima sociaux destinés aux personnes d'âge actif, à savoir le RMI (revenu minimum d'insertion), l'API (allocation de parent isolé), l'AAH (allocation aux adultes handicapés) et l'ASS (allocation de solidarité spécifique)¹. Il recueille et relie entre elles les données administratives provenant de différents organismes sociaux (la CNAF, Pôle emploi, la CCMSA) et permet une étude individuelle des mouvements d'entrée et de sortie des minima sociaux, ainsi que des passages entre les différents dispositifs [Fabre, 2010]. Au total, 95 % des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif qui ont entre 16 à 64 ans sont couverts. Dans le cas du RMI et de l'AAH, l'allocataire « administratif » et son conjoint éventuel entrent tous les deux dans le champ de l'échantillon². En revanche, l'ENIAMS ne prend pas en compte les enfants à charge de plus de 16 ans présents dans le foyer.

Il s'agit d'un échantillon retenant les personnes nées entre le 1^{er} et le 14 octobre et âgées de 16 à 64 ans au 31 décembre de chaque année. Il permet de suivre sous forme de panel l'évolution de la situation des individus, non seulement dans les minima sociaux, mais aussi par rapport au chômage (indemnisé ou non). Il permet ainsi de suivre les personnes qui, sorties des minima sociaux, sont inscrites à Pôle emploi ou perçoivent une allocation de chômage. En revanche, il ne fournit pas d'information sur celles ayant repris un emploi.

Le mode de construction du panel conduit à sous-estimer légèrement une catégorie de population : il s'agit des hommes âgés nés à l'étranger. Il ne permet également pas de repérer les mouvements infra-annuels : les trajectoires des personnes qui, par exemple, s'inscrivent en cours d'année et sortent des minima sociaux avant le 31 décembre ne peuvent être évaluées.

Les résultats issus de l'ENIAMS permettent ainsi de compléter l'information « statique » de base (nombre d'allocataires, taux d'allocataires, etc.) par de l'information « dynamique » qui prend en compte notamment la durée de perception des allocations et les enchaînements des différents événements intervenus (période de chômage, de sortie des minima, etc.).

Le panel couvre désormais le RSA (revenu de solidarité active) mis en place depuis juin 2009 en France métropolitaine. Cependant, l'étude ne présente aucun résultat sur le RSA compte tenu de sa mise en œuvre récente. Toutefois, le « RSA socle », qui permet en métropole de reconstituer la population bénéficiaire du RMI en 2009, a été utilisé pour calculer des taux d'entrée et de sortie du RMI pour l'année 2009 présentés au tableau 1.

1. Ces prestations sociales, essentiellement non contributives, reposent sur un principe de solidarité et non sur une logique d'assurance. Toutefois l'allocation de solidarité spécifique fait en partie exception à cette règle puisqu'elle est conditionnée par une durée de cotisation antérieure au régime d'assurance chômage.

2. On parle alors à ce titre de « bénéficiaire », du RMI par exemple, et on utilise généralement le terme « d'allocataire » pour désigner la personne administrativement inscrite dans le dispositif.

interviennent comme en 2007 avec une baisse de 4 points du taux d'entrée et une hausse concomitante de 5 points du taux de sortie. Ces mouvements sont notamment liés cette année-là au recul de 8,3 % du nombre d'allocataires du RMI [Mathern, Micheaux et Augris, 2009], soit la plus forte baisse annuelle depuis la création du dispositif. Elle a d'abord résulté de l'amélioration prolongée du marché du travail (diminution de 1,5 point du taux de chômage en France métropolitaine entre fin 2005 et fin 2007), mais aussi en partie des effets mécaniques de la réforme des dispositifs d'intéressement financier à la reprise d'emploi. Dès 2008, la dégradation progressive de la conjoncture entraîne une baisse du taux de sortie et un redressement du taux d'entrée. Cette tendance s'accentue encore en 2009, la crise économique ayant lourdement pesé sur le marché du travail avec une progression de près de 2 points du

taux de chômage en seulement un an. Le taux d'entrée en 2009 progresse ainsi de 8 points pour atteindre le niveau très élevé de 37 %, tandis que le taux de sortie décélère encore d'un point pour se fixer à 29 %.

Toutefois, les entrées constatées ne sont pas toutes de nouvelles entrées. À titre d'exemple, parmi les personnes qui entrent au RMI en 2008, 60 % ont déjà été au RMI au moins une fois dans les cinq années précédentes¹.

Afin d'illustrer en première approche la diversité des durées de recours au RMI avant la mise en place du RSA, on observe le devenir d'une cohorte de bénéficiaires sur une période de six ans, à savoir ceux présents dans le dispositif en 2002.

64 % des personnes d'âge actif entrées au RMI en 2002 sont encore inscrites dans le dispositif un an plus tard, 4 % ont basculé dans un autre minimum social et

1. À pas annuel, l'ENIAMS permet de comparer les situations des personnes au 31 décembre de chaque année. Il n'appréhende pas par contre les entrées-sorties par rapport aux minima sociaux qui se seraient produites dans l'année, sous-estimant ainsi le poids des trajectoires avec un temps de présence très court dans le dispositif.

TABLEAU 1 • Renouvellement de la population des bénéficiaires du RMI jusqu'en 2009

	Taux d'entrée ¹	Taux de sortie ²
En 2003	30	25
En 2004	30	24
En 2005	29	26
En 2006	31	27
En 2007	27	32
En 2008	29	30
En 2009 ³	37	29

1. Entrées en N (présences au 31/12/N) rapportées au stock au 31/12/N.

2. Sorties en N (absences au 31/12/N) rapportées au stock au 31/12/N-1.

3. Le RMI et l'API ayant été remplacés par le RSA depuis juin 2009 en métropole, la population considérée en 2009 regroupe les bénéficiaires du RMI et ceux du RSA socle, hors RSA majoré qui correspond au périmètre de l'API.

Lecture • Le nombre d'entrées au RMI en 2003 représente 30 % du nombre total de bénéficiaires inscrits fin 2003 et le nombre de sorties en 2003 représente 25 % du nombre total de bénéficiaires inscrits fin 2002.

Remarque • Contrairement à la suite de l'analyse qui concerne les parcours des bénéficiaires du RMI jusqu'en 2008, les résultats de l'année 2009 intègrent le suivi des bénéficiaires du RSA socle qui auraient précédemment relevé du RMI.

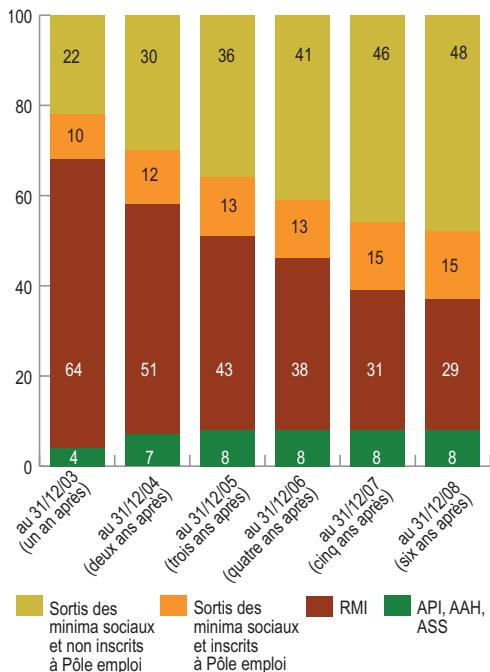
Sources • DREES, ENIAMS (données CNAF, MSA, Pôle emploi).

32 % sont sorties du système des minima sociaux (graphique 1). Les raisons de sortie du RMI sont diverses ; elles peuvent être dues à un retour à l'emploi, à un départ en retraite, à un décès ou à un changement de situation familiale (mise en couple, grossesse...), voire à une augmentation des ressources du conjoint. Pour certains bénéficiaires, cette sortie n'est que temporaire puisqu'ils sont à nouveau inscrits dans un minimum social l'année suivante, même s'il ne s'agit pas nécessairement du RMI. Au bout de deux ans, environ la moitié (49 %) des personnes d'âge actif entrées au RMI en 2002 sont sorties du dispositif – certaines pour bénéficier d'un autre minimum social (7 %).

Les sorties sont ensuite plus rares puisqu'au bout de six ans, 29 % des personnes entrées au RMI en 2002 perçoivent toujours l'allocation (et 37 % des personnes d'âge actif perçoivent un des principaux minima sociaux). Près d'un quart des personnes d'âge actif sorties des minima sociaux sont en outre inscrites à Pôle emploi. Même si une partie des anciens bénéficiaires du RMI inscrits fin 2008 à Pôle emploi peut exercer une activité professionnelle, ceci semble indiquer qu'au bout de six années moins de la moitié des personnes entrées au RMI en 2002 exercent une activité leur procurant un revenu suffisant pour ne plus dépendre des minima sociaux.

Cette raréfaction des sorties du RMI au fil des ans rend notamment compte des multiples difficultés sociales auxquelles sont confrontés certains bénéficiaires, difficultés qui peuvent influer plus ou moins fortement sur leurs possibilités de retour à une situation plus stable

GRAPHIQUE 1 • Situation des entrants au RMI en 2002 au cours des six années suivantes



Sources • DREES, ENIAMS (données CNAF, MSA, Pôle emploi).

[Anguis, 2008]. Par ailleurs, l'ancienneté dans le RMI peut en elle-même amoindrir les chances de sortie du dispositif, en lien avec un éloignement progressif du marché du travail et un découragement possible lorsque cette situation perdure [Pla, 2006].

Les sorties du dispositif ne se résument cependant pas toutes à des sorties définitives au bout d'un temps plus ou moins long, les situations étant en réalité plus complexes : il peut exister notamment des « allers-retours » dans le dispositif, c'est-à-dire des phénomènes d'entrées et de sorties successives. La prise en compte de cette information permet de dégager une typologie des trajectoires des bénéficiaires du RMI.

Les bénéficiaires du RMI ont connu cinq types de trajectoires

L'étude de trajectoires individuelles permet de se fonder non pas sur un état à une date précise mais sur un processus au cours du temps. Les phénomènes de persistance et de récurrence dans les minima sociaux sont en effet des éléments d'appréciation importants au regard des objectifs de lutte contre la pauvreté que cherchent à atteindre les politiques dans ce domaine. Plus

TABLEAU 2 • Devenir des entrants au RMI en 2002 et leurs caractéristiques (en %)

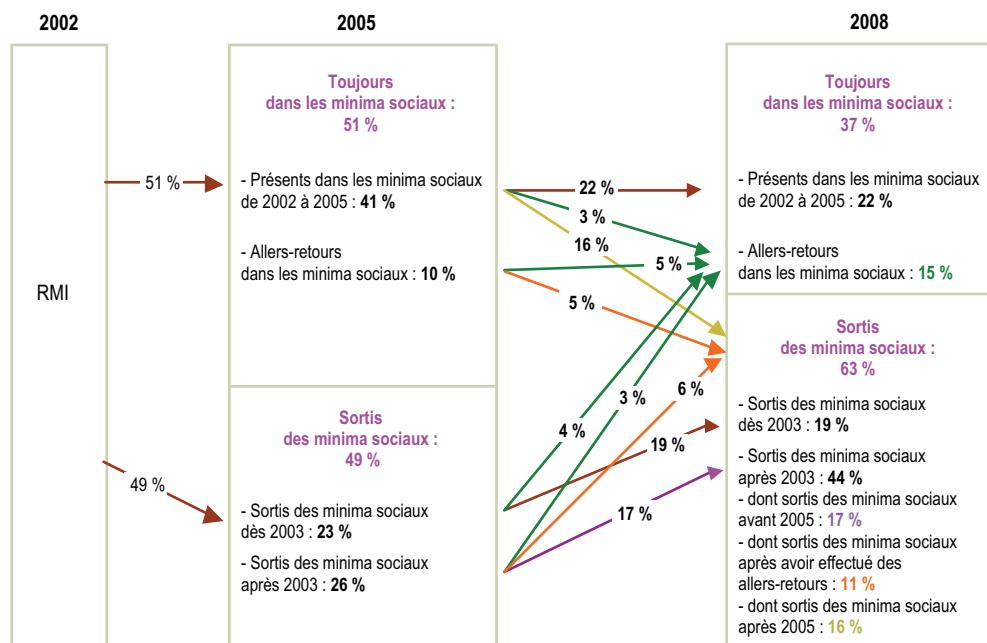
Répartition des allocataires dans les groupes	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5	Ensemble
	19	17	16	26	22	100
Caractéristiques au 31 décembre 2002						
Moins de 30 ans	47	41	37	41	31	39
30 à 39 ans	30	33	30	34	31	32
40 à 49 ans	15	16	20	20	28	20
50 à 59 ans	8	10	13	5	10	9
Femme	54	52	54	54	59	55
Inscrit à Pôle Emploi	48	51	41	48	38	45
Isolé avec enfant	13	19	24	22	31	22
Isolé sans enfant	58	55	49	47	46	51
Couple avec enfant	20	18	20	24	18	20
Couple sans enfant	9	8	7	7	5	7
Présence d'enfant de moins de 3 ans	9	9	13	14	11	12
Étranger (CEE et hors CEE)	9	10	10	12	9	10
En intéressement*	21	9	7	13	5	11

Définition des groupes • Groupe 1 : sortie « durable » des minima sociaux au bout d'un an. Groupe 2 : sortie « durable » des minima sociaux en 2004 ou 2005. Groupe 3 : sortie des minima sociaux après 2005. Groupe 4 : allers-retours dans les minima sociaux. Groupe 5 : stabilité dans les minima sociaux.

* L'intéressement est un dispositif qui permet de cumuler temporairement ses revenus d'activité avec son allocation à la suite d'une reprise d'emploi. Ce dispositif n'existe plus depuis la mise en place du RSA en juin 2009.

Sources • DREES, ENIAMS (données CNAF, MSA, Pôle emploi).

SCHÉMA 1 • Les trajectoires des entrants au RMI en 2002



on dispose d'années d'observations et plus l'analyse des trajectoires est pertinente. En observant les allocataires entrés au RMI en 2002, il est ainsi possible de connaître leur parcours individuel jusqu'en 2008.

Les trajectoires des personnes entrées au RMI en 2002 apparaissent très variées: une partie d'entre elles connaissent une certaine stabilité dans leur parcours (présence dans les minima sociaux sans discontinuer jusqu'en 2008 ou au contraire sortie durable des minima sociaux au cours des trois premières années). D'autres ont des trajectoires plus complexes alternant sorties et retours dans les minima sociaux.

Les personnes entrées au RMI en 2002 ont pour la plupart moins de trente ans (39% des entrants). Cette surreprésentation des jeunes est imputable aux difficultés d'entrée dans la vie active: beaucoup de ces jeunes bénéficient alors du RMI dans l'attente de trouver un premier emploi. Une proportion limitée de personnes entrant au RMI a plus de cinquante ans (9%). 55% des entrants sont des femmes. Une majorité des allocataires entrés au RMI cette année-là vivent seuls, sans conjoint ni enfants, tandis qu'un allocataire sur cinq est en couple avec un ou plusieurs enfants à charge.

Au total, cinq trajectoires principales peuvent être mises en évidence (schéma 1), à partir desquelles se distinguent cinq groupes de bénéficiaires selon leurs caractéristiques sociodémographiques (tableau 2). Les trois premiers groupes, représentant au total 52% des personnes entrées au RMI en 2002, rassemblent les personnes d'âge actif sorties des minima sociaux en 2008 sans avoir connu «d'aller-retour»: les sorties durables et rapides (au cours de la première année) dans le groupe 1, les sorties durables survenues pendant la 2^e ou la 3^e année dans le groupe 2, et les sorties intervenues entre la 4^e et la 6^e année dans le groupe 3. À l'opposé, 22% des bénéficiaires d'âge actif étudiés sont demeurés continûment dans les minima sociaux de 2002 à 2008 (groupe 5). Enfin, un groupe intermédiaire réunit les personnes ayant connu des allers-retours au sein des minima sociaux, qu'elles en bénéficient encore ou non fin 2008 (26%, groupe 4).

Un allocataire sur cinq n'effectue qu'un passage transitoire dans les minima sociaux

Les groupes 1 et 2, qui ont en commun de rassembler des personnes sorties durablement des minima sociaux au bout d'un à trois ans, ont des profils assez

similaires (tableau 2). Ces deux groupes se distinguent notamment des autres par une proportion plus forte de personnes inscrites à Pôle emploi fin 2002, et de personnes jeunes ou sans enfant. 47% des personnes du groupe 1, où la surreprésentation des jeunes est particulièrement nette, ont ainsi moins de 30 ans (contre 39% en moyenne parmi l'ensemble des bénéficiaires entrés au RMI en 2002). Les configurations familiales les moins favorables à l'accès à l'emploi sont en outre relativement peu répandues dans ce groupe: en particulier les bénéficiaires ayant à leur charge au moins un enfant de moins de 3 ans sont sous-représentés (9% contre 12% pour l'ensemble), de même que les familles monoparentales (13% contre 22%).

Près d'un bénéficiaire sur cinq ne fait donc qu'un court passage dans les minima sociaux, puisque parmi ceux entrés au RMI en 2002, 19% sont sortis des minima sociaux dès 2003. Plus généralement, la grande majorité en sort de façon durable: près des trois quarts des 49% d'allocataires sortis des minima sociaux avant la fin 2005 n'y sont pas retournés les trois années suivantes (schéma 1).

Au cours des six années suivant l'ouverture de droit au RMI, un quart des bénéficiaires ont fait des «allers-retours» dans les minima sociaux

Le groupe 3 (sorties «tardives» des minima sociaux, c'est-à-dire plus de quatre ans après l'entrée au RMI) et le groupe 4 (personnes effectuant des allers-retours dans les minima sociaux) présentent des caractéristiques assez proches de l'ensemble des personnes entrées au RMI en 2002. Seule une plus forte présence d'enfants de moins de trois ans dans le foyer (respectivement 13% pour le troisième groupe et 14% pour le quatrième), ainsi qu'une légère surreprésentation des plus de 50 ans dans le groupe 3 les distinguent: une part probablement significative des sorties des minima sociaux après 2005 des personnes d'âge actif du groupe 3 correspond à des passages à la retraite à partir de 60 ans². Le quatrième groupe est plus difficile à caractériser, tant du point de vue de l'âge que de la composition familiale, compte tenu de l'hétérogénéité des profils rencontrés. Il s'agit certainement de personnes qui alternent des situations d'emploi et de chômage, avec des périodes d'emploi courtes qui n'ouvrent pas droit (ou alors pour une durée très réduite) à une indemnisation par le régime d'assurance chômage. L'importance de ce groupe illustre bien la complexité

2. Auquel cas une partie des personnes concernées a pu basculer dans un autre minimum social, destiné cette fois à des personnes vouées à demeurer inactives: le minimum vieillesse.

des situations qui ne se résume pas à une simple opposition entre les sorties définitives du RMI et un maintien durable dans le dispositif: plus d'un quart des allocataires (26 %) ont effectué des « allers-retours » dans les minima sociaux lors des six années d'observations.

Les parents isolés restent plus durablement dans les minima sociaux

Dans le groupe 5 figurent des personnes présentes sans discontinuer dans les minima sociaux pendant les six années d'observation et qui présentent certaines caractéristiques sociodémographiques (du point de vue de l'âge ou encore de la taille de la famille) pouvant constituer des obstacles plus sérieux à la reprise d'emploi: notamment un plus grand nom-

bre de personnes qui avaient plus de 40 ans fin 2002 (38 % contre 29 % en moyenne) ou de familles monoparentales (31 % contre 22 % en moyenne). En effet, ces personnes, qui ont pu exercer une activité professionnelle par le passé, peuvent éprouver des difficultés à retrouver un emploi du fait soit de leur âge (les réinsertions sur le marché du travail étant plus complexes en seconde partie de carrière), soit de la difficulté à trouver un mode de garde adapté et financièrement soutenable pour leurs enfants. Les personnes rassemblées dans ce groupe sont également nettement moins souvent initialement inscrites à Pôle emploi (38 % contre 45 % en moyenne). La proportion de femmes est aussi plus importante qu'en moyenne dans ce groupe (59 % contre 55 %), en lien avec la légère surreprésentation de personnes isolées avec des enfants à charge. L'inscription durable dans les minima sociaux peut donc correspondre à des situa-

TABLEAU 3 • Persistance et récurrence dans le RMI par régions

	Taux d'allocataires	Taux de renouvellement	Devenir à un an	Devenir à 6 ans parmi les entrants en 2002	
			Toujours au RMI	Toujours au RMI en 2008	dont sans interruption depuis 2002
DOM-TOM	12,4	19,6	78	42	25
Île-de-France	2,8	29,2	70	27	15
Champagne-Ardenne	2,6	30,3	68	29	13
Picardie	2,5	31,3	67	28	11
Haute-Normandie	2,8	26,3	71	29	14
Centre	2,2	29,8	69	27	16
Basse-Normandie	2,1	33,5	64	23	10
Bourgogne	2,1	31,0	68	27	12
Nord-Pas-de-Calais	4,5	25,1	75	35	19
Lorraine	2,6	29,1	71	36	18
Alsace	2,2	30,8	67	27	13
Franche-Comté	2,1	35,6	61	26	7
Pays de la Loire	1,9	32,5	65	28	13
Bretagne	1,8	33,8	65	23	10
Poitou-Charentes	2,7	30,8	68	30	14
Aquitaine	2,6	31,0	68	29	15
Midi-Pyrénées	2,6	29,9	67	25	14
Limousin	2,2	28,9	70	38	16
Rhône-Alpes	1,8	35,2	62	22	9
Auvergne	2,3	28,7	68	23	11
Languedoc-Roussillon	5,0	28,2	70	26	13
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,6	30,2	68	25	12
Corse	2,8	30,0	65	27	15
France entière	3,0	27,5	70	29	15

Taux de renouvellement: moyenne du taux d'entrée dans le RMI et du taux de sortie.

Devenir à un an: Parmi les personnes entrées dans le RMI en 2007, proportion des personnes qui un an plus tard, sont toujours au RMI.

Devenir à six ans: Parmi les personnes entrées dans le RMI en 2002, proportion des personnes qui six ans plus tard, sont toujours au RMI en 2008 et proportion de celles qui l'ont été de façon continue entre 2002 et 2008.

Lecture : Dans les DOM-TOM, 78 % des allocataires entrés dans le RMI en 2007 étaient encore allocataires en 2008. Parmi les personnes entrées dans le RMI en 2002, 42 % relèvent encore du dispositif en 2008. Parmi les personnes entrées au RMI en 2002, 25 % sont toujours dans le dispositif en 2008 sans en être sorties entre ces deux dates.

Sources : DREES, ENIAMS (données CNAF, MSA, Pôle emploi).

tions très diverses : un retrait du marché du travail mais aussi un chômage de longue durée, l'attente d'une autre prestation comme les prestations vieillesse pour des personnes en fin de carrière, ou bien des reprises d'emploi très temporaires et pour de faibles niveaux de salaire ne permettant pas de sortir des minima sociaux.

Il faut enfin rappeler que certains bénéficiaires du RMI exercent souvent une activité professionnelle réduite à temps partiel. Les mesures d'intéressement prévues dans ce cadre, permettent par exemple de cumuler transitoirement le RMI avec une fraction des revenus d'activité. Les personnes bénéficiant ponctuellement de ces mesures sont sans surprise surreprésentées dans le groupe 1, où les populations sont plus proches de l'emploi, et dans une moindre mesure dans le groupe 4, qui rassemble les trajectoires les plus heurtées et discontinues (tableau 2).

Les départements d'outre-mer et du nord plus exposés qu'ailleurs aux phénomènes de persistance dans le RMI

L'insertion et l'accompagnement des bénéficiaires varient d'un territoire à l'autre (région, département). En particulier, depuis la loi du 18 décembre 2003 décentralisant la gestion du RMI, le pilotage intégral du dispositif est confié au département : cette loi met notamment fin au système de cogestion du volet insertion entre l'État et le département. La décentralisation repose sur deux objectifs : l'amélioration de l'insertion professionnelle et la proximité de gestion, à savoir la volonté de traiter les situations au plus près du terrain. Il ne s'agit pas ici d'apprécier des pratiques d'insertion mises en place dans les départements mais plutôt d'observer les différences de populations et de problématiques auxquelles ils sont confrontés.

Dans les départements d'outre-mer (DOM), le taux d'allocataires est particulièrement élevé et cette population

se renouvelle³ peu (le taux de renouvellement des DOM n'est que de 19,6 % contre 27,5 % pour la France entière, tableau 3). Sur dix personnes présentes dans le dispositif du RMI en 2007, près de huit sont toujours bénéficiaires l'année suivante. Ce phénomène s'observe également dans la durée : 42 % des personnes entrées au RMI en 2002 y sont encore en 2008. Les DOM connaissent ainsi une situation sociale plus difficile qu'ailleurs dans la mesure où une forte proportion de la population doit recourir aux minima sociaux avec une probabilité d'en sortir rapidement relativement faible comparativement à d'autres régions.

En France métropolitaine, les régions où les taux de renouvellement sont les plus faibles sont celles où la probabilité de rester au RMI plus d'un an est forte. La Haute-Normandie et le Nord-Pas-de-Calais se retrouvent ainsi avec des taux de renouvellement respectivement de 26,3 % et 25,1 %, contre 27,5 % pour la France entière. Sur 100 bénéficiaires du RMI en 2007, 71 le sont toujours en 2008 en Haute-Normandie et 75 dans le Nord-Pas-de-Calais.

D'autres régions présentent des profils différents : le Languedoc-Roussillon et la Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple, ont pour leur part des taux d'allocataires particulièrement élevés mais en revanche un renouvellement de cette population plus important qu'en moyenne, probablement en raison de flux migratoires importants dans ces régions.

Une analyse plus fine des trajectoires individuelles des bénéficiaires du RMI permet de distinguer les régions pour lesquelles la présence dans les minima sociaux est plus durable (présence au RMI sans discontinuité) ou au contraire plus brève. La « pérennité » au RMI est plus marquée dans le Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine. À l'inverse, la persistance dans le dispositif est moins forte en Franche-Comté et en Rhône-Alpes. Toutefois, ces régions se distinguent par un phénomène d'entrée et de sortie récurrent dans le dispositif plus marqué qu'ailleurs, en lien peut-être avec un contexte du marché du travail plus instable.

3. Le taux de renouvellement est la moyenne entre le taux d'entrée et de sortie une même année

ANALYSES TRANSVERSALES

1 • La composition du revenu des ménages les plus modestes

En 2008, le niveau de vie médian s'élève à 1 583 euros par mois (soit 18 990 euros annuels). Les 10 % de personnes les plus modestes ont un niveau de vie mensuel inférieur à 877 euros. 37 % du revenu disponible de ces ménages est constitué de prestations sociales non contributives : prestations familiales, prestations logement, minima sociaux et prime pour l'emploi. L'impact de ces prestations sur la réduction de la pauvreté est important surtout pour les prestations familiales et de logement. Cependant, l'impact des minima sociaux est tangible sur l'intensité de la pauvreté.

Des prestations sociales très concentrées qui représentent une part importante du revenu disponible des ménages les plus modestes

Les ressources disponibles de l'ensemble des ménages sont mesurées par le revenu disponible brut des ménages. Ce dernier comprend l'ensemble des revenus d'activité (salaires et revenus des indépendants), des revenus de la propriété et des revenus de remplacement financés par les cotisations sociales (allocations chômage, pensions de retraite), desquels on soustrait les prélèvements (impôts et cotisations) et auxquels s'ajoutent les prestations sociales non contributives (prestations familiales, prestations de logement, minima sociaux¹ et prime pour l'emploi). Le niveau de vie correspond au revenu disponible par unité de consommation. En 2008, le niveau de vie médian s'élève à 1 583 euros par mois (soit 18 990 euros annuels).

En 2008, les revenus d'activité représentent 71 % en moyenne du revenu disponible des ménages, les revenus du patrimoine 13 %, les revenus de remplacement 27 %. Le montant de ces catégories de revenus augmente avec le niveau de vie (tableau 1). L'inverse se produit pour les prestations familiales, les allocations de logement et les minima sociaux qui au contraire ont une fonction redistributive d'autant plus importante que les revenus des ménages sont plus modestes (tableau 2).

En 2008, les 10 % de personnes les plus modestes ont un niveau de vie mensuel inférieur à 877 euros. Pour les 10 % de ménages les plus modestes, les prestations sociales (hors revenus de remplacement mais y compris prime pour l'emploi) représentent 37 % du revenu disponible, et 20 % pour les ménages dont le niveau de vie est compris entre les 1^{er} et 2^{es} déciles. Leur part est résiduelle pour les déciles suivants. Dans l'ensemble de la population, ces prestations représentent 5 % du revenu disponible.

Les minima sociaux sont fortement présents dans le bas de la distribution des revenus

Les prestations sociales soumises à condition de ressources sont logiquement concentrées dans le bas de l'échelle des revenus.

C'est le cas des minima sociaux qui, compte tenu de plafonds d'attribution bas, sont particulièrement ciblés sur les plus faibles revenus (37 % de leur masse sont versés au ménage du 1^{er} décile). Ils représentent 12 % du revenu disponible du 1^{er} décile, 5 % du 2^{es} décile et une fraction négligeable au-delà de la médiane des niveaux de vie (entre le 5^e et le 6^e décile).

Les aides au logement s'adressent aussi en priorité aux ménages les moins aisés. Les montants moyens versés étant plus élevés, elles représentent en moyenne 13 % du revenu disponible des 10 % de ménages les plus modestes, contre 1,4 % pour l'ensemble des ménages.

La prime pour l'emploi (PPE) représente une part peu importante du revenu disponible des ménages les plus modestes (1,1 % en deçà du 2^{es} décile) car elle est peu ciblée sur les plus bas revenus et les montants versés sont faibles. Dans la mesure où le bénéfice de ce crédit d'impôt est soumis à l'exercice d'une activité professionnelle et à des plafonds de ressources plus élevés que ceux ouvrant droit aux prestations sociales, seulement 25 % des ménages les plus modestes perçoivent la PPE, alors qu'ils sont 37 % pour ceux dont le niveau de vie est inférieur au 2^{es} décile et 42 % pour ceux dont le niveau de vie est inférieur au 3^{es} décile.

L'une des caractéristiques des prestations familiales est qu'elles sont concentrées sur les bas niveaux de vie malgré l'absence de condition de ressources pour les trois quarts de la masse des prestations versées en 2009 (cf. fiche 15). Cela tient à la surreprésentation des familles nombreuses dans les premiers déciles de distribution des revenus. Les prestations familiales représen-

1. Les minima sociaux ne comprennent pas dans cette fiche les allocations de chômage du régime de solidarité. Elles sont incluses dans les allocations de chômage. Par ailleurs, les estimations et les simulations ne tiennent pas compte de la mise en place du RSA.

2. Soit un total supérieur à 100 % car parmi les autres composantes du revenu figurent notamment les impôts et prestations qui viennent en déduction.

TABLEAU 1 • Décomposition du revenu disponible mensuel en 2008 en fonction des déciles de niveau de vie (en euros)

Déciles de niveau de vie	Salaires	Allocation chômage	Revenu indépendant	Pension et retraite	Revenu du patrimoine	Prestations familiales	Prestations logement	Minima sociaux	Prime pour l'emploi	Impôts	Revenu disponible du ménage
< D1	333	63	36	213	42	111	137	121	12	-48	1 018
D1-D2	676	82	39	431	57	108	108	76	17	-88	1 505
D2-D3	958	74	47	555	84	91	63	38	18	-132	1 797
D3-D4	1 212	73	58	643	101	69	35	23	18	-188	2 045
D4-D5	1 555	74	53	632	131	73	28	21	17	-246	2 339
D5-D6	1 918	65	70	654	158	68	17	12	15	-320	2 657
D6-D7	2 178	73	86	712	217	58	8	8	12	-395	2 958
D7-D8	2 579	63	133	763	267	47	6	10	8	-498	3 377
D8-D9	2 883	67	244	977	484	36	4	7	3	-687	4 018
> D9	4 180	99	1 102	1 320	2 043	31	2	5	1	-1 752	7 031
Moyenne	1 842	73	188	690	359	69	41	33	13	-435	2 871

Lecture • En 2008, les ménages ayant un niveau de vie compris entre les déciles 4 et 5 ont un revenu disponible mensuel moyen de 2 339 euros dont 73 euros de prestations familiales, 28 euros de prestations logement et 21 euros de minima sociaux.

Champ • L'ensemble des ménages ayant un revenu positif ou nul et dont le chef de famille n'est pas étudiant.

Sources • INSEE, enquête Revenus fiscaux.

TABLEAU 2 • Décomposition du revenu disponible en 2008 pour les ménages en situation de pauvreté (en %)

Déciles de niveau de vie	Salaires	Allocation chômage	Revenu indépendant	Pension et retraite	Revenu du patrimoine	Prestations familiales	Prestations logement	Minima sociaux	Prime pour l'emploi	Impôts	Revenu disponible du ménage
Pauvres	35	6	3	23	4	10	12	10	1	-5	100
Ensemble	64	2	6	24	12	2	1	1	0	-15	100

Lecture • En 2008, le revenu disponible des ménages en situation de pauvreté est constitué de 35 % de salaires, 10 % de prestations familiales, 12 % de prestations logement et 10 % de minima sociaux.

Champ • L'ensemble des ménages ayant un revenu positif ou nul et dont le chef de famille n'est pas étudiant. Le taux de pauvreté est fixé à 60 % du niveau de vie médian.

Sources • INSEE, enquête Revenus fiscaux.

tent 11 % des revenus des ménages du 1^{er} décile. Leur part diminue nettement pour ceux dont le niveau de vie est immédiatement supérieur (7%). En moyenne, elles correspondent à 2 % du revenu disponible de l'ensemble des ménages. Sur l'année 2008, les 10 % de ménages les plus modestes ont perçu en moyenne 111 euros de prestations familiales contre 31 euros pour les 10 % les plus aisés (dont le niveau de vie est supérieur au dernier décile).

Les prestations sociales, notamment familiales et de logement, réduisent le taux de pauvreté et son intensité

Les prestations sociales dans leur ensemble ont un impact significatif sur le taux de pauvreté monétaire. Après prise en compte de l'ensemble des prestations sociales, la part de ménage sous le seuil de pauvreté à 60 % est réduite de 8 points.

En estimant successivement l'impact des différentes prestations, les prestations familiales réduisent de 3 points le taux de pauvreté, les aides au logement de 3 points supplémentaires et les minima sociaux le dimi-

nuent encore de 2 points, une fois intégrées les prestations familiales et les aides au logement (tableau 3). L'impact des minima sociaux sur le taux de pauvreté peut paraître faible, dans la mesure où ils ne permettent pas à leurs bénéficiaires de sortir de la pauvreté : la plupart ne garantissant qu'un niveau de revenu inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian. Les prestations sociales réduisent aussi sensiblement l'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté. Après impôt, le niveau de vie des personnes pauvres est inférieur de 46 % au seuil de pauvreté alors que l'écart n'est plus que de 17 % une fois intégré l'ensemble des prestations sociales. L'impact des prestations familiales est particulièrement important, puisqu'elles parviennent à réduire l'intensité de la pauvreté de 14 points. Les allocations logement la réduisent encore de 9 points. Enfin l'impact supplémentaire des minima sociaux est de 6 points. En 2008, le niveau de vie médian des personnes pauvres passe ainsi de 8 850 euros par an avant versement des minima sociaux à 9 590 euros après. ■

TABLEAU 3 • Impact des prestations sociales sur le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté (en %)

	Après impôt sur le revenu y. c. PPE et taxe d'habitation	Après prestations familiales	Après allocations logement	Après minima sociaux
Taux de pauvreté	Part des personnes sous le seuil de pauvreté selon les prélèvements et transferts pris en compte	20	17	14
Intensité de la pauvreté	Écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté selon les prélèvements et transferts pris en compte	46	32	23

Lecture • en 2008, 20 % des personnes ont un niveau de vie, après impôts, inférieur au seuil de pauvreté. Après le versement des prestations familiales, on en dénombre encore 17 %.

Champ • Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ayant un revenu positif ou nul et dont le chef de famille n'est pas étudiant. Le seuil de pauvreté est inchangé pour chacune des colonnes. Il fixé à 60 % du niveau de vie médian.

Sources • INSEE, enquête Revenus fiscaux 2006 (actualisée 2008) ; modèle Ines, calculs DREES.

2 • Les minima sociaux : effectifs et dépenses

Au 31 décembre 2009, 3,5 millions de personnes sont allocataires de l'un des onze 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, 9,5 % de la population en France (6,1 millions de personnes) est couverte par ces dispositifs. En 2009, les dépenses liées au versement de ces allocations représentent 19,6 milliards d'euros, soit 1 % du PIB.

Six minima sociaux regroupent 94 % des effectifs d'allocataires

Les onze minima sociaux sont d'importance inégale en termes d'effectifs : l'ensemble RMI-API-RSA socle¹, l'AAH, le minimum vieillesse, et l'ASS regroupent 94 % des allocataires, soit au total 3,3 millions de personnes (tableau 1). L'ensemble RMI-API-RSA socle en rassemble à lui seul plus de 40 %, ce qui correspond à 1,5 million d'allocataires.

L'évolution des effectifs depuis 1990

Les évolutions des effectifs sont en grande partie 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 en 2006 et 2007. En 2009, le nombre d'allocataires, en particulier du RSA socle, repart à la hausse en lien avec la sévérité de la récession de 2008-2009 (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-RSA socle, ASS, AAH), l'évolution des effectifs résulte de mouvements d'entrées et de sorties sensiblement différents (tableau 2). Ceux-ci dépendent de facteurs institutionnels et de la situation du marché du travail.

Le renouvellement des allocataires de l'AAH est particulièrement faible (moins de 10 % chaque année), du

fait de leurs difficultés d'insertion. À l'inverse, il est proche de 50 % pour l'API et le RSA socle majoré, en lien avec la limite légale de durée de l'allocation (jusqu'aux trois ans du plus jeune enfant). Pour l'ASS, le RMI et le RSA socle non majoré, 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 2009, dans les DOM, une personne de 20 ans ou plus sur quatre bénéfice d'un minimum social, soit près de quatre fois plus qu'en métropole.

En métropole, la proportion d'allocataires de minima sociaux, de 6,7 % en moyenne, est particulièrement élevée autour du bassin méditerranéen où elle dépasse 8 % (carte 1). Le cas de la Corse est très spécifique : près de la moitié des allocataires y relèvent du minimum vieillesse. Les départements du nord de la France et la Seine-Saint-Denis concentrent de fortes proportions d'allocataires, principalement 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 5,8 %).

Les dépenses d'allocations représentent 1 % du PIB

En 2009, les dépenses d'allocations pour les onze minima sociaux représentent 19,6 milliards d'euros, soit 3,8 % du montant des prestations de protection sociale et 1 % du produit intérieur brut.

La hiérarchie des montants versés reflète partiellement celles des effectifs : les principales dépenses d'allocations sont imputables à l'ensemble RMI-API-RSA socle, à l'AAH, au minimum vieillesse et aux allocations chômage que sont l'ASS, l'AER-R et l'ATA (tableau 1).

Premier dispositif en termes d'effectifs allocataires et de dépenses, l'ensemble RMI-API-RSA socle représente financièrement 0,4 % du produit intérieur brut. ■

¹. Depuis le 1^{er} juin 2009, le RSA socle se substitue au RMI et à l'API en France métropolitaine. Il entre en vigueur dans les DOM le 1^{er} janvier 2011 (cf. fiche 6).

TABLEAU 1 • Nombre d'allocataires et dépenses d'allocations par minimum social en 2009

	Nombre d'allocataires	Dépenses d'allocations (millions d'euros)
RSA socle (**)	1 313 920	3 587
RMI	139 394	4 219
API	29 763	544
ASS	348 390	2 801 (*)
AER-R	58 464	(*)
ATA	35 669	(*)
AAH	883 337	6 191
ASI	91 917	262
AV	5 792	2
Minimum vieillesse (ASV et ASPA)	583 151	1 910
RSO	12 764	71
Ensemble	3 502 561	19 587

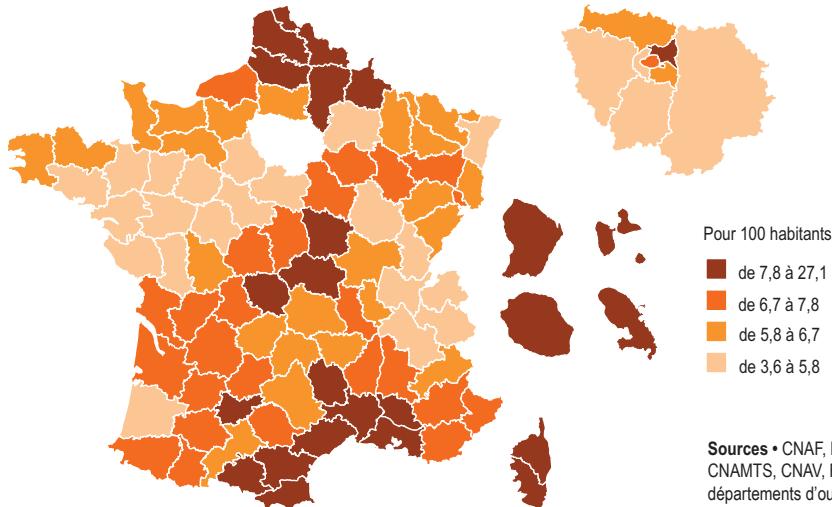
(*) Estimation globale des dépenses du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage (ASS, AER-R, ATA).

(**) Depuis le 1^{er} juin 2009, le RSA socle se substitue au RMI et à l'API en France métropolitaine.

Champ • France entière.

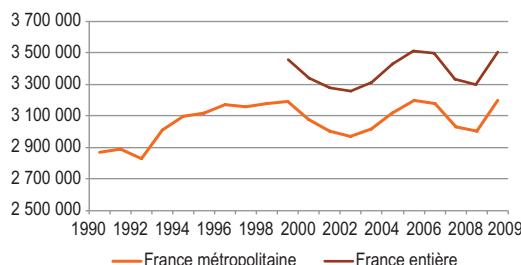
Sources • CNAF, MSA, Pôle emploi, CNAMTS, CNAV, FSV, caisses des départements d'outre-mer, DREES, DGCP.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de minima sociaux fin 2009 parmi la population âgée de 20 ans ou plus



Sources • CNAF, MSA, Pôle emploi, CNAMTS, CNAV, FSV, caisses des départements d'outre-mer, DREES.

GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux



Sources • CNAF, MSA, Pôle emploi, CNAMTS, CNAV, FSV, caisses des départements d'outre-mer, DREES, INSEE.

TABLEAU 2 • Renouvellement de la population des allocataires d'âge actif de moins de 60 ans (en %)

	RSA socle non majoré/RMI ¹	RSA socle majoré/API ¹	AAH de 80 % ou plus ²	AAH de 50 à 79 % ²	ASS
En 2009	37	55	8	16	42
Taux d'entrée	37	55	8	16	42
Taux de sortie	29	51	6	9	33

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 (absence au 31/12/N) rapportées au stock au 31/12/N-1.

1. La population considérée en 2009 regroupe les bénéficiaires du RMI et du RSA «socle non majoré» d'une part et les bénéficiaires de l'API et du RSA «socle majoré» de l'autre.

2. Les % correspondent aux taux d'incapacité reconnus par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

Champ • France entière.

Sources • DREES (ENIAMS).

3 • 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^{er} janvier 2011, pour une personne seule sans ressources, le montant maximal des allocations s'échelonne de 329 euros par mois (pour l'ATA) à 1 009 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 sur ceux concernant explicitement des personnes sans conjoint (RSA socle majoré et AV). Quant au nombre d'enfants, il modifie uniquement les montants du RSA socle¹ (majoré ou non majoré), qui est la seule prestation réellement « familialisée », 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 RSA socle non majoré, l'ASS. Ces 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 du RSA socle majoré 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.

Une hausse du pouvoir d'achat de l'AAH et du minimum vieillesse en 2010

Chaque année, les barèmes des minima sociaux sont révisés selon des règles variables en fonction des dispositifs. Sur vingt ans, les montants nominaux des minima sociaux ont évolué à un rythme proche de celui de l'inflation, les montants en euros constants (fixés au prix de l'année 2010) étant en effet relativement stables (graphique 1). Entre 1990 et 2010, le pouvoir d'achat a légèrement baissé pour l'API, à laquelle a succédé le RSA socle majoré, pour l'AV et l'AER-R (tableau 2). Il a crû d'un peu moins de 4 % pour le RMI, auquel a succédé le RSA socle non majoré, pour l'ASS et le minimum invalidité. La plus forte hausse concerne l'AI-ATA (+14,4 %), mais elle est essentiellement imputable à la revalorisation exceptionnelle de 1998 à la suite du mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998. Depuis cette date l'AI-ATA a augmenté de 2,8 % en euros constants (soit une hausse du montant mensuel de 9 euros au prix de 2010). Sinon, l'augmentation la plus élevée concerne l'AAH (+10 % depuis 1990, soit +62 euros au prix de 2010) : plus des deux tiers de la hausse sont concentrés sur 2009 et 2010 (entre +3 % et +4 % sur chacune de ces deux années). 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). Ce plan de revalorisation doit s'appliquer également au minimum vieillesse pour les personnes seules. Le pouvoir d'achat du minimum vieillesse pour une personne seule a crû de 9,3 % depuis 1990 (soit +58 euros au prix de 2010) et plus de la moitié de cette hausse est concentrée sur 2010.

1. Depuis le 1^{er} juin 2009, l'API et le RMI sont remplacés par le RSA socle en France métropolitaine.

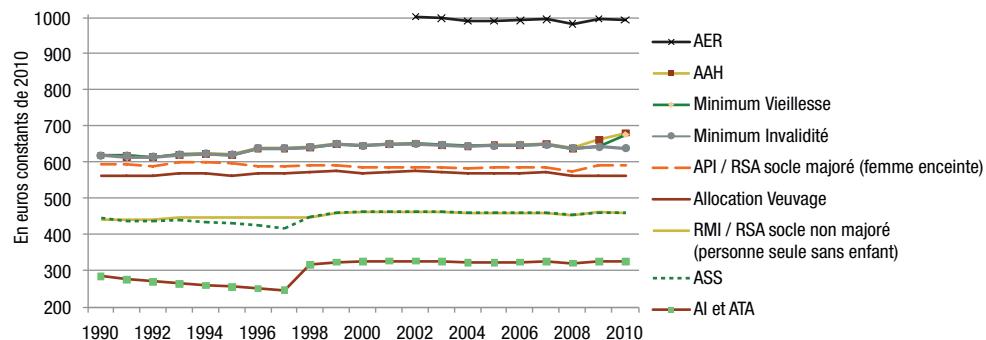
TABLEAU 1 • Barèmes mensuels des minima sociaux nationaux (1) pour une personne seule au 1^{er} janvier 2011 (en euros)

	Montants maximaux des allocations	Plafonds de ressources
ATA	329,41	466,99
ASS	467,50	1 075,90
RSA socle non majoré	466,99	466,99
AV	570,21	721,76
RSA socle majoré (*)	599,67	599,67
Minimum invalidité (**)	645,20	660,81
Minimum vieillesse	708,95	708,95
AAH	711,95	711,95
AER-R	1 009,23	1 592,64

* Barème pour une femme enceinte.

** Le minimum invalidité correspond à la pension invalidité minimale augmentée de l'allocation supplémentaire invalidité.

GRAPHIQUE 1 • Évolution des montants maximaux des minima sociaux nationaux (1) pour une personne seule



Sources • DREES, INSEE.

TABLEAU 2 • Évolution du pouvoir d'achat des minima sociaux nationaux (1)

Base 100 en 1990, sauf AER-R base 100 en 2002

	RMI / RSA socle non majoré	API / RSA socle majoré	AAH	Minimum vieillesse	Minimum invalidité	ASS	AER-R	AI/ATA	AV
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0
1995	100,2	100,8	100,2	100,2	100,2	97,2	-	89,7	100,1
2000	103,6	98,5	105,2	105,2	105,2	104,5	-	115,1	101,4
2005	103,0	98,4	104,3	104,3	104,3	103,2	98,8	113,6	100,6
2006	103,1	98,5	104,4	104,4	104,4	103,3	98,9	113,8	100,7
2007	103,5	98,8	104,8	104,8	104,8	103,7	99,2	114,2	101,0
2008	102,2	97,0	103,0	103,0	103,0	102,4	98,0	112,7	99,3
2009	103,6	99,8	106,9	103,7	103,7	103,9	99,4	114,4	100,0
2010	103,3	99,5	110,0	109,3	103,2	103,6	99,1	114,1	99,5

Remarque • Depuis le 1^{er} juin 2009, le RSA socle majoré se substitue à l'API et le RSA socle non majoré au RMI en métropole.

Sources • DREES, INSEE.

(1) Hors RSO, dispositif spécifique aux départements d'outre-mer.

4 • Présence dans les minima sociaux et sortie des dispositifs

En 2009, les principaux minima sociaux destinés aux personnes d'âge actif sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Depuis le 1^{er} juin 2009, le RSA, qui se substitue au RMI et à l'API en métropole en tant que minimum social, s'adresse à une population plus large comme complément d'un revenu d'activité (cf. fiche 6). Sa composante minimum social correspond au RSA socle non majoré pour le RMI et au RSA socle majoré pour l'API.

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 de leurs difficultés spécifiques d'insertion.

Les taux de sortie des allocataires d'âge actif selon les dispositifs

Les personnes d'âge actif inscrites dans un des principaux minima sociaux peuvent y rester pour une durée plus ou moins longue, en fonction de leur profil, du contexte général du marché du travail ou de la nature et de l'évolution du dispositif. Sur un an, de 2008 à 2009, le maintien de l'inscription au même minimum social, ou à son équivalent au titre du RSA, le recours à un autre minimum ou la sortie des minima sont plus ou moins différenciés selon les dispositifs¹ (tableau 1).

- Sur 100 allocataires de l'ASS fin 2008, 66 le sont toujours fin 2009, 4 ont basculé dans un autre minimum social et 30 sont sortis des minima sociaux.
- Sur 100 bénéficiaires du RMI (allocataires ou conjoints) fin 2008, 71 sont toujours au RMI ou son équivalent le RSA socle non majoré fin 2009, 5 ont basculé dans un autre minimum social et 24 sont sortis des minima sociaux (dont 7 bénéficient du RSA activité seul).
- Sur 100 allocataires de l'API longue² fin 2008, 56 sont toujours allocataires de l'API ou son équivalent le RSA socle majoré fin 2009, 21 ont basculé dans un autre minimum social (dont 20 au RMI ou RSA socle non majoré) et 23 sont sortis des minima sociaux (dont 5 bénéficient du RSA activité seul).
- Sur 100 allocataires de l'AAH fin 2008, 92 le sont toujours fin 2009 et 8 sont sortis des minima sociaux.

En 2008-2009, des conditions de sortie des dispositifs plus difficiles

Entre 2008 et 2009, la part des allocataires sortant des minima sociaux reste la plus élevée pour l'ASS (30%). Les allocataires du RMI et de l'API longue ont des taux de sortie voisins, autour de 24 %. Le faible taux de sortie de l'AAH (8 %) reflète la particularité de cette aide. Les taux de sortie des bénéficiaires du RMI et des allocataires de l'API longue, relativement stables de 2003 à 2005, s'accélèrent de 2005 à 2007 à la faveur de l'amélioration durable du marché du travail (observée de la mi-2005 jusqu'à la fin 2007) et des effets mécaniques de la réforme des dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi associés à ces deux minima ainsi qu'à l'ASS (loi du 23 mars 2006). La dégradation de la conjoncture économique en 2008 se traduit par un recul de 4 points entre 2007 et 2009 des taux de sortie des bénéficiaires du RMI, et de près de 8 points pour ceux de l'API longue. Les taux de sortie de l'AAH sont en revanche peu sensibles à la conjoncture économique. La hausse durable des taux de sortie de l'ASS à partir de 2005 est probablement liée aux possibilités de départ en retraite avant 60 ans pour carrières longues depuis 2004, et à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom, qui ont dû alimenter les transitions de l'ASS vers la retraite. En 2009, le net recul du taux de sortie de l'ASS semble traduire une hausse inhabituellement forte du chômage des seniors consécutive à la récession.

1. Données issues de l'ENIAMS (échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux), panel constitué par la DREES par rapprochement de données individuelles de la CNAF, de la MSA et de Pôle emploi, qui permet de comparer, à pas annuel, les situations des personnes de moins de 65 ans au 31 décembre de chaque année (cf. article p. 37). En revanche, il n'apprécie 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)

ASS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'allocataires de l'ASS au 31/12/N (en milliers)	394,7	373,1	369,9	401,6	393,2	348,9	324,0
Situation un an après, au 31/12/N +1 (%)							
Inscrits à l'ASS	67,6	73,3	64,2	64,7	60,9	62,8	66,6
Inscrits à un autre minimum social d'âge actif (RMI, AAH, AER, API, RSA socle)	7,9	3,6	4,3	4,0	4,3	4,0	3,7
Sortis des minima sociaux d'âge actif <i>dont inscrits au RSA activité seul</i>	24,5	23,1	31,5	31,3	34,8	33,2	29,7 <i>1,8</i>
RMI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'allocataires du RMI au 31/12/N (en milliers)	1 090,3	1 144,2	1 238,5	1 289,5	1 278,8	1 172,1	1 141,9
Situation un an après, au 31/12/N +1 (%)							
Inscrits au RMI ou au RSA socle non majoré	74,3	75,4	74,0	72,3	67,8	69,8	70,6
Inscrits à un autre minimum social d'âge actif (API, ASS, AER, AAH, RSA socle majoré)	3,5	3,6	3,7	3,5	3,5	3,9	4,9
Sortis des minima sociaux d'âge actif <i>dont inscrits au RSA activité seul</i>	22,2	21,0	22,3	24,2	28,7	26,3	24,5 <i>6,8</i>
API longue	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'allocataires de l'API longue au 31/12/N (en milliers)	146,4	150,6	156,9	168,1	179,2	172,4	168,0
Situation un an après, au 31/12/N +1 (%)							
Inscrits à l'API ou au RSA socle majoré	57,0	57,5	58,2	57,5	54,0	55,6	56,6
Inscrits au RMI ou au RSA socle non majoré	18,4	18,0	18,4	17,2	15,3	15,2	20,0
Inscrits à un autre minimum social d'âge actif (ASS, AER, AAH)	0,7	0,7	0,6	0,9	0,4	0,9	0,6
Sortis des minima sociaux d'âge actif <i>dont inscrits au RSA activité seul</i>	23,9	23,8	22,8	24,4	30,3	28,3	22,8 <i>4,7</i>
AAH	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'allocataires de l'AAH au 31/12/N (en milliers)	751,1	766,4	786,1	801,0	804,0	813,2	848,8
Situation un an après, au 31/12/N +1 (%)							
Inscrits à l'AAH	91,3	91,3	91,5	90,8	90,9	92,5	91,8
Inscrits à un autre minimum social d'âge actif (RMI, ASS, AER, API, RSA socle)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6
Sortis des minima sociaux d'âge actif	8,1	8,1	7,9	8,5	8,6	6,9	7,6

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).

ENCADRÉ • Les trajectoires des bénéficiaires 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 et l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de l'ASS, du RMI et de l'API. Elle interroge mi-2006 les personnes qui, fin 2004, étaient bénéficiaires de l'un de ces minima sociaux, qu'elles le perçoivent encore ou non. Pour plus d'un bénéficiaire sur deux du RMI ou de l'ASS, le premier motif de sortie du dispositif est dû 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 d'abord par la fin de la durée légale du dispositif, et ensuite par un changement de situation familiale¹.

1. Pla A., 2007, «Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi», *Études et Résultats*, DREES, n° 567, avril.

5 • Passé dans les minima sociaux

L'analyse rétrospective des trajectoires individuelles des bénéficiaires des principales prestations de solidarité concernant des personnes d'âge actif (RSA socle non majoré, RSA socle majoré, ASS et AAH, mais aussi RSA activité seul) permet d'identifier et mieux comprendre les phénomènes de récurrence et de persistance dans les minima sociaux.

Les bénéficiaires du RSA socle, non majoré ou majoré, et de l'ASS au 31 décembre 2009 ont passé, en moyenne, 3 à 4 ans dans les minima sociaux de 2001 à 2008 et ceux de l'AAH plus de 6 ans. Les bénéficiaires du RSA activité seul, qui ne relèvent pas des minima sociaux, n'y ont passé qu'un ou deux ans. La majorité des bénéficiaires de ces dispositifs au 31 décembre 2009 déjà présents dans les minima sociaux en 2008 ou en 2001 percevaient la même prestation.

Une présence antérieure dans les minima sociaux assez proche pour le RSA socle, non majoré ou majoré, et pour l'ASS...

L'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS)¹ permet de reconstituer la présence passée des allocataires d'âge actif dans les principaux minima sociaux, de même qu'il permet d'observer leurs taux de sortie des dispositifs (cf. fiche 4). La répartition des bénéficiaires du RSA socle non majoré, du RSA socle majoré – qui se substituent respectivement au RMI et à l'API – et de l'ASS au 31 décembre 2009 selon leur temps de présence dans les minima sociaux de 2001 à 2008, est assez similaire (tableau 1).

- Un bénéficiaire sur quatre n'a jamais perçu de minimum social (RMI, API, ASS, AAH) durant cette période.
- Entre 12 et 16 % de ces bénéficiaires en ont perçu un une seule fois de 2001 à 2008.
- Les proportions de bénéficiaires présents dans ces dispositifs de 4 à 7 ans sont les plus faibles et assez proches : elles sont comprises entre 5 et 8 %.
- Un bénéficiaire sur huit a perçu un minimum social chaque année depuis 2001. Cette part assez importante de bénéficiaires durablement « ancrés » dans les minima sociaux est probablement liée aux difficultés sociales ou de santé plus durables des personnes concernées.

Dans l'ensemble, les bénéficiaires du RSA socle non majoré, du RSA socle majoré et de l'ASS au 31 décembre 2009 ont passé, en moyenne, entre 3 et 4 ans dans les minima sociaux de 2001 à 2008.

... nettement plus longue pour l'AAH, mais réduite pour le RSA activité seul qui complète de faibles revenus d'activité

Il en va différemment pour les bénéficiaires de l'AAH et du RSA activité seul. Les bénéficiaires de l'AAH au 31 décembre 2009 ont ainsi passé plus de 6 ans en moyenne dans les minima sociaux de 2001 à 2008. En revanche, les bénéficiaires du RSA activité seul – qui n'est pas à proprement parlé un minimum social – au 31 décembre 2009 n'y sont restés qu'un ou deux ans en moyenne.

Ainsi, plus de la moitié des bénéficiaires de l'AAH au 31 décembre 2009 ont perçu un minimum social chaque année de 2001 à 2008. Ils ne sont que 4 % à n'avoir jamais perçu, ou seulement ponctuellement, de minimum social par le passé.

À l'inverse, 53 % des bénéficiaires du RSA activité seul au 31 décembre 2009 n'ont jamais perçu de minimum social de 2001 à 2008, en lien avec leur profil particulier. Seuls 2 % de ces bénéficiaires en ont perçu un chaque année, leur proportion diminuant avec le nombre d'années passées dans les minima sociaux.

La proportion de bénéficiaires des principales prestations de solidarité au 31 décembre 2009 déjà présents dans les minima sociaux par le passé est d'autant moins forte que l'antériorité dans les minima sociaux est importante (graphique 1). Pour les bénéficiaires de l'AAH, cette part reste cependant d'un niveau bien plus élevé que pour les autres prestations.

1. Panel constitué par la DREES par rapprochement de données individuelles de la CNAF, de 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'apprécie 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.

TABLEAU 1 • Répartition des bénéficiaires d'âge actif présents dans un dispositif au 31 décembre 2009 selon le nombre de fois où ils ont perçu un minimum social de 2001 à 2008

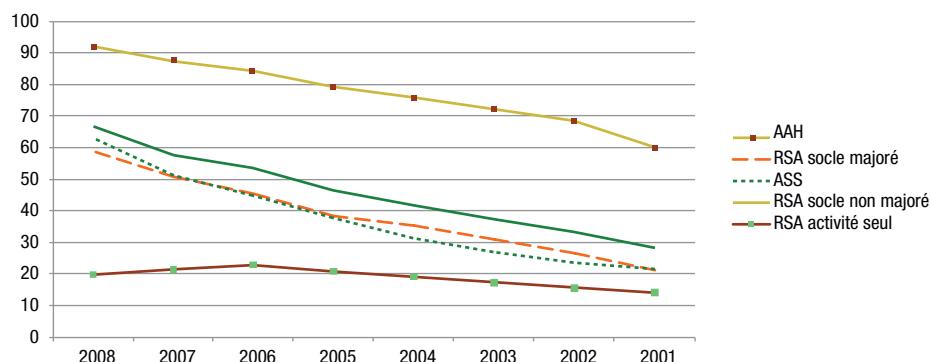
	RSA socle non majoré	RSA socle majoré	ASS	AAH	RSA activité seul
0	19,4	23,9	26,5	4,2	52,9
1	12,3	14,0	16,1	4,1	13,4
2	10,6	12,3	11,6	4,7	9,2
3	10,5	11,2	9,1	5,9	6,8
4	8,2	7,6	7,3	4,7	5,0
5	7,3	7,2	5,6	5,4	4,1
6	7,2	7,0	4,8	6,6	3,5
7	8,8	7,4	5,0	12,9	2,9
8	15,8	9,4	14,1	51,6	2,2
Nombre moyen d'années passées dans les minima sociaux de 2001 à 2008	3,7	3,1	3,0	6,2	1,5

Lecture • Parmi les bénéficiaires du RSA socle non majoré au 31 décembre 2009, 19,4 % n'avaient encore jamais perçu un minimum social (RMI, API, ASS, AAH) de 2001 à 2008. Parallèlement, 12,3 % d'entre eux avaient perçu un minimum social exactement une fois entre 2001 et 2008 et 15,8 % en ont bénéficié chaque année. En moyenne, les bénéficiaires du RSA socle non majoré au 31 décembre 2009 ont perçu presque 4 fois un minimum social de 2001 à 2008.

Champ • France entière – situations examinées au 31 décembre de chaque année.

Sources • DREES (ENIAMS) – n'ont été prises en compte que les personnes âgées de plus de 24 ans au 31 décembre 2009, de sorte que les bénéficiaires suivis aient bien au moins 16 ans en 2001 (âge minimum pour faire partie de l'échantillon).

GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux dispositifs au 31 décembre 2009 présents par le passé dans les minima sociaux



Lecture • Parmi les allocataires de l'AAH présents au 31 décembre 2009, 92 % d'entre eux bénéficiaient d'un minimum social (RMI, API, ASS, AAH) au 31 décembre 2008 et 60 % en bénéficiaient au 31 décembre 2001. Parallèlement, 67 % des bénéficiaires du RSA socle non majoré, 63 % des bénéficiaires de l'ASS et 59 % des bénéficiaires du RSA socle majoré au 31 décembre 2009 percevaient un minimum social au 31 décembre 2008. En revanche, ils ne sont que 20 % de bénéficiaires du RSA activité seul au 31 décembre 2009 à avoir touché un minimum social au 31 décembre 2008.

Champ • France entière – effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • DREES (ENIAMS) – n'ont été prises en compte que les personnes âgées de plus de 24 ans au 31 décembre 2009.

Une relative continuité des parcours passés dans les minima sociaux

L'analyse détaillée des effectifs des personnes présentes par le passé dans les minima sociaux, permet d'obtenir une répartition de ces bénéficiaires suivant la prestation perçue à l'époque (graphique 2).

Le RSA socle s'inscrit dans la continuité du RMI et de l'API, la plupart de leurs bénéficiaires ayant automatiquement basculé au RSA dès sa mise en place².

La plupart des bénéficiaires du RSA socle non majoré au 31 décembre 2009, lorsqu'ils ont été présents par le passé dans les minima sociaux, percevaient antérieurement le RMI : c'est le cas de 93 % des bénéficiaires du RSA socle non majoré qui percevaient un minimum social fin 2008 (respectivement 83 % fin 2001)³. Très peu percevaient l'API ou l'ASS par le passé : respectivement 5 % et 2 % en 2008 et le double en 2001. Quasiment aucun bénéficiaire du RSA socle non majoré en 2009 n'avait perçu l'AAH auparavant.

Parmi les bénéficiaires du RSA socle majoré au 31 décembre 2009 présents un an auparavant dans les minima sociaux, 67 % percevaient l'API, tandis que 30 % étaient au RMI. Comme l'API est versée pour une durée limitée, parmi les personnes déjà présentes dans les minima sociaux en 2001 (moins d'un quart de la population), 43 % étaient allocataires de l'API, alors que 51 % étaient au RMI. Les proportions d'anciens bénéficiaires de l'ASS ou de l'AAH restent en revanche très faibles : de 1 à 3 % bénéficiaient de l'AAH et à peine plus de l'ASS en 2008 ou en 2001.

Contrairement au RSA socle, le RSA activité s'adresse à une population plus large que celle du RMI et de l'API (cf. fiche 6). Néanmoins les bénéficiaires du RSA activité seul

au 31 décembre 2009 déjà présents en 2008 dans les minima sociaux percevaient très majoritairement le RMI, avec 84 % de bénéficiaires. Parmi les personnes présentes en 2001, 70 % étaient également au RMI. Les allocataires de l'API et de l'ASS parmi ces bénéficiaires du RSA activité seul présents par le passé dans les minima sociaux représentent quant à eux en 2008 respectivement 8 % et 7 % de bénéficiaires. En revanche, les allocataires de l'API sont en proportion légèrement plus nombreux que ceux de l'ASS en 2001 (respectivement 16 % et 12 %). Enfin, la part d'anciens bénéficiaires de l'AAH est très faible en 2008 comme en 2001 (de 1 à 2 %).

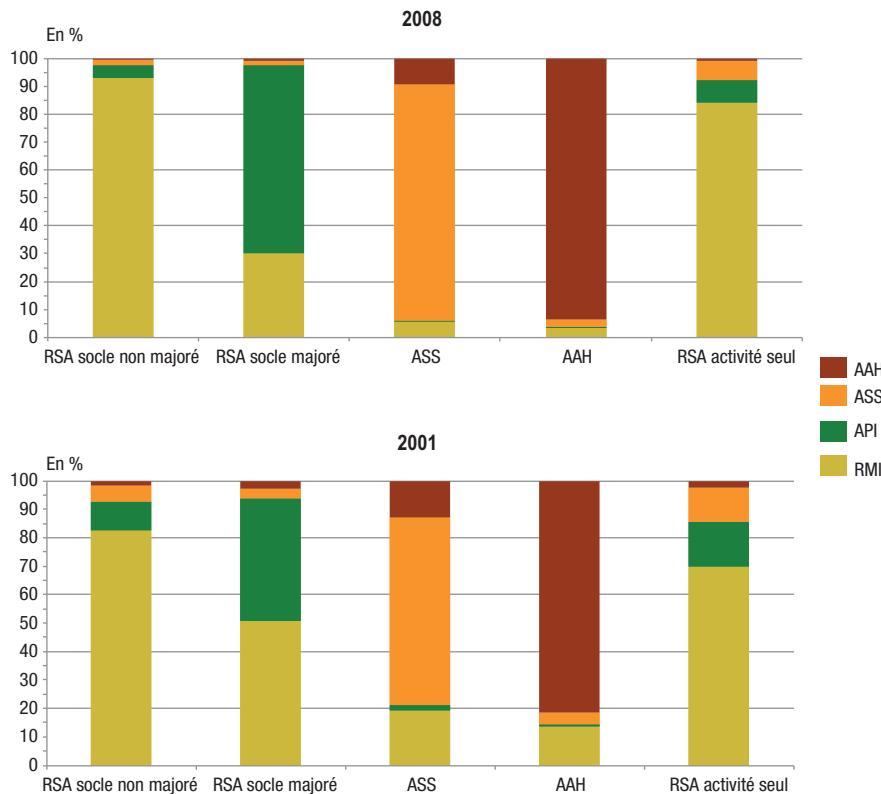
Parmi les bénéficiaires de l'ASS au 31 décembre 2009 présents par le passé dans les minima sociaux, nombreux sont ceux qui percevaient déjà l'ASS : 87 % des bénéficiaires présents en 2008 et 66 % de ceux présents en 2001. Les proportions de bénéficiaires qui étaient au RMI ou qui percevaient l'AAH en 2008 sont quant à elles similaires, avec 6 à 7 % de bénéficiaires dans chaque dispositif. En 2001, les bénéficiaires du RMI étaient proportionnellement un peu plus nombreux (19 %) que ceux de l'AAH (13 %). En revanche, les allocataires de l'API sont très peu représentés (moins de 2 %).

Enfin, la plupart des bénéficiaires de l'AAH au 31 décembre 2009 présents en 2008 et en 2001 dans les minima sociaux percevaient alors déjà l'AAH : 94 % des bénéficiaires en 2008 et 82 % en 2001. 4 % de bénéficiaires se trouvaient au RMI et 2 % percevaient l'ASS parmi les personnes présentes en 2008 (respectivement 14 % et 4 % en 2001). Il n'y a quasiment aucun ancien allocataire de l'API parmi les bénéficiaires de l'AAH.

2. Périgord A., Donné S. et Mathieu F., 2010, « Les bénéficiaires du RSA fin juin 2010 », *Études et Résultats*, n° 744, DREES et CNAF, novembre.

3. Rappelons que seuls 29 % des bénéficiaires du RSA socle non majoré étaient présents dans les minima sociaux fin 2001, contre 67 % fin 2008 (graphique 1).

GRAPHIQUE 2 • Répartition des bénéficiaires d'âge actif des différents dispositifs au 31 décembre 2009 présents dans les minima sociaux en 2008 et en 2001 selon la prestation de solidarité perçue



Lecture • Parmi les bénéficiaires du RSA socle non majoré au 31 décembre 2009 présents dans les minima sociaux au 31 décembre 2008, 93 % percevaient le RMI, tandis que 5 % bénéficiaient de l'API, 2 % de l'ASS et très peu de l'AAH. À titre de comparaison, parmi les bénéficiaires du RSA socle non majoré déjà présents au 31 décembre 2001, 83 % bénéficiaient du RMI, alors que 10 % percevaient l'API, 6 % l'ASS et 1 % l'AAH.

Champ • France entière – effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • DREES (ENIAMS) – n'ont été prises en compte que les personnes âgées de plus de 24 ans au 31 décembre 2009.

LES DISPOSITIFS ET PRESTATIONS

6 • Le revenu de solidarité active (RSA)

Au 31 décembre 2009, 1,73 million de foyers bénéficient du RSA (mis en place le 1^{er} juin 2009 uniquement en France métropolitaine). Parmi ces derniers, les trois quarts bénéficient de la fonction «minimum social» du RSA: le RSA socle. Parallèlement, un quart des allocataires bénéficient uniquement de la composante activité du RSA: leurs ressources sont supérieures au montant forfaitaire sans atteindre le revenu garanti, ils perçoivent alors un complément à leur revenu d'activité.

En prenant en compte les conjoints et les enfants à charge des allocataires, 3,65 millions de personnes sont couvertes par le RSA en France métropolitaine au 31 décembre 2009.

Qui peut bénéficier du RSA ?

Mis en place au 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine (et le 1^{er} janvier 2011 dans les départements et certaines collectivités d'outre-mer), le RSA se substitue au RMI, à l'API et aux dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité qui leur sont associés. Il remplace également partiellement la prime pour l'emploi (PPE), maintenue pour les foyers pour lesquels le montant de la PPE est supérieur au montant du RSA (cf. fiche 17). Le RSA est un dispositif sous condition de ressources destiné à un foyer. À ce titre, les ressources de toutes les personnes composant le foyer sont prises en compte. Elles correspondent à la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande. À noter que la plupart des prestations familiales, dont les allocations familiales (AF), participent au calcul des ressources.

Il peut être versé à toute personne âgée d'au moins 25 ans résidente en France, ou sans condition d'âge pour les personnes assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Depuis le 1^{er} septembre 2010, les jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé au moins deux années au cours des trois dernières années peuvent également en bénéficier (encadré 1).

Montant et financement du RSA

Le RSA est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti (schéma 1). Celui-ci est calculé comme la somme de deux composantes :

- d'une part, un montant forfaitaire, dont le barème varie en fonction de la composition du foyer (tableau 1) ;
- d'autre part, une fraction (62 %) des revenus professionnels des membres du foyer.

Les bénéficiaires cessent de percevoir l'allocation lorsque les revenus du foyer excèdent le niveau du revenu garanti. Pour une personne seule sans autres ressources que des revenus d'activité, le point de sortie du RSA se situe à environ 1,1 fois le SMIC net à temps

plein (2,1 fois le SMIC pour un couple avec deux enfants).

Ainsi, pour les personnes appartenant à un foyer dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire, le RSA assure un rôle de minimum social (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). On distingue le RSA activité seul (pour les personnes ayant une activité professionnelle et dont l'ensemble des ressources est supérieur au montant forfaitaire), et le RSA socle + activité (pour les personnes ayant une activité professionnelle et dont l'ensemble des ressources est inférieur au montant forfaitaire). Il n'est pas nécessaire d'avoir perçu le RSA socle pour percevoir le RSA activité.

Le RSA peut également être majoré pour les parents qui assument seuls la charge d'au moins un enfant né ou à naître (tableau 1).

Un forfait logement (56,04 euros pour une personne seule) est en outre déduit de l'allocation si le bénéficiaire est logé gratuitement, s'il est propriétaire sans remboursement d'emprunt ou s'il reçoit une aide au logement.

Au début de chaque année, le montant du RSA est revalorisé en fonction de l'inflation prévue pour l'année. Le barème, la majoration et le montant du revenu garanti sont fixés au niveau national, de même que la fraction des revenus d'activité (62 %), fixée par décret, qui peut être cumulée avec le RSA. Le droit à l'allocation est réévalué tous les trois mois en fonction des ressources perçues par le foyer au trimestre précédent. Le RSA est versé par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA).

Le partage du financement du RSA entre l'État (au travers du FNSA) et les conseils généraux donne aux départements la responsabilité de la garantie d'un revenu minimal (RSA socle) et l'État finance le complément de revenu d'activité (RSA activité).

ENCADRÉ 1 ● Le « RSA jeune »

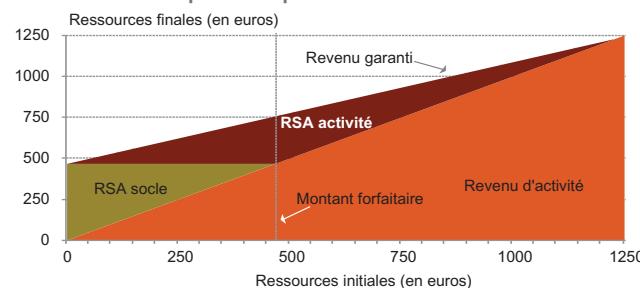
Depuis le 1^{er} septembre 2010, le RSA a été étendu aux moins de 25 ans n'ayant pas d'enfants à naître ou à charge.

Pour pouvoir en bénéficier, il faut justifier de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois ans qui précèdent la demande, soit de 3 214 heures d'activité. Il est tenu compte des périodes de chômage dans la limite de 6 mois, ce qui peut prolonger l'examen des conditions d'activité sur une période de 3 ans et 6 mois.

Pour les activités non salariées, la condition d'activité est appréciée par référence au montant du chiffre d'affaires: il faut pouvoir justifier d'un montant minimum de chiffre d'affaires, variable en fonction du secteur d'activité (régime agricole ou autre).

Le barème et le montant du RSA «jeune» sont établis sur les mêmes bases que le RSA généralisé. Il est géré par la caisse d'allocation familiale et entièrement financé par l'État à travers le Fonds national des solidarités actives (FNSA).

SCHÉMA 1 ● Le RSA pour une personne seule sans enfant



Lecture • Ce schéma simplifié 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. Si la personne n'a pas de revenu d'activité, elle percevra uniquement le «RSA socle» (466,99 euros).

TABLEAU 1 ● Barème des montants forfaits au 1^{er} janvier 2011

	Allocataire seul	Allocataire seul avec majoration (ex API)	Allocataire en couple
Sans enfant	466,99	(grossesse) 599,67	700,49
1 enfant	700,49	799,56	840,58
2 enfants	840,58	999,45	980,66
Par enfant supplémentaire	186,80	199,89	186,80

Sources • Réglementation.

Le RSA socle

Le RSA socle s'adresse aux personnes dont l'ensemble des ressources est inférieur au montant forfaitaire qu'ils aient un emploi (RSA socle + activité) ou non (RSA socle seul).

Pour ceux qui travaillent et n'ont pas d'autres ressources financières, leurs revenus d'activité doivent être inférieurs au montant forfaitaire (soit 466,99 euros par mois pour une personne seule sans enfants).

Droits et devoirs

Le bénéficiaire, allocataire ou conjoint, du RSA socle est tenu à certaines obligations s'il est sans emploi ou que ses rémunérations mensuelles moyennes au cours des trois derniers mois sont inférieures à 500 euros. Il entre alors dans le champ des « droits et devoirs » et doit être orienté, soit vers un accompagnement professionnel, soit vers un accompagnement social selon son degré estimé d'éloignement du marché du travail. Le président du conseil général est responsable de la décision d'orientation dont la préparation peut être déléguée à un organisme désigné par le département (Pôle emploi ou un autre organisme participant au service public de l'emploi ou un organisme d'insertion).

Cet accompagnement permet d'établir, dans des délais variant de un à deux mois, un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) lorsqu'il est réalisé par Pôle emploi, ou un contrat d'engagement réciproque (CER) lorsqu'il est réalisé par un autre organisme qui précise les engagements des contractants en matière d'insertion professionnelle ou sociale. Peut s'y ajouter une aide personnalisée pour le retour à l'emploi (APRE) destinée à couvrir certaines dépenses (encadré 2).

Les effectifs du RSA socle, du RMI et de l'API en 2009

Au 31 décembre 2009, 1,31 million de foyers bénéficient du RSA socle en France métropolitaine. Parmi ces derniers, 77 % ont basculé directement du RMI et de l'API vers le RSA socle en juin 2009.

86 % des allocataires du RSA socle sont sans emploi (RSA socle seul). Les autres ont de faibles revenus d'activité (RSA socle + activité). En comptabilisant les allocataires qui relèvent encore du RMI et de l'API en France métropolitaine¹ ainsi que ceux des DOM où le RMI et l'API restent en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010, 1,48 million de foyers sont bénéficiaires de ces minima sociaux en 2009. Cela représente une augmentation de 10 % par rapport au nombre de foyers bénéficiaires du RMI et de l'API fin 2008 (graphique 1).

Cette augmentation, qui est d'une ampleur inégalée depuis la fin de la montée en charge du RMI en 1994, s'explique en grande partie par la forte dégradation du marché du travail due à la récession de la période 2008-2009. Elle s'explique également plus marginalement par un changement du périmètre réglementaire du RSA socle par rapport notamment à celui de l'API. En effet, « toutes choses égales par ailleurs », la transition du RMI et de l'API vers le RSA socle aurait contribué de 0,5 à 1 point à la hausse du nombre de bénéficiaires entre juin et décembre 2009.

Une répartition départementale des minima d'insertion liée à celle du chômage

Au total les bénéficiaires des minima d'insertion (RMI, API et RSA « socle ») représentent 3,5 % de la population âgée de 15 à 64 ans en France entière.

La répartition départementale des allocataires du RSA « socle », du RMI et de l'API confirme le lien étroit entre minimum d'insertion et chômage. Sur le territoire métropolitain, le taux d'allocataires du RSA « socle », du RMI et de l'API est supérieur à la moyenne (3,5 %) dans quasiment tous les départements où le taux de chômage est supérieur à 10 %. Il est notamment supérieur à 5 % dans plusieurs départements où le taux de chômage dépasse 11 % : les départements du pourtour méditerranéen (Gard, Pyrénées-Orientales, Aude, Bouches-du-Rhône), le département du Nord et la Seine-Saint-Denis (carte 1).

La proportion d'allocataires est très élevée dans les DOM où les bénéficiaires du RMI et de l'API représentent près de 14 % de la population âgée de 15 à 64 ans (encadré 3).

ENCADRÉ 3 • La situation dans les DOM

Le RSA a remplacé le RMI et l'API le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM. Le RMI et l'API y sont donc restés en vigueur jusqu'à cette date. Au 31 décembre 2009, 136 900 foyers bénéficient du RMI et 29 600 de l'API dans les DOM, soit l'équivalent de près de 14 % de la population âgée de 15 à 64 ans (carte 1).

En prenant en compte les conjoints et les enfants à charge des allocataires, près de 380 800 personnes sont couvertes par l'un de ces deux dispositifs dans les DOM (86 200 pour l'API et 300 600 personnes pour le RMI).

1. Certains bénéficiaires, ayant un droit payable au RMI ou à l'API, titulaires d'un contrat aidé ou de mesure d'intéressement n'ont pas basculé vers le dispositif RSA.

ENCADRÉ 2 • L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)

Nouvellement instituée par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, et inspirée des dispositifs «coup de pouce», l'APRE est une prestation non obligatoire financée par l'État, via le Fonds national des solidarités actives.

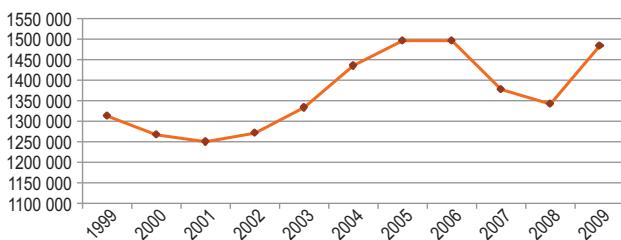
Cette aide est attribuée aux bénéficiaires du RSA relevant du champ des «droits et devoirs», c'est-à-dire soumis à l'obligation d'insertion prévue pour lever des obstacles ponctuels à leur reprise d'activité.

Elle consiste en une prise en charge de tout ou partie des coûts supportés par un bénéficiaire du RSA lorsqu'il débute ou reprend une activité professionnelle, qu'il s'agisse d'un emploi, d'une formation ou de la création d'une entreprise.

L'APRE couvre, par exemple, les dépenses en matière de transport, d'habillement, de logement, d'accueil des jeunes enfants.

Les crédits s'élèvent à 75 millions d'euros en 2009. Ils sont mobilisés au travers d'une enveloppe nationale confiée à Pôle emploi, et d'enveloppes déconcentrées, dont la répartition entre organismes attributaires relève du préfet.

GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires du RMI + API + RSA socle depuis 1999

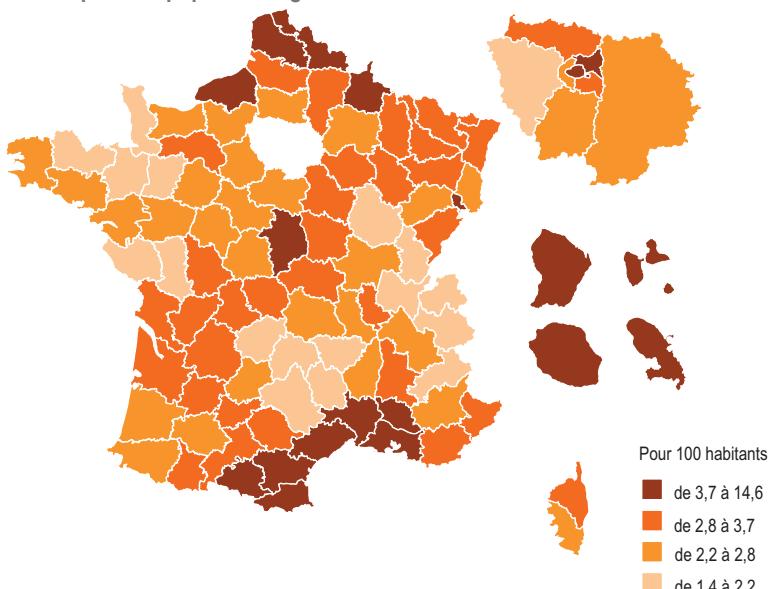


Note • Toutes choses égales par ailleurs, on estime que la transition entre le RMI, l'API et le RSA socle a contribué entre 0,5 et 1 point à la hausse du nombre de bénéficiaires entre juin et décembre 2009 (changement du périmètre réglementaire).

Champ • France entière.

Sources • CNAF, MSA.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires du RSA socle, de l'API et du RMI fin 2009
parmi la population âgée de 15 à 64 ans



Champ • France entière.

Sources • Données CNAF et MSA ; populations estimées INSEE au 1^{er} janvier 2009.

Le RSA socle non majoré : 65 % des allocataires du RSA

Au 31 décembre 2009, 1,12 million de foyers bénéficient du RSA socle non majoré, soit 65 % de l'ensemble des allocataires du RSA. Parmi ces derniers, ils sont 958 000, soit 86 %, à ne pas avoir d'emploi et à percevoir le RSA socle seul. Les 14 % restants perçoivent un revenu d'activité. Le périmètre réglementaire du RSA socle non majoré est comparable à celui du RMI.

Montant de l'allocation

Au 1^{er} janvier 2011, le montant mensuel maximal du RSA socle non majoré est de 466,99 euros pour une personne vivant seule sans aide au logement (tableau 1). Il varie en fonction de la composition du foyer, c'est-à-dire de la présence d'un conjoint et du nombre d'enfants.

Les allocataires sont principalement des personnes isolées

Le profil des allocataires du RSA socle non majoré est très proche de celui des anciens allocataires du RMI : plus de 60 % des foyers allocataires du RSA socle non majoré correspondent à des personnes seules et 23 % à des familles monoparentales. Les couples avec ou sans enfant sont minoritaires (tableau 2). Parmi les allocataires en activité (RSA socle + activité), près d'une personne sur deux est isolée sans enfants à charge. 51 % des bénéficiaires sont des hommes.

Compte tenu de la condition d'âge minimum (le « RSA jeune » est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2010) et de la possibilité de bénéficier de prestations vieillesse à partir de 60 ans, la plupart des allocataires du RSA socle non majoré (92 %) ont entre 25 et 60 ans en 2009 (tableau 3). Par rapport à la population française de cette tranche d'âge, ils sont un peu plus jeunes et notamment surreprésentés parmi les 25-29 ans.

Fin 2009, plus de la moitié des allocataires le sont depuis plus de deux ans (en tenant compte de l'ancienneté dans le RMI et API) et 29 % depuis plus de 5 ans (tableau 2).

Au 31 décembre 2009, les allocataires du RSA socle non majoré représentent 3,1 % de la population âgée de 20 à 64 ans en France métropolitaine.

Le RSA socle majoré : 11 % des allocataires du RSA

Au 31 décembre 2009, 193 700 foyers bénéficient du RSA socle majoré (ex-API), soit 11 % de l'ensemble des allocataires du RSA. Parmi ces derniers, ils sont 89 % à ne pas avoir d'emploi et à percevoir le RSA socle seul.

Qui peut bénéficier du RSA socle majoré ?

Le bénéfice de la majoration pour isolement est accordé dans quatre situations :

- isolement et grossesse en cours ;
- isolement et charge d'un enfant de moins de 3 ans ;
- isolement puis charge d'un enfant ;
- présence d'enfant à charge puis isolement.

Montant de l'allocation

Au 1^{er} janvier 2011, un allocataire du RSA majoré percevra 128,4 % du montant forfaitaire de base, soit 599,67 euros pour une femme enceinte (tableau 1). S'applique ensuite une majoration de 199,89 euros pour chaque enfant ou personne à charge. Cette majoration n'est accordée que pour une période maximale de douze mois et est renouvelable jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant à charge.

Les allocataires sont quasi exclusivement des femmes

97 % des allocataires du RSA socle majoré sont des femmes (tableau 2). Une femme sur deux a plus d'un enfant à charge. Il s'agit d'une population très proche dans ses caractéristiques des bénéficiaires de l'API.

Par rapport au RSA socle non majoré, la part des jeunes est plus importante pour le RSA socle majoré : un tiers des bénéficiaires ont moins de 25 ans (tableau 3). Il n'y a en effet pas de condition d'âge pour pouvoir accéder à l'allocation.

Fin 2009, les allocataires du RSA socle majoré représentent 0,5 % de la population résidente en France métropolitaine âgée de 15 à 64 ans.

TABLEAU 2 • Caractéristiques des foyers allocataires du RSA socle fin 2009

Répartitions en %

	RSA socle non majoré	RSA socle majoré
Effectifs	1 120 205	193 715
Sexe¹		
Homme	51	3
Femme	49	97
Situation familiale		
Isolé sans personne à charge	61	femme enceinte : 5
Isolé avec personnes à charge	23	femme avec 1 enfant: 43 femme avec plus d'un enfant: 49 homme avec un enfant: 2 homme avec plus d'un enfant: 1
Couple sans personne à charge	3	
Couple avec personnes à charge	13	
Ancienneté dans le dispositif		
Moins de 6 mois	16	18
6 mois à 1 an	16	24
1 an à moins de 2 ans	16	21
2 ans à moins de 5 ans	23	27
5 ans à moins de 10 ans	16	8
10 ans ou plus	13	2

1. Pour le RSA socle non majoré, la répartition par sexe est calculée sur le champ des bénéficiaires (allocataires et conjoints).

Champ • France métropolitaine.

Sources • CNAF et MSA pour les effectifs, CNAF pour les répartitions (98,7 % des allocataires du RSA socle relèvent des CAF).

TABLEAU 3 • Les allocataires du RSA socle selon l'âge fin 2009 (en %)

Âge	RSA socle non majoré	RSA socle majoré
Moins de 25 ans	3	32
25 à 29 ans	20	23
30 à 39 ans	28	30
40 à 49 ans	25	12
50 à 59 ans	19	3
60 ans ou plus	5	0

Champ • France métropolitaine.

Sources • CNAF (98,7 % des allocataires du RSA socle relèvent des CAF).

Le RSA activité seul : 24 % des allocataires du RSA

Le RSA activité seul s'adresse aux foyers ayant de faibles revenus d'activité et dont les ressources sont comprises entre le montant forfaitaire et le revenu garanti. Cette population, qu'on peut qualifier de travailleurs pauvres, n'était pas dans son ensemble concernée par le RMI et l'API.

Montant de l'allocation

Le montant de l'allocation est égal à la différence entre le revenu garanti (montant forfaitaire +62 % des revenus d'activité) et les ressources du foyer.

1^{er} exemple : soit une personne seule sans enfants à charge, percevant un salaire de 750 euros.

Calcul du montant minimum garanti : $(750,00 \times 62\%) + 466,99$ (montant forfaitaire) = 931,99 euros

Calcul du montant du RSA : $932 - 750 = 182$ euros

2^e exemple : soit un couple sans enfants où chacun travaille à temps partiel : salaire net de 625 euros et 475 euros (soit 1 100 euros de revenu d'activité).

Calcul du montant minimum garanti : $(1100 \times 62\%) + 700,49$ (montant forfaitaire pour un couple sans enfant) = 1 382,49 euros.

Calcul du montant du RSA : $1382 - 1100 = 282$ euros

3^e exemple : soit un couple où chacun travaille à temps complet avec deux enfants à charge : salaire net de 1 100 euros et 950 euros (soit 2 050 euros de revenu d'activité). Les prestations familiales sont de 119 euros.

Calcul du montant du minimum garanti : $(2050 \times 62\%) + 980,68$ (montant forfaitaire pour un couple avec deux enfants) = 2 251,68 euros.

Calcul du montant du RSA : $2252 - (2050+119) = 83$ euros

Un mouvement important d'entrée et de sortie du RSA activité seul

Au 31 décembre 2009, 416 200 foyers bénéficient du RSA activité seul. Parmi ces derniers, 11 % bénéficient de la majoration isolement (les conditions d'accès à la majoration et son montant sont les mêmes que pour le RSA socle). Le nombre d'allocataires du RSA activité seul est en augmentation constante : ils représentent, fin 2009, près d'un quart des allocataires du RSA, alors

qu'ils n'étaient que 19 % au 30 juin 2009. À noter que la montée en charge de ce nouveau dispositif s'effectue dans un contexte économique très dégradé, et un marché du travail peu porteur.

Environ 5 % des foyers allocataires sortent chaque mois du RSA activité seul et un nombre de foyers équivalent entrent dans le dispositif. Par ailleurs, sans sortir du dispositif, un nombre important de foyers passent également chaque mois du RSA activité seul à une autre catégorie du dispositif (RSA socle seul ou socle et activité).

Le RSA activité seul est ainsi la catégorie qui connaît le plus de mouvements. Dans une période plus récente, alors qu'on ne dénombrait «que» 430 000 foyers bénéficiaires du RSA activité seul en mai 2010, 850 000 foyers en ont bénéficié au moins une fois au cours de la première année d'existence du RSA (de juin 2009 à mai 2010).

Les bénéficiaires sont davantage des couples

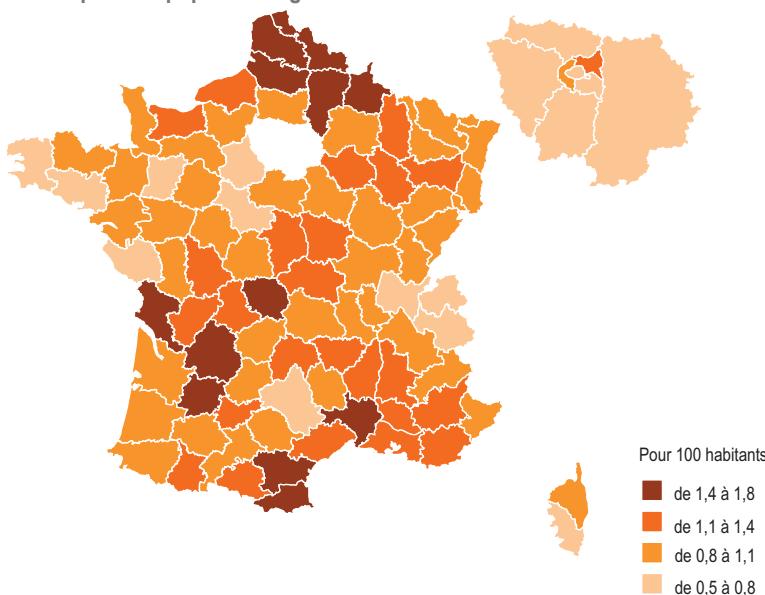
Près d'un tiers des bénéficiaires du RSA activité seul sont des couples (contre 14 % pour le RSA socle). Parmi ces derniers, 20 % n'ont pas d'enfants à charge. Les personnes isolées qui exercent une charge parentale représentent 35 % des bénéficiaires du RSA activité seul (tableau 4). Celles qui n'ont pas d'enfants à charge représentent un tiers des bénéficiaires.

94 % des allocataires ont entre 25 et 60 ans (tableau 5). Leur répartition est assez proche de celle des allocataires du RSA socle. En revanche, les femmes sont plus présentes parmi les bénéficiaires (allocataires et conjoints) du RSA activité seul.

73 % des allocataires sont dans le dispositif depuis moins d'un an, en tenant compte de l'ancienneté au RMI et à API (tableau 4), soit une ancienneté nettement plus courte que celle des allocataires du RSA socle.

Fin 2009, les allocataires du RSA activité seul représentent 1,0 % de la population de France métropolitaine âgée de 15 à 64 ans. Le nombre d'allocataires est important dans les départements du Nord de la France (le Pas-de-Calais, le Nord, les Ardennes et l'Aisne) ainsi que dans les Pyrénées-Orientales, des départements qui ont également un taux d'allocataires du RSA socle important (carte 2).

CARTE 2 • Proportion d'allocataires du RSA activité seul fin 2009
parmi la population âgée de 15 à 64 ans



Champ • France métropolitaine.

Sources • Données CNAF et MSA ; populations estimées INSEE au 1^{er} janvier 2009.

TABLEAU 4 • Caractéristiques des foyers
allocataires du RSA activité seul
fin 2009

Répartitions en %

	RSA activité seul
Effectifs	416 234
Sexe¹	
Homme	25
Femme	75
Situation familiale	
Isolé sans personne à charge	33
Isolé avec personnes à charge	35
Couple sans personne à charge	6
Couple avec personnes à charge	26
Ancienneté dans le dispositif	
Moins de 6 mois	30
6 mois à 1 an	43
1 an à moins de 2 ans	9
2 ans à moins de 5 ans	11
5 ans à moins de 10 ans	5
10 ans ou plus	2

1. La répartition par sexe est calculée sur le champ des bénéficiaires allocataires et conjoints.

Champ • France métropolitaine.

Sources • CNAF et MSA pour les effectifs, CNAF pour les répartitions.

TABLEAU 5 • Les allocataires du RSA activité seul
selon l'âge fin 2009 (en %)

Âge	RSA activité seul
Moins de 25 ans	5
25 à 29 ans	20
30 à 39 ans	31
40 à 49 ans	29
50 à 59 ans	15
60 ans ou plus	1

Champ • France métropolitaine.

Sources • CNAF.

7 • L'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Au 31 décembre 2009, 348 000 personnes perçoivent cette allocation 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 de chômage du régime de solidarité financée par l'État. En 2009, le nombre d'allocataires a augmenté de 8 % avec la progression du chômage de longue durée.

Qui peut bénéficier de l'ASS ?

L'ASS, créée en 1984, est destinée notamment 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 (à temps plein ou à temps partiel) 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 de chômage relevant du régime de solidarité financé par l'État.

À noter que, dans un souci d'harmonisation et d'équité, le mécanisme d'intéressement lié à l'ASS a été aligné sur celui du RSA à partir du 1^{er} janvier 2011. La prime de retour à l'emploi de 1 000 euros, versée aux allocataires de l'ASS qui reprennent un travail, a donc été supprimée à partir de cette date.

Montant de l'allocation

Au 1^{er} janvier 2011, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'ASS est de 1 075,90 euros pour une personne seule et de 1 690,70 euros pour un couple.

L'allocataire perçoit un forfait de 15,37 euros par jour (467,50 euros par mois¹) si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 614,80 euros pour une personne seule ou 1 229,60 euros pour un couple (ASS à taux plein). Au-delà, dans la limite du plafond de ressources, l'allocation est dégressive (ASS à taux réduit) et correspond à la différence entre ce plafond et les ressources mensuelles dont dispose le foyer (schéma 1).

Dans certains cas, les allocataires ayant un droit à l'ASS antérieur au 1^{er} janvier 2004 ont une majoration d'allocation de 203,80 euros par mois².

Les allocataires sont majoritairement âgés de plus de 50 ans

Du fait des conditions d'accès à l'ASS (ancienneté dans le chômage et période antérieure d'activité longue), près de la moitié des allocataires ont 50 ans ou plus (tableau 1), et ce sont plus souvent des hommes (56 % contre 44 % de femmes).

L'ASS étant une prestation à destination des chômeurs de très longue durée, 74 % des allocataires sont inscrits

au chômage depuis au moins deux ans et 57 % depuis au moins trois ans.

Davantage d'allocataires de l'ASS en 2009

Au 31 décembre 2009, 348 000 personnes sont allocataires de l'ASS. Fin 1984, année de la création du dispositif, ils étaient 100 000. Leur effectif a crû pratiquement continûment jusqu'à la fin 1996, où il a culminé à 530 000 allocataires. Puis, il a eu tendance à décroître. En 2009, le nombre d'allocataires a nettement augmenté (+ 8 %) en raison de la crise économique de 2008 et 2009 (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 de chômage de solidarité destinée aux anciens salariés les plus proches de la retraite, 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 l'importance du chômage et de la population de 50-64 ans

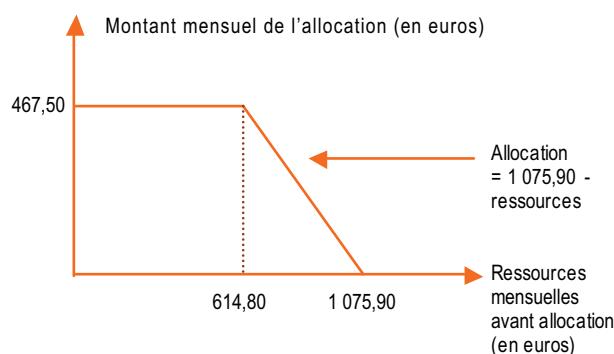
Fin 2009, les allocataires de l'ASS représentent 0,9 % de la population de 20 à 64 ans. En métropole, le taux d'allocataires culmine en Seine-Saint-Denis ainsi que dans plusieurs départements du pourtour méditerranéen et du nord caractérisés par un chômage très important (carte 1). Il est également élevé 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 taux d'allocataires sont trois fois plus élevés qu'en métropole (sauf en Guyane).

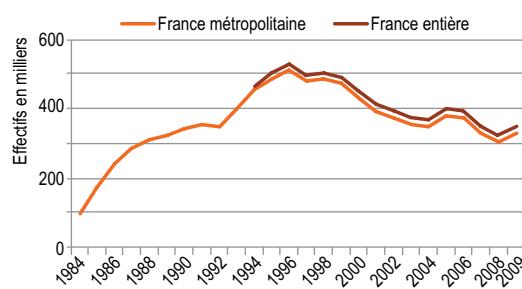
1. Calculé sur un mois « moyen » (365 jours/12).

2. Chômeurs de 55 ans ou plus justifiant de 20 ans d'activité salariée, chômeurs de 57 ans et demi ou plus justifiant de 10 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^{er} janvier 2011)



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



Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • Pôle emploi.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'ASS fin 2009 parmi la population âgée de 20 à 64 ans

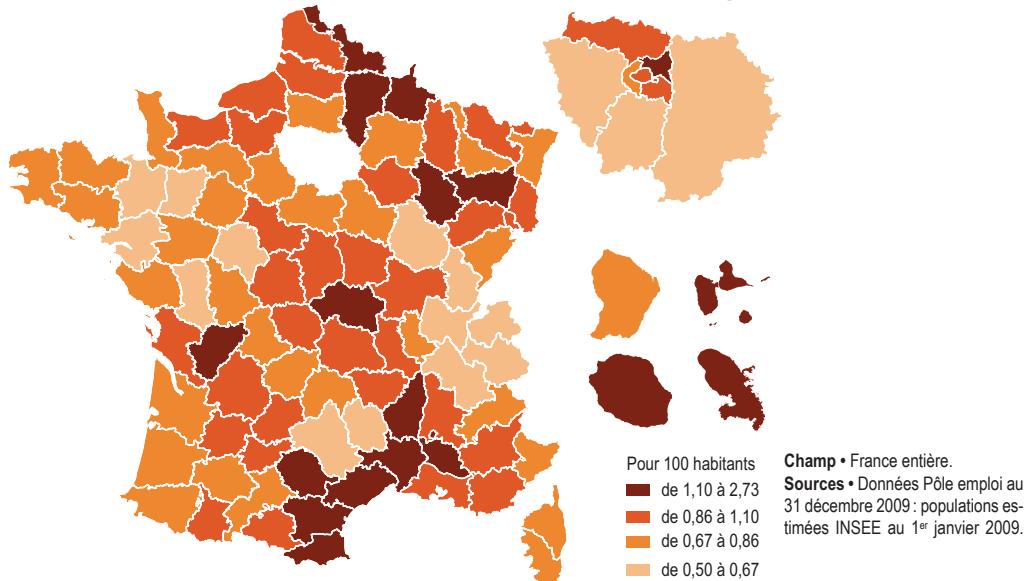


TABLEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'ASS fin 2009 (en %)

Effectifs	348 000
Sexe	
Hommes	56
Femmes	44
Âge	
20 à 29 ans	3
30 à 39 ans	19
40 à 49 ans	29
50 à 59 ans	38
60 ans ou plus	11
Situation familiale*	
Isolé	59
En couple	41
Ancienneté au chômage	
Moins de 2 ans	26
2 ans à moins de 3 ans	17
3 ans ou plus	57

* Estimation.

Champ • France entière.

Sources • Pôle emploi ; DREES (ENIAMS) pour l'ancienneté au chômage.

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

Au 31 décembre 2009, 58 500 personnes bénéficient de cette allocation de chômage du régime de solidarité de l'État destinée à des demandeurs d'emploi ayant cotisé 160 trimestres à l'assurance vieillesse mais n'ayant pas l'âge minimum requis pour partir à la retraite. Cette allocation est supprimée depuis le 1^{er} janvier 2011. Toutefois, les personnes dont les droits à l'AER ont été ouverts avant cette date continuent à percevoir l'allocation jusqu'à l'expiration de leurs droits.

Qui peut bénéficier de l'AER-R ?

Créée en 2002, l'allocation équivalent retraite (AER) assure un minimum de ressources aux demandeurs d'emploi¹ qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse mais qui n'ont pas atteint l'âge minimum requis pour partir à la retraite. Elle peut se substituer à un revenu de remplacement antérieur (allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion ou, depuis le 1^{er} 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 de chômage relevant du régime de solidarité financé par l'État.

Montant de l'allocation

Au 1^{er} janvier 2011, le plafond de ressources mensuelles pour pouvoir bénéficier de l'AER-R est de 1 592,64 euros pour une personne seule et de 2 289,42 euros pour un couple.

L'allocataire perçoit un forfait de 33,18 euros par jour, soit 1 009,23 euros par mois², si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 597,24 euros pour une personne seule ou 1 294,02 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

âgés de 55 à 58 ans

L'AER-R concernant des personnes totalisant avant l'âge minimum requis pour partir à la retraite 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse, 97 % des bénéficiaires ont au moins 55 ans et un allocataire sur deux est âgé de 55 à 58 ans. Par ailleurs, deux tiers

des allocataires de l'AER-R sont des femmes (tableau 1).

Un nombre d'allocataires multiplié par près de trois en cinq ans

Au 31 décembre 2009, 58 500 personnes perçoivent l'AER-R.

Le nombre d'allocataires n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2007 (graphique 1). 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 de longues durées d'assurance car elles ont souvent commencé à travailler jeunes et ont peu connu le chômage en début de carrière. Cet effet démographique, accentué par les effets de la réforme des règles d'indemnisation de 2003, tend à s'essouffler. Après une baisse de 1,5 % en 2008, l'année 2009 confirme cette tendance avec un recul de 13 % du nombre d'allocataires. En effet, la suppression de l'AER-R au 1^{er} janvier 2009, puis son rétablissement en avril jusqu'à la fin 2009, a entraîné une forte baisse des entrées dans le dispositif. Reconduite provisoirement de mai à décembre 2010, l'AER-R a été supprimée le 1^{er} janvier 2011.

Plus d'allocataires parmi la population âgée de 50 à 64 ans dans le nord de la France

Fin 2009, les allocataires de l'AER-R représentent 0,5 % 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 0,5 % 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 » (365 jours/12).

SCHÉMA 1 • Montant de l'AER-R pour une personne seule en fonction de ses ressources (au 1^{er} janvier 2011)

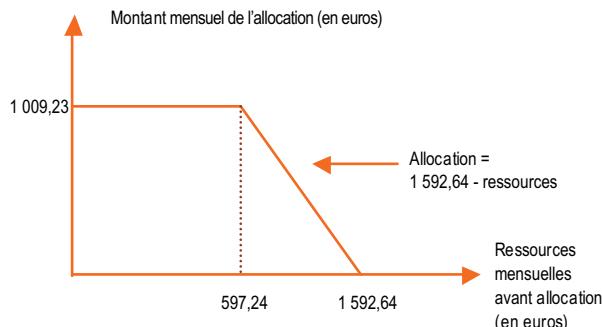


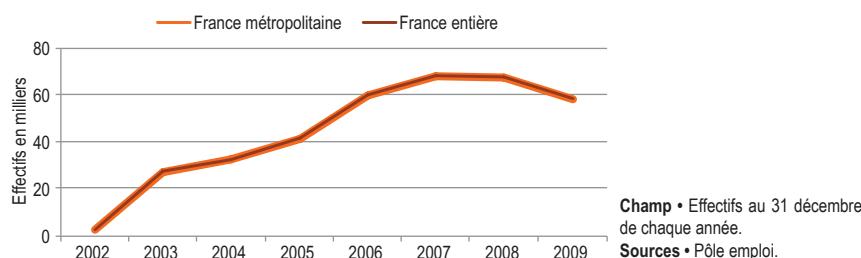
TABLEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'AER-R fin 2009 (en %)

Effectifs	58 500
Sexe	
Hommes	36
Femmes	64
Âge	
50 à 54 ans	3
55 à 58 ans	55
59 ans et plus	42

Champ • France entière.

Sources • Pôle emploi.

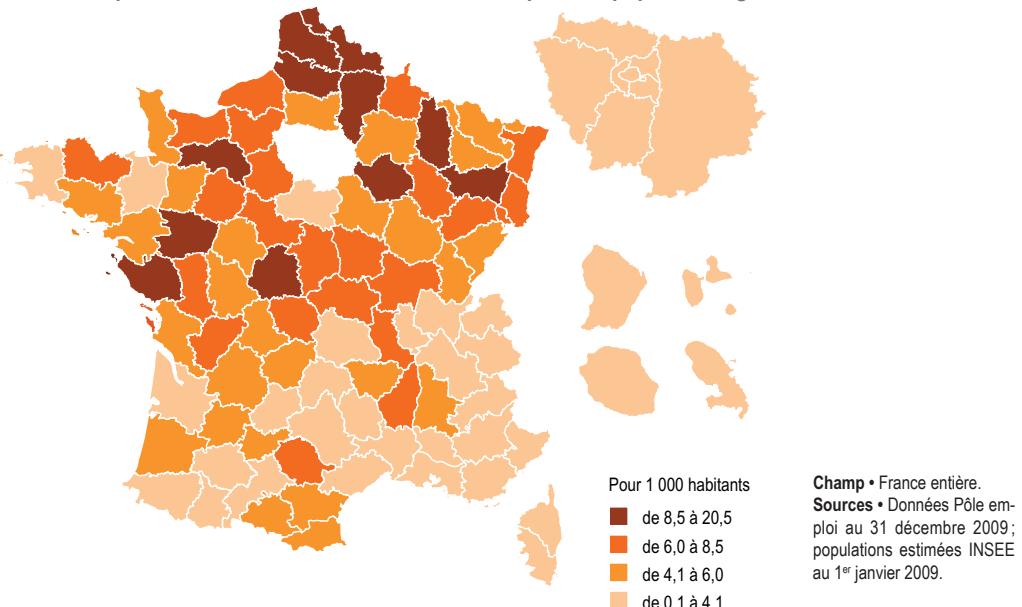
GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'AER-R



Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • Pôle emploi.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'AER-R fin 2009 parmi la population âgée de 50 à 64 ans



Champ • France entière.

Sources • Données Pôle emploi au 31 décembre 2009 ; populations estimées INSEE au 1^{er} janvier 2009.

9 • L'allocation temporaire d'attente (ATA)

Au 31 décembre 2009, 36 000 personnes perçoivent l'ATA, soit une hausse de 42 % en un an. Il s'agit d'une allocation de chômage de solidarité temporaire versée aux demandeurs d'asile, à certains ressortissants étrangers, à des personnes en attente de réinsertion ou aux expatriés et apatrides. Elle remplace l'allocation d'insertion (AI) depuis novembre 2006.

Qui peut bénéficier de l'ATA ?

L'ATA est une allocation de chômage, gérée par Pôle emploi, relevant du régime de solidarité financé par l'État. Elle remplace l'allocation d'insertion, créée en 1984, pour les entrées intervenues depuis le 16 novembre 2006. La durée de versement de l'ATA varie selon la catégorie des bénéficiaires (tableau 1).

Elle est destinée aux ressortissants étrangers détenteurs d'une autorisation provisoire de séjour, âgés d'au moins 18 ans, et qui ont demandé le statut de réfugié¹ ; aux étrangers couverts par la protection temporaire ou subsidiaire ; aux étrangers titulaires d'une carte de séjour « vie privée et familiale » ayant déposé plainte ou témoigné dans une affaire de proxénétisme ou de traite des êtres humains ; aux apatrides ; aux anciens détenus libérés après une incarcération d'au moins deux mois et aux travailleurs salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage et qui justifient à leur retour en France d'une durée de travail de 182 jours au cours des douze mois précédant la fin de leur contrat. Les apatrides, les anciens détenus et les salariés expatriés doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi. Enfin, tous les demandeurs de l'ATA doivent résider en France et satisfaire aux conditions de ressources prescrites.

Montant de l'allocation

Au 1^{er} janvier 2011, l'allocataire perçoit un forfait de 10,83 euros par jour (329,41 euros par mois²) si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas le plafond de ressources (montant forfaitaire servant de base au calcul du RSA, cf. fiche 6). L'ATA peut être cumulée avec des revenus d'activité pendant 12 mois maximum, à condition que l'activité soit d'une durée inférieure à 78 heures par mois. L'ATA est alors versée en intégralité au cours des 6 premiers mois si le revenu brut d'activité n'excède pas la moitié du SMIC mensuel, soit 760,50 euros (montant au 1^{er} janvier 2011). Au-delà, l'ATA est réduite, au cours des 6 premiers mois, de 40 % de la part du revenu brut d'activité qui excède ce plafond ; du 7^e au 12^e mois, d'une somme équivalant à 40 % du revenu brut d'activité.

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

Quatre allocataires sur cinq sont des hommes (tableau 2). 53 % ont moins de 30 ans et 65 % sont des

salariés expatriés, des demandeurs d'asile ou des réfugiés apatrides – les autres étant principalement d'anciens détenus (34 %).

Fin 2009, 35 700 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, en raison d'entrées plus importantes de travailleurs expatriés et de demandeurs d'asile.

Depuis le passage à l'ATA fin 2006, l'effectif était inférieur à 26 000 personnes. En 2008, le nombre d'allocataires connaît une nouvelle croissance (+11 %). Elle se confirme en 2009 avec 42 % de hausse. Celle-ci intervient pour toutes les catégories de demandeurs. Cette augmentation des effectifs peut être liée à la modification de certaines dispositions relatives à l'ATA (décision du Conseil d'État du 16 juin 2008). Une personne dont la protection subsidiaire est renouvelée peut désormais bénéficier de l'ATA au-delà des douze mois maximum initialement prévus. De même, les demandeurs d'asile déboutés mais en situation de réexamen de leur demande peuvent à nouveau bénéficier de l'ATA (auparavant un seul bénéfice possible pour un même motif). 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.

Une répartition territoriale proche de celle des demandeurs d'asile

Fin 2009, les allocataires de l'ATA représentent moins de 0,1 % de la population âgée de 15 à 60 ans.

Leur part culmine en Guyane (0,50 %), 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, terrestres ou maritimes. Ils culminent en Seine-Saint-Denis (0,42 %) et à Paris (0,31 %).

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.

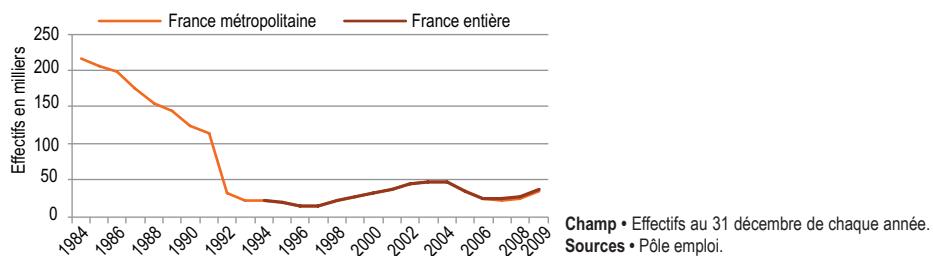
2. Calculé sur un mois « moyen » (365 jours/12).

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

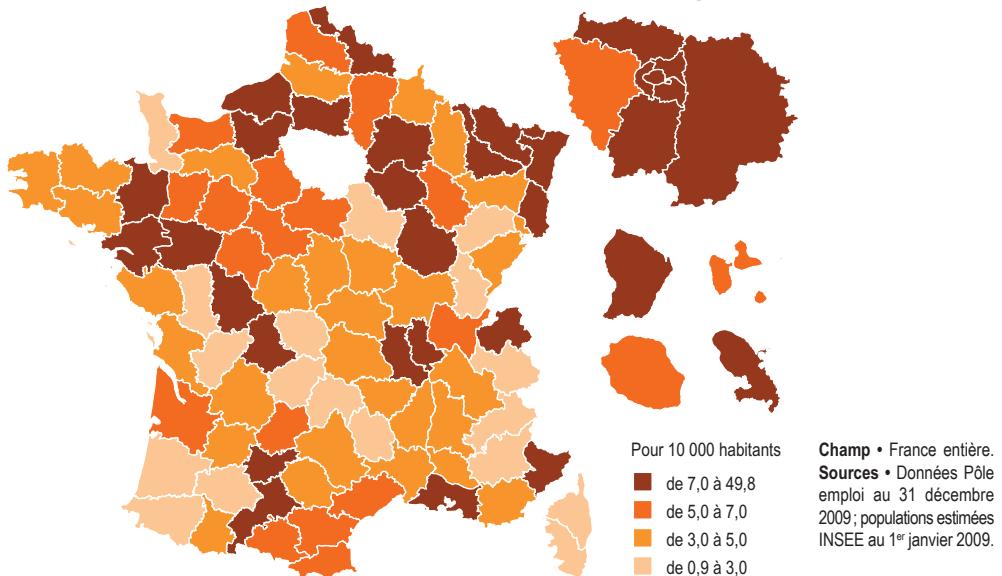
Catégories d'allocataires ATA	Durée des droits ATA
Ressortissants étrangers	
Demandeurs d'asile	Durée de la procédure
Au terme de l'instruction de leur demande par l'OFPRA	
• accord du statut de réfugié	Interruption des droits
• refus du statut de réfugié sans nouvel examen du dossier	Interruption des droits
• refus du statut de réfugié, avec nouvel examen du dossier	Durée de la procédure
• reconnaissance du statut d'apatride	12 mois
• accord du bénéfice de la protection subsidiaire	12 mois ou durée de la protection
Autres situations	
• bénéficiaires de la protection temporaire	durée de la protection
• victimes de la traite des êtres humains	12 mois
Autres bénéficiaires	
• salariés expatriés	12 mois
• détenus libérés	12 mois

Sources • Réglementation.

GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'AI puis de l'ATA



CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'ATA fin 2009 parmi la population âgée de 15 à 60 ans



10 • L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Au 31 décembre 2009, 883 000 personnes bénéficient de cette allocation destinée à des adultes handicapés aux revenus modestes. L'AAH est le deuxième minimum social en termes de nombre d'allocataires, après le revenu de solidarité active (RSA).

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 vingt ans ou plus¹ 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, celles-ci étant appréciées par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou de la mutualité sociale agricole (CMSA).

Montant de l'allocation

Au 1^{er} avril 2011, le plafond de ressources annuelles pour pouvoir bénéficier de l'AAH, établi sur la base des revenus du foyer de 2009, est de 8 731,32 euros pour une personne seule et de 17 462,64 euros pour une personne en couple. Il est majoré de 4 365,66 euros par enfant à charge.

L'AAH est une allocation différentielle. Son montant maximum est de 727,61 euros par mois pour une personne qui ne dispose pas de ressources. L'allocation mensuelle est réduite lorsque celle-ci perçoit d'autres revenus : son montant correspond alors à la différence entre la moyenne mensuelle de ses autres revenus et le montant maximum de l'AAH.

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 2009, 883 300 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 celles de la prévalence du handicap et de l'espérance de vie des personnes handicapées, 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 % en 2009 peut s'expliquer par des changements institutionnels (revitalisations successives du barème et modification du calendrier de réévaluation des ressources) et notamment par la suppression de la condition d'accès à l'AAH exigeant que le demandeur dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 80 % n'aient pas occupé d'emploi pendant l'année précédent sa demande. En tenant compte des conjoints et des enfants à charge, 1 319 300 personnes sont couvertes par le dispositif.

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

En 2009, le taux d'allocataires, rapporté à la population âgée de 20 à 64 ans, est de 2,4 % en moyenne. Il 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 influer 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.

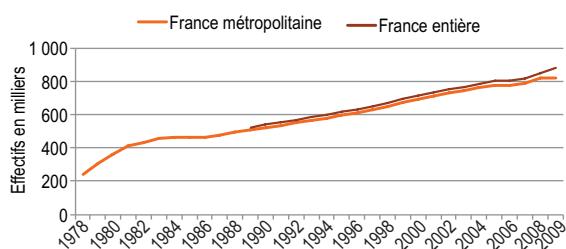
TABLEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'AAH fin 2009 (en %)

Effectifs	883 338
Sexe	
Hommes	51
Femmes	49
Âge	
20 à 29 ans	15
30 à 39 ans	20
40 à 49 ans	29
50 à 59 ans	30
60 ans ou plus	6
Situation familiale	
Isolés sans enfant	71
Isolés avec enfant(s)	5
Couples sans enfant	14
Couples avec enfant(s)	10
Taux de reconnaissance du handicap	
50 à 79 %	33
80 % ou plus	67
Taux de perception de l'AAH	
Taux plein	65
Taux réduit	35
Compléments d'AAH	
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).

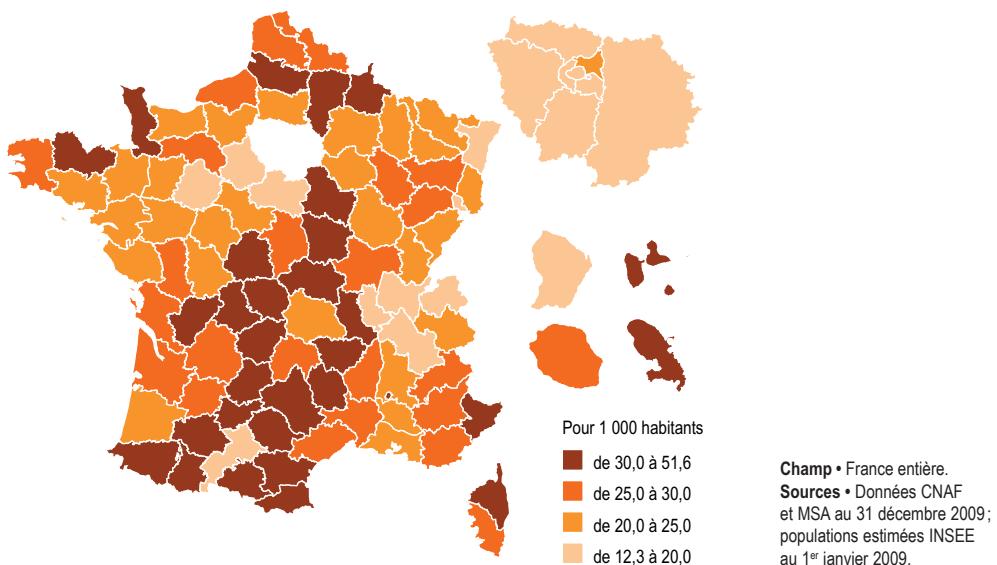
GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'AAH



Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • CNAF, MSA.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'AAH fin 2009 parmi la population âgée de 20 à 64 ans



11 • L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)

Au 31 décembre 2009, 92 000 personnes bénéficient de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) en France entière. 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. Allocation individuelle, elle s'adresse, sous condition de ressources, aux personnes invalides (réduction d'au moins deux tiers de leur capacité de travail ou de gain) résidentes 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 13).

Avant le 1^{er} 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^{er} 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 (cf. fiche 13).

Montant de l'allocation

Au 1^{er} avril 2011, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'ASI est de 674,69 euros pour une personne seule et 1 181,77 euros pour un couple.

Une personne seule ou en couple avec une personne qui ne reçoit pas l'ASI¹ perçoit un forfait de 388,05 euros par mois si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas le seuil de 286,64 euros. Deux allocataires de l'ASI mariés perçoivent un forfait de 640,35 euros, seulement si leurs revenus ne dépassent pas le seuil de 541,42 euros. Au-delà des seuils de revenus mentionnés, et dans la limite du plafond de ressources, l'allocation est différentielle et 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 10).

Neuf allocataires sur dix ont plus de 40 ans

En France entière, 90 % des allocataires ont entre 40 et 59 ans. En particulier, 61 % ont entre 50 et 59 ans. Les allocataires de l'ASI ont nécessairement moins de 60 ans (tableau 1) puisqu'à partir de 60 ans ils peuvent bénéficier de l'ASPA.

Par ailleurs, les allocataires de l'ASI sont plus fréquemment des hommes (56 %).

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

Au 31 décembre 2009, 90 800 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, en lien avec la montée en charge du dispositif, pour s'établir 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 a diminué de 19 % entre 2005 et 2009. Cette baisse est de 6 % en 2009.

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

Fin 2009, en France métropolitaine, les allocataires de l'ASI représentaient en moyenne 0,3 % de la population âgée de 20 à 59 ans.

Le pourcentage d'allocataires dans la population âgée de 20 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-ouest de l'hexagone. En revanche il est plus faible sur l'ensemble de la région parisienne (inférieur à 0,2 %).

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

SCHÉMA 1 • Montant de l'ASI pour une personne seule en fonction des ressources du foyer (au 1^{er} avril 2011)

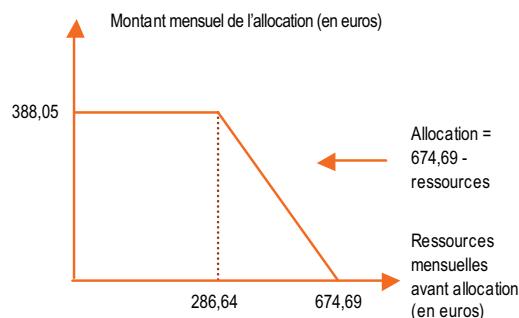


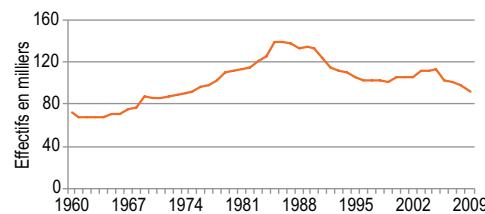
TABLEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'ASI fin 2009 (en %)

Effectifs	91 900
Sexe	
Hommes	56
Femmes	44
Âge	
25 à 29 ans	1
30 à 39 ans	9
40 à 49 ans	29
50 à 59 ans	61

Champ • France entière.

Sources • CNAMTS, estimations DREES.

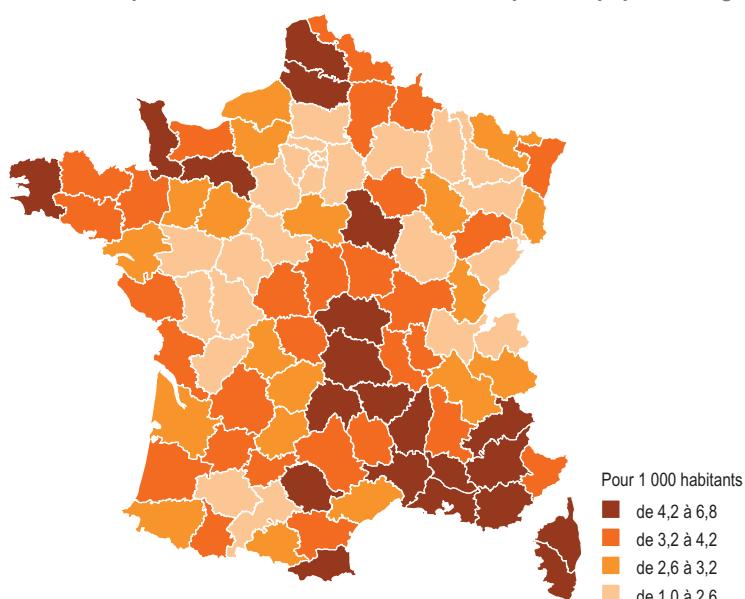
GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'ASI



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 2009 parmi la population âgée de 25 à 59 ans



Champ • France métropolitaine.

Sources • Données CNAMTS, CDC, estimations DREES au 31 décembre 2009 ; populations estimées INSEE au 1^{er} janvier 2009.

12 • L'allocation veuvage (AV)

Fin 2009, 5 800 personnes perçoivent une allocation de veuvage (AV), soit 14 % de plus qu'en 2008. Cette allocation s'adresse, pour une durée limitée, à des personnes veuves d'un assuré social du régime général ou agricole trop jeunes pour prétendre aux pensions de réversion. Selon la loi du 21 août 2003, l'AV devait disparaître au 1^{er} janvier 2011. La loi du 9 novembre 2010, portant réforme des retraites, a cependant rétabli le dispositif. Des décrets d'application doivent préciser les nouvelles conditions d'âge et de ressources du conjoint pouvant en bénéficier.

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 décès¹. 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 avait prévu que l'AV disparaîsse 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.

Montant de l'allocation

Au 1^{er} avril 2011, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier de l'AV est de 727,72 euros. L'allocataire perçoit un forfait de 582,18 euros par mois si son revenu mensuel ne dépasse pas 145,54 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).

Une majorité de femmes allocataires âgées de 40 à 49 ans

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

taires est âgée de 40 à 55 ans (83 %) avec une concentration forte dans la tranche d'âge des 40-49 ans (53 %).

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

Au 31 décembre 2009, 5 800 allocataires perçoivent l'AV, soit 14 % de plus qu'en 2008.

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 à la suite de 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 s'est accentuée en raison de la loi du 21 août 2003. Pour la première fois depuis 1998 le nombre d'allocataires de l'allocation veuvage augmente en 2009 (+14 %). Le relèvement de la condition d'âge du demandeur (âge limite de moins de 51 ans en 2008 porté à moins de 55 ans en 2009) élargie le champ d'action de l'allocation veuvage et explique la croissance du nombre d'allocataires en 2009.

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

Fin 2009, la proportion d'allocataires de l'AV au sein de la population âgée de 20 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.

1. 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.

TABLEAU 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 ^{er} juillet 2005	Moins de 55 ans
Du 1 ^{er} juillet 2005 au 30 juin 2007	Moins de 52 ans
Du 1 ^{er} juillet 2007 au 31 décembre 2008	Moins de 51 ans
À partir du 1 ^{er} juillet 2009	Moins de 55 ans (51 ans en cas de décès du conjoint avant le 1 ^{er} janvier 2009)

Sources • Réglementation.

SCHÉMA 1 • Montant mensuel de l'AV en fonction des ressources de l'allocataire (au 1^{er} avril 2011)

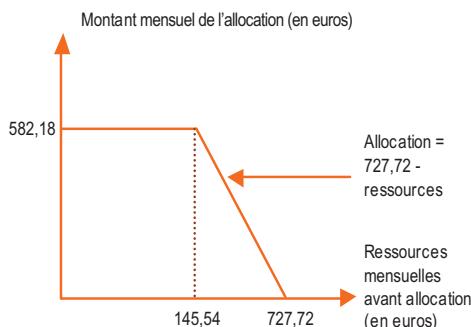


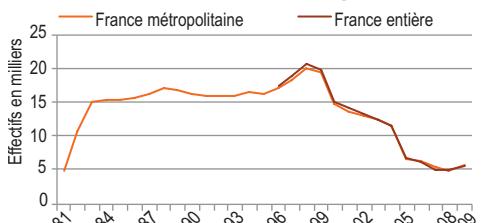
TABLEAU 2 • Caractéristiques des allocataires de l'AV fin 2009 (en %)

Effectifs	5 800
Sexe	
Hommes	3
Femmes	97
Âge	
Moins de 30 ans	2
30 à 39 ans	14
40 à 49 ans	53
50 à 55 ans	30

Champ • France entière.

Sources • CNAV et MSA pour les effectifs ; CNAV pour les répartitions (92 % des allocataires de l'allocation veuvage relèvent de la CNAV).

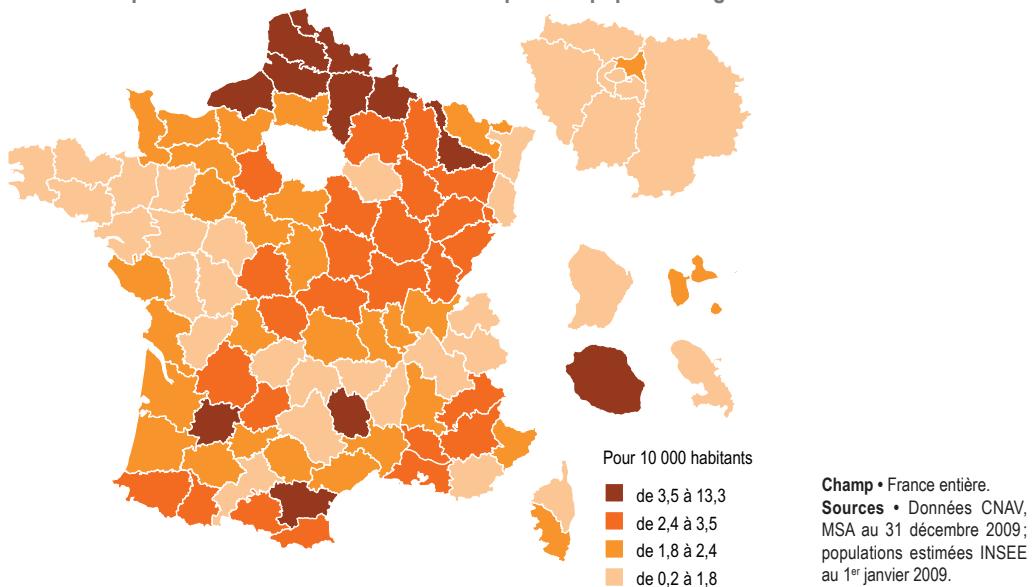
GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'allocation veuvage



Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • CNAV, MSA.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'AV fin 2009 parmi la population âgée de 25 à 54 ans



13 • Les allocations du minimum vieillesse

Le minimum vieillesse permet aux personnes âgées d'au moins 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail) d'atteindre un seuil minimal de ressources. Deux allocations permettant d'atteindre le niveau du minimum vieillesse coexistent : l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Crée en 2007, l'ASPA se substitue progressivement à l'ASV pour les nouveaux entrants. Au 31 décembre 2009, près de 473 000 allocataires bénéficient de l'ASV et 110 000 de l'ASPA.

Qui peut bénéficier du minimum vieillesse ?

L'ASV a été créée en 1956 et l'ASPA est entrée en vigueur en 2007, à la suite de la réforme du minimum vieillesse¹. 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 au moins 60 ans si la personne est reconnue inapte au travail²) 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^{er} avril 2011, le plafond de ressources mensuelles pour pouvoir bénéficier de l'ASPA est de 724,27 euros pour une personne seule et 1 181,77 euros pour un couple.

Une personne seule ou en couple avec un conjoint qui ne reçoit pas l'ASPA perçoit un forfait de 724,27 euros par mois si le revenu mensuel du foyer est nul. Un couple d'allocataires de l'ASPA perçoit un forfait de 1 181,77 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

71 % 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 2009, 583 100 personnes (473 100 pour l'ASV et 110 000 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 ralenti depuis 2004. En 2009, pour la première fois depuis 1975, le nombre d'allocataire augmente de 1,4 % par rapport à 2008. Cette croissance s'explique en raison de la hausse de 6,9 % du montant de la prestation pour les personnes seules au 1^{er} avril 2009. L'augmentation du nombre d'allocataire devrait se poursuivre dans les années futures sous l'impact de la valorisation de 25 % de la prestation vieillesse prévue d'ici 2012.

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

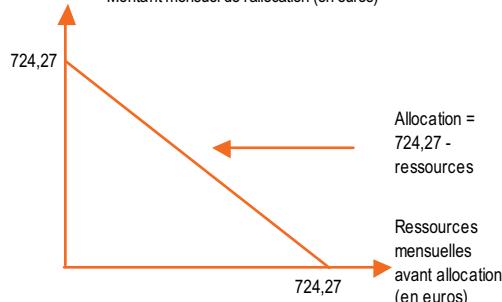
Fin 2009, les allocataires de l'ASV et de l'ASPA représentaient 4,3 % de la population âgée d'au moins 60 ans. En métropole, la proportion d'allocataires parmi la population âgée de 60 ans ou plus est particulièrement élevée dans les zones rurales du sud-ouest de la France et les départements du pourtour méditerranéen (carte 1).

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

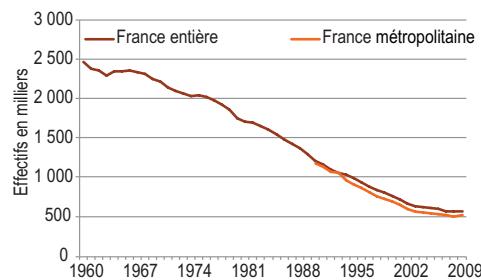
1. Ordonnance du 24 juin 2004, décret d'application du 13 janvier 2007.

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.

SCHÉMA 1 • Montant de l'ASPA pour une personne seule en fonction de ses ressources (au 1^{er} avril 2011)
Montant mensuel de l'allocation (en euros)

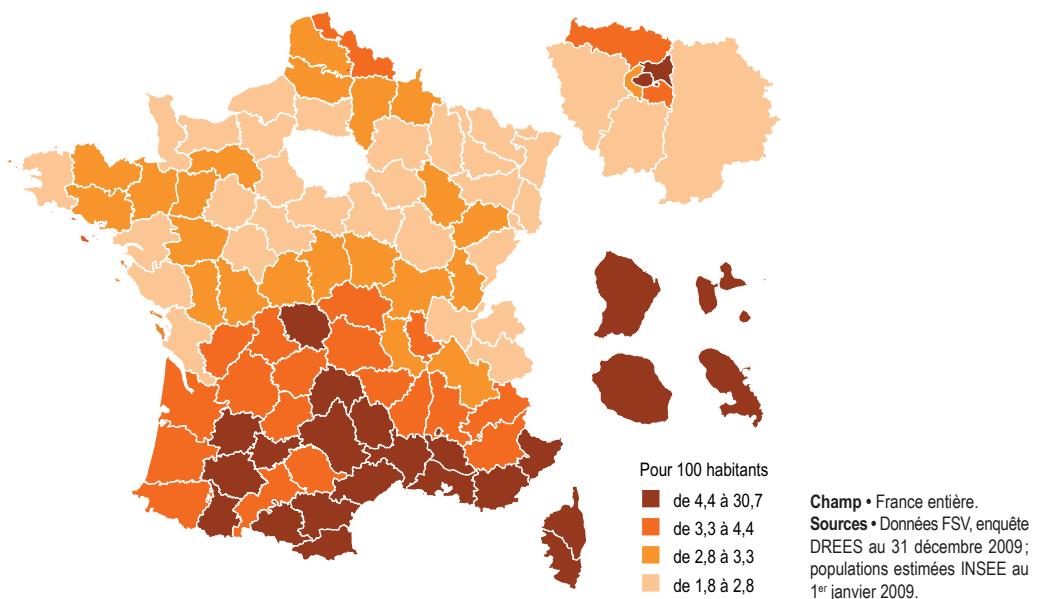


GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'ASV et ASV + ASPA



Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.
Sources • Enquête DREES, Caisse des dépôts et consignations, CNAMTS, FSV.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'ASV et de l'ASPA fin 2009 parmi la population âgée de 60 ans ou plus



14 • Le revenu de solidarité (RSO)

Au 31 décembre 2009, 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 (ou du RSA à compter du 1^{er} janvier 2011) depuis au moins deux ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail.

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.

À partir du 1^{er} janvier 2011 avec l'entrée en vigueur du RSA dans les DOM, le RSO s'adressera aux personnes âgées de 55 à 64 ans. Il sera par ailleurs étendu aux collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Un dispositif transitoire permettra aux anciens bénéficiaires du RSO de moins de 55 ans de continuer à percevoir l'allocation.

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^e ou 3^e 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^{er} avril 2011, le plafond de ressources mensuelles pour bénéficier du RSO est de 860,72 euros pour une personne seule et de 1 352,56 euros pour un couple.

L'allocataire perçoit un forfait de 483,81 euros par mois si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 376,91 euros pour une personne seule ou 868,75 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 mais une stagnation en 2009

Au 31 décembre 2009, 12 800 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). Mais pour la première fois en 2009, la croissance du nombre d'allocataires se stabilise à +0,4 %. La Guadeloupe et La Réunion enregistrent même une baisse du nombre d'allocataires en 2009.

Cependant, certains allocataires potentiels préfèrent ne pas recourir au dispositif. Au-delà des cas où l'allocation est 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 2009, le taux de recours au RSO parmi les allocataires potentiels¹ est de 37 %.

Fin 2009, 14 700 personnes sont couvertes par le RSO (allocataires, conjoints et enfants à charge).

Une proportion d'allocataires plus élevée à La Réunion

Fin 2009, dans l'ensemble des DOM, les allocataires du RSO représentent 4,5 % de la population âgée de 50 à 64 ans. Ce taux varie d'un peu moins de 2 % à la Martinique à 6 % 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 davantage à La Réunion (27 % en juin 2009 contre 20,5 à 23,5 % 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 18 % contre 37 % à 43 % 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.

SCHÉMA 1 • Montant du RSO pour une personne seule en fonction de ses ressources (au 1^{er} janvier 2011)

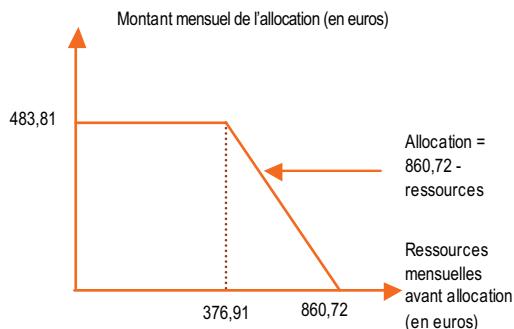


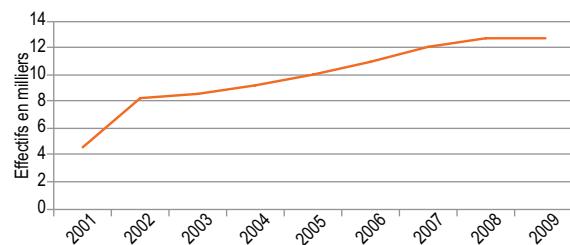
TABLEAU 1 • Caractéristiques des allocataires du RSO fin 2009 (en %)

Effectifs	12 800
Situation familiale	
Isolés sans enfant	89
Isolés avec enfant(s)	4
Couples sans enfant	5
Couples avec enfant(s)	2

Champ • DOM.

Sources • CNAF.

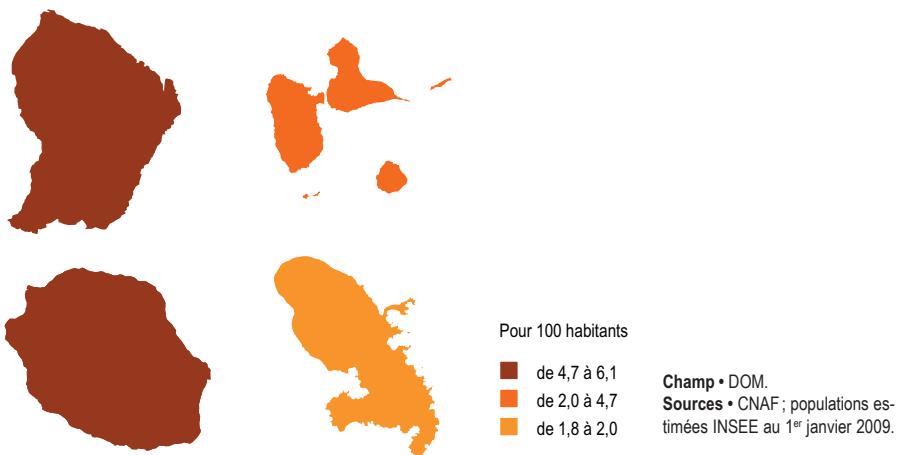
GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires du RSO



Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • CNAF.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires du RSO fin 2009 parmi la population âgée de 50 à 64 ans



15 • Les prestations familiales

Les prestations familiales regroupent, outre les allocations familiales (la composante universelle), plus d'une dizaine d'allocations, compléments et aides diverses. Elles concernent l'entretien des enfants, les aides à la naissance et aux jeunes enfants et les aides aux familles monoparentales. Celles attribuées sans condition de ressources représentent les trois quarts des prestations versées en 2009 (27 % de prestations attribuées sous condition de ressources). Leur impact redistributif est important en termes de niveau de vie des ménages, notamment des plus pauvres.

6,7 millions de familles bénéficient des prestations familiales en 2009

Celles qui sont attribuées sans condition de ressources représentent 73 % de la masse des prestations versées en 2009.

Il s'agit principalement des allocations familiales, prestations d'entretien versées à environ 5 millions de familles ayant au moins 2 enfants (un dans les DOM) jusqu'à leur 20^e anniversaire. Cette catégorie comprend aussi l'allocation de soutien familial (ASF), attribuée aux personnes en charge d'au moins un enfant privé de l'aide d'au moins un de ses parents.

Les prestations familiales sans condition de ressources comprennent aussi des allocations dont le bénéfice est conditionné aux choix d'activité ou de garde d'enfants des familles. Ainsi, un complément de libre choix d'activité (CLCA) est versé sans condition de ressources aux parents qui ne travaillent pas ou qui travaillent à temps partiel sous réserve qu'ils remplissent des conditions d'activité antérieure. Il peut être versé pendant 6 mois pour une première naissance et jusqu'aux 3 ans de l'enfant à partir du 2^e enfant. Le complément de libre choix du mode de garde (CMG), qui prend en charge une partie des coûts de la garde par un assistant maternel agréé ou par une garde à domicile, est également exempt de condition de ressources mais son montant est modulé selon les revenus des familles.

Les prestations familiales délivrées sous condition de ressources correspondent à 27 % de l'ensemble des prestations. Les conditions de ressources, moins restrictives que pour les aides au logement, ont des seuils d'attribution comparativement plus élevés.

Il s'agit notamment de la prime de naissance ou d'adoption et de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), du complément familial (CF) et de l'allocation de rentrée scolaire (ARS). L'allocation de base de la PAJE est versée pendant trois ans. Le CF est dispensé aux familles ayant 3 enfants ou plus tous

âgés de plus de 3 ans. L'ARS s'adresse aux familles ayant un ou plusieurs enfants scolarisés âgés de 6 à 18 ans.

Un montant moyen des prestations familiales de 373 euros par mois en 2009

Le montant des prestations familiales croît généralement avec le nombre d'enfants, excepté pour certaines aides forfaitaires (CF, allocation de base de la PAJE, CLCA¹). En moyenne, il s'établit à 373 euros par mois en 2009.

Les prestations familiales représentent 15,4 % du niveau de vie initial des 10 % de ménages les plus pauvres² en 2008 (29 % des prestations sociales reçues), et 2,4 % de celui de l'ensemble des ménages. La composante soumise à l'examen des ressources entre à hauteur de 5 % du niveau de vie initial des ménages localisés dans le premier décile.

Un levier essentiel pour réduire l'étendue et l'intensité de la pauvreté

L'effet redistributif des aides à la famille est par construction le plus massif pour les familles nombreuses : elles augmentent de 22 % en 2008 le niveau de vie après impôts directs des couples avec 3 enfants ou plus et de 30 % celui des parents isolés ayant au moins 2 enfants.

Les prestations familiales sont un outil de redistribution en direction des ménages les plus modestes : après la prise en compte des prestations familiales, 22 % des enfants vivent dans une famille pauvre alors que le taux de pauvreté initial³ est de 31 % (avant intégration des prestations familiales). Ceci traduit la relative concentration sur les bas niveaux de vie initiaux des prestations sous condition de ressources (50 % de ces prestations sont versées aux 18 % des familles initialement les plus modestes) et dans une moindre mesure, celle des prestations sans condition de ressources (50 % de

1. Plusieurs montants forfaitaires en fonction de la durée d'activité.

2. De tous les ménages, avec ou sans enfants.

3. Une personne est considérée comme pauvre lorsqu'elle vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. En France, comme en Europe, ce seuil s'établit à 60 % du niveau de vie médian.

ces prestations sont versées aux 33 % de familles dont le niveau de vie initial est le plus bas), les familles qui ont le plus d'enfants étant en effet surreprésentées parmi les familles modestes.

Les prestations familiales sans condition de ressources réduisent en moyenne de 10 points la pauvreté des couples avec 3 enfants ou plus et de 12 points celle des

parents isolés ayant la charge de 2 enfants au moins (tableau 1). Elles réduisent l'intensité de la pauvreté de ces familles de respectivement 18 points et 23 points. L'impact supplémentaire des prestations sous condition de ressources est de respectivement 7 et 5 points sur la pauvreté de ces familles et de 10 points et 11 points sur son intensité (tableau 2).

TABLEAU 1 • Impact redistributif des prestations familiales comparé à celui des autres prestations sociales sur le taux de pauvreté

Configuration familiale		Part des personnes sous le seuil de pauvreté (60 %) selon les prélèvements et transferts pris en compte (en %)				
Type de ménage	Nombre d'enfants	Après impôt sur le revenu y compris PPE et taxe d'habitation	Après prestations familiales sans condition de ressources	Après prestations familiales sous condition de ressources	Après allocations logement	Après minima sociaux
En couple	0	8	8	8	7	6
	1	12	12	11	10	9
	2	16	13	11	9	8
	3 ou plus	43	33	26	21	19
Isolé	0	22	22	22	17	16
	1	42	40	38	30	27
	2 ou plus	67	55	50	41	39
Complexe	0	12	12	12	12	7
	1 ou plus	28	25	23	21	16

Lecture • En 2008, 43 % des personnes vivant en couple et ayant au moins trois enfants ont un niveau de vie après impôts inférieur au seuil de pauvreté. Après le versement des prestations familiales non soumises à condition de ressources, on en dénombre encore 33 %, puis 26 % après prise en compte des prestations familiales sous condition de ressources.

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. Le seuil de pauvreté est inchangé pour chacune des colonnes.

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

TABLEAU 2 • Impact redistributif des prestations familiales comparé à celui des autres prestations sociales sur l'intensité de la pauvreté

Configuration familiale		Écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté (60 %) selon les prélèvements et transferts pris en compte (en %)				
Type de ménage	Nombre d'enfants	Après impôt sur le revenu y compris PPE et taxe d'habitation	Après prestations familiales sans condition de ressources	Après prestations familiales sous condition de ressources	Après allocations logement	Après minima sociaux
En couple	0	18	18	18	14	12
	1	33	33	28	21	18
	2	37	29	24	17	16
	3 ou plus	53	35	25	15	13
Isolé	0	43	43	43	30	19
	1	62	60	54	36	20
	2 ou plus	81	58	47	30	21
Complexe	0	36	36	36	31	19
	1 ou plus	46	38	34	27	17

Lecture • En 2008, le niveau de vie médian après impôt des couples ayant au moins trois enfants est inférieur de 53 % au seuil de pauvreté. Après versement des prestations familiales sans condition de ressources, leur niveau de vie médian est inférieur de 35 % au seuil de pauvreté, puis de 25 % après prise en compte des prestations familiales sous condition de ressources.

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. Le seuil de pauvreté est inchangé pour chacune des colonnes.

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

16 • Les aides au logement

Les aides au logement permettent de couvrir une partie de la dépense de logement, qu'il s'agisse d'un loyer, de mensualités de remboursement pour les accédants à la propriété ou de charges. Ces prestations sont constituées de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS).

Fin 2009, 6,1 millions d'allocataires bénéficient d'une aide au logement: 2,5 millions bénéficient de l'APL, 1,3 million de l'ALF et 2,2 millions de l'ALS. Avec les enfants et les autres personnes à charge au sens du logement, un peu moins de 13 millions de personnes vivent dans un foyer qui perçoit une aide au logement, soit environ 20% de la population.

Qui peut bénéficier des aides au logement ?

L'APL, créée en 1977, s'adresse à toute personne locataire d'un logement conventionné ainsi qu'aux accédants à la propriété ayant contracté un prêt aidé par l'État¹.

L'ALF, créée en 1948, est attribuée aux familles ayant à charge un enfant, un descendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples mariés sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL.

L'ALS, créée en 1971, a été progressivement étendue à toute personne non éligible à l'APL ou à l'ALF, notamment aux étudiants ayant des revenus modestes.

Ces allocations, versées sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA), ne sont pas cumulables.

Montant de l'allocation

Le montant de l'aide au logement est fortement modulé selon le revenu et la taille de la famille. Depuis 2001, dans le secteur locatif, l'allocataire perçoit une aide égale au montant plafonné du loyer (ou de la mensualité de remboursement), augmenté d'un forfait charges, duquel est soustraite une participation personnelle du ménage. Le loyer plafond varie en fonction du nombre de personnes à charge et de la zone de résidence². Le montant du forfait charge est défini en fonction de la composition du foyer. La participation personnelle du ménage dépend, quant à elle, de la dépense de loge-

ment plafonnée, de la configuration familiale et des ressources du bénéficiaire.

Au 31 décembre 2009, le montant moyen de l'aide au logement s'élevait à 209 euros en métropole et 270 euros dans les DOM.

Une majorité des personnes isolées sont allocataires

Un allocataire sur deux des aides au logement est une personne seule et un sur cinq est une personne isolée avec enfants (tableau 1). Les allocataires sont souvent jeunes (30% ont moins de 30 ans) et sont locataires dans 83 % des cas.

Un nombre d'allocataires relativement stable depuis 10 ans

Au 31 décembre 2009, 6 058 356 personnes perçoivent une aide au logement.

Le nombre de bénéficiaires de ces aides a progressé régulièrement de 1980 à 1998 (en moyenne de 4,8 % par an) du fait de l'extension progressive du champ des bénéficiaires de l'ALS, puis très légèrement diminué de 1999 à 2004 (-0,6 % par an). Depuis 2005, les évolutions sont moins constantes et souvent liées à des modifications de législation (graphique 1): l'augmentation du nombre de bénéficiaires en 2007 (+0,8 %) résulte principalement de l'abaissement du seuil de versement des prestations de logement, passé de 24 à 15 euros, et la hausse importante en 2008 (+5,7 %) est liée en premier lieu à la prolonga-

1. Prêt d'accès au logement (PAL), prêt aidé à l'accès à la propriété (PAP), prêt conventionné (PC).

2. Zone 1: agglomération parisienne et villes nouvelles en région Île-de-France; Zone 2: autres communes d'Île-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants, villes nouvelles de province et Corse; Zone 3: le reste du territoire métropolitain.

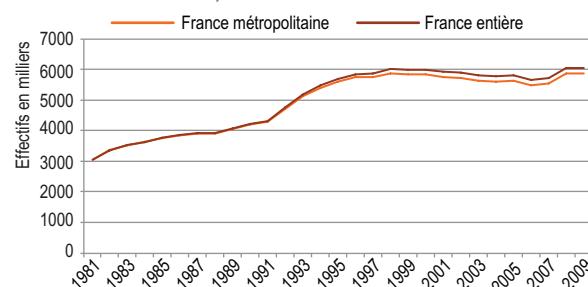
TABLEAU 1 • Caractéristiques des allocataires de l'ALF, de l'ALS et de l'APL fin 2009 (en %)

Effectifs (en milliers)	6 058
Age	
Moins de 25 ans	19
25 à 29 ans	11
30 à 39 ans	21
40 à 49 ans	19
50 à 59 ans	12
60 ans ou plus	18
Situation familiale	
Isolés	71
<i>Hommes isolés sans personne à charge</i>	21
<i>Femmes isolées sans personne à charge</i>	30
<i>Familles monoparentales avec enfant(s) et /ou personne(s) à charge</i>	20
Couples	29
<i>Sans personne à charge</i>	7
<i>Avec personne à charge</i>	22
Statut vis-à-vis du logement	
Location	83
Accession	9
Foyer	8
<i>dont étudiants</i>	0,11

Champ • France entière.

Sources • CNAF, MSA.

GRAPHIQUE 1 • Évolution du nombre d'allocataires de l'ALF, de l'ALS et de l'APL



Champ • Effectifs au 31 décembre de chaque année.

Sources • CNAF, MSA.

tion de la prise en compte des ressources de 2006 pour le calcul des aides au logement jusqu'au 31 décembre 2008³.

Depuis 1993, deux fois moins d'allocataires d'aides au logement en accession à la propriété

Alors que le nombre d'allocataires d'aides au logement en location et foyer a crû de 30 % depuis 1993, le nombre d'allocataires d'aides au logement en accession a lui été divisé par deux (graphique 2), en raison des effets de l'augmentation des prix de l'immobilier.

Une concentration dans les départements urbains où le taux de chômage est élevé

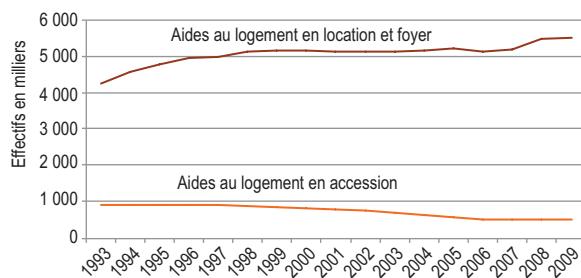
Fin 2009, les allocataires d'une aide au logement représentent 9,4 % de la population âgée de 15 ans ou plus.

En métropole, ce taux culmine dans les départements à dominante urbaine, caractérisés par des taux de chômage élevés, situés au nord et le long du pourtour méditerranéen.

Dans les DOM, le taux d'allocataires est une fois et demie plus élevé qu'en métropole (carte 1). ■

³. Jusqu'en 2007, les ressources des allocataires étaient actualisées en juillet, sur la base de leurs déclarations aux CAF. À partir du 1^{er} janvier 2009, les CAF récupèrent directement ces ressources auprès de l'administration fiscale, les droits étant calculés pour l'année N sur les revenus de l'année N-2. 2008 est une année de transition, au cours de laquelle les ressources n'ont pas été actualisées.

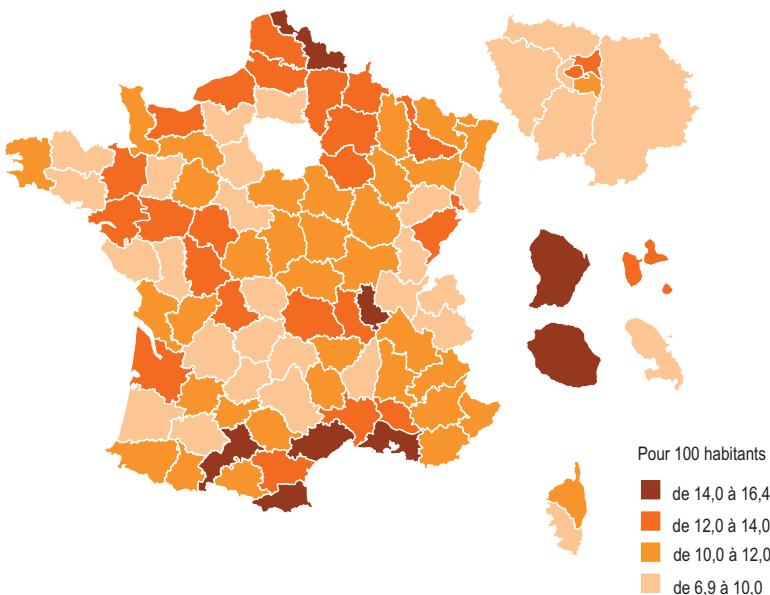
GRAPHIQUE 2 • Évolution du nombre d'allocataires d'aides au logement en fonction de la finalité de l'aide



Champ • France entière.

Sources • CNAF, effectifs au 31 décembre de chaque année.

CARTE 1 • Proportion d'allocataires de l'ALF, de l'APL et de l'ALS fin 2009 parmi la population âgée de 15 ans ou plus



Champ • France entière.

Sources • Données CNAF et MSA au 31 décembre 2009 ; populations estimées INSEE au 1^{er} janvier 2009.

17 • La prime pour l'emploi (PPE)

En 2009, environ 7 millions de foyers sont bénéficiaires de la prime pour l'emploi sur la base de leurs revenus de 2008. Il s'agit d'un crédit d'impôt attribué aux foyers aux ressources modestes avec des revenus d'activité limités. Le montant moyen de la prime annuelle serait de 538 euros en 2009. 8 % de l'ensemble des ménages bénéficiaires de la PPE appartiennent au 10 % des ménages les plus pauvres et perçoivent à ce titre en moyenne 583 euros. La PPE, concerne en majorité des ménages qui se situent entre le 2^e et le 7^e décile de niveau de vie.

Qui peut bénéficier de la PPE ?

La prime pour l'emploi a été créée par la loi du 30 mai 2001 dans le but « d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité ». C'est un crédit d'impôt attribué une fois l'an aux foyers fiscaux dont au moins un des membres déclare un montant limité de revenu d'activité (incluant les heures supplémentaires exonérées) et pour lesquels l'ensemble des revenus, déterminé par le revenu fiscal de référence, sont modestes. Toutefois, le dispositif n'est pas centré sur les très bas revenus mais sur les bas salaires.

L'éligibilité au dispositif est déterminée par un plafond de revenu fiscal de référence (RFR). En 2009 sur la base des revenus 2008, ce plafond est de 16 251 euros (soit 1 354 euros par mois) pour une seule personne et de 32 498 euros (soit 2 708 euros par mois) pour un couple. Chaque demi-part supplémentaire augmente ces plafonds de 4 490 euros (soit 374 euros par mois).

Montant de l'allocation

Le montant de la PPE individuelle est fonction du revenu déclaré. La PPE du foyer fiscal correspond à la somme des droits individuels à PPE et des majorations éventuelles.

Dans la limite des plafonds de ressources, les droits individuels à PPE sont calculés pour chacun des membres du foyer déclarant un revenu d'activité d'au minimum 3 743 euros dans l'année (soit 312 euros par mois). Le montant individuel de la PPE est dans ce cas de 288 euros (soit 24 euros par mois). Il croît jusqu'à un revenu d'activité égal à 12 475 euros (soit 1 040 euros par mois). La PPE atteint alors un maximum de 961 euros (soit 80 euros par mois). Ce montant diminue ensuite pour s'annuler à 17 451 euros de revenu d'activité déclaré (soit 1 454 euros par mois).

En cas de travail à temps partiel, le revenu d'activité déclaré est converti en « équivalent temps plein » sur une année entière pour apprécier son niveau par rapport aux plafonds de revenus d'activité de 12 475 euros et de 17 451 euros. Cela permet de déterminer un montant de droit individuel à PPE. La prime temps partiel est obtenue en rapportant ce montant, en « équivalent

temps plein », à la quotité de temps travaillé. Le montant de la prime est ensuite majoré : les personnes travaillant jusqu'à l'équivalent d'un mi-temps sur l'année entière perçoivent le montant de la prime temps partiel multiplié par 1,85 ; les personnes travaillant plus d'un mi-temps perçoivent 85 % de la prime « équivalent temps plein » à laquelle s'ajoute 15 % de la prime temps partiel (graphique 1).

Deux exemples permettent d'illustrer le mode de calcul de la PPE temps partiel.

- Le cas d'une activité exercée jusqu'à un mi-temps : un célibataire a travaillé à mi-temps en 2008 et déclare 7 500 euros de revenus d'activité.

Son revenu en équivalent temps plein est de $7500 \times 2 = 15000$ euros ce qui correspond à un droit individuel à PPE de $(17451 - 15000) \times 19,3\% = 473$ euros. La prime correspondant au temps partiel est égale à la moitié de celle-ci soit 236 euros. La prime individuelle correspond aux 236 euros multipliés par 1,85 de majoration soit 438 euros (36,50 euros par mois).

- Le cas d'une activité exercée au-delà d'un mi-temps : un célibataire a travaillé à 80 % en 2008 et déclare 11 000 euros de revenus d'activité.

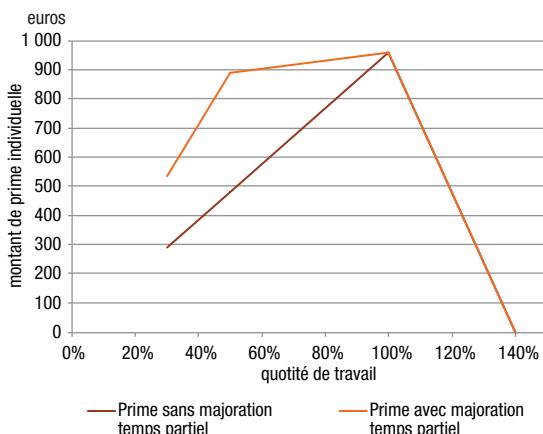
Son revenu en équivalent temps plein est égal à $11000/80\% = 13750$ euros. Ce revenu d'activité correspond à un droit individuel à PPE de $(17451 - 13750) \times 19,3\% = 714$ euros. La prime temps partiel est égale à 80 % de ce montant soit 571 euros. Le montant de la prime individuelle finale s'établit à $(85\% \times 714) + (15\% \times 571) = 693$ euros, soit 58 euros par mois.

Enfin il existe des primes forfaitaires pour les couples avec enfants dont un seul des membres du foyer déclare un revenu d'activité d'au moins 3 743 euros (prime de 83 euros, soit 7 euros par mois). La prime individuelle peut également être majorée en fonction du nombre de personnes à charge (majoration de 36 euros ou de 72 euros selon les cas, soit 3 ou 4 euros par mois). Cette majoration peut être maintenue jusqu'à 26 572 euros (soit 2 214 euros par mois) de revenu d'activité pour les couples mono-actifs ou les parents isolés (tableau 1).

TABLEAU 1 • Barèmes de la prime pour l'emploi versée en 2009 à partir des revenus perçus en 2008 pour un temps plein toute l'année

Revenu d'activité R en année pleine	Montant de la prime individuelle en euros	Prime en cas de monoactivité en euros	Majoration pour personne à charge		
			Célibataire, veuf, divorcé, marié ou lié par un PACS bi-actif	Marié ou lié par un PACS mono-actif	Célibataire, veuf, divorcé élévant seul ses enfants
3 743 € ≤ R ≤ 12 475 €	R x 7,7%	83	36 x nombre de personnes à charge	36 x nombre de personnes à charge	72 € pour la première personne à charge puis 36 € pour chaque personne à charge suivante
12 475 € < R ≤ 17 451 €	(17 451 - R) x 19,3%	83	36 x nombre de personnes à charge	36 x nombre de personnes à charge	72 € pour la première personne à charge puis 36 € pour chaque personne à charge suivante
17 451 € < R ≤ 24 590 €	0	83	0	Majoration forfaitaire de 36 €	Majoration forfaitaire de 72 €
24 590 € < R ≤ 26 572 €	0	83 - [(R-24 950) x 5,1%]	0	Majoration forfaitaire de 36 €	Majoration forfaitaire de 72 €

GRAPHIQUE 1 • Barème du droit individuel à PPE selon le temps de travail pour un emploi qui correspond en équivalent temps plein à 12 475 € de revenu déclaré



Lecture • Une personne travaillant à 40% pour un revenu déclaré en équivalent temps plein de 12 475 euros perçoit une prime pour l'emploi de 711 euros alors qu'il ne percevrait que 384 euros sans la majoration pour temps partiel.

Quelle articulation avec le RSA ?

Le barème de la PPE (montant des plafonds et seuils) n'a pas été revalorisé depuis la mise en place du revenu de solidarité active au deuxième semestre 2009. Le cumul de la composante activité du RSA, qui vient en complément des ressources, et de la PPE n'est pas autorisé pour un même revenu d'activité : le foyer fiscal reçoit alors le maximum des montants auxquels il a éventuellement droit. Compte tenu du décalage de paiement existant entre ces deux prestations, le RSA activité versé l'année N sur les revenus de l'année N est déduit de la PPE calculée en N +1 sur les revenus de l'année N. Le RSA activité versé au second semestre 2009 est donc déduit de la PPE versée en 2010.

8 % de l'ensemble des ménages bénéficiaires de la PPE appartiennent au 1^{er} décile de revenu qui constitue le « noyau dur » de la pauvreté

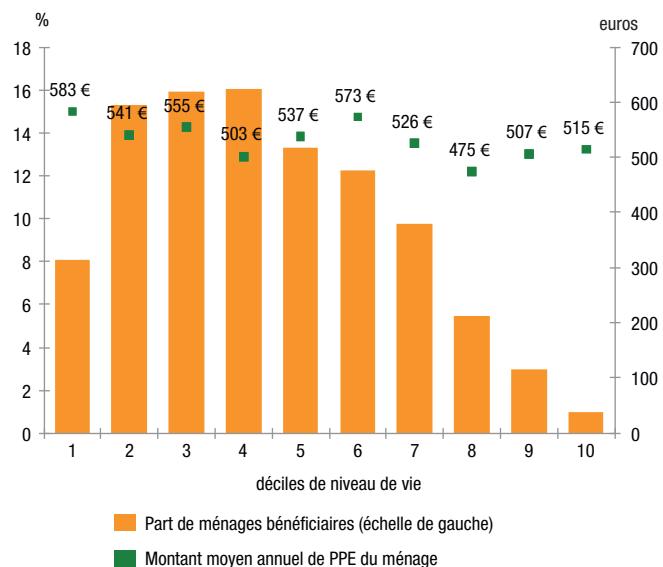
Selon le modèle Ines¹, environ 7 millions, soit un peu plus d'un quart des ménages ordinaires métropolitains,

sont bénéficiaires de la PPE en 2009 sur la base de leurs revenus de 2008. Environ trois quarts des ménages bénéficiaires se situent entre le 2^e et le 7^e décile de niveau de vie. Le montant moyen de prime perçue par les ménages bénéficiaires se serait élevé en 2009 à 538 euros. Les montants moyens par décile diffèrent peu (graphique 2). En moyenne les ménages bénéficiaires de la PPE du premier décile, soit 8 % de l'ensemble des bénéficiaires, perçoivent 583 euros (soit 49 euros par mois) et ceux du deuxième décile 541 euros (soit 45 euros).

Les ménages sans enfants sont sous-représentés parmi les foyers bénéficiaires de la PPE (50 % contre 69 % parmi l'ensemble des ménages et 55 % parmi les ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans). Ils perçoivent au titre de la PPE un montant supérieur en moyenne à celui des couples ou des personnes seules avec enfants. Cela est notamment dû à la présence de ménages avec enfants qui ne reçoivent que les majorations pour enfants à charge.

¹. Ines est un modèle de micro-simulation de l'INSEE et de la DREES fondé sur les données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 « vieillies » jusqu'en 2009. Il mesure les impacts redistributifs des dispositifs fiscaux et sociaux sur l'ensemble des ménages ordinaires métropolitains.

GRAPHIQUE 2 • Répartition des ménages bénéficiaires de la PPE par décile de niveau de vie



Lecture • 8,1 % des ménages bénéficiaires de la PPE appartiennent au premier décile de niveau de vie.

Champ • Ensemble des ménages ordinaires métropolitains.

Sources • Enquête Revenus fiscaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Au 31 décembre 2009, 4,2 millions de personnes sont bénéficiaires de la CMUC en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, soit 5,7 % de la population en métropole et 31 % dans les DOM. Leur nombre, en diminution ces dernières années, progresserait à nouveau en 2010. La CMUC, instaurée par la loi du 27 juillet 1999, est entrée en application le 1^{er} janvier 2000. Elle permet, sous condition de ressources, la prise en charge par la collectivité des frais de couverture complémentaire des personnes en situation régulière sur le territoire français.

Qui peut bénéficier de la CMUC ?

La CMUC permet l'accès à une protection complémentaire de santé gratuite. Elle couvre les dépenses restant à charge après l'intervention des régimes de base de la Sécurité sociale (encadré 1). Elle se distingue de l'assurance maladie sur critère de résidence, appelée aussi CMU de base, destinée aux personnes n'ayant pas de couverture maladie de base en lien avec une activité professionnelle ou comme ayant droit d'un assuré.

Elle est accordée pour un an aux personnes ayant une résidence stable et régulière sur le territoire français, et dont les ressources des douze derniers mois sont inférieures à un certain seuil, fixé à 634 euros mensuels pour une personne seule au 1^{er} juillet 2010. L'admission est conditionnée par le dépôt d'une demande auprès de la caisse d'assurance maladie, comportant les justificatifs de l'ensemble des ressources perçues par les membres du foyer (conjoint et enfants). Les personnes percevant le montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA socle – cf. fiche 6) accèdent à la CMUC¹ sans nouvelle étude de leur dossier. Toutefois, elles doivent indiquer l'organisme gestionnaire des prestations (caisse d'assurance maladie ou organisme complémentaire).

Des bénéficiaires de la CMUC jeunes et plutôt issus d'un milieu défavorisé

Les bénéficiaires de la CMUC constituent une population jeune, dont un tiers appartient à une famille monoparentale selon l'enquête santé et protection sociale 2008 de l'IRDES. Les jeunes de moins de 20 ans représentent 43 % des bénéficiaires et les 20-39 ans, 29 %. La moitié des bénéficiaires appartiennent à un ménage d'ouvrier et un quart à un ménage d'employé. 37 % des

bénéficiaires vivent dans un ménage dont la personne de référence occupe un emploi, et 36 % dans un ménage dont la personne de référence est au chômage. Dans 80 % des cas, le référent du ménage a un faible niveau scolaire, inférieur au second cycle du secondaire.

Un état de santé perçu comme plus dégradé

Les bénéficiaires de la CMUC perçoivent leur état de santé comme moins bon par rapport aux personnes couvertes par une assurance complémentaire privée. Ce ressenti est conforté par des mesures plus objectives comme la proportion de personnes en affections de longue durée (ALD) ou la fréquence de l'obésité. Ces écarts persistent même après standardisation des résultats sur la structure par sexe et par âge des bénéficiaires d'une assurance complémentaire privée.

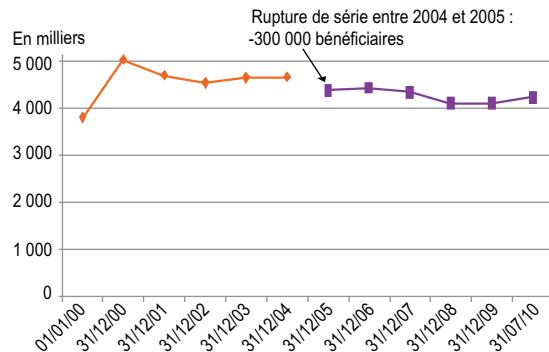
Le nombre de bénéficiaires de la CMUC cesserait de diminuer en 2010

Le nombre de bénéficiaires de la CMUC a connu une rapide montée en charge lors de la première année de mise en œuvre, suivie par une stabilisation autour de 4,5 millions de bénéficiaires entre 2000 et 2004 (graphique 1)². En raison de la mise en place d'un nouveau programme de dénombrement des effectifs, qui permet d'éliminer les doubles comptes, il existe une rupture de série entre 2004 et 2005. Cela s'est traduit par une diminution apparente des effectifs qui ne correspond pas à des sorties du dispositif. De 2005 à 2009, le nombre de bénéficiaires de la CMUC a diminué, passant de 4,5 à 4,2 millions. Selon les estimations provisoires du

1. D'autres allocataires du RSA peuvent bénéficier de la CMUC si leurs ressources se situent en dessous du plafond fixé. Les personnes, dont les ressources du foyer se situent entre le seuil CMUC et ce même plafond majoré de 26 %, peuvent accéder à l'aide complémentaire santé (encadré 2).

2. Champ : caisse nationale d'assurance maladie (CNAMETS), régime social des indépendants (RSI), caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA).

GRAPHIQUE 1 • Nombre de bénéficiaires de la CMUC



Champ • France entière, pour trois régimes d'assurance maladie.

Sources • CNAMTS, RSI, CCMSA, hors sections locales mutualistes qui comptent environ 70 000 bénéficiaires.

ENCADRÉ 1 • Les dépenses couvertes par la CMUC

La CMUC prend en charge le ticket modérateur en soins de ville ou à l'hôpital, le forfait hospitalier et les forfaits de dépassements pour les prothèses dentaires et les appareillages (lunettes par exemple). Le bénéfice de la CMUC s'accompagne de la dispense d'avance de frais pour l'ensemble des dépenses, celles couvertes au titre de l'assurance maladie obligatoire et au titre de la CMUC. Les professionnels de santé sont tenus de respecter les tarifs reconnus par la Sécurité sociale.

Fonds CMU, il augmenterait légèrement en 2010 (4,3 millions)³, du fait de la crise économique.

Un taux de couverture plus élevé dans les DOM, le nord et le sud-est de la France

Au 31 décembre 2009, 5,7 % de la population métropolitaine bénéficie de la CMUC. Ce taux de couverture varie de 2,6 % dans le département de la Haute-Savoie à 10,6 % en Seine-Saint-Denis (carte 1). Deux zones géographiques se distinguent par une part éle-

vée de bénéficiaires, l'une au nord de la France (Seine-Maritime, Somme, Nord, Pas-de-Calais, Aisne et Ardennes) et l'autre dans un croissant sud-sud-est (du département de l'Ariège, au Vaucluse en passant par les Pyrénées orientales, l'Aude, l'Hérault, le Gard, les Bouches-du-Rhône). Dans les DOM, le taux de couverture est de 31 %. La répartition territoriale a subi peu de modifications depuis la mise en œuvre de la CMUC. Elle est proche de celle observée antérieurement pour les bénéficiaires du RMI et actuellement pour ceux du RSA.

ENCADRÉ 2 ● L'aide complémentaire santé

Mise en place en 2005, l'aide complémentaire santé est une aide financière destinée à l'acquisition d'un contrat d'assurance maladie complémentaire de santé individuel. Elle s'adresse aux personnes dont les revenus se situent entre le plafond de la CMU complémentaire et ce même plafond majoré de 26 % depuis le 1^{er} janvier 2011 (20 % en 2010). L'attestation délivrée par la caisse d'assurance maladie permet de bénéficier d'une réduction sur le contrat de santé souscrit auprès d'un organisme complémentaire. Son montant varie en fonction de l'âge des personnes : il est de 100 euros pour les personnes âgées de moins de 16 ans, 200 euros pour les personnes âgées de 16 à 49 ans, 350 euros pour les personnes âgées de 50 à 59 ans, et 500 euros pour celles âgées de 60 ans ou plus. Il ne peut être supérieur au montant de la cotisation. Fin mai 2010, près de 520 000 personnes avaient utilisé leur attestation pour souscrire un contrat de couverture complémentaire (tableau).

Bénéficiaires de l'aide complémentaire santé

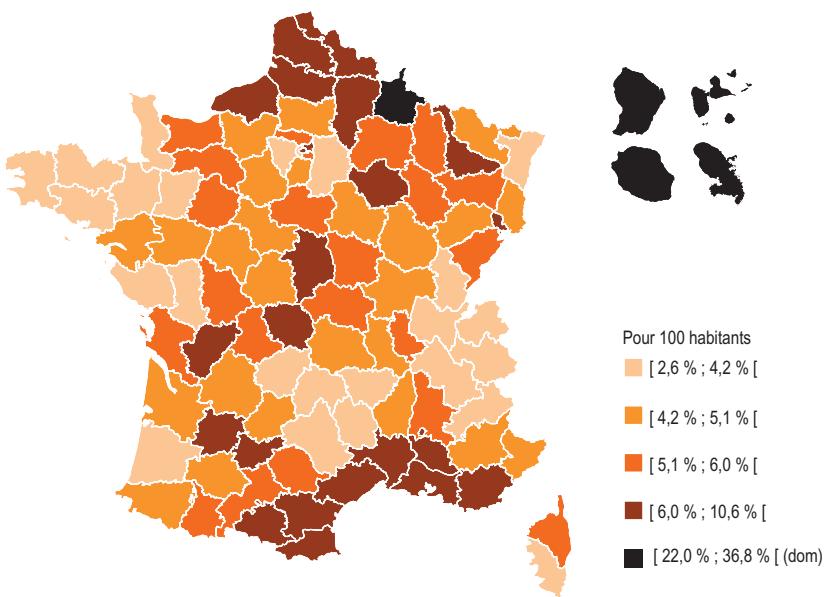
	Nombre de bénéficiaires d'attestations en décembre	Nombre de bénéficiaires ayant utilisé leurs attestations en novembre
2005	402 261	177 710
2006	391 330	240 664
2007	511 619	329 669
2008	596 626	442 283
2009	600 336	501 681
2010 ¹	632 633	516 499

1. En 2010 : bénéficiaires d'attestations en juin ; bénéficiaires ayant utilisé leur attestation en mai.

Sources • Fonds CMU.

3. Données provisoires au 31 octobre 2010. Cependant, les dernières données définitives connues au 31 juillet 2010 comptabilisent aussi 4,3 millions de bénéficiaires de la CMU complémentaire. Le champ inclut les sections locales mutualistes.

CARTE 1 • Taux de bénéficiaires de la CMUC au 31 décembre 2009



Champ • France entière, pour trois régimes d'assurance maladie.

Sources • CNAMTS, RSI, CCMSC.

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 modestes (fiche 10).

ACS (aide complémentaire santé): L'aide complémentaire santé permet aux personnes dont les ressources sont supérieures au seuil de la CMUC de bénéficier d'une réduction sur un contrat d'assurance complémentaire santé souscrit auprès d'un organisme complémentaire, qui varie en fonction de l'âge (fiche 18).

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 8). Cette allocation est supprimée depuis le 1^{er} janvier 2011. Toutefois, les personnes dont les droits à l'AER ont été ouverts avant le 1^{er} janvier 2011 continuent à percevoir l'allocation jusqu'à l'expiration de leurs droits.

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 activité professionnelle passée suffisante. Depuis 1992, elle était 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 a été remplacée par l'allocation temporaire d'attente (ATA) en novembre 2006 (fiche 9).

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 (fiche 16).

ALS (allocation de logement social): en 1972, cette allocation élargit le champ des aides au logement couvert par l'ALF aux personnes âgées, aux infirmes et aux travailleurs de moins de 25 ans (fiche 16).

APL (aide personnalisée au logement): créée en 1978, elle s'adresse à tous les ménages aux revenus modestes indépendamment de leurs caractéristiques démographiques pour les logements conventionnés dans le cas des locataires ou pour un certain type de prêts pour les accédants à la propriété (fiche 16).

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. Elle est remplacée en métropole par le RSA à partir du 1^{er} juin 2009 puis dans les DOM le 1^{er} janvier 2011 (fiche 6).

APRE (aide personnalisée de retour à l'emploi) : mise en place avec le RSA, l'APRE est une aide attribuée aux bénéficiaires du RSA relevant du champ des « droits et devoirs » pour lever des obstacles ponctuels à leur reprise d'activité (fiche 6).

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 11).

ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées) : cette allocation permet aux personnes âgées de 65 ou plus (60 ans en cas d'inaptitude), 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 13).

ASS (allocation de solidarité spécifique) : créée en 1984, elle garantit des ressources minimales aux chômeurs ayant épousé leurs droits à indemnisation, sous certaines conditions de durée d'activité antérieure et de ressources (fiche 7).

ASV (allocation supplémentaire vieillesse) : créée en 1956, cette allocation du second étage du minimum vieillesse (fiche 13) s'adresse aux personnes âgées de 65 ans ou plus (60 ans en cas d'inaptitude 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 9).

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 (fiche 12). La durée du versement est limitée à 2 ans à compter du mois de décès de l'assuré (à 3 ans avant la réforme de 1999).

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.

CDAPH (Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées) : créées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des

personnes handicapées ». Elles résultent de la fusion des Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) et des Commissions départementales d'éducation spéciale (CDES). Elles prennent les décisions relatives à l'ensemble des droits de la personne handicapée. Elles sont notamment compétentes pour apprécier le taux d'incapacité de la personne handicapée, attribuer la prestation de compensation, reconnaître la qualité de travailleur handicapé, se prononcer sur les mesures facilitant l'insertion scolaire, etc.

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.

CER (contrat d'engagement réciproque): les bénéficiaires du RSA peuvent bénéficier d'un accompagnement social et professionnel adapté à leurs besoins par un organisme désigné par le département. Cet accompagnement, obligatoire pour les bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs, donne lieu à un CER lorsqu'il est réalisé par un organisme autre que Pôle emploi, qui précise les engagements réciproques du bénéficiaire et de cet organisme en matière d'insertion professionnelle.

CMU et CMUC (couverture maladie universelle et complémentaire): créée en 1999, elle vise à généraliser le système de protection social 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 (fiche 18).

CNAF (caisse nationale des allocations familiales): établissement public à caractère administratif qui forme la branche « famille » de la Sécurité sociale. À ce titre il gère les prestations familiales, les aides au logement, le RSA, l'AAH...

CNAM ou CNAMETS (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. À ce titre il gère l'ASI.

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.

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...

Déciles : Si on ordonne une distribution de revenus disponibles, de niveau de vie..., les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties égales. Ainsi, pour une distribution de revenus disponibles : le premier décile (noté généralement D1) est le revenu disponible au-dessous duquel se situent 10 % des revenus disponibles ; le neuvième décile (noté généralement D9) est le revenu disponible au-dessous duquel se situent 90 % des revenus disponibles.

Droits et devoirs (du bénéficiaire du RSA) : Les bénéficiaires du RSA socle sans revenus ou dont les revenus d'activité sont inférieurs à 500 euros par mois sont soumis à des droits et devoirs, dont ils ont été informés lors de l'élaboration du dossier.

- Les droits : un accompagnement professionnel ou/et social individuel du bénéficiaire du RSA est assuré par un référent unique désigné par le Conseil général.
- Les devoirs : le bénéficiaire du RSA doit prioritairement rechercher un emploi ou entreprendre des actions d'insertion sociale ou socio professionnelle.

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.

FNSA (Fonds national des solidarités actives) : créé par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, le Fonds national des solidarités actives est un organisme qui a pour rôle le cofinancement du revenu de solidarité active (RSA), aux côtés des conseils généraux. Plus précisément il finance le RSA servi en complément des ressources d'activité des travailleurs à revenus modestes (RSA activité).

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.

Intensité de la pauvreté : indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'Insee mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Formellement, il est calculé de la manière suivante : (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre)/ seuil de pauvreté.

Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

Minimum vieillesse : se reporter à ASPA, ASV (fiche 13).

MSA ou CMSA (mutualité sociale agricole) : caisse de protection sociale des agriculteurs. On distingue le régime MSA « exploitants » du régime MSA « salariés ».

Niveau de vie : il est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (uc). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont

généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans.

OFPRA (office français des réfugiés et apatrides) : établissement public doté de l'autonomie administrative et financière, chargé de l'application des textes français et des conventions européennes et internationales relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire.

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.

PPAE (projet d'accompagnement d'accès à l'emploi) : Le PPAE est un dispositif d'accompagnement des chômeurs visant à accélérer leur retour à l'emploi. Il est établi par l'intéressé en coopération avec le Pôle emploi ou tout autre organisme participant au service public de l'emploi. Le PPAE s'applique automatiquement à tous les chômeurs inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi. Les bénéficiaires du RSA dont l'accompagnement est effectué par Pôle emploi établissent un PPAE avec leur conseiller.

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. Le RSA absorbe partiellement cette prestation fiscale (fiche 17).

Prestations familiales : les prestations familiales sont des prestations sociales dont l'objet est d'apporter aux familles une aide compensant partiellement les dépenses engagées pour la subsistance et l'éducation des enfants (fiche 15). On distingue trois grands types de prestations familiales selon qu'elles sont dédiées :

- à la naissance et au jeune enfant : aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE pour les naissances ou adoptions après le 1^{er} janvier 2004), etc. ;
- à l'entretien des enfants : par exemple les allocations familiales (AF), le complément familial (CF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;
- aux familles monoparentales : allocation de soutien familial (ASF) et allocation de parents isolés (API).

Redistribution : Transferts monétaires ou en nature (services collectifs par exemple) vers les ménages, effectués par l'État ou la Sécurité sociale, grâce à des prélèvements sur les revenus de certains individus ou ménages. L'objectif de cette redistribution est d'atteindre davantage de justice sociale. On parle de redistribution verticale lorsque cette redistribution aboutit à une réduction des inégalités. On parle de redistribution horizontale lorsque cette redistribution se contente de couvrir les risques sociaux quel que soit le niveau des revenus, y compris donc lorsque cette couverture se fait au sein d'un groupe d'individus ayant le même niveau de revenu ou au bénéfice d'individus ayant les revenus les plus élevés.

Revenu disponible : Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite

et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les contributions sociales généralisées (CSG) et contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).

RMI (revenu minimum d'insertion) : créé en décembre 1988, il visait 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. Il est remplacé par le RSA en métropole à partir du 1^{er} juin 2009 puis dans les DOM le 1^{er} janvier 2011.

RSA (revenu de solidarité active) : créé par la loi du 1^{er} décembre 2008, il s'agit d'une nouvelle prestation sociale en faveur des foyers ayant de faibles ressources (fiche 6). Depuis la mi-2009 il remplace en métropole (le 1^{er} janvier 2011 pour les DOM) le RMI et l'API. Il joue 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. Depuis le 1^{er} septembre 2010, le RSA a été étendu aux moins de 25 ans (RSA jeune) sous certaines conditions d'activité professionnelle minimale.

RSO (revenu de solidarité) : créé en 2001 dans les départements d'outre-mer, il s'adresse aux bénéficiaires du RSA ou du RMI depuis au moins 2 ans et ayant au moins 55 ans qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail (fiche 14).

Taux de pauvreté : le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros).

BIBLIOGRAPHIE

RSA

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., Siguret I., 2011, « Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active au 31 mars 2011 », *L'essentiel*, CNAF, n° 111, juin.

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

Comité d'évaluation du RSA, 2010, Rapport intermédiaire 2010, disponible sur le site Internet <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

Comité d'évaluation des expérimentations, 2009, Rapport final sur l'évaluation des expérimentations du RSA, disponible sur le site internet <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

Cytermann L., 2009, « L'inclassable RSA », *Droit social*, n° 677-3, mars.

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

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

Hirsch M., 2008, Livre vert *Vers un revenu de solidarité active*, disponible sur le site www.rsa.gouv.fr.

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

Lelièvre M., Nauze-Fichet E., 2010, « Le revenu de solidarité active : minimum social et complément de revenu d'activité », dans l'ouvrage dirigé par Michèle Lelièvre et Emmanuelle Nauze-Fichet, *Les minima sociaux en 2008-2009 – années de transition*, DREES, Collection Études et Statistiques, 2010.

Vanovermeir S. et Cazenave C., 2011, « Les prestations familiales et de logement en 2009 », *Études et Résultats*, DREES, N° 769, juillet.

Périgord A., Donné S., Mathieu F., 2010, « Les bénéficiaires du RSA fin juin 2010 », *Études et Résultats*, DREES-CNAF, novembre.

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

RMI

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

Cazain S., Donné S., 2008, « Le chômage comme déterminant de l'évolution du nombre d'allocataires au RMI », *Recherches et Prévisions*, CNAF, n° 91.

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

Cour des comptes, 2002, « L'insertion des bénéficiaires du RMI », Rapport disponible sur le site internet <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/InsertionBeneficiairesRmi.pdf>

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

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.

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

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

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

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

Régime de solidarité chômage

Deroyon T., 2010, « Les allocataires du régime de solidarité nationale entre 2005 et 2008 », *Dares Analyses*, n° 2010-059, DARES, septembre.

Fontaine M., Le Barbanchon T., 2011, « Les allocataires du régime de solidarité nationale en 2009 – Forte augmentation des entrées à l'ASS consécutives à des fins de droits à l'assurance chômage », *Dares Analyses*, n° 2011-16, DARES, février.

Fontaine M., Le Barbanchon T., Rochut J., 2011, « Les allocataires du régime d'assurance chômage en 2009 – Davantage de fins de droits en 2009 », *Dares Analyses*, n° 2011-030, DARES, avril.

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

AAH

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

Busnel M. et alii, 2009, « l'emploi : un droit à faire vivre pour tous » - Évaluer la situation des personnes handicapées au regard de l'emploi - Prévenir la désinsertion socioprofessionnelle, Rapport d'évaluation au ministre du Travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et au secrétaire d'État chargé de la Famille et de la solidarité, décembre, disponible sur le site internet <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000032/0000.pdf>

Cour des comptes, 2009, « L'évolution de la charge de financement de l'allocation aux adultes handicapées », Rapport disponible sur le site internet http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/divers/58_2_59474_allocation_adultes_handicapes.pdf

de Montgolfier A., Cazalet A., Blanc P., 2010, « L'allocation aux adultes handicapés : aller au bout de la réforme pour mieux maîtriser la dépense », Rapport d'information du Sénat n° 36 (2010-2011) - 13 octobre 2010 fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, octobre, Disponible sur le site internet <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-036-notice.html>.

- Demoly E.**, 2009, « La réponse à la première demande d'AAH », *Études et Résultats*, DREES, n° 687, avril.
- Demoly E.**, 2008, « Les demandeurs de l'AAH - Une population souvent éloignée du marché du travail », *Études et Résultats*, DREES, n° 640, juin.
- 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.

Minimum vieillesse

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

Système des minima sociaux

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

- CNAF (Caisse nationale des allocations familiales)**, « Minima sociaux – diversité des logiques d'action et des publics », *Recherches et Prévisions*, n° 91, mars 2008.

- CSERC (Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts)**, 1997, *Minima sociaux, entre protection et insertion*, La Documentation française.

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

- Fabre V.**, 2010, « Le système d'information sur les minima sociaux », in *Les minima sociaux en 2008-2009, années de transition*, DREES, Collection Études et Statistiques, juillet, pp. 59-65.

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

- 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., Nauze-Fichet E.** (sous la direction de), 2010, *Les Minima sociaux en 2008-2009, années de transition*, Collection Études et Statistiques, DREES.

- Lelièvre M., Mathern S., Nauze-Fichet E.**, 2008, « Les minima sociaux en France », in Cahuc P., Cette G., 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.

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

- Mathern S., Micheaux S.**, 2010, « Les allocataires de minima sociaux en 2008 », *Études et Résultats*, n° 727, DREES, mai.

- Mathern S., Micheaux S., Augris N.**, 2009, « Les allocataires de minima sociaux en 2007 », *Études et Résultats*, n° 680, DREES, 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.

- Nauze-Fichet E.**, 2010, « Historique du système des minima sociaux », in *Les minima sociaux en 2008-2009, années de transition*, DREES, Collection Études et Statistiques, juillet.

- Périgord. A.**, 2011, « Les allocataires de minima sociaux en 2009 », *Études et Résultats*, n° 756, DREES, mars.

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., 2007, «Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi», *Études et Résultats*, DREES, n° 567, avril.

Allocations logement

Barre R., 1975, Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement, La documentation française.

Calcoen F., Cornuel D., 2001, «Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement», *Recherches et Prévisions*, n° 64, CNAF, juin.

Collinet P., Salesses C., 2010, «Les bénéficiaires d'une aide au logement en 2008», *l'e-ssentiel*, n° 94, CNAF, janvier.

Consigny P., 1970, Rapport sur l'aide publique au logement.

Cour des comptes, 2007, Rapport public annuel 2007.

Cour des comptes, 2010, Rapport public annuel 2010.

DGUHC (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction), 2005, Éléments de calcul des aides au logement.

Jacquot A., Jezequel B., Minodier C., 2004, «Les charges dans le budget des locataires», *INSEE Première*, n° 990.

Laferrière A., Le Blanc D., 2002, «Comment les aides au logement affectent-elles les loyers?», *Économie et Statistiques*, INSEE, n° 351.

Muriel N., 2004, «Le taux d'effort de bénéficiaires des aides au logement», Travaux de l'ONPES 2003-2004.

Renard E., 2010, «Le logement des ménages modestes», Travaux de l'ONPES 2009-2010.

Vanovermeir S., 2011, «Les prestations familiales et de logement en 2009 – Les bénéficiaires des aides à la garde d'enfants plus nombreux», *Études et Résultats*, DREES, n° 769, Juillet (à paraître).

Prestations familiales

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.

CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales), 2010, Fascicule des prestations légales, des aides au logement, du revenu de solidarité active et du revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2009.

CMUC

Boisguérin B., 2008, «Les bénéficiaires de la CMU au 31 décembre 2005», *Études et Résultats*, DREES, n° 512, août.

Boisguérin B., Pichetti S., 2006, «Panorama de l'accès aux soins de ville des bénéficiaires de la CMU complémentaire en 2006», *Études et Résultats*, DREES, n° 629, mars.

Redistribution

Bonnefoy V., Cazenave M.-C., Eidelman A., Razafindranovona T., 2010, « La redistribution en 2009 », in *France, portrait social*, INSEE, novembre.

Cazenave M.-C., 2010, « La place des minima sociaux dans le système français de redistribution », in *Les minima sociaux en 2008-2009, années de transition*, DREES, Collection Études et Statistiques, juillet.

CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale), 2001, « Accès à l'emploi et protection sociale », Rapport n° 1, La Documentation française.

DREES, 2010, *Les comptes de la protection sociale en 2008*, Collection Études et Statistiques, décembre.

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

Pauvreté-exclusion sociale

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,

INSEE, 1997, *Mesurer la pauvreté aujourd'hui*, Collection Économie et Statistique, n° 308-309-310, août-septembre-octobre.

INSEE, 2005, *Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales*, Collection Économie et Statistique, n° 383-384-385, décembre.

Lombardo P., Missègue N., Seguin E., Tomasini M., 2011, « Inégalités de niveau de vie et pauvreté de 1996 à 2008 », in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee Références, édition 2011.

ONPES, 2010, « Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2009-2010 », Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise, La Documentation française, mars.

ONPES, 2008, « Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008 », La Documentation française, avril.

Seillier B., 2008, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager (tomes 1 et 2) », Rapport du Sénat, n° 445, disponible sur le site internet <http://www.senat.fr/rap/r07-445-1/r07-445-11.pdf>

Sénat, 2008, « La mesure de la pauvreté et de l'exclusion : quels indicateurs ? », *Les document de travail du Sénat*, Série Études économiques, disponible sur le site internet <http://www.senat.fr/eco/ec01/ec011.pdf>

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

Les prestations sociales non contributives (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux, prime pour l'emploi) jouent un rôle essentiel dans le système de redistribution français. Ainsi, elles représentent en 2008, 37 % du revenu disponible des 10 % de ménages les plus modestes. Ce nouveau recueil s'intéresse pour l'année 2009 non seulement à l'évolution des minima sociaux en vigueur, mais aussi plus largement aux effets redistributifs des prestations sociales.

En 2009, 3,5 millions de personnes sont allocataires de l'un des onze minima sociaux qui couvrent au total 6,1 millions de personnes. Elles sont 6,2 % de plus qu'en 2008 pour cette première année de mise en œuvre du revenu de solidarité active en métropole à la mi-2009. Leur progression est fortement marquée par les effets de la crise économique avec une hausse de 10,5 % du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé ou du revenu de solidarité active pour son volet socle et conjointement de 7,5 % du nombre de chômeurs percevant l'allocation de solidarité spécifique. Les autres prestations sociales complétant les revenus des ménages les plus modestes n'ont en revanche que peu évolué.



n° DICOM 11-045