



LES MINIMA SOCIAUX EN FRANCE

Décembre 2009

1. Définition

Les minima sociaux sont des prestations sociales essentiellement non contributives (sans contrepartie de cotisations), versées sous conditions de ressources et qui visent à assurer à une personne ou à sa famille un revenu minimum. Ce revenu minimum ne permet pas en général d'atteindre le seuil de pauvreté mais il fournit les ressources nécessaires pour survivre et échapper à l'extrême pauvreté.

2. L'inventaire

Le système mis en place compte dix minima sociaux dont un réservé aux départements d'outre mer (voir annexe les minima sociaux en France)

A fin 2007, le nombre d'allocataires de minima sociaux s'établit à 3,3 millions de personnes (cf. tableau ci-dessous). En incluant les ayants droit (conjoint et enfants des bénéficiaires), **5,9 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit 9 % de la population française.**

Évolution du nombre d'allocataires de minima sociaux entre 2006 et 2007

	Au 31 décembre 2006	Au 31 décembre 2007	Évolution en %
Ensemble des minima sociaux	3 494 100	3 334 300	-4,6
Revenu minimum d'insertion (RMI)	1 278 800	1 172 100	-8,3
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	804 000	813 200	1,1
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) *	598 500	586 700	-2,0
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	393 200	347 900	-11,5
Allocation de parent isolé (API)	217 500	205 400	-5,6
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) **	101 500	101 000	-0,5
Allocation temporaire d'attente (ATA) et allocation d'insertion (AI) ***	23 500	22 000	-6,2
Allocation équivalent retraite - remplacement (AER)	60 000	68 500	14,3
Allocation veuvage (AV)	6 200	5 400	-13,6
Revenu de solidarité (RSO)	11 000	12 000	9,5

* 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.

** Pour 2006, les données ASI ont été révisées.

*** L'ATA remplace l'AI pour les entrées à compter du 16 novembre 2006. Au 31 décembre 2007, il ne reste qu'une centaine de personnes bénéficiant de l'AI.

AV : estimations DREES pour 2006 et 2007.

ASS, AER, AI, ATA : données provisoires pour 2007.

Champ • France entière.

Sources • CNAMTS, CNAF, MSA, DREES, UNEDIC, CNAV, régime des caisses des DOM.



3. L'histoire

La création des minima sociaux a commencé juste après la guerre et sa dernière étape est toute récente puisque le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été mis en place de manière généralisée en juin 2009

Première étape : garantir un revenu minimum aux inactifs, pour combler les lacunes du système assurantiel

Les premiers minima, créés au sortir de la guerre, ont été les minima destinés aux inactifs, retraités et invalides. Ceux-ci constituaient en effet à cette époque les grands bataillons de la pauvreté car ils n'ont pu s'assurer, par leur travail, un revenu de remplacement suffisant : ainsi, en 1970, 30 % des retraités vivaient en dessous du seuil de pauvreté. La création, en 1956, du minimum vieillesse et, en 1957, du minimum invalidité vise donc à combler les lacunes du régime assurantiel : leur objectif n'est pas d'assurer un revenu minimum à eux seuls mais de compléter un revenu de remplacement existant trop faible, jusqu'à hauteur d'un minimum garanti

Deuxième étape : tirer les conséquences de la fragilisation des solidarités familiales

A partir de 1975, une nouvelle forme de pauvreté apparaît : celle liée à la remise en cause du modèle familial traditionnel et à la multiplication des situations d'isolement des femmes ayant la charge d'enfants. La création de l'API, en 1976, et celle de l'allocation veuvage, en 1980, témoignent de cette considération nouvelle.

Contrairement aux premiers minima créés et pour la première fois, ces allocations ne concernent donc pas uniquement des inactifs. A l'inverse de ceux-là, elles ont en revanche une durée de versement limitée dans le temps car elles sont supposées correspondre à des situations de perte de ressources provisoires, liées à la rupture des solidarités familiales traditionnelles.

Troisième étape : créer un dernier filet de sécurité pour les exclus du marché du travail

Conséquence de la forte dégradation du marché du travail et du développement d'un chômage massif et souvent durable, la pauvreté des ménages actifs s'est aggravée au cours des années 1980 puis 1990 et dépasse, en proportion, celle des ménages de retraités : ainsi, en 2001, 5,4 % des ménages actifs avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, contre 3,8 % des ménages de retraités.

La création de l'ASS, en 1984, coïncide avec cette apparition du chômage de longue durée qui conduit les bénéficiaires de l'assurance chômage à épuiser leurs droits à un revenu de remplacement. Elle constitue donc le volet "solidarité" du régime d'indemnisation du chômage, prenant le relais de l'allocation unique dégressive (AUD) ou, depuis 2001, l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

L'ASS a été complétée, à la même date, par la création de l'allocation d'insertion, afin de répondre à certains cas particuliers de personnes exclues du marché de l'emploi (détenus libérés, personnes en attente de réinsertion, rapatriés, réfugiés et demandeurs d'asile) et pour lesquelles le système d'indemnisation du chômage restait impuissant.

Bien que plus tardive, l'instauration de l'allocation équivalent retraite (AER), en 2002, relève de la même logique de couverture pour les chômeurs de longue durée, assurant une transition entre chômage et retraite, pour des personnes ayant commencé à travailler très tôt mais ne pouvant pas encore liquider leur pension.



Dernière étape : la création d'un minimum garanti "universel"

Malgré la création de ces dispositifs en faveur des chômeurs de longue durée, force a été de constater qu'un certain nombre de personnes demeuraient exclues de toute protection. C'est ce qui a conduit, en 1988, à la création du RMI, qui vise à garantir à toute personne âgée de 25 ans ou plus un minimum de ressources.

Il s'agit d'un tournant dans l'histoire de notre protection sociale, puisque, pour la première fois, une allocation était conçue pour garantir à toute personne, qu'elle ait ou non déjà travaillé, un revenu minimum à la fois en dehors de toute référence à l'existence d'une activité professionnelle antérieure et pour une durée potentiellement illimitée.

Cette évolution a été confirmée par l'instauration du revenu de solidarité active en 2009.

4. Bilan et appréciation

Le système français des minima sociaux est souvent jugé complexe, peu cohérent, peu transparent et son efficacité est souvent critiquée.

a) Première critique :

Le système de protection sociale français privilégie l'aide en fonction du statut plutôt qu'en fonction des besoins

L'existence de neuf minima sociaux différents témoigne d'une approche de la pauvreté par catégorie de population, chacune bénéficiant finalement d'un statut sur mesure. Une autre attitude aurait pu consister à ne s'attacher qu'aux besoins de l'intéressé, quel que soit son statut, pour définir un revenu minimum universel, éventuellement modulé en fonction de besoins spécifiques.

La comparaison avec les systèmes de minima sociaux de nos voisins européens est révélatrice et met en lumière une spécificité française dans cette approche par statut qui se traduit par un nombre de dispositifs de minima sociaux nettement plus important qu'ailleurs. (10 en France contre 1 à 3 chez nos voisins)

b) Deuxième critique :

L'ensemble du système manque cruellement de cohérence :

Chaque minima est basé sur des règles différentes : plafond de ressources permettant l'ouverture des droits, périodes de référence, règles d'indexation, prise en compte plus ou moins accentuée de la composition du foyer.

Tout ceci aboutit à un système difficilement compréhensible ou rien ne semble expliquer de façon rationnelle les différences de montants entre les prestations.

c) Troisième critique :

Le système est peu transparent et l'appareil statistique ne permet pas de mesurer le niveau de vie des bénéficiaires :

Les minima sociaux ne constituent que très rarement, voire jamais, l'intégralité des revenus de leurs titulaires. Ceux-ci ont en effet droit, comme tous les Français et dès lors qu'ils en remplissent les conditions d'attribution, au bénéfice des prestations prévues pour toute la population, comme les allocations familiales.

Par ailleurs, la qualité d'allocataire d'un minimum social ouvre droit, de façon plus ou moins automatique et dans des proportions variables en fonction de la prestation considérée, au bénéfice d'un nombre important de droits connexes, spécifiques à certaines catégories de la population (aides au logement, avantages fiscaux, couverture santé, tarification spéciale téléphone et électricité)

Il en résulte que les minima sociaux ne constituent qu'un tiers des transferts sociaux bénéficiant aux ménages les plus pauvres et moins de 20 % de leur revenu disponible.



En comparaison, les allocations logement et les prestations familiales sans condition de ressources représentent respectivement 29 % et 23 % des transferts sociaux en leur faveur.

A cela s'ajoute les dispositifs d'aides départementales et communales (apurement des impayés d'eau, de loyer, de téléphone, réductions tarifaires dans les transports publics, fonds solidarité logement, distribution de nourriture, de vêtements, etc.)

Ces aides locales représentent en moyenne près d'un quart des aides nationales mais sont très variables d'une commune à l'autre.

d) Quatrième critique :

Le système est jugé désincitatif à l'emploi

Les effets de seuil, le passage d'un minimum à l'autre, les plafonds de ressources non coordonnés, la perte des droits connexes, génèrent des "trappes à inactivité" c'est-à-dire des situations où la reprise d'un emploi faiblement rémunéré par un allocataire de minimum social conduit à une stagnation, voire une baisse du niveau de vie, de telle sorte que celui-ci préfère demeurer dans le dispositif d'assistance.

La réalité de ce phénomène a été mise en évidence par un ouvrage publié en 2007 sous le titre "Moi Thierry F., chômeur professionnel". L'auteur décrit comment et pourquoi il préfère vivre de façon modeste mais convenable en bénéficiant du système de protection, plutôt que de travailler.

C'est pour améliorer cette situation et tenter de réduire les trappes à inactivité qu'a été créé le revenu de solidarité actif (RSA). Selon les projections de l'INSEE ce nouveau dispositif devrait permettre de faire sortir 920 000 personnes de la pauvreté.

Acceptons-en l'augure.

Le mot de la fin : un adulte en âge de travailler a toujours l'espoir de sortir de la pauvreté, un retraité n'en a aucun, voilà pourquoi la Confédération Française des Retraités a demandé et obtenu que le minimum vieillesse (ASPA) soit relevé pour atteindre au moins le seuil de pauvreté.

Les minima sociaux en France

Il existe en France dix minima sociaux : neuf applicables sur l'ensemble du territoire et un spécifique aux départements d'outre-mer :

- Le revenu minimum d'insertion (RMI) créé en 1988, garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Le RMI est remplacé depuis le 1^{er} juin 2009 par le RSA (Revenu de solidarité active) voir article page ... dans le présent numéro.
- L'allocation de solidarité spécifique (ASS), instituée en 1984, est une allocation chômage s'adressant aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail.
- L'allocation équivalent retraite (AER), créée en 2002, est une allocation chômage qui constitue un revenu de remplacement ou de complément au profit des demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans.



- L'allocation temporaire d'attente (ATA), créée en 2005, est une allocation chômage qui remplace l'allocation d'insertion (AI) de 1984, pour les entrées à compter du 16 novembre 2006. Elle est réservée aux demandeurs d'asile, aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire et aux victimes étrangères de la traite des êtres humains ou du proxénétisme.
- L'allocation de parent isolé (API), créée en 1976, s'adresse aux personnes sans conjoint assumant seules la charge d'enfants (enfant à naître, enfant de moins de trois ans ou, dans certains cas, de trois ans ou plus).
- L'allocation aux adultes handicapés (AAH), instituée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail.
- L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), créée en 1957, s'adresse aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente.
- L'allocation veuvage, 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. Une nouvelle prestation, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est entrée en vigueur le 13 janvier 2007. Cette allocation unique se substitue, pour les nouveaux bénéficiaires, aux prestations de premier étage du minimum (qui ne font pas partie des minima sociaux) et à l'allocation supplémentaire vieillesse.
- 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 n'exercent pas d'activité professionnelle.

*Deux allocations du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage font exception à cette règle générale : l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER). Elles sont toutes deux conditionnées par une durée de cotisation antérieure.



Revenu de Solidarité Active (R.S.A.)

Expérimenté depuis 2007, le Revenu de Solidarité Active RSA, conçu et mis en œuvre par Martin Hirsch, ancien président d'Emmaüs France puis Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, a été généralisé le 1^{er} juin 2009, en application de la loi du 1^{er} décembre 2008. Il concerne toute personne de plus de 25 ans en règle avec la législation sur l'emploi en France.

L'objectif :

- réduire la pauvreté, en assurant à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, et
- inciter à l'exercice d'une activité professionnelle, en supprimant l'effet de seuil des minima sociaux.

Les deux branches du RSA :

- ✓ Le **RSA-socle** concerne les bénéficiaires privés d'emploi. Il remplace automatiquement, sans formalité :
 - le revenu minimum d'insertion RMI
 - l'allocation de parent isolé API, versée aux personnes assumant seules la charge d'un ou plusieurs enfants ou un état de grossesse.Par exemple, son montant est de 455 €/mois pour un célibataire sans enfant et de 955 €/mois pour un couple avec 2 enfants.
- ✓ Le **RSA-chapeau** est un supplément qui concerne les personnes de la catégorie précédente qui reprennent un travail et certains "travailleurs pauvres".
 - A la différence du système antérieur où tout revenu professionnel réduisait le montant du RMI jusqu'à l'annuler, seule une fraction du revenu professionnel (38 %) est imputée sur le socle. Le RSA garantit de conserver 62 % du revenu professionnel. La personne a donc intérêt à prendre ou reprendre un travail.
 - Il en résulte que le cumul partiel du RSA avec un revenu professionnel permet d'inclure certains "travailleurs pauvres".

Conclusion :

Il est prévu d'étendre le RSA aux jeunes de moins de 25 ans, en évitant d'en faire une allocation de pure assistance genre RMI, mais en le réservant à ceux ayant travaillé au moins 2 ans sur une période de 3 ans.

Toutes ces mesures vont-elles faire franchir une étape décisive en faveur de l'emploi, de la solidarité et de la réduction de la pauvreté ?

Le RSA en chiffres

- ✓ On estime que le RSA devrait concerner 3,5 millions de foyers.
 - 1,1 million de foyers au titre du RMI
 - 200.000 au titre de l'API
 - et 2,2 millions de "travailleurs pauvres".
- ✓ Le plafond d'éligibilité serait 1.100 € pour une personne seule.
- ✓ La plupart des prestations (au-delà du socle) varieraient entre 100 à 300 €/mois.
- ✓ Le coût supplémentaire serait de 1,5 milliard €, financé par le passage de 11 à 12,1 % de la contribution sociale sur les revenus du capital.