

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du mardi 27 juin 2006 à 9 h 30

« Evolution des pensions, minimums et niveau de vie des retraités »

Document N°6
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le minimum vieillesse

Le minimum vieillesse, créé en 1956, a pour objet de garantir un revenu minimal à toutes les personnes âgées d'au moins 65 ans (ou d'au moins 60 ans en cas d'inaptitude au travail) et dont les ressources sont inférieures à certains seuils. Il a été simplifié par l'ordonnance du 24 juin 2004 qui prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006.¹

1 - La réforme du minimum vieillesse à compter de 2006

L'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse institué, à compter du 1^{er} janvier 2006, une prestation unique et différentielle, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), sur le modèle du revenu minimum d'insertion (RMI). Le montant de cette prestation est ainsi défini comme la différence entre le montant du minimum de ressources garanti aux personnes âgées et le montant des ressources propres de la personne ou du ménage.

L'ASPA, dont le montant varie en fonction de la composition du foyer (personne seule, conjoints, concubins ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité), est accordée sous condition de résidence stable et régulière en France, et sous condition de ressources. En outre, l'ordonnance simplifiant le minimum vieillesse ne remet pas en cause l'article L. 816-2 du code de la sécurité sociale, créé par la loi du 21 août 2003, qui aligne les modalités de revalorisation du minimum vieillesse sur celles applicables aux pensions.

Pour les nouveaux bénéficiaires, l'ASPA se substitue aux différentes allocations du minimum vieillesse, les actuels bénéficiaires de ces différentes allocations continuant à percevoir ces prestations selon les règles applicables avant leur abrogation.

L'ASPA est servie soit par les régimes de retraites redevables d'un avantage vieillesse de base, soit par un service spécifique géré par la Caisse des dépôts et consignations, lorsque la personne ne relève d'aucun régime d'assurance vieillesse.

¹ Dans l'attente de la parution du décret d'application de cette ordonnance, un régime transitoire est en place depuis le 1^{er} janvier 2006, qui prévoit le versement des allocations du minimum vieillesse sous leur forme antérieure à l'ordonnance du 24 juin 2004.

Comme l'allocation du minimum vieillesse, l'allocation de solidarité est exonérée de cotisations sociales, de CSG et de CRDS. En outre, les bénéficiaires sont exonérés de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la redevance télévision.

Les sommes versées au titre de l'allocation de solidarité sont recouvrées sur la succession de l'allocataire, sur la partie de l'actif net de la succession (après déduction des dettes) dépassant un montant fixé par décret.

2 - Le dispositif antérieur à la réforme

Le minimum vieillesse est attribué, sans condition de nationalité², aux personnes résidant en France³ et ne disposant pas de ressources supérieures à un plafond annuel fixé par décret (7 500,53 € pour une personne seule et 13 137,69 € pour un ménage au 1^{er} janvier 2006, plafond incluant l'avantage lui-même).

L'appréciation des ressources intègre notamment :

- les avantages de vieillesse ;
- les revenus professionnels d'activité ou de remplacement ;
- les revenus de biens mobiliers ou immobiliers ;
- les avantages en nature ;
- les capitaux décès autres que ceux versés par le régime général et le régime agricole.

Certaines ressources sont exclues du calcul, notamment la valeur de la résidence principale, l'allocation de logement aux personnes âgées et la majoration pour tierce personne.

Le minimum vieillesse est un dispositif à deux niveaux :

- le premier niveau garantit un revenu minimum égal au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), soit un montant annuel de 3009,45 € au 1^{er} janvier 2006 (250,78 €/mois). Ainsi, lorsque les ressources du retraité sont inférieures à l'AVTS, une majoration de pension (majoration L814-2) peut être sollicitée auprès de la caisse de retraite pour parvenir au niveau de l'AVTS. Dans la situation où la personne ne peut prétendre à aucune retraite, l'allocation spéciale vieillesse servie par le Service de l'allocation spéciale vieillesse (SASV) permet d'atteindre le montant de l'AVTS ;
- le deuxième niveau est constitué par l'allocation supplémentaire (4 314,03 € an au maximum pour une personne seule, et 7 118,77 € an au maximum pour un couple au 1^{er} janvier 2006) qui permet d'atteindre le minimum vieillesse (7 323,48 € an, soit 610,28 €/mois pour une personne seule, et 13 137,67 € an, soit 1 094,79 €/mois pour un couple au 1^{er} janvier 2006).

² Jusqu'en mai 1998, les personnes de nationalité étrangère dont le pays n'avait pas passé de convention avec la France ne pouvaient pas bénéficier du dispositif. La loi du 11 mai 1998 a supprimé la condition de nationalité pour l'octroi de pensions non contributives.

³ Toutefois il n'y a pas de condition de résidence pour la majoration L. 814-2, pour les liquidations antérieures au 1^{er} janvier 2006

Depuis 1^{er} janvier 1992, le montant de l'allocation supplémentaire pour un couple est inférieur à deux fois le montant fixé pour une personne seule en raison de la prise en compte des économies d'échelle liées à la vie commune.

Un couple peut compter un seul titulaire de l'allocation supplémentaire si une seule allocation suffit pour que les ressources du couple atteignent le minimum vieillesse, ou deux titulaires si nécessaire. Dans le second cas, le montant de l'allocation supplémentaire est versé en parts égales aux deux bénéficiaires.

Les personnes invalides âgées de moins de 60 ans peuvent solliciter, en complément de leur pension invalidité, l'allocation supplémentaire du minimum invalidité (L815-3) dont le montant et les modalités d'attribution sont équivalents de ceux de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse.

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) prend en charge ces avantages de vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale. Il rembourse aux régimes de retraite concernés ou au Service de l'allocation spéciale vieillesse (SASV), les différentes allocations du minimum vieillesse. L'allocation supplémentaire accordée aux personnes invalides, est quant à elle prise en charge par le Fonds spécial d'invalidité (FSI).

3 - Eléments statistiques

Selon les statistiques de la DREES⁴, le nombre de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse était de 622 000 personnes au 31 décembre 2004. Le nombre d'allocataires a été divisé par un peu plus de 4 depuis 1959⁵, passant de 2 550 000 à 622 000, sous l'effet de la montée en charge des régimes. De 1992 à 2004, les effectifs d'allocataires ont diminué de 77% pour le régime des exploitants agricoles (MSA exploitants), de 62% pour le régime des artisans (CANCAVA) et de 58% pour celui des commerçants (ORGANIC) comparativement à une baisse de 40% pour l'ensemble des régimes.

En 2004, plus de deux tiers des bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse⁶ relevaient du Régime général, 13% du régime des exploitants agricoles et près de 4,5% du régime des salariés agricoles. Environ 11% des bénéficiaires ne percevaient aucune pension de retraite et avaient leur allocation supplémentaire vieillesse prise en charge par le SASV.

⁴ Franz Kohler, « *L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, Bénéficiaires au 31 décembre 2004* », Série Statistiques n°91 – décembre 2005 (DREES).

⁵ Le minimum vieillesse a été créé en 1956 mais les données statistiques ne sont disponibles qu'à partir de 1959.

⁶ Le régime compétent pour attribuer l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse varie selon le nombre et la nature des avantages dont bénéficie le demandeur. Dans le cas où l'assuré est titulaire d'un seul avantage vieillesse, c'est l'organisme débiteur de cet avantage qui est compétent. Dans le cas où l'assuré est titulaire de plusieurs avantages auprès de plusieurs régimes:

- Si le demandeur est titulaire d'une prestation du régime des non salariés agricoles et a la qualité d'exploitant agricole à la date de la demande, c'est le régime des non salariés agricoles (MSA) qui est compétent ;
- Si le demandeur n'est pas dans le premier cas de figure et que le Régime général lui sert un avantage vieillesse, c'est ce dernier qui est compétent (CNAVTS) ;
- Si le demandeur ne perçoit d'avantage ni au Régime général, ni à celui des non-salariés agricoles, le régime compétent est celui servant l'avantage dont le montant trimestriel est le plus élevé.

Evolution, depuis 1992, des effectifs de titulaires de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, par régime

Régimes	2004		% évolution depuis 2003 (sur un an)	% évolution depuis 1999 (sur cinq ans)	% évolution depuis 1994 (sur dix ans)
	Effectifs	% en colonne			
REGIME GENERAL	413 628	66,5	-1,1	-6,7	-17,1
EXPLOITANTS AGRICOLES	79 691	12,8	-8,6	-63,1	-77,4
SALARIES AGRICOLES	26 746	4,3	-5,5	-24,6	-38,9
ORGANIC (commerçants)	11 971	1,9	-7,4	-35,1	-58,2
CANCAVA (artisans)	9 785	1,6	-9,8	-41,3	-61,9
CAVIMAC (cultes)	8 845	1,4	45,6	45,8	45,5
CAMR	62	0,0	ns	nr	ns
PROFESSIONS LIBERALES	236	0,0	ns	ns	ns
REGIMES SPECIAUX	4 646	0,8	-8,9	-34,5	-46,3
SASV	66 038	10,6	1,5	2,9	-13,0
ENSEMBLE	621 648	100,0	-2,0	-23,0	-40,3

Source : Franz Kohler, « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, Bénéficiaires au 31 décembre 2004 », Série Statistiques n°91 – décembre 2005 (DREES).

La moyenne d'âge des allocataires du minimum vieillesse est élevée. Elle atteint 76,3 ans parmi les bénéficiaires âgés de plus de 60 ans⁷, contre une moyenne d'âge de 72,3 ans pour l'ensemble de la population âgée de plus de 60 ans.

Ce sont, en effet, les générations les plus âgées, dont les niveaux de retraites sont les plus faibles, qui comptent, en proportion, le plus de bénéficiaires. La part des allocataires dans la population totale augmente avec l'âge jusqu'à atteindre 12,5% pour les personnes âgées de plus de 90 ans.

Part des titulaires de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse dans la population totale par âge

Situation au 31 décembre 2004

	Part des allocataires parmi la population totale (en%)		
	Hommes	Femmes	Ensemble
60 à 64 ans	2,5	2,1	2,3
65 à 69 ans	4,0	3,2	3,6
70 à 74 ans	4,2	3,7	3,9
75 à 79 ans	4,6	4,4	4,5
80 à 84 ans	4,8	5,9	5,5
85 à 89 ans	5,7	8,9	7,9
90 ans et plus	6,4	14,3	12,5
Ensemble (60 ans et plus)	4,0	4,6	4,3
- dont 65 ans et plus	4,5	5,2	4,9

Source : Franz Kohler, « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, Bénéficiaires au 31 décembre 2004 », Série Statistiques n°91 – décembre 2005 (DREES).

⁷ L'âge minimum pour percevoir l'allocation supplémentaire est fixé à 65 ans mais il est abaissé à 60 ans en cas d'invalidité au travail. La moyenne d'âge des bénéficiaires âgés de 65 ans et plus n'est pas disponible.

Les bénéficiaires du minimum vieillesse comportent une très forte proportion de personnes isolées (célibataires, veuves ou divorcées) : 68% contre 41% de personnes isolées parmi l'ensemble de la population âgée de 60 ans et plus. Les femmes représentent plus des trois quarts des allocataires isolés et elles sont sur-représentées parmi les générations les plus âgées.

Répartition par sexe et état matrimonial des titulaires de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, classées selon l'âge

Situation au 31 décembre 2004

	Isolés			Mariés			Ensemble		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
60 à 64 ans	28,6	39,3	67,9	24,9	7,2	32,1	53,5	46,5	100
65 à 69 ans	20,9	38,6	59,5	31,6	8,9	40,5	52,5	47,5	100
70 à 74 ans	17,9	41,9	59,8	29,9	10,3	40,2	47,9	52,1	100
75 à 79 ans	15	48,3	63,3	26,6	10,2	36,8	41,5	58,5	100
80 à 84 ans	11,9	59,3	71,2	19,9	8,9	28,8	31,8	68,2	100
85 à 89 ans	8,9	69,7	78,6	13,6	7,9	21,5	22,4	77,6	100
90 ans et plus	6,3	81,3	87,6	5,9	6,5	12,4	12,2	87,8	100
Ensemble	16	52	68	23,2	8,8	32	39,2	60,8	100
(Effectifs)	87345	283741	371086	126859	48143	175002	214204	331884	546088
dont 65 ans et plus	14,4	53,6	68	23	9	32	37,4	62,6	100

Source : Franz Kohler, « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, Bénéficiaires au 31 décembre 2004 », Série Statistiques n°91 – décembre 2005 (DREES).

4 - Evolution du montant du minimum vieillesse

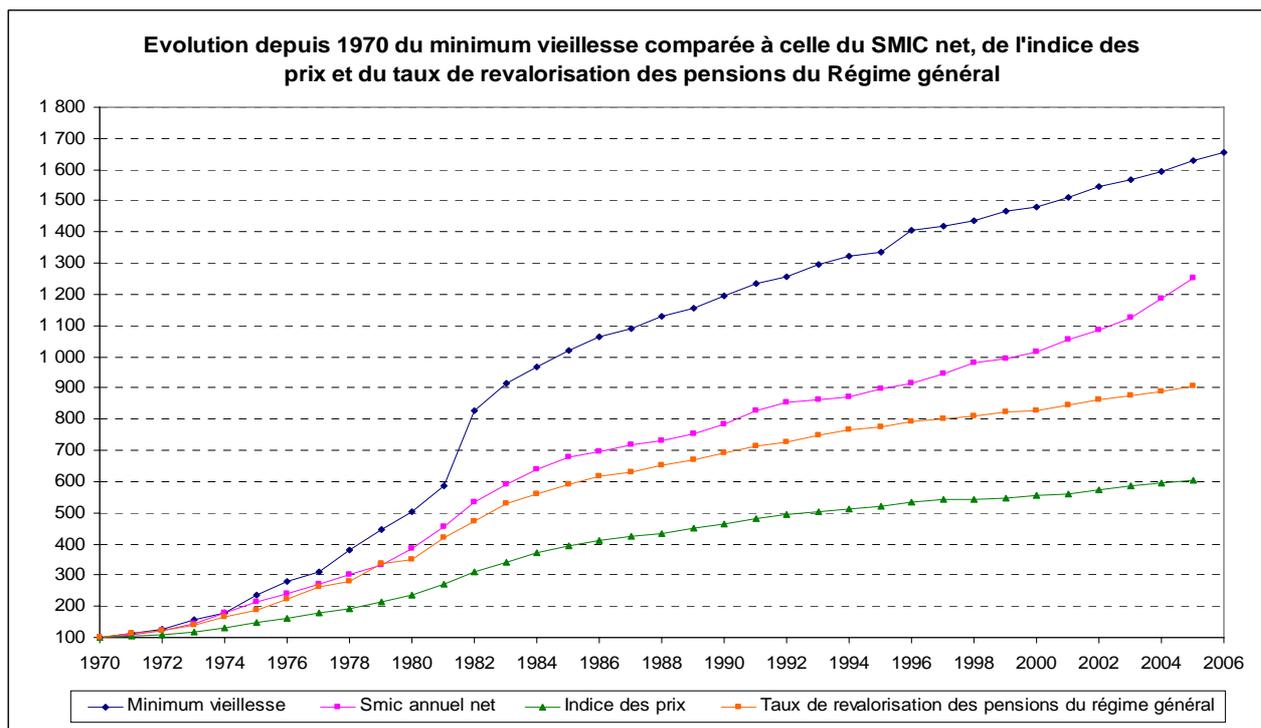
Antérieurement à la loi du 21 août 2003 qui aligne la revalorisation du minimum vieillesse sur celle applicable pour les pensions, la revalorisation du minimum vieillesse était discrétionnaire. Un décret fixait ainsi chaque année les montants de minimum vieillesse applicables au 1^{er} janvier.

Sous l'effet des revalorisations, le montant du minimum vieillesse a augmenté très fortement entre 1970 et 2005. Trois périodes peuvent être distinguées.

Entre 1970 et 1981, le minimum vieillesse a crû à rythme moyen soutenu (+7,2% par an en termes réels) supérieur au taux de croissance du SMIC net (+4,8% par an) et au taux de revalorisation des pensions du régime général (+4,0% par an).

Au second semestre de l'année 1981, le montant du minimum vieillesse a été fortement revalorisé de près de 25% en termes réels.

Entre 1982 et 2005, la revalorisation du minimum vieillesse a été identique à celle appliquée aux pensions du régime général à l'exception de certaines années (1995, 1996, 1999 et 2000) où des « coups de pouce » supplémentaires ont été appliqués. Au total, entre 1982 et 2005, le minimum vieillesse est resté stable en termes réels tandis que les pensions du régime général ont diminué au rythme annuel moyen de -0,1%. Le SMIC net réel a augmenté au rythme de 0,4% par an entre 1982 et 2000 puis à un rythme plus soutenu au-delà sous l'effet de la mise en oeuvre des 35 heures.



Source: Drees, Insee.

Il est intéressant de comparer les montants du minimum vieillesse et du seuil de pauvreté⁸ ainsi que leurs évolutions respectives.

En 2003, un retraité vivant seul et n'ayant pour seule ressource que le minimum vieillesse (578 euros par mois), percevait un revenu inférieur de 10,5% au seuil de pauvreté à 50% et inférieur de 25,2% au seuil de pauvreté à 60%. En revanche, le montant du minimum vieillesse pour un couple marié (1037 euros par mois en 2003) était compris entre les deux seuils de pauvreté, supérieur de 7,2% au seuil à 50% mais inférieur de 10,5% au seuil à 60%.

Les positions relatives des montants du minimum vieillesse et du seuil de pauvreté ne sont pas figées : elles dépendent de l'évolution du niveau de vie de l'ensemble de la population et de la revalorisation du minimum vieillesse.

Ainsi, entre 1970 et 1983, l'écart entre le seuil de pauvreté et le minimum vieillesse s'est nettement réduit en raison du différentiel entre le rythme de revalorisation de l'allocation minimale et le taux de croissance du revenu médian. En 1984, le montant du minimum vieillesse pour un couple marié était supérieur aux seuils de pauvreté et le montant pour une personne seule était supérieur au seuil de pauvreté à 50% (mais inférieur au seuil à 60%). La tendance s'est ensuite inversée au cours des années 1990 et les écarts entre les seuils de pauvreté et le minimum vieillesse ont eu tendance à se creuser.

⁸ Un individu ou un ménage est considéré comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. L'INSEE, comme Eurostat, mesure la pauvreté monétaire de manière relative : le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. L'INSEE fixe habituellement le seuil de pauvreté à 50% du niveau de vie médian (645 euros par mois et par personne en 2003) tandis qu'Eurostat privilégie un seuil à 60% du niveau de vie médian (774 euros par mois et par personne en 2003).