

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 19 décembre 2007 - 9 h 30
« Niveaux de vie des retraités et petites retraites »

Document N°5
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Minimum vieillesse et niveau de vie : Enjeux et coûts d'une revalorisation

*Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
François Jeger, Carine Burricand et Julien Pouget*

DREES-BPVHD N° 32/2007 – 22 octobre 2007



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports
Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**

Paris, le 22 octobre 2007
DREES-BPVHD N°32/2007

**Sous-direction 'observation de la
solidarité'**

**Sous-direction 'synthèses, études
économiques et évaluation'**

Dossier suivi par :

François JEGER

Tel : +33 (0) 1 40 56 88 01

Carine BURRICAND

Tel : +33 (0) 1 40 56 81 90

Julien POUGET

Tel : +33 (0) 1 40 56 81.23

**Minimum vieillesse et niveau de vie : Enjeux
et coûts d'une revalorisation**

Le minimum vieillesse est un minimum social non contributif qui permet aux bénéficiaires de subvenir à leurs besoins et de leur garantir un certain niveau de vie¹.

Si le minimum vieillesse trouve son origine dans la création de l'allocation aux vieux travailleurs salariés en 1942, sa forme actuelle résulte des nombreuses modifications et compléments introduits depuis. Ce dispositif a été réformé en profondeur par l'ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004 applicable depuis le 01/01/2006. Auparavant, Le minimum vieillesse regroupait un ensemble de prestations garantissant un revenu minimum aux personnes âgées de 65 ans ou plus. C'était un dispositif à deux étages, l'allocation de premier étage d'une part, et l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (allocation de deuxième étage) d'autre part.

Désormais pour les nouvelles personnes âgées, une allocation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), sera servie. Cette allocation ne s'appliquera qu'aux nouveaux bénéficiaires : les titulaires des prestations actuelles continueront à percevoir ces prestations selon les règles applicables avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

1. Barèmes et comparaison de ces barèmes au seuil de pauvreté

Le montant de l'ASPA est déterminé à la date d'effet de l'allocation et varie selon la composition du foyer et le nombre d'allocataires :

- le montant "couple " est retenu pour les couples mariés, pacsés ou concubins quand les deux personnes bénéficient de l'allocation². Dans ce cas, il est servi pour moitié à chacun des deux allocataires concernés.
- le montant "personne seule" s'applique en présence d'un seul allocataire.

¹ En 2007, le montant de l'ASPA s'élève à 621,3 euros par mois pour une personne seul et 1 114,5 pour un couple

² Dans le cas des couples, une seule personne bénéficie de l'allocation lorsqu'un seul des deux satisfait les conditions d'attribution (hors conditions de ressources qui sont appréciées globalement) ou lorsqu'un seul a fait la demande. En effet, pour pouvoir bénéficier d'une allocation au titre du couple, il faut que chacun en fasse la demande.

Le montant de l'ASPA est différentiel : lorsque le total de la ou des allocations de solidarité et des ressources personnelles de l'intéressé ou des époux, concubins ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité dépasse ces plafonds, la ou les allocations sont réduites à due concurrence.

Montant mensuel de l'ASPA et du minimum vieillesse	01/01/2006		01/01/2007	
	Montant maximum	Plafond de ressources	Montant maximum	Plafond de ressources
1 personne	610,29 €	625,04 €	621,27 €	636,29 €
2 personnes	1 094,80 €	1 094,80 €	1 114,51 €	1 114,51 €

Le montant de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (L 815-2) est déterminé à la date d'ouverture du droit à la prestation (date d'effet) et varie selon la situation familiale du demandeur :

- le montant "couple marié" s'applique lorsque les deux conjoints bénéficient de l'allocation,
- le montant "personne seule" s'applique à tous les autres allocataires.

	Montant mensuel de l'allocation de 1 ^{er} étage	Montant mensuel de l'allocation supplémentaire	Montant du minimum vieillesse
01/01/2005			
1 personne	246,35 €	353,14 €	599,49 €
2 personnes		582,74 €	1075,44 €
01/01/2004			
1 personne	241,52 €	346,22 €	587,74 €
2 personnes		571,31 €	1054,35 €

Il est possible de se livrer à une comparaison qui est souvent présentée confrontant directement le barème du minimum vieillesse au seuil de pauvreté estimé pour l'ensemble de la population. En 2004, **le minimum vieillesse d'une personne seule s'établit à 75 % du seuil de pauvreté** (on retient ici le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane des revenus par unité de consommation, soit 788 euros par mois pour une personne seule en 2004). Ce ratio est resté relativement stable depuis une vingtaine d'années. Il dépend des revalorisations du montant du minimum vieillesse et de l'évolution du niveau de vie au sein de l'ensemble de la population.

Le barème appliqué aux personnes âgées allocataires du minimum vieillesse vivant en couple paraît plus favorable en comparaison du seuil de pauvreté. L'échelle d'équivalence utilisée par le législateur pour fixer le montant de cette garantie minimale attribuée aux couples de personnes âgées est, en effet, plus avantageuse que celle généralement mobilisée pour calculer le revenu médian par unité de consommation : le montant maximum attribué pour un couple est supérieur de 1,8 fois à celui pour une personne seule, alors que l'échelle des niveaux de vie Insee attribue 1,5 unités de consommation pour un couple. Néanmoins, le montant du minimum vieillesse accordé au titre d'un couple reste inférieur au seuil de pauvreté monétaire, mais l'écart est plus faible que dans le cas d'une personne seule : **le minimum vieillesse pour un couple atteint en 2004, 89 % du seuil de pauvreté d'un couple** (soit $788 \times 1,5 = 1182$ euros).

Les ressources des personnes âgées assujetties au minimum vieillesse peuvent cependant ne pas être les seules que perçoivent les allocataires. **La question principale à cet égard est celle de savoir comment est pris en compte le logement** : pour les locataires, il peut exister des aides au logement : celles-ci se rajoutent au montant garanti par le minimum vieillesse ; pour les propriétaires (non accédants), aucune aide au logement n'est versée, mais on peut considérer que les ménages concernés bénéficient d'un avantage implicite en termes de niveau de vie, correspondant au loyer qu'ils n'ont pas à verser en tant que propriétaires de leur logement. **De ce point de vue, la simple comparaison des barèmes du seul minimum vieillesse avec les seuils de pauvreté n'apparaît pas suffisante pour apprécier la situation des personnes âgées.** Il paraît souhaitable d'ajouter aux ressources des titulaires du minimum vieillesse les allocations logement, qui ne sont pas prises en compte dans la base ressources, de même que l'avantage procuré par la propriété du logement. **Cette approche nécessaire pour examiner les niveaux de vie et qui, même à cet égard, soulève des questions comme on le verra ci-dessous, ne signifie pas qu'il faille lier le débat sur le niveau des retraites et sur le logement, lequel revêt un double aspect d'un effort d'épargne que l'on souhaite encourager et de revenu affecté à une consommation constitutive d'un niveau de vie.**

La prise en compte du logement implique deux types de traitements :

- elle suppose d'ajouter aux revenus les aides au logement et des loyers fictifs imputés aux propriétaires ;
- elle nécessite un nouveau calcul du seuil de pauvreté

On notera, qu'à l'heure actuelle, dans les études usuellement présentées pour apprécier les niveaux de vie des différentes catégories de ménage, les traitements opérés restent incomplets : les allocations de logement sont bien prises en compte pour le calcul des niveaux de vie et du seuil de pauvreté, mais pas les loyers imputés. La prise en compte de ces loyers imputés, en tant qu'élément de revenu, conduit nécessairement à recalculer un nouveau seuil de pauvreté (l'ensemble de la distribution des niveaux de vie étant modifié : cf. partie 1.3. dans laquelle différents calculs sont présentés permettant de traiter le plus complètement possible la dimension du logement et des revenus du patrimoine dans la mesure des niveaux de vie).

2. Quelques données sur la situation de logement des retraités

En moyenne, les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que les ménages d'actifs (plus de 70% contre 60 %). Le taux de possession de la résidence principale varie cependant selon le niveau des retraites perçues : les personnes de plus de 65 ans percevant des petites retraites sont en effet un peu moins souvent propriétaires de leur logement comme le montre le tableau 1, l'avantage implicite lié à la possession du logement varie également selon le niveau des retraites. La prise en compte des loyers imputés³ modifie davantage les revenus des retraités les plus aisés. Pour les personnes de plus de 65 ans propriétaires de leur logement et percevant moins de 750 € de retraite par mois, le loyer fictif mensuel moyen imputé par l'INSEE est ainsi de l'ordre de 300 € lorsqu'ils vivent seuls et 325 € lorsqu'ils vivent en couple.

Tableau 1 : Part des propriétaires de leur logement et montants moyens de loyers mensuels imputés (hors charges) pour les individus vivant dans des ménages propriétaires de leur résidence principale, par tranche de pension retraite-invalidité individuelle et situation maritale

Tranche de pensions retraites-invalidité mensuelle dans laquelle se situe l'individu (en euros 2003)	Part des propriétaires de leur logement	Vivant seul	Vivant en couple	Ensemble	Répartition (%)
Inférieures à 583 €	74 %	313	350	344	21,1
De 583 à 750 €	72 %	294	301	301	11,5
De 750 à 916 €	68 %	307	363	337	9,9
Plus de 916 €	76 %	407	436	426	57,5
Ensemble		370	394		100
Répartition (%)		30,7	64,8	95,5*	

³ « Variantes de niveau de vie incluant les imputations de loyers pour les propriétaires », INSEE, Note n°784/DG75-F350

Source : ERF2003 Insee-DGI, enquête Logement 2002 et enquête Patrimoine 2004 pour les imputations
Champ : individus âgés de 65 ans et plus, vivant dans un ménage propriétaire de sa résidence principale et percevant une pension de retraite-invalidité

** Les 4,5 % restants correspondent aux individus vivant dans un ménage complexe. L'effectif de cette catégorie est trop faible pour être décomposé selon les différentes tranches de pension individuelle. Cette analyse devrait être complétée pour les titulaires retraités locataires de leur logement. Cet exercice n'a pas été mené ici. Les informations statistiques existantes ne permettent pas en effet de connaître précisément le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse locataires de leur logement, ainsi que le montant de cette aide au logement éventuelle⁴. A titre d'ordre de grandeur, on peut cependant rappeler le montant moyen de l'allocation logement à caractère social (ALS) en 2004, soit 156 € (tous publics confondus).*

3. Niveau de vie et pauvreté

En 2003, avec les concepts usuels, le taux de pauvreté des retraités est de l'ordre de 9 % au seuil de pauvreté usuel de 60 % (contre 12 % pour l'ensemble de la population). Avec un revenu annuel par unité de consommation de 17 015 € en 2003⁵, les retraités connaissent un niveau de vie moyen inférieur de 10 % à celui des actifs (celui-ci s'élève à 18 995 € en moyenne). Leur niveau de vie médian est, lui, inférieur de 12 % à celui des actifs (14 848 € contre 16 867 €). Les niveaux de vie des retraités sont un peu moins dispersés que ceux des actifs : leur rapport inter-décile D9/D1 (rapport de la limite de niveau de vie des 10 % les plus aisés à celle des 10 % les moins aisés) s'élève à 2,8 alors que celui des actifs est de 3,1.

Ces chiffres sont établis avec les conventions usuelles en vigueur dans la mesure des niveaux de vie. Les revenus pris en compte font masse de l'ensemble des revenus d'activité, de remplacement et des prestations sociales. Ils ne prennent cependant en compte qu'une partie des revenus du patrimoine et les revenus implicites liés à la possession de la résidence principale ne sont pas comptabilisés. De ce fait, le concept usuel de niveau de vie aboutit à une situation paradoxale, puisque les retraités propriétaires apparaissent en moyenne plus pauvres que leurs homologues locataires, à niveau de pension équivalent. Ce mode de calcul a également des incidences sur la comparaison entre actifs et retraités, ces derniers étant plus souvent propriétaires de leur logement que les premiers.

Intégrer les loyers imputés (il s'agit de l'équivalent des loyers que les propriétaires n'ont pas à payer pour le logement qu'ils occupent) dans le calcul des niveaux de vie et du seuil de pauvreté apparaît ainsi nécessaire, au moins à titre de variante, comme le préconise le rapport du CNIS sur « Niveaux de vie et inégalités sociales » (mars 2007). La prise en compte de la propriété du logement dans la mesure du niveau de vie améliore ainsi sensiblement la situation relative des personnes les plus âgées par rapport aux actifs. L'augmentation de leur niveau de vie relatif est encore plus nette si on y intègre l'ensemble des revenus du patrimoine financier.

Deux variantes ont donc été effectuées :

- Une première variante de cette mesure consiste à rajouter au revenu disponible usuel un loyer fictif imputé aux ménages propriétaires de leur résidence principale, pour un montant correspondant au loyer que ce ménage aurait à payer s'il occupait le même logement au titre de locataire.
- Une seconde variante consiste à imputer plus globalement, outre le loyer fictif correspondant à l'occupation de sa résidence, l'ensemble des revenus liés au patrimoine possédé.

⁴ Seule l'enquête « Revenus fiscaux » permet de la faire mais de manière très incomplète.

⁵ « Revenus des retraités et des actifs », INSEE, Note N°1404/DG75-F301 pour le Conseil d'orientation des retraites, « Le patrimoine des retraités et des actifs », INSEE, Note N°1401/DG75-F301 pour le Conseil d'orientation des retraites

La prise en compte des loyers imputés (variante 1) et celle de l'ensemble des revenus du patrimoine (variante 2) modifie globalement l'image de la pauvreté, entre ménages d'actifs et ménages de retraités (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Taux de pauvreté avec prise en compte des loyers fictifs et des revenus du patrimoine (2003)⁶

	Taux de pauvreté à 60% (convention habituelle)	Taux de pauvreté à 60% (variante 1 : niveau de vie calculé à partir du revenu disponible habituel complété par les loyers imputés pour les propriétaires)	Taux de pauvreté à 60% (variante 2 : niveau de vie calculé à partir du revenu disponible complété par les loyers imputés pour les propriétaires et où l'on a imputé l'ensemble des revenus du patrimoine)
Seuil de pauvreté (montant mensuel)	774	865	898
Moins de 55 ans	13,0	15,2	16,0
Plus de 55 ans	9,4	7,7	7,2
55-64 ans	10,1	9,1	9,1
65-74 ans	7,1	6,1	5,6
75 ans ou plus	11,2	7,4	6,5
Population totale	12,0	13,2	13,7

Champ : individus des ménages dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : enquête revenus fiscaux INSEE-DGI, 2003 ; enquête Patrimoine 2004

On peut ainsi recalculer le seuil de pauvreté correspondant à une conception élargie des revenus, selon les deux variantes.

Il est ainsi possible de comparer la situation d'un titulaire du minimum vieillesse par rapport au seuil de pauvreté. On privilégiera ici à titre d'exercice illustratif la variante 1, dans laquelle seul le logement est pris en compte, qui correspond en 2003 à un seuil de pauvreté incluant les loyers imputés de 865 € par mois pour une personne seule et 1297 € pour un couple.

Ainsi, si on considère comme cas-type un retraité vivant seul et percevant comme seule ressource le minimum vieillesse (soit 578 euros mensuel en 2003), s'il est propriétaire, il aurait un niveau de vie, en tenant compte d'un loyer imputé de l'ordre de 300 € mensuel, qui lui permettrait d'être approximativement au niveau du seuil de pauvreté : $(578+300)/865=101,5\%$.

Si on considère comme cas-type un couple au minimum vieillesse propriétaire de son logement, il aurait un revenu de 1040 € au titre du minimum vieillesse et 325 € de loyer imputé, soit un total correspondant à 105 % du seuil de pauvreté incluant les loyers imputés : $(1040+325)/1297=105\%$.

Hors loyers imputés, les deux cas-types (personnes seules et couples, propriétaires de leur logement) sont sous le seuil de pauvreté, avec un différentiel de 14 points entre les deux situations (75 % du seuil pour les personnes seules, 89 % du seuil pour les personnes couples). Si on prend en compte les loyers imputés, les deux cas-types sont au-dessus du seuil de pauvreté, avec un différentiel beaucoup plus faible entre personnes seules et couples, de 3,5 points.

Ces résultats induisent deux réflexions :

- **d'une part, ils montrent la difficulté de fonder une politique de revalorisation du minimum vieillesse sur une comparaison directe avec le seuil de pauvreté** : le fait de tenir compte du loyer imputé conduit à inverser la position relative des ménages au minimum vieillesse propriétaires de leur logement relativement au seuil de pauvreté. Par ailleurs, tenir compte des loyers imputés rapproche la situation des personnes seules ou en couple propriétaires de leur logement : les personnes seules

⁶ Tableau publié dans l'ouvrage de l'INSEE Les revenus et le patrimoine des ménages - Édition 2006

apparaissent nettement plus pauvres que celles en couple si on ne tient pas compte du loyer imputé, la situation tend à se rééquilibrer si on prend en compte le loyer imputé. Ceci provient probablement du fait que lorsque les personnes âgées se retrouvent seules, peu adaptent leur logement à leur nouvelle situation, et le loyer imputé est proche dans les deux configurations familiales. Il faut à cet égard rappeler que le loyer imputé ne constitue pas directement un revenu au même titre que les autres revenus monétaires, puisqu'il s'agit d'un revenu affecté dont les personnes ne peuvent disposer (au moins à court terme).

- **d'autre part, il convient également de souligner l'importance des aides au logement, qui peuvent constituer un outil d'amélioration de la situation des personnes âgées, complémentaire à une revalorisation du minimum vieillesse.**

4. Droits connexes

Outre les aides au logement, la qualité d'allocataire du minimum vieillesse ou de l'ASPA ouvre droit au bénéfice d'un nombre important de droits connexes⁷. Pour obtenir une image fidèle du niveau de vie, il serait également indispensable d'évaluer le poids de ces droits connexes dans le revenu.

Nous ne disposons d'aucune évaluation de l'impact des droits connexes sur les ressources des bénéficiaires du minimum vieillesse. Les seules données statistiques disponibles concernent une évaluation générale sur l'ensemble des minima sociaux réalisée dans le rapport Letard et centrée sur les minima sociaux d'âge actif (cf. Rapport d'information n° 334 (2004-2005), fait au nom de la commission des affaires sociales « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité »). Une étude ultérieure devrait être menée afin de cerner l'ampleur de ces avantages connexes.

Sous réserve d'un inventaire plus complet, il apparaît cependant que les mesures récemment prises en matière d'avantages connexes tendent à lier davantage ceux-ci aux revenus perçus qu'au statut d'allocataire d'un minimum social. Le bénéfice de ces avantages connexes concerne probablement un « halo » de retraités à bas revenus plus large que les seuls allocataires au minimum.

5. Les bénéficiaires du minimum vieillesse : données de cadrage

Au 31 décembre 2005⁸, près de 610 000 personnes résidant en France percevaient l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse⁹ (soit **4 % de la population âgée de 60 ans ou plus¹⁰**).

La population des bénéficiaires est très **âgée** (76 ans en moyenne en 2005) tandis que la moyenne d'âge de l'ensemble de la population âgée de 60 ans et plus au 1er janvier 2006 est de 72,5 ans. La population est essentiellement **féminine**, à 61,4 %, mais la part des hommes y progresse régulièrement (+3,2 points en 5 ans). Les allocataires sont majoritairement des personnes **isolées** (célibataires, veuves ou divorcées). Elles représentent 67,4 % des bénéficiaires, alors que la part des isolés parmi l'ensemble de la population des 60 ans est de 40,8 %. Près de 12 % des allocataires sont d'anciens agriculteurs.

Plusieurs phénomènes se conjuguent pour expliquer les caractéristiques spécifiques de la population des titulaires du minimum vieillesse. Les générations les plus âgées bénéficient de retraites moins favorables que les plus jeunes, ce qui explique en partie la forte présence d'allocataires parmi les plus âgés. De plus, les femmes, déjà sur-représentées parmi les tranches d'âge élevées du fait de leur plus grande longévité, ont des pensions en moyenne plus faibles que les hommes. C'est le cas en particulier pour celles qui, au décès de leur mari, ne perçoivent qu'une pension de réversion.

⁷ exonération de la CSG et de la CRDS, de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, aide au paiement d'une complémentaire santé, minima non déclarés pour l'impôt sur le revenu.

⁸ La DREES assure un suivi annuel du nombre et des caractéristiques des bénéficiaires du minimum vieillesse.

⁹ « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse » Série Statistiques n° 105, décembre 2006, DREES.

⁹ Jusqu'en juin 2004, le minimum vieillesse se composait d'un ensemble de prestations instituées progressivement depuis 1941 afin de lutter contre la pauvreté des personnes âgées. La réforme intervenue par ordonnance en 2004 cherchant à simplifier ce dispositif devenu complexe. Le minimum vieillesse est réformé par les décrets de l'ordonnance du 24 juin 2004, parus au 1^{er} janvier 2007. Son dispositif à deux étages est simplifié : une prestation unique, soumise à condition de résidence, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) se substituera progressivement aux prestations actuelles du premier et deuxième étage. Ce dispositif ne s'appliquera qu'aux nouveaux bénéficiaires.

¹⁰ Le nombre d'allocataires ne cesse de baisser depuis la création du dispositif en lien avec la généralisation du système de retraite et l'élévation du montant des pensions. En 1960, ils représentaient pratiquement la moitié des personnes âgées de 65 ans ou plus.

Tableau 3 : Répartition par âge et par sexe des titulaires de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse en 2005 (en %)

	Ensemble	Hommes	Femmes
	%		
60 à 64 ans	12,0	54,1	45,9
65 à 69 ans	17,3	53,8	46,2
70 à 74 ans	17,7	48,5	51,5
75 à 79 ans	17,2	42,3	57,7
80 à 84 ans	16,1	33,4	66,6
85 à 89 ans	9,0	23,4	76,6
90 ans et plus	10,7	12,3	87,7
Ensemble	100,0	40,5	59,5
(Effectifs)	536 156	216 896	319 260
Âge moyen (en années)	76,0	72,9	78,2

Source : enquête DREES

Tableau 4 : Part des allocataires dans la population totale (en %)

	Hommes	Femmes	Ensemble
60 à 64 ans	2,6	2,1	2,3
65 à 69 ans	4,0	3,0	3,5
70 à 74 ans	4,0	3,4	3,7
75 à 79 ans	4,4	4,1	4,2
80 à 84 ans	4,7	5,4	5,2
85 à 89 ans	6,1	9,0	8,1
90 ans et plus	5,7	12,7	11,0
Ensemble (60 ans et plus)	3,9	4,3	4,1
- dont 65 ans et plus	4,3	4,8	4,6

Sources : enquête DREES et projections démographiques de l'INSEE au 1er janvier 2006

Les femmes touchent en moyenne une allocation légèrement plus faible que celle des hommes : 220,9 € pour les femmes isolées contre 230,5 € pour les hommes. **Près de 30 % des bénéficiaires perçoivent une allocation à taux plein** dont le montant mensuel s'élève, en 2005, à 353,2 €.

Selon l'EIR2004, **89 % des bénéficiaires du minimum vieillesse en 2004 perçoivent un droit direct et 80 % ont des carrières incomplètes**. En effet, un quart des bénéficiaires du minimum vieillesse ont moins de 55 trimestres contre seulement un dixième des autres retraités de droit direct et la moitié ont moins de 100 trimestres contre un quart pour les autres. La moitié des allocataires sont des femmes vivant seules : pour moitié des célibataires ayant des carrières incomplètes, pour l'autre des veuves ayant de faibles droits dérivés ou directs.

Parmi ceux ayant un droit direct, pour six sur dix, hommes comme femmes, il s'agit de pensions attribuées au titre de l'inaptitude ou des pensions d'ex-invalides alors que parmi l'ensemble des retraités d'un droit direct, ce type de pension ne représente que deux pensions sur dix. 11% des bénéficiaires de ce type de pension sont au minimum vieillesse contre 2 % des retraités touchant une pension normale.

6. Coût d'une revalorisation du minimum vieillesse

Si le minimum vieillesse était revalorisé, les bénéficiaires actuels verraient le montant de leur allocation augmenter du surplus de l'allocation et d'autres retraités pourraient devenir bénéficiaires du fait d'une augmentation du plafond des conditions de ressources. A noter qu'une augmentation du minimum vieillesse impliquerait de distinguer ceux qui bénéficient de la nouvelle allocation ASPA, de ceux qui bénéficient des anciennes prestations : les conditions d'attribution étant différentes (condition de résidence et notion de couple notamment).

Pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), le demandeur doit résider régulièrement en France. Auparavant, les résidents à l'étranger ne pouvaient percevoir l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse mais pouvaient toucher l'allocation de premier étage.

Une augmentation du minimum vieillesse impliquerait donc de distinguer ceux qui bénéficient de la nouvelle allocation ASPA, de ceux qui bénéficient des anciennes prestations : les conditions d'attribution étant différentes (condition de résidence et notion de couple).

Nous faisons l'hypothèse qu'une augmentation du minimum vieillesse serait prise en compte pour les anciens prestataires dans le seul montant de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse.

Le montant total des allocations supplémentaire du minimum vieillesse versées en 2006 représente 1,6 milliards d'euros.

Dans l'hypothèse d'une **revalorisation du minimum vieillesse de 25 %**, la **dépense supplémentaire peut être estimée à environ 2,45 milliards d'euros dans une hypothèse intermédiaire, dont un milliard supplémentaire pour les seuls bénéficiaires actuels** (l'annexe 2 présente la méthodologie employée pour cette estimation à partir du modèle de micro-simulation INES : le modèle fournit une estimation dans une fourchette comprise entre 2 et 3 milliards d'euros, dont on retient ici une estimation intermédiaire).

On peut noter que 50 à 60 % du surcoût serait attribué à des couples, alors que les personnes vivant en couple ne constituent actuellement qu'un tiers des bénéficiaires du minimum vieillesse.

En effet, selon les estimations présentées à l'annexe 2, le nombre de couples éligibles serait multiplié par 2,4 alors que celui des personnes seules augmenterait de 56 %.

Cela provient du fait qu'une revalorisation de 25 % du minimum vieillesse pour les couples le porterait à 1318 € donc à un montant supérieur à la retraite moyenne : plus de la moitié des couples âgés dans lesquels la femme n'a jamais travaillé seraient alors éligibles.

A titre indicatif, on a chiffré le surcoût dans différentes hypothèses de revalorisation: selon l'hypothèse d'augmentation choisie entre 5 % et 25 %, **le surcoût varierait de 360 millions à 2,45 milliards supplémentaires.**

Tableau 5 : Coût estimé d'une revalorisation du minimum vieillesse selon le taux de revalorisation

Revalorisation du minimum vieillesse	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %
Dépense supplémentaire (en millions €)	360	770	1 260	1 820	2 450

Ces simulations sont effectuées sous l'hypothèse qu'on applique la même revalorisation au montant du minimum vieillesse pour les couples et pour les personnes seules. Or, actuellement le montant maximum attribué pour un couple est supérieur de 1,8 fois à celui pour une personne seule : ce rapport favorable est donc plus avantageux que celui habituellement utilisé pour calculer le niveau de vie médian par unité de consommation (1,5 pour un couple).

Cet avantage résulte à l'origine de la construction à deux étages du minimum vieillesse. En effet, résultant de la somme de deux étages dont le montant du premier -l'AVTS- était le même pour une personne seule que pour un couple, cela a conduit, dès 1982 lors de la mise en place du minimum vieillesse, à un rapport plus favorable pour les couples dans le cas où il y avait deux bénéficiaires.

On pourrait imaginer une revalorisation différenciée du barème du minimum vieillesse au bénéfice des personnes seules afin de « rééquilibrer » les situations de ces deux catégories de ménages.

A titre illustratif, on présente ici un chiffrage d'une modulation possible du barème de telle sorte que le rapport du montant du minimum vieillesse (et de l'ASPA) versé pour un couple à celui versé pour une personne seule s'établisse à 1,5, ce qui correspondrait à une certaine « équité » de niveau de vie entre les deux populations, conforme à l'échelle d'équivalence de l'Insee.

Pour établir une échelle de 1,5 entre couples et personnes seules, on peut par exemple augmenter d'environ 20 % le montant garanti d'une personne seule tout en ne faisant pas varier le montant garanti pour un couple. **La dépense supplémentaire résultant de cette revalorisation est évaluée à 971 millions d'euros**, contre 1 820 millions d'euros si les deux montants étaient augmentés de 20 %.

A noter que toute variation du montant de l'allocation supplémentaire n'affecte pas le versement des pensions de réversion aux régimes général et alignés puisque cette allocation ne fait pas partie des ressources retenues pour l'ouverture du droit à réversion. Inversement toute évolution du montant de la pension de réversion affecte le calcul de l'allocation supplémentaire car les pensions de réversion sont incluses dans les conditions de ressources pour l'attribution du minimum vieillesse.

7. Lien entre minimum vieillesse et minimum contributif

Une augmentation en 2008 de 25 % du minimum vieillesse porterait ce minimum à 776 euros mensuel pour une personne seule au lieu de 632 euros s'il était revalorisé de la seule inflation (supposée égale à 1,8 %). Une revalorisation du minimum vieillesse conduirait par construction à une augmentation du nombre d'allocataires, ce qui pose la question de la comparaison de ce nouveau seuil avec celui du minimum contributif, et notamment avec celui attribué aux personnes ayant effectué des carrières complètes. Le minimum contributif conduit pour une carrière complète à un montant inférieur au minimum vieillesse ; mais il est normalement complété par une retraite complémentaire qui permet à la retraite totale d'être supérieure au minimum vieillesse. Cependant, les situations sont très variées du fait de la disparité historique des taux de cotisation ARRCO. Parmi ceux qui ont effectué une carrière complète et qui bénéficient du minimum contributif, plus du tiers percevrait en 2008 une retraite totale inférieure au seuil du minimum vieillesse revalorisé de 25 %, contre 19 % si le minimum vieillesse n'était revalorisé que de la seule inflation (tableau 2).

La question d'une revalorisation du minimum vieillesse doit donc entraîner une réflexion sur l'écart souhaitable avec le niveau de retraite perçu pour une personne au minimum contributif, après une carrière complète.

Tableau 8 : Retraités* ayant effectué une carrière complète, au minimum contributif et dont la retraite totale serait inférieure au montant du minimum vieillesse

Hypothèses de revalorisation du minimum vieillesse en 2008	Montant ¹¹ mensuel en 2008 du minimum vieillesse après revalorisation	Part des retraités au MC dont la retraite totale** serait inférieure au minimum vieillesse	Nombre de retraités au MC dont la retraite totale** serait inférieure au minimum vieillesse
1,8 %	632 €	19 %	190 000
5 %	652 €	21 %	214 000
10 %	683 €	24 %	245 000
15 %	714 €	28 %	280 000
20 %	745 €	33 %	330 000
25 %	776 €	38 %	380 000

Source EIR 2004

*Champ : Stock de retraités en 2004 au minimum contributif ayant effectué une carrière complète à la CNAV ou/et dans un régime aligné

** retraite totale y compris avantages complémentaires.

¹¹ Augmentation qu'on applique au montant de l'ASPA au 01 janvier 2007 de 621,27 euros mensuel

L'articulation entre minimum contributif et minimum vieillesse n'est pas simple car l'attribution du minimum vieillesse est conditionnée par les ressources du couple et non par celle du seul retraité.

Une revalorisation de minimum vieillesse de 25 % en 2008 conduirait à augmenter de près de 200 000 (380 000 – 190 000) le nombre de retraités avec une carrière complète au minimum contributif qui seraient sous le seuil du minimum vieillesse. Ceci ne signifie pas cependant qu'ils seraient éligibles au minimum vieillesse, sachant qu'une partie d'entre eux y échapperaient du fait de la prise en compte des ressources du conjoint.

Même si le minimum vieillesse reste majoritairement attribué à des personnes ayant effectué une carrière incomplète, revaloriser le minimum vieillesse conduit cependant à s'interroger sur une possible revalorisation du minimum contributif dans un souci de valoriser le sort des personnes ayant travaillé comparativement aux autres¹².

¹² A noter que le minimum contributif est calculé hors avantages accessoires alors que ces derniers sont compris dans le calcul du minimum vieillesse (hormis la majoration pour tierce personne).

Annexe 1 : Les hypothèses de revalorisation du minimum vieillesse

Pour l'année 2004, et dans l'hypothèse d'une augmentation de 25 %, le montant maximum de l'allocation supplémentaire serait de 493 euros (au lieu de 346 euros) pour une personne seule et de 835 euros (au lieu de 571) pour un couple soit 417 euros maximum (au lieu de 285,5 euros) pour chaque personne du couple s'ils bénéficiaient tous les deux de l'allocation, ce qui correspond à une augmentation de l'allocation supplémentaire respectivement de 42 % et 46 %.

Si le couple bénéficie d'une seule allocation, son montant maximum est celui d'un allocataire seul ; si le couple bénéficie de deux allocations, celles-ci sont de même montant et au maximum de 285,5 euros (soit 571 euros).

Le tableau ci-dessous présente les différentes hypothèses de revalorisation du minimum vieillesse :

	Montant en 2004	Hypothèse de revalorisation du minimum vieillesse				
		5%	10%	15%	20%	25%
Montant du minimum vieillesse						
pour une personne seule	588	617	647	676	706	735
pour un couple	1054	1107	1159	1212	1265	1318
Montant de l'allocation supplémentaire						
pour une personne seule	346	375	405	434	464	493
=> revalorisation de l'allocation supplémentaire (en %)		8%	17%	25%	34%	42%
pour un couple	571	624	676	729	782	835
=> revalorisation de l'allocation supplémentaire (en %)		9%	18%	28%	37%	46%

L'allocation ne peut être attribuée que si l'intéressé (et son conjoint) ne dispose pas de ressources supérieures à un plafond fixé par décret et variant selon la situation matrimoniale. L'appréciation des ressources intègre tous les avantages vieillesse (hors majoration pour tierce personne), les revenus professionnels, les biens mobiliers et immobiliers (à l'exception de la résidence principale).

Pour chaque hypothèse de revalorisation du minimum vieillesse, on affecte d'autant le plafond de ressources.

En 2004, pour bénéficier de l'allocation supplémentaire, les conditions de ressources ne devaient pas dépasser 602 euros pour une personne isolée, 1 054 euros pour un couple.

Effectivement, parmi les personnes isolées au minimum vieillesse, 99,5 % ont des ressources ne dépassant pas 602 euros. Parmi les personnes mariées au minimum vieillesse, 92 % ont des ressources ne dépassant pas 602 euros et 99 % inférieur à 1054 euros.

Dans le cas d'une augmentation du minimum vieillesse de 25 %, on augmente pour les personnes célibataires ou veuves le montant de l'allocation de l'écart entre 493 euros (minimum majoré de 25 %) et de 346 euros, soit 147 euros.

Pour les personnes mariées, deux cas : soit une seule allocation est versée, dans ce cas, le montant maximum est le même que celui d'une personne seule et l'allocation est majoré de 147 euros. soit deux allocations sont versées au couple et celles-ci sont augmentées de l'écart entre 417 et 285,5 euros soit 131,5 euros. Moins de 5 % des couples mariés bénéficiaires de l'allocation reçoivent deux allocations, on appliquera donc pour tous la majoration de 147 euros.

Annexe 2 : Coût d'une revalorisation du minimum vieillesse de 25 % à partir du modèle de microsimulation INES

Le modèle de microsimulation INES, construit par la DREES et l'INSEE à partir des enquêtes sur les revenus fiscaux, simule l'ensemble des barèmes du système socio-fiscal français. Il peut donc être adapté pour estimer un ordre de grandeur du coût de la revalorisation, mais aussi pour évaluer l'impact de ce relèvement sur le taux de pauvreté des personnes de plus de 60 ans. Les résultats présentés ici s'appuient sur la version la plus récente du modèle (qui porte sur l'année 2005), et dans lequel a été simulé un relèvement de 25% des deux plafonds du minimum vieillesse (celui pour les personnes isolées ainsi que celui utilisé pour les couples). Les estimations ne portent que sur les ménages ordinaires, ce qui exclut de fait les personnes âgées qui habitent des résidences collectives (maisons de retraite, ...)

Il faut noter que ce chiffrage soulève une difficulté importante. En effet, les enquêtes sur les revenus fiscaux collectées par l'Insee et la DGI ne permettent pas directement de savoir si un foyer bénéficie ou non du minimum vieillesse. On sélectionne donc les foyers éligibles en appliquant le barème socio-fiscal. On cale ensuite sur marges le nombre de bénéficiaires, de manière à ce qu'il corresponde au nombre réel. Ce faisant, un certain nombre de foyers sont potentiellement éligibles au minimum vieillesse d'après les données, mais ne sont pourtant pas retenus comme effectivement bénéficiaires après ce calage. Cela doit sans doute être mis sur le compte d'une connaissance insuffisante de certains types de revenus et donc d'une sous-estimation des ressources de ces foyers

Pour estimer une **fourchette haute** du coût de la réforme, on prend en compte les surcoûts associés

- à l'augmentation des montants versés aux foyers qui touchent le minimum vieillesse dans INES ;
- aux montants qui seraient destinés aux foyers potentiellement éligibles mais qui n'étaient pas retenus auparavant dans le modèle INES ;
- aux nouveaux montants différentiels versés à l'ensemble des nouveaux foyers potentiellement éligibles suite à la revalorisation

Une **fourchette basse** consiste à ne prendre en compte l'impact de la réforme que sur les foyers actuellement éligibles dans INES, plus une proportion des foyers nouvellement éligibles, calculée sur la base des foyers actuellement éligibles et retenus comme allocataires.

Enfin, nous présentons également une **hypothèse intermédiaire**, où, en plus des montants qui figurent dans la fourchette basse, nous incorporons la part située entre 1 et 1,25 fois le plafond des montants qui seraient destinés aux foyers potentiellement éligibles mais qui n'étaient pas retenus auparavant dans le modèle INES. Empiriquement, il s'avère que cette hypothèse entraîne un chiffrage situé à peu près au milieu des deux précédents.

Pour chaque hypothèse, nous faisons figurer dans le tableau ci-après à la fois :

- le surcoût en millions d'euros ;
- les effectifs supplémentaires susceptibles d'être éligibles. Il s'agit d'effectifs **d'allocataires**, de sorte que même sur le champ des allocataires qui touchent initialement le minimum vieillesse dans INES, la réforme peut entraîner une augmentation des effectifs, dans la mesure où pour certains couples, le relèvement des deux plafonds nécessite de faire appel à deux allocations pour atteindre le plafond « couple », là où auparavant une seule suffisait.

Surcoûts associés à un relèvement de 25% des plafonds du minimum vieillesse

	Allocataires retenus initialement dans INES	Allocataires éligibles mais non retenus dans INES	Allocataires éligibles en plus avec +25%	Ensemble	Dont Couples
<i>Fourchette basse</i>					
Effectif (milliers)	20,0	0,0	645,7	665,7	
Surcoût (millions €)	1 145,2	0,0	790,6	1 935,8	50 %
<i>Hypothèse intermédiaire</i>					
Effectif (milliers)	20,0		645,7	665,7	
Surcoût (millions €)	1 145,2	515,3	790,6	2 451,1	
<i>Fourchette haute</i>					
Effectif (milliers)	20,0	237,8	838,8	1 096,6	
Surcoût (millions €)	1 145,2	873,8	996,0	3 015,0	60 %

Source : modèle INES, calculs DREES

Pour les personnes qui bénéficient déjà du minimum vieillesse, le surcoût est ainsi évalué à **1,1 milliards d'euros**. En ajoutant les nouveaux bénéficiaires potentiels, le surcoût total varierait entre 1,9 et 3,0 milliards d'euros. Dans l'hypothèse intermédiaire, il serait de **2,4 milliards d'euros**.

Le tableau ci-dessous présente, dans l'hypothèse intermédiaire, l'éventail des surcoûts associés à des revalorisations de + 5, + 10, + 15, + 20 ou + 25%. Un relèvement de + 15% du minimum vieillesse coûterait ainsi moitié moins (soit 1,3 milliards d'euros) que le relèvement annoncé de + 25%.

Surcoûts associés à un relèvement de 5, 10, 15, 20 ou 25 % des plafonds du minimum vieillesse (hypothèse intermédiaire)

	Allocataires retenus dans INES	Allocataires éligibles non retenus dans INES	Allocataires éligibles en plus avec +X%	Ensemble
+ 5 %				
Effectif (milliers)	2,3		107,2	109,5
Surcoût (millions €)	229,4	103,1	25,9	358,4
+ 10 %				
Effectif (milliers)	4,4		240,9	245,3
Surcoût (millions €)	458,7	206,3	111,8	776,8
+ 15 %				
Effectif (milliers)	8,5		380,6	389,1
Surcoût (millions €)	687,6	309,4	269,5	1 266,5
+ 20 %				
Effectif (milliers)	13,2		508,9	522,1
Surcoût (millions €)	916,6	412,4	497,1	1 826,1
+ 25 %				
Effectif (milliers)	20,0		645,7	665,7
Surcoût (millions €)	1 145,2	515,3	790,6	2 451,1

Source : modèle INES, calculs DREES

Enfin, dans l'hypothèse d'un relèvement de +25%, le taux de pauvreté des personnes de plus de 60 ans, estimé pour 2005, se situerait entre 4,7% et 6,2%, contre 8,6% avant relèvement (cf. tableau ci-après). Il faut noter que ce taux est ici estimé par le modèle de microsimulation : il ne s'agit pas du taux publié par l'INSEE, dont le plus récent porte sur l'année 2004.

Impact sur le taux de pauvreté (à 60 %) des personnes âgées de plus de 60 ans.

	Fourchette basse		Fourchette haute	
	Seuil de pauvreté estimé (€/ mois)	Taux de pauvreté à 60%	Seuil de pauvreté estimé (€/ mois)	Taux de pauvreté à 60%
Initialement	818	8,6	818	8,6
+5 %	818	8,4	818	7,9
+10 %	818	8,1	819	7,4
+15 %	819	6,5	819	5,1
+20 %	819	6,4	819	4,8
+25 %	819	6,2	819	4,7

Source : modèle INES, calculs DREES

Annexe 3 : Variantes de calcul du niveau de vie selon les revenus pris en compte pour le calcul du revenu disponible

Le champ étudié correspond dans l'**enquête Revenus fiscaux 2003** aux individus âgés de **65 ans ou plus**, vivant dans des ménages dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Tableau 1 : Répartition des individus selon le statut d'occupation du logement et la tranche de pensions invalidité retraite du ménage auquel ils appartiennent.

	locataires	propriétaires
< 7 000 euros	47%	53%
7 000-< 9 000 euros	41%	59%
9 000-< 11 000 euros	39%	61%
>=11 000 euros	22%	78%

Source : ERF2003 Insee-DGI

La catégorie « propriétaire » regroupe les ménages propriétaires sans charge de remboursement et ceux n'ayant pas terminé de payer l'emprunt permettant l'achat de leur résidence principale.

La catégorie « locataire » regroupe ici les ménages locataires et les ménages logés à titre gratuit.

Les différentes mesures du niveau de vie

La convention 1 (ou niveau de vie « standard ») correspond au niveau de vie habituellement calculé à partir des éléments disponibles dans les enquêtes Revenus fiscaux.

Il comprend les revenus d'activité, les revenus de remplacement (pensions de retraite, invalidité, allocations chômage, indemnités journalières), la partie des revenus du patrimoine immobilier et financier présents dans la source fiscale et les prestations sociales (famille, logement, minima sociaux). Il est net d'impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation) et de prélèvements sociaux (CSG, CRDS).

La convention 2 ajoute au niveau de vie standard des ressources supplémentaires (les loyers imputés) pour les individus vivant dans un ménage propriétaire de sa résidence principale.

La convention 3 retire du niveau de vie standard les éléments relatifs aux revenus du patrimoine financier, qui sont remplacés par des imputations¹³ (évaluation alternative des revenus du patrimoine financier) et y ajoute, comme dans la convention 2, les loyers imputés.

¹³ Sauf pour les indépendants qui déclarent des dividendes d'actions ou de titres dépassant 7000 euros. Voir la note Insee-DSDS n°784/DG75-F350.

Tableau 2 : Niveaux de vie moyens et médians des individus dans les différentes tranches de pensions retraite-invalidité des ménages, par statut d'occupation du logement. (en euros annuels)

Tranche de pensions retraite-invalidité dans laquelle se situe le ménage où vit l'individu	convention 1 - ressources monétaires enquête Revenus fiscaux		convention 2 - convention 1+ loyers imputés pour les propriétaires		convention 3 - évaluation alternative des revenus du patrimoine financier + loyers imputés		Proportion des individus de 65 ans ou plus (%)
	moyen	médian	moyen	médian	moyen	médian	
	Locataires						
< 7 000 euros	10 333	9 754	10 333	9 754	10 839	9 900	2,6
7 000-< 9 000 euros	10 565	10 260	10 565	10 260	11 172	10 461	2,3
9 000-< 11 000 euros	11 786	11 457	11 786	11 457	12 370	11 641	2,9
>=11 000 euros	16 045	14 306	16 045	14 306	17 155	14 863	17,1
	Propriétaires						
< 7 000 euros	11 149	8 475	14 349	12 108	16 119	12 630	3,0
7 000-< 9 000 euros	10 952	9 197	13 943	12 392	15 610	13 163	3,3
9 000-< 11 000 euros	12 182	10 565	15 189	13 856	16 916	14 521	4,6
>=11 000 euros	18 578	16 154	21 988	19 531	24 932	21 079	61,9
Ensemble	16 748	14 534	19 244	16 779	21 539	17 919	97,7

Source : ERF2003 Insee-DGI, enquête Logement 2002 et enquête Patrimoine 2004 pour les imputations
 Les 2,3 % d'individus restants sont les 65 ans et plus vivant dans un ménage qui ne perçoit aucune pension de retraite-invalidité.

Lecture : 3% des individus de 65 ans ou plus vivent dans un ménage locataire et dont les pensions de retraite-invalidité ne dépassent pas 7000 euros en 2003. Leur niveau de vie moyen est de 10 333 euros selon la convention 1 (et 2) de mesure du niveau de vie et de 10 839 € selon la convention 3.