

<b>Document N° 4</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

## **Evolution de la pauvreté des personnes âgées et du minimum vieillesse**

*Nathalie Augris (DREES) et Catherine Bac (CNAV)*

*Retraite et société n°56 - Janvier 2009*





# Évolution de la pauvreté des personnes âgées et minimum vieillesse



Nathalie AUGRIS, Drees ; Catherine BAC, Cnav

Longtemps, la prise en charge des personnes âgées a relevé de la solidarité familiale, et celle de la vieillesse pauvre, de la charité privée. Ce n'est qu'au début du <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle que sont apparues les premières lois d'assistance aux personnes âgées. Toutefois, c'est avant tout la création de la Sécurité sociale en 1945, avec la mise en place d'un système d'assurance vieillesse pour tous, qui a permis de réduire massivement et de façon continue la pauvreté des personnes âgées en France.

L'amélioration et la généralisation des systèmes de retraite contribuent en effet à verser à la très grande majorité des personnes âgées des retraites d'un montant convenable. Comme les pensions de retraite constituent la majeure partie des ressources des personnes âgées, en l'espace d'une cinquantaine d'années, leur niveau de vie a rejoint, en moyenne et en tenant compte des revenus du patrimoine, celui des actifs. En outre, depuis le début des années 1980, on trouve proportionnellement plus de personnes pauvres parmi l'ensemble de la population que chez les personnes âgées. De nos jours, 10% des personnes âgées de 65 ans et plus sont considérés comme pauvres<sup>1</sup> en France, contre 12,4% pour les moins de 65 ans.

Parallèlement au système de retraite, le minimum vieillesse garantit un montant de ressources minimum aux personnes de 65 ans et plus (60 ans en cas d'inaptitude au travail) qui n'ont pas, ou pas suffisamment, travaillé pour percevoir une retraite leur permettant de subvenir à leurs besoins vitaux. La population actuellement bénéficiaire du minimum vieillesse (4% des 60 ans et plus), population âgée, féminine, isolée et ayant acquis peu ou pas de droits à retraite, témoigne ainsi de l'histoire du système de retraite en France, des variations démographiques passées et de la place des femmes dans le monde du travail. Le minimum vieillesse apparaît comme un « filet de sécurité » du système d'assurance vieillesse.

<sup>1</sup> Pauvreté monétaire: un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil est calculé par rapport à la médiane de la distribution nationale des niveaux de vie. C'est le seuil à 60% du niveau de vie médian qui est privilégié en Europe.

Toutefois, alors que ce dispositif est destiné à assurer des ressources minimales aux personnes âgées, il ne permet pas dans un certain nombre de cas d'échapper à la pauvreté monétaire. En effet, si depuis sa création les revalorisations successives du minimum vieillesse ont permis, notamment jusqu'au début des années 1980, d'améliorer très significativement le barème de la prestation, elles n'ont quasiment jamais permis que le seuil du minimum vieillesse se situe clairement au-dessus du seuil de pauvreté. En outre, depuis plus de vingt ans l'écart entre le barème du minimum vieillesse et le seuil de pauvreté se creuse, plus fortement encore pour les allocataires vivant seuls que pour ceux vivant en couple. L'annonce récente par le président de la République d'une augmentation de 25% d'ici à 2012 du minimum vieillesse pour les personnes seules permettra de rattraper l'écart entre allocataires « isolés » et allocataires en couple. Pour autant, il n'est pas certain que cette augmentation permette au barème de se situer au-dessus du seuil de pauvreté d'ici à 2012.

L'évolution de la pauvreté des personnes âgées ainsi que le rôle du minimum vieillesse sont examinés dans cet article. Nous rappellerons tout d'abord comment la mise en place de l'assurance vieillesse, au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, a permis d'augmenter progressivement les ressources des retraités et, de ce fait, d'enrayer la pauvreté pour la majeure partie des personnes âgées. En dépit de cette efficacité en matière de lutte contre la pauvreté, un certain nombre de personnes âgées sont encore aujourd'hui, faute de ressources suffisantes, prises en charge par le dispositif d'assistance du minimum vieillesse. La partie suivante décrit cette population spécifique. Enfin, nous montrerons en quoi ce dispositif, « filet de sécurité » de l'assurance vieillesse, ne protège pas toujours de la pauvreté.

---

■ L'instauration du système d'assurance vieillesse a permis d'augmenter les ressources des retraités

■ **Généralisation de l'assurance vieillesse et amélioration des carrières**

La mise en place des régimes de retraite de la Sécurité sociale, en 1945, constitue la principale raison du recul de la pauvreté des personnes âgées en France au cours de la deuxième partie du xx<sup>e</sup> siècle. En effet, la généralisation et l'amélioration continue depuis leur création des régimes



de retraite permettent, aujourd'hui, de couvrir la totalité des individus ayant exercé une activité professionnelle et de leur verser une retraite. En 2004, un retraité percevait en moyenne 1 246 euros bruts par mois.

Lors de sa mise en place, le système de retraite ne concernait pas l'ensemble des professions. Progressivement, tout en restant fondé sur des catégories socioprofessionnelles, le champ des travailleurs couverts va s'élargir à toute la population active. L'appartenance à un régime complémentaire pour les salariés du privé devient en outre obligatoire en 1972.

Depuis les années 1960, la généralisation du système de retraite s'est aussi accompagnée de la mise en place progressive, dans de nombreux régimes, de minima de pensions<sup>2</sup>, améliorant ainsi le niveau des prestations contributives<sup>3</sup>. Certains régimes, parmi les moins « protecteurs » lors de la mise en place du système vieillesse (les artisans, les commerçants, les exploitants agricoles), ont amélioré progressivement les pensions de leurs assurés, ainsi que celles de leurs conjointes, *via* des plans successifs de revalorisation<sup>4</sup>.

En outre, depuis la création de la Sécurité sociale, les nouveaux retraités ont, jusqu'à présent, continuellement fait valoir des carrières toujours plus complètes, acquérant par là même davantage de droits à retraite au moment de la liquidation. Les femmes ont été particulièrement concernées. Leur entrée massive dans la vie active à partir du début des années 1960 a en effet contribué à la réduction de la pauvreté des personnes âgées : plus nombreuses à travailler, elles ont aussi cotisé plus longtemps que leurs aînées avec de meilleures carrières salariales. Ces générations de retraités ont aussi profité du contexte économique favorable des Trente Glorieuses avec de faibles taux de chômage et des hausses de rémunérations. Ce phénomène joue encore de nos jours, puisqu'entre 2000 et 2004, le renouvellement de la population des retraités a contribué à hauteur de 75 % à l'augmentation moyenne de l'avantage principal de droit direct<sup>5</sup> pendant cette période (Burriland, Deloffre, 2007).

2 « Minimum garanti » pour la Fonction publique depuis 1950, « minimum contributif » pour le régime général et les régimes alignés depuis 1983.

3 Initialement, les cotisations consenties par les catégories concernées étaient faibles, donnant droit en contrepartie à des pensions modestes.

4 Plan quinquennal 1997-2002 de revalorisation des petites retraites à la MSA exploitants agricoles. Mesures d'amélioration du statut de conjointe pour les régimes artisans, commerçants et exploitants agricoles. Voir sur ce point, Burriland et Deloffre, 2006, « Les pensions perçues par les retraités fin 2004 », *Études et Résultats*, Drees, n° 538, novembre.

5 L'avantage principal est la pension acquise en contrepartie de l'activité professionnelle et donc des cotisations qui y sont liées. Il est donc hors minimum vieillesse et hors majorations familiales.

Enfin, en 1945 le régime général instaure la réversion pour les conjoints survivants, dispositif qui existait déjà dans les régimes du secteur public. De nos jours, tous les régimes de base ainsi que les régimes complémentaires obligatoires versent des pensions de réversion, à différents taux et sous des conditions variables. La réversion permet ainsi aux veuves de conserver, après le décès de leur conjoint, une partie des pensions que celui-ci percevait.

### ■ Revalorisations et hausses du pouvoir d'achat des pensions de retraite

Si l'augmentation du montant des pensions est imputable en premier lieu à la généralisation et à l'amélioration de la couverture vieillesse, elle s'explique aussi par les fortes revalorisations intervenues jusqu'au début des années 1980, globalement toujours supérieures à l'inflation.

Pour illustrer ce phénomène, le graphique 1 (p. 18) retrace l'évolution depuis 1970 du taux de revalorisation des pensions brutes des régimes de base et complémentaire Arrco des salariés du privé. En 2004, 75 % des retraités perçoivent une pension du régime général et le montant de leurs pensions Cnav représente près de la moitié de leur retraite tous régimes.

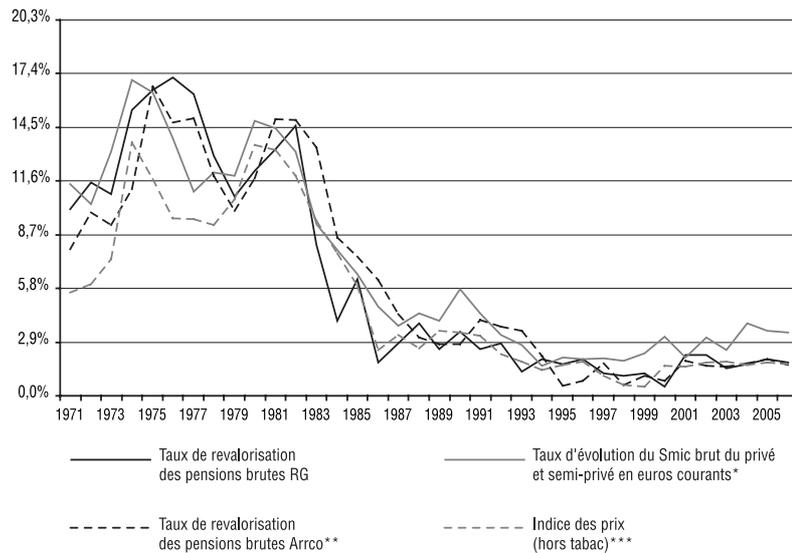
Depuis 1970, on distingue trois périodes dans l'évolution des pensions brutes de base et complémentaire des salariés du privé.

Entre 1970 et 1986, les pensions brutes de base et complémentaire Arrco augmentent fortement (11,3 % et 11,4 % en moyenne par an). Sur cette période, l'inflation progresse moins vite (+ 9,2 % en moyenne par an) permettant ainsi l'augmentation du pouvoir d'achat des retraités. La revalorisation des pensions du régime général suit globalement l'évolution du salaire brut moyen, soit +11,7 % en moyenne par an.

En termes réels, entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990, les pensions des salariés du privé sont moins revalorisées qu'au cours de la période précédente. En euros courants, les pensions Arrco s'accroissent de 3,5 % en moyenne par an et celles du régime général ne progressent que de 2,8 %, soit à un rythme proche de l'inflation mais inférieur à celui du salaire moyen (4,1 %). Ce ralentissement de l'évolution du pouvoir d'achat des retraités est lié aux nouvelles règles de revalorisation des pensions du régime général. En effet, à partir de 1987, la référence au salaire moyen est abandonnée pour retenir celle de l'inflation, référence qui deviendra légale à partir de 1994.



Graphique 1. Évolution du taux de revalorisation des pensions brutes de base et complémentaires des salariés du privé, du salaire brut moyen et des prix depuis 1970 (en %)



Note de lecture: les pensions de retraite brutes de base des salariés du privé ont été revalorisées de 10,1%, en unités monétaires courantes, au 1<sup>er</sup> janvier 1971 par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 1970.

\* Salaire moyen par tête: rapport des séries des comptes nationaux (Insee) des salaires versés par les branches marchandes (salaires nets + cotisations salariales, hors cotisations patronales) et de l'emploi, tous secteurs institutionnels y compris les entreprises financières.

\*\* Pour l'Arrco, avant 1999, cet accroissement correspond au taux moyen de revalorisation des allocations, pondéré par rapport au montant d'allocations de chaque institution.

\*\*\* L'indice des prix avant 1980 s'entend tabac compris faute de données disponibles. À noter que jusqu'au début des années 1990, l'indice des prix y compris tabac diffère très peu de l'indice des prix hors tabac.

Sources: Cnav, Insee, Arrco.

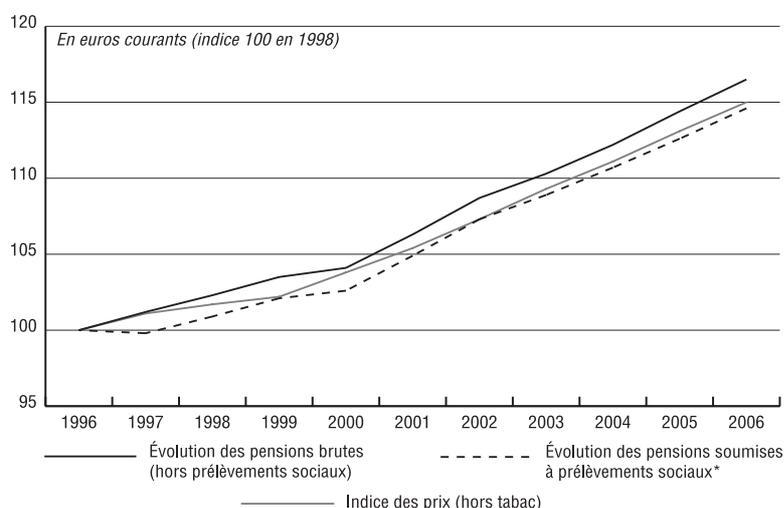
Depuis le milieu des années 1990, les revalorisations des pensions du privé progressent à des rythmes faibles et le pouvoir d'achat stagne: entre 1993 et 2006, + 1,6% en moyenne par an pour la Cnav, + 1,4% pour l'Arrco et + 1,5% pour les prix (hors tabac). Bien que limitée à cinq ans en 1993, la référence à l'inflation a été prolongée jusqu'en 2003, puis généralisée par la loi de 2003 portant réforme des retraites. En effet, la loi indique qu'à partir de 2004, les revalorisations des pensions sont fixées en fonction de l'évolution des prix hors tabac, et ce, pour la plupart des régimes de base, notamment pour le régime général, les régimes alignés (MSA salariés, RSI-artisans et RSI-commerçants) et les régimes des fonctionnaires<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Jusqu'en 2003, les pensions des fonctionnaires évoluaient comme le point d'indice. Entre 1997 et 2000, elles ont augmenté plus que celles du régime général (1,6% contre 0,1% en euros constants) tandis qu'elles ont baissé de 2% au cours de la période 2000-2004 (Burricand, Deloffre, 2007).

Les cadres du privé bénéficient en plus d'une pension versée par l'Agirc<sup>7</sup>, dont les revalorisations sont globalement inférieures à celles de l'Arrco. Depuis 1993, elles sont en outre inférieures à celles du régime général et à l'inflation (1,1 % en moyenne annuelle entre 1993 et 2006), bien qu'elles s'en rapprochent depuis 2000. L'accord du 13 novembre 2003, conclu pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2008, prévoit l'indexation sur les prix (hors tabac) de la valeur du point servant au calcul des pensions Arrco et Agirc.

Jusqu'au début des années 1990, l'évolution des pensions brutes est quasi identique à celle des pensions nettes. L'introduction de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) en 1996 et une hausse de la Contribution sociale généralisée (CSG) en 1997 font diverger ces évolutions pour les retraités soumis aux prélèvements sociaux. Ces cotisations concernent 59 % des « foyers de retraités », dont 14 % cotisent à taux réduit en 2006 (Deloffre, 2008). Ces dix dernières années, l'introduction de la CRDS en 1996 et une hausse de la CSG en 1997 ont fait diminuer les pensions des retraités de la Cnav soumises aux prélèvements sociaux complets (cf. graphique 2).

**Graphique 2. Évolutions comparées des taux de revalorisation des pensions brutes et nettes\* du régime général depuis 1996**



\* Nettes des taux de CSG à taux plein et de la CRDS.

En 2006, seuls 45 % des retraités étaient soumis à la fois à la CSG à taux plein et à la CRDS.

Source: calculs Drees.

<sup>7</sup> D'après l'échantillon interrégimes de retraités (EIR) 2004, 20 % des pensionnés de droit direct de la Cnav âgés de 60 ans et plus et résidant en France qui perçoivent en 2004 une pension de droit direct à l'Arrco bénéficient en plus d'une pension de cadre (Agirc). En moyenne, 53 % de l'avantage principal de droit direct tous régimes d'un non-cadre lui sont versés par la Cnav, 24 % le sont par l'Arrco, le solde provenant d'autres régimes de base et complémentaires. Pour un cadre, l'avantage principal servi par le régime général représente 39 % de son avantage principal tous régimes, celui servi par l'Arrco 22 %, tandis que la part versée par l'Agirc est de 33 %.



Le niveau, mais également les améliorations et revalorisations successives des pensions de vieillesse, jouent un rôle essentiel dans l'évolution du niveau de vie des personnes âgées. En effet, les pensions vieillesse constituent quatre cinquièmes des ressources des ménages dont la personne de référence est retraitée (extrait du Rapport du Conseil d'orientation des retraites, 2007). Le cinquième restant provient pour moitié de revenus d'activité et pour autre moitié de revenus du patrimoine immobilier et financier ainsi que de revenus sociaux autres que les retraites.

### ■ Le taux de pauvreté des personnes âgées est devenu plus faible que celui de l'ensemble de la population

De nos jours, le niveau de vie moyen<sup>8</sup> des retraités est proche de celui des actifs : 21 540 euros par an en 2006 contre 21 760 euros pour les actifs occupés (Goutard, Pujol, 2008). Alors qu'au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, les personnes âgées constituaient une part importante de la population pauvre, à côté des invalides et des inactifs, elles font aujourd'hui partie des catégories de la population parmi les moins concernées par l'indigence. L'évolution du taux de pauvreté permet de mesurer ce phénomène. Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur<sup>9</sup> pour une année donnée au seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu médian (cf. encadré 1). Il s'agit ici d'une mesure exclusivement monétaire du niveau de vie, et donc de la pauvreté, qui ne rend pas compte de certaines différences de conditions de vie, en particulier de la situation des individus en matière de logement, variable selon que l'individu est propriétaire ou locataire de son logement<sup>10</sup> (cf. Crenner, « Le niveau de vie des retraités », p. 42 de ce numéro, et la p. 36 de cet article).

<sup>8</sup> Niveau de vie : il est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Les unités de consommation (u.c.) ont été calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 u.c. au premier adulte du ménage, 0,5 u.c. aux autres.

<sup>9</sup> Les premières données sur la pauvreté monétaire par rapport au revenu médian ne sont disponibles qu'à partir de 1970 : données Insee établies à partir des ERF pour les données de 1970 à 2004, Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, ERF 2005 et 2006.

<sup>10</sup> Si les allocations logement perçues par les locataires sont bien prises en compte dans les revenus servant à établir le niveau de vie, en revanche, aucun loyer n'est imputé aux propriétaires.

### Encadré 1. Pauvreté et seuils de pauvreté

#### Les différentes approches de la pauvreté

Il y a plusieurs approches possibles de la pauvreté. Historiquement, la première définition de la pauvreté fut celle de la pauvreté absolue : était pauvre celui qui vivait avec un revenu inférieur à un montant nécessaire pour satisfaire les besoins « primaires » d'un individu. Dans cette optique, ce montant est identique dans tous les pays et ne varie pas dans le temps. Avec l'augmentation, au cours des Trente Glorieuses, du niveau de vie dans les pays occidentaux, la notion de pauvreté absolue a été abandonnée à la fin des années 1960 au profit de la notion de pauvreté monétaire relative : la pauvreté y est cette fois définie comparativement à la situation des autres ménages vivant dans le même pays, à une période donnée. L'approche relative la plus courante consiste à mesurer la pauvreté par rapport à un budget que l'on considère nécessaire pour couvrir les besoins minimaux (nourriture, logement, habillement, etc.) : il s'agit de l'*approche monétaire de la pauvreté*.

Il existe également des approches autres que monétaires. L'une d'entre elles est notamment l'évaluation directe de la privation de certains biens jugés nécessaires ou de l'accès à certains services : on parle de l'*approche de la pauvreté par les conditions de vie*. Dans une autre, enfin, on s'appuie directement sur l'évaluation par les personnes elles-mêmes de leur situation en leur demandant si elles se sentent pauvres : il s'agit de la *pauvreté subjective*. Dans cet article, nous utiliserons uniquement la notion de pauvreté monétaire des personnes âgées.

#### Seuils de pauvreté monétaire

Un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre quand son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté monétaire. Le choix de ce seuil est une question de norme. Il était fixé en France jusque récemment à 50% du niveau de vie médian\*, tandis qu'Eurostat privilégie le seuil de 60%. Désormais, l'usage en France est de s'aligner sur les pratiques d'Eurostat et de mesurer la pauvreté par rapport au seuil à 60%.

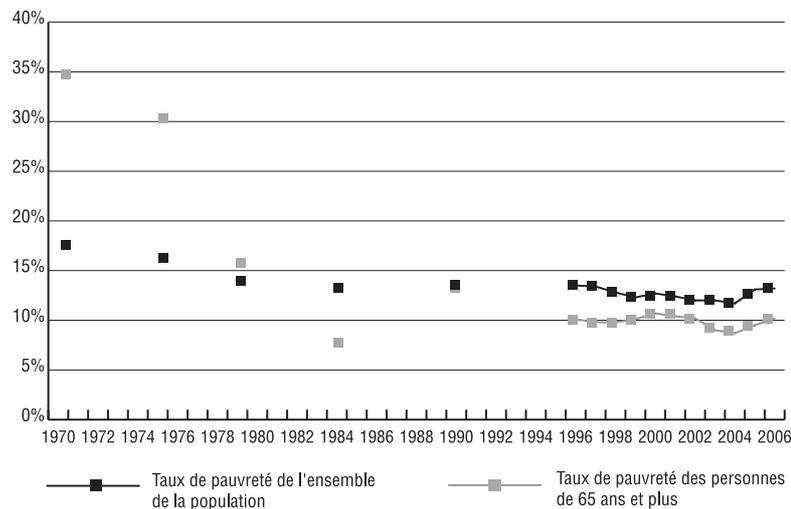
\* Jusqu'en 2005, la mesure du revenu médian par l'Insee prenait mal en compte les revenus du patrimoine, ce qui minimisait ce revenu médian et par conséquent le niveau de vie et le seuil de pauvreté. Depuis 2005, la nouvelle série de l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux » couvre mieux les revenus du patrimoine en intégrant les revenus des produits financiers ainsi que les prestations sociales réelles qui étaient auparavant imputées.

Entre 1970 et 2006, le nombre de personnes de 65 ans et plus aux revenus inférieurs au seuil monétaire de pauvreté à 60% a été divisé par 3,5. Le taux de pauvreté correspondant passe ainsi de 35% en 1970 à 10% en 2006 (cf. graphique 3, p. 22). En 2006, on dénombre 960 000 personnes pauvres de 65 ans et plus, c'est-à-dire qui vivent avec moins de 880 euros par mois.

Il est à noter que la population des 65 ans et plus ne comprend pas l'ensemble des retraités, l'âge légal de la retraite étant 60 ans.



Graphique 3. Évolution du taux de pauvreté à 60% des personnes de 65 ans et plus par rapport à l'ensemble de la population



Avant 1996, seules les années 1970, 1975, 1979, 1984 et 1990 sont disponibles. En outre, la série comporte deux ruptures, en 2002 et 2005 : l'enquête « Revenus fiscaux » (ERF) 2002, rétrospective, correspond, avec les enquêtes suivantes, au début d'une nouvelle série de statistiques sur les revenus, s'appuyant sur les résultats de l'enquête « Emploi » en continu ; l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux » (ERFS) 2005 correspond au début d'une nouvelle série qui intègre les prestations sociales réelles (elles étaient auparavant imputées) et assure une meilleure couverture des revenus du patrimoine.

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, ERF 1970 à 2005, Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, ERFS 2005 et 2006.

Les évolutions du taux de pauvreté des personnes âgées sont directement liées à la montée en charge des régimes d'assurance vieillesse, à l'amélioration des carrières et à l'évolution de la revalorisation des pensions vieillesse. Jusqu'au milieu des années 1980, le taux de pauvreté des 65 ans et plus baisse fortement, sans discontinuité : les flux successifs de retraités ont en effet davantage de droits à pension que leurs aînés et les revalorisations des pensions sont supérieures au taux de l'inflation. En 1984, le taux de pauvreté des personnes de plus de 65 ans atteint 7,5 %, soit son niveau le plus bas, en lien avec les fortes revalorisations des montants du minimum vieillesse intervenues en 1982. Il augmente par la suite jusqu'au début des années 1990, le seuil de pauvreté progressant bien plus vite que le minimum vieillesse. Depuis, le taux de pauvreté des personnes âgées s'est stabilisé autour de 10 %<sup>11</sup>, en lien avec l'indexation des revalorisations des pensions sur l'inflation et non plus sur les salaires.

<sup>11</sup> Depuis 2005, le taux de pauvreté des ménages français, comme celui des personnes âgées, a enregistré une légère hausse. Le changement de méthode dans la mesure du revenu médian, qui intègre depuis 2005 les prestations sociales réelles (auparavant imputées) et assure une meilleure couverture des revenus du patrimoine, notamment des revenus financiers, conduit en effet à une légère augmentation des taux de pauvreté, traduisant ainsi le fait que les inégalités de revenus du patrimoine (notamment financier) sont plus fortes que les inégalités de revenus.

Le taux de pauvreté des personnes de plus de 65 ans a par ailleurs baissé plus rapidement que celui de l'ensemble de la population. Depuis le début des années 1980, parallèlement à l'amélioration de la situation des personnes âgées, la dégradation de la situation de l'emploi et l'émergence de nouveaux modèles familiaux (familles monoparentales notamment) ont conduit à l'augmentation de la pauvreté parmi les ménages actifs. La pauvreté s'est ainsi progressivement déplacée sur les plus jeunes générations : en 2006, au seuil de 60 %, le taux de pauvreté des hommes de 18 à 24 ans est de 18,9 %, tandis que celui des hommes âgés de 65 à 74 ans est de 7,7 %. Pour les femmes, ces taux sont respectivement de 23,2 % et 8,5 %<sup>12</sup>. La proportion de 65 ans et plus parmi les pauvres traduit également ce phénomène. En 2006, les personnes de 65 ans et plus représentaient 12,2 % des pauvres tandis que l'ensemble des 65 ans et plus représentaient 16,4 % de la population totale. Les comparaisons entre ménages de retraités ou d'actifs sont cependant à prendre avec prudence, en raison de la non prise en compte de loyers fictifs pour les ménages propriétaires de logement, les personnes âgées étant en effet plus fréquemment propriétaires de leur logement que les ménages d'actifs.

---

■ Le minimum vieillesse : un « filet de sécurité » du système de retraite

### ■ Un dispositif complexe qui vient d'être réformé

Malgré la mise en place de la Sécurité sociale en 1945, les droits acquis des personnes âgées sont encore faibles dans les années 1950, et le montant des pensions qui en découlent souvent insuffisant pour permettre de vivre décemment. À cette époque, le taux de remplacement garanti est fixé à 40 % du salaire soumis à cotisations. Les services passés ne sont pris en compte qu'à compter de 1930, la durée maximum d'assurance validable étant de 30 ans. Cela signifie qu'en 1945 le régime général ne peut accorder au mieux à un nouveau retraité qu'un taux de remplacement de son salaire de 20 %. La montée en charge du régime ne s'achève qu'entre 1960 et 1975, et seule une partie des salariés a pu faire valider des droits entre 1930 et 1945 (Cor, 2001). Afin de lutter plus efficacement contre la pauvreté des personnes âgées et de compléter le système de protection sociale naissant, la loi de 1956 instaure l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV) permettant d'atteindre un niveau minimal de ressources : le minimum vieillesse.

---

<sup>12</sup> Source : site de l'Insee, mise à jour de juillet 2008.



Le minimum vieillesse s'inscrit dans une logique non contributive de lutte contre la pauvreté des personnes âgées : il est ainsi un filet de sécurité contre la pauvreté pour les personnes ayant de faibles montants de pensions, de droit direct ou indirect, ainsi que pour celles n'ayant jamais travaillé<sup>13</sup>. Il pallie également les effets de la montée en charge progressive du système de retraite en France.

Le « minimum vieillesse » constitue historiquement le premier minimum social. Il trouve ses origines en 1941 (Chaput *et al.*, 2007) avec l'instauration de l'AVTS (allocation aux vieux travailleurs salariés), aujourd'hui allocation de premier niveau du minimum vieillesse. En effet, le minimum vieillesse est un dispositif composite constitué de plusieurs allocations organisées en deux niveaux, qui permet d'assurer un niveau de vie minimal aux personnes de 65 ans et plus (60 ans en cas d'inaptitude) (*cf.* encadré 2). L'ASV est souvent assimilée à l'ensemble du « minimum vieillesse », alors qu'elle n'en constitue pourtant que le deuxième étage. Allocation différentielle, elle peut s'élever, en 2006, jusqu'à 359,50 euros par mois pour un allocataire seul et 593 euros pour un couple de deux allocataires. Ajoutée aux ressources propres ou aux allocations de base, elle permet d'atteindre le seuil du minimum vieillesse de 610 euros par mois pour une personne seule et de 1 095 euros par mois pour un couple.

Bien que financées par la solidarité nationale, les allocations du minimum vieillesse sont servies par les caisses de retraite des bénéficiaires. Ces dernières se font ensuite rembourser par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Les dépenses du FSV pour l'ensemble du minimum vieillesse sont estimées pour 2006 à 1,9 milliard d'euros, dont 1,6 milliard pour l'ASV. À titre de comparaison, 213 milliards d'euros ont été versés cette année-là par les régimes de retraite obligatoire, hors allocations de premier et second étage du minimum vieillesse<sup>14</sup>. En 2006, 598 500 ASV ont été versées par les organismes prestataires. Du fait des règles d'attribution de la prestation<sup>15</sup>, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) verse 69 % des ASV et la Mutualité sociale agricole des exploitants (MSA) 11 %. Les ASV versées par les autres caisses de retraite concernent un peu moins de 56 000 personnes, soit 9 % de l'ensemble des allocataires. Enfin, lorsqu'une personne ne bénéficie d'aucune pension de droit direct ou de droit dérivé (pension de réversion), c'est le service allocation spéciale vieillesse (SASV) qui lui verse l'ASV : 67 500 personnes sont concernées en 2006, soit 11 % de l'ensemble des allocataires.

<sup>13</sup> Il s'agit de personnes qui n'ont pas occupé d'emploi rémunéré au cours de leur vie ou n'ont pas acquis de droits suffisants pour recevoir une rente régulière.

<sup>14</sup> Pensions principales de droit direct, dérivé et avantages complémentaires, hors avantages non contributifs. Chiffres provisoires 2006 des comptes de la protection sociale.

<sup>15</sup> Lorsqu'un individu est polypensionné et perçoit une pension de la MSA exploitants agricoles, cette dernière est alors désignée comme caisse compétente. S'il ne perçoit pas de pension de la MSA exploitants agricoles et qu'il est polypensionné de la CNAVTS, c'est alors cette dernière qui verse l'allocation.

## Encadré 2. Présentation du dispositif du minimum vieillesse

Le « minimum vieillesse » est un dispositif destiné à porter les ressources des personnes âgées au niveau du seuil du minimum vieillesse. De 1956 à la fin 2006<sup>16</sup>, le dispositif du minimum vieillesse a été exclusivement un dispositif à deux étages (cf. schéma, p. 26), constitué d'allocations pouvant être cumulées. Les allocations sont attribuées à toute personne âgée de 65 ans au moins (ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail) sous conditions de ressources et de résidence, ces conditions étant variables selon l'allocation. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le seuil se situait à 610 euros mensuels pour un allocataire seul et à 1 095 euros pour un couple de deux allocataires, soit respectivement 7 323 euros et 13 140 euros par an.

Le premier étage garantit un revenu minimum, égal au montant de l'AVTS (allocation aux vieux travailleurs salariés), soit 251 euros par mois en 2006. Il regroupe les allocations « historiques » (AVTS, AVTNS, secours viager, allocation mère de famille, majoration de pension, allocation spéciale). La plus fréquemment servie (83 % des allocataires du premier étage en 2006) est la majoration de pension (article L.814-2 du Code de la Sécurité sociale) qui complète une pension de droit direct ou de réversion inférieure à l'AVTS. Vient ensuite l'allocation spéciale L.814-1 versée par le SASV à des personnes ne pouvant prétendre à aucune retraite (14 % des allocataires). Enfin, les autres allocataires du premier étage (3 %) perçoivent le secours viager, l'allocation aux mères de famille, l'AVTS ou ses allocations dérivées. Les allocations du premier étage sont soumises à condition de résidence, à l'exception de la majoration L.814-2, principalement servie à des allocataires non-résidents. Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les nouvelles attributions de L.814-2 sont conditionnées à la résidence en France.

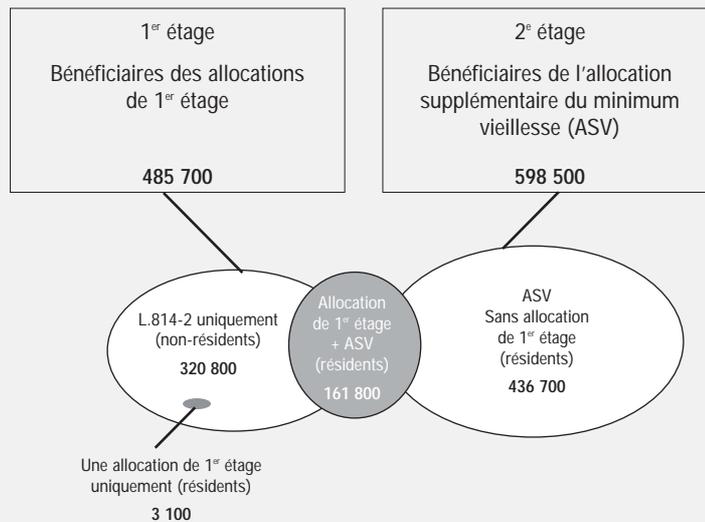
Le second étage est constitué de l'ASV (L.815-2) qui permet d'atteindre le montant du minimum vieillesse. Cette allocation est soumise à condition de résidence, contrairement à la principale allocation de premier étage. Son attribution est déterminée selon un plafond de ressources<sup>17</sup>, de 7 500 euros pour une personne seule, ou de 13 140 euros pour un couple en 2006. Le barème de l'ASV varie en fonction du nombre de personnes titulaires de l'ASV au sein du couple. En 2006, le montant mensuel maximum de l'ASV est de 359,50 euros pour un allocataire seul. Pour un couple, si un seul des deux conjoints est allocataire (le second étant non éligible parce qu'il est âgé de moins de 65 ans, ou ne réside pas en France, ou encore n'en a pas fait la demande), le montant maximum de l'ASV, fixé au vu des ressources du couple, est alors celui d'une personne seule. Si au sein d'un couple, il y a deux bénéficiaires, le montant maximum est alors de 593 euros pour le couple, soit 296,50 euros pour chacun des deux conjoints.

<sup>16</sup> Le dispositif du minimum vieillesse a été réformé par l'ordonnance du 24 juin 2006, dont les décrets d'application sont parus le 13 janvier 2007. Les anciennes allocations ont été fusionnées en allocation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Les bénéficiaires des anciennes allocations continuent à les percevoir dans des conditions inchangées.

<sup>17</sup> L'appréciation des ressources intègre les avantages vieillesse, les revenus professionnels, les biens mobiliers et immobiliers (à l'exception de la résidence principale). Sont en revanche exclues l'allocation de logement et la majoration pour tierce personne.

**Encadré 2. Présentation du dispositif du minimum vieillesse (suite)**

Le schéma suivant présente les effectifs des bénéficiaires des allocations du premier et du deuxième étage à la fin 2006.

**Stock des allocataires du premier et deuxième étage au 31 décembre 2006**

Source : calculs Drees.

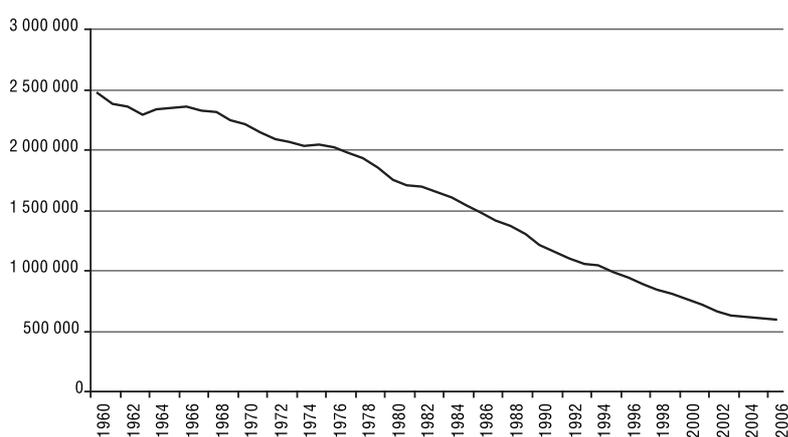
Au 31 décembre 2006, on dénombre 598 500 bénéficiaires de l'allocation supplémentaire, nécessairement résidents. Parmi eux, 447 000 perçoivent uniquement cette allocation et 151 500 la cumulent avec une allocation de premier étage. Le premier étage du minimum vieillesse concerne un champ plus large. Ainsi, les bénéficiaires du premier étage, estimés à 485 700 (y compris AVTS et ses allocations dérivées, secours viager et allocation aux mères de famille), sont essentiellement des résidents à l'étranger (320 800) et ne peuvent donc pas, pour cette raison, prétendre à l'allocation supplémentaire.

L'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 a simplifié ce dispositif du minimum vieillesse en instaurant une prestation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Cette prestation, qui fusionne les deux étages et se substitue aux anciennes prestations, pour les nouveaux bénéficiaires seulement, est soumise à conditions de ressources. Pour en bénéficier, les retraités doivent résider en France. La réforme du minimum vieillesse supprime ainsi une différence de champ relative à la condition de résidence qui existait entre les bénéficiaires des deux étages. En outre, la notion de couple est élargie aux couples pacsés ou concubins. Le décret d'application de la réforme étant paru le 13 janvier 2007, en 2006 prévaut encore l'ancien mécanisme à deux étages.

## ■ Une baisse continue du nombre d'allocataires depuis le début des années 1960

Depuis 1960, date des premières données disponibles, le nombre de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse a été divisé par quatre, passant de 2 470 000 à 598 500 en 2006 (cf. graphique 4). En 2006, 4,0 % des personnes de 60 ans ou plus (4,5 % parmi les 65 ans et plus) sont au minimum vieillesse, alors qu'elles étaient pratiquement une sur deux dans ce cas cinquante ans auparavant.

Graphique 4. Évolution des effectifs d'allocataires de l'ASV en France depuis 1960



Sources : enquête Drees, Caisse des dépôts et consignations, Fonds de solidarité vieillesse.

Le nombre de titulaires de l'ASV a diminué de 1,7 % en moyenne par an de 1960 jusqu'au début des années 1980. Cette baisse s'est ensuite accélérée jusqu'en 2003, avec un recul annuel moyen de 4,7 % en lien avec l'arrivée à maturité du régime d'assurance vieillesse de la Sécurité sociale.

La contraction des effectifs est également imputable à des facteurs démographiques : le décès des allocataires les plus âgés, nombreux parmi les titulaires, explique cette accélération. Ces derniers appartenaient en effet aux générations d'avant la Première Guerre mondiale, générations moins bien couvertes par l'assurance vieillesse.



## ■ Une population âgée, féminine, isolée, ayant acquis peu de droits à retraite

Le minimum vieillesse est perçu par des pensionnés de droit direct ayant acquis peu de droits au cours de leur vie active (carrières courtes ou accidentées), par des veuves qui disposent de pensions de réversion modestes en lien avec la faiblesse de la pension du conjoint décédé, ou encore par des personnes ne percevant aucune pension. Les bénéficiaires présentent donc des caractéristiques particulières qui témoignent des systèmes de retraite en France, des variations démographiques passées, de l'évolution des carrières et de la place des femmes dans le monde du travail.

Les bénéficiaires du minimum vieillesse sont en moyenne plus âgés que les retraités : 75,7 ans en 2006. Plus d'un tiers des allocataires ont 80 ans ou plus (29 % parmi l'ensemble des personnes<sup>18</sup> de 65 ans et plus). L'âge moyen dépasse les 80 ans chez les allocataires relevant des régimes non salariés : les retraités les plus âgés n'ont pas bénéficié de l'amélioration, depuis 1973, de la couverture vieillesse des indépendants.

Les bénéficiaires sont majoritairement des femmes : 59 % en 2006. Jusqu'à 69 ans, les allocataires masculins sont pourtant plus nombreux que les femmes. Au-delà, ces dernières deviennent majoritaires : leur proportion croît de manière continue, en raison d'une espérance de vie plus élevée, pour atteindre 88 % des bénéficiaires de 90 ans ou plus. Les allocataires sont essentiellement des personnes isolées (célibataires, veuves ou divorcées) qui représentent, en 2006, près des trois quarts des bénéficiaires (41 % pour la population des 60 ans et plus). Toutefois, cet écart se réduit avec l'âge. Les femmes sont particulièrement nombreuses parmi les allocataires isolés : celles qui sont « isolées » (veuves ou non mariées) représentent la moitié des allocataires.

On observe ces dernières années de légères modifications des caractéristiques des bénéficiaires du minimum vieillesse : leur âge moyen a baissé de 2,3 ans entre 2000 et 2006 (contre -0,5 an pour la population française des 60 ans et plus). La part des hommes s'accroît légèrement et ce, dès 69 ans, et surtout pour les classes d'âge « intermédiaires ». Entre 2000 et 2006, alors que le nombre d'allocataires femmes s'est contracté de presque 30 %, le nombre d'allocataires hommes baissait seulement de 10 %. L'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations ayant eu des aléas de carrière ainsi que le changement dans les règles de calcul des pensions ont pu faire « entrer » davantage d'hommes qu'auparavant dans le dispositif.

Parmi les bénéficiaires de l'ASV, un cinquième n'a pas occupé d'emploi rémunéré au cours de sa vie ou n'a pas acquis de droits suffisants pour recevoir une rente régulière. Il s'agit, à parts égales, des allocataires relevant du SASV, qui ne perçoivent aucune pension de retraite, ainsi que des personnes bénéficiant exclusivement d'une pension de réversion (cf. tableau 1). Les femmes allocataires sont 29 % à n'avoir acquis aucun droit propre, contre 8 % des hommes. Pour ces derniers, il s'agit vraisemblablement de personnes handicapées n'ayant jamais travaillé et qui, à 60 ans, passent de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) à l'ASV.

**Tableau 1. Répartition des allocataires de l'ASV selon le type de pension perçue**

	Hommes	Femmes	Ensemble
Allocataires sans droit propre*	8	29	21
– Pension de droit dérivé uniquement	0	18	11
– SASV	8	11	10
Allocataires ayant acquis un droit propre	92	71	79
– Carrière incomplète	69	60	64
– Carrière complète	23	11	16
Ensemble des allocataires**	100	100	100

\* Allocataire n'ayant jamais travaillé ou n'ayant pas acquis de droits suffisants pour percevoir une rente régulière.

\*\* Champ pour le calcul de la pension moyenne : allocataires percevant une pension, c'est-à-dire hors allocataires relevant du SASV.

Source : EIR, 2004, Drees.

L'ASV, allocation non contributive, est versée dans 79 % des cas à des personnes ayant acquis des droits propres au cours de leur vie active. Malgré une amélioration du système de retraite, ces personnes qui ont pourtant travaillé ont des ressources inférieures au minimum vieillesse, en raison de carrières incomplètes : 64 % de l'ensemble des allocataires, soit les quatre cinquièmes des allocataires ayant acquis un droit propre, sont dans ce cas.

Parmi les allocataires ayant acquis un droit propre, un cinquième a effectué une carrière complète (soit 16 % de l'ensemble des allocataires). Bien qu'ayant validé une carrière complète, ces personnes perçoivent de faibles retraites, inférieures au seuil du minimum vieillesse.



Il s'agit pour les deux tiers d'entre elles de personnes ayant acquis tout ou partie de leurs droits au sein d'au moins un régime n'ayant pas instauré de minimum de pension, essentiellement des retraités issus du monde agricole (salariés et/ou exploitants). Certains régimes, comme la MSA exploitants, n'ont en effet pas encore instauré de pension minimale<sup>19</sup>.

L'autre tiers des allocataires à carrière complète est composé de retraités exclusivement pensionnés de régimes pratiquant des minima de pensions. Or, certains ayant déjà liquidé leurs droits au moment de la mise en place du minimum de pension, ils n'ont pu en bénéficier. D'autres sont des femmes ayant validé un nombre important d'années d'assurance vieillesse de parents au foyer (AVPF) pour lesquelles il n'y a pas de cotisation à la retraite complémentaire. De même, certains artisans et commerçants n'ont pas bénéficié de pension complémentaire, et leur pension de base n'atteint pas, de ce fait, le seuil du minimum vieillesse.

Il faut rappeler ici que le niveau de pension ne détermine pas à lui seul l'ouverture du droit à l'ASV. En effet, le minimum vieillesse est versé au titre de la solidarité en fonction des ressources du ménage. Ainsi, une personne peut percevoir une pension supérieure au seuil du minimum vieillesse personne seule, *via* le minimum contributif par exemple, et percevoir l'ASV compte tenu des faibles ressources au sein de son ménage. Ainsi, il n'est pas incompatible de percevoir le minimum contributif et le minimum vieillesse.

---

### ■ Les barèmes du minimum vieillesse se situent en dessous des seuils de pauvreté

Le minimum vieillesse a été créé pour assurer un niveau minimal de ressources aux personnes âgées. Pour les pensionnés de droit direct ou indirect, il joue un rôle de filet de sécurité. Or, les nombreuses revalorisations du minimum vieillesse ne lui ont que très rarement permis de se situer au-dessus du seuil de pauvreté à 60%. En outre, les allocataires vivant seuls sont davantage exposés à la pauvreté monétaire que ceux vivant en couple.

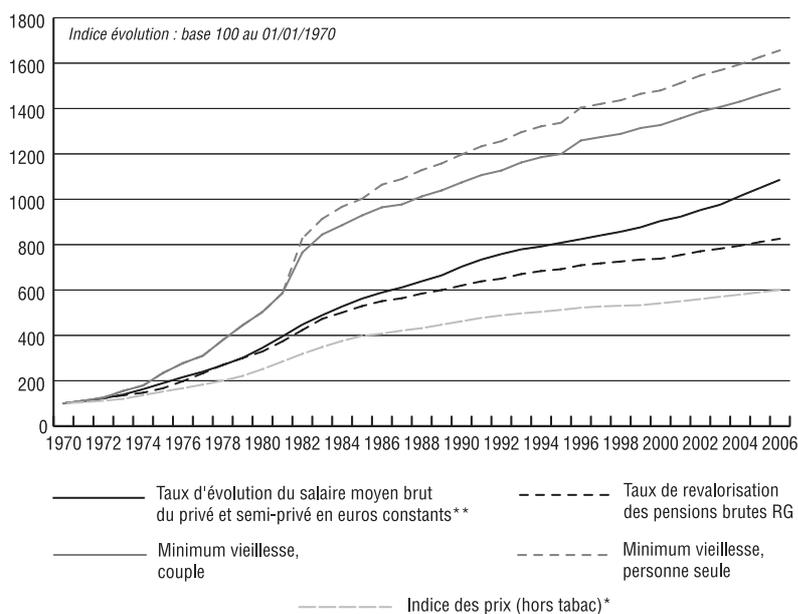
---

<sup>19</sup> Un minimum, soumis à des conditions de durée d'assurance et de montant de pension tous régimes, sera instauré à partir de 2009.

## ■ Les revalorisations appliquées au minimum vieillesse ont été fortes jusqu'au début des années 1980

Avant la réforme des retraites de 2003, la revalorisation du minimum vieillesse était discrétionnaire : un décret en fixait chaque année le montant au 1<sup>er</sup> janvier. En 2004, les règles de revalorisation deviennent officiellement semblables à celles applicables aux pensions, même si, dans les faits, les taux de revalorisation étaient les mêmes depuis 1984, à l'exception des « coups de pouce » consentis au minimum vieillesse en 1996, 1999 et 2000 (cf. graphique 5).

Graphique 5. Évolutions depuis 1970 du minimum vieillesse, personne seule et couple, des pensions de retraite au régime général et de l'indice des prix



\* L'indice des prix avant 1980 comprend le tabac. À noter que jusqu'au début des années 1990, l'indice des prix y compris tabac diffère très peu de l'indice des prix hors tabac.

\*\* Salaire moyen par tête : rapport des séries des comptes nationaux (Insee) des salaires versés par les branches marchandes (salaires nets + cotisations salariales, hors cotisations patronales) et de l'emploi, tous secteurs institutionnels y compris les entreprises financières.

Sources : Drees, Cnav, Insee.



Le graphique 5 (p. 31) montre que les revalorisations du minimum vieillesse sont importantes de 1970 au début des années 1980. Elles ont ainsi permis d'augmenter sensiblement le montant du minimum vieillesse depuis sa mise en place et d'améliorer le niveau de vie des bénéficiaires.

Les hausses des barèmes pour les personnes seules et les couples sont semblables jusqu'en 1981. Les montants des allocations sont en moyenne revalorisés de 17,4 % par an (en euros courants) entre 1970 et 1981, tandis que les pensions du privé augmentent de 12,7 % en moyenne annuelle sur la même période. Pendant cette période, le pouvoir d'achat des allocataires du minimum vieillesse progresse puisque l'inflation est de 10 % en moyenne annuelle.

En 1982, alors que les pensions du régime général s'accroissent de 13,3 %, soit à peine plus que l'inflation (11,9 %), les montants du minimum vieillesse sont pour leur part fortement revalorisés. Il s'agit d'un gain de pouvoir d'achat important pour les allocataires de ce minimum social. La revalorisation pour les personnes seules est plus forte que celle des couples : entre 1981 et 1982, le montant du minimum vieillesse s'accroît de 41,2 % pour les personnes seules et de 30,6 % pour les couples. Le rapport entre le minimum vieillesse des couples et celui des personnes seules, égal jusqu'alors à 2, s'établit désormais à 1,8. Après 1982, les deux barèmes vont pratiquement augmenter dans les mêmes proportions (les hausses sont rigoureusement identiques depuis 1988). Comme le montre le graphique 5 (p. 31), leurs revalorisations se ralentissent fortement par rapport à la période 1970-1981, à l'image de l'évolution des pensions du régime général et en lien avec l'évolution de l'inflation (2,9 % en moyenne annuelle entre 1983 et 2006 pour l'augmentation du minimum vieillesse des personnes seules, 2,8 % pour les couples et pour les pensions des salariés du privé). Les revalorisations sont alors inférieures à la croissance sur la période du salaire brut moyen dans le privé (3,8 % en moyenne par an sur la période).

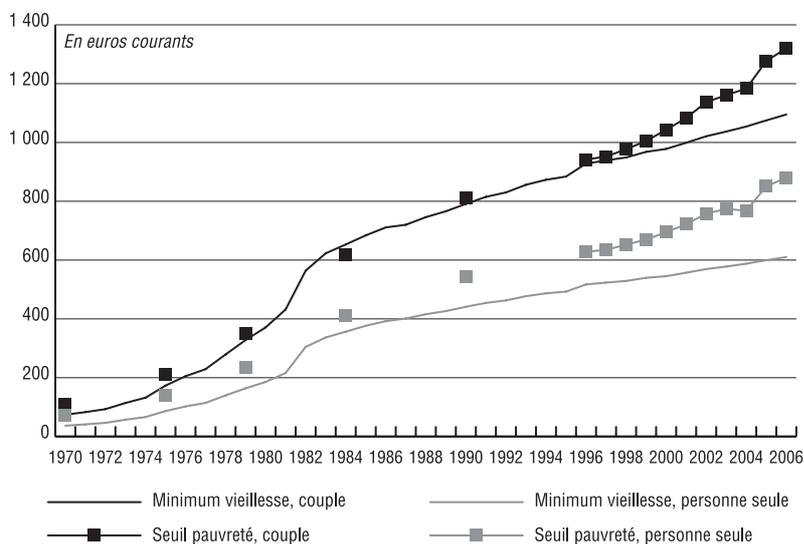
### ■ Ces revalorisations n'ont pas toujours permis aux barèmes du minimum vieillesse de se situer au-dessus du seuil de pauvreté monétaire

Malgré ces nombreuses revalorisations, les allocations du minimum vieillesse dépassent rarement les seuils de pauvreté à 60 % au cours de la période (cf. graphique 6).

Les seuils de pauvreté pour une personne seule s'élèvent en 2006 à 733 euros courants mensuels pour le seuil à 50 %, et à 880 euros pour le seuil à 60 %, tandis que le montant du minimum vieillesse est de 610 euros par mois.

Il est important de rappeler ici que la pauvreté monétaire est définie de façon normative. En effet, selon que l'on retienne un seuil de pauvreté à 60% (norme européenne désormais utilisée par la France) ou à 50% (jusqu'à très récemment norme utilisée par la France) du revenu médian, le diagnostic diffère, puisque le minimum vieillesse se situe précisément entre les deux seuils.

**Graphique 6. Montants du minimum vieillesse, personne seule et couple, par rapport au seuil de pauvreté à 60%, depuis 1970**



Sources : Drees, Insee.

Avant 1996, seuls les seuils de pauvreté pour les années 1970, 1975, 1979, 1984 et 1990 sont disponibles.

En 2006, le niveau de vie des personnes seules ayant pour unique ressource le minimum vieillesse est donc inférieur de 17% au seuil de pauvreté à 50% et de 31% au seuil de pauvreté à 60%. Pour les couples, en revanche, la position par rapport au seuil de pauvreté est moins claire, puisque le seuil du minimum vieillesse perçu par un couple est proche du seuil de pauvreté à 50% (1 095 euros mensuels pour le minimum vieillesse contre 1 100 euros mensuels pour le seuil de pauvreté) tandis qu'il est inférieur de 17% au seuil à 60%.

Si l'on retient le seuil de pauvreté à 60%, le barème du minimum vieillesse pour les personnes seules est systématiquement situé en dessous, depuis 1970. Sur la même période, les montants des seuils du minimum vieillesse et de pauvreté pour les personnes en couple sont



quasi identiques jusqu'en 1997 ; au-delà, le seuil de pauvreté augmente plus vite que le minimum vieillesse, l'écart se creusant d'année en année. Dans une analyse de la pauvreté à 50 %, les allocataires seuls sont très proches du seuil de pauvreté, ceux vivant en couple se situent au-dessus.

Quelle que soit la définition normative de la pauvreté retenue (50 % ou 60 %), l'écart entre le minimum vieillesse et les seuils de pauvreté s'est accru au fil du temps pour l'ensemble des bénéficiaires. En outre, l'écart de niveau de vie des allocataires seuls et de ceux vivant en couple s'est également creusé en la défaveur des personnes seules.

### ■ Les barèmes du minimum vieillesse plus éloignés du seuil de pauvreté pour les personnes seules que pour les couples

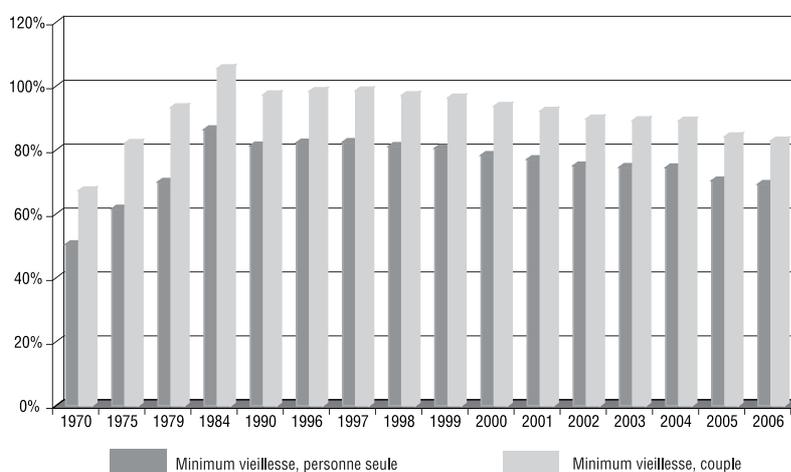
La situation des personnes seules en termes de pauvreté s'améliore tout d'abord, depuis la création de l'allocation supplémentaire jusqu'au milieu des années 1980. En 1984, l'écart relatif entre le montant du minimum vieillesse et celui du seuil de pauvreté n'a jamais été aussi faible (minimum vieillesse pour une personne seule inférieur de 14 % au seuil de pauvreté à 60 %) (cf. graphique 7). Par la suite, cet écart n'a cessé de se creuser régulièrement.

On observe également une dégradation de la situation pour les couples allocataires, mais de façon moins marquée : en 1984, le minimum vieillesse pour un couple est même supérieur de 6 % au seuil de pauvreté à 60 %. Jusqu'à la fin des années 1990, l'écart est négligeable (le minimum vieillesse est inférieur de 1 % en 1997, de 3 % en 1998 et de 4 % en 1999). Depuis le début des années 2000, le montant couple du minimum vieillesse a évolué moins vite que le seuil de pauvreté. L'allocation destinée aux couples continue pourtant, encore de nos jours, de protéger davantage que celle attribuée aux personnes seules : en 2006, le minimum vieillesse atteint 69 % du seuil de pauvreté à 60 % pour une personne seule, 83 % pour un couple.

Cette situation relativement plus favorable pour les couples dont les deux conjoints sont allocataires du minimum vieillesse s'explique par des barèmes différents du minimum vieillesse selon la situation matrimoniale et le nombre de bénéficiaires de l'allocation dans un ménage. L'échelle d'équivalence utilisée par le législateur pour fixer le montant du minimum vieillesse attribué aux couples est, en effet, plus avantageuse que celle retenue dans le calcul du revenu médian par unité de consommation : l'échelle des niveaux de vie Insee attribue 1,5 unité de

consommation à un couple<sup>20</sup> tandis que celle appliquée au minimum vieillesse couple était de 2 jusqu'en 1981. Depuis la revalorisation plus forte du minimum vieillesse pour les allocataires seuls que pour les couples en 1981, le barème pour un couple est actuellement égal à 1,8 fois celui d'une personne seule.

**Graphique 7. Évolutions comparées du rapport entre le seuil du minimum vieillesse et le seuil de pauvreté à 60% pour les personnes seules et les couples**



\* Note de lecture : en 2006, le minimum vieillesse d'une personne seule s'établit à 69% (il est inférieur de 31%) du seuil de pauvreté des personnes seules, celui d'un couple à 83% du seuil de pauvreté des couples.

Source : Drees.

Une revalorisation du montant du minimum vieillesse supplémentaire aux revalorisations légales des retraites a été annoncée au printemps 2008. Cette revalorisation de 25% en termes nominaux sur cinq ans bénéficiera uniquement aux bénéficiaires du minimum vieillesse personnes seules. Le rapport entre le niveau de ce minimum pour un couple et pour une personne seule devrait donc, comme en 1982, diminuer à l'horizon 2012 pour se rapprocher de 1,5. Dès 2009, le minimum vieillesse personnes seules sera porté à 677 euros<sup>21</sup>, soit une augmentation de 5% en euros constants. Par ailleurs, l'augmentation du plafond du minimum vieillesse va faire entrer dans le dispositif des retraités jusqu'alors non éligibles en raison de leur niveau de pension supérieur aux conditions de ressources.

<sup>20</sup> 1 unité de consommation pour le premier adulte du ménage, et 0,5 unité pour les autres personnes de 14 ans et plus, soit 1,5 pour un couple.

<sup>21</sup> Source : projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2009.



## ■ La prise en compte du logement dans la mesure de la pauvreté

Pour estimer la pauvreté des bénéficiaires du minimum vieillesse, nous avons jusqu'ici comparé les barèmes du minimum vieillesse aux seuils de pauvreté monétaire. Toutefois, les ressources des personnes âgées assujetties au minimum vieillesse peuvent ne pas être seulement constituées des seules allocations du minimum vieillesse. La prise en compte du logement est en l'occurrence primordiale dans l'appréhension du niveau de vie et donc de la pauvreté des allocataires du minimum vieillesse. Ces derniers peuvent en effet, quand ils sont locataires, percevoir des aides au logement : celles-ci se rajoutent au montant garanti par le minimum vieillesse ; quand ils sont propriétaires (non accédants), aucune aide au logement n'est versée, mais il est possible de 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. Par ailleurs, bénéficier du minimum vieillesse permet de bénéficier de « droits connexes » tels que l'exonération de la CSG et de la CRDS, de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, l'aide au paiement d'une complémentaire santé, minima non déclarés pour l'impôt sur le revenu. On comprend alors que la simple comparaison des barèmes du seul minimum vieillesse avec les seuils de pauvreté peut se révéler insuffisante pour apprécier la situation « réelle » vis-à-vis de la pauvreté des personnes au minimum vieillesse.

Actuellement, si les allocations logement sont bien prises en compte par l'Insee pour le calcul des niveaux de vie et des seuils de pauvreté, en revanche aucun loyer fictif n'est imputé pour les propriétaires. Comme les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que les ménages d'actifs (plus de 70 % pour les plus de 65 ans, contre 60 % pour les actifs en 2003), l'imputation de loyers fictifs dans les niveaux de vie conduirait à l'augmentation de leur niveau de vie par rapport au seuil de pauvreté. On voit bien dès lors qu'en ignorant la question du logement dans le débat sur la pauvreté des personnes âgées, on sous-estime leurs ressources et donc leur niveau de vie (document du Cor n° 5, séance du 12 décembre 2007). Pour s'en approcher, il faudrait alors ajouter aux ressources des titulaires du minimum vieillesse les allocations logement pour les locataires et l'avantage procuré par la propriété du logement pour les propriétaires.

L'Insee a réalisé une variante des niveaux de vie<sup>22</sup> en imputant aux ménages retraités propriétaires de leur résidence principale un loyer fictif selon le montant de leur retraite et leur situation matrimoniale (cf. tableau 2). Le pourcentage de propriétaires d'une résidence principale est plus fort pour les pensionnés de retraites élevées (76 %) ; toutefois, il n'est pas certain que les allocataires du minimum vieillesse soient proportionnellement moins propriétaires. En effet, au vu du tableau, le taux de possession des très petites retraites est de 74 %. Les allocataires des allocations du minimum vieillesse qui se classent dans cette catégorie de « petits retraités » sont de surcroît issus, plus que l'ensemble des retraités, du monde agricole et des professions indépendantes, professions souvent propriétaires de leur logement.

**Tableau 2. Part des propriétaires de leur logement et montants moyens de loyers mensuels**

Tranche de pension retraite invalidité mensuelle dans laquelle se situe l'individu (en euros 2003)	Part des propriétaires de leur logement	Vivant seul	Vivant en couple	Ensemble	Répartition (%)
Inférieure à 583 euros	74%	313	350	344	21,1
De 583 à 750 euros	72%	294	301	301	11,5
De 750 à 916 euros	68%	307	363	337	9,9
Plus de 916 euros	76%	407	436	426	57,5
Ensemble		370	394		100,0
Répartition (%)		30,7	64,8	95,5*	

Lecture : 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.

Source : ERF 2003 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.

<sup>22</sup> Imputation de loyers fictifs au niveau de vie tel qu'il était calculé jusqu'en 2004, c'est-à-dire calculé à partir des éléments disponibles dans les enquêtes « Revenus fiscaux ».



Selon les estimations du niveau de vie comprenant les loyers imputés, pour les personnes de plus de 65 ans propriétaires de leur logement et percevant moins de 583 euros de retraite par mois, le loyer fictif mensuel moyen imputé par l'Insee est ainsi de 313 euros lorsqu'elles vivent seules et 350 euros lorsqu'elles vivent en couple.

En 2003, le seuil du minimum vieillesse s'élevait à 578 euros mensuels pour une personne seule et à 1 040 euros pour un couple. Supposons des personnes âgées sans aucune ressource autre que les allocations du minimum vieillesse: une personne isolée et un couple de deux allocataires. L'imputation de loyers selon les estimations présentées dans le tableau précédent augmenterait les ressources de la personne seule de 313 euros et de 325 euros pour le couple<sup>23</sup>, ce qui amènerait leurs revenus à respectivement 888 euros et 1 365 euros. Ces montants permettent d'atteindre, voire de dépasser les seuils de pauvreté recalculés pour chacune des catégories matrimoniales: 865 euros pour une personne seule et 1 297 euros pour un couple.

Ces éléments prouvent la difficulté à mesurer la pauvreté des personnes âgées avec seulement le seuil de pauvreté tel qu'il est actuellement défini. En effet, le seul fait de prendre en compte le statut de propriétaire, *via* l'imputation d'un loyer fictif, conduit à dépasser le seuil de pauvreté pour les ménages au minimum vieillesse propriétaires de leur logement. Par ailleurs, au sein des propriétaires de leur logement, tenir compte des loyers imputés rapproche la situation des personnes seules des personnes en couple. On explique cela par le fait que les personnes âgées qui deviennent veuves conservent bien souvent leur logement: ce phénomène se traduit par le faible écart des loyers imputés. Si le fait d'être propriétaire permet de relativiser la pauvreté des personnes âgées au minimum vieillesse, il est à noter cependant que le loyer imputé ne constitue pas à proprement parler un revenu, puisque les individus ne peuvent pas en disposer au même titre que les autres revenus monétaires.

Ce sont les niveaux de vie et les seuils de pauvreté, hors loyer fictifs, qui ont été retenus dans cet article. Si le taux de pauvreté monétaire présente certaines limites, il n'en reste pas moins la référence et demeure pertinent pour mesurer l'évolution de cette pauvreté.

<sup>23</sup> Il s'agit du loyer fictif mensuel moyen imputé aux personnes de plus de 65 ans propriétaires de leur logement et percevant moins de 750 euros de retraite par mois.

---

## ■ Conclusion

Depuis la mise en place de l'assurance vieillesse, les mesures prises concernant le calcul des retraites et les revalorisations ont réussi à sortir de la pauvreté un très grand nombre de personnes âgées : le niveau de vie des retraités est, aujourd'hui, en moyenne et en tenant compte des revenus du patrimoine, équivalent à celui des actifs.

La baisse du taux de pauvreté marque cependant le pas ces dernières années, tout comme la baisse du nombre d'allocataires du minimum vieillesse, les barèmes des allocations du minimum vieillesse se situant en effet en dessous du seuil de pauvreté. Depuis 2004, la diminution du nombre d'allocataires s'est ainsi fortement ralentie : -1,8 % entre 2005 et 2006, soit un rythme proche de ceux observés au cours des deux années précédentes. Le mouvement de baisse semble ainsi se tarir en lien avec l'arrivée à maturité du système de retraite, notamment des régimes des indépendants et des agriculteurs exploitants.

Si l'on se projette dans l'avenir, et malgré la hausse de 25 % d'ici à 2012 du minimum vieillesse pour les personnes seules, il est difficile d'établir un diagnostic sur la situation des personnes âgées vis-à-vis de la pauvreté. En effet, le niveau de vie des personnes âgées dépend de l'ensemble des ressources du ménage pendant la durée de la retraite, notamment de la situation vis-à-vis du logement. Plusieurs tendances se conjuguent par ailleurs, ayant des effets opposés sur le niveau de vie des retraités dans le futur. Les réformes de 1993 puis de 2003, dont l'objectif était de garantir l'équilibre financier des systèmes de retraite face au vieillissement de la population, ont rendu le calcul des pensions plus contributif, se traduisant par une baisse progressive des taux de remplacement (Cor, 2001). Par ailleurs, la diminution de l'écart d'espérance de vie entre les hommes et les femmes rend la durée de vie commune des couples plus longue. Parallèlement, la durée de veuvage (avec l'éventuelle baisse de niveau de vie qui lui est associée) est plus courte. De plus, les femmes ont acquis plus de droits durant leur carrière, et leur pension est plus importante au sein du ménage. Il est cependant difficile de dire comment cette tendance évoluera avec l'effet des réformes et des règles d'indexation des pensions qui en résultent. En outre, l'augmentation du nombre de ruptures conjugales peut avoir un effet négatif sur le niveau de vie en augmentant la proportion de personnes âgées isolées.



## ■ Bibliographie

AUGRIS N., 2008a, « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, bénéficiaires au 31 décembre 2006 », *Document de travail, Série statistiques*, Drees, n° 121, 69 p.

AUGRIS N., 2008b, « Les allocataires du minimum vieillesse », *Études et Résultats*, n° 631, Drees, 8 p.

BLANCHET D., 2007, « Évolution de la pauvreté et des inégalités parmi les retraités en France », *Santé, société et solidarité*, n° 1, CreDES, p. 107-114.

BRIDENNE I., BROSSARD C., 2008, « Les effets de la réforme de 1993 sur les pensions versées par le régime général », *Retraite et Société*, n° 54, Paris, Cnav, p. 121-143.

BURRICAND C., DELOFFRE A., 2007, « L'évolution des retraites versées entre 2000 et 2004 », *Études et Résultats*, n° 556, Drees, 4 p.

BURRICAND C., JEGER F., POUGET J., 2007, « Minimum vieillesse et niveau de vie : enjeux et coûts d'une revalorisation », Drees, document n° 5 de la séance du Cor du 12 décembre 2007, disponible sur le site du Cor.

CHAPUT H., JULIENNE K., LELIÈVRE M., 2007, « L'aide à la vieillesse pauvre : la construction du minimum vieillesse », *Revue française des Affaires sociales*, Drees, La Documentation française, n° 1, p. 57-83.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2006, « L'égalité entre hommes et femmes dans le domaine des retraites en France : les fondements de quelques dispositifs », document n° 16, séance du Cor du 7 juin 2006, disponible sur le site du Cor.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2001, *Retraite : renouveler le contrat social entre générations*, premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, disponible sur le site du Cor.

CRENNER E., 2008, « Niveau de vie des hommes et des femmes retraités : quelques éléments de prospective », Document n° 6 de la séance du Cor du 25 juin 2008, disponible sur le site du Cor.

DELOFFRE A., 2008, « Les retraites en 2006 », *Études et Résultats*, n° 662, Drees.

GOUTARD L., PUJOL J., 2008, « Les niveaux de vie en 2006 », *Insee Première*, n° 1203, Insee.