

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 22 janvier 2014 à 14h30  
« Niveau des pensions et niveau de vie des retraités »

<b>Document N°12</b>
----------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---

## **La question du non-recours au minimum vieillesse**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## La question du non-recours au minimum vieillesse

Alors que le minimum vieillesse a pour effet d'assurer aux personnes de 65 ans et plus résidentes en France un niveau de vie proche des seuils de pauvreté définis par l'INSEE, une proportion non négligeable de personnes âgées vit au-dessous de ces seuils de pauvreté (voir **documents n°1, n°3 et n°10**). Ceci suggère que certaines personnes âgées ne recourent pas au minimum vieillesse alors qu'elles y sont éligibles, vivant de ce fait avec des ressources inférieures au plafond du minimum vieillesse –même, si en toute rigueur, aucune donnée statistique ne permet de quantifier ce phénomène, est donc de savoir s'il est important ou non.

Compte tenu de la législation sur le minimum vieillesse, on peut proposer trois explications possibles au non-recours.

Les deux premières sont liées au fait que le minimum vieillesse est quérable, comme d'autres minima sociaux :

- certaines personnes éligibles au minimum vieillesse ignoreraient leurs droits ;
- d'autres renonceraient à demander le minimum vieillesse compte tenu de la lourdeur des démarches administratives ou par peur de la stigmatisation.

Dans son rapport sur la sécurité sociale pour 2012 (**document n°10**), la Cour des comptes posait le problème du manque d'information des assurés. Elle signalait notamment que l'obligation d'information imposée par la loi aux caisses de retraite se limitait à donner des informations aux assurés au moment de la liquidation de leur pension. Or beaucoup de retraités ne sont pas encore éligibles au minimum vieillesse au moment de la liquidation de leur pension et ne le deviennent qu'à 65 ans. Pour remédier à ce problème, la loi de réforme des retraites 2014 comporte une disposition visant à renforcer l'information délivrée par les organismes de retraite (**document n°5**).

Une troisième cause possible de non-recours au minimum vieillesse est liée à la récupération sur succession des sommes versées au titre de l'ASV et de l'ASP<sup>1</sup>, sur la part de l'actif net successoral excédant 39 000 € (à l'exclusion des biens agricoles). Ainsi, pour éviter la récupération sur succession, certaines personnes âgées ayant des héritiers et possédant un patrimoine supérieur à 39 000 € pourraient ne pas recourir au minimum vieillesse.

Les données disponibles à ce jour ne permettent ni de quantifier l'importance du non-recours au minimum vieillesse, ni d'en évaluer les causes. Cependant, les documents du présent dossier, complétés par quelques exploitations réalisées par l'INSEE et la DREES à la demande du secrétariat général du COR, fournissent quelques éclairages partiels sur le non-recours.

---

<sup>11</sup> Dans la limite d'un montant mensuel correspondant au plafond de l'ASV, soit 509,77 € au 1<sup>er</sup> avril 2012. Jusqu'au début 2007, le minimum vieillesse était exclusivement un dispositif à deux étages, les allocations de premier étage d'une part, et l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV) d'autre part. L'ASV est l'allocation qui permet d'atteindre le montant du minimum vieillesse. Depuis janvier 2007, suite à la réforme du minimum vieillesse, coexistent deux allocations permettant d'atteindre le seuil du minimum vieillesse : l'ASV, qui continue d'être versée aux personnes qui en bénéficiaient avant l'entrée en vigueur de la réforme, et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASP), pour les nouveaux titulaires. L'ASP fusionne les anciennes allocations de premier et deuxième étage.

## 1. Taux de perception du minimum vieillesse parmi les retraités à faible pension

Le **document n°8** estime, à partir de l'EIR 2008, la proportion de retraités percevant effectivement le minimum vieillesse, parmi les retraités susceptibles d'être éligibles au minimum vieillesse compte tenu de leur niveau de pension. Cette analyse ne peut être menée que pour les retraités isolés, c'est-à-dire ne vivant pas en couple.

Elle révèle que, parmi les retraités isolés dont la pension totale est inférieure au plafond du minimum vieillesse (649 € en 2008), et remplissant les conditions d'âge pour le minimum vieillesse, seulement la moitié (49 %) perçoit effectivement le minimum vieillesse. L'autre moitié est constituée :

- soit de personnes non éligibles au minimum vieillesse parce qu'elles perçoivent d'autres ressources que leurs pensions de retraite (par exemple des revenus du patrimoine) ;
- soit de personnes éligibles au minimum vieillesse mais n'y recourant pas.

Cette étude ne permet toutefois pas de séparer ces deux dernières catégories. En revanche, elle permet de décrire le profil de ces retraités vivant seuls avec une faible pension sans percevoir le minimum vieillesse :

- (1) ils sont plus souvent veufs que célibataires ou divorcés (ce sont donc plus souvent des femmes que des hommes, puisque le veuvage concerne essentiellement les femmes) ;
- (2) ils sont plus souvent d'anciens non-salariés (surtout des assurés relevant du RSI) que d'anciens salariés ;
- (3) ils ont plus souvent liquidé leur pension à titre normal qu'au titre de l'invalidité ou de l'inaptitude ;
- (4) leur pension totale est à peine inférieure au plafond du minimum vieillesse.

Certaines de ces caractéristiques peuvent correspondre à des personnes non éligibles au minimum vieillesse car disposant d'autres ressources : les non-salariés ont plus de revenus du patrimoine que les salariés (point 2), et le fait de percevoir une pension totale proche du plafond accroît le risque d'être inéligible dès lors que l'on dispose d'autres ressources (point 4).

Ces caractéristiques apparaissent également cohérentes avec les trois explications possibles du non-recours évoquées en introduction :

- la méconnaissance des droits pourrait être une des explications du point 1 (les veuves devenant éligibles suite au décès de leur conjoint seraient mal informées) ;
- la lourdeur des démarches administratives pourrait être une des explications du point 4 (on renoncerait à faire ces démarches pour percevoir une allocation de faible montant) ;
- le recours sur succession pourrait être une des explications du point 1 (dans les générations âgées, les personnes célibataires ont rarement eu des enfants et n'auraient pas d'héritiers) et du point 2 (les non-salariés disposent d'un patrimoine plus important que les salariés).

## 2. Minimum vieillesse et propriété de la résidence principale

Selon l'enquête Bénéficiaires de minima sociaux (BMS) 2012 de la DREES, seulement 16 % des allocataires du minimum vieillesse (non compris ceux qui vivent en maison de retraite) sont propriétaires de leur résidence principale en 2011 (**document n°9**).

Cette proportion est nettement inférieure à celle observée dans l'ensemble des ménages âgés, y compris les plus pauvres. La plupart des personnes âgées sont propriétaires de leur logement, comme cela a été souligné lors du dernier colloque du COR de novembre 2013 sur le logement des retraités, et, bien que le taux de propriétaires augmente en fonction du niveau de vie, il ne descend pas en-dessous de 58 % parmi les personnes âgées les plus pauvres. Il n'est guère plus bas dans le premier décile de niveau de vie que dans le deuxième décile.

### Taux de propriétaires parmi les ménages de 60 ans et plus, en fonction du niveau de vie

Déciles de niveau de vie	Taux de propriétaires
1er décile	58%
2e décile	59%
du 3e au 5e décile	71%
du 6e au 10e décile	88%
<b>Ensemble</b>	<b>77%</b>

*Champ : personnes vivant dans un ménage où la personne de référence a 60 ans ou plus*

*Source : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2011*

Pourtant, le fait d'être propriétaire de sa résidence principale ne joue pas sur l'éligibilité au minimum vieillesse, à niveau de pension identique<sup>2</sup> : la condition de ressources ne tient compte, pour apprécier les revenus du patrimoine, que du montant du patrimoine hors résidence principale.

Ces résultats suggèrent qu'il existerait un effet d'éviction : les propriétaires recourraient peu au minimum vieillesse, contrairement aux non-propriétaires qui de ce fait représenteraient l'essentiel des effectifs de bénéficiaires.

En effet, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse propriétaires de leur logement, que l'on pourrait estimer à environ 80 000 en 2011 à partir des données précédentes issues de l'enquête BMS<sup>3</sup>, paraît faible comparé au nombre de propriétaires âgés de 60 ans et plus vivant sous le seuil de pauvreté, tel qu'on peut l'estimer à partir des données INSEE de 2011 :

- si l'on considère le seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian (977 € pour une personne seule et 1 465 € pour un couple), qui correspond à peu près au premier décile, on compte 1,4 million de personnes âgées pauvres, dont 820 000 propriétaires ;

<sup>2</sup> Néanmoins, à revenu total identique, un locataire est plus « facilement » éligible au minimum vieillesse qu'un propriétaire, puisque son allocation logement (ALS) – qui fait partie en principe de ses ressources – n'est pas prise en compte dans la condition de ressources du minimum vieillesse.

<sup>3</sup> Ordre de grandeur calculé par le SG-COR d'après le document n°9, en faisant l'hypothèse que le taux de propriétaire de la population non couverte par l'enquête BMS (allocataires du minimum vieillesse relevant du RSI notamment) est comparable à celui de la population couverte par l'enquête BMS (allocataires du régime général, de la MSA et du SASPA). Pour obtenir le nombre de personnes vivant au minimum vieillesse dans un ménage propriétaire de son logement, il convient d'ajouter les conjoints des allocataires qui ne sont pas eux-mêmes allocataires.

- si l'on considère le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian (814 € pour une personne seule et 1 221 € pour un couple), qui est plus proche du plafond du minimum vieillesse (742 € pour une personne seule et 1182 € pour un couple en 2011), on compte 580 000 personnes âgées pauvres, dont environ 340 000 seraient propriétaires<sup>4</sup>.

Ces résultats, donnés à titre indicatif, ne constituent pas une estimation du taux de recours au minimum vieillesse parmi les propriétaires. En effet, la population des propriétaires éligibles au minimum vieillesse est plus restreinte que celle des propriétaires âgés pauvres, d'une part parce que toutes les personnes de 60 ans et plus n'ont pas l'âge requis pour bénéficier du minimum vieillesse, d'autre part parce que le plafond du minimum vieillesse est un peu inférieur au seuil de pauvreté à 50 %. Surtout, les multiples sources d'erreurs sur les revenus dans les sources statistiques rendent impossible une estimation rigoureuse du nombre de propriétaires éligibles au minimum vieillesse.

Ces résultats suggèrent néanmoins que le taux de recours au minimum vieillesse serait faible parmi les propriétaires. Ainsi, être propriétaire de sa résidence principale semble être un frein important au recours au minimum vieillesse, probablement à cause du recours sur succession.

L'enquête BMS montre également que les allocataires du minimum vieillesse sont moins nombreux à détenir du patrimoine financier que les autres personnes âgées, y compris les plus modestes : seulement 43 % des allocataires détiennent du patrimoine financier, contre environ 75 % des personnes âgées des deux premiers déciles. Cependant, la faiblesse du patrimoine financier des allocataires du minimum vieillesse résulte directement de la condition de ressources du minimum vieillesse : une personne disposant d'un patrimoine financier perçoit des revenus du patrimoine, évalués forfaitairement à 3 % du montant du patrimoine financier, ce qui contribue à la rendre inéligible.

Les sommes récupérées au titre de la récupération sur succession constituent un autre indicateur de la faible proportion de personnes recourant au minimum vieillesse avec un patrimoine supérieur à 39 000 €. Les montants récupérés ont atteint 132 millions d'euros en 2010 (voir **document n°11**), ce qui est peu au regard des montants au titre de l'ASV et de l'ASPA, qui sont de l'ordre de deux milliards d'euros.

### 3. Degré de connaissance des allocataires sur leurs droits

Dans le cadre de l'enquête BMS 2012 de la DREES, les bénéficiaires du minimum vieillesse ont été interrogés sur leur connaissance de la récupération sur succession.

*Pensez-vous que les sommes que vous percevez au titre du minimum vieillesse vont être déduites de l'héritage que vous laisserez à vos héritiers ?*

	<b>% des réponses</b>
1. Oui	<b>7%</b>
2. Non	<b>26%</b>
3. Sans objet (vous ne laisserez pas d'héritage ou vous n'avez pas d'héritiers)	<b>43%</b>
4. Ne sait pas	<b>24%</b>

<sup>4</sup> Si l'on fait l'hypothèse d'un taux de propriétaires qui se maintient à 58 % parmi les plus pauvres.

Ainsi, selon les réponses à l'enquête BMS, les allocataires du minimum vieillesse seraient, pour la plupart, soit des personnes pour lesquelles la récupération sur succession ne s'appliquera pas (pas de patrimoine ou pas d'héritiers), soit des personnes ignorant que la récupération sur succession s'appliquera. Les personnes qui ont recouru au minimum vieillesse, tout en étant concernées par la récupération sur succession (elles ont un patrimoine supérieur à 39 000 € et des héritiers) et en le sachant, seraient par contre peu nombreuses.

Une autre question a été posée dans l'enquête BMS sur les circonstances de l'entrée dans le minimum vieillesse. Selon cette question, 15 % des allocataires sont entrées dans le dispositif après avoir appris y avoir droit, alors qu'ils auraient probablement pu en bénéficier plus tôt (voir **document n°9**).