



N° 528 • octobre 2006

Au 31 décembre 2005, 3,5 millions de personnes étaient allocataires des minima sociaux, soit 7,5% de la population âgée de 20 ans ou plus. Leur proportion est plus importante dans les DOM, dans les départements du bassin méditerranéen et du nord de la France, ainsi qu'en Seine-Saint-Denis. Les allocataires du minimum vieillesse sont en proportion plus nombreux dans le sud du pays, notamment dans les départements ruraux et dans les DOM.

La répartition géographique des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) recoupe largement celle des taux de chômage.

La correspondance est moins nette pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS), dont le nombre d'allocataires est aussi lié au poids spécifique du chômage de longue durée et à la part des plus de 50 ans dans la population.

Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont eux aussi inégalement répartis, avec une incidence de la situation économique et de l'âge des populations, mais aussi de l'équipement du département en structures d'accueil pour adultes handicapés.

En six ans, la répartition des allocataires des minima sociaux a principalement évolué sous l'effet de la diminution du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse. Pour les minima sociaux d'âge actif, la hiérarchie des départements est globalement proche de celle de 1999, à l'exception de la Seine-Saint-Denis qui a connu une détérioration sensible de sa situation.

Brou ADJÉ, Emmanuelle NAUZE-FICHET
avec la collaboration de **Philippe RAYNAUD**
Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
DREES

La répartition géographique des allocataires de minima sociaux fin 2005

Le système français des minima sociaux comprend neuf dispositifs nationaux et un dispositif spécifique aux départements d'outre-mer (DOM). Il vise à garantir un revenu minimal aux personnes ayant de très faibles ressources (encadré 1). En France, au 31 décembre 2005, environ 3,5 millions de personnes¹ étaient allocataires de minima sociaux, représentant 7,5 % de la population âgée de 20 ans ou plus (7,0 % en métropole et 26,0 % dans les départements d'outre-mer)² [encadré 2]. Inscrit dans une tendance à la hausse jusqu'en 1999, le nombre d'allocataires a diminué de 2000 à 2002, suite à plusieurs années de conjoncture économique particulièrement favorable. De 2003 à 2005, il s'est à nouveau accru (+1,6 % en 2003, +3,4 % en 2004 et +2,9 % en 2005) [Nivière, 2006].

1. Il s'agit d'une première estimation. En particulier, les effectifs du minimum invalidité ne sont pas encore disponibles à la fin 2005 et ont été, en première approche, supposés stables par rapport à la fin 2004.

2. Ce taux est calculé en rapportant le nombre d'allocataires à l'effectif de la population de 20 ans ou plus, au niveau national comme au niveau départemental. En toute rigueur, il conviendrait de tenir compte également des conjoints des allocataires du RMI pour apprécier l'importance globale du recours aux minima sociaux. En effet, le RMI est attribué à un foyer et les conjoints éventuels des allocataires administratifs bénéficient au même titre que ces derniers du dispositif (allocation et accompagnement). Au niveau national, si l'on tient compte des allocataires du RMI et de leurs conjoints éventuels, le taux de recours de la population de 20 ans ou plus aux minima sociaux atteint 7,9 %. L'objectif étant de privilégier les comparaisons départementales, la convention adoptée ici pour des raisons de simplicité n'affecte pas la lecture des résultats.

Le nombre d'allocataires de minima sociaux ne constitue pas directement un indicateur de mesure de la pauvreté : l'évolution de leurs effectifs est en effet sensible aux changements de réglementation concernant les minima sociaux eux-mêmes, mais également à ceux d'autres dispositifs, comme l'indemnisation du chômage (Cazain *et al.*, 2005). À une même date sur tout le territoire, cependant, le contexte institutionnel est uniforme et la répartition géographique des allocataires dessine une carte qui ne recouvre pas la totalité des personnes les plus pauvres (notamment parce qu'elles peuvent ne pas recourir à ces dispositifs ou qu'elles ne remplissent pas les conditions d'âge et de résidence pour y accéder), mais des

populations dont les niveaux de vie figurent parmi les plus faibles (Mathieu, 1992 ; Demailly, 2001).

Une proportion d'allocataires de minima sociaux plus élevée autour du bassin méditerranéen, dans le nord de la France et dans les DOM

Fin 2005, la proportion d'allocataires de minima sociaux dans la population âgée de 20 ans ou plus culmine dans les DOM, atteignant 21 % en Guyane, 25 % en Guadeloupe et en Martinique et 29 % à la Réunion, contre 7 % en moyenne en métropole (carte 1). Le bassin méditerranéen et le nord de la France se distinguent également par un taux d'al-

locataires relativement élevé : il s'élève ainsi à 14 % en Haute-Corse et oscille entre 10 % et 12 % en Corse-du-Sud, dans les Bouches-du-Rhône et dans l'ensemble des départements du Languedoc-Roussillon (Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault, Gard, Lozère). Il approche également 9 % dans les Alpes-de-Haute-Provence et dans le Vaucluse. Les cas de la Corse et de la Lozère sont très spécifiques : plus du tiers des allocataires y relèvent de dispositifs ciblés sur les personnes âgées (le minimum vieillesse principalement), contre 17 % en moyenne pour l'ensemble de la métropole.

Dans le nord du pays, la part des allocataires de minima sociaux avoisine 9 % dans le Nord, les Ardennes, le Pas-de-Calais et l'Aisne. Ces départements ont quant à eux surtout des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif³, les dispositifs destinés aux personnes âgées ne représentant que 10 % à 14 % de l'ensemble de leurs allocataires.

D'autres départements ont également une proportion d'allocataires relativement élevée : c'est le cas notamment de la Seine-Saint-Denis. Bien que de faible superficie, ce département comprend environ un million de personnes de 20 ans ou plus, dont 11 % sont allocataires de minima sociaux. Dans le centre de la France, la Creuse enregistre une proportion d'allocataires de 11 % et l'Allier, de 9 %. Enfin, les allocataires de minima sociaux sont également nombreux dans quatre départements du sud-ouest : l'Ariège (10 %), mais aussi le Tarn-et-Garonne, les Hautes-Pyrénées et le Gers (9 %). Dans ces régions, la Creuse et le Gers se distinguent par une proportion particulièrement élevée de bénéficiaires de minima destinés aux personnes âgées (respectivement 35 % et 38 %).

À l'opposé, c'est dans les Yvelines que la proportion d'allocataires de minima sociaux est la plus faible (moins de 4 %). D'autres départements

E • 1

Le système français de minima sociaux

Le système français de minima sociaux, prestations sociales non contributives versées sous conditions de ressources et visant à assurer un revenu minimum à une personne ou à sa famille, comporte neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire :

- **Le revenu minimum d'insertion (RMI) :** 1 289 500¹ allocataires fin 2005. Le RMI garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant seule la charge d'un ou plusieurs enfants.
- **L'allocation de parent isolé (API) :** 206 100 allocataires fin 2005. L'API s'adresse aux personnes sans conjoint assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Si le plus jeune enfant a plus de trois ans, l'allocation est versée pendant un an au maximum (API « courte »), sinon elle est versée jusqu'à ses trois ans (API « longue »).
- **L'allocation aux adultes handicapés (AAH) :** 801 000 allocataires fin 2005. L'AAH s'adresse aux personnes handicapées qui ne peuvent prétendre ni à un avantage vieillesse, ni à une rente d'accident du travail.
- **L'allocation de solidarité spécifique (ASS) :** 400 400 allocataires fin 2005. L'allocation d'insertion (AI) : 35 400 allocataires fin 2005 et l'allocation équivalent retraite (AER) de remplacement : 42 600 allocataires fin 2005. Ce sont des allocations chômage du régime de solidarité géré par l'État. L'ASS s'adresse aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix années ayant précédé la rupture du contrat de travail. D'une durée maximale d'un an, l'AI est réservée aux détenus libérés, aux victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, ainsi qu'aux réfugiés ou personnes ayant demandé l'asile en France. Enfin, l'AER de remplacement, créée en 2002, bénéficie à certains demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans.
- **L'allocation supplémentaire vieillesse (FSV) :** 610 000 allocataires fin 2005. Elle s'adresse aux personnes âgées de 65 ans ou plus (60 ans ou plus en cas d'incapacité au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse.
- **L'allocation veuvage :** 7 000 allocataires fin 2005. Elle s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés. Ce dispositif est en voie d'extinction, progressivement absorbé par les pensions de réversion.
- **L'allocation supplémentaire d'invalidité (FSI) :** 111 500 allocataires fin 2004². Elle s'adresse aux personnes âgées de moins de 60 ans, titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de Sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente. La condition d'âge a été supprimée à partir du 1^{er} janvier 2006.

À ces allocations, s'ajoute, uniquement dans les DOM, le **revenu de solidarité (RSO) :** 10 000 allocataires fin 2005. Ce dispositif a été créé en 2001 et s'adresse aux personnes qui étaient bénéficiaires du RMI depuis au moins deux ans, âgées d'au moins cinquante ans et qui s'engagent sur l'honneur à quitter définitivement le marché du travail.

1. Ce chiffre comme les suivants concerne le nombre brut d'allocataires payés au titre de l'allocation en métropole et dans les DOM.

2. Les données fin 2005 ne sont pas encore disponibles.

3. RMI (revenu minimum d'insertion), API (allocation de parent isolé), AAH (allocation aux adultes handicapés), ASS (allocation de solidarité spécifique), AER (allocation équivalent retraite de remplacement), AI (allocation d'insertion), minimum invalidité et, dans les départements d'outre-mer, RSO (revenu de solidarité), voir encadré 1.

apparaissent aussi dans une situation relativement favorable, leur proportion d'allocataires de minima sociaux au sein de la population âgée de 20 ans ou plus ne dépassant pas 5,5 % : c'est le cas dans certains départements de l'Île-de-France (Seine-et-Marne, Essonne, Hauts-de-Seine)⁴ ou des régions avoisinantes (Loiret, Eure-et-Loir), de ceux des régions Rhône-Alpes (Haute-Savoie, Ain, Savoie, Isère) et Pays de la Loire (Vendée, Mayenne, Sarthe), ainsi que l'Ille-et-Vilaine, les départements alsaciens et le Jura.

Dans le sud de la France et dans les départements ruraux, davantage d'allocataires du minimum vieillesse

Au-delà de la répartition globale des allocataires de minima sociaux, l'analyse dispositif par dispositif fait apparaître des configurations parfois très différentes selon les départements, suggérant des formes de pauvreté spécifiques à certaines catégories de population au niveau des territoires. Ainsi, en métropole, le recours au minimum vieillesse est beaucoup plus fréquent dans le sud du pays, hormis dans la majeure partie de la région Rhône-Alpes et quelques départements de la côte Atlantique (carte 2).

Même s'il existe un clivage entre une France du nord (plus jeune) et une France du sud (plus âgée), il ne s'agit pas d'un simple effet de la part plus élevée des personnes âgées dans cette partie de l'hexagone : dans ces régions du sud, la proportion d'allocataires du minimum vieillesse est en effet plus élevée au sein même de la population âgée de 60 ans ou plus.

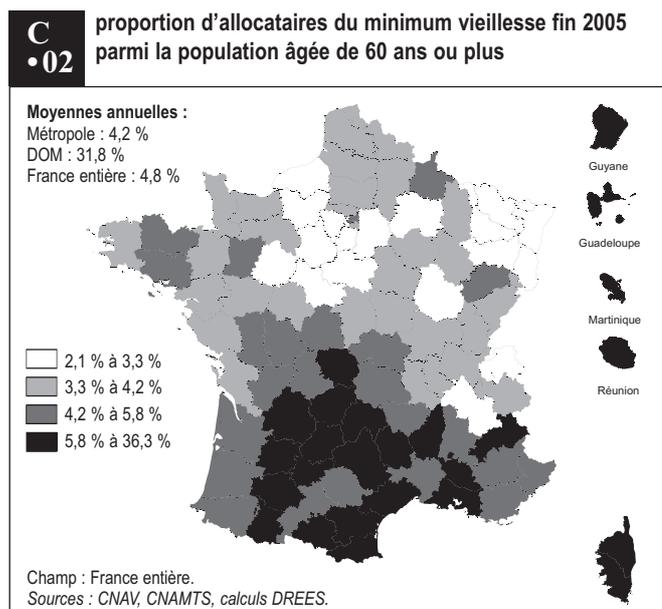
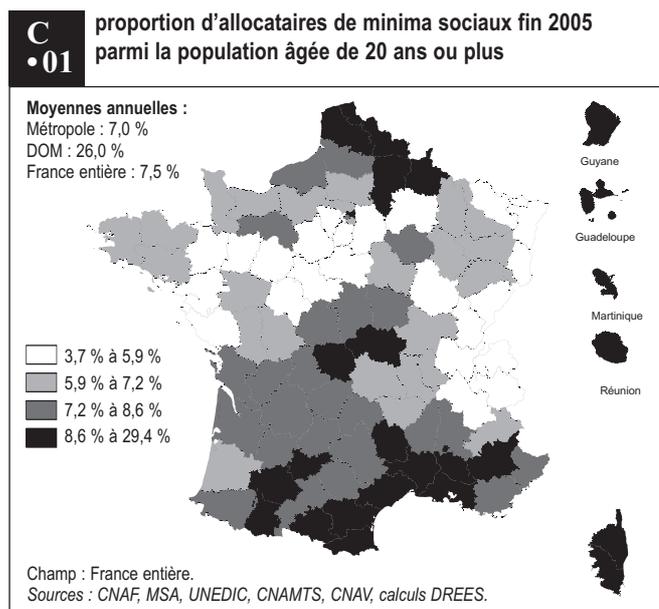
Cette zone englobe en premier lieu tous les départements ruraux ou faiblement urbanisés du sud (Kohler, 2005). Ainsi, la proportion d'allocataires du minimum vieillesse, de l'ordre de 4 % en moyenne en métropole, s'élève à 10 % en Lozère et dans la Creuse, mais atteint 7 % à 9 % dans l'Aveyron, le Cantal, l'Ariège ou encore le Tarn-et-Garonne. Le taux d'allocataires est également sensiblement supérieur à la moyenne dans la plupart des départements du bassin méditerranéen, indépendamment de leur degré d'urbanisation. Ainsi, si le taux d'allocataire culmine à 18 % en Corse (21 % en Haute-Corse et 14 % en Corse-du-Sud), région par ailleurs faiblement urbanisée, il atteint également 7 % dans les Bouches-du-Rhône et 6 % dans les Pyrénées-Orientales, le Var, la Vaucluse et l'Hérault, quatre départements tous caractérisés par de fortes densités de population.

Dans les départements d'outre-mer, un recours au minimum vieillesse sept fois plus élevé qu'en métropole

Le recours à des minima sociaux est beaucoup plus élevé dans les DOM qu'en métropole. Mais le phénomène est encore plus marqué pour le minimum vieillesse : la proportion d'allocataires au sein de la population âgée de 60 ans ou plus y est sept fois supérieure, avec une moyenne proche de 32 %. Ce taux atteint même 36 % à la Réunion, contre 25 % à 30 % dans les autres DOM.

Les disparités départementales relatives au revenu minimum d'insertion sont liées en premier lieu à celles du chômage

Au sein des huit minima sociaux concernant la population en âge de travailler, le revenu minimum d'insertion (RMI) constitue un filet de sécurité destiné aux personnes de 25 ans ou plus qui ont des ressources très réduites⁵ et ne peuvent prétendre à aucune des autres allocations. Le RMI est le premier minimum social en termes de nombre d'allocataires : il regroupe 43 % des bénéficiaires d'un minimum ciblé sur les personnes d'âge actif en métropole et jusqu'à 64 % dans les DOM.



4. En Île-de-France, le taux d'allocataires n'est supérieur à la moyenne qu'en Seine-Saint-Denis (11 %) et dans une moindre mesure à Paris (8 %).

5. Le RMI est attribué sans condition d'âge si les personnes qui en font la demande ont au moins un enfant à charge.

La répartition géographique des allocataires du RMI (carte 3) se superpose largement à celle du chômage (carte 4), ce qui reflète à la fois l'impact du chômage sur la précarité des ménages et le rôle de dernier volet d'indemnisation joué par le RMI. Ainsi, en métropole, le coefficient de corrélation linéaire⁶ entre la proportion d'allocataires du RMI dans la population d'âge actif et le taux de chômage (pondéré par les effectifs des populations de 20 à 64 ans) atteint 0,91. De fait, les départements ayant les taux de chômage les plus hauts font aussi partie de ceux ayant les parts d'allocataires du RMI les plus importantes. C'est en premier lieu le cas des DOM, où l'on enregistre les taux de chômage (de 22 % en Martinique à 32 % à la Réunion) et les taux d'allocataires du RMI dans la population d'âge actif (de 13 % en Guyane à 17 % à la Réunion) de loin les plus élevés⁷.

En métropole, dans pratiquement tous les départements où les taux de chômage dépassent 12 %, la proportion d'allocataires du RMI au sein de la population d'âge actif est supérieure à la moyenne (3 %). C'est le cas notamment dans le sud du pays (Pyrénées-Orientales, Bouches-du-Rhône, Gard ou Hérault), mais aussi en Seine-Saint-Denis et dans le Nord : dans tous ces départements, les proportions d'allocataires sont supérieures à 5 %, allant jusqu'à 6,4 % dans les Pyrénées-Orientales.

Seule l'Aisne tend à faire exception : bien que le taux de chômage y atteigne près de 13 % et que la part du chômage de longue durée y soit très importante, le taux d'allocataires du RMI reste proche de la moyenne. En revanche, la proportion d'allocataires des autres dispositifs, et en particulier de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dépasse celle de la moyenne métropolitaine (3,6 % dans l'Aisne contre 2,2 % en métropole pour l'AAH).

L'allocation de parent isolé : une représentation territoriale proche de celle du chômage et du revenu minimum d'insertion

L'allocation de parent isolé (API) s'adresse, sans condition d'âge, aux parents qui assument seuls la charge d'au moins un enfant né ou à naître, suite à une séparation, un abandon, un divorce ou un veuvage. Cette aide financière est temporaire : si le plus jeune enfant a plus de trois ans, l'API est versée pendant un an au maximum (API « courte »), sinon elle est versée jusqu'aux trois ans de ce dernier (API « longue »). En raison de la durée limitée de cette allocation et des difficultés d'insertion professionnelle que connaissent ses bénéficiaires, une proportion significative de parents isolés qui avaient bénéficié de l'API bénéficient ensuite du RMI : c'est le cas de 48 % des allocataires de l'API courte et de 40 % des allocataires de l'API longue

qui étaient dans le dispositif fin 2001 et l'ont quitté en 2002 (Pla, 2005). Le nombre de familles monoparentales bénéficiant du RMI est d'ailleurs plus élevé que le nombre d'allocataires de l'API, respectivement de l'ordre de 300 000 et 200 000 à la fin 2005.

Comme pour le RMI, la répartition géographique des allocataires de l'API (carte 5) recoupe largement celle du chômage (carte 4), alors que plusieurs études ont montré qu'elles avaient relativement peu de similitudes avec la répartition des familles monoparentales (Algava et Avenel, 2001 ; Nicolas, 2005⁸). Ainsi, en métropole, le coefficient de corrélation linéaire entre la proportion d'allocataires de l'API au sein de la population de 15 à 64 ans⁹ et le taux de chômage atteint 0,90. Comme le taux de chômage, en effet, le taux d'allocataires de l'API culmine dans le nord de la France et sur le pourtour méditerranéen, avec respectivement 1,0 % et 0,9 % dans les Pyrénées-Orientales et le Pas-de-Calais contre 0,5 % en moyenne. Les proportions d'allocataires de l'API sont également sensiblement plus élevées que la moyenne dans certains départements du nord de la France (Nord et Aisne) et dans le sud (Gard, Hérault, Aude, Bouches-du-Rhône et Vaucluse), ainsi qu'en Seine-Saint-Denis. Dans tous ces départements, la proportion d'allocataires varie de 0,7 % à 0,8 %. Dans les DOM, enfin, les taux sont quatre fois supérieurs à ceux de la métropole et six fois supérieurs en Guyane (3,0 %)¹⁰.

4

6. Cet indicateur statistique, qui varie entre -1 et +1, mesure l'intensité de la liaison linéaire entre deux variables : plus il se rapproche de 1 en valeur absolue et plus les deux variables tendent à évoluer en parfaite proportionnalité.

7. Les pourcentages seraient encore un peu plus élevés (de 1 point en moyenne) en l'absence du revenu de solidarité (RSO), dispositif spécifique aux DOM s'adressant à certains anciens bénéficiaires du RMI (encadré 1).

8. À partir de données issues des caisses d'allocation familiales, Nicolas (2005) montre que les familles monoparentales sont plutôt sur-représentées dans le sud et explique l'absence de lien apparent par le fait que l'API ne cible qu'une fraction des familles monoparentales.

9. On considère ici une population un peu plus large pour estimer l'importance relative du recours à l'API, car près de 10 % des allocataires de l'API ont moins de 20 ans.

10. Il faut noter que le seuil de ressources au-dessous duquel les personnes peuvent bénéficier de l'API est inférieur dans les DOM par rapport à celui de la métropole. Depuis la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, le seuil, initialement inférieur de 40 %, est augmenté chaque année en vue d'atteindre un alignement complet au 1^{er} janvier 2007. Le fait que le seuil de l'API soit inférieur dans les DOM implique que moins de personnes sont susceptibles d'en bénéficier par rapport au cas où les conditions seraient identiques à celles de la métropole. À conditions identiques, il y aurait un taux plus important d'allocataires de l'API.

