

Les bénéficiaires du SASPA : spécificités, profils et évolutions

I. Bridenne et L. Jaumont

Depuis 1952, la Caisse des Dépôts gère le versement du minimum vieillesse aux personnes âgées qui ne relèvent d'aucun régime de base obligatoire français d'assurance vieillesse et qui disposent de très faibles ressources. Le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) a versé en 2012 des allocations à près de 70 800 personnes ayant 60 ans et plus. Cette population est au deux tiers composée de femmes et elle percevait au préalable dans six cas sur dix un autre minimum social, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou le revenu de solidarité active (RSA). Le nombre total de bénéficiaires du SASPA a progressé depuis 2000 de 7%, du fait essentiellement de la levée de la condition de nationalité pour l'octroi de prestations non contributives. En 2012, en revanche, les effectifs fléchissent en raison notamment du relèvement progressif de l'âge d'ouverture du droit à l'ASPA pour les personnes reconnues inaptes au travail, conséquence du relèvement de l'âge légal de la retraite (réforme de 2010). La modification de la condition de la détention d'un titre de séjour pour les ressortissants de nationalité étrangère est le second facteur explicatif de cette baisse.

Le «minimum vieillesse»¹ est le premier minimum social à être instauré. Il correspond à une garantie de revenu s'adressant aux personnes âgées ayant de très faibles ressources. Ce dispositif a été mis en place en 1941 et a subi de nombreuses réformes depuis sa création. Initialement, le minimum vieillesse s'adressait aux anciens travailleurs ayant de faibles retraites², dans la logique des techniques assurantielles attachées essentiellement au statut professionnel en vigueur dans le modèle français de sécurité sociale. Les ménages de retraités ayant de faibles retraites percevaient en complément le minimum vieillesse, celui-ci étant versé par le régime de base dont ils dépendaient. Dans cette configuration initiale, les personnes âgées n'ayant jamais cotisé ou dont les cotisations aux régimes de retraite étaient insuffisantes pour leur ouvrir des droits n'étaient pas couvertes par le dispositif mis en place.

La loi du 10 juillet 1952 a créé une allocation spéciale vieillesse pour les personnes âgées de 65 ans et plus qui ne pouvaient bénéficier d'aucun avantage d'un régime de retraite en propre ou par le biais de leur conjoint (pension de réversion). Dès le départ, la gestion de ce fonds, financé par l'État,

¹ Nom générique de l'ensemble des allocations mises en place au cours du temps ayant pour vocation d'assurer un revenu minimum aux personnes âgées : allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), allocation aux vieux travailleurs non-salariés (AVTNS), secours viager, allocation supplémentaire vieillesse, etc. Pour plus de détails voir l'annexe du rapport d'activité du FSV (2012).

² Voir à ce sujet Chaput et al. (2007).

a été confiée à la Caisse des Dépôts. Initialement appelé Fonds spécial d'allocation vieillesse (FSAV), puis Service de l'allocation spéciale vieillesse (SASV), il a été rebaptisé, à partir du 1^{er} janvier 2007 (cf. encadré 1), Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA), après la mise en place de l'ASPA. Cette allocation de solidarité aux personnes âgées s'est substituée à l'ensemble des prestations constitutives du minimum vieillesse pour les droits ouverts à partir de 2007.

En 2011, 879 000 personnes percevaient l'ASPA ou les anciennes allocations composant le minimum vieillesse (FSV, 2012), tous régimes de retraite confondus, y compris le SASPA. Parmi ces bénéficiaires, 20% perçoivent l'ASPA, 80% recevant l'une des anciennes allocations composant le minimum vieillesse. Le poids de l'ASPA progresse au fur et à mesure du renouvellement de la population des bénéficiaires. Les principaux régimes de retraite de base versant l'ASPA ou le minimum vieillesse sont le régime général (CNAV) et la mutualité sociale agricole (MSA). Pour sa part, le SASPA couvre une population de l'ordre de 71 000 bénéficiaires, soit globalement 8% des bénéficiaires tous régimes. Cette population a des caractéristiques propres dans la mesure où elle n'a pas acquis de droit à l'assurance vieillesse en France.

L'ASPA garantit, en 2013, un revenu de 787,26 € par mois pour une personne seule

L'ASPA vise à garantir un niveau de vie proche du seuil de pauvreté pour les personnes ayant des ressources insuffisantes. Ce dispositif relève de la solidarité nationale et, à ce titre, est pris en charge financièrement par le fonds de solidarité vieillesse³ (FSV).

L'ASPA étant un minimum social, son bénéfice est soumis à une condition de ressources. Celle-ci est évaluée au niveau du ménage et intègre l'ensemble des ressources des personnes en faisant partie. Les ressources prises en considération sont les retraites, les salaires, les allocations chômage, les pensions

Encadré 1

Du FSAV, en passant par le SASV, jusqu'au SASPA

Institué en 1952, le Fonds spécial d'allocation vieillesse (FSAV) était géré par la Caisse des Dépôts, sous la surveillance d'une commission composée de représentants de l'État et des principaux organismes participant à son financement. Il était chargé de verser l'allocation spéciale vieillesse, complétée par l'allocation supplémentaire créée en 1956, aux personnes âgées de plus de 65 ans (ou 60 ans en cas d'incapacité au travail) ne relevant d'aucun régime de retraite. La création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), le 1^{er} janvier 1994, a entraîné la suppression du FSAV qui a été remplacé à cette même date par le Service de l'allocation spéciale vieillesse (SASV), toujours géré par la Caisse des Dépôts. Le FSV en assure le financement et prend en charge l'intégralité des prestations versées par le SASV.

Dans le cadre de l'ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse, une prestation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) s'est substituée, pour les nouveaux droits, à l'ensemble des allocations du minimum vieillesse prises en charge par le FSV. En conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2007, le service de l'allocation aux personnes âgées (SASPA) remplace le SASV. Le SASPA prend en charge, pour les nouveaux demandeurs à compter du 1^{er} janvier 2007, la liquidation et le paiement de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Il poursuit, pour l'ancienne population du SASV, la gestion de l'allocation spéciale ou «premier étage du minimum vieillesse» (L.814-1 ou L.814-2 anciens du code de la sécurité sociale) et de l'allocation supplémentaire dite «second étage du minimum vieillesse» (L.815-2 ancien du code de la sécurité sociale). Parmi les bénéficiaires recevant une prestation du SASPA, en 2012, 38% perçoivent l'ASPA et 62% reçoivent la combinaison (allocation spéciale + allocation supplémentaire).

³ Le Fonds de solidarité vieillesse est un établissement public à caractère administratif créé par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 et placé sous la double tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. En place depuis janvier 1994, le FSV a pour mission de financer, au moyen de recettes qui lui sont affectées, divers avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale servis par les régimes d'assurance vieillesse de la sécurité sociale.

alimentaires, les rentes viagères, etc. L'ASPA est une allocation différentielle, c'est-à-dire que le montant versé correspond à la différence entre le montant garanti et les ressources propres du bénéficiaire. En avril 2013, l'allocation de solidarité pour les personnes âgées garantit mensuellement un revenu de 787,26 € pour une personne seule et de 1 222,27 € pour un couple. A titre d'illustration, une femme percevant uniquement une pension compensatrice de 150 € par mois recevra au titre de l'ASPA un montant de 637,26 €. Les bénéficiaires du SASPA ayant par définition peu de ressources propres, voire aucune, reçoivent le plus souvent le montant maximum de l'ASPA. Il est à noter que les sommes versées au titre de l'ASPA sont récupérées en tout ou en partie au décès de l'allocataire sur sa succession, si l'actif net successoral est au moins égal au seuil de recouvrement fixé à 39 000 €.

Outre la condition de ressources, le bénéfice de l'allocation est soumis à une condition d'âge. Le demandeur doit avoir au moins 65 ans. Dans le cas où la personne était reconnue inapte au travail⁴, l'âge était abaissé à 60 ans avant la réforme des retraites de 2010. Cette réforme ayant instauré le recul de l'âge légal de la retraite de 60 à 62 ans, cette évolution concerne également l'âge du bénéfice de l'ASPA en cas d'invalidité. S'agissant de la condition d'âge de 65 ans, celle-ci reste inchangée.

Enfin, le bénéfice de l'ASPA est soumis à une condition de régularité du séjour en France. Initialement, le minimum vieillesse était réservé aux ressortissants français et à ceux de pays ayant signé des accords de réciprocité en matière de sécurité sociale avec la France. La loi de 1998 a levé la condition de nationalité⁵ pour l'attribution et le service des prestations non contributives, dont

le minimum vieillesse. Cependant, l'attribution aux étrangers est soumise à des conditions de régularité du séjour en France. En 2007, ces conditions ont été renforcées par l'introduction d'une obligation de présence effective en France de plus de six mois par année civile. En décembre 2011, les conditions ont de nouveau été modifiées : les personnes de nationalité étrangère doivent à présent être titulaires depuis au moins dix ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler (contre cinq ans auparavant). Cette condition n'est toutefois pas applicable aux réfugiés, aux apatrides, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux anciens combattants ni aux ressortissants de l'Union Européenne⁶.

Les bénéficiaires du SASPA n'ont aucun droit dans les régimes de retraite français

Dans le cadre du SASPA, outre les conditions de ressources, d'âge et de résidence, les bénéficiaires ne doivent pas avoir de droit à la retraite dans un régime français. Les bénéficiaires du SASPA sont donc des personnes n'ayant jamais cotisé à un régime de retraite français ou ayant acquis des droits très limités débouchant sur un versement forfaitaire unique⁷ (VFU) et donc à la clôture de leurs droits.

Pour résumer, les bénéficiaires du SASPA sont soumis à des conditions d'âge, de ressources, de non-cumul de droit dans un régime de retraite français et à des conditions de régularité de séjour et de résidence sur le territoire. Ces conditions sont vérifiées lors du dépôt de la demande de l'allocation mais également en cours de droit car elles sont susceptibles d'évoluer avec la situation des personnes ou la réglementation (cf. encadré 2).

⁴ La reconnaissance de l'invalidité repose sur l'avis du médecin traitant et sur les conclusions du médecin-conseil de l'assurance maladie (rapport médical d'invalidité). Les anciens bénéficiaires de l'AAH ne sont pas soumis à cet avis médical.

⁵ Jusqu'en mai 1998, les personnes de nationalité étrangère dont le pays n'avait pas passé de convention avec la France ne pouvaient pas bénéficier du dispositif. La loi du 11 mai 1998 (loi Chevènement) a supprimé la condition de nationalité pour l'octroi de pensions non contributives selon le «principe d'égalité entre Français et Etranger en situation régulière».

⁶ Il s'agit plus exactement des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État faisant partie de l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, dans les conditions mentionnées à l'article L. 262-6 du code de l'action sociale et des familles.

⁷ À titre d'exemple, un salarié du secteur privé ayant acquis des droits à pension au régime général recevra un VFU dès lors que sa pension de base annuelle, y compris les avantages complémentaires, est inférieure à 156,10 € (barème avril 2013). Ce versement forfaitaire unique est égal à 15 fois le montant annuel de la retraite. À l'issue de ce versement, les droits à retraite de la personne dans le régime sont clôturés et elle ne peut donc pas bénéficier de l'ASPA versée par le régime.

Encadré 2

Les demandes de droit, les attributions et les contrôles

Les bénéficiaires potentiels du SASPA doivent adresser leur demande à la mairie ou au centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune de résidence. Le plus souvent, ils prennent connaissance de l'existence du dispositif par les CCAS mais aussi par les centres locaux d'information et de coordination et surtout par les caisses d'allocations familiales pour les anciens allocataires de l'AAH et du RSA. Les caisses d'allocations familiales préviennent les allocataires arrivant à l'âge légal de la retraite et à 65 ans de la possibilité de bénéficier du SASPA.

Sur l'ensemble des demandes de droits faites au SASPA, le taux d'attribution est de l'ordre de 55% sur les années 2009 à 2011. Pour l'année 2012, ce taux a été plus faible, de l'ordre de 45%, en raison des nouvelles mesures introduites. Ainsi une part importante de demandes ne donne pas lieu à attribution dans la mesure où la personne ne remplit pas les conditions exigées. Parmi les motifs de rejet des demandes, pour les années 2009 à 2011, le plus fréquent, qui concerne près d'un cas sur deux, est le non-respect de la condition de non-cumul. Cela signifie que le demandeur bénéficie d'un droit

à pension dans un régime français qu'il doit faire valoir si ce n'est pas déjà fait. Le deuxième motif de rejet est l'absence de réponse faite aux compléments d'information demandés par le SASPA. Ces « sans-suite » concernent près de 20% des rejets. Le troisième motif est le non-respect de la détention du titre de séjour nécessaire qui englobe 15% des rejets.

Les bénéficiaires du SASPA peuvent connaître des évolutions de situation ne leur permettant plus de bénéficier du dispositif. Par ailleurs, les conditions exigées pour percevoir l'ASPA évoluent. En conséquence, des contrôles sont effectués auprès de la population des bénéficiaires. Ces contrôles concernent le respect des conditions de non-cumul avec un droit propre ou un droit à réversion d'un régime de retraite français, de ressources, de régularité de séjour et de résidence en France. Ces contrôles peuvent conduire à une décision de suspension du droit ou d'annulation. Les annulations de droits faites annuellement représentent environ 7% de la population de bénéficiaires. Sur les années 2011 et 2012, c'est près de 60% des allocataires du SASPA qui chaque année ont été soumis à un contrôle (contrôle de masse sur la base du déclaratif ou bien contrôle ciblé sur la base de justificatifs).

Une population plutôt féminine, dont 62% percevaient au préalable l'AAH ou le RSA

Le nombre de personnes ayant reçu une allocation du SASPA en 2012 est de 70 800. Parmi elles, 69 265 en étaient encore bénéficiaires en décembre de cette année, la différence s'expliquant par les décès et par les suspensions de droit survenus en 2012. Cette population de bénéficiaires en décembre 2012 est âgée, en moyenne, de 73 ans et elle se compose aux deux tiers de femmes qui le plus souvent ne vivent pas en couple : 90% des femmes bénéficiaires du SASPA sont célibataires, séparées ou veuves contre 10% qui vivent en couple. Les hommes sont quant à eux environ un tiers à vivre en couple. À titre de comparaison, au sein de la population totale résidant en France, ce sont 55% des femmes

âgées de 70-74 ans qui vivent en couple et 78% des hommes (Insee, recensement de la population 2010).

Cependant, cette situation conjugale d'isolement n'implique pas nécessairement des conditions de vie isolée. Les bénéficiaires du SASPA sont effectivement dans un cas sur deux hébergés par leur famille ou résident dans un logement collectif (cf. tableau 1). Cette situation est sans doute à mettre en lien avec la faiblesse de leurs ressources financières et leur trajectoire personnelle. Seulement 10% des bénéficiaires du SASPA sont propriétaires de leur logement et 36% sont locataires. À titre de comparaison, parmi les ménages français dont la personne de référence a 70 ans et plus, 73% sont propriétaires de leur logement selon l'enquête patrimoine de 2009-2010 de l'Insee.

Tableau 1

Les caractéristiques des bénéficiaires du SASPA au 31 décembre 2012

	Femmes	Hommes	Ensemble
Effectifs ⁽¹⁾	46 168	23 097	69 265
Répartition	66,7 %	33,3 %	33,3 %
Âge moyen	74,9 ans	72,2 ans	73,2 ans
Répartition par tranche d'âge			
Moins de 65 ans	13,2 %	20,4 %	15,6 %
65-69 ans	19,2 %	23,6 %	20,7 %
70-74 ans	19,1 %	19,0 %	19,1 %
75-79 ans	18,2 %	17,7 %	18,0 %
80-84 ans	14,3 %	11,3 %	13,3 %
85-89 ans	9,5 %	5,3 %	8,1 %
90 ans et plus	6,5 %	2,7 %	5,2 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Situation conjugale			
Célibataire	49,6 %	56,0 %	51,7 %
Divorcés / séparés	12,3 %	6,1 %	10,2 %
Marié / pacs / concubinage	9,9 %	32,9 %	17,6 %
Veuvage	28,2 %	5,0 %	20,5 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Situation de logement			
Hébergé chez un descendant à titre gracieux	36,3 %	25,5 %	32,7 %
Hébergé chez un descendant à titre onéreux	0,8 %	0,6 %	0,8 %
Hébergé chez un tiers gracieusement	2,4 %	3,1 %	2,6 %
Hébergé en établissement	14,5 %	16,8 %	15,3 %
Locataire	33,5 %	40,2 %	35,8 %
Logé gratuitement	2,4 %	2,6 %	2,4 %
Propriétaire	9,7 %	10,7 %	10,0 %
Autre	0,4 %	0,5 %	0,4 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Pourcentage de bénéficiaires sous tutelle	22,7 %	31,8 %	25,7 %
Nationalité au regard du droit au séjour			
Nationaux	62,7 %	68,9 %	64,8 %
Étranger de l'espace économique européen	3,5 %	3,6 %	3,5 %
Étranger hors espace économique européen	33,8 %	27,5 %	31,7 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Perception d'un minimum social précédemment			
Aucun minimum	42,7 %	29,6 %	38,4 %
Allocation aux adultes handicapés	34,9 %	46,0 %	38,6 %
RSA / RMI	22,4 %	24,4 %	23,0 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Types de prestation perçue			
ASPA	35,3 %	44,3 %	38,3 %
Allocation spéciale vieillesse	64,1 %	55,4 %	61,2 %
Complément d'un avantage européen	0,6 %	0,3 %	0,5 %
Ensemble	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Montant moyen mensuel perçu de l'allocation	710,5 €	702,3 €	707,8 €
% de bénéficiaires percevant l'allocation à taux plein	75,4 %	72,6 %	74,5 %

Source : données du SASPA, stock de bénéficiaires vivants et non suspendus au 31 décembre 2012.

⁽¹⁾ : les bénéficiaires percevant une allocation au 31 décembre 2012 sont au nombre de 69 265. Ce nombre diffère des 70 800 bénéficiaires sur l'année indiqué dans le texte du fait des décès et suspension de droits intervenus au cours de l'année.

Des trajectoires marquées par l'absence d'activité, le handicap et l'immigration

Les situations des bénéficiaires du SASPA s'expliquent par leur trajectoire en dehors du marché du travail puisque 62% d'entre eux percevaient au préalable un autre minimum social ; dans 39% des cas, il s'agissait de l'allocation d'adulte handicapé (AAH) et dans 23% des cas, du revenu minimum d'insertion (RMI) ou du revenu de solidarité active (RSA). Les hommes sont plus fréquemment concernés par ce passage d'un minimum à l'autre, à hauteur de 70%, contre 57% pour les femmes.

Les trajectoires des bénéficiaires du SASPA peuvent également être concernées par des situations d'immigration, 35% des bénéficiaires n'ayant pas la nationalité française. Cela concerne plus souvent les femmes (37%) que les hommes (31%). Avant 2011, les personnes bénéficiant de l'ASPA devaient être titulaires depuis au moins 5 ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler. Sur les attributions des années 2008 à 2011, il a été constaté que les personnes ne bénéficiant pas de la nationalité française avaient une durée de détention d'un titre de séjour égale en moyenne à 10-11 ans. Elles ont connu l'immigration à un moment de leur vie, parfois tardivement (au titre d'un regroupement familial ou autre situation), et n'ont pas eu accès à une activité professionnelle en France ou de façon très limitée.

Les bénéficiaires du SASPA apparaissent comme une population en situation précaire et fragile. Cela s'explique par différents facteurs pouvant se cumuler : l'éloignement durable du marché du travail, des situations de handicap et des trajectoires d'immigration. Cette population recouvre des individus ayant eu des trajectoires sans doute très variées mais leur point commun est une quasi absence de ressources propres au moment de la retraite. Les bénéficiaires du SASPA perçoivent en moyenne l'allocation proche du taux plein, ce qui est rarement le cas des autres bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées qui perçoivent à minima une retraite, même si celle-ci est très limitée. D'après les données de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), l'ensemble des bénéficiaires de l'ASPA de l'année 2011 percevaient en moyenne 401 € par mois, ce qui représente 54% du montant maximum de l'allocation pour une personne seule. Ce montant est calculé sur l'ensemble des bénéficiaires de l'ASPA des différents régimes de retraite ainsi que du SASPA, soit une population totale de 170 610 personnes, dont près de 24 000 rattachés au SASPA⁸. Pour ces derniers, le montant moyen de l'allocation versée en décembre 2011 est de 671 € soit 90% du montant maximal de l'allocation (cf. tableau 2). La perception de l'allocation à taux plein concerne près de trois femmes sur quatre bénéficiaires du SASPA et un peu plus d'un homme sur deux.

Tableau 2

Le montant moyen perçu par les bénéficiaires de l'ASPA tous régimes au 31 décembre 2011

	Ensemble des bénéficiaires de l'ASPA ¹	Dont les bénéficiaires relevant du SASPA ²
Effectif	170 610	23 980
Montant moyen de l'ASPA perçu par mois	401 €	671 €

Sources : ¹ DREES (2013). ² Données du SASPA, bénéficiaires de l'ASPA en 2011.

⁸ Les bénéficiaires du SASPA sont ici limités aux allocataires de l'ASPA, sans prise en compte des bénéficiaires percevant les anciennes allocations composant le minimum vieillesse, attribuées avant 2007.

Depuis 2000, une progression du nombre de bénéficiaires de 7%...

Pour l'ensemble des régimes de retraite, le nombre des bénéficiaires du minimum vieillesse et de l'ASPA connaît une baisse durable depuis plusieurs décennies⁹, en lien avec l'amélioration progressive des retraites¹⁰. Au sein de cet ensemble, le nombre des allocataires du SASPA, qui représente un peu moins de 10% de l'ensemble, a quant à lui progressé régulièrement sur la dernière décennie¹¹. Depuis 2000, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 6,7%, pour atteindre 70 800 personnes en 2012.

La tendance à la baisse observée depuis le début des années 90 a été interrompue en 2001 avec une hausse du nombre de bénéficiaires (cf. graphique 1). Cette évolution s'explique par l'extension du bénéfice du minimum vieillesse aux personnes de nationalité étrangère pouvant justifier de leur résidence en France ainsi qu'aux bénéficiaires d'une pension européenne remplissant par ailleurs la condition de ressources. La part de personnes de nationalité étrangère a ainsi progressé d'année en année pour se stabiliser depuis 2007 à environ 35% de l'ensemble des bénéficiaires.

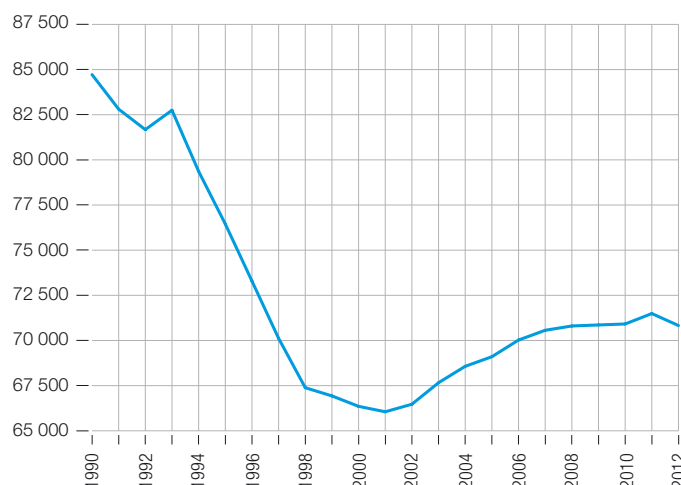
...et une hausse de 43% des masses induite pour l'essentiel par les revalorisations

En ce qui concerne les masses versées par le SASPA, celles-ci sont passées de 426 millions d'euros en 2000 à 607 millions d'euros en 2012, soit une progression de 43%. Cette évolution en euros courants s'explique pour l'essentiel par la revalorisation du barème et, de façon plus marginale, par la progression des effectifs.

Pour s'adapter à la configuration du ménage, il existe deux barèmes pour l'ASPA, l'un concernant les personnes seules et l'autre celles en couple. Le montant garanti pour les couples est logiquement plus élevé, correspondant initialement à 1,8 fois le

Graphique 1

Évolution du nombre de bénéficiaires du SASPA entre 1990 et 2012



Source : rapports d'activité du SASPA (effectifs de bénéficiaires sur l'année).

montant assuré à une personne seule. Cependant, ce rapport a évolué récemment à la baisse du fait de revalorisations exceptionnelles du barème pour personne seule ; en 2012, ce ratio est de 1,55.

Depuis de nombreuses années, les barèmes du minimum vieillesse puis de l'ASPA sont indexés sur l'inflation. Cependant, différents travaux ont mis en évidence qu'au cours des deux dernières décennies, cette indexation sur les prix a entraîné un décrochement du barème du minimum vieillesse relativement au seuil de pauvreté et cela particulièrement pour les allocataires soumis au barème pour personne seule (voir à ce sujet Augris et Bac, 2009 et Cour des Comptes, 2012). En conséquence, conformément aux dispositions du

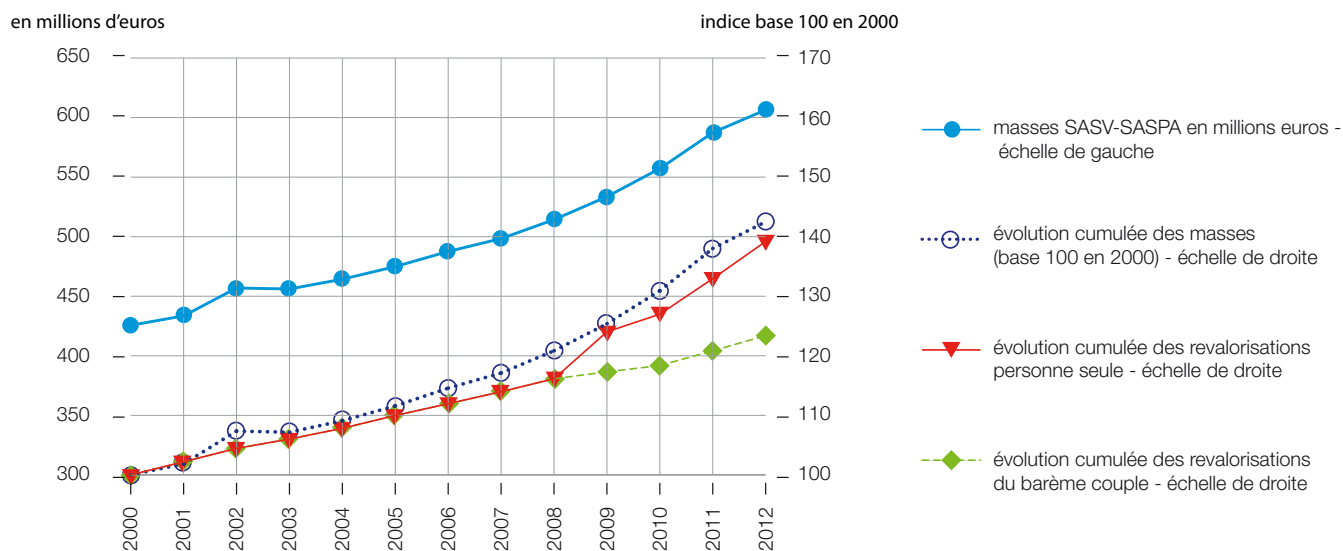
⁹ Le nombre global de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse (2^e étage du minimum vieillesse) et de l'ASPA est passé de 2,5 millions de bénéficiaires en 1960 à 573 000 en 2011. Depuis 2001, ce nombre a baissé de 2,3% par an en moyenne (voir DREES, 2013, page 102)

¹⁰ Qui s'explique notamment par la montée en charge des régimes de retraite obligatoires, l'amélioration des droits garantis par les régimes (mise en place de minima de pensions) et l'évolution du taux d'activité féminin.

¹¹ La hausse du nombre de bénéficiaires du SASPA ne compense pas la baisse des effectifs constatée dans les régimes de retraite. En conséquence, le nombre total des bénéficiaires continue de se réduire, mais à un taux plus limité ces dernières années (voir DREES, 2013, page 102).

Graphique 2

Évolution comparée des masses versées au titre du SASV-SASPA et des revalorisations du montant garanti de l'allocation pour une personne seule



Source : masses de prestations versées au titre du SASV-SASPA disponibles dans les comptes de la sécurité sociale.

Lecture : l'ordonnée de gauche permet de suivre l'évolution des masses versées par le SASPA, en millions d'euros courants. L'ordonnée de droite indique l'évolution des indices, base 100 en 2000, calculés pour traduire de façon comparable la progression des masses et des barèmes. En 2012, les masses versées atteignent l'indice 143 contre 139 pour le barème personne seule.

décret n°2009-473 du 28 avril 2009, il a été annoncé une revalorisation de 25% du montant garanti pour les personnes seules sur cinq années (2007 à 2012) afin de leur assurer un montant proche du seuil de pauvreté minimum.

Entre 2000 et 2012, la revalorisation automatique sur les prix a impliqué une progression du montant maximum de l'allocation de 23%, ce qui correspond à la progression du barème pour les personnes en couple. Celui concernant les personnes seules, ayant également bénéficié de la revalorisation spécifique, a augmenté de 39% sur la même période¹².

L'évolution des masses versées par le SASPA a une allure similaire à celle de la revalorisation du barème personne seule, alors qu'elle s'éloigne de celle du

barème couple à partir de 2009 (cf. graphique 2). La dynamique des masses est induite, pour l'essentiel, par la revalorisation de l'allocation et particulièrement du barème personne seule. Pour rappel, la population des bénéficiaires du SASPA est à 80% composée de personnes seules.

Sur la période 2000 à 2012, les masses versées au titre du SASPA ont augmenté de 43% ; sur la même période, la revalorisation du barème pour personne seule a été de 39% et celle du barème pour les couples de 23%. En pondérant ces évolutions par le poids respectif des populations bénéficiant de tel ou tel barème, les revalorisations expliqueraient une progression des masses de 36%, les 7 points d'écart restants s'expliquant par la progression des effectifs.

¹² La revalorisation annoncée de 25% pour la période 2007 à 2012 prend en compte la revalorisation sur les prix. Le barème pour personne seule a donc progressé de 25% sur ces cinq années contre 9% pour le barème couple. La revalorisation exceptionnelle du barème pour personne seule a donc été finalement de 15,5%.

Entre 5 000 et 6 000 attributions annuelles par le SASPA entre 2000 et 2011

Dans la suite, l'analyse portera plus spécifiquement sur les attributions annuelles du SASPA. Sur la décennie 2000, le nombre de nouvelles allocations versées annuellement a été de l'ordre de 6 000 jusqu'en 2005. Depuis 2006, ce nombre est plutôt de 5 500 (cf. graphique 3). Sur le début de la décennie, la permanence d'un nombre élevé de nouvelles demandes s'explique en partie par la montée en charge de la loi de 1998 qui a levé la condition de nationalité. À partir de 2006, avec la mise en place du SASPA, les modifications apportées sur les titres de séjour exigés et l'introduction en 2007 d'une condition de présence effective en France de plus de six mois sur l'année civile ont contribué à infléchir le flux d'attribution.

Une baisse de 25 % du flux des attributions en 2012 due aux modifications législatives

L'année 2012 marque une rupture, avec un flux de 4 000 attributions, soit une baisse de 25% par rapport à 2011. La répartition du flux d'attribution par nationalité a également été modifiée avec un poids plus élevé des Français et des ressortissants de l'Union européenne (cf. tableau 3). Le ralentissement du nombre d'attributions en 2012 est le résultat de deux nouvelles mesures :

- ◆ le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite qui s'applique aux postulants inaptes au travail. Ainsi, la génération 1952 qui atteint 60 ans en 2012 n'a pu bénéficier de l'ASPA au titre de l'inaptitude qu'à partir de 60 ans et 9 mois ;
- ◆ la modification de la condition de régularité de séjour sur le territoire depuis décembre 2011 pour les personnes de nationalité étrangère, hors Union européenne. Au dépôt de la demande, la personne doit être titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins dix ans contre cinq précédemment.

Il est intéressant d'apprécier l'effet respectif de ces deux mesures sur le flux 2012. Dans cette perspective, l'analyse de l'évolution de ce flux sera faite relativement à l'année 2010, année qui n'était marquée par aucune évolution législative. En 2011, le relèvement de l'âge légal de la retraite (de quatre mois) avait été entamé, avec un impact encore limité.

Tableau 3

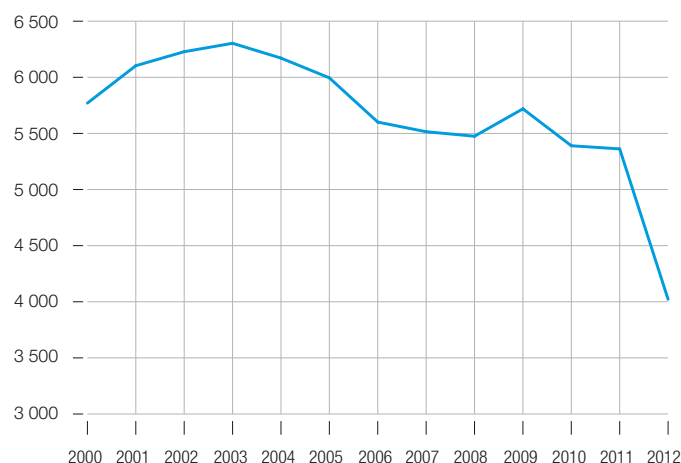
Évolution de la répartition des flux d'attribution selon la nationalité des bénéficiaires

	Étrangers hors Union européenne	Français et ressortissants de l'Union européenne
2009	35,7%	64,3%
2010	37,5%	62,5%
2011	38,4%	61,6%
2012	32,7%	67,3%

Source : SASPA.

Graphique 3

Évolution des flux annuels d'attributions du SASPA entre 2000 et 2012



Source : rapports d'activité du SASPA (effectifs de bénéficiaires sur l'année).

La mesure de décalage de l'âge légal de la retraite introduite par la réforme de 2010 a une incidence mécanique sur la date d'ouverture du droit à l'ASPA pour les bénéficiaires reconnus inaptes. Les bénéficiaires de l'AAH et une partie des bénéficiaires du RSA, du fait de leur inaptitude, basculent automatiquement d'un minimum social à l'autre à l'âge légal de la retraite. Les Français et les ressortissants européens n'étant soumis qu'à la modification de la condition d'âge, la baisse de leur effectif dans les nouvelles attributions de l'année 2012 par rapport à l'année 2010 traduit l'effet de cette mesure. Au sein du flux 2010, près de 70% des attributions du SASPA pour les Français et les ressortissants européens ont eu lieu l'année de leurs 60 ans (cf. graphique 4) dans la mesure où la grande majorité d'entre eux bénéficiaient précédemment de l'AAH ou du RSA. En 2012, l'âge est porté à 60 ans et 9 mois, ce qui aurait dû réduire de façon

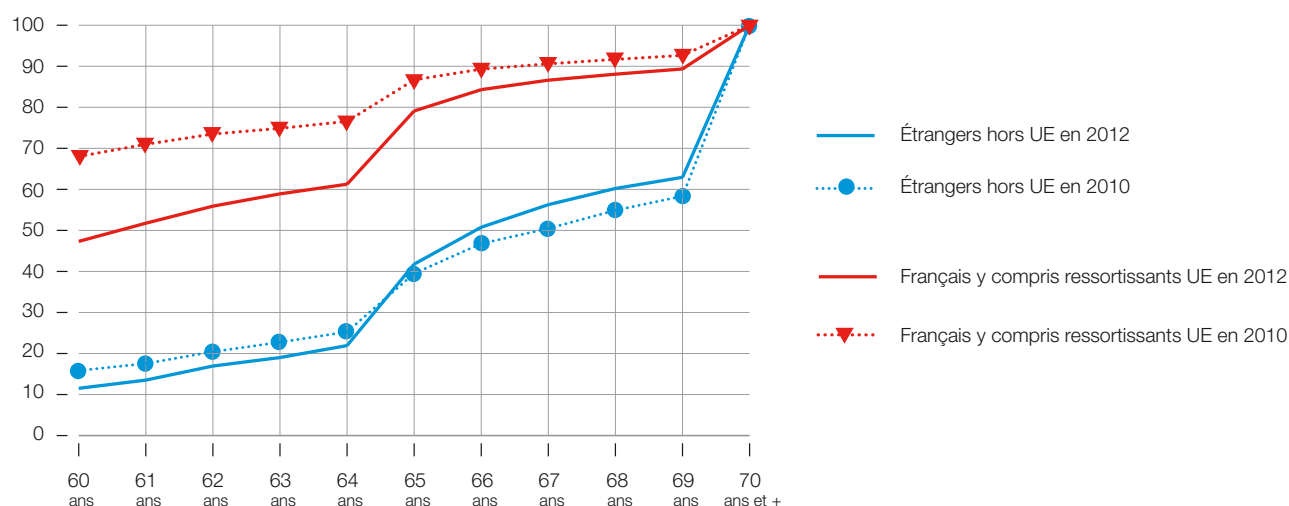
très significative le flux d'attribution de l'année. Cependant, cet effet a en partie été compensé par les attributions concernant la génération 1951 n'ayant pu se faire en 2011 du fait du début du relèvement de l'âge et qui se sont reportées sur l'année 2012. Ainsi, l'effet cumulé de l'augmentation de l'âge légal en 2011 et 2012 induit une baisse des attributions de 20% en 2012, pour les bénéficiaires du SASPA ayant la nationalité française ou bien ressortissant de l'Union européenne.

Les bénéficiaires du SASPA non européens sont pour leur part concernés par l'effet cumulé des deux mesures, le décalage de l'âge et la modification de la condition de régularité de séjour sur le territoire. Pour cette population, les attributions du SASPA ont diminué entre 2010 et 2012 de 35%. En faisant l'hypothèse que l'effet du décalage de l'âge a eu la même ampleur pour les étrangers que

Graphique 4

Comparaison entre 2010 et 2012 de la répartition des flux d'attribution du SASPA selon les âges des bénéficiaires à l'attribution

% Fréquence cumulée



Source : SASPA.

Lecture : Parmi les nouveaux bénéficiaires du SASPA de l'année 2010, n'ayant pas la nationalité française, 16% étaient âgés de 60 ans à l'attribution de l'allocation contre 12% pour les attributions de l'année 2012. Pour les bénéficiaires français, ces taux sont respectivement passés de 68% à 47%.

pour les Français, cette mesure conduirait à une baisse du flux de 5%. Ce moindre effet s'explique par la distribution des attributions selon les âges relativement différente : en 2010, seulement 16% des étrangers percevaient l'ASPA l'année de leurs 60 ans (cf. graphique 4). Dans la mesure où le flux d'attributions pour cette population a baissé de 35% en 2012, et que le relèvement de l'âge légal de la retraite impliquerait une diminution des attributions de 5%, par différence, la modification de la condition de résidence induit une réduction de 30% du flux d'attributions aux étrangers.

En estimant l'effet de chaque mesure prise de façon indépendante, la diminution de 25% des attributions du SASPA constatée en 2012 relativement à 2010 s'expliquerait à 55% par le relèvement de l'âge et à 45% par la modification de la condition de régularité de séjour sur le territoire.

Une baisse a priori transitoire du flux des attributions

Il faut souligner en guise de conclusion que la baisse des attributions du SASPA constatée en 2012 n'est a priori pas définitive. A l'issue d'une période de transition, les flux annuels d'attribution de l'ASPA devraient retrouver des niveaux proches de ceux constatés avant 2012. En ce qui concerne l'effet de la mesure de l'augmentation de la période de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler, un certain rattrapage pourra se faire dans les prochaines années : les personnes n'ayant pas la durée exigée feront une nouvelle demande lorsqu'elles l'atteindront. En ce qui concerne le recul de l'âge légal de départ en retraite, la montée en charge de la mesure se terminera en 2015 avec la fixation de l'âge à 62 ans (à législation inchangée). A l'issue de cette période de transition, les flux d'attribution devraient retrouver globalement leur niveau constaté en 2010.

Glossaire :

AAH : allocation aux adultes handicapés
 AS : allocation supplémentaire
 ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées
 ASV : allocation spéciale vieillesse
 CAF : caisse d'allocations familiales
 CCAS : centre communal d'action sociale
 DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
 FNS : fonds national de solidarité

FSAV : fonds spécial d'allocation vieillesse
 FSV : fonds de solidarité vieillesse
 RMI : revenu minimum d'insertion
 RSA : revenu de solidarité active
 SASPA : service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées
 SASV : service de l'allocation spéciale vieillesse
 VFU : versement forfaitaire unique

Bibliographie

Augris N. (2009), *Les bénéficiaires des allocations du minimum vieillesse au 31 décembre 2007*, Document de travail DREES n° 129, Série statistiques, mars.

Augris N. et Bac C. (2009), «Évolution de la pauvreté des personnes âgées et minimum vieillesse», *Retraite et société* n°56, janvier, La documentation française, pp.13-40.

Chaput H., Julienne K. et Lelièvre M. (2007), «L'aide à la vieillesse pauvre : la construction du minimum vieillesse», *Revue française des affaires sociales*, La documentation française, 2007/1, n°1, pp. 57-83.

Cour des Comptes (2012), *Rapport sur la sécurité sociale 2012, chapitre La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres*, pp.401-431.

DREES (2013), *Les retraités et les retraites - édition 2013*, Collection Études et statistiques, 2013, ouvrage sous la direction de Laurent Lequien — coordonné par Virginie Andrieux, 154 pages.
<http://www.drees.sante.gouv.fr/les-retraites-et-les-retraites-edition-2013,11119.html>

Dupeyroux J.-J., Borgetto M. et Lafore R. (2011), *Le droit de la Sécurité sociale*, Dalloz, 1251 pages.

Fonds de Solidarité Vieillesse (2012), *Rapport d'activité du FSV et ses annexes*.
<http://www.fsv.fr/comptes.html>

Ministère des affaires sociales et de la solidarité (2012), *Rapport à la commission des comptes de la Sécurité sociale*, pp. 344-346.

SASPA (2012), *Rapport annuel du SASPA*, Caisse des Dépôts, 82 pages.
https://www.cdc.retraites.fr/portail/spip.php?page=article&id_article=809&cible=_autrepublic

www.cdc.retraites.fr

Consultez les publications ou abonnez-vous à leur diffusion sur le site : www.cdc.retraites.fr
à la rubrique Études & publications