

Plus ancien minimum social, le minimum vieillesse vise à garantir un niveau minimal de ressources aux personnes âgées disposant de faibles revenus. Sa création a été suivie, en 1957, par celle de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), versée aux personnes invalides qui n'ont pas encore atteint l'âge requis pour bénéficier du minimum vieillesse. Depuis 2007, l'ancien système d'allocations du minimum vieillesse à deux étages a été remplacé par une prestation unique : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Cette prestation non contributive est financée par la solidarité nationale. Elle est prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse et son versement est principalement assuré par les caisses de retraite.

Les conditions d'attribution du minimum vieillesse

Depuis 1956 et jusqu'à la fin 2006, le minimum vieillesse est un dispositif à deux étages, composé d'allocations dites « de premier étage » et d'une prestation chapeau, l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV) [cf. encadré 1 et schéma 1]. La réforme de 2006¹ instaure une prestation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui se substitue pour les nouveaux bénéficiaires aux anciennes prestations et permet d'atteindre le même niveau de revenu² (schémas 1 et 2). Depuis 2007, les deux systèmes coexistent : les bénéficiaires du minimum vieillesse regroupent ainsi les détenteurs d'une des deux allocations vieillesse qui permettent d'atteindre le plafond du minimum vieillesse, c'est-à-dire l'ASV ou l'Aspa.

Fin 2018, le montant du minimum vieillesse est fixé à 9 998 euros par an pour une personne seule et à 15 523 euros pour un couple d'allocataires (soit respectivement 833 euros et 1 294 euros par mois). Un plan de revalorisation a été entrepris dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018³. Le montant maximal pour une personne seule ou pour

un allocataire en couple dont le conjoint n'est pas allocataire lui-même a été revalorisé de 30 euros mensuels au 1^{er} avril 2018, puis de 35 euros supplémentaires au 1^{er} janvier 2019 et au 1^{er} janvier 2020. Cette dernière revalorisation a porté son montant à 903 euros pour une personne seule. Au total, la revalorisation atteint ainsi 100 euros mensuels, entre avril 2017 et janvier 2020. Le montant maximal pour un couple d'allocataires a augmenté à proportion.

Le minimum vieillesse à lui seul ne dépasse pas le seuil de pauvreté⁴ en 2018. Néanmoins, pour les personnes concernées, les aides au logement peuvent, lorsqu'elles sont cumulées avec ce minimum, assurer un revenu supérieur au seuil de pauvreté. Par exemple, le revenu cumulé de l'Aspa et des allocations logements pour une personne seule représenterait environ 107 % du seuil de pauvreté au 1^{er} janvier 2019. En 2018, environ trois allocataires du minimum vieillesse sur cinq bénéficiaient d'aides au logement.

L'ASV et l'Aspa sont soumises à des conditions d'âge, de ressources et de résidence en France. Les bénéficiaires du minimum vieillesse doivent être âgés de 65 ans au moins, sauf en cas d'inaptitude au travail ; les personnes reconnues inaptes au travail

1. L'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

2. Depuis le 1^{er} avril 2010, le plafond de revenus permettant d'être éligible à l'Aspa correspond au montant maximum de cette prestation. Avant cette date, pour les personnes seules, le plafond de ressources mensuel était supérieur au montant maximum de l'Aspa (l'écart était de 15 euros par mois début 2010).

3. Article 40 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la Sécurité sociale pour 2018 et décret n° 2018-227 du 30 mars 2018 portant revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

4. Voir tableau de l'encadré p. 44, fiche 4, in *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution*. Paris : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social, 2019.

sont éligibles dès l'âge minimum légal de la retraite (62 ans à partir de la génération 1955).

La plupart des ressources de l'allocataire et de son éventuel conjoint sont prises en compte : les pensions de vieillesse et d'invalidité, les revenus professionnels, les revenus mobiliers et immobiliers. Certaines ressources sont néanmoins exclues comme les aides au logement, la prestation de compensation du handicap (PCH) et les prestations familiales.

La notion de couple, qui s'appliquait pour l'ASV uniquement aux personnes mariées, est élargie pour les allocataires de l'Aspa aux couples pacés ou en concubinage, ce qui a un effet sur le calcul des ressources. Si un seul des deux conjoints est allocataire

(quand le second n'est pas éligible ou n'en fait pas la demande), le montant maximum de l'allocation, fixé en fonction des ressources du couple et du plafond pour les couples, ne peut pas dépasser le plafond pour une personne seule. Si les deux conjoints sont allocataires, chacun reçoit la moitié de l'allocation destinée au couple.

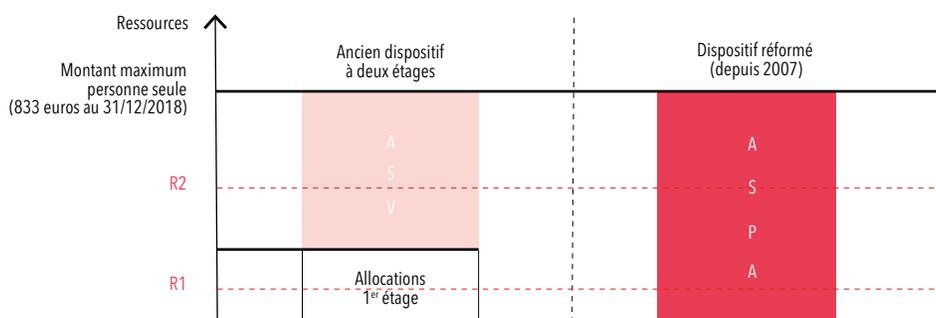
L'allocation supplémentaire d'invalidité

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) est une prestation versée sous certaines conditions aux personnes invalides titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité qui n'ont pas atteint l'âge légal pour bénéficier de l'Aspa.

Encadré 1 Les modalités en vigueur avant 2007

À partir de 1956 et jusqu'à la fin 2006, le minimum vieillesse est un dispositif à deux étages. Le premier étage garantit un revenu minimum, égal au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), soit 286 euros par mois au 31 décembre 2018. Les allocations du premier étage sont soumises à conditions de ressources et de résidence en France, à l'exception de la majoration L. 814-2, principalement versée à des allocataires non résidents. L'allocation du second étage, l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV) - ancien article L. 815-2 du code de la Sécurité sociale -, permet d'atteindre, uniquement pour les allocataires résidant en France, le montant du minimum vieillesse.

Schéma 1 Présentation du dispositif du minimum vieillesse avant et depuis 2007, pour une personne seule



Lecture > Si un retraité célibataire a des ressources d'un montant R1 et bénéficie du minimum vieillesse avant la réforme, il continue de percevoir, en 2018, une allocation de 1^{er} étage à laquelle s'ajoute l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV), afin de porter ses revenus au plafond du minimum vieillesse (833 euros par mois). Si un retraité célibataire a des ressources d'un montant R1 et sollicite le minimum vieillesse pour la première fois depuis 2007, il perçoit alors l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui correspond exactement aux montants des anciennes allocations, sous réserve de résider en France. Un retraité qui a des ressources d'un montant R2 reçoit, selon la date de son entrée dans le dispositif, l'ASV ou l'Aspa pour un même montant.

Source > Législation.

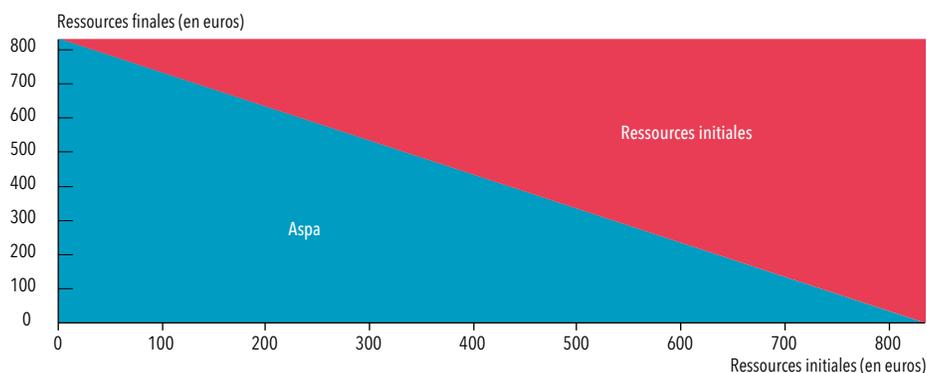
Fin 2018, le montant de l'ASI est de 409 euros mensuels pour une personne seule et de 676 euros pour un couple d'allocataires, à condition que la somme des revenus initiaux et de l'allocation ne dépasse pas un plafond maximal de ressources⁵. Au 1^{er} janvier 2019, ces montants ont été revalorisés de 0,3 %, les portant à 416 euros mensuels pour une personne seule, et 686 euros pour un couple d'allocataires⁶. En 2020, une revalorisation exceptionnelle est appliquée à l'ASI⁷, réduisant les écarts avec le minimum vieillesse. En effet, jusqu'au 1^{er} avril 2009, le montant maximum de ressources auquel pouvaient prétendre les bénéficiaires de cette allocation était le même que celui des allocations du minimum vieillesse. Depuis cette date, l'ASV et l'Aspa ont bénéficié de revalorisations exceptionnelles, alors que l'ASI était revalorisée comme les pensions de retraite. Elle ne permet donc plus d'atteindre le même niveau de ressources que le minimum vieillesse. Ainsi, fin 2018, les personnes seules bénéficiaires de l'ASI disposaient d'un montant

maximum de 712 euros mensuels⁸, contre 833 euros pour celles bénéficiaires de l'ASV ou de l'Aspa (hors éventuelles allocations logements dans les deux cas). Pour les couples, le montant est resté comparable jusqu'à fin 2017, mais un écart s'est creusé avec les revalorisations du plafond des ressources du minimum vieillesse instaurées à partir d'avril 2018, avec 1 247 euros par mois contre 1 294 pour les bénéficiaires de l'ASV ou de l'Aspa. Grâce à la revalorisation exceptionnelle au 1^{er} avril 2020, l'écart est légèrement réduit et l'ASI assure un revenu d'au moins 750 euros par mois aux allocataires seuls.

Le Fonds de solidarité vieillesse et le Fonds spécial d'invalidité

Les allocations du minimum vieillesse et de l'ASI sont des prestations d'assistance, c'est-à-dire que leur montant ne dépend pas des cotisations de l'assuré. Elles sont financées par la solidarité nationale. Bien que versées essentiellement par les caisses de retraite,

Schéma 2 Revenu mensuel garanti, hors intéressement, pour une personne seule, selon ses ressources, au 31 décembre 2018



Lecture > Une personne seule sans ressource initiale perçoit l'Aspa à taux plein d'un montant de 833 euros par mois. Une personne seule avec des ressources initiales perçoit une allocation égale à la différence entre le plafond des ressources (833 euros) et le montant de ses ressources initiales. Son revenu total garanti mensuel s'élève à 833 euros. Son revenu global peut être supérieur à ce montant dans le cadre de l'intéressement, puisqu'une partie des revenus d'activité alors perçus sont exclus de la base de ressources. Le revenu global peut également être supérieur, car certains types de ressources ne sont pas pris en compte dans l'assiette des ressources.

Source > Législation.

5. En cas de dépassement de ce plafond, le montant de l'allocation est réduit et calculé de manière différentielle entre le plafond et les ressources initiales.

6. Revalorisation de l'Allocation supplémentaire d'invalidité et de la majoration tierce personne au 1^{er} avril 2019, circulaire n° 2019-15 de la Cnav, avril 2019.

7. Article 81 de la loi 2019-1446 de financement de la Sécurité sociale pour 2020 ; ce même article supprime également le recouvrement sur succession de l'ASI.

8. Montant total maximum perçu par un bénéficiaire de l'ASI qui comprend l'ASI et d'éventuels autres revenus comme la pension d'invalidité.

les allocations du minimum vieillesse sont totalement financées par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et l'ASI par le Fonds spécial d'invalidité (FSI). Lors du décès de l'allocataire, les sommes versées au titre de l'Aspa sont récupérables sur sa succession, sur le montant de celle-ci (actif net successoral) excédant 39 000 euros. Au régime général, cela représente près de 75 millions d'euros récupérés en 2018⁹.

Fin 2018, en raison des règles d'attribution de la prestation¹⁰, le minimum vieillesse est versé par la CNAVTS à la majorité des allocataires de l'ASV et de l'Aspa (environ 80 %). La MSA non-salariés le verse à 3,5 % des allocataires et les autres caisses de retraite à 5 % d'assurés (tableau 1 et encadré 2). Enfin, 12 % des allocataires d'une ASV ou d'une Aspa relèvent du Saspa, car ils ne perçoivent aucune pension de retraite par ailleurs. ■

Tableau 1 Les allocations du minimum vieillesse et l'ASI fin 2018, selon le régime de versement

	Toutes les allocations dites de premier étage* permettant d'atteindre l'AVTS	Allocations permettant d'atteindre le seuil du minimum vieillesse			Part des bénéficiaires ASV ou Aspa par caisse (en %)	Allocation supplémentaire invalidité (L. 815-24)
		ASV (ancien art L. 815-2)	Aspa (L. 815-1)	ASV et Aspa		
Régime général dont :	161 000	156 800	296 600	453 400	80	72 100
Métropole	151 700	130 300	276 500	406 800	-	71 500
Caisses des DROM ¹	9 400	26 500	20 100	46 600	-	600
Exploitants agricoles dont :	1 300	15 600	4 300	19 900	4	2 100
Métropole	700	11 700	3 100	14 900	-	-
Caisses des DROM ¹	600	3 900	1 100	5 000	-	-
Saspa	24 400	24 000	42 600	66 600	12	0
Salariés agricoles	3 900	6 800	7 000	13 800	2	4 700
SSI ²	2 400	4 600	3 900	8 400	1	2 700
Cavimac (cultes)	200	2 800	1 400	4 300	<1	<100
Professions libérales ³	2 300	<100	200	200	<0,1	<100
Régimes spéciaux	4 000	800	700	1 500	<1	500
SNCF	<100	<100	<100	100	<0,1	<100
Régime minier	3 900	200	200	300	<0,1	<100
Enim (marins)	<100	400	300	600	<0,1	<100
Ouvriers de l'État	0	<100	<100	<100	<0,1	<100
Collectivités locales	<100	<100	100	100	<0,1	500
Fonctionnaires ³	0	200	200	300	<0,1	0
Autres ³⁻⁴	<100	<100	<100	<100	<0,1	<100
Total	199 400**	211 400	356 700	568 100	100	82 200
Métropole	189 500	181 100	335 400	516 500	-	81 600
DROM	10 000	30 400	21 300	51 600	-	600
Total Champ enquête DREES⁵	197 100	211 200	356 400	567 600	-	-

* Majoration de pension (L. 814-2), allocation spéciale vieillesse (L. 814-1), allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), allocation aux vieux travailleurs non salariés (AVTNS), allocation de vieillesse agricole (exploitants agricoles AVTNS), allocation de vieillesse des professions libérales, secours viager, allocation aux mères de famille.

** dont 63 900 perçoivent aussi l'ASV.

1. Les effectifs des DROM sont ici les effectifs gérés par les caisses des DROM (qu'ils résident dans les DROM ou non). Les DROM regroupent les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

2. Voir annexe 5, note sur la fusion de la SSI.

3. Hors champ de l'enquête de la DREES.

4. RATP, CNIEG, Seita, CRPCEN, Opéra de Paris, CNBF, CAMR.

5. Le champ de l'enquête de la DREES concerne uniquement les allocataires des douze principaux organismes prestataires de la Métropole (onze caisses de retraite + le Saspa) et des deux caisses des DROM.

Champ > Ensemble des allocataires du minimum vieillesse et de l'ASI.

Source > Enquête de la DREES sur les allocations du minimum vieillesse au 31 décembre 2018 ; Caisse des dépôts et consignations ; CNAMTS ; Fonds de solidarité vieillesse.

9. Source : Cnav, recueil statistique du régime général, titre VII Les fonds nationaux.

10. Lorsqu'une personne est polypensionnée et perçoit une pension de la MSA non-salariés, cette dernière est alors désignée comme caisse compétente. Si elle ne perçoit pas de pension de la MSA non-salariés et qu'elle est polypensionnée de la CNAVTS, c'est alors cette dernière qui verse l'allocation.

Encadré 2 L'enquête de la DREES sur les allocataires du minimum vieillesse

La DREES a mis en place, en collaboration avec les principaux organismes prestataires des allocations du minimum vieillesse, un dispositif statistique de suivi annuel des bénéficiaires de ces allocations : ASV (ancien article L. 815-2 du code de la Sécurité sociale) depuis 1983, allocation spéciale (L. 814-1) et majoration de pension (L. 814-2) depuis 2006, puis Aspa (L. 815-1) depuis 2007. Les organismes participants sont la CNAVTS, la MSA (exploitants et salariés agricoles), le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) gérée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le Saspa (CDC), la SSI (Sécurité sociale des indépendants), l'Enim (marins), la Cavimac (cultes), la CRPR SNCF, et le régime minier (CANSSM, géré par la CDC).

Ces organismes fournissent des tableaux standardisés relatifs à la situation au 31 décembre de chaque année sur les bénéficiaires des allocations du minimum vieillesse. La DREES consolide ces données avec celles provenant du FSV. Elle produit des tableaux de synthèse décrivant la population des allocataires selon des critères démographiques (âge, sexe, état matrimonial) ou selon le montant des allocations versées, ainsi que des tableaux détaillés par caisse ou par département de résidence pour les seuls bénéficiaires de l'ASV et de l'Aspa.

Cette enquête ne prend pas en compte les allocataires relevant du service des retraites de l'État, du régime des professions libérales, de certains régimes spéciaux (CNIEG, Banque de France, RATP, Opéra de Paris, CNBF), qui sont très peu nombreux. Depuis 2009, les allocataires relevant des caisses des départements et régions d'outre-mer (régime général et exploitants agricoles) ont pu être intégrés à l'enquête. L'enquête couvre ainsi 99,9 % des bénéficiaires de l'ASV ou de l'Aspa pour la France entière au 31 décembre 2018.

Pour en savoir plus

> Séries historiques et données complémentaires disponibles dans l'espace data.drees : www.data.drees.sante.gouv.fr, rubrique Retraites.

> **Cabannes, P.-Y., Richet-Mastain, L.** (dir). (2019). Fiche 03 « Les effets des transferts sociaux et fiscaux sur la pauvreté monétaire », fiche 09 « L'assiette des ressources et la période de référence des prestations », fiche 31 « L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) » et fiche 33 « Les allocations du minimum vieillesse ». *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution*. Paris : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.