



L'impact sur les minima sociaux de la loi d'orientation pour l'Outre-mer de décembre 2000 : état des lieux à la fin 2004

La loi d'orientation pour l'Outre-mer de décembre 2000 a eu plusieurs conséquences sur les minima sociaux dans les départements d'Outre-mer (DOM). Les montants du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) ont été progressivement alignés sur ceux de Métropole. Dans le même temps a été mis en place un minimum social spécifique aux DOM : le revenu de solidarité (RSO). Cette prestation est réservée à des bénéficiaires du RMI âgés d'au moins 50 ans et justifiant d'une ancienneté minimale de deux ans dans le dispositif.

Fin 2004, le RSO était versé à plus de 9 000 allocataires. L'analyse détaillée des situations montre, néanmoins, que le taux de recours au RSO n'excéderait pas le tiers, avec une grande disparité en fonction de l'âge et du département, traduisant peut-être une politique d'insertion variable d'un DOM à l'autre. Par ailleurs, les effets mécaniques de la loi d'orientation pour l'Outre-mer expliqueraient une part très importante de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'API (près de deux tiers) et du RMI (près de 30 %) constatée entre 2000 et 2004.



Les caisses d'Allocations familiales (CAF) des départements d'Outre-mer (DOM) gèrent quatre minima sociaux dont l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation de parent isolé (API) et le revenu minimum d'insertion (RMI) existant en Métropole ; le quatrième, le revenu de solidarité (RSO) est spécifique aux DOM depuis 2000.

Pour autant le revenu minimal garanti par les trois premières prestations a longtemps différé de celui de Métropole à l'instar d'autres éléments de la législation du travail et de la protection sociale. En effet, jusqu'en 1996, le montant du salaire minimum légal (SMIC) dans les DOM était inférieur à celui de Métropole. S'inscrivant dans la logique d'unification qui avait prévalu lors de l'alignement du SMIC, la loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 a entraîné l'alignement des montants de l'API et du RMI dans les DOM sur les niveaux de Métropole. Mais cette loi a aussi amené la création d'une prestation spécifique aux DOM, le RSO.

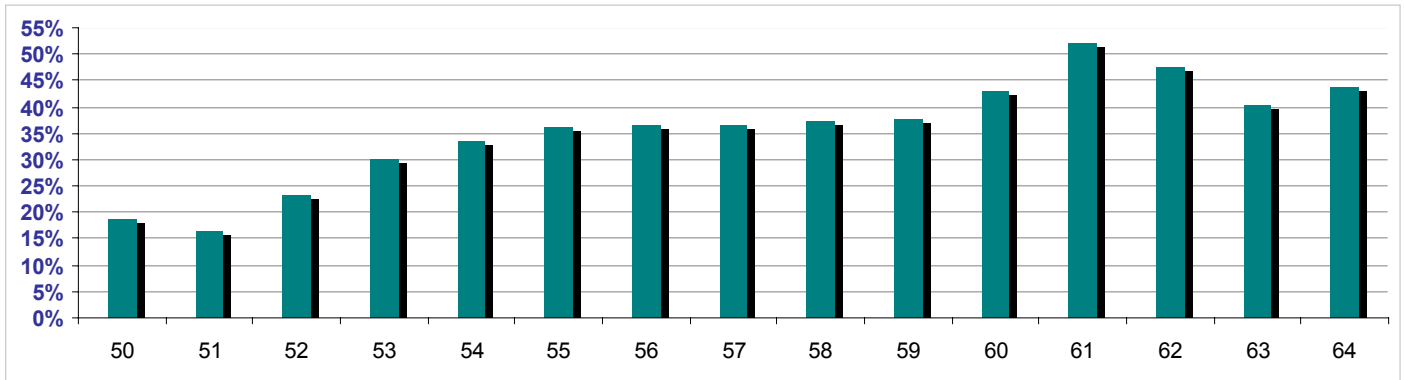
A la fin des années quatre-vingt-dix, les montants du RMI et de l'API étaient substantiellement plus faibles dans les DOM (20 % pour le RMI, et 44 % pour l'API), ce qui constitue une différence considérable. Le RMI a été aligné en deux fois, en janvier 2001 et janvier 2002. Pour l'API, compte tenu de l'écart initial très important, l'ajustement a été échelonné sur une plus longue période, de janvier 2001 à janvier 2007. Au 1er janvier 2006, le montant de l'API dans les DOM n'est ainsi plus inférieur que de 6 % à celui de la Métropole.

Plus de 200 000 allocataires de minima sociaux dans les DOM

Dans les DOM, 204 000 allocataires bénéficient des minima sociaux servis par les CAF en décembre 2004 (soit 47 % des allocataires). Par comparaison, un peu moins de 20 % des allocataires des CAF de Métropole perçoivent l'une de ces prestations. Si l'on essaie d'estimer la part de la population couverte par ces quatre minima sociaux en se fondant sur le nombre de personnes à charge au sens des prestations concernées, on constate qu'environ 25 % de la population des DOM serait couverte par l'un de ces minima sociaux en 2004. Cependant, ce chiffre recouvre des situations très contrastées : de 21 % en Guadeloupe et en Martinique à plus de 30 % à la Réunion, en passant par 24 % en Guyane. Ces taux très élevés doivent toutefois être replacés dans leur contexte économique. Le taux de chômage lors du recensement de 1999 variait de 21 % à la Guyane à 36 % à la Réunion.

Les DOM ne constituent pas un bloc homogène d'un point de vue tant démographique qu'économique. La Guadeloupe et la Martinique ont des caractéristiques similaires en termes de niveau de vie et d'activité économique. La Réunion est de loin le département d'Outre-mer le plus peuplé et le plus fortement touché par le chômage. La Guyane, par sa situation géographique continentale, est un territoire à forte immigration issue des pays frontaliers comme le Surinam et le Brésil.

Graphique 1 - Taux de recours au RSO selon l'âge en décembre 2004 (en %)



Source : CNAF - DSER.
 Champ : Ensemble des DOM.

Tableau 1 - Répartition des bénéficiaires des minima sociaux au 31 décembre 2004 (en milliers)



	Total allocataires des Caf	Bénéficiaires de minima sociaux	RMI	API	AAH	RSO
• Guadeloupe	103,0	46,2	33,6	4,8	7,1	1,9
• Guyane	34,8	16,8	12,3	3,1	1,5	0,4
• Martinique	93,3	42,6	32,4	3,9	6,7	1,0
• Réunion	203,5	98,5	76,3	9,2	10,7	5,8
DOM	434,6	204,1	154,6	21,0	26,0	9,1
Métropole	10 020,3	1 957,1	1 061,0	174,5	727,0	-

Source : CNAF - DSER.
 Champ : CAF Métropole et DOM.

Par ailleurs la structure économique de ce département est très spécifique en raison de la présence de la base aéronautique de Kourou.

Au-delà de ces différences, émergent néanmoins plusieurs caractéristiques communes par comparaison avec la Métropole : le taux de chômage est supérieur dans les DOM, la fécondité y est plus forte (particulièrement en Guyane) et les flux migratoires vers et en provenance de la Métropole sont importants. La proportion de familles monoparentales, plus fragiles économiquement, est beaucoup plus élevée qu'en Métropole. La maigreur du tissu économique et l'importance du chômage expliquent certainement en grande partie le poids des minima sociaux dans ces quatre départements.

Une diffusion inégale du RSO selon les départements

Le recours au RSO (encadré 1) n'est en rien impératif pour les allocataires du RMI vérifiant les conditions d'âge et d'ancienneté dans la prestation.

En particulier, un bénéficiaire du RMI peut naturellement souhaiter demeurer sur le marché du travail pour retrouver un emploi ou suivre des actions de formation. Par ailleurs, dans la mesure où il n'y pas de majoration du RSO en cas de présence de conjoint ou d'enfant(s) à charge, le revenu garanti par le RSO peut dans certains cas être inférieur à celui du RMI.

Par exemple, une personne isolée avec deux enfants à charge de 10 et 15 ans ayant comme seules ressources en 2005 les allocations familiales, perçoit le RSO au taux plein ce qui porte ses ressources mensuelles à 555,79 euros.

Par comparaison, le montant garanti par le RMI pour cette personne s'établit à 639,38 euros (déduction faite du forfait logement). On s'attend donc à observer des taux de recours au RSO nettement inférieurs à 100 %.

Le taux de recours au RSO est estimé à partir du rapport entre le nombre de bénéficiaires du RSO et la somme du nombre d'allocataires du RSO et de ceux du RMI âgés de 50 à 64 ans et dont l'ouverture de droit remonte à plus de deux ans. Le taux de recours moyen est de 33 % en décembre 2004. Cet indicateur présente un profil par âge assez particulier (graphique 1) : inférieur à 20 % pour les personnes âgées de 50 et 51 ans ; il augmente ensuite rapidement pour fluctuer entre 36 % et 38 % entre 55 et 59 ans. Il est toujours supérieur à 40 % ensuite, avec un pic à 52 % à 61 ans.

Par ailleurs le taux de recours au RSO s'avère très hétérogène d'un département à l'autre : 31 % à la Guadeloupe, 18 % à la Martinique, 17 % en Guyane et 42 % à la Réunion. Ces disparités traduisent peut-être des politiques locales différenciées, notamment en termes d'offre d'insertion pour les publics âgés de 50 à 64 ans.

Entre 2000 et 2004, les deux tiers de la hausse du nombre de bénéficiaires de l'API résultent mécaniquement de l'alignement sur les montants de la Métropole

A l'instar de la situation observée en Métropole, les courbes de bénéficiaires des différents minima sociaux gérés par les CAF des DOM suivent une pente ascendante depuis plusieurs années. Toutefois, l'évolution des effectifs a été plus ou moins fortement affectée, selon les prestations, par des modifications réglementaires intervenues ces dernières années.

C'est notamment le cas de l'API, dont les effectifs ont augmenté de 56 % entre décembre 2000 et décembre 2004 (graphique 2). En 2000, le montant de ressources garanti par l'API dans les DOM était inférieur de 44 % à celui de la Métropole. Dans la mesure où il s'agit d'une allocation différentielle et que le montant garanti par l'API est également un plafond de ressources pour l'éligibilité à cette prestation, l'alignement implique mécaniquement une augmentation du nombre de bénéficiaires.

Le graphique 3 illustre cet impact de l'alignement. En l'absence d'alignement du barème, la hausse du nombre de bénéficiaires entre décembre 2000 et décembre 2004 n'aurait été que de 20 %. L'alignement expliquerait donc à lui seul environ 65 % de la hausse constatée.

La situation n'est pas homogène d'un département à l'autre : la hausse des dernières années (correction faite de l'impact de l'alignement) est beaucoup plus prononcée à la Guyane et à la Réunion qu'aux Antilles (graphique 3).

Par ailleurs, la population des bénéficiaires de l'API est plus jeune dans les DOM qu'en Métropole (53 % sont âgés de moins de 25 ans contre 37 % en Métropole) et près de 90 % sont des

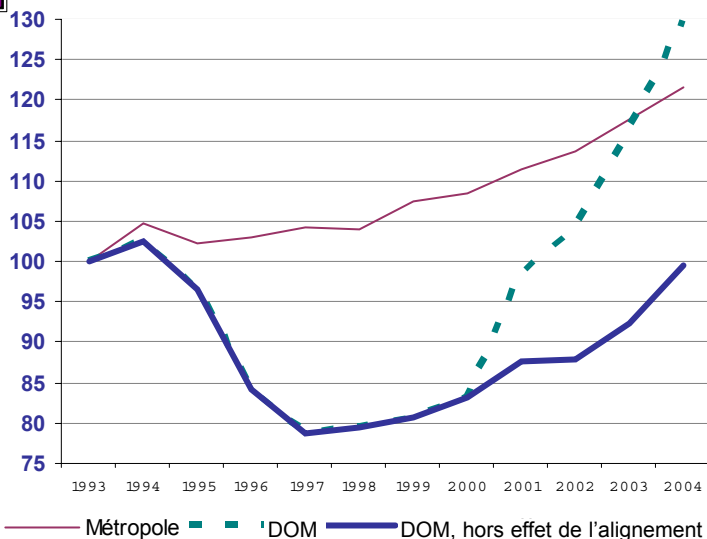
femmes enceintes ou des parents avec un enfant âgé de moins de 3 ans à charge, soit dix points de plus qu'en Métropole (1).

Presque 30 % de la hausse du nombre de bénéficiaires du RMI entre 2000 et 2004 résulte mécaniquement de la mise en œuvre de la loi d'orientation

L'évolution du RMI a également été affectée par les évolutions induites par la loi d'orientation pour l'Outre-mer, mais d'une façon plus complexe que pour l'API :

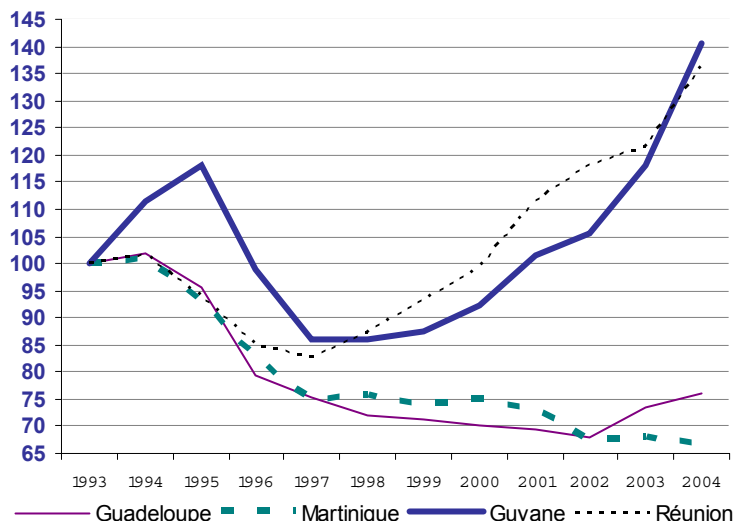
- La création du RSO en décembre 2001 a mécaniquement entraîné une baisse du nombre de bénéficiaires du RMI via le basculement au RSO d'une partie des bénéficiaires du RMI âgés de plus de 50 ans ;

Graphique 2 - Evolution du nombre de bénéficiaires de l'API en décembre, avec et hors effet de l'alignement



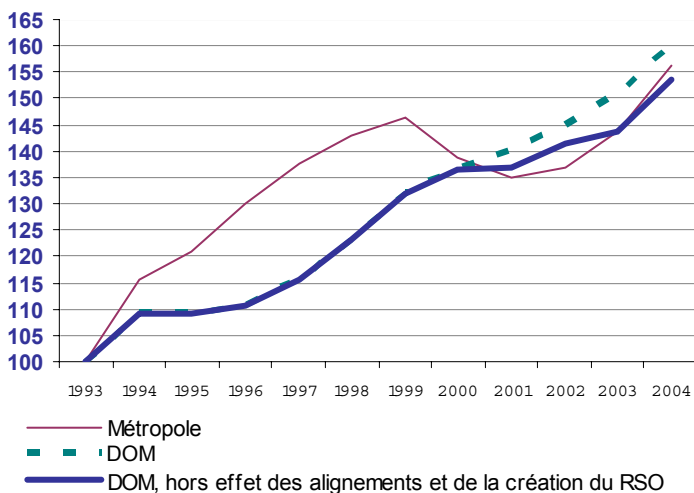
Source : CNAF - DSER et calcul des auteurs.
 Champ : CAF - base 100 en 1993.
 Lecture : Fin 2004, le nombre de bénéficiaires de l'API dans les DOM était supérieur de près de 30 % à ce qu'il était fin 1993 (courbe pointillée). S'il n'y avait pas eu l'alignement, le nombre de bénéficiaires de l'API aurait été à peu près le même fin 2004 que fin 1993 (courbe pleine en trait gras).

Graphique 3 - Evolution du nombre de bénéficiaires de l'API selon le département, hors effet de l'alignement



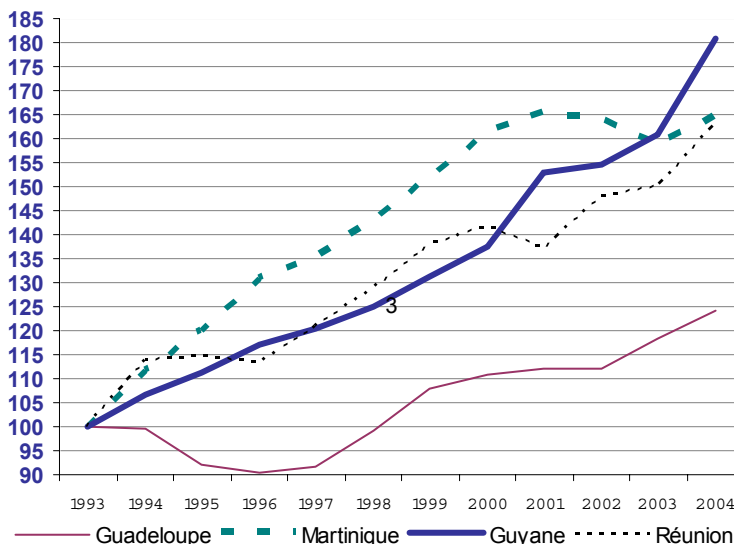
Source : CNAF - DSER et calcul des auteurs.
 Champ : CAF - base 100 en 1993.

Graphique 4 - Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI, avec et hors effet de l'alignement de l'API et de la création du RSO



Source : CNAF - DSER et calcul des auteurs.
 Champ : CAF - base 100 en 1993.
 Lecture : Fin 2004, le nombre de bénéficiaires de l'API dans les DOM était supérieur de près de 30 % à ce qu'il était fin 1993 (courbe pointillée). S'il n'y avait pas eu l'alignement, le nombre de bénéficiaires de l'API aurait été à peu près le même fin 2004 que fin 1993 (courbe pleine en trait gras).

Graphique 5 - Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI selon le département, hors effet de l'alignement de l'API et de la création du RSO



Source : CNAF - DSER et calcul des auteurs.
 Champ : CAF - base 100 en 1993.

• L'alignement du montant du RMI sur celui de la Métropole (alors qu'il lui est antérieurement inférieur de 20 %) en deux étapes, en janvier 2001 et janvier 2002, a en revanche généré une hausse du nombre de bénéficiaires du RMI ;

• Avant la loi d'orientation pour l'Outre-mer, le montant de revenu garanti par l'API étant dans un grand nombre de cas inférieur au montant garanti par le RMI, il s'ensuit qu'une fraction importante des bénéficiaires de l'API jouissaient également d'un complément au titre du RMI. Ce fait tend à s'estomper avec l'alignement de l'API sur les montants de Métropole qui joue donc maintenant à la baisse sur le nombre de bénéficiaires du RMI.

Le graphique 4 illustre l'impact combiné de ces différents effets réglementaires : la hausse du nombre de bénéficiaires du RMI entre décembre 2000 et décembre 2004, de 17,4 % en données brutes, serait, en réalité de l'ordre de 12,5 %. Cette progression est dès lors presque identique à celle observée en Métropole (12,8 %). Les effets mécaniques de la loi d'orientation pour l'Outre-mer expliqueraient donc près de 30 % de la hausse du nombre des bénéficiaires du RMI constatée sur ces quatre années.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI dans les DOM, une fois pris en compte les effets réglementaires (alignement de l'API et du RMI sur les montants Métropole, création du RSO), serait davantage sensible à la conjoncture économique que ne le suggèrent les données brutes. Par ailleurs, plus encore que pour l'API, la situation est contrastée d'un DOM à l'autre (graphique 5).

La hausse est notamment beaucoup plus faible à la Guadeloupe que dans les autres départements, notamment la Martinique dont elle est proche. Mais il convient de signaler à cet égard que la proportion d'allocataires du RMI dans la population était en 1993 beaucoup plus faible à la Martinique qu'en Guadeloupe.

En 2004, les situations des deux départements se sont beaucoup rapprochées en raison de la progression beaucoup plus forte du nombre d'allocataires intervenue à la Martinique.

Au-delà des différences constatées d'un DOM à l'autre en termes d'évolution du nombre de bénéficiaires, un certain nombre de caractéristiques communes émergent toutefois par comparaison avec la Métropole. En particulier la part des familles monoparentales est beaucoup plus élevée qu'en Métropole (36 % contre 24 %).

Par ailleurs, la situation des bénéficiaires du RMI vis-à-vis du logement est assez différente de ce que l'on observe en Métropole. Seulement le tiers des allocataires du RMI dans les DOM seraient locataires ou sous-locataires de leur logement, contre environ 55 % en Métropole.

Cette sous-représentation des locataires et sous-locataires a pour corollaire une plus grande proportion de propriétaires ou d'accédants à la propriété (près de 18 %, contre un peu plus de 5 % en Métropole), et une proportion beaucoup plus élevée de bénéficiaires hébergés à titre gratuit par des particuliers : 47 % contre un peu plus de 28 % en Métropole.

Ces derniers taux traduisent probablement une plus grande vigueur des solidarités familiales dans les DOM. On notera à cet égard que la proportion des bénéficiaires du RMI dépourvus de résidence stable, proche de 5 % en Métropole, serait nettement inférieure à 1 % dans les DOM.

Encadré 1

Spécificités de la législation en matière de minima sociaux dans les DOM

La loi d'orientation pour l'Outre-mer a institué un minimum social spécifique aux DOM : le RSO, mis en œuvre à partir de 2001. Sont éligibles à cette prestation les personnes âgées de 50 à 64 ans qui bénéficient du RMI depuis au moins deux ans, à la condition expresse qu'elles s'engagent à quitter définitivement le marché du travail et de l'insertion. Ces deux conditions rapprochent le RSO d'une forme de préretraite très spécifique réservée aux bénéficiaires du RMI des DOM. L'ouverture du droit au RSO met automatiquement fin au droit au RMI.

Le RSO est versé au taux maximal de 440,73 euros en 2005 tant que les ressources, cumulées avec le RSO, ne dépassent pas un plafond. Celui-ci est modulé selon que l'allocataire vit seul ou en couple. Il est de 784 euros par mois en 2005 et est fixé à 80 % du plafond pris en compte pour l'attribution de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Au-delà, la CAF verse un montant différentiel.

Ce tableau donne, pour l'API et le RMI, le rapport entre le montant de chaque prestation dans les DOM et son montant en Métropole pour les années 2000 à 2006.

	API	RMI
• 2000	56,1 %	80 %
• 2001	62,5 %	87 %
• 2002	68,7 %	100 %
• 2003	75,0 %	100 %
• 2004	81,2 %	100 %
• 2005	87,5 %	100 %
• 2006	93,7 %	100 %

Source : CNAF - DSER et calcul des auteurs.

Ronan Mahieu ■
Mission analyse économique - DARES
Justinia Clément ■
Pôle statistique de prestations et d'action sociale - CNAF

Directeur de la Publication
Philippe Georges
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrede
Secrétaire de rédaction
Patricia Christmann
Maquettiste - mise en page
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnafr.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

CNAF - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14 Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769

■ **Notes**

(1) Rappelons que peuvent prétendre au bénéfice de l'API les personnes isolées enceintes ou ayant à charge un enfant âgé de moins de 3 ans, ou bien les personnes avec un ou plusieurs enfants à charge, tous âgés de 3 ans ou plus : dans ce second cas, le bénéfice de la prestation est limité à un an et sans qu'elle puisse être versée au-delà du 18ème mois suivant le fait générateur de l'isolement (rupture ou veuvage).