

Les allocataires de minima sociaux dans les Dom : caractéristiques et évolution

Justinia Clément, Ronan Mahieu (Cnaf)

DANS les Dom, les allocataires de minima sociaux représentent 47 % des allocataires des Caf, et, en 2004, on constate qu'environ 25 % de la population des Dom est couverte par l'un de ces minima. Toutefois, les situations sont contrastées d'un département à l'autre: les Dom ne constituent pas un tout homogène, ni sur le plan démographique, ni sur le plan économique. Ils ont cependant des caractéristiques communes en comparaison avec la métropole: un taux de chômage et une fécondité supérieurs, par exemple, et une surreprésentation des familles monoparentales, plus fragiles économiquement.

Comme en métropole, les courbes de minima sociaux dans les Dom suivent une pente ascendante depuis plusieurs années. Évolution plus ou moins affectée, selon les prestations, par les modifications réglementaires intervenues au fil du temps.

Les Caf de métropole versent trois minima sociaux: le Revenu minimum d'insertion (Rmi), l'Allocation aux adultes handicapés (Aah) et l'Allocation parent isolé (Api). Dans les Dom s'y ajoute depuis décembre 2001 le Revenu de solidarité (Rso), prestation versée aux anciens allocataires du Rmi (depuis au moins deux ans), âgés de 50 à 64 ans et s'engageant à quitter définitivement le marché du travail et de l'insertion. Les modalités de calcul du Rso le rapprochent de l'Allocation de solidarité spécifique (Ass). L'ouverture du droit au Rso met automatiquement fin au droit au Rmi.

Les allocataires de minima sociaux dans les Dom sont environ 211 000, soit 47 % des allocataires des Caf. Par comparaison, un peu moins de 20 % des allocataires

des Caf de métropole perçoivent l'un des minima gérés par les Caf. Si l'on s'essaie à estimer la part de la population couverte par ces quatre minima sociaux en se fondant sur les 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. Mais ce chiffre recouvre des situations très contrastées : de 21 % à la Guadeloupe et à la Martinique à plus de 30 % à la Réunion, en passant par 24 % à la Guyane.

Ces chiffres 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.

Tableau 1

Répartition des allocataires des minima sociaux au 31 décembre 2004

	Total d'allocataires	Dont allocataires de minima sociaux	Dont Rmi	Dont Api	Dont Aah	Dont Rso
Guadeloupe	103 035	46 204	33 604	4 803	7 131	1 891
Guyane	34 787	16 824	12 263	3 101	1 462	425
Martinique	93 253	42 606	32 437	3 887	6 693	996
Réunion	203 526	98 468	76 276	9 178	10 735	5 812
Dom	434 601	204 102	154 580	20 969	26 021	9 124
Métropole	10 020 319	1 957 096	1 061 005	174 472	726 967	-

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

L'étude de cette population va porter sur ses caractéristiques et son évolution entre 1993 et 2004, en rapport avec les modifications législatives ou réglementaires intervenues au fil du temps. Les comparaisons s'effectueront tant entre la métropole et l'ensemble des Dom d'une part, qu'entre les différents Dom d'autre part. Il convient avant toute chose de noter que les Dom ne constituent nullement un tout 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 le plus peuplé et elle est plus fortement touchée par le chômage que les autres Dom. La Guyane, par sa situation géographique continentale, est un pays à forte immigration issue des pays frontaliers comme le Surinam et le Brésil. Par ailleurs, la structure économique de ce département est très spécifique du fait de la présence de la base aérospatiale de Kourou.

Au-delà de ces différences émergent néanmoins plusieurs caractéristiques communes par comparaison avec la métropole : le taux de chômage est bien 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 vraisemblablement en grande partie le poids des minima sociaux dans ces quatre départements.

Les caractéristiques des allocataires de minima sociaux au 31 décembre 2004

Le Revenu minimum d'insertion et le Revenu de solidarité

Le Rmi, créé en décembre 1988, est une allocation destinée à assurer un revenu minimum à toute personne (sauf étudiant) de plus de 25 ans ou ayant un enfant à charge. Le bénéficiaire doit résider en France, être français ou titulaire d'une carte de résident ou séjour temporaire salarié, en cours de validité. Il s'engage à souscrire un contrat d'insertion. Depuis le 1^{er} janvier 2004, la responsabilité (financière) incombe au conseil général; les Caf restent toutefois gestionnaires de la prestation.

En métropole, les allocataires du Rmi sont essentiellement des personnes seules (près de 60 %), dont une majorité d'hommes. Dans les Dom, la proportion de personnes seules est plus faible d'une quinzaine de points (*cf.* tableau 2) du fait du poids des familles monoparentales : 36 % des allocataires du Rmi contre 24 % en métropole. La surreprésentation des familles monoparentales est valable pour les quatre départements des Dom, mais est particulièrement accentuée en Guyane (45 %). Par ailleurs, la Réunion se distingue par une proportion plus élevée de couples allocataires du Rmi, à relier peut-être à l'intensité du chômage.

Tableau 2

Répartition selon la situation familiale (en %)

	Personnes seules (hommes ou femmes)	Dont hommes seuls	Isolés ayant personne(s) à charge	Couples (avec ou sans enfants)
Guadeloupe	48,8	34,2	38,9	12,3
Guyane	40,5	26,4	45,3	14,2
Réunion	39,5	28,6	32,3	28,2
Martinique	51,7	36,4	37,7	10,5
Dom	44,2	31,3	35,9	19,9
Métropole	58,6	38,2	24,1	17,2
France	56,8	37,3	25,6	17,6

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

En métropole comme dans les Dom, les 30-49 ans constituent la majorité des allocataires du Rmi (*cf.* tableau 3). La part des 50 ans et plus est plus faible qu'en métropole, mais il faut y voir la conséquence directe de l'existence du Rso. Au demeurant, la part des 50 ans et plus parmi les allocataires du Rmi est très variable d'un département à l'autre et illustre vraisemblablement l'inégale diffusion du Rso dans les différents Dom. L'ancienneté au Rmi est, en outre, un peu plus élevée qu'en métropole, notamment en Martinique (*cf.* tableau 4).

Tableau 3

Répartition du Rmi par catégorie d'âges (en %)

	- 30 ans	30 à 49 ans	50 ans et plus
Guadeloupe	18,3	64,3	17,4
Guyane	19,4	56,3	24,3
Réunion	23,0	62,6	14,4
Martinique	17,1	64,5	18,4
Dom	20,4	62,9	16,7
Métropole	22,5	56,1	21,4
France	22,2	56,9	20,8

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

Tableau 4

L'ancienneté dans le dispositif du Rmi (en %)

	- de 5 ans	5 à 10 ans	11 ans et plus
Guadeloupe	72,9	16,9	10,2
Guyane	72,5	16,4	11,1
Réunion	71,1	17,3	11,5
Martinique	67,4	20,1	12,5
Dom	70,8	17,8	11,4
Métropole	74,9	16,7	8,4
France	74,4	16,8	8,8

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

Remarquons une singularité de la Guyane dont 48 % des « Rmistes » sont d'origine étrangère, alors que la proportion nationale est de 14 %. Sa position géographique est sans doute un facteur déterminant de ce point de vue : frontalière de pays dont le niveau de vie est comparativement faible et dont certains (Surinam) ont souffert de graves troubles politiques, elle a attiré une immigration relativement importante. La part des allocataires de nationalité étrangère est en revanche plus faible qu'en métropole dans les trois autres Dom.

La proportion d'allocataires du Rmi qui ne se voient pas appliquer un forfait logement est, en outre, sensiblement inférieure dans les Dom (2,6 %) à ce qu'elle est en métropole (7,8 %). Les allocataires sans forfait logement correspondent schématiquement à la population dont la situation vis-à-vis du logement est la plus précaire : il s'agit pour l'essentiel de personnes en centre d'hébergement (Chrs ou autres) ou bien ayant une dépense de logement n'ouvrant pas droit à une aide (cas des personnes résidant en caravane). À cet égard, la Guyane fait toutefois figure d'exception puisque 9,3 % des allocataires du Rmi ne s'y voient pas appliquer de forfait logement.

Pour autant, la part des allocataires de minima sociaux percevant une aide au logement dans les Dom est plus faible qu'en métropole. Cela s'explique par le fait que certains sont hébergés gratuitement par des proches (une large partie) et d'autres sont propriétaires et ont fini de rembourser leurs emprunts. 36 % d'allocataires du Rmi sont ainsi allocataires d'une aide au logement dans les Dom contre 56 % en métropole.

Par ailleurs, le dispositif d'intéressement est moins répandu qu'en métropole puisque la proportion d'allocataires du Rmi concernés par cette mesure n'excède pas 7 % dans les Dom contre 12,2 % en métropole.

Notons enfin (cf. tableau 5) que les allocataires du Rso sont majoritairement des personnes isolées sans enfants à charge, ce qui n'est guère surprenant, compte tenu de la condition d'âge (personnes âgées d'au moins 50 ans).

Tableau 5

Répartition des allocataires du Rso selon la situation familiale

	Hommes seuls	Femmes seules	Isolés avec enfant(s)	Couples
Guadeloupe	795	879	123	94
Guyane	130	200	43	52
Réunion	2381	2678	341	412
Martinique	535	369	46	46
Dom	3841	4126	553	604

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

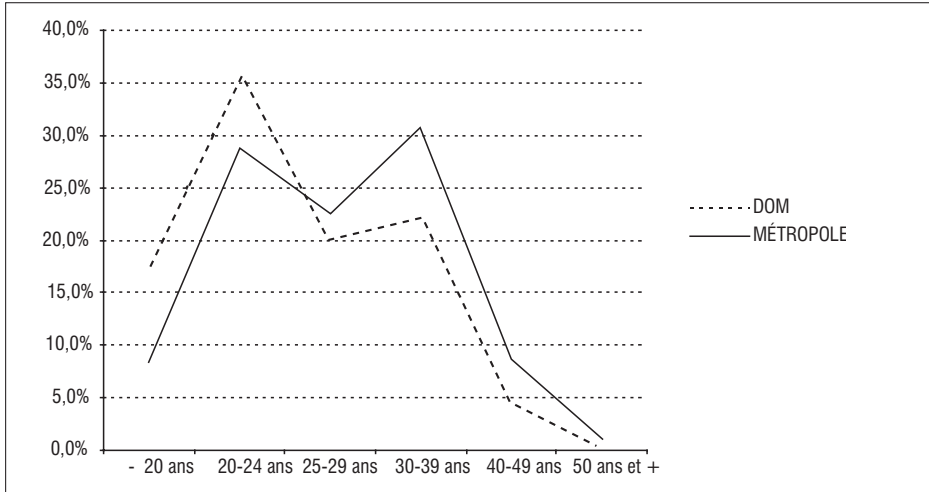
L'Allocation parent isolé (Api)

L'Api, créée en octobre 1976, garantit un revenu minimum à toute personne seule, soit en état de grossesse soit ayant un ou des enfant(s) à charge, à la suite d'un décès, d'un divorce ou d'une séparation (faits générateurs). Elle est perçue pendant un an maximum et jusqu'à dix-huit mois au plus tard après le fait générateur si le plus jeune des enfants a plus de 3 ans. Sinon, elle peut être versée dès la grossesse et jusqu'au 3^e anniversaire du benjamin.

Les allocataires d'Api des Dom sont principalement des personnes jeunes – 53 % ont moins de 25 ans –, enceintes ou dont le benjamin a moins de 3 ans (89,6 %, soit 10 points de plus qu'en métropole, cf. tableau 6). En métropole, la situation est un peu différente puisque 63 % des allocataires sont âgées d'au moins 25 ans (cf. graphique 1). Puisqu'il s'agit plus souvent d'Api longues dans les Dom, la part des allocataires dont l'ancienneté dans l'Api est inférieure à un an est plus élevée en métropole (51,5 %) que dans les Dom (39,5 %).

Graphique 1

Api par tranche d'âges au 31 décembre 2004



Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

On observe toutefois des différences notables selon le département : la part des femmes de moins de 25 ans est beaucoup plus faible à la Martinique et, surtout, à la Guadeloupe, qu'en Guyane ou à la Réunion (cf. graphique 2). La part de l'Api longue (femmes enceintes ou bien avec un enfant de moins de 3 ans) est en outre très élevée en Guyane (95 %). Ces différences sont notamment à relier aux situations démographiques très contrastées de ces territoires avec un indice conjoncturel de fécondité en 1996 proche de 3,5 en Guyane contre 2,0 pour la Guadeloupe et 1,7 pour la Martinique.

Tableau 6

Répartition de l'Api selon le type d'Api (en %)

	Api longue durée	Api courte durée
Guadeloupe	91,5	8,5
Guyane	94,7	5,3
Réunion	85,8	14,2
Martinique	92,1	7,9
Dom	89,6	10,4
Métropole	78,8	21,2
France	80,0	20,0

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

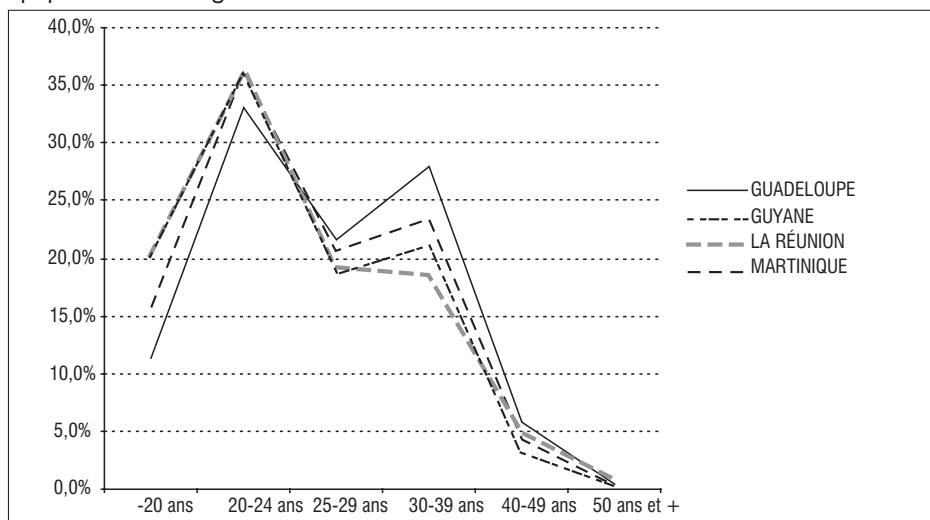
Comme pour le Rmi, la part d'allocataires de l'Api qui ne se voient pas appliquer de forfait logement est plus faible dans les Dom (3,1 %) qu'en métropole (5,7 %). Là encore, la Guyane fait figure d'exception puisque la proportion correspondante est de 8,5 %. Comme pour le Rmi encore, la part d'allocataires de l'Api percevant également une aide au logement est plus faible qu'en métropole, ce qui semble indi-

quer que la proportion d'allocataires hébergés par des proches est plus élevée qu'en métropole.

La proportion d'allocataires en intéressement est également plus faible dans les Dom (2,7 %) qu'en métropole (5,7 %), ce qui est à relier aussi bien au taux de chômage qu'à la structure différente des allocataires de l'Api: la proportion des allocataires de l'Api longue est plus élevée dans les Dom, or les allocataires concerné(e)s, enceintes ou ayant à charge un enfant de moins de 3 ans, sont typiquement plus éloigné(e)s du marché du travail.

Graphique 2

Api par tranche d'âges au 31 décembre 2004 dans les Dom



Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

Allocation aux adultes handicapés (Aah)

L'Aah est créée en octobre 1975 en remplacement de l'allocation aux handicapés adultes. Son montant est important et évolue au rythme du minimum vieillesse. Elle est destinée à assurer un revenu minimum aux handicapés. Cette allocation sous conditions de ressources est accordée à toute personne de plus de 20 ans déclarée à laquelle la Cotorep reconnaît un taux d'incapacité d'au moins 80 %, ou bien seulement d'au moins 50 % si la Cotorep juge que le bénéficiaire n'a plus la possibilité de retrouver un emploi.

On notera que, si la part de la population couverte par le Rmi ou l'Api est beaucoup plus élevée dans les Dom qu'en métropole, la part de la population couverte par l'Aah n'est en revanche pas très différente entre la métropole et les Dom.

En métropole comme dans les Dom, on observe un poids important des 50 ans et plus (cf. tableau 7), phénomène particulièrement accentué à La Réunion, qui est aussi le département le plus durement touché par le chômage. Les allocataires sont, comme en métropole, souvent des personnes seules (cf. tableau 10). En revanche,

on constate une différence importante dans la ventilation par catégorie d'incapacité (cf. tableau 8) : 42 % ont un taux d'incapacité inférieur à 80 %, contre un peu moins de 30 % en métropole. Mais la diversité des situations locales est peut-être à relier à des pratiques différentes des Cotorep : la Guadeloupe, dont plus de 57 % des allocataires d'Aah ont une incapacité inférieure à 80 %, fait figure d'exception. Enfin, la part des allocataires bénéficiant de la prestation à taux plein est beaucoup plus élevée dans les Dom (89 %) qu'en métropole (74 %), ce qui signifie que dans les Dom les allocataires concernés bénéficient beaucoup moins souvent d'autres ressources que la prestation Aah.

Tableau 7

Répartition de l'Aah selon les catégories d'âges (en %)

	- de 30 ans	30-49 ans	50 ans et plus
Guadeloupe	13,1	55,9	31,1
Guyane	17,6	53,6	28,8
Réunion	15,0	50,5	34,5
Martinique	14,0	57,7	28,3
Dom	14,4	54,0	31,6
Métropole	15,5	52,3	32,2
France	15,5	52,3	32,2

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

Tableau 8

Répartition selon le taux d'incapacité (en %)

	> = 80 %	> = 50 % et < 80 %
Guadeloupe	42,6	57,4
Guyane	63,5	36,5
Réunion	62,9	37,1
Martinique	66,1	33,9
Dom	58,2	41,8
Métropole	70,3	29,7
France	69,9	30,1

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

Tableau 9

Répartition selon le taux de perception (en %)

	Taux plein	Taux réduit
Guadeloupe	89,8	10,2
Guyane	88,6	11,4
Réunion	87,4	12,6
Martinique	90,4	9,6
Dom	88,9	11,1
Métropole	73,7	26,3
France	74,2	25,8

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

Tableau 10

Répartition de l'Aah selon la situation familiale (en %)

	Isolés	Monoparents	Couples
Guadeloupe	74,6	9,1	16,3
Guyane	66,0	15,7	18,3
Réunion	71,2	4,7	24,1
Martinique	76,5	9,5	14,0
Dom	73,2	7,7	19,0
Métropole	69,8	5,0	25,3
France	69,9	5,0	25,0

Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

L'évolution du nombre de bénéficiaire des minima sociaux

À l'instar de la situation observée en métropole, les courbes d'allocataires de minima sociaux dans les 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.

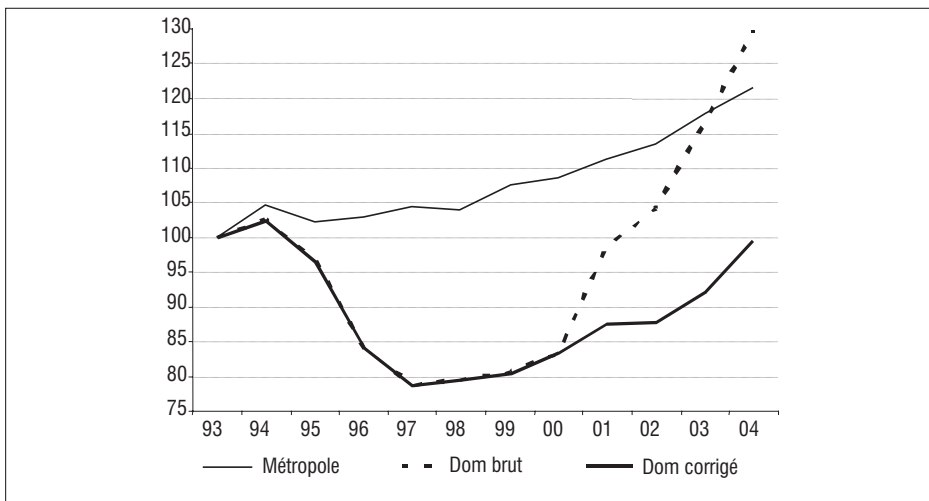
Ainsi, encore en 2000, le montant de ressources garanti par l'Api dans les Dom était inférieur de près de moitié au montant correspondant en métropole. Les montants sont en cours d'alignement sur ceux de la métropole par le biais de sept revalorisations exceptionnelles entre janvier 2001 et janvier 2007. Dans la mesure où il s'agit d'une allocation différentielle et que le montant de ressources garanti par la prestation est également un plafond de ressources pour l'éligibilité à cette prestation, l'alignement implique mécaniquement une augmentation du nombre d'allocataires.

Le graphique 3 illustre cet impact de l'alignement. Entre décembre 2000 et décembre 2004, le nombre d'allocataires de l'Api dans les Dom a augmenté de 56 %, mais, sans les quatre premières revalorisations induites par l'alignement, la hausse n'aurait été que de 20 %. Dans le même temps, la hausse constatée en métropole est de 12 %. On constate donc, même sans tenir compte des effets de l'alignement, une augmentation plus forte qu'en métropole ces dernières années,

mais cela n'a pas toujours été le cas : entre 1994 et 1997, le nombre d'allocataires a fortement diminué dans les Dom, alors qu'en métropole on observe globalement une stabilité dans la même période. Il est difficile de départager les différents facteurs qui ont pu contribuer à cette baisse prononcée dans les Dom. Certains sont purement démographiques (baisse de la natalité très importante au cours des années 1990, émigration sélective de la population des 20-24 ans), mais l'extension de l'Ape (Allocation parentale d'éducation) au rang 2 à partir de 1995 a vraisemblablement fait sortir de l'Api une proportion importante de ses allocataires.

Graphique 3

Allocataires de l'Api en décembre



Source : Cnaf-Dser et calcul des auteurs - Champ Caf.

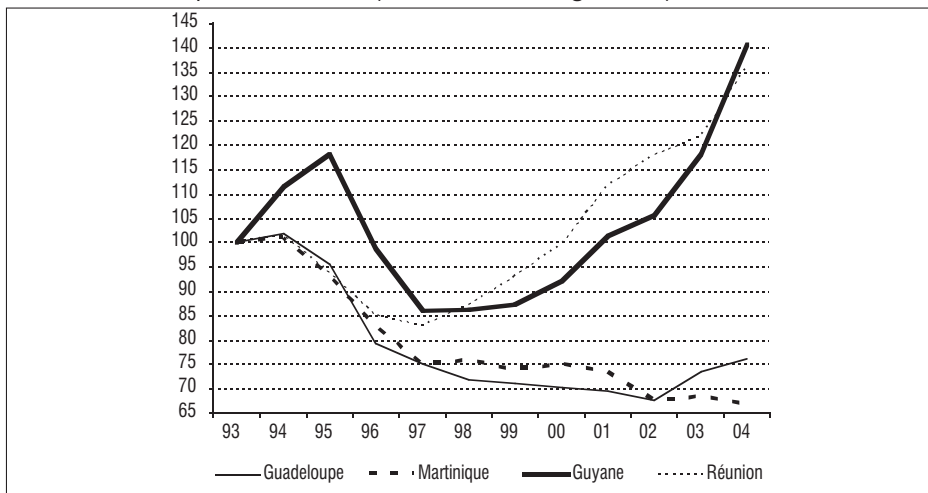
La situation n'est en outre pas homogène d'un département à l'autre : la hausse des dernières années (correction faite de l'impact de l'alignement) est beaucoup plus prononcée à la Guyane et à la Réunion qu'aux Antilles (cf. graphique 4).

L'évolution du Rmi a également été affectée par des évolutions réglementaires : la création du Rso en décembre 2001 a mécaniquement induit une baisse du nombre d'allocataires du Rmi via le transfert d'une partie des allocataires de plus de 50 ans. L'alignement du montant du Rmi sur celui de la métropole (alors qu'il lui était antérieurement inférieur de 20 %) en deux étapes, en janvier 2001 et janvier 2002, a en revanche induit mécaniquement une hausse du nombre d'allocataires. Par ailleurs, l'alignement de l'Api sur son montant de métropole a un impact baissier sur le Rmi : une partie des allocataires de l'Api percevaient un Rmi différentiel et ce fait tend à s'estomper avec l'alignement de l'Api sur les montants de métropole.

Le graphique 5 illustre l'impact de ces différents effets réglementaires : il apparaît que la hausse du nombre des allocataires du Rmi entre décembre 2000 et décembre 2004, de 17,4 % en données brutes, serait en réalité de l'ordre de 12,5 %, c'est-à-dire presque identique à la hausse observée en métropole (12,8 %).

Graphique 4

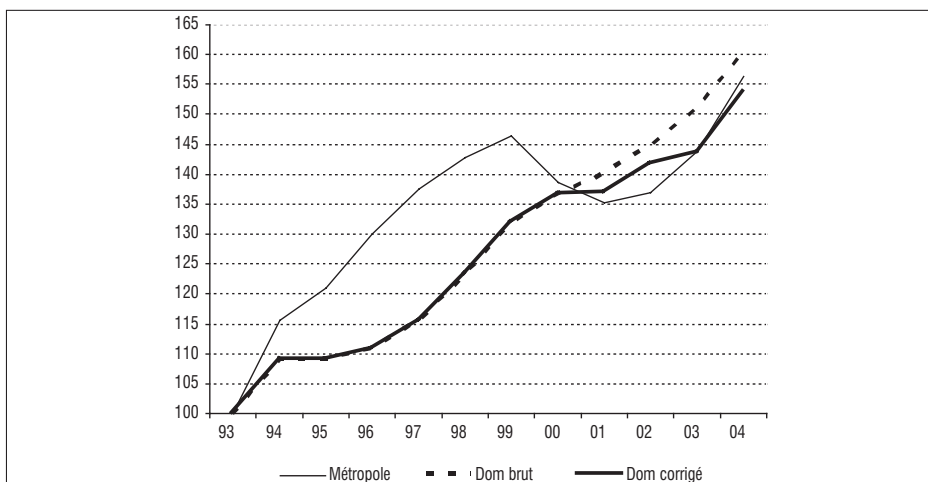
Allocataires de l'Api en décembre (hors effets de l'alignement)



Source : Cnaf-Dser et calcul des auteurs - Champ Caf.

Graphique 5

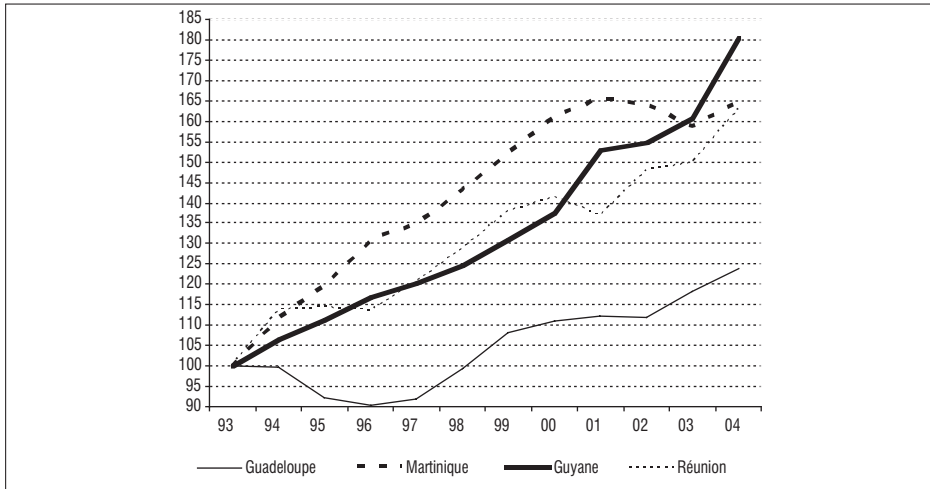
Allocataires du Rmi en décembre



Source : Cnaf-Dser et calcul des auteurs - Champ Caf.

Graphique 6

Allocataires du Rmi (hors effets de l'alignement et de la création du Rso) en décembre

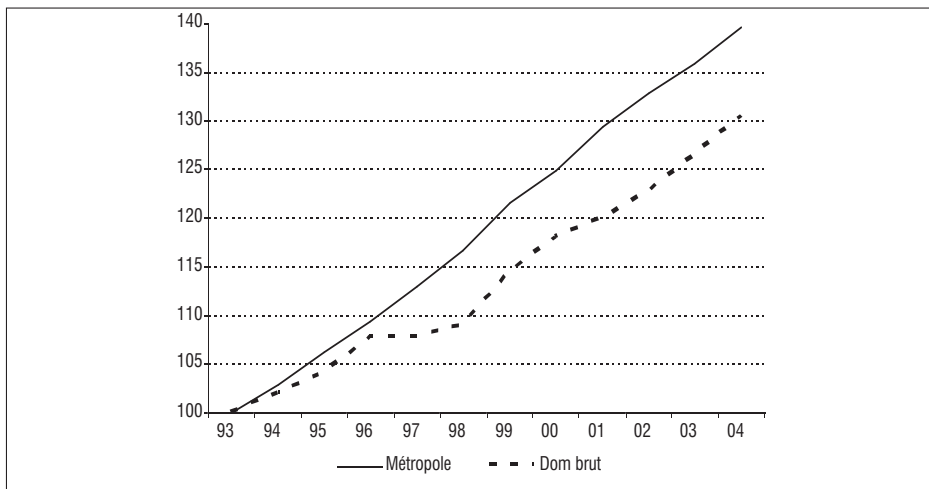


Source : Cnaf-Dser et calcul des auteurs - Champ Caf.

On constate en outre que l'évolution du nombre d'allocataires 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 un peu moins insensible 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 (cf. graphique 6). La hausse est notamment beaucoup plus faible à la Guadeloupe que dans les autres départements, notamment la Martinique dont elle est souvent proche. Mais il convient de signaler à cet égard que la proportion de Rmistes 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 du fait de la hausse beaucoup plus forte intervenue à la Martinique.

S'agissant, enfin, de l'Aah, on observe une dynamique haussière tout aussi nette et régulière qu'en métropole (cf. graphique 7), mais d'une ampleur moindre. Cette croissance moins rapide qu'en métropole est peut-être imputable à des raisons démographiques, la population des Dom étant plus jeune. Comme pour les autres prestations, la croissance est particulièrement soutenue en Guyane (cf. graphique 8), mais, là encore, l'impact de la démographie (population totale très dynamique) est sans doute important.

Graphique 7
Allocataires de l'Aah en décembre



Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.

Graphique 8
Allocataires de l'Aah en décembre



Source : Cnaf-Dser - Champ Caf.