



Ministère des affaires sociales,
du travail
et de la solidarité

Ministère de la santé,
de la famille
et des personnes handicapées



Études et Résultats

N° 280 • décembre 2003

Les prestations familiales regroupent un ensemble d'allocations contribuant au soutien des familles et à l'entretien des enfants. Ces dernières années ont été marquées par des évolutions différenciées du nombre d'allocataires et des montants de chacune de ces prestations.

Le nombre de foyers bénéficiaires des allocations familiales augmente un peu en 2002 (+0,3%), mais désormais plus des deux tiers d'entre eux sont composés de deux enfants, ce qui illustre la tendance au resserrement de la taille des familles. Cette tendance se retrouve également dans la diminution du nombre de bénéficiaires du Complément familial qui se poursuit par rapport à 2001 (-2,2 %).

555 000 familles ont bénéficié de l'Allocation parentale d'éducation (APE) en 2002, soit une légère augmentation par rapport à 2001, ce qui semble en lien avec le regain des naissances enregistré entre 2000 et 2002, le taux d'activité des mères de deux enfants étant quant à lui stable depuis 2000.

Les prestations liées à la garde des enfants ont connu des évolutions contrastées : l'Allocation de garde d'enfant à domicile (Aged), dont le nombre de bénéficiaires diminue depuis 1998, concerne de moins en moins de familles (-6,1 % en 2002), tandis que le nombre de bénéficiaires de l'Afeama poursuit sa croissance, à un rythme toutefois plus modéré que les années précédentes (+2,4 % en 2002).

Le nombre de familles monoparentales continuant d'augmenter, l'Allocation de parent isolé (API) et l'Allocation de soutien familial (ASF) poursuivent leur progression. Compte tenu de la revalorisation de la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF), les montants mensuels moyens de l'ensemble de ces allocations (hors Aged et Afeama) sont stables en euros constants par rapport à l'année précédente.

La refonte des aides au logement, entamée en 2001 avec l'instauration d'un barème unique, s'est achevée le 1^{er} janvier 2002. Le nombre de bénéficiaires toutes aides confondues diminue légèrement par rapport à 2001.

Les montants moyens de ces allocations ont en revanche augmenté de 3,9 %, surtout pour l'Allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'Allocation de logement à caractère social (ALS) [+5 %].

Les prestations familiales et de logement en 2002

Les aides à la famille comprennent en France un ensemble de dispositifs. Les prestations familiales proprement dites sont attribuées aux familles en fonction de leur composition en vue d'aider à l'entretien des enfants. Les aides au logement, qui constituent la deuxième masse des prestations servies par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), tiennent également compte, parmi d'autres éléments, de la composition familiale. D'autres éléments tels que les composantes familiales de la fiscalité directe¹ (par le biais du quotient familial notamment) influent sur le revenu disponible et le niveau de vie des familles. Ils ne sont toutefois pas pris en compte dans le cadre de cette étude, qui se limite aux prestations familiales et aux aides au logement.

Les prestations familiales

Les prestations familiales sont constituées d'un ensemble de prestations et d'allocations concernant l'entretien des enfants, des aides à la naissance et aux jeunes enfants et les familles monoparentales (encadré 1). Elles ont connu plusieurs modifications au cours des dix dernières années, ainsi que dans la période récente (encadré 2).

Nathalie BLANPAIN

Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées
DREES

1. ALBOUY V., BOUTON F., COURTILOUX P., LAPINTE A., LE MINEZ S., PUCCI M. : « Les effets redistributifs et les avantages familiaux du système socio-fiscal en 2002 », France Portrait Social, Insee, 2003.



■ Des évolutions contrastées du nombre de bénéficiaires des allocations familiales et du complément familial

Entre 1993 et 2002, le nombre de familles bénéficiaires d'allocations familiales a peu évolué, à l'exception notable de la parenthèse liée à la mise sous condition de ressources des Allocations familiales (AF) en 1998 (-7,6 %) puis à leur rétablissement à l'ensemble des familles de deux enfants ou plus en 1999 (+8,8 %)[tableau 1].

En 2002, en l'absence de modification de la législation, le nombre global de fa-

milles bénéficiaires des allocations familiales évolue peu (+0,3 %). La part des allocations versées aux familles de deux enfants progresse régulièrement et dépasse désormais les deux tiers : 67 % en décembre 2002, contre 65 % en décembre 1997. En nombre d'allocataires, pour le régime général, cela se traduit par une progression de 6,2 % des familles de deux enfants entre 1997 et 2002 alors que le nombre de familles de trois enfants ou plus diminue légèrement (-0,4 %)[tableau 2]. Ces observations illustrent la tendance longue au resserrement de la taille des familles autour de deux enfants².

Le nombre de bénéficiaires du Complément familial (CF) a ainsi régulièrement diminué dans la seconde moitié des années 1990, passant de 938 000 fin 1995 à 897 000 fin 1999, soit une évolution de -4,4 %. Cette tendance se poursuit en 2002 (-2,2 %), malgré un sursaut en 2000, à la faveur du prolongement de cette prestation jusqu'aux 21 ans de l'enfant.

Le nombre de familles bénéficiaires de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) a quant à lui augmenté de 4 % en 1999, suite à l'élargissement de la prestation aux familles ayant un enfant et ne bénéficiant d'aucune autre prestation fami-

E • 1

Définition des prestations familiales

Les prestations familiales concernent l'entretien des enfants, les aides à la naissance et aux jeunes enfants et les familles monoparentales (tableau).

tableau : barèmes des prestations familiales au 1er juillet 2003

	% BMAF	Montant mensuel (net de CRDS)
Allocations familiales		
2 enfants *	32,00	110,71
3 enfants *	73,00	252,55
4 enfants *	114,00	394,38
Par enfant supplémentaire *	41,00	141,84
Majoration par enfant de 11 à 15 ans (1)	9,00	31,14
Majoration par enfant de 16 à 19 ans (1)	16,00	55,36
Complément familial	41,65	144,09
Allocation pour jeune enfant	45,95	158,97
Allocation parentale d'éducation (taux plein)	142,57	493,22
Revenu garanti par l'allocation de parent isolé		
Femme enceinte	150,00	521,52
1 enfant	200,00	695,36
Par enfant supplémentaire	50,00	173,84
Allocation de soutien familial		
Taux plein	30,00	103,78
Taux réduit	22,50	77,84

* hors majoration pour âge.

(1) A l'exception de l'aîné des familles de deux enfants.

Source : Liaisons sociales 8 juillet 2003.

ser l'arrêt ou la réduction de l'activité professionnelle à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption portant à deux le nombre d'enfants à charge dans la famille (trois enfants avant 1994). Elle est versée pour une durée maximale de trois ans.

L'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) est une prise en charge de l'intégralité des cotisations salariales et patronales dues pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (avec un salaire plafond) pour la garde d'un enfant de moins de 6 ans. Un complément est destiné à la prise en charge d'une partie du coût de la garde (salaire versé) et varie selon l'âge de l'enfant (inférieur à 3 ans et de 3 à 6 ans). Depuis janvier 2001, le complément est désormais modulé en fonction des revenus de l'allocataire.

L'Allocation de garde d'enfant à domicile (Aged) vise à compenser une partie des cotisations sociales dues par une famille qui emploie une personne gardant un enfant de moins de 6 ans à domicile. Les montants de l'Aged sont modulés en fonction du revenu des bénéficiaires, de l'âge du dernier enfant et de la perception de l'APE.

L'Allocation d'adoption (AA) est versée sous condition de ressources depuis 1996 pour tout enfant arrivé dans un foyer d'adoption. Elle est servie pour une durée maximale de vingt et un mois à partir du jour de l'arrivée de l'enfant dans le foyer.

Entretien des enfants

Les Allocations familiales (AF) sont versées sans condition de ressources aux familles assumant la charge de deux enfants ou plus jusqu'à 20 ans. Ces allocations sont majorées aux 11^e et 16^e anniversaires des enfants à l'exception de l'aîné d'une famille de deux enfants.

Le Complément familial (CF) est versé sous condition de ressources aux familles ayant trois enfants à charge ou plus (dont trois âgés de plus de 3 ans et âgés de moins de 21 ans). Un seul complément est versé par famille quel que soit le nombre d'enfants.

L'Allocation de rentrée scolaire (ARS) est versée sous condition de ressources aux familles ayant un ou plusieurs enfants scolarisés et âgés de 6 à 18 ans.

L'Aide à la scolarité (AAS), instaurée pour la rentrée 1994-1995 pour se substituer aux bourses des collèges servies par l'Éducation nationale, a été supprimée en 1998.

L'Allocation de présence parentale (APP), créée en 2001, est versée aux salariés, aux non-salariés et chômeurs indemnisés qui réduisent ou interrompent leur activité professionnelle lorsque l'un de leurs enfants, gravement malade, nécessite des soins contraignants. Cette allocation d'une durée de trois mois est renouvelable jusqu'à l'obtention de l'Allocation d'éducation spéciale destinée aux enfants handicapés.

Naissance et jeune enfant

L'Allocation pour jeune enfant (APJE) est allouée sous condition de ressources à partir du troisième mois de grossesse jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. On distingue l'APJE « courte » qui est allouée du troisième mois de grossesse jusqu'aux 3 mois de l'enfant et l'APJE « longue » qui est versée ensuite.

L'Allocation parentale d'éducation (APE) est destinée à compen-

2 Voir par exemple, chapitre I de « Politique familiale : bilans et perspectives », THÉLOT C. et VILLAC M. ou ROTH N. : « Les familles, tendances structurelles » in *Solidarité Santé*, n° 2-3, septembre 1998, Sesi.

liale³. Depuis, ses effectifs tendent à diminuer, avec notamment -1,5 % en 2002, ce qui peut s'expliquer par l'évolution à la hausse du pouvoir d'achat des familles et la légère diminution du nombre d'enfants âgés de 6 à 18 ans (encadré 3). Tous régimes confondus, près de 3 millions de familles ont perçu cette allocation à la rentrée 2002 (tableau 1). Les familles comptant un ou deux enfants représentent respectivement 24 % et 41 % de ses bénéficiaires (tableau 2).

■ Un recul des effectifs de l'Allocation pour jeune enfant « courte »

La baisse du nombre de bénéficiaires de l'Allocation parentale pour jeune enfant (APJE) « longue » (-21 % entre décembre 1994 et décembre 1997) résultait d'une substitution entre l'APJE et l'Allocation parentale d'éducation (APE) au milieu des années 1990, liée à l'extension de cette dernière au deuxième enfant (encadré 2). L'APJE « longue », versée sous condition de ressources aux familles ayant un enfant de moins de 3 ans, ne peut en effet être cumulée avec l'APE. Depuis 1998, le nombre d'allocataires est stable

aux alentours d'un million, et ce malgré la hausse du nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans, qui s'est donc probablement trouvée compensée par l'accroissement du niveau de vie des familles (encadré 3).

Par ailleurs, la mise sous condition de ressources de l'APJE « courte » en 1996, allouée aux familles à partir du troisième mois de grossesse et jusqu'au quatrième mois de l'enfant, avait entraîné une forte réduction du nombre de bénéficiaires de la prestation (-16 %, en 1996). Après une période de stabilisation il diminue à nouveau en 2001 (-2,5 %) et en 2002 (-1,3 %), le nombre de naissances en 2002 étant en recul par rapport à l'année 2000 (encadré 3).

■ Une légère hausse du nombre de bénéficiaires de l'Allocation parentale d'éducation

En 2002, l'Allocation parentale d'éducation (APE) a été versée à 555 000 familles ayant deux enfants ou plus, dont l'un âgé de moins de 3 ans, afin de compenser la cessation ou la réduction d'activité d'un parent pour élever ses enfants (tableau 1).

Dans six cas sur dix, l'APE est désormais versée à la suite d'une seconde naissance (tableau 2). Seul un quart des familles recourt à l'APE à taux partiel avec, depuis 1994, la possibilité à l'un des parents ou aux deux de réduire ainsi leur quotité de travail. Les familles de deux enfants recourent plus souvent à l'APE à taux partiel (près d'un tiers des cas) que les familles plus nombreuses.

La croissance du nombre des bénéficiaires de l'APE avait été très rapide entre 1994 et 1997, suite à son extension au deuxième enfant décidée en juillet 1994. Après une hausse de 18 % en 1997, les effectifs de bénéficiaires avaient atteint un palier en 1998 aux alentours de 535 000. Les années 2000 à 2002 ont été marquées par un regain des naissances (encadré 3), qui est sans doute à l'origine de la reprise du nombre de bénéficiaires de l'APE constatée en 2001 (+2,3 %) et en 2002 (+1,1 %), le taux d'activité des mères en présence d'un enfant de moins de 3 ans étant en revanche resté relativement stable depuis 2000⁴.

■ Des évolutions divergentes du nombre de bénéficiaires de l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) et de l'Allocation pour garde d'enfant à domicile (AGED)

Entre 1993 et 1997, le nombre de bénéficiaires des prestations liées à la garde des jeunes enfants avait augmenté à un rythme moyen dépassant 20 % par an (tableau 1). L'Afeama et l'Aged permettent aux parents d'être exonérés de la totalité ou d'une partie des cotisations sociales dues pour l'emploi d'une assistante maternelle dans le premier cas, d'une employée à domicile dans le second. Parallèlement, des réductions d'impôt spécifiques ont été aussi accordées pour accompagner le recours aux modes d'accueil rémunérés. À partir de 1998, l'évolution du nombre des bénéficiaires de ces deux prestations diverge toutefois fortement, suite aux modifications de la législation.

Le recours à une assistante maternelle est le mode de garde rémunéré le plus répandu et, depuis 1998, le nombre de bénéficiaires de l'Afeama continue

T 01 évolution du nombre de familles bénéficiaires de prestations familiales de 1993 à 2002

Effectifs en milliers au 31 décembre, évolutions en %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 *
Allocations familiales	4 484	4 475	4 473	4 472	4 441	4 103	4 466	4 471	4 493	4 508
	.	-0,2	0,0	0,0	-0,7	-7,6	8,8	0,1	0,5	0,3
Complément familial	941	943	938	918	903	903	897	925	909	888
	.	0,2	-0,5	-2,1	-1,6	0,0	-0,6	3,1	-1,8	-2,2
Allocation de rentrée scolaire	2 833	2 895	2 912	2 913	2 950	2 937	3 055	3 018	3 026	2 980
	.	2,2	0,6	0,0	1,3	-0,5	4,0	-1,2	0,3	-1,5
APJE courte	472	475	485	405	401	408	410	410	400	395
	.	0,7	2,1	-16,4	-1,2	1,6	0,6	0,0	-2,5	-1,3
APJE longue	1 346	1 292	1 167	1 073	1 016	1 016	1 006	1 019	1 021	1 010
	.	-3,9	-9,7	-8,1	-5,3	0,1	-1,0	1,3	0,2	-1,1
APE	154	175	303	448	528	536	533	537	549	555
	.	13,9	73,0	48,0	17,7	1,6	-0,6	0,8	2,3	1,1
AGED	21	25	47	67	82	73	66	62	57	54
	.	20,8	87,2	42,3	23,2	-10,8	-10,5	-5,3	-7,4	-6,1
AFEAMA	222	273	326	384	436	486	520	564	597	611
	.	22,8	19,3	17,8	13,7	11,4	6,9	8,6	5,7	2,4
Allocation d'adoption	.	.	.	1	2	.	2	.	2	2
	.	.	.	.	ns	ns	ns	ns	ns	ns
API	145	152	148	149	151	150	155	157	161	164
	.	5,2	-2,7	0,6	1,3	-0,4	3,3	1,0	2,5	2,1
ASF	478	496	506	514	522	533	551	553	563	571
	.	3,9	2,0	1,6	1,6	1,9	3,5	0,3	1,7	1,5

*provisoire

ns : non significatif

Champ : tous régimes, France métropolitaine.

Source : CNAF, à paraître, « Prestations familiales en 2002, statistiques nationales ».

3. Article 19 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999, applicable pour l'année scolaire 1999-2000.

4. Source : Enquête *Emploi*.

d'augmenter régulièrement. L'augmentation a par exemple été de 6,9 % en 1999, après des évolutions comprises entre 11,4 % et 17,8 % les trois années précédentes. Cette hausse s'inscrit dans un mouvement global : le nombre d'assistantes maternelles en exercice a été multiplié par 3,5 entre 1990 et 2002⁵. En 2001, les majorations Afeama ont été revalorisées et modulées en fonction des revenus et le nombre de bénéficiaires de l'Afeama s'est accru de 5,7 %. En 2002, la hausse se poursuit à un rythme moins élevé que les années précédentes (+2,4 %), cette prestation concernant 611 000 bénéficiaires au 31 décembre.

En revanche, l'Aged, dont le montant avait été fortement augmenté en 1995 et étendu, à taux réduit, aux enfants de 3 à 6 ans (+87 % de bénéficiaires cette année là), a été modulée en fonction des ressources des bénéficiaires à partir du 1^{er} janvier 1998 et de nouvelles règles de déductibilité fiscale, plus restrictives, ont été

appliquées⁶. Ces mesures ont entraîné une réduction sensible du nombre des bénéficiaires de la prestation (-11 % en 1998 et -10 % en 1999). Depuis 2000, le nombre de familles allocataires de l'Aged continue de diminuer chaque année (-5,3% en 2000, -7,4% en 2001). Au 31 décembre 2002, elles ne sont plus que 54 000, soit une nouvelle réduction de 6,1%. L'Aged et les réductions d'impôt correspondant à l'emploi d'un salarié à domicile ont évolué à un rythme plus faible que le SMIC entre 2000 et 2002, ce qui a contribué à accroître le coût pour les familles de l'emploi d'une garde à domicile à temps complet payée au Smic, et pourrait expliquer la tendance à moins recourir à ce mode de garde. À l'inverse de l'accueil par une assistante maternelle, la garde par une employée au domicile de l'enfant concerne principalement les familles avec deux enfants. Celles-ci représentent à elles seules près de la moitié de l'ensemble des bénéficiaires de l'Aged.

■ Une progression des bénéficiaires des prestations liées à la monoparentalité

La croissance du nombre de bénéficiaires de l'Allocation de soutien familial (ASF) et de l'Allocation de parent isolé (API) se poursuit en 2002 : +1,5 % pour l'ASF et +2,1 % pour l'API, qui concernent respectivement 571 000 et 164 000 allocataires à la fin 2002. Ces deux prestations sont destinées aux familles monoparentales dont le nombre a fortement crû ces dernières années. Elles représentent 17 % des familles en 1999, contre 13 % en 1990⁷. L'augmentation du nombre de familles monoparentales a ainsi contrebalancé la tendance à la réduction du nombre de bénéficiaires de l'API, liée à l'amélioration du niveau de vie, l'API étant versée sous conditions de ressources. Environ huit allocataires de l'API sur dix élèvent un enfant de moins de 3 ans ou attendent un enfant, cette part ayant augmenté récemment avec la reprise de la natalité. Les personnes isolées ayant un enfant de plus de 3 ans peuvent également bénéficier de cette prestation : c'est le cas de deux allocataires sur dix.

■ Maintien du montant moyen des prestations par famille en 2002

L'évolution du montant moyen des prestations par famille bénéficiaire (tableau 3) résulte conjointement de la revalorisation du barème des prestations, des modifications de la législation, de l'évolution des configurations familiales et de l'inflation. Les prestations familiales (hors Aged, Afeama) sont revalorisées en fonction de l'évolution de la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF). Depuis le 1^{er} janvier 1995,

5. ALGAVA Elisabeth, RUAULT Marie : « Les assistantes maternelles : une profession en développement », Drees, *Études et résultats*, n° 232, avril 2003.

6. Avec l'imposition des revenus 1995, le maximum de la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (dont pour la garde d'un enfant) était porté de 1982 euros à 6861 euros. À compter de l'imposition des revenus 1997, la limite est divisée par deux.

7. ALGAVA Elisabeth : « Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale », Drees, *Études et Résultats*, n° 218, février 2003.

T • 02 familles bénéficiaires de prestations selon la taille de la fratrie

en milliers

	déc-97	déc-98	déc-99	déc-00	déc-01	déc-02	Répartition en 2002 (%)
Allocations familiales							
1 enfant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 enfants	2 494,0	2 299,0	2 550,0	2 578,6	2 613,7	2 649,3	66,8
3 enfants	975,0	922,0	991,0	990,5	993,2	990,4	25,0
4 enfants et +	347,0	332,0	345,0	335,6	331,6	325,7	8,2
Ensemble	3 817,0	3 553,0	3 886,0	3 904,7	3 938,4	3 965,4	100,0
Allocation de rentrée scolaire							
1 enfant	451,0	461,0	637,0	645,4	651,6	656,9	24,4
2 enfants	1 134,0	1 126,0	1 120,0	1 104,5	1 096,4	1 094,2	40,6
3 enfants	682,0	688,0	693,0	683,6	675,8	668,7	24,8
4 enfants et +	292,0	293,0	296,0	286,9	281,6	275,6	10,2
Ensemble	2 559,0	2 568,0	2 746,0	2 720,4	2 705,4	2 695,5	100,0
Allocation parentale d'éducation							
1 enfant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 enfants	303,3	305,6	301,1	300,1	306,6	309,7	61,3
3 enfants	131,5	135,9	138,3	141,2	144,8	145,9	28,9
4 enfants et +	45,0	45,5	45,7	46,1	48,2	49,6	9,8
Ensemble	479,8	487,0	485,1	487,5	499,6	505,2	100,0
AGED							
1 enfant	17,6	14,5	10,8	10,7	10,2	10,1	19,3
2 enfants	40,2	36,1	32,9	29,6	26,9	24,5	46,5
3 enfants	19,2	17,8	17,4	16,4	15,6	14,6	27,8
4 enfants et +	4,4	4,0	4,0	3,8	3,5	3,4	6,4
Ensemble	81,4	72,4	65,1	60,5	56,1	52,6	100,0
AFEAMA							
1 enfant	211,6	235,3	248,0	268,9	284,5	293,1	49,7
2 enfants	172,2	190,9	205,6	222,4	231,8	238,1	40,4
3 enfants	32,8	37,3	41,8	47,1	49,9	51,7	8,8
4 enfants et +	3,9	4,5	5,2	5,9	6,3	6,3	1,1
Ensemble	420,5	468,0	500,6	544,3	572,5	589,2	100,0

Champ : régime général, France métropolitaine.

Lecture : 2 649 300 allocataires ayant deux enfants à charge ont bénéficié des allocations familiales.

Source : CNAF, 2003, « Prestations légales au 31 décembre 2002 ».

celle-ci est indexée sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac, avec un ajustement l'année suivante afin d'assurer une évolution plus conforme à l'évolution des prix constatée. En 1996, la BMAF n'avait par dérogation pas été réévaluée afin de contribuer au plan de rééquilibrage de la Sécurité sociale. La hausse du montant moyen en euros constants des prestations par famille et par enfant s'était alors ralentie. Depuis 2001, les montants moyens se maintiennent en

euros constants. En 2002, la BMAF a été revalorisée de 2,1 % en euros courants au 1^{er} janvier sur la base d'une évolution prévisionnelle des prix (hors tabac) pour 2002 de +1,5 % et d'un rattrapage au titre des années 2000 et 2001. En tenant compte des changements législatifs et démographiques ainsi que de l'inflation, cette évolution des barèmes s'est traduite par un maintien en euros constants du montant mensuel moyen perçu par les familles bénéficiaires entre 2001 et 2002.

Les aides au logement (ALS, ALF et APL)

Trois aides, accordées sous condition de ressources, sont destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement. L'Allocation logement à caractère familial (ALF) est une prestation destinée aux jeunes ménages (versée au maximum pendant cinq ans à compter de la date du mariage) et aux familles avec des personnes à charge (enfants, ascen-

E•2

Les évolutions récentes des prestations familiales

Les politiques familiales ont connu plusieurs évolutions ces dernières années.

- **S'agissant de l'accueil des jeunes enfants**, une série de dispositions ont été prises récemment afin de permettre aux parents de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. En 2001, trois mesures ont été prises dans ce sens. Le complément de l'Afeama qui était forfaitaire a été majoré pour les familles modestes et moyennes. Le bénéfice de l'APE a été prolongé pendant deux mois en cas de reprise d'activité entre le 18^e et 30^e mois du dernier enfant. Une Allocation de présence parentale a en outre été créée au bénéfice des personnes qui réduisent leur activité professionnelle lorsque l'un de leurs enfants, gravement malade, requiert des soins contraignants. Au 1^{er} janvier 2002, un congé de paternité d'une durée de 11 jours a été institué, s'ajoutant aux 3 jours initialement prévus par le Code du travail. Un peu plus de 336 000 pères, affiliés aux régimes de sécurité sociale concernant les salariés du régime général (Cnamts), les travailleurs agricoles (MSA) et les professions indépendantes (AMPI) en ont bénéficié au cours de l'année 2002, soit un taux de recours estimé à 59 %¹. Enfin, il est prévu par le projet de loi de finances 2004 que le maximum de la réduction d'impôt sur le revenu accordée aux contribuables qui emploient un salarié à domicile passe à 5 000 euros lors de la déclaration de revenus portant sur l'année 2003, contre 3 700 euros précédemment, ce qui bénéficiera notamment aux titulaires de l'Aged.

Une réforme concernant l'ensemble des prestations « jeune enfant » a été annoncée lors de la dernière conférence de la famille en 2003. A partir du 1^{er} janvier 2004, la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) sera mise en place et appliquée aux naissances nouvelles à compter de cette date. Cette allocation remplacera les prestations existantes (APJE courte, APJE longue, APE, Afeama, Aged, Allocation d'adoption). Elle sera constituée d'une allocation à plusieurs niveaux, comprenant une allocation de base, un complément de libre choix du mode de garde et un complément de libre choix d'activité. Les conditions de ressources pour bénéficier de l'allocation de base ont été étendues par rapport à celle concernant l'APJE. D'après les chiffrages ex ante, environ 200 000 familles supplémentaires devraient être concernées. Un complément de libre choix du mode de garde sera alloué aux parents qui emploient une assistante maternelle ou une garde d'enfant à domicile. Le montant de ce complément sera supérieur à la majoration AFEAMA et à l'AGED pour toutes les familles et particulièrement celles ayant des revenus modestes. Enfin, le complément de libre choix d'activité s'adressera aux parents qui réduisent ou arrêtent leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs jeunes enfants. Le montant sera équivalent à l'APE en cas de cessation d'activité et supérieur en cas de travail à temps partiel. D'autre part, ce complément pourra être versé dès le 1^{er} enfant pendant les 6 mois suivant le congé maternité. La conférence de la famille en 2003 a prévu également des mesures visant à développer l'offre de garde. L'ouverture de places en structures collectives sera soutenue grâce au lancement d'un plan crèche de 200 millions d'euros. Les actions des entreprises en faveur des familles seront encouragées par une prise en charge de 60 % des sommes versées. Enfin, le statut des assistantes maternelles sera revalorisé.

- **S'agissant des prestations sous condition de ressources**, la réforme la plus conséquente a concerné la mise sous condition de ressources des Allocations familiales de mars à décembre 1998. Le retour à l'universalité des allocations familiales, l'année suivante, a été contrebalancé par un abaissement du plafond de la réduction d'impôt liée au quotient familial, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999.

Toutefois, le ciblage des aides en fonction du revenu des familles ne conduit pas forcément à les réserver seulement à celles situées au plus bas de l'échelle des revenus. Les plafonds retenus pour la mise sous condition de ressources pouvant être assez élevés, ils ouvrent l'accès à ces prestations à des ménages de revenu moyen. Par ailleurs, sur période longue, la part des prestations sous condition de ressources est restée quasiment stable : elle était proche de 23 % en 1973, elle est de 24 % en 2002. Les prestations versées sans condition de ressources en 2002 concernent, en dehors des allocations familiales, principalement celles versées au titre de la monoparentalité (ASF) et de l'accueil des jeunes enfants (APE, Aged et Afeama). Il convient toutefois de rappeler que le montant de l'Aged est modulé selon le revenu des bénéficiaires depuis le 1^{er} janvier 1998 et celui du complément de l'Afeama depuis le 1^{er} janvier 2001, ces deux prestations représentant un dixième de l'ensemble des dépenses de prestations familiales.

L'attribution de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) a été élargie, en 1999, aux familles avec un seul enfant à charge et sa majoration pérennisée en 2000. Une allocation différentielle a été mise en place en 2002 afin de limiter les effets de seuil qui entraînaient la perte de l'ARS dès le dépassement du plafond de ressources.

- **Les allocations familiales** ont été récemment modulées afin de mieux tenir compte des jeunes adultes non scolarisés vivant au domicile parental. En outre, à leur départ plus tardif du domicile parental répond l'extension des allocations familiales jusqu'au 19^e anniversaire des enfants en 1998 puis leur 20^e à partir de 1999². En contrepartie, les deux majorations pour âge des allocations familiales ont été relevées d'un an, de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans à partir du 1^{er} janvier 1999. De même, afin de compenser le poids financier des jeunes adultes dans les familles nombreuses à revenus faibles ou moyens, le Complément familial a été étendu aux jeunes de 20 ans depuis le 1^{er} janvier 2000. En juillet 2003, les allocations familiales ont été prolongées à la hauteur de 70 euros par mois pour les aînés de familles de trois enfants ou plus entre leur 20^e et leur 21^e anniversaire.

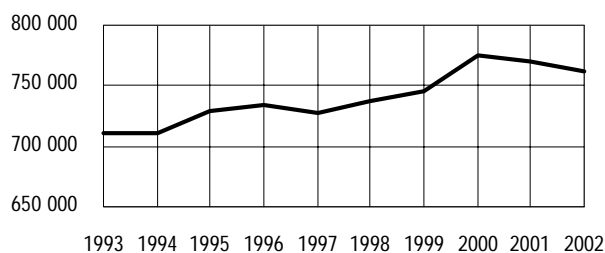
1. PÉNET Sophie, RUAULT Marie : « Les pères bénéficiaires du congé de paternité en 2002 », Drees, *Études et résultats*, n° 266, octobre 2003.

2. Cette extension concerne les enfants non scolarisés. En cas d'emploi, ils doivent être rémunérés à moins de 55 % du Smic. Dès 1951, les enfants scolarisés étaient déjà considérés à charge jusqu'à l'âge de 20 ans (Source : circulaire n°114 S. S. du 2 juillet 1951).

Les évolutions de la natalité et du nombre d'enfants éligibles aux prestations depuis 1993

L'évolution du nombre de bénéficiaires des prestations familiales dépend des changements de la législation ou de barème, de l'évolution du pouvoir d'achat des ménages mais aussi de la démographie. Ces dernières années ont été marquées par une reprise de la natalité. En 1994, le nombre de naissances a connu son point le plus bas avec 711 000 nouveau-nés (graphique 1). En 1995, un redressement s'amorce. À partir de 1997, la baisse du chômage qui coïncide avec l'accroissement des opinions positives des ménages sur leur niveau de vie futur vient renforcer cette tendance¹. La reprise se confirme les années suivantes. En 2000, le nombre de naissance est ainsi revenu à son plus haut niveau depuis 20 ans : 774 800 naissances sur douze mois. La natalité se maintient en 2001 et connaît une légère diminution en 2002 (-1,1 %).

Graphique 1 : nombre de naissances (nés vivants)



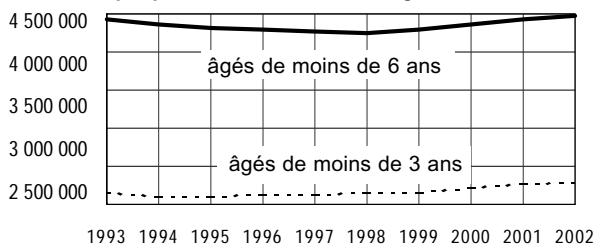
Champ : Naissances (nés vivants) en France métropolitaine.

Lecture : 711 600 enfants sont nés en 1993.

Source : Bilan démographique 2002, Insee.

De l'ordre de 2,2 millions en 1993, le nombre d'enfants de moins de 3 ans avait donc décroché jusqu'en 1995 (graphique 2). Depuis cette date, il augmente et particulièrement depuis 2000. Le nombre d'enfants de moins de 6 ans suit, quant à lui, la même évolution décalée de trois ans : il diminue jusqu'en 1998, puis se redresse.

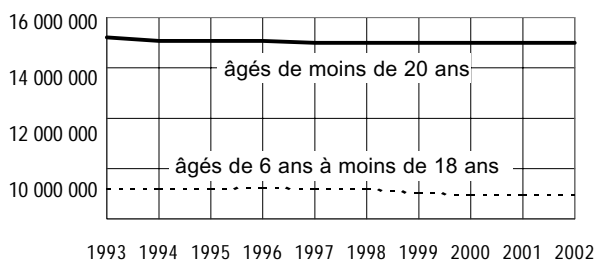
Graphique 2 : nombre d'enfants âgés de moins de 6 ans



Le nombre d'enfants âgés de plus de 6 ans et de moins de 18 ans (condition nécessaire pour l'ouverture du droit à l'ARS) est à son plus haut niveau en 1996, avec 9 260 000 enfants (graphique 3). Depuis 1997, il décline, reflétant la baisse de la natalité intervenue au début des années 1990. Ce déclin est toutefois limité : -3 % en 6 ans, soit 8 986 000 enfants en 2002.

Le nombre d'enfants de moins de 20 ans (condition nécessaire pour l'ouverture du droit aux allocations familiales) a fléchi au début de la décennie 1990, conséquence du recul des naissances observé dans les années 1970. Depuis 1994, il est quasiment stable (-1,3 % en 9 ans).

Graphique 3 : nombre d'enfants âgés de moins de 20 ans



Champ : Enfants en France métropolitaine.

Lecture : Au 1er janvier 2002, 14 978 637 enfants ont moins de 20 ans.

Source : Bilan démographique en 2002, Insee résultats, n° 18, Société, 2003.

1 « Bilan démographique 1995 », Insee-première, n° 428

dants ou personnes handicapées). L'Aide personnalisée au logement (APL), enfin, est destinée aux locataires de logements conventionnés et aux accédants à la propriété mais aussi aux propriétaires qui ont amélioré leur logement.

Différentes mesures sont intervenues successivement depuis 1997, dans le souci de rationaliser et de simplifier l'ensemble des aides au logement, en accession à la propriété et surtout en location (encadré 4).

■ Vers une stabilisation du nombre de bénéficiaires, toutes aides confondues

Toutes aides au logement confondues, les effectifs des ménages bénéficiaires ont augmenté de 11 % entre 1993 et 2002, passant de 5,4 à 6 millions. Fin décembre 2002, pour l'ensemble des régimes, 1 140 000 ménages percevaient l'ALF ; le nombre de ménages bénéficiaires de l'APL s'élevait à 2 708 000, celui de l'ALS à 2 169 000 (graphique 1).

Le rythme de progression des bénéficiaires n'a toutefois pas été uniforme sur la période considérée. Le nombre de ménages bénéficiaires, qui augmentait de façon soutenue jusqu'en 1995, s'est stabilisé en 1997. Après une nouvelle progression de 2,1 % en 1998, le nombre total de bénéficiaires diminue depuis 1999, diminution qui se poursuit en 2002 (-0,6 %). En 2000, l'extension de 20 à 21 ans de l'âge limite des enfants considérés comme à charge a bénéficié principalement à l'ALF, allouée cette année-là à 27 000 familles supplémentaires. En revanche, le nombre de familles bénéficiaires de l'APL, concernées également par cette extension, a diminué de 34 000 en 2000 après avoir diminué de 37 000 en 1999. Cette diminution s'explique en partie par la baisse tendancielle du nombre des accédants à la propriété bénéficiaires de l'APL qui se poursuit en 2002 (-1,6 %).

La répartition des bénéficiaires d'aides au logement a évolué depuis le début des années 1990 : l'ALS qui représentait 32 % des allocataires en 1993, en regroupe 36 % en 2002. L'APL qui en représentait 48 %, en rassemble désormais 45 %. En effet, sur l'ensemble de la période, le nombre d'allocataires de l'ALS a augmenté plus rapidement que celui des autres aides, du fait notamment de son ouverture aux étu-

dians, indépendamment du revenu de leurs parents.

Ces évolutions de la législation ont également affecté la structure familiale des bénéficiaires, qui est très différente selon l'aide considérée. En 2002, l'ALS, destinée aux personnes sans enfant à charge, est allouée, dans neuf cas sur dix, à des personnes isolées. À l'inverse, conformément à ses objectifs initiaux, l'ALF s'adresse en grande majorité aux couples avec ou sans enfants, qui représentent plus de 60 % de ses bénéficiaires. Les bénéficiaires de l'APL sont les plus diversifiés ; ils se répartissent entre 60 % d'isolés et 40 % de couples.

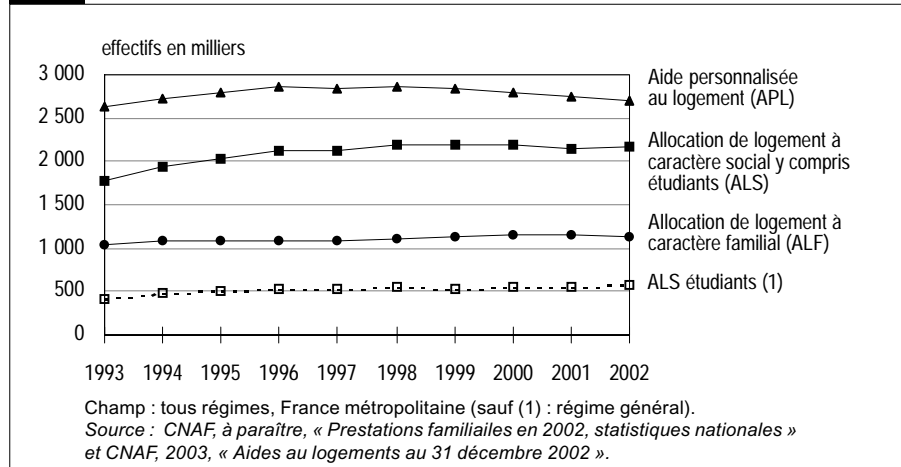
La réforme des aides au logement a induit une progression du montant moyen des aides

L'analyse du montant des aides, effectuée en euros constants, montre que le montant moyen des aides au logement, qui avait diminué entre 1994 et 1997 du fait de la non revalorisation des plafonds (tableau 4), s'est accru en euros constants au cours des trois années suivantes, +0,6 % en 1997, +1,2 % en 1998 et +1,4 % en 1999. En 2000, compte tenu de la faible revalorisation du barème et de l'augmentation plus importante des prix, le montant moyen des prestations logement a de nouveau diminué en euros constants (-0,6 %). Après la réforme des aides au logement mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2001 et achevée au 1^{er} janvier 2002, l'évolution du montant moyen des aides au logement est redevenue positive (+2,3 % en 2001). Cette réforme a permis d'harmoniser les aides au logement en location par l'instauration d'un barème unique pour les trois types d'aides, ALF, ALS et APL. Alors qu'auparavant, les revenus imposables, notamment ceux liés à une activité professionnelle, étaient traités de manière moins favorable que les minima sociaux, ce qui pouvait conduire à des effets de seuil affectant le gain monétaire dû à une reprise d'activité, la réforme a également mis en œuvre une égalité de traitement des ressources, quelle que soit leur nature, parachevée au 1^{er} janvier 2002. En outre, la convergence vers un seul barème pour les APL et AL a permis d'attribuer la même aide aux ménages qui ont des revenus et des dépenses de logement iden-

tiques. Le montant moyen des prestations logement, prises dans leur ensemble, s'est donc à nouveau accru en 2002 (+3,9 %), avec notamment une augmen-

tation de près de 5 % en euros constants des montants moyens de l'ALF et de l'ALS, analogue à l'augmentation constatée en 2001.

G.01 effectifs des bénéficiaires des aides au logements



T.03 familles bénéficiaires de prestations selon la taille de la fratrie

évolution du montant mensuel moyen des prestations familiales*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (2)	1999	2000	2001	2002
Prestations annuelles	21 015	21 298	21 721	21 759	22 848	22 478	22 769	22 550	22 709	22 807
Familles bénéficiaires (au 31/12)	5 897	5 903	5 914	5 879	5 858	5 567	6 085	6 131	6 164	6 190
Montant moyen mensuel (1)	297,6	300,8	306,4	307,5	324,5	333,6	311,8	307,7	307,8	307,7
Évolution	-	1,1	1,8	0,4	5,5	2,8	-6,5	-1,3	0,1	0,0
Évolution de la BMAF en euros constants	-	0,3	-0,5	-2,0	-0,2	0,4	0,1	-1,2	0,2	0,3

* ensemble des prestations familiales : AF, CF, ARS, AAS APJE, APE, Aged, Afeama, AA, AES, APP, ASF, l'allocation différentielle, prime de protection de la maternité et les frais de tutelle
** Déflateur : indice des prix à la consommation y. c. tabac en France métropolitaine, en moyenne annuelle.
(1) Dépenses mensuelles par effectif moyen des familles bénéficiaires.
(2) En 1998, effectifs pondérés en tenant compte de l'application en mars de la mise sous condition de ressources.
Note : La CRDS est déduite de la BMAF à partir de 1997.
Champ : tous régimes, France métropolitaine.
Source : CNAF, à paraître : « Prestations familiales en 2002, statistiques nationales », calcul Drees, dépenses de la branche famille, bénéficiaires du FNPF.

T.04 montant mensuel moyen des aides au logement

Évolution des montants en euros constants et en %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Allocation de logement à caractère familial	185	188	187	184	186	190	193	194	204	213
	-	1,9	-0,8	-1,4	1,1	1,8	2,0	0,5	5,1	4,5
Allocation de logement social	150	145	139	134	133	134	136	135	142	149
	-	-3,5	-4,0	-3,6	-0,6	0,5	2,0	-0,8	4,8	4,7
Aide personnalisée au logement	181	181	181	177	179	182	184	182	181	187
	-	-0,2	-0,1	-2,1	1,3	1,6	1,0	-0,9	-0,5	3,3
Ensemble	172	170	168	163	164	166	169	168	171	178
	-	-1,2	-1,6	-2,6	0,6	1,2	1,4	-0,6	2,3	3,9

*déflateur : indice des prix à la consommation, y compris tabac en France Métropolitaine.
Champ : tous régimes, France métropolitaine.
Source : Cnaf, à paraître : « Prestations familiales en 2002, statistiques nationales », calculs Drees.

Les réformes récentes des aides aux logements

En 1997, le revenu pris en compte pour le calcul des aides a été élargi à certains revenus non intégrés auparavant (indemnités journalières au titre de la maternité et accidents du travail), l'abattement fiscal accordé aux plus de 65 ans n'est plus pris en compte et la base forfaitaire des ressources des étudiants a été relevée. La même année, les deux barèmes d'APL qui coexistaient en location ont été unifiés.

La mise en cohérence progressive des prestations s'est poursuivie en 1998. En location, une revalorisation supplémentaire sur trois ans des loyers plafonds des allocations logement (ALF et ALS) a été décidée, afin de les aligner sur ceux de l'APL. En accession à la propriété, un mécanisme de minoration de l'aide a été institué, à l'instar de ce qui existait déjà en APL, de façon à ce qu'un taux minimal d'effort de 25 % soit demandé à l'accédant. D'autres modifications ont concerné les forfaits de ressources de certains bénéficiaires, comme les étudiants non boursiers ou les non-salariés.

Au 1^{er} janvier 2000, l'âge limite de la prise en compte des enfants à charge pour le calcul des aides au logement est porté de 20 à 21 ans. En juillet 2000, l'évaluation forfaitaire des ressources des indépendants est diminuée, alors que les loyers plafonds pour les personnes âgées ou handicapées accueillies au domicile de particuliers sont, au contraire, évalués à 75 % du loyer plafond du droit commun contre 60 % précédemment.

La conférence de la famille 2000 a permis d'harmoniser les aides au logement en location par l'instauration d'un barème unique pour les trois types d'aides ALF, ALS et APL applicable depuis le 1^{er} janvier 2001. La même aide est attribuée aux ménages qui ont des revenus et des dépenses de logement identiques. Avant la réforme, les revenus liés à une activité professionnelle étaient traités différemment des minima sociaux. Ce traitement différencié pouvait conduire à des effets de seuil importants qui diminuaient le gain monétaire dû à une reprise d'activité. L'objectif d'égalité de traitement des ressources n'a été totalement atteint qu'au 1^{er} janvier 2002.

Deux mesures spécifiques ont été induites par la création du nouveau barème. D'une part, l'abattement « personne isolée » pour l'appréciation des ressources qui n'existait que pour le calcul de l'AL, a été supprimé. D'autre part, les planchers de ressources opposables aux étudiants ont fait l'objet d'une forte réévaluation, surtout pour les non-boursiers.

Le nouveau barème repose, comme l'ancien barème de l'APL, sur la notion de participation personnelle des locataires à leur dépense de logement.

$$\text{Aide au logement} = L + C - Pp$$

L est le loyer payé (ou montant du remboursement), retenu dans la limite d'un plafond qui varie en fonction de trois zones géographiques et du nombre de personnes à charge. Les loyers plafonds des AL sont désormais complètement alignés sur ceux de l'APL.

C est le montant forfaitaire des charges. Il s'ajoute à L. Il est également modulé selon la configuration familiale du foyer demandeur.

Pp est la participation personnelle qui doit rester à la charge de l'allocataire. Elle comporte une participation incompressible et une participation variable selon la taille de la famille, le loyer et les ressources.

$$Pp = Po + (TP \times Rp)$$

où

Po est la participation minimale qui est la plus grande des deux valeurs entre 26,68 euros et 8,5 % de (L+C).

TP=TF+TL avec TF, le taux de participation déterminé selon la taille de la famille qui diminue lorsque la taille de la famille augmente et TL, le taux de participation complémentaire lié au montant du loyer plafonné.

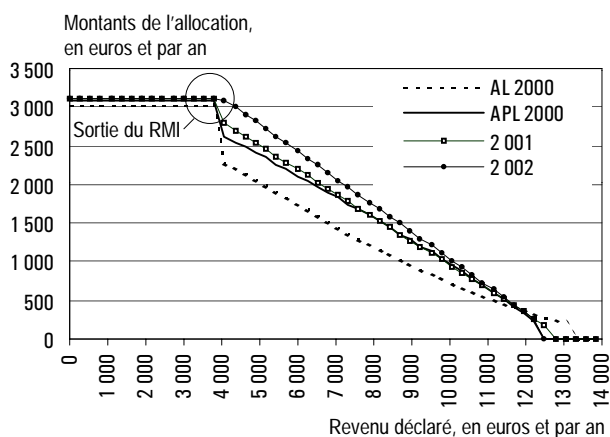
Rp est l'assiette des ressources diminuée d'un montant forfaitaire R0 qui augmente avec la taille de la famille. R0 correspond, pour chaque famille, à l'équivalent exprimé en revenu net imposable annuel, du RMI moins le forfait logement et moins les allocations familiales (hors majorations pour âge). Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2001, R0 est minoré en moyenne de 25 %.

Le gain pour les anciens bénéficiaires de l'APL est le plus souvent moins élevé que pour les anciens bénéficiaires d'une ALF ou ALS, à situation de revenus et de familles comparables. Ainsi, un individu isolé sans personne à charge qui déclare 7 622 euros de revenus annuels au fisc percevait 1 692 euros d'aide au logement en 2001, qu'il occupe un logement conventionné ou non, alors qu'il aurait perçu, en législation 2000, soit 1 311 euros d'AL, soit 1 692 euros d'APL. En 2002, une fois la réforme achevée, il percevait 1 875 euros, soit respectivement 43 % et 11 % de plus qu'avec les anciens barèmes pour un logement conventionné ou non (graphique).

En 2001, l'abattement forfaitaire des ressources (R0) corrigeait en partie l'effet de seuil à la sortie du RMI. Ce défaut a été complètement résorbé avec le barème unifié 2002 : il n'y a alors plus d'effet de seuil en raison de l'abattement forfaitaire des ressources qui atteint alors précisément le montant du RMI.

Cette réforme, achevée en janvier 2002, représentait à cette date un coût supplémentaire d'environ 1 milliard d'euros qui bénéficie principalement aux ménages modestes ou aux revenus moyens (JACQUOT, 2000). Pour les secteurs accession et foyer, deux barèmes différents subsistent.

Graphique : comparaison des barèmes d'aide au logement en location avant et après la réforme cas d'une personne isolée sans enfant *



* Elle habite la zone I (agglomération parisienne) et paye un loyer mensuel de 382 euros.
Source : calculs cas-types, Drees.