

Les prestations familiales dans les Dom : évolution comparée avec la métropole de 2003 à 2013

En décembre 2013, les caisses d'Allocations familiales (Caf) ont servi des prestations à environ 491 000 bénéficiaires dans les départements d'outre-Mer (Dom). Le système de prestations familiales et sociales présente encore certaines spécificités dans ces départements par rapport à la métropole, même si la législation a sensiblement convergé au cours de ces dernières années.

Les évolutions du nombre de bénéficiaires des prestations familiales et de leurs caractéristiques sont relativement distinctes entre les départements ultra-marins et la métropole au cours des dix dernières années, en lien avec des contextes démographiques et économiques différents. La démographie explique que les effectifs de bénéficiaires de prestations petite enfance diminuent dans les Dom depuis 2008 tandis qu'ils ont augmenté jusqu'en 2012 en métropole. Elle explique également la stabilité outre-Mer du nombre de bénéficiaires des prestations d'enfance et jeunesse alors qu'il s'est accru en métropole.

La crise économique, et notamment la dégradation du marché du travail, ainsi que des évolutions réglementaires ont entraîné la hausse des prestations de solidarité et d'insertion. En outre, la progression des AL est beaucoup plus dynamique dans les Dom. Enfin, si les évolutions sont relativement homogènes entre les Dom pour les prestations de solidarité, elles se distinguent pour la petite enfance et les aides au logement (AL).



En décembre 2013, les caisses d'Allocations familiales (Caf) ont servi des prestations à environ 491 000 bénéficiaires dans les départements d'outre-Mer (Dom). Cet article propose une comparaison des évolutions entre les Dom et la métropole du nombre de bénéficiaires de 2003 à 2013. Cette période offre un minimum de profondeur historique tout en garantissant une certaine homogénéité de la réglementation. En revanche, le périmètre des Dom s'est agrandi depuis que Mayotte est devenu le 101^e département français en mars 2011. Afin de disposer de séries cohérentes sur la période de l'étude, les évolutions sont calculées sur le champ des Dom hors Mayotte. Des informations plus détaillées sur ce département figurent dans l'encadré 1.

Les prestations familiales et sociales servies dans les Dom présentent quelques spécificités par rapport à la métropole

Les Caf servent les prestations familiales aussi bien en France métropolitaine que dans les Dom. Il existe cependant certaines spécificités dans les Dom fondées juridiquement sur l'article 73 de la Constitution qui stipule que, dans les Dom, « *Les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières* ». Certaines prestations sont identiques en métropole et dans les Dom, d'autres diffèrent pour la condition d'éligibilité ou le barème appliqué. Enfin, l'aide personnalisée au logement (APL) n'est pas servie dans les Dom tandis que le revenu de solidarité (RSO) n'existe que dans ces départements.

Le détail des spécificités réglementaires figure dans le tableau 1 disponible en pièce jointe.

En 2013, plus de quatre allocataires¹ domiens sur dix ont pour seuls revenus les prestations versées par les Caf

Près de deux tiers de la population vivant dans les Dom sont couverts par au moins une prestation versée par une Caf (47 % en métropole). Si cette proportion peut atteindre 74 % à La Réunion, elle ne représente que 55 % en Martinique. Le nombre de foyers allocataires a globalement progressé de 16,4 % sur la décennie 2003-2013. On enregistre la plus forte hausse en Guyane (+ 39,1 %), la progression la plus faible ayant eu lieu en Martinique (3,5 %). Plus du tiers (38 %) des foyers allocataires domiens n'ont aucun revenu pour l'année 2011 (année de prise en compte des revenus pour le calcul des prestations familiales de 2013). Leur revenu médian annuel est de 3 639 euros alors qu'en métropole il atteint 12 380 euros. Il est très différent selon les départements : 625 euros en Guyane contre 4 380 euros à La Réunion. Pour l'ensemble des Dom, ce revenu a diminué de 33 % en 10 ans en euros constants (-9 % en métropole). Ce phénomène est certainement lié à la conjoncture économique, amplifiée en Guyane par les déformations structurelles de la population liées aux flux migratoires.

En 2013, 46 % des foyers allocataires ultra-marins dépendent complètement des prestations versées par les Caf pour vivre (19 % en métropole). En Guyane, ils sont plus d'un sur deux (53 %) dans ce cas.



Près du tiers (29 %) des allocataires domiens sont âgés de 40 à 49 ans (+ 2 points en dix ans). La part des allocataires âgés de 30 à 39 ans a fortement baissé (- 9 points) tandis que celle des 50 à 59 ans augmentait (+ 5 points). La structure de la population allocataire en termes de situation familiale a également évolué sur la période. Le nombre d'allocataires isolés sans enfant a augmenté de 35 % (contre 17 % en métropole). Les isolés avec ou sans enfant représentent plus de la moitié des allocataires de métropole. Cette proportion est encore plus importante dans les Dom (67 %). Ce taux varie de 61 % (La Réunion) à 76 % (Martinique). La part des couples avec enfant(s) régresse de 6 points au profit des isolés sans enfant (+ 5 points). La part des familles nombreuses (trois enfants ou plus) est sensiblement la même en métropole et dans les Dom (environ 12 %) à l'exception de la Guyane (26 %).

En lien avec la démographie, les prestations petite enfance diminuent dans les Dom au cours de la décennie tandis qu'elles augmentent en métropole

Les prestations petite enfance correspondent depuis 2004 aux différents volets de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ayant remplacé progressivement l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation parentale d'éducation (APE) et les différentes prestations mode de garde. En décembre 2013, environ 75 400 foyers bénéficient d'au moins une des composantes de la Paje dans les Dom (tableau 2), dont près de 70 800 reçoivent l'allocation de base (AB). Environ 5 500 foyers perçoivent le complément de libre choix d'activité (CLCA) et 4 500 le complément de libre choix de mode de garde « assistant-e maternel-le ». La part des bénéficiaires sans complément de mode de garde (CMG) est plus élevée dans les Dom (87 %) qu'en métropole (61 %).

Mayotte

Le 31 mars 2011, Mayotte est devenu le 101^e département français et de ce fait, le cinquième département d'outre-mer (Dom). Les prestations familiales en vigueur dans les Dom n'y sont pas toutes versées et Mayotte présente certaines spécificités locales quant au versement des allocations. Les plafonds et les montants sont différents, les enfants âgés de 16 ans ou plus ouvrent droit aux prestations familiales (PF) sous réserve qu'ils poursuivent leurs études et qu'ils ne perçoivent aucun revenu professionnel, leur versement est subordonné à la production de certificats de scolarité et de santé.

Le barème des PF est spécifique à Mayotte. Depuis 2012 et jusqu'en 2026, il doit évoluer chaque année pour se rapprocher des montants applicables dans les autres Dom. L'allocation de rentrée scolaire (ARS) est versée pour les enfants jusqu'à l'âge de 20 ans, (l'âge limite étant de 18 ans dans les autres départements). Le revenu de solidarité active (RSA) majoré et le RSA jeunes n'existent pas. Au titre de décembre 2013, on dénombre plus de 20 000 foyers allocataires mahorais. Les principales prestations versées sont les allocations familiales [AF (18 600 bénéficiaires)], l'ARS (10 900) et le RSA (3 800)]. Les autres prestations versées [allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), allocation de logement à caractère familial (ALF), allocation de logement à caractère social (ALS) et allocation aux adultes handicapés (AAH)] concernent très peu de bénéficiaires à Mayotte. Les deux tiers (68 %) des allocataires sont âgés de 30 à 49 ans, ceux de 25 ans ne représentent que 5 % des bénéficiaires.

**Tableau 2 - Nombre et structures des bénéficiaires de prestations versées dans les Dom (hors Mayotte)
Évolution entre décembre 2003 et décembre 2013**

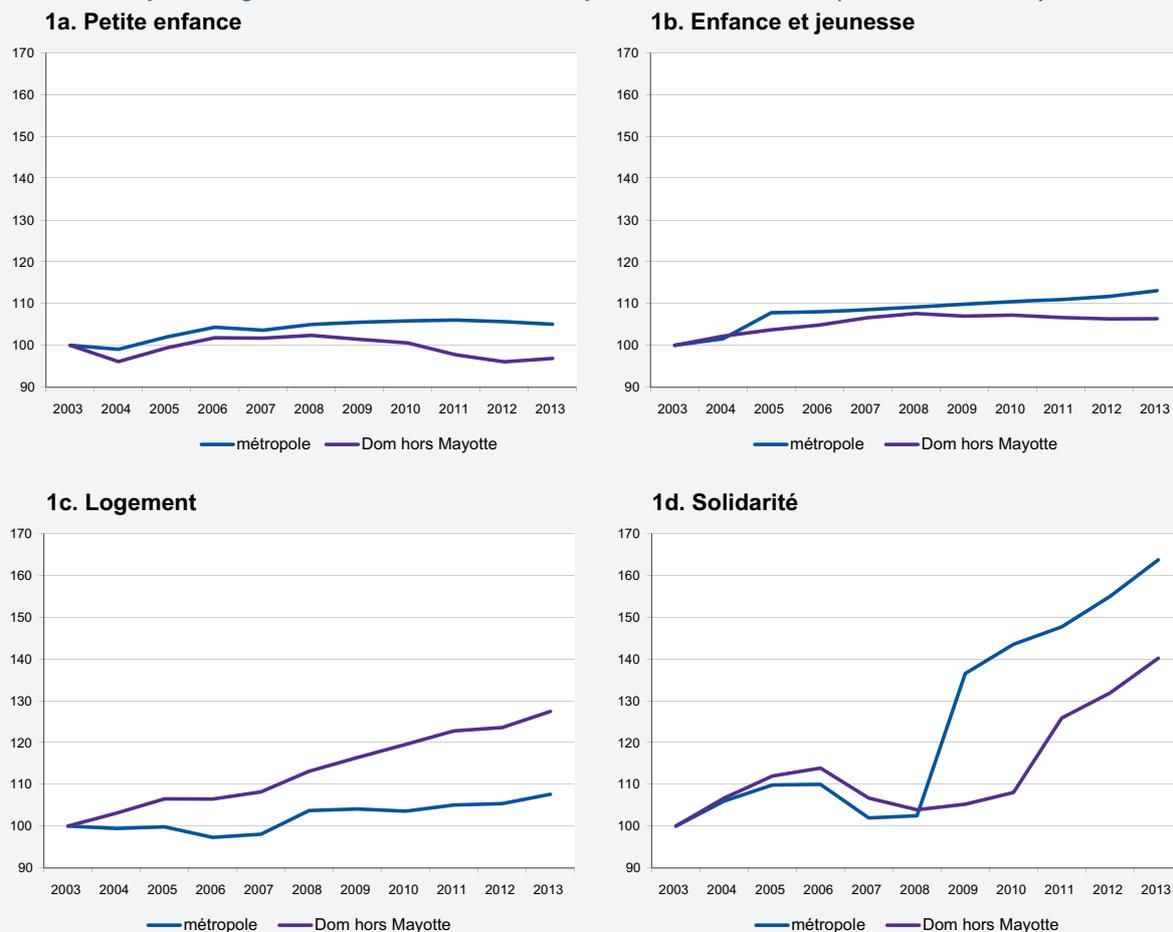
Caisses d'Allocations familiales des départements d'Outre-mer (hors Mayotte)	Décembre 2003	Part en %	Décembre 2013	Part en %	Évolution en % 2003-2013
Nombre d'allocataires	422 148	100,0	491 378	100,0	16,4
Petite enfance*	77 797	18,4	75 362	15,3	- 3,1
■ Prestation d'accueil du jeune enfant					
. allocation de base	70 596	16,7	70 805	14,4	0,3
. complément d'activité (CLCA-Colca)	6 805	1,6	5 491	1,1	- 19,3
. complément mode de garde assistant-e maternel-le	1 849	0,4	4 418	0,9	138,9
. complément mode de garde domicile	267	0,1	1 215	0,2	355,1
. complément mode de garde structure	-	-	1 614	0,3	-
Enfance et jeunesse	262 886	62,3	279 633	56,9	6,4
■ Allocations familiales	250 779	59,4	268 991	54,7	7,3
■ Complément familial	34 848	8,3	31 822	6,5	- 8,7
■ Allocation de soutien familial	85 677	20,3	95 745	19,5	11,8
■ Allocation de rentrée scolaire	167 153	39,6	169 256	34,4	1,3
■ Allocation d'éducation de l'enfant handicapé	4 712	1,1	9 199	1,9	95,2
■ Allocation journalière de présence parentale	44	0	22	0,0	- 50,0
■ Complément AJPP	-	-	5	0,0	-
Logement	161 421	38,2	205 662	41,9	27,4
■ Allocation logement à caractère familial	106 126	25,1	123 151	25,1	16,0
■ Allocation logement à caractère social	55 295	13,1	82 511	16,8	49,2
■ Aide personnalisée au logement	-	-	-	-	-
Solidarité et insertion	191 266	45,3	268 028	54,5	40,1
■ Revenu de solidarité active droit commun**	166 245	39,4	225 471	45,9	35,6
■ Allocation aux adultes handicapés	25 224	6,0	32 200	6,6	27,7
■ Ancien complément AAH	2 604	0,6	3 886	0,8	49,2
■ Revenu de solidarité	8 479	2,0	10 430	2,1	23,0

Source : Cnaf – Fichier Fileas.

(*) En 2003, prise en compte de prestations équivalentes : allocation pour jeune enfant, allocation d'adoption, allocation parentale d'éducation, aide à la famille pour l'emploi d'un-e assistant-e maternel-le agréé-e, allocation de garde d'enfant à domicile.

(**) En 2003 : revenu minimum d'insertion et allocation de parent isolé.

Graphiques 1a à 1d - Évolution du nombre de foyers bénéficiaires d'une prestation familiale par catégorie de 2003 à 2013 en métropole et dans les Dom (base 100 en 2003)



Source : Cnaf - Dser, Fichier Fileas.

L'évolution récente du nombre de bénéficiaires des prestations pour la petite enfance est très différente entre les Dom et la métropole. Dans les Dom, les effectifs ont diminué de 2008 à 2012 (- 6,2 %) et sont presque stables en 2013 ; dans le même temps, le nombre de bénéficiaires a augmenté en métropole entre 2008 et 2012 (+ 0,7 %), pour légèrement baisser en 2013 (graphique 1a). Ces évolutions différentes sont liées au nombre d'enfants âgés de 0 à 6 ans qui ouvrent droit aux prestations de petite enfance.

De 2008 à 2012, ce nombre a fléchi dans les Dom tandis qu'il a augmenté en métropole. La dynamique des prestations petite enfance n'est cependant pas la même dans les différents Dom : alors que les effectifs ont diminué sensiblement entre 2008 et 2013 en Guadeloupe (- 11 %) en Martinique (- 17 %), ils ont progressé en Guyane (+ 9 %). La Réunion occupe une position intermédiaire avec une baisse plus modérée (- 3 %) et une légère augmentation en 2013.

Une évolution des prestations d'enfance et de jeunesse divergente entre la métropole et les Dom depuis 2008

Les prestations d'enfance et jeunesse comprennent les allocations pour les familles composées d'enfants âgés de moins de 20 ans². Environ 279 600 foyers domiens bénéficient de ces allocations au titre de décembre 2013. Entre 2003 et 2008, l'évolution de leurs effectifs est relativement proche dans les Dom et en métropole³ (graphique 1b). À partir de 2008, le nombre de bénéficiaires continue d'augmenter en métropole et diminue dans les Dom (hors Mayotte). Ces évolutions divergentes s'expliquent par le nombre d'enfants âgés de moins de 20 ans en baisse dans les Dom à partir de 2007 et en hausse en métropole à la même période.

L'évolution du nombre de bénéficiaires des prestations de solidarité et d'insertion est liée à la situation du marché du travail mais aussi aux changements réglementaires

Les prestations de solidarité et d'insertion correspondent aux minima sociaux versés par les Caf :

- le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (Api) remplacés par le revenu de solidarité active (RSA) en 2011 ;
- l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- le revenu de solidarité (RSO).

La loi d'orientation pour l'outre-Mer de décembre 2000 a eu plusieurs conséquences sur les minima sociaux dans les Dom. Les montants du RMI et de l'API ont été progressivement alignés sur ceux de la métropole. Dans le même temps a été mis en place le RSO, minimum social spécifique aux Dom. Cette prestation était réservée aux bénéficiaires du RMI âgés d'au moins 50 ans (55 ans actuellement) et justifiant d'une ancienneté minimale de deux ans dans le dispositif.

À partir de 2006, le nombre de bénéficiaires de l'API augmente dans les Dom, tandis que celui des bénéficiaires du RMI diminue (principalement ceux âgés de moins de 40 ans). Ce recul est à relier à l'amélioration du marché du travail et, notamment, à la baisse du chômage. Ainsi, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) a diminué de 4,5 % entre décembre 2006 et décembre 2007 alors que le nombre de bénéficiaires de prestations solidarité a baissé de 6,3 % sur la même période⁴. En 2007, d'autres facteurs amplifient ce fléchissement : l'alignement progressif des montants sur ceux de la métropole qui avait élargi l'accès à la prestation, est désormais terminé ; le montant de l'API est par ailleurs diminué pour les bénéficiaires de l'allocation de soutien familial (ASF) qui ne font pas valoir leurs créances d'aliment dans un certain délai.

En 2008, le nombre de bénéficiaires de prestations de solidarité diminue, sous l'effet du dispositif d'aide au retour à l'emploi versé aux bénéficiaires du RMI et de l'API reprenant une activité. Et malgré la hausse significative des bénéficiaires de l'AAH entre 2008 et 2012, liée à la revalorisation de 25 % sur la période. La mise en place du RSA en 2009 ne concerne que la métropole. Dans les Dom, le nombre de bénéficiaires du RMI redevient stable et celui de l'API et du RSO augmente.

En janvier 2011, le RSA remplace le RMI dans les Dom et amorce une hausse sensible du nombre des bénéficiaires de la prestation de solidarité (graphique 1d). À compter de 2011, la progression du nombre de bénéficiaires du RSA et de l'AAH est continue, tandis que les effectifs du RSO diminuent en raison du changement réglementaire (éligibilité à compter de 55 ans au lieu de 50 ans antérieurement). En 2013, cette hausse est accrue par la revalorisation exceptionnelle du RSA et de l'AAH ainsi que la fin d'un dispositif transitoire, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) entraînant une bascule dans le RSA. Au titre de décembre 2013, les prestations liées à la solidarité et à l'insertion sont versées à 268 000 foyers domiens : 225 500 pour le RSA, 32 200 pour l'AAH et 6 700 pour le RSO.

Forte progression des aides au logement avec une grande hétérogénéité selon les départements

La législation prévoit trois aides personnelles au logement non cumulables, proposées sous conditions de ressources et par ordre de priorité : l'APL s'adresse aux ménages résidant dans le parc social ou bénéficiant d'un prêt conventionné (non versée dans les Dom) ; l'allocation de logement à caractère familial (ALF) est versée aux ménages ayant des personnes à charge et ne résidant pas dans les logements ouvrant droit à l'APL ; l'allocation de logement à caractère social (ALS) est octroyée aux ménages ne remplissant pas les conditions pour être éligibles à l'APL ou l'ALF.

En 2013, dans les Dom, les AL sont versées à 205 700 foyers : 123 200 perçoivent l'ALF et 82 500, l'ALS. Contrairement à la métropole, les configurations familiales des bénéficiaires domiens des AL se sont significativement modifiées entre 2003 et 2013. Si la part des familles avec personnes à charge reste prépondérante – en lien avec la part importante de bénéficiaires de l'ALF –, elle a en effet diminué de 5,6 points sur cette période, passant de 65,2 % à 59,6 %. Tandis qu'en métropole, la répartition suivant l'âge est relativement équilibrée, dans les Dom, le poids de l'ALF explique la part importante

des bénéficiaires âgés de 30 à 39 ans (environ un quart des bénéficiaires) et de 40 à 49 ans (un autre quart).

Dans les Dom, les effectifs de bénéficiaires d'une AL ont progressé de 27,4 % en dix ans, de façon continue hors l'année 2006 où la hausse marque un pas. Cette évolution se distingue de celle constatée en métropole où le nombre de bénéficiaires a diminué de 4,2 % entre 2002 à 2006, puis sensiblement augmenté en 2008 pour s'accroître faiblement à partir de 2009 (cf. *Pour en savoir plus*). Cependant, cette évolution est plus ou moins marquée selon les départements : la plus forte augmentation se situe en Guyane (+ 45 %), suivie par la Guadeloupe (+ 34 %), La Réunion (+ 27 %) et la Martinique (+ 17 %). L'évolution est aussi très différente selon l'aide versée et les départements : le nombre de foyers bénéficiaires de l'ALS, prestation la plus dynamique, augmente globalement de 49 % en dix ans, variant entre 36 % en Martinique et 56 % en Guadeloupe ; celui des bénéficiaires de l'ALF progresse de 16 %, mais de 41 % en Guyane et de 6 % en Martinique.

Dans l'ensemble des Dom, comme en métropole, la part du secteur locatif a fortement progressé : il abrite 91 % des bénéficiaires des AL en 2013 (+ 6,4 points en dix ans). Si la part des bénéficiaires résidant en foyer reste très faible (1,3 %) leur nombre augmente de 47 % sur cette décennie. Les secteurs location, accession et foyers enregistrent globalement des évolutions différentes : + 37 % en location, + 47 % en foyer et - 31 % en accession. Les secteurs location, accession et foyers ne sont cependant pas représentés de la même manière dans chacun des Dom.

En 2013, c'est en Guyane que la part du secteur locatif est la plus forte (98 %) et à la Réunion la plus faible (87 %). L'accession à la propriété représente 11 % des bénéficiaires en 2013, à La Réunion, mais seulement 4 % en Martinique. Les foyers hébergent 1,7 % des bénéficiaires à La Réunion avec une progression de 66 % de 2003 à 2013 contre 0,2 % en Guyane avec une évolution de seulement 9 %.

Chantal Salesses ■
Thierry Van Wassenhove ■
Stéphane Donné ■
 CNAF - DSER
Avec la participation
d'Emmanuelle Pascal-Depecker ■
 CTRAD

■ Notes

- (1) Hors étudiants, hors personnes âgées de plus de 65 ans.
- (2) Allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation journalière de présence parentale et son complément.
- (3) Hormis une augmentation en 2005 en métropole liée à l'intégration de certains régimes de Sécurité sociale qui versaient des prestations familiales.
- (4) On observe également une diminution du taux de chômage entre les deuxièmes trimestres 2005 et 2006.

■ Pour en savoir plus

- Balicchi J., Bini J.P., Daudin V., Actif N., Rivière J., 2014, Mayotte, département le plus jeune de France, *Insee Première*, n° 1488.
- Clément J., M.J. Robert, 2010, Les spécificités des prestations légales dans les Dom, *Politiques sociales et familiales*, n° 101, p. 84-92.
- Donné S., Salesses C., 2013, Les aides personnelles au logement, données de cadrage de 2002 à 2012, *Politiques sociales et familiales*, n° 114.
- Reduron V., Robert M.-J., Salesses C., Van Wassenhove T., 2014, Près de la moitié de la population française est couverte par au moins une prestation versée par les Caf, *l'e-ssentiel* n° 146.
- Données statistiques sur <https://www.caf.fr> par catégorie en cliquant sur les liens ci-après :
<https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/prestations-legales-caf>
<https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/petite-enfance>
<https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/enfance-et-jeunesse>
<https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/logement>
<https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/solidarite-et-insertion>
- Données statistiques sur <http://travail-emploi.gouv.fr> sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) :
http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/xls/ser_reg_dep-FTBPAD236.xls

Directeur de la publication
 Daniel Lenoir
Directrice de la publication déléguée
 Christine Chambaz
Rédactrice en chef
 Lucienne Hontarrede
Maquettiste
 Ysabelle Michelet
Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.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