

Légère augmentation des dépenses de prestations légales entre 2016 et 2017

Croissance des prestations de solidarité et de soutien à l'activité et repli des aides aux jeunes enfants

En 2017, les caisses d'Allocations familiales (Caf) ont géré 72,4 milliards d'euros de prestations [hors prestations indirectes versées au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (Avpf), de la majoration de pension vieillesse et du congé paternité]. Par rapport à 2016, cette masse financière a augmenté de 604 millions d'euros (+ 0,8 %).

Les dépenses dédiées aux prestations familiales et celles consacrées aux aides au logement ont connu une légère baisse entre 2016 et 2017 (respectivement - 0,3 % et - 0,4 %), tandis que celles relatives à la solidarité et au soutien à l'activité ont progressé de 3,2 %, en lien avec la montée en charge de la prime d'activité mise en place depuis le 1^{er} janvier 2016.



Entre 2016 et 2017, les dépenses de l'ensemble des prestations légales directement versées par les Caf soit 72,4 milliards d'euros connaissent une progression de 0,8 %, correspondant à 604 millions d'euros. Les évolutions sont contrastées selon le type de prestation (tableau 1).

Les prestations directes relevant du fonds national des prestations familiales (Fnpf) contribuent à compenser la charge liée à la présence d'enfant, d'aider les familles vulnérables et de favoriser la conciliation vie familiale et vie professionnelle. Elles représentent 42 % des prestations versées en 2017 par les Caf, soit 30,2 milliards. Les dépenses de ce fonds connaissent une diminution de 0,3 % entre 2016 et 2017, en raison de la conjugaison des effets des réformes inscrites aux lois de financement de la Sécurité sociale (Lfss) 2014 et 2015, de la baisse de la natalité et du moindre recours aux dispositifs d'accompagnement aux interruptions d'activité en cas d'arrivée d'un jeune enfant.

Avec 17,5 milliards d'euros, les aides au logement relevant du fonds national d'aide au logement (Fnal) représentent près d'un quart de la masse financière totale versée en 2017. Ces prestations permettent de réduire la part du budget des ménages consacrée à ce poste de consommation. Elles connaissent une très légère diminution par rapport à 2016 (- 0,4 %), à la suite de la mise en place de mesures d'économie.

Enfin, les Caf versent des prestations de solidarité et de soutien à l'activité, afin de soutenir les ménages vulnérables et les travailleurs à bas salaires. Les dépenses consacrées à ces dispositifs s'élèvent à 24,7 milliards d'euros en 2017, ce qui représente un peu plus d'un tiers de l'ensemble des prestations gérées par les Caf. Elles connaissent une croissance de 3,2 % entre 2016 et 2017, en lien avec la montée en charge de la prime d'activité mise en place depuis le 1^{er} janvier 2016, le dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (Aah) et un léger recul des dépenses liées au revenu de solidarité active (Rsa).

Diminution de près de 4 % des prestations légales consacrées à la petite enfance

Les dépenses de prestations légales consacrées à la petite enfance représentent 11,5 milliards d'euros en 2017, soit près de 38 % du Fnpf. Elles contribuent à compenser les coûts d'entretien des enfants à naître ou en bas âge et à favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Il s'agit de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), composée de la prime de naissance ou d'adoption, de l'allocation de base (Ab), du complément de libre choix du mode de garde (Cmg), ainsi que du complément de libre choix d'activité (Clca) remplacé progressivement à compter de 2015 par la prestation partagée de l'éducation de l'enfant (Prepare).



Tableau 1 - Montants des dépenses de prestations en 2017 (en milliards d'euros) et évolution par rapport à 2016 (en %)

Répartition des dépenses versées par les Caf selon le fonds financeur et la prestation	Montants 2017	Évolution 2016-2017
Fonds national des prestations familiales (Fnpf)	30,2	- 0,3 %
Prestations petite enfance	11,5	- 3,9 %
Prestations enfance et jeunesse	18,7	2,1 %
Fonds national d'aide au logement (Fnal)	17,5	- 0,4 %
Aide personnalisée au logement (Apl)	8,2	0,8 %
Allocation de logement à caractère social (Als)	5,1	- 1,4 %
Allocation de logement à caractère familial (Alf)50	4,2	- 1,5 %
Solidarité et soutien à l'activité	24,7	3,2 %
Allocation aux adultes handicapés (Aah)	9,2	3,4 %
Revenu de Solidarité active (Rsa)	10,5	- 0,2 %
Prime d'activité	5,1	10,7 %
Total	72,4	0,8 %

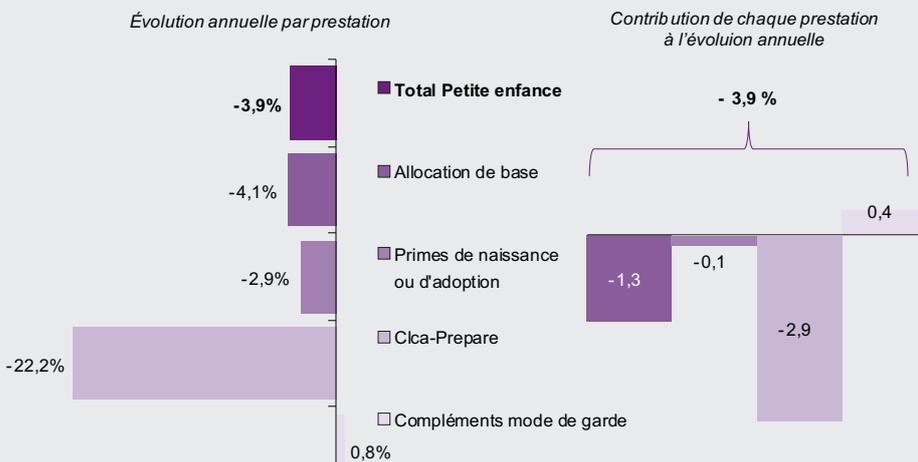
Source : Cnaf - données comptables.

Champ : tous régimes (hors Msa), France entière (hors Mayotte).

Ces dépenses connaissent une diminution de 3,9 % entre 2016 et 2017, qui s'explique majoritairement (pour - 2,9 points) par la forte baisse des dépenses de Clca-Prépare (graphique 1). En effet, ces dernières connaissent une chute de 22,2 % expliquée par un moindre recours à la prestation, ainsi que par une réduction de la durée de versement en raison de la condition de partage. Mise en place au 1^{er} janvier 2015, la Prépare se substitue au Clca progressivement pour les naissances à compter de cette date. Si les conditions d'activité et les montants ne changent pas par rapport au Clca¹, les durées selon le rang de l'enfant ainsi que l'obligation de partage entre les deux parents pour pouvoir bénéficier de la durée maximale de versement font figure de nouveautés. Concernant les couples parents de deux enfants et plus, la durée du droit est limitée à 24 mois pour chaque parent dans la limite des 3 ans de l'enfant. Les familles entrées dans la Prépare pour un enfant né en 2015, sortent massivement du dispositif en 2017 car très peu de couples partagent la prestation pour arriver au mois précédent le troisième anniversaire de l'enfant comme c'était le cas pour le Clca.

Par ailleurs, la baisse des dépenses de petite enfance est également expliquée par la diminution des dépenses d'Ab. Ces

Graphique 1 - Évolution des prestations de petite enfance versées entre 2016 et 2017 (en %) et décomposition de l'évolution annuelle (en points de croissance)



Source : Cnaf - données comptables. Champ : tous régimes (hors Msa), France entière (hors Mayotte).

Champ des données

Les dépenses présentées ici couvrent les principales prestations légales versées par les Caf aux allocataires résidant en France métropolitaine et dans les Dom, hors Mayotte. Sont distinguées :

- les prestations légales directes relevant du Fnpf, versées par les Caf et financées par la branche Famille de la Sécurité sociale (hors tutelles et Ajpp). Ces prestations peuvent être regroupées en deux catégories, selon l'âge des enfants concernés : les prestations de petite enfance (enfants âgés de 0 à 6 ans) et les prestations d'enfance et de jeunesse ;
- les prestations logement retracées dans le Fnal, versées par les Caf et financées par l'État. Trois types d'aides se distinguent en fonction de leurs publics respectifs : l'Apl pour les locataires d'un logement conventionné (habitations à loyer modéré) ou les accédants ayant bénéficié d'un prêt conventionné ou d'un prêt d'accession sociale, l'allocation de logement à caractère familial (Alf) pour les autres bénéficiaires avec des enfants à charge et l'allocation de logement à caractère social (Als) dans les autres situations (l'allocation de logement temporaire n'est pas comptabilisée ici) ;
- les prestations de solidarité et de soutien à l'activité versées par les Caf et financées par l'État ou les départements. Elles regroupent : le Rsa, l'Aah, ainsi que la prime d'activité [la prime de Noël Rsa et le revenu de solidarité Outre-mer (Rso) ne sont pas comptabilisés ici].

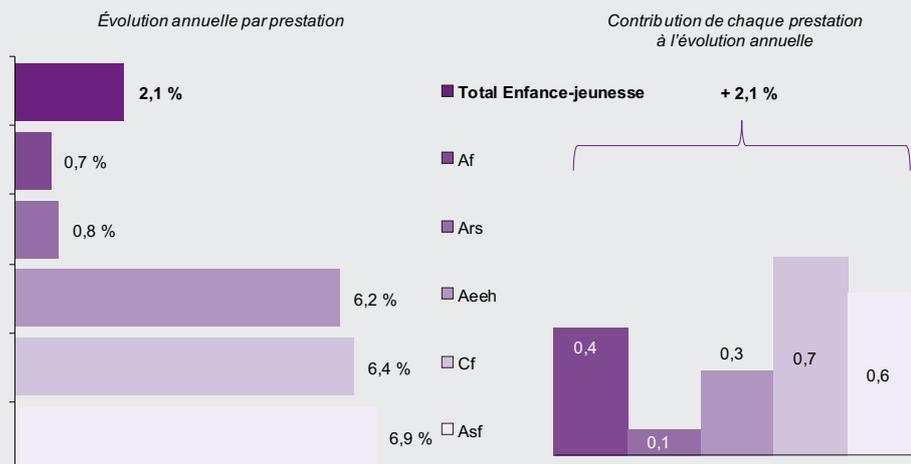
Les dépenses d'action sociale relevant du Fnas, principalement versées sous forme de prestations de service [comme, par exemple, la prestation de service unique (Psu) versée aux établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje)] ne sont pas prises en compte dans ce document. Les prestations indirectes (Avpf, majoration de pension et congé paternité) ne sont également pas prises en compte. Les prestations financées par la branche Famille au titre du régime de la Msa ne sont pas comptabilisées dans la dépense.

dernières diminuent de 4,1 % et contribuent à hauteur de 1,3 point à la baisse des dépenses de petite enfance en lien avec une baisse du montant moyen versé (- 1,2 %) et un recul du nombre moyen de bénéficiaires de cette prestation (- 2,9 %). La diminution du nombre de bénéficiaires est pour partie expliquée par la baisse de la natalité sur les trois dernières années. En effet, selon les pyramides des âges de l'Insee, le nombre d'enfants âgés de moins 3 ans a reculé de près de 2 % entre 2016 et 2017. Le reste de la décroissance s'expliquerait par la diminution du nombre de familles éligibles en raison de la baisse des plafonds issue de la mesure Lfss 2014. S'agissant du montant

moyen versé, la mise en place de l'Ab à taux partiel en avril 2014 est le principal facteur explicatif de la baisse, les barèmes étant par ailleurs gelés sur la période (ce qui signifie que le montant de la prestation n'a pas été revalorisé de l'inflation, comme c'est le cas pour les autres prestations du Fnpf). À titre indicatif, le nombre de versements de l'Ab à taux partiel (dont le montant correspond à la moitié de l'Ab à taux plein) a progressé de 26,2 % en moyenne entre 2016 et 2017, en lien avec la montée en charge de la mesure.

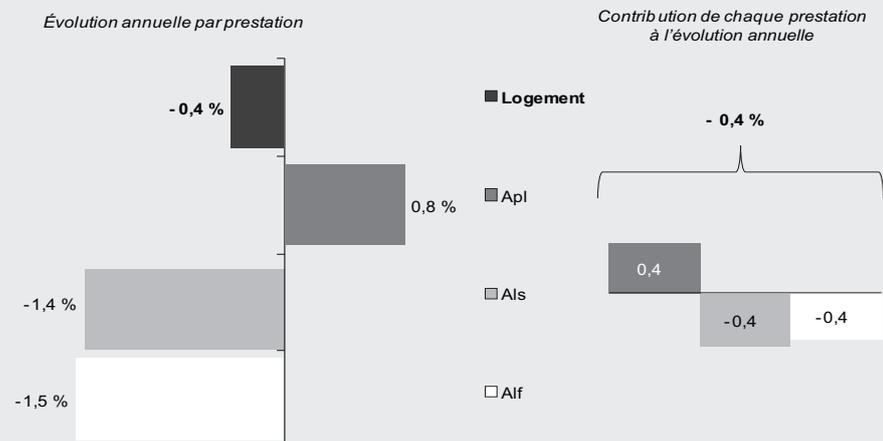
Enfin, les dépenses de prime de naissance ou d'adoption diminuent de 2,9 %, soit à un rythme un peu supérieur à la baisse des naissances observée entre 2016 et 2017 (- 2,4 %).

Graphique 2 - Évolution des prestations d'enfance-jeunesse versées entre 2016 et 2017 (en %) et décomposition de l'évolution annuelle (en points de croissance)



Source : Cnaf - données comptables. Champ : tous régimes (hors Msa), France entière (hors Mayotte).

Graphique 3 - Évolution des prestations de logement versées entre 2016 et 2017 (en %) et décomposition de l'évolution annuelle (en points de croissance)



Source : Cnaf - données comptables. Champ : tous régimes (hors Msa), France entière (hors Mayotte).

Cette diminution explique 0,1 point de la baisse des dépenses de petite enfance. En revanche, les dépenses de Cmg ont une contribution positive à l'évolution des prestations dédiées à la petite enfance (+ 0,4 point). La partie forfaitaire du Cmg qui compense en partie le coût pour la famille des rémunérations versées par les familles aux assistant-e-s maternel-le-s ou aux personnels de garde à domicile est en diminution de 1,2 %, à la suite notamment des mesures de la Lfss 2014 (baisse des plafonds conduisant à un moindre montant de Cmg). En revanche, les dépenses de prise en charge des cotisations sociales sont en augmentation de 0,5 %, principalement en raison de la hausse des taux de cotisations ainsi que de l'augmentation du salaire horaire des assistant-e-s maternel-le-s en partie compensée par une baisse du nombre d'heures. Par ailleurs, le recours aux structures d'accueil (associations, entreprises habilitées, micro-crèches) relevant d'une prestation légale augmente de 16,2 % entre 2016 et 2017, même si ce mode de garde ne représente que 7 % des dépenses de Cmg.

Augmentation de plus de 2 % des prestations dédiées à l'enfance et la jeunesse

Les prestations concernant l'enfance et la jeunesse (18,7 milliards d'euros en 2017) visent à réduire les inégalités de

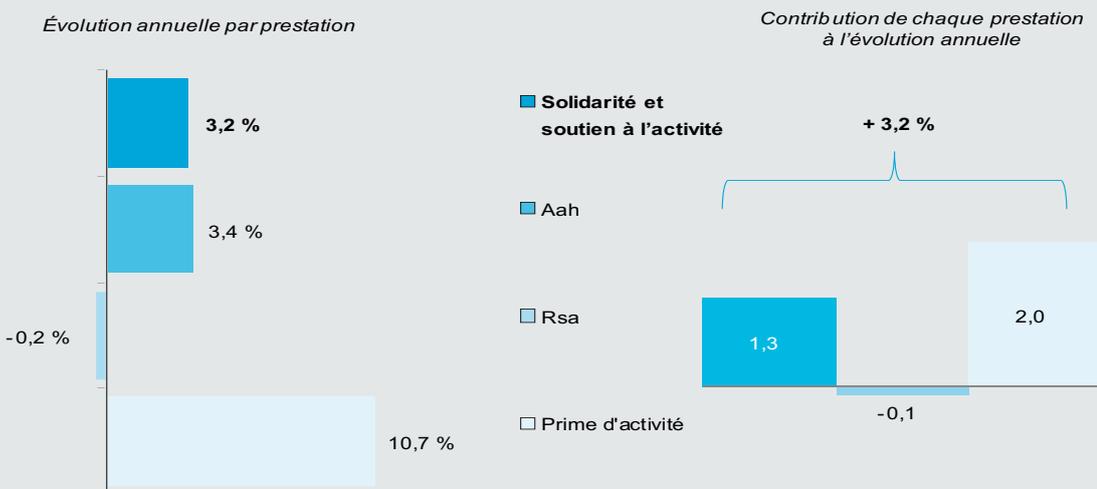
niveau de vie entre les familles et à soutenir la charge liée aux enfants. Il s'agit des allocations familiales (Af), du complément familial (Cf), de l'allocation de soutien familial (Asf), de l'allocation de rentrée scolaire (Ars) et de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeeh). La masse financière de ces prestations augmente de 2,1 % (graphique 2). Avec 12,2 milliards d'euros versés en 2017, les Af constituent la composante majeure des dépenses destinées à l'enfance et la jeunesse. Elles connaissent une légère augmentation de 0,7 % entre 2016 et 2017, contribuant ainsi pour 0,4 point à l'évolution des dépenses de ce groupe de prestation (graphique 2). Par ailleurs, les autres prestations de ce groupe connaissent une hausse plus soutenue. En particulier, les dépenses d'Asf augmentent de 6,9 % et celles du Cf de 6,4 %, suite aux différentes vagues de revalorisation de l'Asf et du Cf majoré (prévues dans le plan 2014 de lutte contre la pauvreté) et plus marginalement de la généralisation de la garantie des impayés de pensions alimentaires et de l'Asf complémentaire. Ces deux prestations contribuent respectivement pour + 0,7 point et + 0,6 point à la croissance des dépenses dédiées à l'enfance et la jeunesse. Enfin, les dépenses d'Aeeh progressent de 6,2 %, tendance observée depuis plusieurs années.

Légère baisse des dépenses des aides au logement

Les dépenses des aides au logement s'élèvent à 17,5 milliards d'euros en 2017, connaissant une très légère diminution par rapport à 2016 (- 0,4 %). Cette baisse modérée du montant total des aides au logement est le résultat

d'effets qui se compensent entre les différentes aides : alors que les dépenses d'allocation personnalisée au logement (Apl) sont toujours en hausse (contribuant ainsi pour + 0,4 point à l'évolution des prestations logement), les deux autres types d'aides diminuent [la contribution de chacune d'elles atteignant - 0,4 point (graphique 3)]. La légère diminution des dépenses d'aides au logement résulte notamment de la mise en place de réformes. À compter d'octobre 2017, le montant des aides au logement versé aux allocataires diminue de 5 euros, même si le seuil de versement connaît dans le même temps une baisse (passant de 15 à 10 euros). L'économie induite par cette mesure est estimée à environ 79 millions d'euros pour le dernier trimestre 2017. Par ailleurs, deux mesures sont entrées en vigueur au cours de l'année 2016, dont l'impact s'est accentué en 2017 (mesures effectives sur l'ensemble de l'année). À compter de juillet 2016, deux plafonds de loyer au-delà desquels les aides deviennent dégressives puis nulles ont été introduits, générant une baisse des dépenses d'aides au logement estimée à 40 millions d'euros en 2016 et 81 millions d'euros en 2017. Enfin, le patrimoine non producteur de revenus imposables est pris en compte dans le calcul de l'aide au logement pour les nouveaux bénéficiaires d'une prestation

Graphique 4 - Évolution des prestations de solidarité et de soutien à l'activité versées entre 2016 et 2017 (en %) et décomposition de l'évolution annuelle (en points de croissance)



Source : Cnaf - données comptables. Champ : tous régimes (hors Msa), France entière (hors Mayotte).

logement (flux uniquement) avec un patrimoine supérieur à 30 000 euros, à compter d'octobre 2016. L'impact de cette mesure² est estimé à 1,6 million d'euros en 2016 et 28,2 millions d'euros pour 2017.

Hausse de plus de 3 % des dépenses de solidarité et de soutien à l'activité

Les Caf versent également des prestations de solidarité et de soutien à l'activité, dont les dépenses s'élevaient à 24,7 milliards d'euros en 2017, correspondant à une croissance annuelle de 3,2%. La progression des dépenses de solidarité et de soutien à l'activité résulte notamment de la mise en place de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016. La masse financière versée au titre de la prime d'activité s'élève à près de 5,1 milliards d'euros, représentant 20 % des dépenses de solidarité et de soutien à l'activité. Celle-ci connaît une croissance de 10,7 % entre 2016 et 2017, en lien avec l'évolution du nombre de bénéficiaires pour ses deux premières années d'existence. Les dépenses de prime d'activité contribuent ainsi pour 2 points à la croissance totale des prestations consacrées à la solidarité et au soutien à l'activité (graphique 4).

Les dépenses de Rsa socle connaissent une relative stabilité entre 2016 et 2017, atteignant 10,5 milliards d'euros en 2017. Cette évolution résulte d'une diminution du nombre de bénéficiaires (- 2,6 %) compensée par une hausse du montant moyen versé aux allocataires (+ 2,4 %). En effet, le montant forfaitaire du Rsa a été revalorisé de 2 % au 1^{er} septembre 2016, de 0,3 % au 1^{er} avril et de 1,62 % au 1^{er} septembre 2017, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, conduisant à une augmentation des montants versés. Enfin, les dépenses d'Aah s'élevaient à près de 9,2 milliards d'euros en 2017, connaissant une croissance de 3,4 % en glissement annuel et contribuant pour 1,3 point à l'évolution totale des prestations de solidarité et de soutien à l'activité. Cette évolution est à relier à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, qui s'explique en partie par la réforme des retraites prolongeant indirectement les durées de perception de l'Aah.

Sophie Cazain ■
 Claire Laporte ■
 Cnaf - Dser

■ Notes

(1) Cependant, la majoration Clca pour les familles non bénéficiaires de l'Ab a été supprimée pour les familles accueillant un nouvel enfant à partir du 1^{er} avril 2014.

(2) Cette estimation ne tient pas compte de la modification effective au 1^{er} octobre 2017 qui consiste à prendre en compte le patrimoine dans sa globalité (y compris le patrimoine producteur de revenus imposables) pour la comparaison au seuil de 30 000 euros. Avant cette date, seul le patrimoine ne générant pas de revenus imposables était pris en compte dans l'appréciation du seuil.

■ Pour en savoir plus

- Chibaudel E., Chilin K., Girault O., Legal A., Legendre E., Reduron V., Van Wasenhove T., 2018, Hausse de 0,9 % du nombre d'allocataires des Caf en 2017 : plus de bénéficiaires de la prime d'activité, moins de la Paje, *l'e-ssentiel*, n° 180.
- Cazain S., Collinet P., Laporte C., Siguret I., 2017, Une croissance soutenue des dépenses de prestations légales entre 2015 et 2016, *l'e-ssentiel*, n° 175.
- Cazain S., Collinet P., Laporte C., Siguret I., 2016, Les dépenses de prestations légales versées par les Caf en hausse de 1,6 % entre 2014 et 2015, *l'e-ssentiel*, n° 162.

Directeur de la publication
 Vincent Mazauric
 Directeur de la publication délégué
 Bernard Tapie
 Rédactrice en chef
 Lucienne Hontarrède
 Maquettiste
 Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
 75 685 Paris Cedex 14
 Tél. : 01 45 65 52 52
 N° ISSN : 1638 - 1769