

Une croissance soutenue des dépenses de prestations légales entre 2015 et 2016

Dynamisme des prestations de solidarité et de soutien à l'activité et repli des aides aux familles

En 2016, 84,3 milliards d'euros de prestations légales ont été versés ou gérés par les caisses d'Allocations familiales (Caf) et les Caisses centrales de mutualité sociale agricole (Ccmsa). Par rapport à 2015, la masse financière a augmenté de 2,7 milliards d'euros (soit + 3,4 %). Cette hausse concerne notamment les aides relatives à la solidarité et au soutien à l'activité, qui ont fait l'objet d'une importante réforme avec la mise en place de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016. Cette nouvelle prestation, qui se substitue au volet activité du revenu de solidarité active (Rsa) et à la prime pour l'emploi (Ppe) versée par l'administration fiscale représente une masse financière de 4,8 milliards d'euros.

À l'inverse, les dépenses relevant du fonds national des prestations familiales (Fnpf) connaissent une baisse entre 2015 et 2016 (- 1,2 %). Celles consacrées aux jeunes enfants diminuent de 0,8 %, suite aux différentes réformes inscrites dans la loi de financement de la Sécurité sociale (Lfss) de 2014, mais aussi en raison d'une baisse récente de la natalité et d'un moindre recours aux dispositifs de soutien à l'interruption et à la diminution de l'activité. Les dépenses dédiées à l'enfance et la jeunesse sont également en recul (- 1,0 %), en lien notamment avec la mise en place de la modulation des allocations familiales (Af) selon le niveau de ressources des foyers au 1^{er} juillet 2015.



En 2016, 84,3 milliards d'euros ont été versés par les Caf et les Ccmsa sous forme de prestations légales. Cette masse financière peut être répartie en trois catégories : les prestations conditionnées à la présence d'enfant, financées par le Fnpf ; les prestations logement, financées par le fonds national d'aide au logement (Fnal) ; les prestations relatives à la solidarité et au soutien à l'activité, financées par l'État ou les départements (encadré 1).

Augmentation des dépenses de prestations de 3,4 %

Entre 2015 et 2016, les dépenses de l'ensemble des prestations légales connaissent une progression de 3,4 %, correspondant à 2,7 milliards d'euros. Selon la catégorie de prestations considérée, les évolutions sont contrastées (tableau 1).

Les prestations relevant du Fnpf permettent d'aider les familles dans leur vie quotidienne. Elles représentent près de la moitié des prestations versées en 2016, soit 41,6 milliards. Les dépenses de ce fonds connaissent une diminution de 1,2 % entre 2015 et 2016 à champ constant, en raison de la conjugaison des effets des réformes inscrites à la Lfss de 2014 et 2015, mais aussi de la baisse récente de la natalité et du recours aux dispositifs d'interruption de l'activité.

Avec 18,1 milliards d'euros, les aides au logement représentent 21 % de la masse financière totale versée en 2016. Les prestations logement permettent de réduire la part du budget des familles consacrée à ce poste de consommation. Elles connaissent une très légère progression par rapport à 2015 (+ 0,3 %), suite à une faible revalorisation des barèmes et à 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. Ces prestations regroupent le Rsa, l'allocation aux adultes handicapés (Aah), ainsi que la prime d'activité. Les dépenses consacrées à ces prestations s'élèvent à 24,6 milliards d'euros en 2016, ce qui représente près de 30 % de l'ensemble des prestations versées par les Caf. Les dépenses de solidarité et de soutien à l'activité connaissent une croissance dynamique entre 2015 et 2016 (+ 14,8 %), en lien avec la mise en place de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016.

Une baisse des dépenses consacrées à la petite enfance...

Les dépenses de prestations légales consacrées à la petite enfance représentent 12,4 milliards d'euros en 2016, soit près de 40 % des dépenses de prestations familiales. Elles visent 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). Ces dépenses connaissent une diminution de 0,8 % entre 2015 et 2016, résultat d'une baisse des dépenses de l'Ab et du Clca-PreParE (dont les contributions à cette évolution s'élèvent respectivement à -1,6 point et 1,3 point), compensée par une augmentation modérée des Cmg et surtout par une forte hausse de la prime à la naissance [contributions respectives de + 0,4 point et + 1,7 point à l'évolution annuelle (graphique 1)]. La diminution des dépenses consacrées à la petite enfance est la conséquence des réformes successives (détaillées ci-après), de la baisse récente des naissances (encadré 2) et d'un moindre recours aux dispositifs d'interruption et de réduction de l'activité professionnelle.

... liées aux réformes mises en place depuis 2014

Les réformes inscrites dans la Lfss 2014 et 2015 ont modifié les conditions d'attribution ou de versement des prestations de la petite enfance, ce qui a conduit à modérer la croissance des dépenses de ce poste. Les réformes concernent notamment les plafonds et le montant de la Paje, ainsi que la mise en place de la PreParE.

La Lfss de 2014 a revu le mode de calcul des plafonds de la Paje, créé l'Ab à taux partiel et gelé le montant de l'Ab et de la prime à la naissance. Ces réformes n'interviennent que pour les naissances postérieures au 1^{er} avril 2014 et sont donc en phase de montée en charge sur une période de trois ans. Une famille percevant l'Ab ou le Cmg avant la mise en place des réformes de la Lfss de 2014 sans nouvel enfant, continuera à percevoir la pres-

Tableau 1 - Montants des dépenses de prestations en 2016 et évolution par rapport à 2015

	Dépenses 2016 en milliards d'euros	Évolution 2015-2016
Fonds national des prestations familiales (Fnfpf)	41,6	-1,2%
dont prestations directes	31,5	-1,6%
Prestations petite enfance	12,4	-0,8%
Prestations enfance et jeunesse	18,1	-1,0%
Autres (Aeéh, Ajpp, Frais de tutelle, etc.)	1,1	-18,4%
dont prestations indirectes	10,1	+0,2%
Assurance vieillesse des parents au foyer (Avpfi)	5,1	-0,2%
Majorations de pensions pour enfants (Mva)	4,7	+0,8%
Congé de paternité	0,3	-2,1%
Fonds national d'aide au logement (Fnal)	18,1	+0,3%
Allocation de logement à caractère familial (Alf)	4,4	-1,2%
Allocation de logement à caractère social (Als)	5,3	-0,7%
Aide personnalisée au logement (Apl)	8,4	+1,8%
Solidarité et soutien à l'activité	24,6	+14,8%
Revenu de solidarité active volet socle (Rsa socle)	10,7	+2,2%
Revenu de solidarité active volet activité (Rsa activité)	0,1	nd
Prime d'activité	4,8	nd
Allocation aux adultes handicapés (Aah)	9,1	+2,7%
Ensemble	84,3	+3,4%

Source : Cnaf - Msa - données comptables.

Champ : tous régimes, France entière, hors Mayotte.

Champ des données

Les dépenses présentées ici couvrent les principales prestations légales versées aux allocataires résidant en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer (Dom), hors Mayotte. Elles regroupent :

- les prestations légales du Fnfp financées par la Branche famille de la Sécurité Sociale ;
- les prestations logement (hors l'allocation logement temporaire) financées par le Fnal ;
- les prestations de solidarité et de soutien à l'activité tous régimes, financées par l'État ou les départements (la prime de Noël Rsa et le revenu de solidarité ne sont pas comptabilisés ici).

Les prestations du Fnfp comprennent des prestations dites « directes » versées par les Caf et les autres organismes débiteurs (Msa), représentant environ les trois quarts des dépenses de ce fonds, ainsi que des prestations « indirectes » prises en charge par la Branche Famille, mais versées par d'autres branches à leurs bénéficiaires [(Avpfi), majorations des pensions vieillesse et congé de paternité].

Les prestations directes du Fnfp sont regroupées en trois catégories, selon notamment l'âge des enfants concernés : les prestations de petite enfance (enfants de 0 à 6 ans), les prestations d'enfance et de jeunesse et les autres prestations concernant notamment les enfants malades ou en situation de handicap.

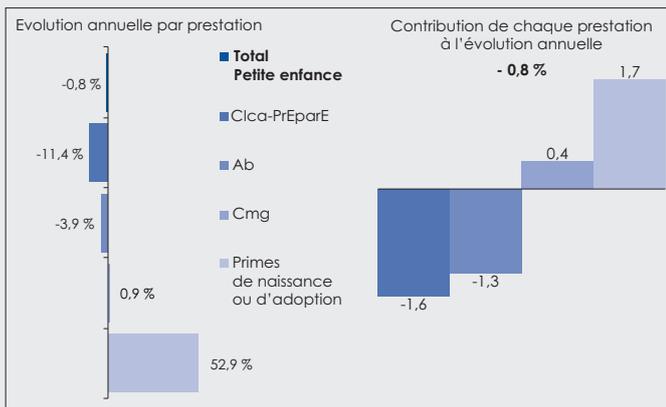
Elles ne tiennent pas compte des dépenses d'action sociale retracées dans le fonds national d'action sociale (Fnas) et qui sont principalement versées sous forme de prestations de service. Par exemple, la prestation de service unique (Psu) versée aux établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) n'est pas prise en compte dans ce document.

tation définie avant la réforme. En revanche, dès la naissance d'un nouvel enfant, les nouveaux barèmes seront utilisés. L'estimation de ces réformes indique qu'en fin de montée en charge, près de 11,2 % des foyers bénéficiaires de l'Ab seraient impactés par les nouveaux plafonds, dont 9,5 % avec l'allocation partielle.

La Lfss de 2015 a créé la PreParE. Mise en place au 1^{er} janvier 2015, la PreParE 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 Clca, 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. En effet, pour 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. La masse financière du Clca- PreParE diminue fortement entre 2015 et 2016 (- 11,4 %) alors même qu'aucun parent n'a encore atteint la limite maximale des deux ans de versement. Cette diminution s'explique principalement par une baisse du recours à cette nouvelle prestation. En effet, depuis la mise en place de la PreParE, le nombre de familles dans le dispositif avec des enfants nés dans l'année diminue plus rapidement que la natalité : - 11,7 % entre 2014 et 2015 et - 7,1 % entre 2015 et 2016.

Concernant la prime à la naissance, le calendrier de versement de cette prestation a été décalé de plusieurs mois au 1^{er} janvier 2015. Elle est désormais versée au deuxième mois suivant la naissance de l'enfant, alors que le versement avait lieu au septième mois de grossesse avant la réforme. La forte croissance constatée

Graphique 1 - Évolution des prestations de petite enfance versées entre 2015 et 2016 et décomposition de l'évolution annuelle (en points de croissance)



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

entre 2015 et 2016 (+ 52,9 %) est dont liée à cette réforme, qui a engendré une économie d'environ 240 millions d'euros en 2015.

Diminution de 1,0 % des prestations dédiées à l'enfance et la jeunesse

Les prestations concernant l'enfance et la jeunesse (18,1 milliards d'euros en 2016) visent à réduire les inégalités entre les familles et à compenser la charge liée aux enfants. Il s'agit des Af, du complément familial (Cf), de l'allocation de soutien familial (Asf), et de l'allocation de rentrée scolaire (Ars). La masse financière de ces prestations diminue de 1,0 % (graphique 2). Avec 12,1 milliards d'euros versés en 2016, les Af constituent la composante majeure des dépenses destinées à l'enfance et la jeunesse. Elles connaissent un repli de 2,7 % entre 2015 et 2016. En effet, 2016 est la première année durant laquelle la modulation du montant en fonction des ressources est appliquée sur une année complète (mise en place de la modulation au 1^{er} juillet 2015). Les dépenses d'Af contribuent ainsi pour - 2 points à l'évolution des masses financières consacrées à l'enfance et la jeunesse. À l'inverse, les autres prestations de ce groupe connaissent une hausse modérée. En particulier, les dépenses d'Asf augmentent de 3,7 % et celles de Cf de 5,6 %, 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 (Gipa) et de l'Asf complémentaire. Ces deux prestations contribuent respectivement pour + 0,3 point et + 0,6 point à la croissance des dépenses dédiées à l'enfance et la jeunesse.

Les autres prestations directes du Fnpf concernent notamment l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeéh), les frais de tutelle, et l'allocation journalière de présence parentale (Ajpp). En diminution de 18,4 % entre 2015 et 2016, elles ont fait l'objet d'un transfert de financement de la branche Famille vers l'État (frais de tutelle pour les adultes financés par l'État depuis 2016). Enfin, les dépenses d'Aeéh progressent de 8,9 %. Cette forte augmentation est en partie expliquée par un changement comptable réduisant ainsi le niveau des dépenses de 2015 de 32 millions d'euros. Le reste de la dyna-

mique de cette prestation est expliquée par l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

Relative stabilité des prestations du Fnpf financées par la branche Famille et gérées par d'autres branches de la Sécurité Sociale

Un quart des dépenses financées par le Fnpf (10,1 milliards d'euros) sont versées par d'autres organismes de Sécurité Sociale. En effet, 5,1 milliards sont versés à la branche Vieillesse sous forme de cotisations sociales [assurance vieillesse des parents au foyer (Avpf)] qui viennent abonder le compte retraite des parents, ayant une activité professionnelle réduite liée à la présence de leurs enfants. En outre, environ 4,7 milliards sont versés par la branche Vieillesse ou les autres organismes débiteurs [Msa et Régime social des Indépendants (Rsi)] au titre des majorations de pensions attribuées aux assurés (aux hommes comme aux femmes) ayant élevé au moins trois enfants. Enfin, versée par les caisses primaires d'Assurance maladie, (Cpam) l'indemnité du congé de

ENCADRÉ 2

Effet démographique et évolution des prestations familiales

Les évolutions de la population et notamment celles du nombre d'enfants sont un des déterminants de la dynamique des dépenses de prestations familiales, de même que l'évolution des ressources et de la composition des familles (nombre d'enfants, part des familles monoparentales).

Depuis 2015, le nombre de naissances diminue. En effet, en France métropolitaine, on compte 34 000 naissances de moins en 2016 qu'en 2014. Cette baisse s'explique d'une part par la baisse du nombre de femmes en âge de procréer et d'autre part par la baisse de la fécondité. Cette diminution récente des naissances a des conséquences sur le nombre de bénéficiaires éligibles aux prestations, notamment celles consacrées à la petite enfance. L'impact de cette baisse est le plus important sur la prime de naissance, pour laquelle l'effet sur le nombre de versements est estimé à - 1,8 %. L'effet sur les prestations de la Paje (Ab, Clca-PrEparE et une partie du Cmg) est moindre car il concerne trois générations d'enfants (soit - 1,4 % enfants âgés de 0 à 3 ans par rapport à 2015).

Les grandes tendances de la natalité sur les 20 dernières années influencent l'évolution des prestations enfance et jeunesse. La natalité plutô en hausse depuis 1996 a connu un rebond en l'an 2000, avant de marquer un repli depuis 2011. Les sous-jacents démographiques sont positifs pour l'Ars qui s'adresse aux enfants scolarisés (+ 0,8 % de volume supplémentaire en 2016) ainsi que pour les dépenses de Cf (+ 0,5 %) tirées à la hausse par la dynamique de la population des enfants âgés de 3 à 21 ans. Pour les Af, dédiées aux familles de deux enfants, l'évolution des enfants de moins de 20 ans est faible (+ 0,2 %), puisque les effets de recul récent des naissances et de hausse des années 2000 se compensent.



Source : Insee, France métropolitaine, nombre de naissance vivantes.

paternité est financée par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf). En 2016, cette prestation s'élève à 267 millions d'euros. Au total, ces prestations indirectes connaissent une relative stabilité entre 2015 et 2016 (+ 0,2 %), en lien notamment avec la natalité.

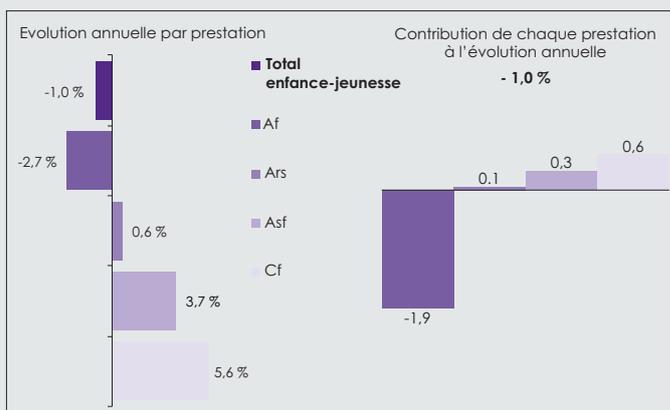
Croissance modérée des dépenses d'aides au logement

Les dépenses d'aides au logement s'élèvent à 18,1 milliards d'euros en 2016, connaissant une très légère progression par rapport à 2015 (+ 0,3 %). Trois types d'aides se distinguent en fonction de leurs publics respectifs : l'aide personnalisée au logement (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. La faible évolution du montant total des aides au logement est le résultat d'effets qui se compensent entre les différentes aides. Alors que les dépenses d'Apl connaissent toujours une progression dynamique (+ 1,7 %), les deux autres types d'aides diminuent (- 0,7 % pour l'Als et - 1,3 % pour l'Alf). La croissance modérée des dépenses d'aides au logement résulte d'une part d'une revalorisation très faible des barèmes et d'autre part de la mise en place de mesures d'économie. En effet, un arrondi du montant des aides au logement à l'euro inférieur (troncature) a été mis en œuvre à compter de janvier 2016, conduisant à une économie estimée à 36 millions d'euros pour l'année. Par ailleurs, deux plafonds de loyer au-delà desquels les aides deviennent dégressives, puis nulles ont été mis en place à compter de juillet, alors que celles-ci atteignaient un plafond et restaient stables avant la réforme. Cette réforme génère une baisse des dépenses d'aides au logement estimée à 40 millions d'euros sur le second semestre 2016. Enfin, depuis octobre, le patrimoine immobilier et financier est pris en compte dans le calcul de l'aide au logement pour les nouveaux bénéficiaires.

Hausse dynamique des dépenses de solidarité et de soutien à l'activité

Les Caf versent également des prestations de solidarité et de soutien à l'activité : le Rsa, l'Aah, ainsi que la prime d'activité. Les masses financières associées à ces trois prestations s'élèvent à 24,6 milliards d'euros en 2016, correspondant à une progression de 14,8 % en un an. Cette croissance soutenue des dépenses de solidarité et de soutien à l'activité s'explique notamment par la mise en place de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016. Cette nouvelle prestation remplace le volet activité du Rsa distribué

Graphique 2 - Évolution des prestations d'enfance-jeunesse versées entre 2015 et 2016 (en %) et décomposition de l'évolution annuelle (en points de croissance)



Source : Cnaf – Msa - données comptables.
Champ : Tous régimes, France entière, hors Mayotte.

par la branche Famille entre 2009 et 2015, ainsi que la Prime pour l'emploi versée par l'administration fiscale depuis 2001. Pour sa première année de montée en charge, la masse financière versée au titre de la prime d'activité s'élève à 4,8 milliards d'euros, représentant 19 % des dépenses de solidarité et de soutien à l'activité.

Les dépenses de Rsa socle atteignent 10,7 milliards d'euros en 2016, en hausse de 2,2 % par rapport à 2015. Cette évolution résulte d'une augmentation du montant moyen versé aux allocataires. En effet, le montant forfaitaire du Rsa a été revalorisé de 0,1 % au 1^{er} avril et de 2 % aux 1^{er} septembre 2015 et 2016, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, conduisant à une hausse des montants versés. Cette augmentation compense la diminution du nombre de bénéficiaires.

Enfin, les dépenses d'Aah s'élèvent à environ 9,1 milliards d'euros en 2016 et progressent de 2,7 % en un an. Cette évolution correspond à la hausse du nombre de bénéficiaires et dans une moindre mesure de celle du montant moyen versé, effets qui s'expliquent en partie par la réforme des retraites prolongeant indirectement les durées de perception de l'Aah et par la revalorisation des barèmes.

Sophie Cazain ■
Pierre Collinet ■
Claire Laporte ■
Isabelle Siguret ■
Cnaf – Dser

■ Pour en savoir plus

- Cazain S., Chilin K., Favrat A., Jeanson M., Le-Tiec M., Reduron V., Siguret I., 2017, Un an de prime d'activité : premier bilan, *l'e-ssentiel*, n° 172.
- Chantel C., Chilin K., Legal A., Legendre E., Reduron V., Van Wasenhove T., 2017, Prestations versées par les Caf : instauration de la prime d'activité et hausse de 6,2 % du nombre de foyer allocataires en 2016, *l'e-ssentiel*, n° 171.
- 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.
- Nicolas M., Laporte C., Bérardier M., 2017, Les évolutions récentes des recours aux différents modes d'accueil, *Dossier d'études*, n° 192.
- Bellamy V., Beaumel C., 2017, Bilan démographique 2016, À nouveau en baisse, la fécondité atteint 1,93 enfant par femme en 2016, *Insee Première*, n° 1630.

Directeur de la publication
Daniel Lenoir
Directeur de la publication délégué
Bernard Tapie

Rédactrice en chef
Lucienne Hontarrede
Maquettiste
Henri Montulet

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