



Evolution des publics cibles de la politique familiale

Les évolutions de la politique familiale entre 1988 et 2003 se sont traduites par des modifications des barèmes et la montée en charge de nouvelles prestations visant à toucher différents publics. Ainsi, le nombre de bénéficiaires et le montant des prestations familiales versées ont augmenté sur toute la période. Parallèlement, des changements démographiques se sont également opérés, dont l'un des plus notables est la diminution du nombre de familles nombreuses.

Résultant à la fois des évolutions des comportements démographiques et de la législation familiale, les publics cibles de la politique familiale se sont diversifiés.

L'objet de cet article est de porter un regard rétrospectif en décrivant les évolutions les plus marquantes sur la période 1988-2003, sur la base des données de l'échantillon national des allocataires des caisses d'Allocations familiales (France métropolitaine). On relève en particulier une progression au profit des personnes isolées sans enfant percevant des aides au logement, ainsi que des familles composées de couples avec deux enfants, en raison de l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) rang 2.



Entre 1988 et 2003, la population bénéficiaire de prestations familiales et des aides au logement en France métropolitaine reconstituée à partir de l'échantillon national des allocataires (encadré 1) s'est accrue de 50 %. Parallèlement, le montant mensuel global des prestations familiales et des aides au logement a progressé de 43 % entre 1988 et 2003 (euros constants), passant de 1,96 milliard à 2,81 milliards en euros 2003 (graphique 1). La répartition par prestation de ce montant a évolué au cours du temps (graphique 2).

Ainsi, en décembre 1988, les allocations familiales représentaient 40 % du montant total versé, alors qu'en 2003, elles n'en représentent plus que 30 %. Pour autant, leur montant a continué d'augmenter, mais d'autres prestations ont pris davantage de poids parallèlement, dont notamment les aides au logement¹ (38 % en 2003 contre 31 % en 1988) et les prestations dédiées à la petite enfance² (19 % en 2003 contre 17 % en 1988).

Afin d'analyser l'évolution des publics cibles de la politique familiale, il est préférable de se baser sur les variations du montant des prestations versées. En effet, si l'étude du nombre des bénéficiaires permet de mettre en évidence certains changements législatifs (création de prestations, relèvement de plafonds, etc.), elle peut en masquer d'autres qui n'engendrent pas d'ouvertures ou de fins de droit, tels que la revalorisation de barèmes. En revanche, l'évolution du montant des prestations versées prend en compte l'ensemble des modifications de la politique familiale.

Les grands jalons de l'évolution des publics cibles et leur mise en perspective avec les facteurs démographiques et ceux résultant de la politique familiale sont présentés ici.

L'évolution des montants selon les configurations familiales

Entre 1988 et 1991, le montant des prestations versées augmente de 4 %. Cette évolution s'explique pour plus d'un tiers par la croissance des dépenses destinées aux isolés sans enfant (contribution relative de 39 %).

Les trois années suivantes sont celles où l'évolution des prestations versées en euros constants est la plus marquée (+ 18 % entre 1991 et 1994). Cet accroissement des dépenses est d'abord lié à une augmentation du montant total attribué aux personnes isolées sans enfant (contribution relative de 43 %).

Ensuite, le montant des prestations progresse de 7 % entre 1994 et 1997. Les deux tiers de cette croissance sont à destination des couples avec deux enfants (contribution relative de 67 %). S'en suit enfin une moindre augmentation du montant global de 1997 à 2000, de l'ordre de 4 %, qui se maintient entre 2001 et 2003, affectant principalement les isolés sans enfant, au détriment des familles nombreuses.

Sur l'ensemble de la période, la croissance du montant total des prestations versées affecte donc différemment les configurations familiales (graphique 3).

Encadré 1

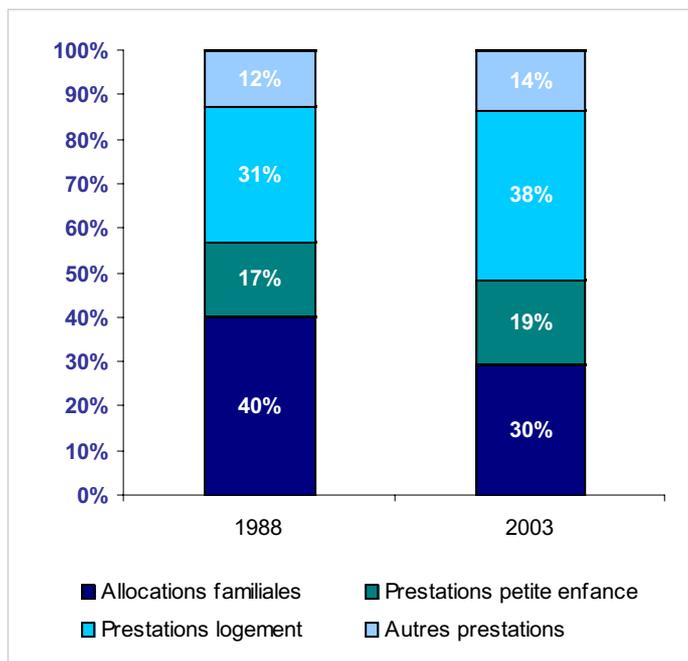
Source et méthodologie

La présente étude porte sur les bénéficiaires du régime général, ayant perçu au cours du mois de décembre des années 1988, 1991, 1994, 1997, 2000 et 2003, au moins une des prestations suivantes : allocation d'éducation spéciale, allocation familiale, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, allocation de garde d'enfant à domicile, allocation pour jeune enfant, allocation logement à caractère familial, allocation logement à caractère social, aide personnalisée au logement, allocation parentale d'éducation, allocation de parent isolé, allocation de soutien familial, complément familial et allocation de rentrée scolaire.

Les données mobilisées proviennent de l'échantillon national des allocataires. Depuis 1988, l'ENA est constitué chaque année, de l'ensemble des caisses d'Allocations familiales de Métropole. Il couvre les allocataires ayant perçu au moins une prestation légale au cours de l'année civile. Pour chaque famille sélectionnée, on dispose d'un descriptif des ressources, des prestations perçues au cours des trois derniers semestres, ainsi que des caractéristiques socio-démographiques.

Les montants cités sont mensuels (versés au titre du mois de décembre) et exprimés en euros constants 2003 (le déflateur utilisé est l'indice des prix hors tabac).

Graphique 2 - Poids des différents types de prestations dans le montant total versé, en 1988 et 2003, en France Métropolitaine



Source : Echantillon national des allocataires, CNAF - DSER.

Simple résultante de l'évolution démographique ou des changements de la politique familiale ?

Entre 1988 et 2003, le nombre de familles avec enfants âgés de moins de 17 ans augmente régulièrement (encadré 2). Le nombre de couples ou de parents isolés avec enfants passe ainsi de 6,7 à 7,3 millions, soit une augmentation de 9,5 %. Alors que la part des familles composées de un ou deux enfants reste relativement stable sur la période, celle des familles nombreuses tend à diminuer [16,5 % en 2003 contre 19 % quinze ans auparavant (tableau 1)].

Hormis le recul des familles nombreuses, l'évolution des contributions des configurations familiales à la croissance du montant des prestations versées au cours du temps serait donc essentiellement due à des changements législatifs impactant inégalement chacune d'elle.

1988 - 1991 : progression des isolés sans enfant au sein des bénéficiaires de l'APL

La croissance des dépenses de prestations versées entre 1988 et 1991 [+ 86 millions d'euros constants (graphique 4)] semble

s'expliquer par la hausse des dépenses versées au titre de l'aide personnalisée au logement [APL (contribution relative : 74 %)].

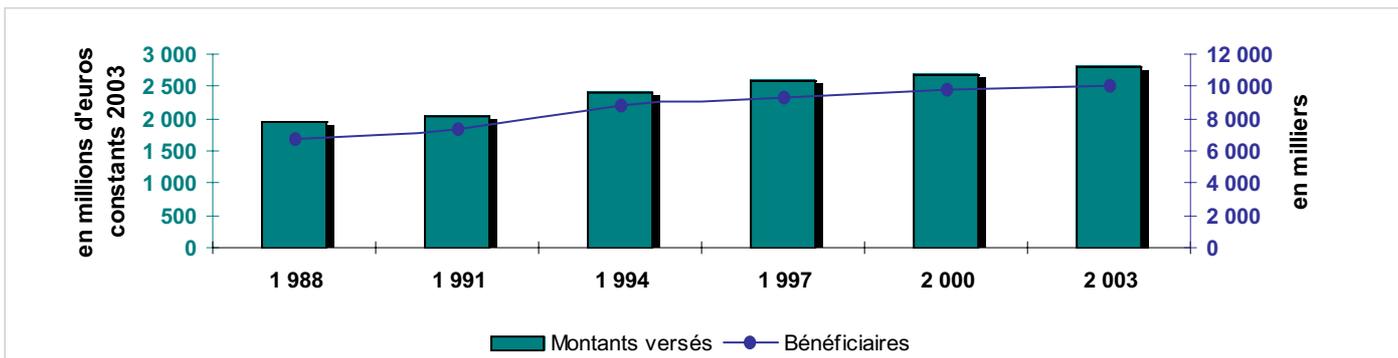
Depuis janvier 1988, l'APL concerne le conventionnement des logements anciens et non plus seulement celui des logements neufs, acquis, ou améliorés. Cette réforme de l'APL constitue la première phase du bouclage des aides au logement.

Toute personne exclue des allocations logement (ALS et ALF) et habitant un logement conventionné ancien peut désormais bénéficier de l'APL. Les jeunes de plus de 25 ans, les personnes âgées de moins de 65 ans sont notamment les principaux bénéficiaires de cette réforme.

Ainsi, les sommes versées au titre de l'APL progressent de 63 millions d'euros constants (+ 19 %), dont 28 millions (44 %) sont à destination des isolés sans enfant. Parallèlement, on compte près de 30 % de bénéficiaires d'APL supplémentaires, dont près de la moitié sont des isolés sans enfant.

La part du montant versé au titre de l'APL dans le montant total des prestations versées augmente et passe de 17 % à 19 %.

Graphique 1 - Evolution du nombre de bénéficiaires de prestations familiales et des montants versés au titre du mois de décembre, entre 1988 et 2003, en France Métropolitaine



Source : Echantillon national des allocataires, CNAF - DSER.

1991 - 1994 : davantage de personnes isolées solvabilisées par l'ALS et l'ALF

Sur cette période, l'allocation de logement à caractère social (ALS) s'est étendue par vagues successives à des publics de plus en plus larges.

En janvier 1993, la dernière phase d'extension de l'ALS permet à toute personne supportant une charge de logement et disposant de ressources inférieures à un certain plafond d'ouvrir droit à cette allocation.

Ce bouclage de l'ALS a touché en premier lieu les personnes isolées sans enfant (principalement les étudiants), dans la mesure où une allocation de logement à caractère familial (ALF) existait déjà pour solvabiliser les familles dans leur charge de logement.

Cette orientation se traduit par une contribution de 41 % des allocations logement à l'augmentation de 369 millions d'euros de prestations versées entre 1991 et 1994. Le poids de l'ALF et de l'ALS dans le montant global des prestations versées gagne quatre points (14 % en 1991 contre 18 % en 1994).

Ainsi, le montant des allocations logement (ALF et ALS) a progressé de 153 millions d'euros constants entre 1991 et 1994 (+ 54 %), dont 118 millions d'euros au bénéfice des personnes isolées sans enfant (contribution relative de 77 %).

Lien entre âge des enfants et structures familiales

La limite d'âge pour le versement des prestations familiales s'est relevée entre 1988 et 2003 :

- de 17 à 18 ans en juillet 1990 ;
- de 18 à 19 ans en janvier 1998 ;
- de 19 à 20 ans en janvier 1999 ;
- de 20 à 21 ans en janvier 2000 (uniquement pour le complément familial et les aides au logement).

La définition du nombre d'enfants à charge a évolué en conséquence. De façon à observer les modifications éventuelles des structures familiales au cours du temps, il est nécessaire de considérer chaque année des structures familiales comparables. Ainsi, l'âge limite de 17 ans a été retenu sur l'ensemble de la période.

Les allocations familiales étant versées de façon universelle à partir du deuxième enfant, l'échantillon national des allocataires couvre l'ensemble des familles d'au moins deux enfants, mais sous-estime celles de un enfant, dans la mesure où seules sont comptabilisées les familles de un enfant qui bénéficient d'au moins une prestation sous conditions de ressources. Afin d'estimer l'ensemble des familles de un enfant, on s'est donc appuyé sur les données de l'enquête Emploi de l'INSEE.

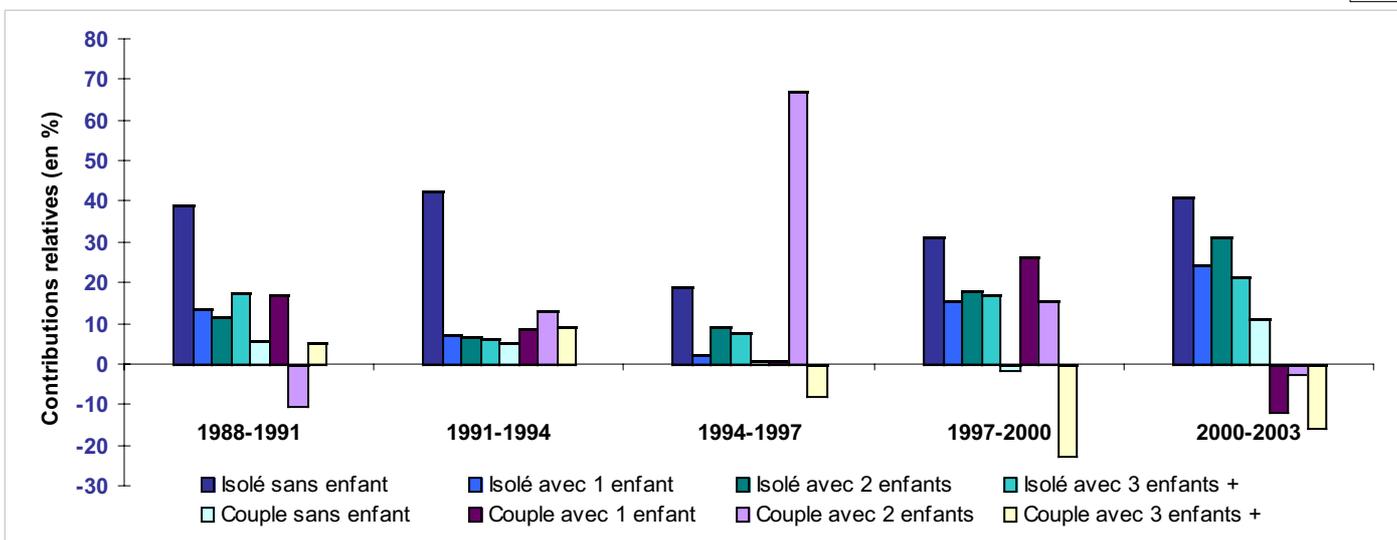
Tableau 1 - Evolution des structures familiales entre 1988 et 2003, en France métropolitaine

	1988	1991	1994	1997	2000	2003
• Familles de 1 enfant	46,2%	46,2%	46,8%	47,1%	47,1%	47,1%
• Familles de 2 enfants	34,8%	34,3%	35,0%	35,3%	36,0%	36,5%
• Familles de 3 enfants et plus	19,0%	19,4%	18,1%	17,6%	16,9%	16,5%

Source : Echantillon national des allocataires (CNAF - DSER), Enquête Emploi (INSEE).

Note : Le nombre d'enfants retenus pour la constitution des configurations familiales est celui du nombre d'enfants âgés de moins de 17 ans.

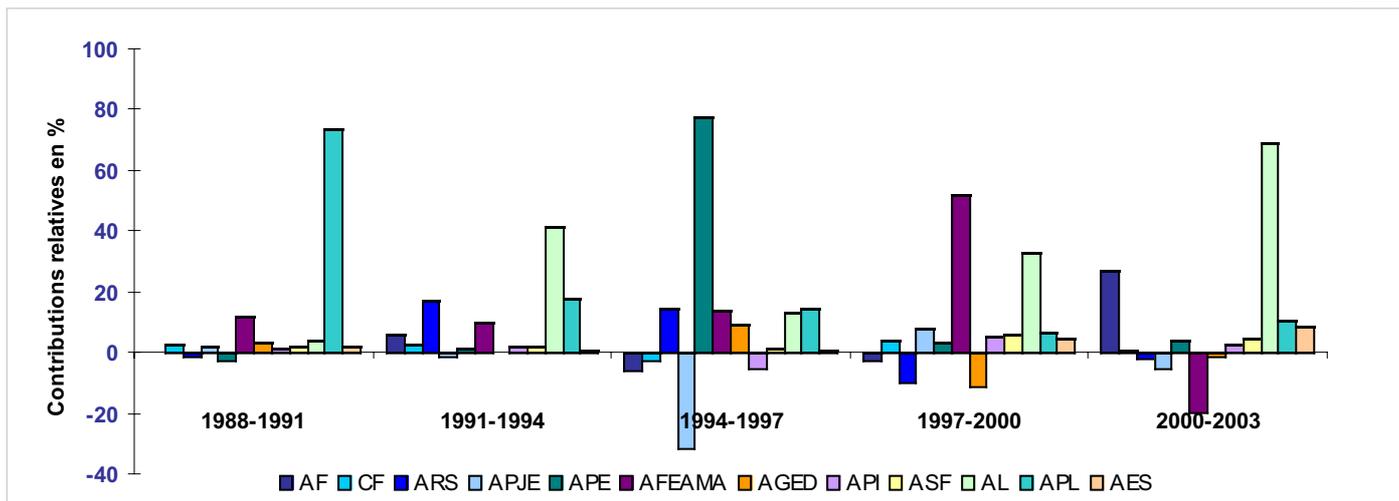
Graphique 3 - Principales contributions des configurations familiales aux variations de montants, entre 1988 et 2003, au titre de décembre, en France métropolitaine



Source : Echantillon national des allocataires, CNAF - DSER.

Lecture : On note une hausse du montant global de 4 % entre 1988 et 1991. L'évolution du montant destiné aux personnes isolées sans enfant explique 39 % de cette croissance.

Graphique 4 - Principales contributions des prestations versées aux variations observées entre 1988 et 2003, au titre de décembre, en France métropolitaine



Source : Echantillon national des allocataires, CNAF - DSER.

Lecture : On note une hausse des dépenses de 4 % entre 1988 et 1991. L'évolution des montants d'APL explique 74 % de la croissance.

Note 1 : Les contributions négatives de certaines prestations correspondent à leurs mises sous conditions de ressources.

Note 2 : Dans l'ENA, c'est à partir de 2000 seulement, que le montant d'AFEAMA comprend les compléments (créés en 1992) en plus des cotisations. Ainsi, le pic observé de l'AFEAMA sur 1997-2000 ne témoigne pas ici d'une réelle contribution à la variation de montant total. De même, sur la période antérieure, la contribution de l'AFEAMA ne ressort pas, malgré la revalorisation importante du complément en 1995.

Par ailleurs, la croissance du montant versé entre 1991 et 1994 s'explique dans une moindre mesure par la très forte revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) sur cette période, qui se traduit par une contribution de 17 % à l'accroissement du montant de prestations versé : cette mesure ne distingue pas de publics cibles particuliers parmi les familles avec enfants.

1994 - 1997 : les familles de deux enfants peuvent désormais bénéficier de l'APE

En juillet 1994, le champ de l'allocation parentale d'éducation (APE) est étendu au deuxième enfant, alors qu'elle n'était jusqu'alors versée qu'à partir du troisième enfant. La forte montée en charge de l'APE de rang 2 entre 1994 et 1997 explique 77 % de la hausse du montant des prestations familiales sur la même période. Globalement, le montant des prestations familiales augmente de 7 % (+ 173 millions d'euros constants), s'accompagnant d'une hausse des dépenses d'APE (+ 134 millions d'euros constants). La part du montant versé au titre de l'APE dans le montant total des prestations versées passe ainsi de 3 % à 8 % pendant cette période. Le bénéfice de l'APE nécessitant de s'arrêter au moins partiellement de travailler, concerne majoritairement les couples. En 1997, près de 300 000 parents de deux enfants perçoivent cette allocation.

1997 - 2003 : davantage de personnes isolées sans enfant bénéficient de l'ALF ou de l'ALS

Entre 1997 et 2000, les dépenses de prestations familiales augmentent de 116 millions d'euros constants, dont un tiers est versé au titre des allocations logement. En juillet 1999, l'alignement sur trois ans des loyers plafonds de l'ALS et de l'ALF sur ceux de l'APL explique en partie cette évolution. La progression des dépenses des allocations logement (+ 38 millions d'euros constants), concerne principalement les personnes isolées sans enfant (+ 22 millions d'euros).

De même, l'augmentation importante de l'ensemble des prestations versées entre 2000 et 2003 (+ 98 millions d'euros constants) résulte de la hausse du montant des allocations logement (contribution relative : 69 %) qui double sur cette période (+ 68 millions d'euros constants). L'unification des barèmes des aides au logement en locatif (2001-2002) a généré une meilleure solvabilisation des bénéficiaires de ces prestations. Il s'agit surtout de personnes isolées sans enfant à charge pour 43 % (+ 29 millions d'euros constants).

Sophie Cazain ■
Muriel Nicolas ■

Département des statistiques,
des prévisions et des analyses
CNAF - DSER

■ Notes

- (1) Les aides au logement regroupent les allocations logement (ALF et ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).
- (2) Les prestations petite enfance regroupent l'APE, l'APJE, l'AFEAMA et l'AGED.

■ Pour en savoir plus

- Amrouni I. et Thibault F., *L'échantillon national des allocataires : un outil pour des études et des simulations, Recherches et Prévisions*, 2001, n° 65.
- Clément J., Mathieu F., Robert M.-J., Salesses C. et Tomasini M., *Près de 10,8 millions d'allocataires bénéficient de prestations versées par les caisses d'Allocations familiales, l'e-ssentiel*, 2006, n° 50.
- Crépin C., *Les évolutions démographiques en France, Dossier d'étude*, 2004, n° 52.
- « Familles nombreuses et grandes familles », *Informations sociales*, 2004, n° 115.

Directeur de la Publication
Philippe Georges
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrède
Secrétaire de rédaction
Patricia Christmann
Maquettiste - mise en page
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

