

N° 140 • octobre 2001

Les prestations familiales ont connu de nombreuses modifications au cours de la dernière décennie. Ce sont les aides à l'accueil et la garde des enfants qui ont le plus été développées. Le nombre de bénéficiaires des allocations familiales est très stable sur la période, sauf en 1998, suite à leur mise sous condition de ressources de mars à décembre. L'allocation de rentrée scolaire concerne 300 000 enfants de plus en 2000 qu'en 1992, mais son développement s'infléchit en 2000. La montée en charge de l'allocation parentale d'éducation, après une évolution forte jusqu'en 1997, semble désormais stabilisée avec environ 535 000 bénéficiaires. Il en est de même pour les bénéficiaires des allocations pour jeune enfant qui semblent aussi se stabiliser en fin de période. L'allocation pour garde d'enfant à domicile qui s'était fortement développée jusqu'en 1997, intéresse, depuis 1998, moins de familles, suite à l'abaissement de son avantage fiscal et de sa modulation en fonction des ressources de ses bénéficiaires. En revanche, le nombre de bénéficiaires de l'AFEAMA continue d'augmenter régulièrement. Les allocations pour parents isolés ou de soutien familial, qui ont fortement crû en 1999, ralentissent leur progression en 2000. Les aides au logement, quant à elles, sont en cours de rationalisation, avec une convergence des trois prestations (ALS, ALF et APL) qui, entamée à partir de 1997 donnera lieu, au cours des années 2001-2002, à une harmonisation complète des barèmes.

Bertrand LHOMMEAU
Ministère de l'Emploi et de la solidarité
DREES

Les prestations familiales et de logement en 2000

Les aides à la famille passent, en France, par plusieurs 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 CNAF, tiennent également compte, parmi d'autres éléments, de la composition familiale. Enfin, la fiscalité joue aussi un rôle important notamment par le biais du quotient familial dont il faut tenir compte lorsque l'on analyse l'impact des aides à la famille sur le revenu de leurs membres¹. Le présent article ne se place pas dans cette perspective, mais dans celle d'un bilan annuel sur l'évolution des prestations sociales. Il ne traite que des prestations familiales proprement dites et des aides au logement.

1. B. Lhommeau, L. Paupy, « Les effets redistributifs de la politique familiale », Études et Résultats n° 100, février 2001.



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 fa-

milles monoparentales (encadré 1). Elles ont connu plusieurs modifications au cours des dix dernières années.

Dans toute cette période, l'augmentation des capacités des modes d'accueil des jeunes enfants et leur

diversification ont fait l'objet d'une série de dispositions afin de permettre aux parents et surtout aux mères de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. Après la création de l'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA) en 1990, l'allocation parentale d'éducation (APE) a été étendue au deuxième enfant en 1995. Cette même année, l'allocation d'adoption (AA) a été mise en place et le montant de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) a été augmenté. Les deux dernières conférences de la famille de juin 2000 et 2001 confirment cette orientation. Ainsi, le lancement en 2001 d'un plan de soutien à la création de places dans les établissements d'accueil de la petite enfance doit permettre à terme l'accueil collectif de 30 000 à 40 000 enfants supplémentaires. Le Fonds d'investissement pour la petite enfance (FIPE), créé à cette occasion, voit son enveloppe initiale de 228,7 millions d'euros abondée d'une dotation de 152,4 millions d'euros supplémentaires, lors de la conférence de la Famille 2001. En outre, le complément de l'AFEAMA qui était forfaitaire (125,92 euros par mois) devient majoré à compter de 2001, pour les familles modestes (195,68 euros par mois) et moyennes (154,72 euros par mois).

Depuis le 15 juillet 2000, les femmes à la recherche d'un emploi qui perçoivent l'un des minima sociaux et qui sont mères d'un enfant de moins de 6 ans peuvent, en outre, avoir droit à une nouvelle aide à la reprise d'activité des femmes (l'ARAF), si elles prennent un emploi de plus de deux mois dont la rémunération mensuelle brute est inférieure ou égale à 1 296 euros. De même, afin de favoriser un retour précoce à l'emploi des bénéficiaires de l'APE, son bénéfice est maintenu, depuis janvier 2001, pendant deux mois si la reprise d'activité intervient entre le 18^e et 30^e mois du dernier

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.

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 ressource 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.

Naissance et jeune enfant

L'**allocation pour jeune enfant (APJE)** est versée sous condition de ressources du quatrième mois de grossesse jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. On distingue l'APJE courte qui est versée du quatrième 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 compenser 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 l'ensemble des charges supportées par une famille qui emploie une personne gardant un enfant de moins de 3 ans à domicile, et à taux réduit pour les enfants de 3 à 6 ans. Les montants de l'AGED sont modulés en fonction du revenu des bénéficiaires.

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.

L'**allocation de présence parentale (APP)**, créée en 2001, est versée aux salariés, non salariés et aux 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.

Monoparentalité

L'**allocation de parent isolé (API)** est une allocation différentielle versée aux personnes seules qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants. Elle est servie pendant une période d'un an maximum mais peut être prolongée jusqu'aux 3 ans du dernier enfant.

L'**allocation de soutien familial (ASF)** est versée aux personnes isolées ayant la garde d'un enfant et aux familles ayant à leur charge un enfant orphelin. Son montant varie selon que l'enfant est orphelin d'un ou des deux parents.

enfant. Enfin, la conférence de la famille 2001 prévoit la mise en place d'un congé de paternité qui permettra aux pères de disposer de deux semaines auprès de leur enfant dans les premiers mois qui suivent sa naissance.

Dans la seconde moitié des années 90, souvent à la faveur de mesures d'économie² prises dans le cadre de plans de rééquilibrage de la Sécurité sociale, un certain nombre de prestations familiales ont été mises sous condition de ressources, à commencer, en 1996, par l'allocation pour jeune enfant (APJE) dite courte et l'allocation d'adoption (AA). La réforme la plus importante de cette période a été la mise sous condition de ressources des allocations familiales (AF) de mars à décembre 1998, afin de la réserver aux familles les plus modestes. Le retour à l'universalité des allocations familiales, l'année suivante, fut contrebalancé par un abaissement du plafond de la réduction d'impôt lié au quotient familial, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999.

Toutefois, ce ciblage des aides en fonction du revenu des familles ne conduit pas forcément à les réserver exclusivement à celles situées au plus bas de l'échelle des revenus. D'une part, les plafonds retenus pour la mise sous condition de ressources peuvent être assez élevés et ouvrir l'avantage de ces prestations à des ménages de revenu moyen (par exemple, l'APJE). D'autre part, certaines prestations sans condition de ressources peuvent s'adresser principalement à des familles en général modestes, comme c'est le cas de l'allocation de soutien familial (ASF). En outre, même si, sur longue période, de 1973 à 2000³, les prestations sous condition de ressources ont crû davantage que les prestations sans condition de ressources, ce n'est pas le cas sur la période 1995-2000 où leur part est restée stable. En 2000, les prestations versées sans condition de ressources concernent, en dehors des allocations familiales, principalement la monoparentalité (ASF) et l'accueil des jeunes enfants (APE, AGED et AFEAMA). Avec le développement récent de ces dernières allocations, la part des prestations sans condition de ressources dans l'ensemble des prestations familiales est quasiment identique à ce qu'elle était en 1995, avec 72 % de l'ensemble des montants versés, dont 47 % au seul titre des allocations familiales. 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 environ 8 % de l'ensemble des dépenses de prestations familiales.

L'aide à la jeunesse et à leurs parents est enfin le troisième axe privilégié par la politique familiale, au cours des dix dernières années. Pour renforcer les transferts en direction de certaines familles, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) a été majorée en 1997, 1998 et 1999 et son attribu-

tion élargie, en 1999, aux familles avec un seul enfant à charge.

La prise en compte des jeunes adultes ne fait pas partie historiquement des priorités du système d'aide à la famille⁴ qui, notamment par le biais de la fiscalité⁵, aide davantage les étudiants que les autres jeunes. Mais la fin des années 90 se caractérise par une certaine évolution. Au départ plus tardif des enfants du domicile parental répond l'extension des allocations familiales jusqu'au 19^e anniversaire des enfants en 1998 et au 20^e en 1999⁶. 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 est étendu aux jeunes de 20 ans à partir du 1^{er} janvier 2000. Le programme TRACE pour l'insertion des jeunes en difficulté de 16 à 25 ans a enfin été reconduit en 2001 et sera complété par une bourse d'accès à l'emploi.

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

En 1998, la mise sous condition de ressources des allocations familiales avait fait chuter le nombre de leurs bénéficiaires tous régimes (-7,6 %) [tableau 1], qui évoluait peu dans la première moitié des années 90. En 1998, 350 000 familles n'avaient ainsi plus perçu d'allocation tandis que 35 000 les avaient vu diminuer⁷.

Cette mesure avait davantage touché les familles de deux enfants (tableau 2). Parmi les bénéficiaires du régime général, le nombre de familles avec deux enfants avait diminué de 7,8 % entre décembre 1997 et décembre 1998, la baisse s'étant limitée à 5,4 % et 4,3 % pour les familles comptant trois et quatre enfants et

2. Depuis le 1^{er} janvier 1997, les prestations familiales sont intégrées en grande partie dans l'assiette de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

3. Voir « *La Sécurité sociale* », Cour des Comptes, 2001.

4. Claude Thélot et Michel Villac, « *Politique familiale : bilans et perspectives* », Rapport à la ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, mai 1998.

5. Voir par exemple, les Dossiers Solidarité et santé « *Revenus sociaux 1999* », n° 4 ; DREES, décembre 2000.

6. S'ils sont rémunérés à moins de 55 % du SMIC.

7. Estimation CNAF. Rapport annuel au parlement sur la sécurité sociale ; septembre 1999.

plus. Toutefois, dès 1999, le gouvernement a rétabli l'universalité des allocations familiales. Ce retour à l'universalité et le relèvement de l'âge limite de l'ouverture du droit aux prestations familiales de 19 à 20 ans expliquent la forte augmentation du nombre de bénéficiaires des AF (+8,8 %), qui dépasse en 1999 son niveau de 1997, à savoir près de 4,5 millions de familles.

En 2000, en l'absence de modification de la législation, le nombre global de familles bénéficiaires des allocations familiales est resté stable (+0,2 %). Toutefois, les AF sont versées pour les deux tiers aux familles de deux enfants et cette part progresse régulièrement : en décembre 1995, elle atteignait 65 %. En nombre d'allocataires, cela se traduit par une progression de 4,5 % des familles de deux enfants entre 1995 et 2000 alors que le nombre des familles de quatre enfants et plus diminue de 5 % (ta-

bleau 2). Ces observations illustrent la tendance longue au resserrement de la taille des familles autour de deux enfants⁸.

Le complément familial, versé sous condition de ressources aux familles ayant la charge d'au moins trois enfants, a connu une évolution plus régulière que les AF. Dans la seconde moitié des années 90, le nombre de ses bénéficiaires avait régulièrement diminué, passant de 938 000 fin 1995 à 897 000 fin 1999, soit -4,4 %. En 2000, à la faveur du prolongement de cette prestation jusqu'aux 21 ans de l'enfant, le nombre de ses bénéficiaires se redresse de 3,2 %.

Concernant toujours les prestations d'entretien, le nombre de familles bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) connaît un léger retrait en 2000 après une augmentation de 4 % suite à l'élargissement de la prestation aux familles d'un

enfant ne disposant d'aucune prestation, décidé à la conférence de la famille de 1998⁹. Ainsi, tous régimes confondus, 3 millions de familles ont reçu cette aide à la rentrée 2000 (tableau 1). Les familles comptant un et deux enfants représentent respectivement 24 % et 41 % des bénéficiaires de cette allocation (tableau 2).

8. Voir par exemple, chapitre I de « *Politique familiale : bilans et perspectives* », C. Thélot et M. Villac, opus cité, ou N. Roth, « *Les familles, tendances structurelles* » in Solidarité Santé n° 2-3, SESI, septembre 1998.

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

T 01 évolution du nombre des bénéficiaires de prestations familiales de 1992 à 2000

Effectifs en milliers au 31 décembre, évolutions en %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Allocations familiales	4 474	4 484	4 475	4 473	4 472	4 441	4 103	4 466	4 473
	-0,4 %	0,2 %	-0,2 %	0,0 %	0,0 %	-0,7 %	-7,6 %	8,8 %	0,2 %
Complément familial	925	941	943	938	918	903	903	897	926
	1,6 %	1,7 %	0,2 %	-0,5 %	-2,1 %	-1,6 %	0,0 %	-0,6 %	3,2 %
Allocation de rentrée scolaire	2 708	2 833	2 895	2 912	2 913	2 950	2 937	3 054	3 012
	0,0 %	4,6 %	2,2 %	0,6 %	0,0 %	1,3 %	-0,5 %	4,0 %	-1,4 %
Aide à la scolarité			657	682	698	705			
				3,8 %	2,3 %	1,0 %			
Allocation pour jeune enfant « courte »	475	472	475	485	405	401	408	410	413
	-5,0 %	-0,7 %	0,7 %	2,1 %	-16,4 %	-1,2 %	1,7 %	0,6 %	0,7 %
Allocation pour jeune enfant « longue »	1 364	1 346	1 292	1 167	1 073	1 016	1 016	1 006	1 023
	-0,5 %	-1,4 %	-3,9 %	-9,7 %	-8,1 %	-5,3 %	0,1 %	-1,0 %	1,7 %
Allocation parentale d'éducation	162	154	175	303	448	528	536	533	534
	-6,9 %	-5,1 %	13,9 %	73,0 %	48,0 %	17,7 %	1,6 %	-0,6 %	0,4 %
AGED	15	21	25	47	67	82	73	65	61
	25,0 %	38,0 %	20,8 %	87,2 %	42,3 %	23,2 %	-10,8 %	-10,6 %	-7,2 %
AFEAMA	163	222	273	326	384	436	486	520	564
	48,2 %	36,4 %	22,8 %	19,3 %	17,8 %	13,7 %	11,4 %	6,9 %	8,6 %
Allocation pour parent isolé	138	145	152	148	149	151	150	155	157
	3,8 %	4,7 %	5,2 %	-2,7 %	0,6 %	1,3 %	-0,4 %	3,3 %	1,0 %
Allocation de soutien familial	467	478	496	506	514	522	533	551	553
	0,1 %	2,4 %	3,9 %	2,0 %	1,6 %	1,6 %	1,9 %	3,5 %	0,3 %

Champ : tous régimes, France métropolitaine.
Source : CNAF.

■ Fin de la montée en charge de l'APE ...

En 2000, l'APE a été versée à 534 000 familles de deux enfants et plus, dont l'un est 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 près de deux cas sur trois, le versement de l'APE fait désormais suite à une seconde naissance (tableau 2). Seul un quart des familles a recours à l'APE à taux partiel qui ouvre, depuis 1994, la possibilité à l'un des parents ou aux deux d'exercer une activité à temps partiel, les familles de deux enfants recourant plus souvent à l'APE à taux partiel (30 % 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 en juillet 1994, mais la montée en charge de l'allocation paraît désormais achevée¹⁰ : les effectifs des bénéficiaires, qui avaient augmenté de 17,7 % en 1997 et de 1,6 % en 1998, évoluent peu depuis (tableau 1). De décembre 1998 à décembre 2000, le nombre de familles bénéficiaires du régime général est ainsi resté stable. Cette stabilité recouvre toutefois une baisse significative des familles avec deux enfants (-1,8 % entre 1998 et 2000), et une hausse des familles qui comptent trois enfants (+3,9 %) et dans une moindre mesure quatre enfants et plus (+1,3 %).

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

En milliers

	déc-96	déc-97	déc-98	déc-99	déc-00	
Allocations familiales						
1 enfant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 %
2 enfants	2 466,5	2 494,0	2 299,0	2 550,0	2 576,8	66,0 %
3 enfants	974,2	975,0	922,0	991,0	991,1	25,4 %
4 enfants et +	354,6	347,0	332,0	345,0	336,8	8,6 %
Total	3 795,3	3 817,0	3 553,0	3 886,0	3 904,7	100,0 %
Allocation de rentrée scolaire						
1 enfant	447,6	451,0	461,0	637,0	645,4	23,7 %
2 enfants	1 068,0	1 134,0	1 126,0	1 120,0	1 104,5	40,6 %
3 enfants	687,2	682,0	688,0	693,0	683,6	25,1 %
4 enfants et +	306,2	292,0	293,0	296,0	286,9	10,5 %
Total	2 509,1	2 559,0	2 568,0	2 746,0	2 720,4	100,0 %
Allocation parentale d'éducation						
1 enfant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 %
2 enfants	242,1	303,3	305,6	301,1	300,1	61,6 %
3 enfants	122,8	131,5	135,9	138,3	141,2	29,0 %
4 enfants et +	43,7	45,0	45,5	45,7	46,1	9,5 %
Total	408,6	479,8	487,0	485,1	487,4	100,0 %
AGED						
1 enfant	14,2	17,6	14,5	10,8	10,7	17,7 %
2 enfants	32,4	40,2	36,1	32,9	29,6	48,9 %
3 enfants	15,8	19,2	17,8	17,4	16,4	27,1 %
4 enfants et +	3,7	4,4	4,0	4,0	3,8	6,3 %
Total	66,1	81,4	72,4	65,1	60,5	100,0 %
AFEAMA						
1 enfant	192,2	211,6	235,3	248,0	268,9	49,4 %
2 enfants	154,9	172,2	190,9	205,6	222,4	40,9 %
3 enfants	27,9	32,8	37,3	41,8	47,1	8,7 %
4 enfants et +	3,3	3,9	4,5	5,2	5,9	1,1 %
Total	378,2	420,5	468,0	500,6	544,3	100,0 %
Champ : régime général, France métropolitaine. Source : CNAF.						

■ ...qui va de pair avec la stabilisation des effectifs de l'APJE.

La croissance de l'APE avait été en grande partie responsable de la baisse du nombre de bénéficiaires de l'APJE « longue » au milieu des années 90 (-21,3 % entre décembre 1994 et décembre 1997). Cette prestation, versée sous condition de ressources aux familles ayant un enfant de moins de 3 ans, ne peut en effet être cumulée avec l'APE. Après une période de stabilisation, ses effectifs progressent de nouveau de 1,7 % en 2000 (tableau 1).

Par ailleurs, la mise sous condition de ressource de l'APJE « courte » en 1996, versée aux familles à partir du 5^e mois de grossesse et jusqu'au 4^e mois de l'enfant, avait réduit fortement le nombre de béné-

ficiaires de la prestation (-16,4 %, en 1996). Celui-ci connaît, depuis, une évolution modérée (+0,6 % en 1999, +0,7 % en 2000).

■ AFEAMA et AGED : des évolutions divergentes du nombre de familles bénéficiaires.

Entre 1992 et 1997, le nombre de bénéficiaires des prestations liées à la garde des jeunes enfants avait augmenté à un rythme dépassant 20 % par an (tableau 1). L'AFEAMA et l'AGED permettent aux parents d'être exonérés des cotisations salariales et patronales 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 pour la garde d'enfant ont accompa-

10. C. Bonnet, M. Labbé, « L'activité professionnelle des femmes après la naissance des deux premiers enfants, l'impact de l'APE », Études et Résultats n° 37, 1999, DREES.

gné ce recours à des 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.

L'AGED, dont le montant avait été fortement augmenté en 1995 et étendu, à taux réduit, aux enfants de 3 à 6 ans (+87,2 % 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 déduction fiscale, plus restrictives, ont été appliquées¹¹. Cette mesure a entraîné une réduction sensible du nombre des bénéficiaires de la prestation dont les derniers effets se font encore sentir en 2000, dans la mesure où les enfants gardés grâce à cette prestation en décembre 1997 ne sont pas encore tous scolarisés. Ainsi, après une baisse d'environ 11 % en 1998 et 1999, le nombre de familles bénéficiaires de l'AGED diminue encore de 7,2 % en 2000. Au 31 décembre de cette année, elles ne sont plus que 61 000. Entre décembre 1997 et décembre 2000, cette diminution globale d'un quart en trois ans a surtout concerné les familles avec un seul enfant (-39 %) [tableau 2]. En conséquence, la part des familles ayant au moins trois enfants a aug-

menté, représentant désormais un tiers des bénéficiaires de l'AGED.

À l'inverse, le nombre de bénéficiaires de l'AFEAMA continue d'augmenter régulièrement. L'augmentation a ainsi été de 7 % en 1999 après des évolutions comprises entre 11 % et 18 % les trois années précédentes. Entre décembre 1999 et décembre 2000, on compte encore 44 000 familles bénéficiaires supplémentaires, soit près de 9 % d'augmentation. La reprise de la natalité (780 000 naissances en 2000 contre 744 000 l'année précédente) et l'augmentation de l'emploi féminin¹² n'y sont sans doute pas étrangères. À l'inverse de l'AGED, l'AFEAMA concerne principalement les familles avec un enfant ou deux enfants seulement qui représentent à elles seules les neuf dixièmes de l'ensemble des bénéficiaires.

■ Une progression ralentie des prestations liées à la monoparentalité.

La croissance du nombre de bénéficiaires de l'allocation de soutien familial et de l'allocation de parent isolé a ralenti en 2000 : +0,3 % pour l'ASF et +1,0 % pour l'API, qui concerne 157 000 allocataires à la fin 2000, après une forte progression supérieure à 3 % en 1999. La forte progression de l'API en 1999, est en

partie liée à la mise en place d'un « intéressement ». En effet, à l'instar du revenu minimum d'insertion, son montant peut, désormais, être cumulé, pendant une durée limitée, avec les revenus tirés de la reprise d'une activité professionnelle. Les effets de cet « intéressement » et l'augmentation du nombre de familles monoparentales comptant un jeune enfant ont donc contrebalancé l'impact à la baisse de l'amélioration du marché du travail, notamment pour les femmes¹³.

■ Une évolution des prestations moyennes liée aux changements de la structure des allocataires de 1996 à 1999...

L'évolution du montant moyen des prestations par enfant allocataire

11. 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 1981,8 euros à 6860,2 euros. À compter de l'imposition des revenus 1997, la limite est divisée par deux.

12. D'après les enquêtes Emploi de l'INSEE : la part des femmes actives occupées passe de 54,9 % à 57,1 % entre janvier 1999 et mars 2000, parmi les femmes âgées de 20 à 49 ans, ayant au moins un enfant de moins de 6 ans.

13. Voir E. Algava et M. Avenel « Les bénéficiaires de l'API », DREES, 2001.

6

T 03 évolution du montant mensuel moyen des prestations familiales*

Effectifs en milliers, montants en euros courants (moyenne annuelle), évolutions en euros constants en %**

	1992	1993	1994	1995	1996 (ED)	1996 (DC)	1997	1998 (2)	1999	2000
Prestations	17 307	18 880	19 462	20 171	20 437	20 567	21 838	21 619	22 021	22 178
Familles bénéficiaires (au 31 décembre)	5 871	5 897	5 903	5 914	5 879	5 879	5 858	5 567	6 086	6 130
Montant moyen mensuel (1)	245	267	275	284	289	291	310	321	302	303
Évolution	0,3 %	6,8 %	1,1 %	1,7 %	-0,4 %		5,4 %	2,7 %	-6,5 %	-1,3 %
Enfants bénéficiaires (au 31 décembre)	12 415	12 399	12 342	12 271	12 212	12 212	12 212	11 203	12 474	12 470
Montant moyen mensuel	116	127	131	137	139	140	149	158	147	148
Évolution	0,5 %	7,2 %	1,7 %	2,4 %	-0,1 %		5,1 %	5,6 %	-7,6 %	-0,9 %

* Ensemble des prestations familiales : AF, CF, ARS, AAS APJE, APE, AGED, AFEAMA, AA, API, 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. Les dépenses sont comptabilisées en encaissements et décaissements (ED) jusqu'en 1996. Depuis elles le sont en droit constatés (DC).

(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.

Champ : tous régimes, France métropolitaine.

Source : CNAF, calcul DREES, dépenses de la branche famille, bénéficiaires du FNPF.

(tableau 3) ou par famille bénéficiaire résulte conjointement de la revalorisation du barème des prestations, des modifications de la législation et de l'évolution des configurations familiales. En 1996, après quatre années de croissance, le montant moyen des prestations par famille et par enfant avait diminué en raison de la non-revalorisation des prestations. La forte hausse des prestations moyennes observée en 1997 (+5,4 % par famille bénéficiaire et +5,1 % par enfant bénéficiaire) a, quant à elle, été liée au développement rapide des prestations liées à la garde d'enfants et à l'allocation parentale d'éducation.

En 1998, une augmentation de 2,7 % du montant moyen annuel versé aux familles allocataires a de nouveau été enregistrée. Cette augmentation a mécaniquement résulté de la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Celle-ci avait en effet entraîné la sortie de 310 000 familles qui touchaient déjà un montant faible de prestations. En 1999, à l'inverse, les effectifs de bénéficiaires ont augmenté à nouveau très fortement avec le rétablissement de l'universalité des allocations familiales et l'élargissement de l'ARS aux familles comptant un seul enfant. Ces dernières ne touchant que 243,92 euros d'allocation annuelle, il en a résulté une diminution du montant moyen de prestation par famille (-6,5 % en euros constants) et par enfant bénéficiaire (-7,6 %). En excluant les bénéficiaires de la seule ARS, la diminution du montant moyen de prestations

par famille est ramenée à 3,8 %, résultant du retour à l'universalité des allocations familiales.

■ ...et à une revalorisation limitée de la BMAF en 2000.

En 2000, la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) a été revalorisée de 0,5 % au 1^{er} janvier¹⁴. L'évolution prévisionnelle des prix – hors tabac – pour 2000 étant de 0,9 % alors que celle prévue pour 1999 avait été surestimée de 0,7 %, ce taux de revalorisation, en principe de +0,2 %, a été majoré à titre exceptionnel de +0,3 % par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Or, l'augmentation des prix constatée a globalement atteint 1,7 % au cours de l'année 2000¹⁵, conduisant, toutes choses égales par ailleurs, à une diminution de 1,2 % du pouvoir d'achat des prestations familiales (tableau 4). Cette diminution a cependant un caractère transitoire du fait du mode de revalorisation de la BMAF, qui corrige l'année suivante la différence entre l'évolution prévue et constatée des

prix hors tabac. Ainsi, en janvier 2001, la BMAF a été revalorisée de 1,8 %, dont 1,2 % au titre de l'évolution prévisionnelle des prix pour l'année 2001 et 0,6 % au titre du rattrapage de l'évolution des prix de l'année 2000.

Pour apprécier l'évolution du montant moyen des prestations familiales versées, il faut aussi tenir compte du changement de la structure des allocataires. Or, en 2000, le nombre de familles bénéficiaires d'une prestation familiale augmente de 0,7 % alors que celui des enfants reste stable voire diminue légèrement (cf. tableau 3), si bien que le nombre moyen d'enfants par famille bénéficiaire diminue de 0,7 %. En tenant compte de l'évolution de la structure démographique des bénéficiaires et de l'évolution de la législation, le montant moyen des prestations a diminué en 2000, en euros constants, de 1,3 % par famille et de 0,9 % par enfant bénéficiaire, et ce, sans tenir compte du rattrapage partiel effectué en janvier 2001, au titre des prix constatés en 2000.

T.04 barèmes des prestations familiales
 au 1^{er} juillet 2000

En euros

	% BMAF	Montant mensuel (net de CRDS)
Allocations familiales		
2 enfants *	32,00	104,66
3 enfants *	73,00	238,91
4 enfants *	114,00	373,15
Par enfant supplémentaire *	41,00	134,24
Majoration par enfant de 11 à 15 ans (1)	9,00	29,43
Majoration par enfant de 16 à 19 ans (1)	16,00	52,33
Complément familial	41,65	136,37
Allocation pour jeune enfant	45,95	150,32
Allocation parentale d'éducation (taux plein)	142,57	466,59
Revenu garanti par l'allocation de parent isolé		
Femme enceinte	150,00	493,33
1 enfant	200,00	657,82
2 enfants	250,00	822,31
Par enfant supplémentaire	50,00	164,49
Allocation de soutien familial		
Taux plein	30,00	98,14
Taux réduit	22,50	73,57
* Hors majoration pour âge. (1) À l'exception de l'aîné des familles de deux enfants. Source : Liaisons sociales 10 juillet 2000.		

14. Le mode de revalorisation de la BMAF est basé sur l'évolution prévue des prix à la consommation hors tabac – en moyenne annuelle – avec un ajustement pour assurer pour l'année civile suivante une évolution plus conforme à l'évolution constatée l'année écoulée.

15. Indice des prix à la consommation en métropole y compris le tabac, moyenne sur l'année.

Définition et calcul des aides au logement en 2000

Définition

L'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS) sont trois aides attribuées sous condition de ressources aux locataires et aux accédants à la propriété qui occupent un logement répondant à des normes minimales de salubrité et de peuplement.

Calcul des aides en location

Pour le calcul de la prestation, les trois aides combinent différemment les dimensions suivantes :

- la situation de la famille du bénéficiaire ;
- les ressources du bénéficiaire ;
- la charge de logement (loyer ou mensualité de remboursement et charges locatives).

Compte tenu de la complexité des barèmes, seules les aides en location seront décrites ici.

À revenus et configuration familiale donnés, l'aide au logement versée peut être sensiblement différente selon le type d'habitat. Par exemple, pour une personne isolée sans enfant à charge qui habite à Paris, bien que les loyers plafonds soient identiques dans ce cas-là dans les deux barèmes (240,41 euros par mois, en juillet 2000), l'allocation maximale est différente selon que le logement est conventionné ou non. Si

l'allocataire habite une HLM (logement conventionné), il pourra percevoir l'APL, dont le montant maximal est de 3 094,72 euros par an, alors que s'il habite un logement non conventionné, il ne bénéficiera que d'une AL de 3 033,74 euros. L'écart entre les allocations maximales croît fortement avec la taille de la famille en raison de l'écart des plafonds de loyers entre l'APL et l'AL qui croît lui-même avec le nombre de personnes à charge. Par exemple, pour un couple avec deux enfants, l'APL maximale est de 4 817 euros par an soit 12 % de plus que l'AL maximale.

La sortie du RMI s'accompagne, jusqu'au début 2001, dans les deux barèmes, de la fin de la neutralisation des revenus d'activité. Ainsi pour l'isolé sans enfant à charge, la perte du RMI, provoquée par la prise d'un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC horaire (soit environ 5 150 euros par an), hors intéressement, provoque une diminution d'environ 747 euros du montant mensuel de l'APL et de 1 021 euros de l'AL versée annuellement.

Enfin, si l'APL est plus favorable pour les plus faibles revenus, le mécanisme de l'AL devient légèrement plus généreux pour les bénéficiaires aux revenus moyens. Pour un couple francilien avec deux enfants, l'AL devient plus élevée que l'APL pour un revenu supérieur ou égal à 11 500 euros.

Comparaison du calcul des ALS, ALF et des APL en location

Formule de calcul

Paramètres au 1^{er} juillet 2000, en euros

AL (ALS ou ALF)	APL
$AL = K(L+C-LO) (1)$	$APL = L+C-Pp (2)$

Paramètres

K : coefficient de prise en charge de la différence entre le loyer réel plafonné, majoré du forfait de charges, et le loyer minimal. Il est fonction du revenu* et du nombre de personnes à charge.

$$K = 0,9 - \frac{R}{16307,62 \times Nparts}$$

où **Nparts** correspond à la configuration familiale du foyer. Par exemple, **Nparts** vaut respectivement 2,5, 3,0 et 3,7 pour une famille (parent isolé ou couple) avec 1, 2 ou 3 enfants.

Pp : participation personnelle. Elle comprend trois composantes relatives à la taille de la famille, au loyer et aux ressources*.

$$Pp = (TF + TL + TR) \times R / 10000$$

ou **TF** est le taux de participation selon la taille de la famille, **TL** est le taux de participation complémentaire selon le montant du loyer, **TR** est le taux de participation complémentaire selon le montant des ressources.

* **R** : revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, après imputation de certaines déductions (en particulier, les abattements de 10 et 20 % relatifs aux revenus des salariés, pensionnés et retraités). Des mesures de neutralisation complète ou partielle des ressources peuvent être prises suite à certains événements (chômage indemnisé à l'AUD, perception du RMI). Dans d'autres situations (à l'ouverture des droits notamment), les ressources peuvent être évaluées de manière forfaitaire. Pour l'APL, elles ne peuvent être inférieures à un plancher de 1 296 euros pour un isolé et à 1 601 euros dans les autres cas.

L : loyer payé (ou montant du remboursement), retenu dans la limite d'un plafond qui varie en fonction du nombre de personnes à charge et de trois zones géographiques (**Zone I** : l'agglomération parisienne, **Zone II** : reste de la région Île-de-France et agglomérations de plus de 100 000 habitants, **Zone III** : reste de la France). Les loyers plafonds de l'APL sont identiques à ceux de l'AL en l'absence de personnes à charge et plus élevés que ceux retenus par les AL pour les familles.

C : montant forfaitaire des charges. Il s'ajoute à L. Il est également modulé selon la configuration familiale du foyer demandeur. Le même forfait est retenu quelle que soit l'aide versée.

LO est le loyer minimum restant à la charge du bénéficiaire. Il est fonction du revenu et du nombre de personnes à charge. Il s'obtient en décomposant le montant des ressources de la famille rapporté à **Nparts** en cinq tranches de revenus (de R1 à R5) et en appliquant à chacune d'elles le taux d'effort correspondant.

Les aides au logement

■ Trois aides en cours de rationalisation (ALS, ALF et APL).

Trois aides, accordées sous condition de ressources, sont destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement (encadré 2). 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, ascendants ou handicapés). L'accès à l'ALS (à caractère social) est étendu depuis 1993 à toute personne acquittant une dépense de logement, quels que soient son âge et sa situation familiale ou professionnelle, si elle dispose de ressources ne dépassant pas un certain plafond. 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.

Tout d'abord, 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 mé-

canisme 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 parachève l'harmonisation des aides au logement en location par l'application d'un barème unique pour les trois types d'aide ALF, ALS et APL à compter de janvier 2001 (encadré 3). Cette réforme qui s'achèvera, en janvier 2002, représentera à cette

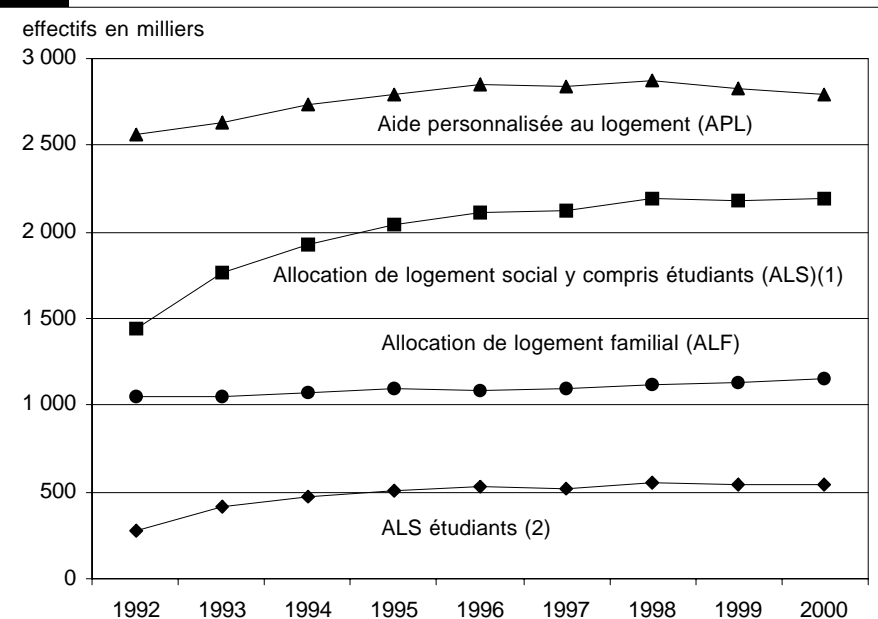
date un coût supplémentaire d'environ 1 milliard d'euros qui bénéficiera principalement aux ménages modestes ou aux revenus moyens (Jacquot, 2000 et Lhommeau et Murat, 2001). Pour les secteurs accession et foyer, deux barèmes différents subsistent.

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

Toutes aides au logement confondues, les effectifs des ménages bénéficiaires ont augmenté de plus d'un cinquième entre 1992 et 2000, passant de 5 millions à plus de 6,1 millions. Fin décembre 2000, pour l'ensemble des régimes, 1 156 000 ménages bénéficiaient de l'ALF ; le nombre de ménages titulaires de l'APL s'élevait à 2 797 000 ménages, celui de l'ALS à 2 187 000 (graphique 1).

Le rythme de progression des bénéficiaires n'a toutefois pas été uniforme sur la période considérée. Après avoir augmenté à un rythme soutenu jusqu'en 1995, la progression du nombre de ménages bénéficiaires des aides a ralenti, et s'est

G.01 effectifs des bénéficiaires des aides au logement



Champ : tous régimes, France métropolitaine (sauf (2) : régime général).
Source : CNAF, dont l'ALS étudiants (1).

La réforme des aides au logement en location

Lors de la conférence de la famille de juin 2000, une réforme des aides personnelles au logement en location a été annoncée. Sa mise en œuvre commence le 1^{er} janvier 2001 et s'achèvera un an plus tard.

Il s'agit tout d'abord d'assurer une égalité de traitement des revenus quelle qu'en soit la nature (revenus d'activité ou prestations de remplacement) dans l'appréciation des ressources du foyer demandeur d'une aide. Avant la réforme, les revenus imposables, notamment tirés d'une activité professionnelle étaient traités de manière moins favorable que les minima sociaux. Ce traitement différencié pouvait conduire à des effets de seuil importants qui diminuaient le gain monétaire d'une reprise d'activité. Cet objectif d'égalité de traitement des ressources ne sera totalement atteint qu'au 1^{er} janvier 2002.

En outre, il s'agit d'attribuer la même aide aux ménages qui ont des revenus et des dépenses de logement identiques. C'est-à-dire converger vers un seul barème pour les APL et AL (encadré 2).

À cette occasion, 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, est supprimé. D'autre part, les planchers de ressources opposables aux étudiants font 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 avec la taille de la famille, le loyer et les ressources.

$$Pp = P_0 + (TP \times Rp)$$

où

P₀ est la participation minimale qui est la plus grande des deux valeurs entre 26,68 euros et 8,5 % de (L+C).

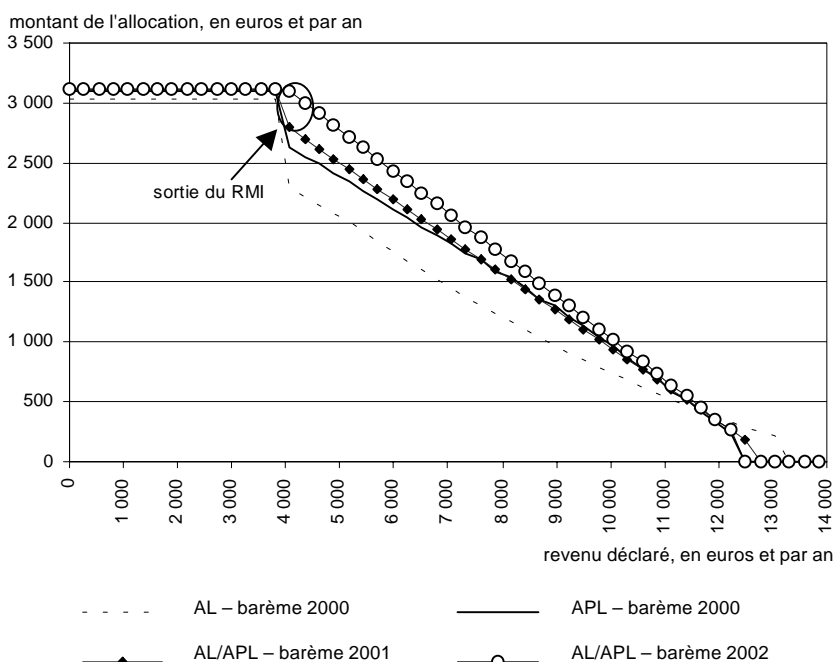
TP=TF+TL avec **TF**, le taux de participation déterminé selon la taille de la famille qui diminue lorsque la taille de la famille augmente et **TL**, le taux de participation complémentaire lié au montant du loyer plafonné.

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 comparables¹. Ainsi, un isolé sans personne à charge qui déclare 7 622 euros de revenus annuels au fisc perçoit 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 percevra 1 875 euros, soit respectivement 11 % et 43 % de plus qu'avec les anciens barèmes pour un logement conventionné ou non (graphique).

En 2001, l'abattement forfaitaire des ressources (**R0**) corrige en partie l'effet de seuil à la sortie du RMI. Ce défaut est complètement corrigé 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.

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.

1. Pour les cas où l'ancienne AL était plus élevée que l'APL, c'est-à-dire pour des ménages aux revenus moyens, un dispositif transitoire est mis en place afin d'éviter qu'aucun bénéficiaire d'une aide au logement ne soit perdant suite à l'application du nouveau barème unifié.

même stabilisée en 1997. Après une nouvelle progression de 2,1 % en 1998, le nombre total de bénéficiaires diminue légèrement en 1999 et 2000. En particulier, le nombre d'étudiants bénéficiaires de l'ALS diminue en 1999 (-2,2 %) pour la première fois depuis 1991, année depuis laquelle ils peuvent prétendre à cette allocation. L'extension de 20 à 21 ans de l'âge limite des enfants considérés comme à charge semble, à cet égard, avoir bénéficié principalement à l'ALF, allouée en 2000 à 27 000 familles supplémentaires. En revanche, le nombre de familles bénéficiaires de l'APL, concernée aussi par l'extension, diminue de 34 000 en 2000 après 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.

La répartition actuelle des bénéficiaires d'aides au logement est devenue sensiblement différente de celle observée en 1992 : l'ALS qui représentait 29 % des allocataires en 1992, en regroupe 36 % en 2000. L'APL qui en représentait 51 %, en regroupe désormais 46 %. 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 de son ouverture aux étudiants, indépendamment du revenu de leurs parents.

L'évolution de la législation, notamment l'accès aux étudiants à une aide au logement, a également affecté la structure familiale des bénéficiaires, qui est très différente selon l'aide considérée. En décembre 2000, les allocataires isolés sans personne à charge représentent quasiment la moitié des bénéficiaires des aides au logement, toutes aides confondues.

L'ALS est destinée aux personnes sans enfant à charge et comporte pour neuf dixièmes des isolés, et pour un quart des étudiants. À l'inverse, conformément à ses objectifs initiaux, l'ALF s'adresse en grande majorité aux couples, qui représentent les deux tiers de ses bénéficiaires. Les bénéficiaires de l'APL sont les plus diversifiés ; ils se répartissent entre 57 % d'isolés et 43 % de couples.

■ En 2000, une revalorisation transitoirement limitée des éléments du barème...

La faiblesse de la revalorisation des barèmes intervenue en juillet 1994, puis l'absence de revalorisation jusqu'au 1^{er} juillet 1997 s'étaient traduites par une augmentation du taux d'effort des ménages, c'est-à-dire de la part du loyer qui reste à leur charge. De plus, les aides au logement sont soumises à la CRDS au taux de 0,5 % depuis le 1^{er} février 1996.

Après cette période de diminution du pouvoir d'achat des aides au logement (de plus de 5 % cumulés de juillet 1994 à juillet 1997), l'année 1998 a été marquée par une revalorisation des différents éléments de calcul (cf. encadré 3). Les loyers plafonds ont été revalorisés d'au moins 2 %¹⁶ en juillet 1997 et en juillet 1998. Compte tenu du faible niveau de l'inflation constaté ces deux années (1,2 % et 0,7 % en moyenne), ces mesures ont permis un rattrapage partiel du pouvoir d'achat des prestations.

Les paramètres de calcul ont été de nouveau réévalués en juillet 1999 de manière plus modérée. Pour les foyers avec enfants, les loyers plafonds sont majorés de 0,1 % contre 1 % pour les foyers sans personnes à charge, ce qui, compte tenu du faible niveau d'inflation constaté (0,5 %), correspond à un maintien global du pouvoir d'achat, toutes choses égales par ailleurs. En juillet 1999, les loyers plafonds de l'ALS et de l'ALF ont, en outre, été revalorisés d'un tiers

de leur différence avec ceux de l'APL.

Cette mesure, qui devait s'étaler sur trois ans, n'a toutefois pas été poursuivie en 2000, compte tenu de la décision d'harmoniser complètement les barèmes des aides au logement au 1^{er} janvier 2001. En juillet 2000, les paramètres relatifs aux ressources (coefficient multiplicateur K, tranches de ressources, encadré 2) ont été revalorisés de 0,5 %, les loyers plafonds et les montants forfaitaires de charge de 1 %, pour une inflation moyenne constatée de 1,7 %

■ ... aboutissant à une évolution plus favorable pour l'ALF moyenne que pour les deux autres allocations.

Du fait de la non-revalorisation des plafonds en 1993, 1995 et 1996, le montant moyen des aides au logement avait diminué, en euros constants, depuis 1993 (tableau 5). La revalorisation des barèmes en juillet 1997 et juillet 1998, conjuguée au ralentissement sensible de l'inflation (de 2 % en 1996 à 0,5 % en 1999) avaient permis une augmentation en euros constants de la prestation moyenne d'aide au logement en 1997 (+0,6 %), en 1998 (+1,2 %) et en 1999 (+1,5 %). En 2000, compte tenu de la faible revalorisation du barème et de l'augmentation plus forte constatée des prix, le montant moyen des prestations logement renoue transitoirement avec une tendance négative. En euros constants, il diminue de 0,6 %, dans l'attente de la réforme des aides au logement mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2001. Le montant moyen des allocations de logement familiales augmente cependant encore un peu en 2000. Il faut y voir l'effet résiduel des mesures de rattrapage du barème de l'ALF par rapport à celui de l'APL, mises en œuvre en juillet 1999 : en 1999, le montant moyen de l'ALF par famille bénéficiaire a en effet progressé presque deux fois plus vite que celui de

16. En 1997, les loyers plafonds ont été revalorisés de 3,5 % pour les ménages sans enfant à charge et de 2 % pour les autres ménages. En 1998, ils ont été revalorisés de 2 % pour l'ensemble des ménages.

l'APL. Au premier semestre 2000, ces effets se font encore sentir et se cumulent avec l'extension à 21 ans de la prise en compte des enfants à charge. Par exemple, à Paris pour un couple avec un enfant, le loyer plafond en ALF a été revalorisé de 1,48 % en juillet 1999 contre 0,1 % pour l'APL. Pour un couple avec qua-

tre enfants, la revalorisation du loyer plafond en ALF a atteint 10,6 %. Le montant moyen de l'ALF progresse ainsi de 0,5 % en 2000 alors qu'il diminue en euros constants pour l'APL et l'ALS.

L'évolution de la composition des bénéficiaires, en termes de revenus ou d'activité, explique également les

variations de ces montants moyens. Il s'agit pour l'ALS, de l'afflux important de bénéficiaires étudiants pour lesquels l'allocation est légèrement inférieure et, pour l'APL, de la baisse relative du nombre d'accédants à la propriété qui perçoivent des prestations logement supérieures aux locataires. ●

T
05

montant mensuel moyen des aides au logement

Montants en euros courants et évolution en euros constants*

	1992	1993	1994	1995	1996 (ED)	1996 (DC)	1997	1998	1999	2000
Allocation de logement à caractère familial	152 3,9 %	162 4,4 %	168 1,9 %	170 -0,8 %	171 -1,4 %	171	175 1,1 %	179 1,8 %	184 2,1 %	188 0,5 %
Allocation de logement social	130 3,3 %	132 -0,7 %	129 -3,5 %	126 -4,0 %	124 -3,5 %	124	125 -0,6 %	126 0,5 %	130 2,2 %	131 -0,8 %
Aide personnalisée au logement	156 -0,4 %	159 -0,1 %	162 -0,2 %	164 -0,1 %	164 -2,1 %	164	168 1,3 %	172 1,5 %	175 1,1 %	176 -0,9 %
Ensemble	149 0,8 %	151 -0,1 %	152 -1,2 %	152 -1,6 %	151 -2,5 %	151	154 0,6 %	157 1,2 %	160 1,5 %	162 -0,6 %

* Déflateur : indice des prix à la consommation, y c. tabac en France métropolitaine. Les dépenses sont comptabilisées en encaissements et décaissements (ED) jusqu'en 1996. Depuis elles le sont en droit constatés (DC).

Champ : tous régimes, France métropolitaine.

Source : CNAF, calculs DREES.

12

Pour en savoir plus

- *ABRAMOVICI G., 2001, « Les prestations sociales en 2000 », Études et Résultats n° 130, DREES, août.*
- *ALGAVA E. et AVENEL M., 2001, « Les bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé (API) », Études et Résultats n° 112, DREES, avril.*
- *BONNET C. et LABBÉ M., 1999, « L'activité professionnelle des femmes après la naissance des deux premiers enfants, l'impact de l'APE », Études et Résultats n° 37, DREES.*
- *JACQUOT A., 2000, « La réforme des aides au logement dans le secteur locatif », Recherches et Prévisions n° 62, CNAF, décembre.*
- *LHOMMEAU B. et MURAT F., 2001, « Chiffrement ex ante de l'effet de trois réformes sur le revenu des ménages : les aides au logement, l'impôt sur le revenu et la prime pour l'emploi », France-Portrait Social, édition 2001-2002, INSEE, octobre.*
- *LHOMMEAU B. et PAUPY L., 2001, « Les effets redistributifs de la politique familiale : un éclairage à l'aide de quelques cas-types », Études et Résultats n° 100, DREES, février.*
- *ROTH N., 1998, « Familles, tendances structurelles », Solidarité Santé n° 2-3, SESI, septembre.*
- *THÉLOT C. et VILLAC M., 1998, « Politique familiale : bilan et perspectives », rapport à la ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, La documentation française, mai.*