

FICHE 1

LES PRESTATIONS FAMILIALES ET LES AIDES AU LOGEMENT

Cette fiche présente les principes de fonctionnement des prestations familiales et des aides au logement avec un focus sur les jeunes majeurs à charge de leur parent ou directement allocataires.

D) GENERALITES SUR LES PRESTATIONS FAMILIALES ET LES AIDES AU LOGEMENT

1) Les prestations sont fondées sur la charge effective des enfants

Pour compter un enfant (qu'il soit mineur ou majeur) comme « à charge » et qu'il donne droit aux prestations familiales, il faut qu'un ménage (le plus souvent ses parents) en assume la charge effective et permanente. Assumer la charge d'un enfant implique d'assumer les frais de son entretien et d'assurer la responsabilité éducative et affective (devoir de garde, de surveillance et d'éducation dans le but de protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité selon l'article 371-1 du code civil).

Le droit des prestations ne tient pas compte du statut du couple des parents (mariés, pacsés ou concubins) ou du rapport de filiation entre l'allocataire et les enfants (un enfant d'un premier lit dans une famille recomposée est à charge du nouveau couple comme ceux nés en son sein).

2) Les prestations sont dues à toutes les familles sans condition préalable de cotisations

Par exception la PreParE (ex-CLCA) est versée sous condition d'activité antérieure.

3) Les prestations ne sont pas soumises à l'obligation alimentaire, sauf l'ASF

Pour l'Allocation de soutien familial (ASF), réservée aux parents isolés, le créancier dont la pension alimentaire n'est pas payée doit faire valoir ses droits. Il mandate par exemple la Caf ou un huissier aux fins de poursuite en recouvrement contre le débiteur défaillant. On lui attribue alors l'allocation de soutien familial (de 100€ par mois et par enfant¹). S'il ne souhaite pas entamer ces démarches contentieuses², il ne perçoit pas l'ASF et, s'il est au RSA, on applique un abattement de 96€ par mois sur le revenu garanti³. En 2014, 14% des foyers monoparentaux au RSA avaient une sanction « obligation alimentaire » (117 294 foyers, dont 14 590 allocataires de moins de 25 ans⁴).

¹ Montant du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2016.

² L'allocataire a un délai de 4 mois pour engager des démarches en fixation de pension alimentaire. Au-delà l'ASF n'est plus versée.

³ Ce montant de 96€ correspond à celui de l'ASF avant les revalorisations exceptionnelles de la période 2013-2017, soit 23,63% de la BMAF. En effet, le montant de l'ASF correspondant aux revalorisations exceptionnelles à horizon 2017 n'entre pas dans le revenu garanti du RSA.

⁴ 16% des foyers monoparentaux au RSA de 18 à 24 ans.

Les personnes qui se remettent en couple (et qui n'ont donc plus droit à l'ASF, qui est réservée aux parents isolés) et qui ont déjà engagé, sans succès, une action pour obtenir le paiement de la pension, peuvent donner mandat à la Caf pour récupérer la pension alimentaire auprès de l'autre parent.

4) L'enfant est à charge tant qu'il répond à deux conditions

a) Son âge est inférieur à l'âge-limite

Cet âge-limite a progressé logiquement avec l'allongement de la scolarité puisqu'en règle générale les jeunes scolarisés n'ont pas de revenu ou n'ont qu'un revenu faible.

Il est actuellement de 20 ans, et 21 ans pour les aides au logement et le Complément familial.

Le tableau en annexe (*tableau à venir*) donne les âges limites dans les pays de l'OCDE.

b) Ses revenus sont inférieurs à 78% du Smic net (898,83€ par mois en 2016)

Ce principe appelle quatre commentaires :

- cette règle a une vraie logique : il est difficile de considérer qu'au-delà d'un certain montant de ressources propres le jeune soit encore « à charge » ;
- la fréquence des jeunes disposant de revenus devrait conduire à ce qu'on vérifie que les parents déclarent l'activité et les gains de leurs enfants à charge ;

La gestion de la condition de revenu pour rester enfant à charge

Si l'enfant est entré dans la vie active et travaille, ses revenus nets mensuels ne doivent pas dépasser 0,78 Smic net (898,83 € en 2016) pour qu'il reste considéré « à charge » pour les prestations de ses parents. Si la rémunération dépasse ce plafond un mois donné, le droit aux prestations est supprimé pour ce mois.

Si le jeune occupe un emploi pendant sa scolarité

-les salaires sont appréciés sur une moyenne de six mois (1^{er} octobre au 31 mars ; 1^{er} avril au 30 septembre) ; le total des rémunérations est divisé par six et si la moyenne ne dépasse pas le plafond, le jeune est à charge pour le semestre considéré. Si la moyenne dépasse le plafond, le jeune ne compte plus à charge pour les mois où le plafond a été dépassé.

Cette règle permet de laisser à charge la très grande majorité des étudiants et lycéens en jobs d'été.

Si le jeune travaille pendant ses vacances et ne reprend pas ses études, le plafond est apprécié mensuellement dès le premier mois d'activité et non par période de six mois.

- comme le plafond de revenu est calé sur le SMIC, il a progressé plus vite que le salaire moyen (4 points d'écart sur la période 2001-2015). Cette condition se relâche donc avec le temps ;

- la détermination du plafond est un élément majeur pour évaluer les projets de réforme tendant à reporter (par exemple à 22 ans) l'âge-limite. En effet le nombre de jeunes ayant des revenus propres entre 20 et 22 ans est élevé et leurs revenus augmentent d'année en année.

Faire varier le plafond précité de 100€, à la hausse ou à la baisse, aurait donc des conséquences financières significatives.

5) Généralement on tient compte uniquement des revenus du foyer (allocataire, conjoint et personnes à charges) sauf pour les aides au logement des étudiants pour lesquelles on se réfère aux revenus des parents

Pour l'ensemble des prestations, la Caf prend uniquement en considération les ressources de l'allocataire et celles du conjoint ou concubin (et le cas échéant des enfants à charge si ils ont des revenus).

Pour les jeunes allocataires majeurs, on tient parfois compte – en sus de leurs ressources propres – de celles de leurs parents.

C'est le cas pour les aides au logement par trois canaux :

- application d'un plancher de revenu pour les étudiants, plancher qui est plus élevé pour les non-boursiers que pour les boursiers, ce qui conduit à un montant d'aide au logement plus élevé pour ces derniers⁵ ;

- les jeunes dont les parents sont assujettis à l'ISF n'ont pas droit à l'allocation de logement depuis la loi de finances 2016⁶ ;

- de façon plus indirecte: en cas de loyer élevé (supérieur à deux fois et demi le plafond de loyer), on procède à un abattement sur l'allocation calculée au barème parce qu'on suppose que les allocataires ne peuvent payer ce loyer que grâce au concours financier de leur parents⁷. Ainsi, pour les prestations dues à compter du 1^{er} juillet 2016, le montant de l'aide au logement (APL, ALF et ALS) diminuera progressivement au-delà d'un premier plafond de loyer qui ne pourra être inférieur au plafond de loyer multiplié par 2,5. Cette disposition sera précisée par décret.

Ces deux dernières mesures récentes de la loi de Finances pour 2016 sont motivées par le souhait de mieux prendre en compte la situation réelle des bénéficiaires.

⁵ Depuis 1999, le plancher de ressource des AL pour les étudiants diffère suivant que l'étudiant est boursier ou non boursier : il a été augmenté à la défaveur des non-boursiers.

⁶ À compter du 1^{er} octobre 2016, les particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune seront inéligibles aux aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS).

⁷ La mesure adoptée en LF pour 2016 est de portée générale et ne concerne pas que les jeunes allocataires.

6) Modalités de prise en compte des ressources

La quasi-totalité des prestations familiales et des allocations de logement sont servies sous condition de ressources du foyer. La gestion de cette condition repose sur trois options concernant la prise en compte des ressources.

a) Jusqu'en 2016, on tient compte du seul revenu courant des ménages

On n'intègre donc pas dans la base ressources le patrimoine non productif de revenu.

La loi de finances pour 2016 a introduit pour les allocations de logement la prise en compte du patrimoine non productif de revenus ou de revenus non imposables.

S'agissant des jeunes adultes, ce patrimoine est vraisemblablement constitué en grande majorité par des livrets de caisse d'épargne. On réintègrera dans l'assiette 13% de la valeur du livret.

Reste à déterminer si on aura recours à ce dispositif pour les étudiants dont l'allocation de logement est à près de 95% calculée sur une assiette forfaitaire.

b) Pour des raisons de commodité, l'année de référence est l'année N-2

Les prestations servies en 2016 sont calées sur les ressources de l'année 2014.

Cette option pose deux problèmes

b1) L'actualisation de la base ressources lorsque le revenu varie de façon substantielle entre N-2 et N.

On ne procède à actualisation que dans des situations limitées.

On a recours à deux mécanismes :

- les neutralisations. C'est par exemple le cas pour un allocataire devenu isolé par divorce, autre séparation ou veuvage. Dans ce cas, on neutralise les revenus du conjoint ou compagnon sorti du foyer ou décédé. De même la Caf neutralise l'ensemble des revenus d'activité d'un chômeur non indemnisé au bout de deux mois (encadré).

- les abattements. C'est le cas par exemple lorsque l'allocataire perd son emploi et perçoit l'allocation de retour à l'emploi. On procède alors à un abattement de 30% sur les ressources du chômeur au bout de deux mois de chômage indemnisé.

Abattements et neutralisation

Des abattements et neutralisation sont effectués par la Caf dans les situations suivantes et ce jusqu'au 1^{er} jour du mois au cours duquel la situation cesse

-au bout de deux mois de chômage indemnisé (hors Allocation de Solidarité Spécifique), la Caf procède à un abattement égal à 30% des revenus d'activité professionnelle de l'année de référence de la personne concernée

-au bout de deux mois de chômage total non indemnisé ou indemnisé en ASS, ou au bout d'1 mois seulement s'il fait suite à du chômage indemnisé, la Caf procède à une neutralisation totale des revenus d'activité professionnelle et de chômage de l'année de référence de la personne concernée

-au bout d'1 mois d'arrêt d'activité (ou dès le mois de l'arrêt si la situation débute le 1^{er} du mois) pour élever un enfant de moins de trois ans ou plusieurs enfants, ou bien en cas de perception du RSA socle, la Caf procède à une neutralisation totale des revenus d'activité professionnelle et de chômage de l'année de référence de la personne concernée.

b2) La situation des allocataires dont le revenu en N-2 est nul.

C'est notamment souvent le cas des jeunes adultes qui rentrent sur le marché du travail.

Pour éviter de calculer les prestations sur une assiette nulle pour les allocataires qui perçoivent des revenus après l'exercice de référence de N-2, on procède normalement à une évaluation forfaitaire pour avoir une estimation de leur revenu contemporain (encadré). Lors de la demande d'allocation on remonte dans le temps et on retient comme assiette le revenu mensuel trouvé qu'on multiplie par 12.

Cependant, les jeunes de moins de 25 ans sont exonérés d'évaluation forfaitaire. L'idée est que ces jeunes ont plus souvent des ressources irrégulières et postuler qu'ils disposent l'année N d'un revenu égal à douze fois le revenu mensuel trouvé n'est pas toujours réaliste. A la fin décembre 2014, 147 000 bénéficiaires d'une AL de moins de 25 ans sont exonérés de l'évaluation forfaitaire (EF). La suppression de ce traitement très favorable pour les moins de 25 ans qui ont un emploi a été envisagée dans le projet de loi de finance 2016. Le Gouvernement y a renoncé.

Dans le cas particulier des étudiants, on applique un plancher de ressources (c'est à-dire le montant minimal pris en compte lorsque l'étudiant ne déclare pas de ressources) pour éviter de retenir une assiette nulle et en considérant implicitement qu'ils sont aidés par leur parent. Le plancher est plus faible pour les boursiers que pour les non-boursiers, leur permettant d'avoir une aide au logement plus élevée.

Evaluation forfaitaire réalisée par la Caf

A l'ouverture de droit, si les ressources sont inférieures à 1015 Smic horaire brut (fixé par décret) au titre de l'année de référence N-2, et si une activité est exercée le mois précédent l'ouverture du droit, il est procédé à une reconstitution fictive des ressources (on multiplie par 12 le salaire du mois précédant l'ouverture du droit).

Au renouvellement qui suit cette ouverture de droit, quel que soit le montant des ressources, s'il y a une activité sur le mois de novembre qui précède l'exercice de paiement, l'évaluation sera reconduite avec la prise en compte du salaire de novembre. Dans tous les autres cas lors du renouvellement de droit, il y a évaluation forfaitaire si les ressources de l'année de référence sont nulles et s'il y a une activité au mois de novembre qui précède le début de l'exercice de paiement.

c) On se réfère au revenu imposable

Pour des raisons de politique sociale, de commodité de gestion et de cohérence des contrôles, on retient les ressources imposables des allocataires qu'on obtient par des échanges informatisés entre les Cafs et les services fiscaux.

Or, une partie importante des ressources des jeunes ne sont pas imposables :

- la (quasi) totalité des rémunérations des apprentis et des stagiaires (à hauteur du Smic brut annuel, soit 17 600€ en 2016),
- les salaires des lycéens et étudiants pour la part inférieure à 3 Smic mensuels (soit 4373 euros pour la déclaration de revenus 2016) ainsi que des indemnités de stage (dans la limite d'un Smic annuel).

La dépense fiscale 2015 des ces mesures est estimée⁸ à 335M€ pour la rémunération des apprentis, 250M€ pour les étudiants et 40M€ pour les stagiaires.

Pour les jeunes à charge de leurs parents, les revenus non imposables ne rentrent donc pas dans la base ressource de leurs parents et permettent le cas échéant une augmentation des prestations (rétroaction sociale de l'exonération fiscale).

Pour les étudiants allocataires d'une AL, l'exonération fiscale d'une partie des revenus n'a pas de grande conséquence. Si leurs salaires sont inférieurs au seuil d'exonération (3 Smic), on liquidera leur allocation de logement sur la base du plancher forfaitaire (qui est supérieur à ce plafond) ; s'ils sont supérieurs, ils sont intégrés dans la base ressources.

En revanche, pour les apprentis, l'exonération quasi-totale de leur revenu leur permet de bénéficier d'une allocation logement maximale en considérant leurs ressources comme nulles, sachant que les apprentis de moins de 25 ans sont par ailleurs exonérés d'évaluation forfaitaire de leurs revenus.

⁸ DGFIP, PLF 2015, Voies et Moyens II

7) Certaines prestations ne sont pas cumulables.

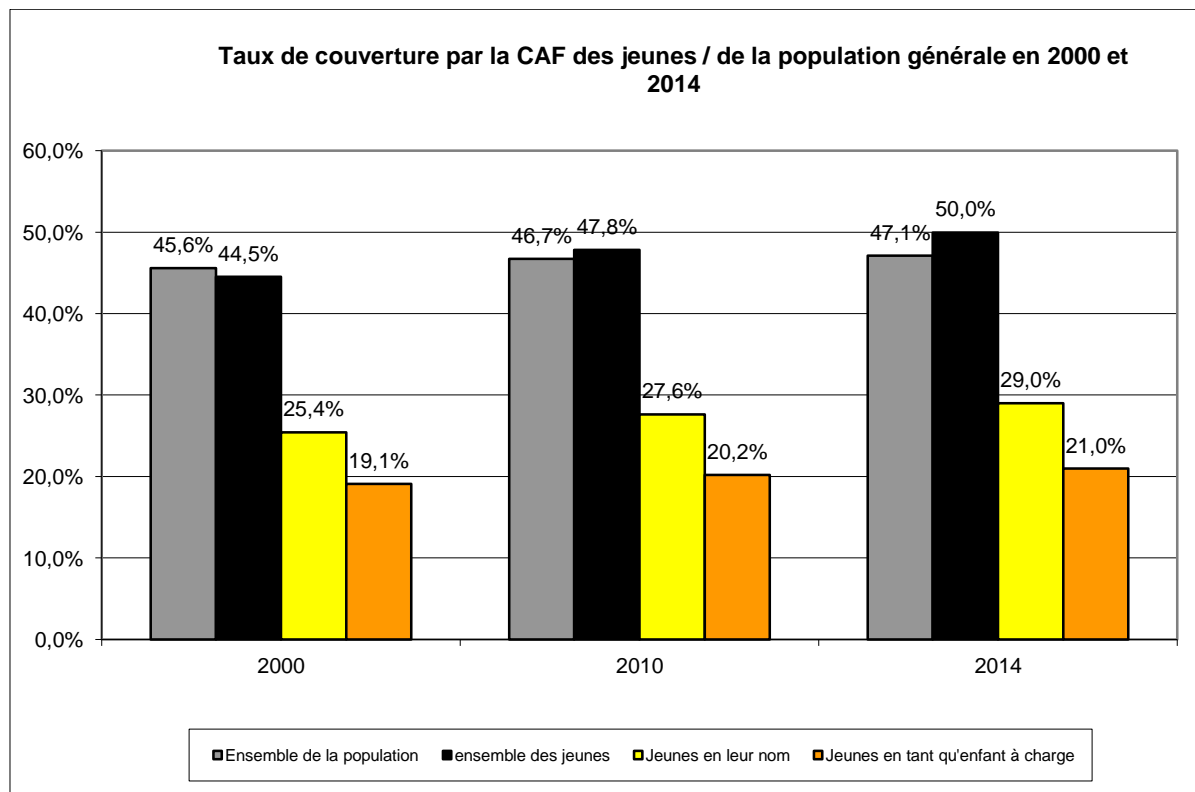
C'est le cas des prestations familiales des parents et de l'allocation de logement du jeune adulte. Le jeune doit opter pour l'un ou l'autre des systèmes (sur cette question voir la fiche sur les aides au logement).

II) LES PRESTATIONS FAMILIALES ET LES AIDES AU LOGEMENT DES 18/24 ANS

A) Les jeunes majeurs couverts par une prestation versée par les Cafs (y compris les minima sociaux)

L'effectif des allocataires de cette tranche d'âge est de 2,69M. La moitié (50,0%) des jeunes de 18 à 24 ans sont couverts par au moins une prestation versée par les Caf. Cette part est supérieure à celle observée sur la population générale (47,1 %). Elle a progressé de 5,5 points depuis 2000. Notamment la part des jeunes connus en leur nom propre (allocataire ou conjoint) a crû de 3,6 points.

Graphique 1 : Taux de couverture par la Caf des jeunes âgés entre 18 et 24 ans et de la population générale en 2000, 2010 et 2014



Champ : France entière

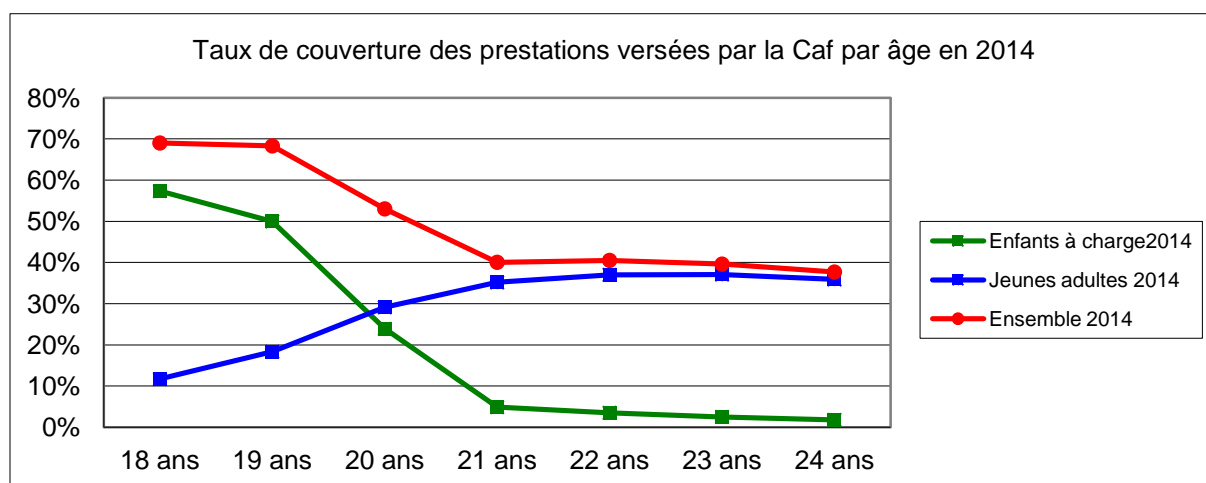
Sources : CNAF-Fileas 2000, 2010, 2014 / INSEE-pyramide des âges au 1^{er} janvier 2001, 2011 et 2015

On les classe en deux catégories

- ceux qui n'ont pas de prestation en propre mais qui, à charge de leurs parents augmentent leurs prestations : 1,13 millions

- ceux qui ont des prestations en propre : 1,56 millions

Les effectifs des premiers diminuent avec l'âge tandis que ceux des seconds augmentent. Le croisement des deux courbes se fait à 20 ans.



B) les jeunes adultes à la charge de leurs parents pour les PF et AL

1) Effectifs

a) La situation des jeunes à charge en 2015

Pour évaluer le soutien financier des prestations familiales et aides au logement à destination des 18-24 ans, l'analyse est réalisée au niveau du ménage élargi, unité qui associe au ménage des parents les jeunes décohabitants qui sont fiscalement à charge ou qui reçoivent une pension alimentaire de la part de leurs parents. Elle s'appuie sur le modèle de microsimulation Myriade de la Cnaf pour un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine⁹.

1,1 million de ménages avec au moins un jeune majeur bénéficiant d'au moins une prestation familiale pour leur(s) enfant(s) à charge. En moyenne, les jeunes de 18 à 21 ans apportent un supplément de prestations familiales de 231 € par mois à leur famille.

450 000 jeunes sont à charge de leurs parents pour les aides au logement et permettent un supplément moyen d'aides au logement de 72€ par mois.

⁹ La version du modèle utilisée pour cette note s'appuie sur l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) de 2011. La législation appliquée est celle de 2015 après une actualisation des données entre 2011 et 2015 à structure de population inchangée.

Supplément de prestations familiales et d'aides au logement lié à la charge d'un enfant de 18 à 21 ans

	Effectifs de ménages avec enfant à charge de 18 à 21 ans (en milliers)	Masse financières (en Mds €)	Apport moyen des enfants à charge par ménage (en € par mois)
Prestations familiales	1 088	3,0	230
AF	953	2,2	191
CF	217	0,5	178
Paje	6	0,0	114
ARS	338	0,2	39
AEEH	26	0,0	130
ASF	122	0,2	105
Aides au logement	448	0,4	72

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis –Le chef de ménage vit dans un logement ordinaire - Lui sont associés au sein du ménage élargi son conjoint éventuel et leurs enfants, qu'ils vivent dans le même logement ou entretiennent un lien fiscal avec l'un des parents (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire).

Lecture : 1,087 millions de ménages élargis avec un jeune à charge de 18 à 24 ans perçoivent des prestations familiales, ces jeunes à charge apportent un supplément financier global de 3 milliards d'euros, soit 231€ par mois.

AF : Allocations familiales, CF : Complément familial, Paje : Prestation d'accueil du jeune enfant, ARS : Allocation de rentrée scolaire, AEEH : Allocation d'éducation de l'enfant handicapé, ASF : Allocation de soutien familial

b) Diminution avec l'âge

Elle s'explique essentiellement par la limite d'âge pour être à charge. A titre secondaire, la décohabitation croissante avec l'âge – avec perception d'une aide au logement « en propre » - contribue à cette baisse compte tenu de la règle de non-cumul entre prestations familiales des parents et allocation logement de leur enfant majeur.

2) Prestations concernées et apport du jeune adulte

Le soutien financier aux jeunes à charge représente 3,4 milliards d'euros au titre des PF et AL. Les PF constituent le principal transfert à hauteur de 3 milliards d'euros notamment du fait des allocations familiales (2,2 milliards d'euros) et du complément familial (500 millions d'euros). Viennent ensuite les AL qui procurent un supplément de revenu de 500 millions d'euros, soit 72€ par ménage et par mois en moyenne.

3) Profils

a) En fonction de la taille de la famille du jeune adulte à charge

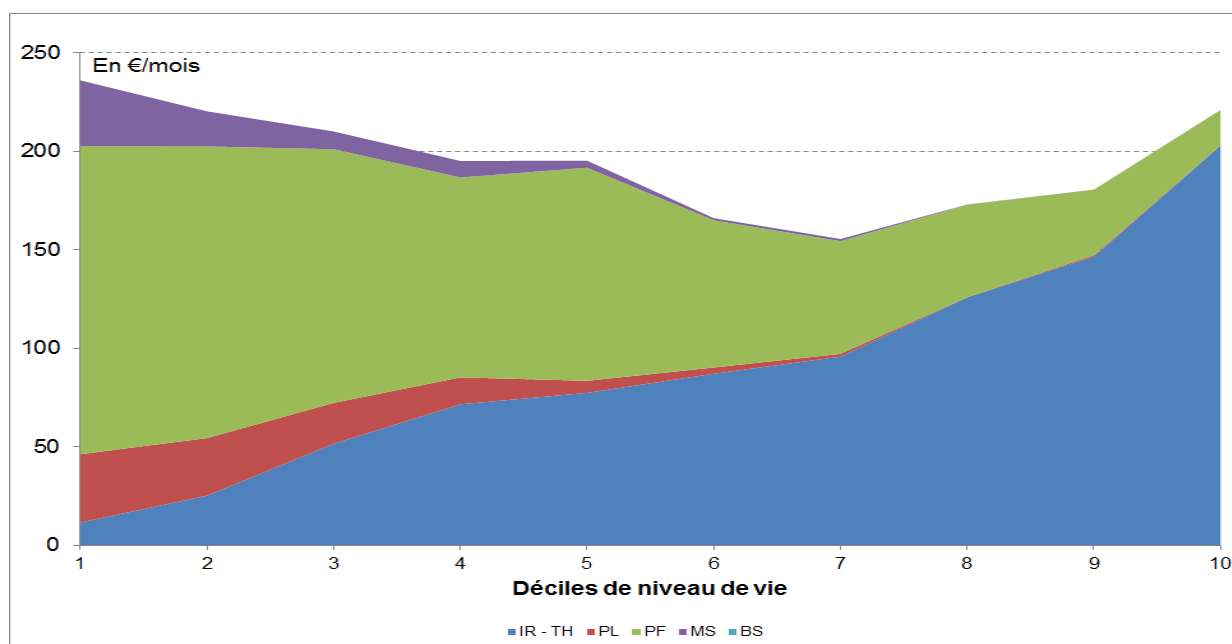
De manière générale, notre système est progressif avec la taille de la famille et les jeunes majeurs dans les familles avec plus de deux enfants sont porteurs d'une majoration de prestations élevée.

b) en fonction du revenu de la famille du jeune adulte

Sur le champ des ménages avec au moins un jeune cohabitant à charge de 18-24 ans, les montants des PF et des AL, sont globalement décroissants le long de la distribution des niveaux de vie. Les AL décroissent plus vite et sont plus ciblées sur les ménages modestes.

Supplément de revenu disponible procuré par chacun dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des enfants à charge de 18-24 ans (ménages élargis avec au moins un cohabitant de 18-24 ans)

En tant qu'enfant à charge



Source : CNAF, Modèle Myriade-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015.

Champ : Ménage élargis comprenant au moins un jeune cohabitant de 18-24 ans.

Note : L'analyse du soutien du système socio-fiscal aux jeunes de 18-24 ans peut être décomposée en décomposition selon les différents dispositifs l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation (IR-TH), les prestations logement (PL), les prestations familiales (PF), les minima sociaux (MS) et les bourses du supérieur (BS). Comme les bourses du supérieur sont versés directement aux jeunes, elles ne sont pas représentées dans ce graphique. Les déciles de niveau de vie sont calculés sur les individus en population générale avec prise en compte des dispositifs à destination des jeunes.

B) Les jeunes allocataires « en propre »

A l'inverse des jeunes de 18 à 24 ans à charge, le soutien financier versé en propre aux jeunes est essentiellement constitué d'aides au logement en propre (et dans ce cas ils ne peuvent plus être à charge de leur parents). Ces dernières représentent 2,3 milliards d'euros et un montant moyen de 174€ par mois.

Les jeunes ayant eux-mêmes des enfants (étudiés en détail dans la fiche sur les jeunes parents) sont aussi allocataires de prestations familiales à hauteur de 0,9 milliard d'euros, essentiellement de la prestation d'accueil du jeune enfant (environ 800 millions d'euros).

Prestations familiales et aides au logement versées aux ménages avec un allocataire de 18 à 24 ans

	Effectifs de ménages allocataires de 18 à 24 ans (en milliers)	Masse financières (en Mds €)	Apport moyen par ménage avec un allocataire de 18 à 24 ans (en € par mois)
Prestations familiales	233	0,94	338
AF	63	0,09	123
CF	1	0,00	109
Paje	214	0,76	296
ARS	24	0,01	34
AEEH	8	0,01	91
ASF	45	0,07	135
Aides au logement	1 086	2,3	174

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, législation 2015

Champ : Ménages élargis –Le chef de ménage vit dans un logement ordinaire - Lui sont associés au sein du ménage élargi son conjoint éventuel et leurs enfants, qu'ils vivent dans le même logement ou entretiennent un lien fiscal avec l'un des parents (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire).

Lecture : 233 000 ménages élargis avec un jeune allocataire de 18 à 24 ans perçoivent des prestations familiales, pour un montant de 0,94 milliards d'euros, soit 338€ par mois.

AF : Allocations familiales, CF : Complément familial, Paje : Prestation d'accueil du jeune enfant, ARS : Allocation de rentrée scolaire, AEEH : Allocation d'éducation de l'enfant handicapé, ASF : Allocation de soutien familial