



**HAL**  
open science

## Les aides publiques en direction des familles : ampleur et incidences sur les niveaux de vie

Valérie Albouy, Nicole Roth

### ► To cite this version:

Valérie Albouy, Nicole Roth. Les aides publiques en direction des familles : ampleur et incidences sur les niveaux de vie. [Rapport de recherche] Centre national de l'entrepreneuriat(CNE); Haut conseil de la population et de la famille. 2003, 113 p., figures, tableaux, références bibliographiques disséminées. hal-02185151

**HAL Id: hal-02185151**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02185151v1>**

Submitted on 16 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# Haut Conseil de la population et de la famille

HCPE

## **Les aides publiques en direction des familles Ampleur et incidences sur les niveaux de vie**

Valérie Albouy et Nicole Roth

Février 2003

## Avant-propos

Ce rapport a été rédigé à la demande du Haut Conseil de la Population et de la Famille, dont M. Claude Thélot est le vice-président. Nous le remercions de la confiance qu'il nous a témoignée en nous confiant cette tâche.

Ce rapport a cependant été réalisé dans des conditions particulières :

- de délais très tendus d'abord, mais ceci n'est pas forcément inhabituel ;
- de contexte ensuite : en toile de fond de l'élaboration de ce rapport, se déroulaient d'autres travaux portant sur la politique familiale, avec la réflexion engagée par le ministre délégué à la famille, M. Christian Jacob, sur le sujet plus précis du jeune enfant. Cette concomitance n'a pas simplifié la tâche des rédacteurs, en raison de la mobilisation des administrations sur ce sujet, mais aussi parce qu'il paraissait difficile de réaliser un état des lieux parallèle sur cette question. C'est pourquoi nous avons opté pour une solution « simple », en n'abordant pas ce sujet de façon détaillée dans le présent rapport. Ce choix se justifie également par l'existence d'un autre rapport commandité par le Haut Conseil de la population et de la famille et qui porte précisément sur l'accueil des jeunes enfants (rapport de Mme Frédérique Leprince, Cnaf).

Nous remercions également l'ensemble des personnes et des services qui nous ont fourni les éléments statistiques qui nourrissent le rapport, ainsi que les personnes avec lesquelles nous avons pu avoir des échanges sur la question de la politique d'aides publiques en faveur des familles. . Nous remercions particulièrement :

- à la Drees : C. Bonnet, L. Caussat, C. Chambaz, C. Loisy, P. Ralle, M. O. Rattier
- à la Cnaf : C. Boissières, C. Crepin, J. Damon, P. Steck
- à la direction de la Prévision : J. Bensaid, F. Lenglard
- à la DGI : A. Huberty, D. Grob, O. Siviéude
- à la DSS : L. Habert, N. Guilhembet, E. Lefebvre, D. Vergé, M. Villac
- à la DPM : P. A. Audirac, E. Coirier
- à l'Insee : G. Desplanques, M. Glaude.

# Synthèse

## Les familles

En 1999, lors du dernier recensement de population, on dénombre en France 16 millions de familles, dont 8,6 millions de familles avec enfant(s), couples ou familles monoparentales. Le nombre de familles avec enfants (de moins de 25 ans) est en baisse de 3,4 % par rapport à 1990. L'évolution du nombre de familles avec enfants résulte de différents facteurs : en premier, le nombre annuel de naissances, qui reflète à la fois les comportements de fécondité mais aussi l'évolution du nombre de femmes en âge de procréer ; en second, les comportements liés à la conjugalité - séparations ou recompositions - ; enfin dans la définition retenue pour les enfants des familles, ceux-ci doivent cohabiter avec leur(s) parent(s), de sorte que l'évolution du nombre de familles avec enfant(s) dépend aussi des comportements de décohabitation juvénile.

### Moins de familles nombreuses...

En termes de descendance finale, la proportion de femmes n'ayant aucun enfant est stable, autour de 10 %, pour les générations nées entre 1935 et 1960, les dernières pour lesquelles on connaît la descendance finale. La proportion de femmes ayant eu trois enfants a peu évolué (environ 20 %), ainsi que celle des femmes ayant eu un seul enfant (également 20 %). Par contre, la proportion de femmes ayant eu 2 enfants a augmenté régulièrement pour se stabiliser autour de 40 % pour les femmes nées après 1950, le phénomène inverse se produisant pour les descendances finales de 4 enfants ou plus, se stabilisant à 10 % pour les femmes nées après 1950.

**A cette relative stabilisation des comportements de fécondité sur toute la vie ne correspond pas une situation analogue pour les configurations familiales à un instant donné.** Le paramètre d'espacement entre deux naissances a eu tendance à augmenter légèrement : la durée moyenne entre deux naissances s'est accrue entre 1970 et 1990, avant de se stabiliser ensuite (passant de 3,4 années à 4,1 années).

En 1999, on dénombre ainsi **42 % de familles avec enfant n'en comptant qu'un seul et 38 % de familles en ayant deux. Les familles ayant trois enfants à charge constituent 15 % de l'ensemble des familles avec enfants** (soit 1 268 000 familles), **celles qui ont 4 enfants ou plus 5 %** (soit 464 000 familles). Entre 1990 et 1999, la baisse du nombre de familles s'observe pour toutes les configurations de taille : elle est mesurée pour les familles avec un ou deux enfants, elle s'amplifie pour les familles nombreuses : par exemple, - 6 % pour les familles de trois enfants, - 10 % pour les familles de 4 enfants.

Si les différences de fécondité entre milieux sociaux se sont amoindries au fil du temps, **les familles nombreuses sont sur-représentées parmi les milieux populaires** : en 1999, 51 % des familles de 4 enfants ou plus sont de milieu ouvrier, contre 37 % en moyenne pour l'ensemble des couples avec enfants. Pour les familles de trois enfants, la sur-représentation des milieux populaires est également manifeste, mais l'écart est moindre. Par ailleurs, les milieux les plus favorisés (cadres et professions intellectuelles supérieures) sont également légèrement sur-représentés parmi les familles ayant trois enfants.

### ... mais plus de familles monoparentales

En 1999, le nombre de familles monoparentales s'élève à 1,5 million, soit une augmentation de 25 % par rapport à 1990, alors que parallèlement le nombre de couples avec enfants a baissé (- 5 %). 60 % des familles monoparentales avec enfants de moins de 18 ans comprennent un seul enfant à

charge et 40 % deux ou plus, mais les familles monoparentales nombreuses sont plus rares qu'en cas de vie en couple.

La proportion d'enfants vivant ainsi au sein d'une famille monoparentale a augmenté régulièrement depuis plusieurs décennies : 15 % des enfants sont élevés en famille monoparentale en 1999, contre 11 % en 1990 et 9 % en 1982.

Le nombre d'enfants vivant avec un parent isolé augmente avec l'âge, il culmine vers 17-18 ans (135 000 des enfants de 17 ans vivent ainsi avec un seul parent). Les enfants vivant en famille monoparentale sont cependant nombreux dès les jeunes âges : plus de 60 000 à un an. 8 % des enfants vivent ainsi en famille monoparentale à l'âge d'un an, la proportion s'élève ensuite autour de 16 % au moment de l'adolescence.

## **Toujours davantage de femmes actives**

La montée de l'activité professionnelle salariée des femmes a constitué un autre facteur d'évolution important au cours des décennies écoulées. **Plus de 80 % des femmes entre 25 et 49 ans sont actives en 2002** ; une partie de cette progression s'est faite sur des emplois à temps partiel. Entre 1990 et 2002, le taux d'activité des femmes a augmenté pour toutes les configurations familiales, à l'exception des femmes ayant deux enfants dont le plus jeune a moins de trois ans, en raison de l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux enfants de rang 2 et des familles monoparentales avec un jeune enfant. Le taux d'activité des femmes vivant en couple et ayant 3 enfants ou plus, tous âgés d'au moins 3 ans, dépasse maintenant 60 %. Dix ans auparavant, il était inférieur à 50 %.

Les mères isolées avec enfant(s) de moins de 3 ans sont moins souvent actives que celles vivant en couple. Au contraire, dès que les enfants sont plus âgés, les taux d'activité sont plus élevés pour les mères seules que pour les femmes vivant en couple, entre 5 et 10 points de plus selon le nombre d'enfants, ce qui s'explique par la nécessité pour elles de subvenir aux besoins de leur famille en l'absence de conjoint.

**A posteriori, le fort impact de l'extension de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité professionnelle des femmes montre aussi que les mesures de la politique familiale doivent être évaluées au regard d'autres critères que ceux relevant directement de la dimension « enfants » : au premier rang de ces préoccupations figure la question de l'activité professionnelle féminine et de l'égalité entre hommes et femmes.**

## **Les aides publiques aux familles**

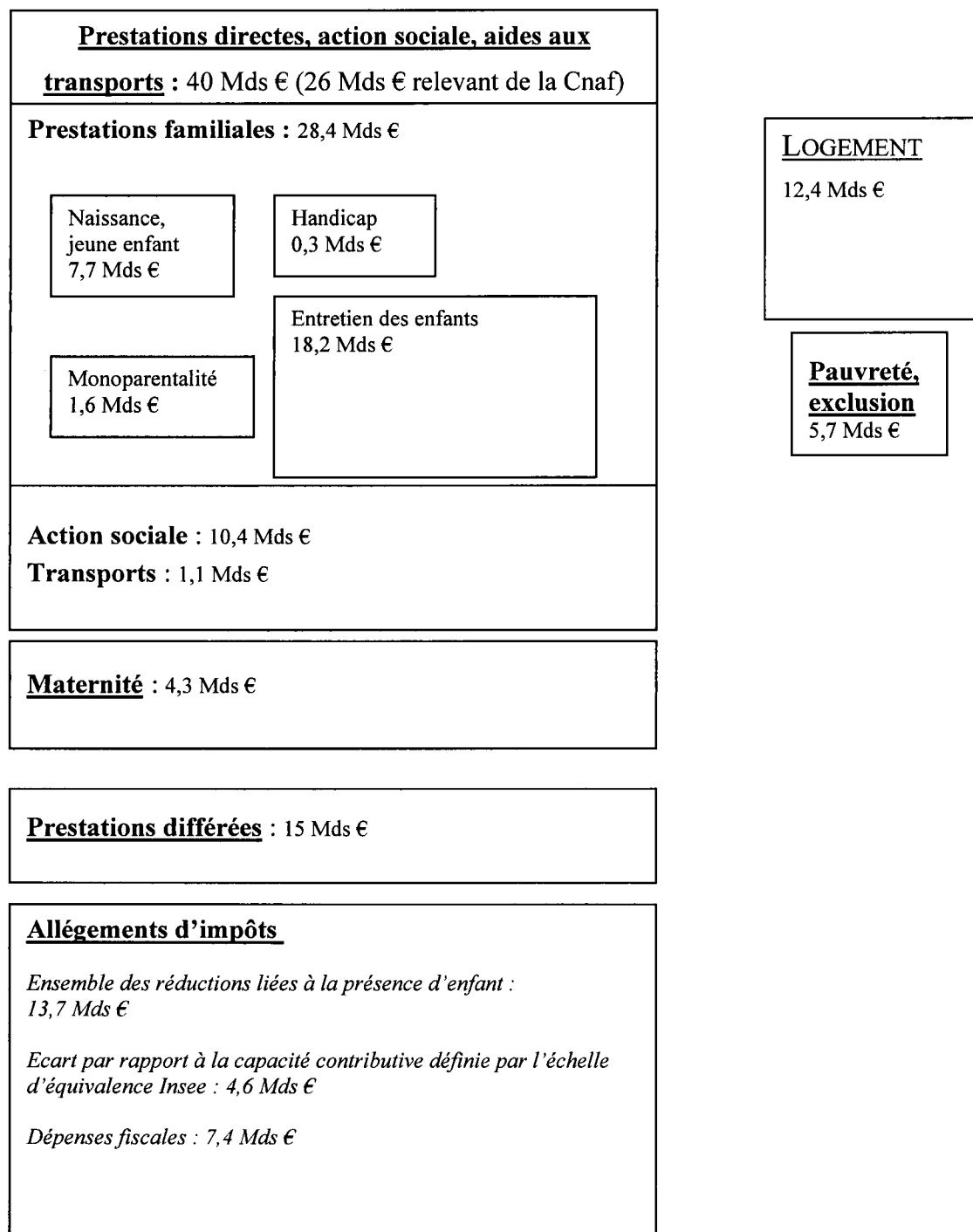
Les aides aux familles sont de nature diverse quant à leurs modalités et leurs objectifs ; elles sont destinées à compenser au moins partiellement la charge des enfants. Certaines de ces aides sont à l'intersection d'autres politiques que celle relative à la famille, comme le logement, l'éducation ou la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La politique familiale est souvent analysée en France au travers des seules prestations versées par la Cnaf et les autres organismes débiteurs de prestations sociales ou à partir des comptes de la branche Famille de la Sécurité sociale ou du compte de la protection sociale. **Nous retenons ici une approche plus extensive, prenant aussi en compte l'effort consenti aux familles par la politique fiscale.** Nous intégrons également **les avantages familiaux différés en matière de retraites.**

Les différents types de dépenses publiques au titre des familles sont ainsi classés en trois ensembles. D'abord un premier ensemble correspondant aux **aides et prestations directes aux familles** et aux **prestations logement et pauvreté**. Dans cet ensemble, on distingue différents *cercles*. D'abord, le *premier cercle*, constitué des prestations familiales : il s'agit des prestations générales d'entretien, d'accueil ou de garde des jeunes enfants ou encore celles liées à l'éducation des enfants ; la plupart de ces prestations sont versées par les Caf, d'autres sont payées par l'Etat comme les bourses de

l'enseignement scolaire ou universitaire. Un *deuxième cercle* est constitué par les dépenses d'action sociale prises en charge par les Caf ou les collectivités locales. On peut y ajouter les aides de la collectivité concernant les réductions tarifaires en matière de transports. Un *troisième cercle* concerne les dépenses au titre des aides au logement (retenues dans leur ensemble, même si l'inclusion de la totalité de ces dépenses peut être discutée), ainsi que les dépenses publiques du risque pauvreté-exclusion sociale. Ces deux types de dépenses sont intégrés ici, car leur mode de calcul prend en compte la dimension familiale.

### Schéma : les dépenses publiques destinées aux familles (2000)



Les deux autres ensembles d'aides aux familles sont constitués d'une part par les « **avantages familiaux en matière de retraites** » et d'autre part par les « **avantages familiaux en matière fiscale** ». Cette dernière notion est d'ailleurs l'objet de controverses quant à sa délimitation, notamment sur la question de la nature du quotient familial, d'où l'estimation d'une fourchette pour ce type d'avantages, correspondant à différentes conceptions de « l'aide fiscale ».

L'aide totale aux familles apparaît ainsi plus ample que ce qui est généralement considéré (voir schéma). La diversité des instruments mis en œuvre pose néanmoins la question de leur articulation et de leur cohérence.

## **Les principaux infléchissements de la politique familiale depuis 1990**

Ce tour d'horizon quantitatif des aides publiques aux familles doit être complété par un diagnostic sur les évolutions à l'œuvre. Cet exercice ne peut cependant être mené que sur une partie du champ défini précédemment, à savoir les prestations directes, l'action sociale et les prestations logement et pauvreté (partie haute du schéma). Cet ensemble représente 4,1 % du PIB en 2000, contre 3,7 % en 1990. **Le socle strictement familial (prestations directes et action sociale) a d'abord augmenté entre 1990 et 1997 (de 2,8 % du PIB à 3,1 % du PIB, en raison notamment des dispositions de la loi Famille de 1994), avant de revenir en 2000 à son niveau de début de période.** Les prestations logement et pauvreté ont quant à elles fortement augmenté jusqu'en 1993 en proportion du PIB, sous l'effet de la montée en puissance du RMI et du « bouclage » des allocations logement, avant de se stabiliser à 1,3 % du PIB à partir de cette date.

Au total, l'ensemble des prestations directes, de l'aide sociale et des prestations logement et pauvreté a progressé plus rapidement que les prix à la consommation (hors tabac). **Pour l'ensemble du socle familial et social (y compris logement et pauvreté), le taux annuel moyen d'évolution des dépenses est de 2,8 % en termes réels ; il est de 1,8 % par an pour le socle familial.**

**Au sein des prestations du bloc familial strict, les principales évolutions entre 1990 et 2000 concernent trois points :**

- d'abord, on peut noter une certaine évolution concernant les publics prioritaires de la politique familiale : aux cibles traditionnelles des familles nombreuses ou monoparentales s'est ajoutée une troisième cible, plus transversale, à savoir **l'aide à la garde des jeunes enfants** qui concerne de fait l'ensemble des familles. Ainsi, les inflexions apportées par la loi Famille de 1994 ont eu un impact fort sur les familles ayant deux enfants avec l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE), de sorte que la part de l'aide publique aux familles nombreuses a légèrement diminué. De façon plus générale, les années quatre-vingt-dix ont été marquées par un développement des aides à la garde (Afeama, Aged) ;
- l'autre inflexion majeure a concerné **l'extension de l'âge de prise en compte des enfants**, à charge jusqu'à 20 ans pour les allocations familiales et 21 ans pour le complément familial. Cette question de la prise en charge des jeunes adultes fait d'ailleurs toujours l'objet de débats, compte tenu de l'allongement général de la durée de scolarité. Ces débats portent notamment sur la question de la familialisation ou l'individualisation des aides à apporter aux jeunes adultes ;
- enfin, au sein du socle strictement familial, on peut noter **un recul relatif des prestations sous condition de ressources**, repli qui n'est pas toujours perçu lorsque l'on considère globalement les prestations versées par la Cnaf (qui incluent les prestations logement et pauvreté ainsi que l'allocation adulte handicapé (AAH) non retenue ici dans le champ familial). En 2001, les prestations du socle familial sous condition de ressources représentent 25 % des prestations strictement familiales versées par la Cnaf, contre 28 % en 1990 (on ne tient pas compte ici de la parenthèse de 1998 correspondant à la mise sous condition de ressources des allocations familiales). Poursuivant la tendance engagée dans les années antérieures, les prestations familiales sous condition de ressources ont d'abord augmenté dans la première moitié de la décennie, notamment avec la création puis la pérennisation de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire. Ensuite, la part relative des prestations sous condition de ressources a décliné régulièrement, différents facteurs expliquant cette évolution : la baisse des familles nombreuses ou

très nombreuses d'une part, les évolutions de la législation d'autre part : ainsi, à partir de 1995, la montée en charge de l'allocation parentale d'éducation (APE), sans condition de ressources, s'est en partie substituée à l'allocation pour jeune enfant (APJE) sous condition de ressources. **Outre ces effets relatifs au système de prestations, les mécanismes d'indexation des plafonds des prestations qui sont sous condition de ressources ont également joué un rôle défavorable.** Ainsi, à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, les plafonds de ressources voient leurs règles d'indexation évoluer : auparavant indexés sur l'évolution des salaires ou sur celle du Smic, ces plafonds sont désormais indexés sur la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), elle-même indexée sur l'évolution des prix à la consommation, ce qui a un effet défavorable sur les familles bénéficiaires, dont les revenus d'activité ont tendance à augmenter plus rapidement que les prix.

**De façon plus générale, on peut s'interroger sur le mode d'indexation de la BMAF (sur les prix), qui conduit à terme à un décrochage entre l'évolution des prestations familiales dans leur ensemble et celle des revenus d'activité.** A terme, si le pouvoir d'achat des prestations familiales est maintenu, leur poids relatif par rapport aux revenus des ménages tend ainsi à se réduire. Ce phénomène peut être interprété de deux manières différentes : soit on considère que les aides aux familles doivent évoluer comme les revenus d'activité, et alors le mécanisme actuel apparaît comme une sous-indexation, qui pose la question de « coups de pouce » périodiques, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres champs de la protection sociale. Soit on considère que « l'enrichissement » progressif des familles réduit la nécessité de l'intervention publique en faveur des familles et qu'il vaut mieux déployer les efforts vers d'autres priorités, certaines pouvant d'ailleurs aussi être considérées comme faisant partie du champ familial (jeunes adultes, personnes âgées dépendantes par exemple).

Cette analyse rétrospective ne tient pas compte des aides aux familles qui transitent par **la fiscalité** : la période 1990-2000 a d'abord été caractérisée par une hausse du plafond du quotient familial, puis par une baisse importante en 1999 lors du rétablissement de l'universalité des allocations familiales. Elle ne tient pas compte non plus des avantages familiaux différés : s'agissant de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), ces cotisations implicites sont prises en charge par des versements de la Cnaf à la Cnavts. Plus récemment, les bonifications du montant des retraites pour les familles nombreuses donnent lieu à un versement partiel de la Cnaf au Fonds de solidarité vieillesse (cette prise en charge de 15 % en 2001 doit atteindre 60 % en 2003). Indépendamment du chiffrage de ce type d'avantages, on peut ainsi noter **une évolution importante dans le financement de ces aides différées**, qui donnent maintenant lieu à un financement spécifique de la Cnaf alors qu'elles étaient mutualisées auparavant au sein des régimes de retraite, comme le sont encore les majorations de durée d'assurance. Si cette tendance devait se poursuivre, elle pourrait appeler un accroissement des ressources de la branche famille.

## **Les effets des prestations directes et de la fiscalité sur les niveaux de vie**

Les aides publiques aux familles revêtent différentes formes, dont il n'est pas toujours aisé d'apprécier l'ampleur et la cohérence au niveau des familles bénéficiaires. Pour l'ensemble des prestations directes, familiales et « connexes », ainsi que pour l'impact de la fiscalité (donc en excluant l'action sociale et les avantages retraite différés), on peut modéliser les règles s'appliquant aux différents types de ménages, afin de retracer le passage du revenu initial, c'est-à-dire avant aides, au revenu disponible après aides (ou du niveau de vie initial au niveau de vie final).

### **Une redistribution verticale significative par les prestations...**

L'ensemble des prestations familiales a un impact redistributif important, lié pour partie à l'existence de prestations sous condition de ressources. De façon générale, les seuils d'exclusion des prestations familiales sous condition de ressources sont cependant relativement élevés, compte tenu des configurations familiales auxquelles elles s'adressent : ainsi, 82 % des familles de trois enfants ou plus sont bénéficiaires du complément familial, 57 % des familles ayant des enfants scolarisés sont bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire.



Cependant, ce critère de condition de ressources est insuffisant pour juger de l'effet redistributif d'une prestation : la plus importante d'entre elles, les allocations familiales, est accordée sans condition de ressources, mais **sa forte progressivité en fonction du rang de l'enfant en fait une prestation assez redistributive de fait**, compte tenu de la sur-représentation des familles nombreuses parmi les bas niveaux de vie initiaux. Il en est de même pour la deuxième prestation par l'importance, l'allocation parentale d'éducation, dont le bénéficiaire est réservé aux familles dont l'un des conjoints réduit son activité ou se retire du marché du travail, de sorte que la prestation s'adresse davantage à des foyers comprenant un seul actif, plus souvent modestes en termes de niveau de vie initial. De facto, lorsqu'on examine le supplément de niveau de vie octroyé aux familles en fonction du niveau de vie initial, la courbe de concentration des transferts apparaît ainsi favorable aux ménages situés dans le bas ou le milieu de la distribution. Les prestations familiales ont cependant un effet redistributif moins accentué que les minima sociaux (dont l'allocation de parent isolé), ce qui n'est guère surprenant, mais aussi que les aides au logement (locatives), nettement plus ciblées sur les ménages modestes.

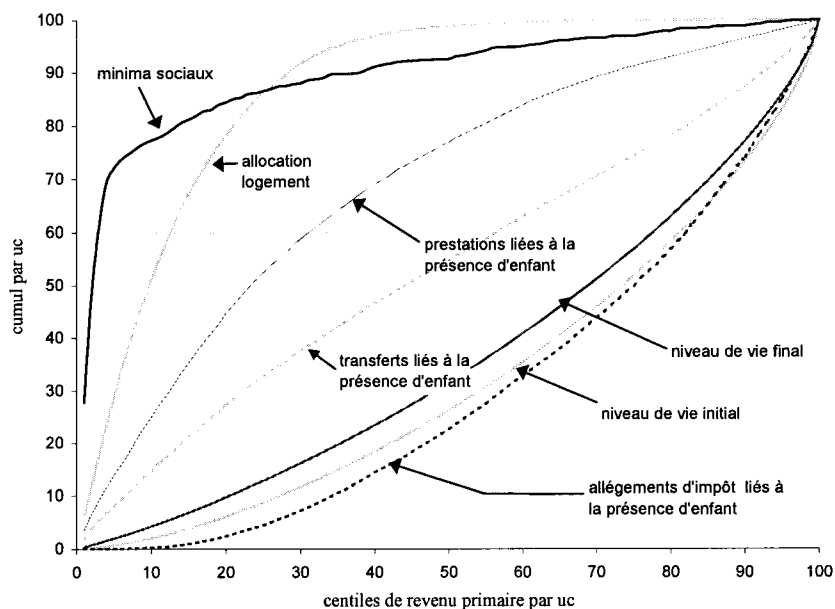
**Globalement, le pouvoir redistributif d'une prestation est ainsi fonction de deux paramètres, son poids moyen par rapport au revenu disponible et l'importance de son ciblage sur les bas niveaux de vie.** On peut ainsi montrer que la réduction des inégalités opérée par les aides au logement locatives est quasiment égale à celle opérée par l'ensemble des prestations familiales, et ceci alors que la dépense budgétaire des secondes est près de 2,5 fois plus importante.

### **... relativisée par les effets de la fiscalité**

Quant aux allègements d'impôts liés aux enfants, ils sont plus concentrés sur les ménages de la seconde moitié de la distribution, puisque par construction ces allègements ne bénéficient qu'aux ménages imposables. Le mécanisme du quotient familial et des autres réductions d'impôt liées aux enfants des ménages se traduit par des transferts concentrés sur les ménages les plus aisés.

**Au final, si on agrège l'ensemble des prestations et l'ensemble des allègements d'impôts liés aux enfants, le système de transferts familiaux reste favorable aux ménages modestes, mais dans une moindre mesure que les seules prestations.**

## Concentration des différents types de transferts



*Note de lecture : Ce graphique présente les courbes de Lorenz des différents transferts par rapport à la distribution des niveaux de vie initiaux : un transfert concerne d'autant plus les ménages modestes que la courbe est située au-dessus de la bissectrice (c'est le cas des minima sociaux, des aides au logement, des aides directes aux familles, prestations familiales et bourses) ; le transfert concerne davantage les ménages aisés s'il est situé en-dessous de la bissectrice (c'est le cas des allégements d'impôts liés aux enfants, considérés ici dans leur ensemble). La courbe « transferts liés à la présence d'enfants » regroupe les prestations directes (hors minima sociaux et aides au logement) et les allégements d'impôts liés à la présence d'enfants.*

## La compensation du coût de l'enfant

Compenser, au moins en partie, le coût de l'enfant est l'un des objectifs historiques de la politique familiale, entre autres objectifs, comme celui de favoriser la natalité ou ceux, apparus plus récemment, consistant à permettre une meilleure conciliation entre l'activité professionnelle des parents (et notamment des femmes) et la vie familiale et à lutter contre la pauvreté. Etudier la compensation du coût de l'enfant revient à comparer, à niveau de revenu initial donné, l'importance des transferts induits par la présence d'un enfant au coût de cet enfant.

En termes absolus, **le montant moyen du surcroît de revenu généré par un enfant supplémentaire est croissant avec le nombre d'enfants. Ce supplément de revenu est par ailleurs plus élevé pour les familles monoparentales que pour les couples.** Relativement aux couples sans enfant, le premier enfant génère un supplément net de transferts de 1 800 euros par an ; pour deux enfants (relativement à un seul), le supplément de transferts annuel est de 2 200 euros, puis 4 000 euros pour le troisième et 3 000 euros en moyenne pour les enfants de rang 4 ou plus. Pour les familles monoparentales (relativement aux personnes seules sans enfant), le supplément de transfert est de 3 000 euros pour le premier enfant, puis de 2 600 euros en moyenne pour les enfants de rang 2 ou plus. L'ensemble du système « avantage » donc les familles nombreuses et les familles monoparentales, à revenus initiaux fixés.

**En termes absolus toujours, le supplément de revenus par enfant est différent selon le revenu initial des familles. Dans le cas des familles ayant un enfant, il présente un profil en forme de U, ce qui signifie qu'il est plus important pour les familles modestes et aisées que pour les familles à revenu initial moyen. Le profil est plus plat pour les familles plus nombreuses, c'est-à-dire à peu près identique quel que soit le revenu initial des familles de deux enfants ou plus : ce profil résulte de la combinaison des différentes politiques, politique de solidarité (minima sociaux et**

transferts sous condition de ressources), politique familiale universelle (à partir de deux enfants) et politique fiscale basée sur la capacité contributive des ménages (quotient familial).

## Compensation économique ou forfaitaire du coût de l'enfant ?

Pour juger de la « générosité » relative du système socio-fiscal, il est nécessaire de comparer le supplément net de transferts au coût de l'enfant supplémentaire. **Le coût de l'enfant est défini conventionnellement par la théorie économique comme le revenu supplémentaire dont doit disposer une famille pour conserver le même niveau de vie qu'avant l'arrivée de cet enfant.** Ce raisonnement conduit à la définition d'une échelle d'équivalence économique<sup>1</sup>, qui se traduit par un coût de l'enfant qui croît avec le revenu initial des parents. Pour juger de la compensation du coût de l'enfant opérée par le système socio-fiscal, **nous proposons deux variantes : la première consiste à comparer l'aide publique à ce coût économique de l'enfant, la seconde consiste à comparer l'aide publique à un coût forfaitaire, défini comme étant le coût de l'enfant pour un ménage médian.** La première option s'inscrit dans une logique de compensation horizontale pure, la seconde propose implicitement une définition normalisée du coût maximum de l'enfant que les aides publiques chercheraient à compenser (il s'agit ici d'un exercice d'école, d'autres normalisations peuvent être proposées).

Dans les deux variantes, la compensation du coût de l'enfant supplémentaire croît avec le rang de l'enfant, ce qui tient fondamentalement au fait que le système de transferts est progressif avec le rang de l'enfant, alors que le coût de l'enfant retenu, qu'il soit économique ou forfaitaire, ne l'est pas. La compensation du coût de l'enfant apparaît également plus importante pour les familles monoparentales que pour les couples. Le diagnostic global sur la compensation du coût de l'enfant diffère peu selon le concept retenu : pour environ 40 % des couples et 55 % des familles monoparentales, le coût marginal de l'enfant supplémentaire est compensé au moins pour moitié, dans les deux variantes. **Par contre, le fait de retenir l'une ou l'autre variante modifie sensiblement le diagnostic sur les familles pour lesquelles il y a ou non compensation, en fonction de leur revenu initial.**

Par ailleurs, le diagnostic sur le coût de l'enfant et sur sa compensation dépend étroitement de l'échelle d'équivalence retenue. A cet égard, l'échelle moyenne utilisée actuellement peut paraître un peu trop fruste : un approfondissement des travaux sur le coût des enfants en fonction de leur âge apparaît nécessaire ; il pourrait servir de socle à un reprofilage de notre système de prestations prenant mieux en compte cette dimension.

---

<sup>1</sup> L'échelle d'équivalence retenue par l'Insee, l'OCDE et Eurostat attribue un poids de 1 au premier adulte du ménage, de 0,5 à chacun des autres adultes et de 0,3 à chaque enfant de moins de 14 ans.

## Sommaire

<b>Chapitre 1 : Les familles et les enfants - données de cadrage</b>	<b>13</b>
<b>Chapitre 2 : Les dépenses publiques consacrées aux familles - délimitation du champ et chiffrages</b>	<b>27</b>
<b>Chapitre 3 : Les évolutions des aides directes aux familles</b>	<b>53</b>
<b>Chapitre 4 : Revenus et niveaux de vie des familles</b>	<b>71</b>
<b>Chapitre 5 : La réduction des inégalités - le rôle des transferts liés aux enfants et des autres transferts</b>	<b>81</b>
<b>Chapitre 6 : La compensation du coût de l'enfant</b>	<b>95</b>
<b>Chapitre 7 : Les aides aux jeunes adultes et à leurs familles - quelques éléments d'analyse</b>	<b>109</b>

# Chapitre 1

## Les familles et les enfants - données de cadrage

### 1- Fécondité et descendance finale

Depuis 25 ans, le nombre de naissances et l'indicateur conjoncturel de fécondité sont stables. Après les années exceptionnelles correspondant au baby-boom, de 1946 à 1973, le nombre de naissances a baissé rapidement entre 1972 et 1976, avant de remonter puis de se stabiliser autour de 750 000 naissances par an. La fécondité a quant à elle baissé dès le milieu des années 60, mais la baisse du nombre annuel de naissances a dans un premier temps été amortie par l'arrivée à l'âge adulte des générations nombreuses du baby-boom. L'indicateur conjoncturel de fécondité est remonté en 2000 à 1,9 enfant par femme, après avoir atteint son plus bas niveau en 1993-1994 (1,65 enfant par femme). Avec l'Irlande, la France détient ainsi en 2000 un des indicateurs de fécondité les plus élevés de l'Union européenne : en 2000, la moyenne européenne s'établit à 1,53 enfant par femme, elle est plus faible dans les pays de l'Europe du Sud, Italie, Espagne, Grèce (autour de 1,25 enfant par femme).

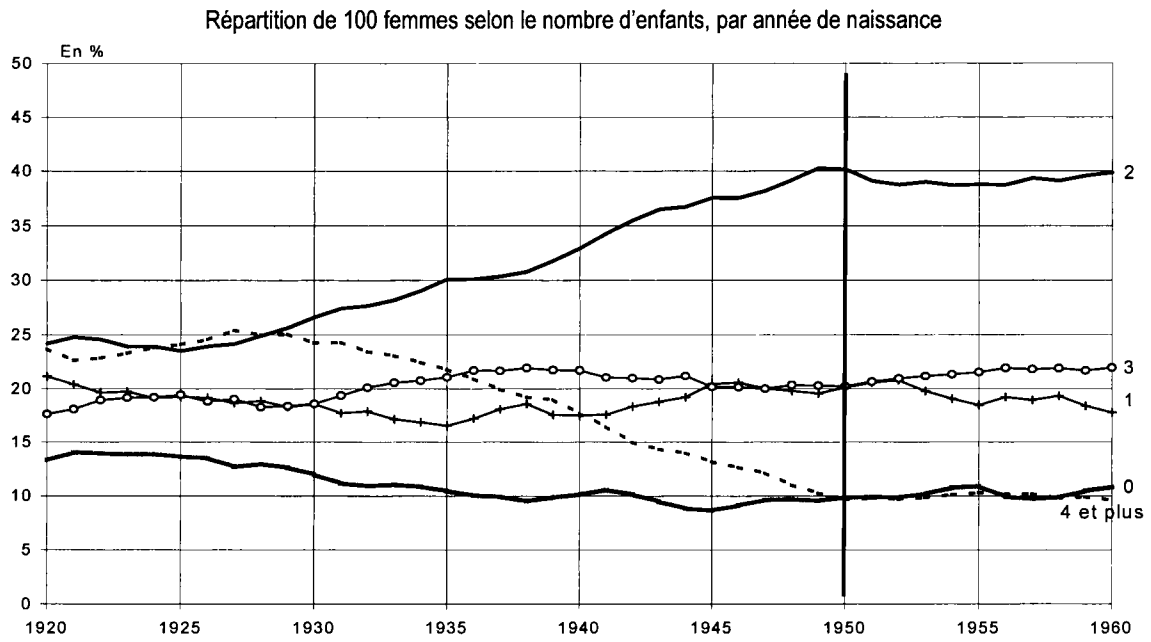
Si l'indicateur conjoncturel de fécondité apparaît globalement relativement stable depuis 25 ans, cette stabilité masque des changements importants dans la structure par âge. Depuis 25 ans, la fécondité a beaucoup baissé aux âges jeunes : elle a été divisée par 3 entre 15 et 19 ans et par 2 entre 20 et 24 ans. La fécondité a été globalement stable pour les femmes âgées de 25 à 29 ans, elle a été multipliée par 2 entre 30 et 34 ans, et par 2,5 pour les 35-39 ans. En 2000, la fécondité des 35-39 ans rejoint ainsi le niveau des 20-24 ans, et les deux tranches d'âge intermédiaires se rapprochent.

Sur l'ensemble du siècle, ce sont les femmes nées dans les années 30 qui ont eu la descendance finale la plus nombreuse (2,6 enfants par femme). Pour celles qui sont nées dans les années 50, la descendance finale est stable, autour de 2,1 enfants par femme. Pour les plus jeunes, la baisse de la fécondité aux âges jeunes risque de ne pas être compensée par la hausse aux âges plus élevés, en sorte que la descendance finale des femmes nées dans les années 60 pourrait baisser autour de 2 enfants par femme.

Cette baisse de la fécondité moyenne s'est accompagnée d'un resserrement important des descendance finale. Ainsi, 40 % des femmes nées entre 1950 et 1960 ont eu deux enfants, 20 % un seul ; les descendance finale nombreuses concernent un peu moins d'une femme sur trois (20 % ont eu trois enfants, 10 % en eu quatre) et une femme sur dix n'a eu aucun enfant (*graphique 1*).

Les contrastes de fécondité entre groupes sociaux ont également diminué au fil du temps. Pour les femmes nées vers les années 1900, la dimension moyenne des familles variait beaucoup avec les catégories sociales : les agriculteurs mariés avaient en moyenne 2,9 enfants, les ouvriers 2,3 et les autres salariés 1,9. Parmi les femmes nées dans les années 50, les femmes d'agriculteur ou d'ouvrier ont en moyenne 2,4 enfants, contre 2,1 au sein des autres groupes socioprofessionnels (*graphique 2*).

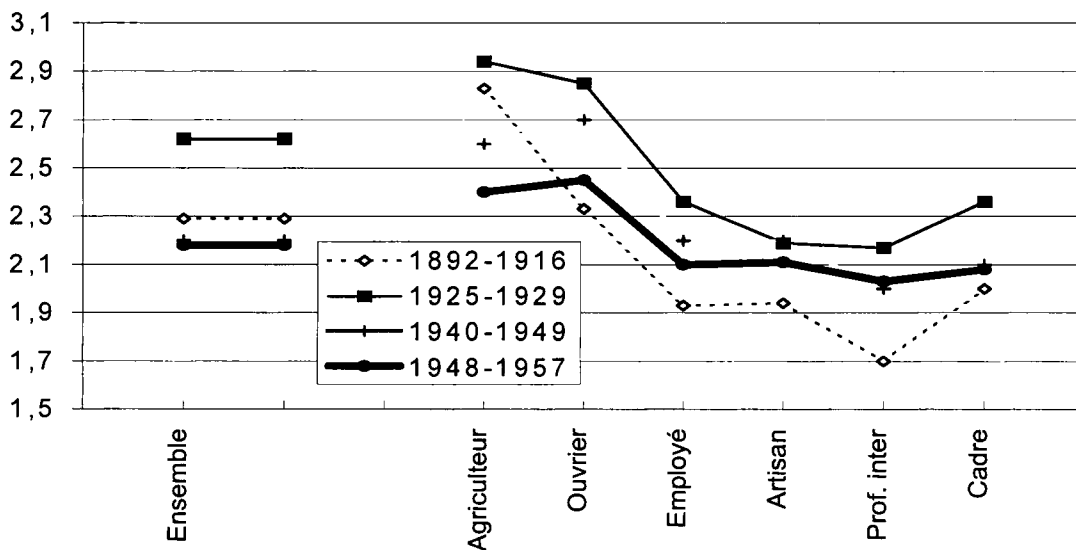
## Graphique 1 : descendance finale des femmes selon la génération



Source : Insee, enquête Étude de l'histoire familiale 1999 (moyennes mobiles sur trois générations).

## Graphique 2 : descendance finale, selon les groupes sociaux et les générations

Nombre moyen d'enfants des familles complètes selon l'année de naissance de la femme et la profession du mari



Sources : enquêtes Famille de 1962, 1975 (Desplanques, Deville 1979), 1990 (Lavertu 1997) et 1999.

Si on s'intéresse à la taille des familles définie non plus en termes de descendance finale mais selon le nombre d'enfants présents (ou à charge) à un instant donné, l'espacement entre les naissances constitue un autre facteur déterminant. Les écarts entre deux naissances successives ont eu tendance à augmenter dans le temps. Les durées moyennes entre deux naissances successives se sont légèrement accrues au cours des années 1970 à 1990, passant de 3,4 années en moyenne pour les naissances intervenues au début des années 70 à 4,1 années pour celles qui ont eu lieu à la fin des années 80. Cet accroissement de l'intervalle entre deux naissances concerne tous les rangs de naissance. Sur la période plus récente, au cours des années 90, les premiers résultats de l'enquête Famille indiquent globalement une stabilisation de la durée écoulée entre deux naissances successives pour les naissances de rang supérieur à 2. Par contre, la durée entre les naissances de rang 1 et 2 s'orienterait à la baisse : elle serait de l'ordre de 3,7 années pour les enfants nés à la fin des années 90.

**Tableau 1 : Durée moyenne écoulée entre deux naissances successives**

	En années					
	Total	Rang de l'enfant				
		2	3	4	5	>5
Ensemble	3,7	3,6	4,0	3,9	3,8	3,3
1970-1974	3,4	3,2	3,6	3,7	3,6	3,1
1975-1979	3,6	3,6	3,8	3,7	3,7	3,4
1980-1989	3,9	3,8	4,1	3,9	3,9	3,5
1985-1989	4,1	4,0	4,4	4,4	4,0	3,5

Source : enquête Famille 1990

## 2- Les configurations familiales

Si on adopte une optique instantanée retraçant le nombre d'enfants présents ou à charge des familles à un instant donné, les évolutions concernant la fécondité des femmes ont conduit à une baisse du nombre de familles nombreuses. Pour dresser un état des lieux des familles, on reprendra ici les conventions adoptées lors des derniers recensements de la population. Ces conventions, on le sait, ne sont pas immuables : ainsi, si depuis le recensement de 1962 la notion de famille est reliée à celle de ménage - celui-ci se caractérisant par la notion de corésidence -, il n'en a pas toujours été ainsi. De même, la définition des enfants des familles a évolué au cours du temps<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Pour l'enquête Famille de 1946, « une famille est constituée par un couple légitime - ou par une personne veuve ou divorcée - et ses enfants, quels que soient l'âge et le lieu de résidence de ces enfants ». A partir de 1962, l'Insee adopte une définition de la famille biologique, limitant la famille aux individus **vivant dans un même logement et qui partagent un lien consanguin ou conjugal**. Les enfants qui ne résident plus au foyer parental ou qui sont mariés habitant au foyer avec leur conjoint ne font pas partie du noyau principal. Jusqu'en 1982, les enfants sont pris en compte s'ils sont célibataires et âgés de moins de 25 ans. A partir du recensement de 1990, dans les définitions usuelles, l'âge des enfants des familles n'est plus limité à 25 ans, en raison de recommandations internationales, mais aussi en raison de la tendance à une décohabitation plus tardive des jeunes.

## 2-1- Le recul des familles nombreuses

En 1999, on compte 16 millions de familles<sup>3</sup> (en retenant un âge limite de 25 ans pour les enfants, afin de permettre des comparaisons avec les recensements antérieurs à 1990). **Parmi ces familles, 7,5 millions sont sans enfant (de moins de 25 ans), 8,6 millions ont au moins un enfant.** L'augmentation du nombre de familles s'est ralentie par rapport aux précédentes périodes intercensitaires. Pour la première fois depuis 1968, le nombre de familles avec enfants (de moins de 25 ans) a diminué entre les deux derniers recensements (- 3,4 %), alors que le nombre de couples sans enfant progresse fortement. Pour la première fois également, **la baisse du nombre de familles avec enfants concerne toutes les configurations familiales quelle que soit leur taille, même si elle est plus marquée pour les familles nombreuses ou très nombreuses.**

**Tableau 2 : Les familles selon le nombre d'enfants aux recensements**

Variation inter-censitaire	1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999	Effectifs 1999 (milliers)
	%	%	%	%	
<b>Ensemble des familles</b>	<b>9,2</b>	<b>7,2</b>	<b>9,0</b>	<b>4,6</b>	<b>16 097</b>
sans enfant	12,2	11,1	19,6	15,6	7 492
avec enfant(s)	7,6	4,8	2,4	-3,4	8 604
dont familles monoparentales	7,3	14,5	32,5	27,2	1 495
1 enfant	12,3	6,5	3,4	-1,4	3 616
2 enfants	14,3	17,0	7,3	-2,7	3 255
3 enfants	3,0	2,4	1,8	-6,0	1 268
4 enfants	-8,9	-21,1	-18,2	-9,8	314
5 enfants	-14,5	-33,6	-26,8	-18,2	95
6 enfants ou plus	-20,6	-46,2	-34,2	-31,1	56
<b>Enfants des familles</b>	<b>1,8</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-5,2</b>	<b>16 035</b>

Note : il s'agit des enfants des familles âgés de moins de 25 ans

Source : RP68 à 99

Si les différences de fécondité entre milieux sociaux se sont amoindries au fil du temps, il reste néanmoins des écarts entre catégories socioprofessionnelles. En 1999, **les familles nombreuses concernent davantage les milieux populaires** : en se restreignant aux familles constituées de couples ayant des enfants à charge de moins de 18 ans<sup>4</sup>, les familles ayant 4 enfants ou plus sont sur-représentées parmi les couples où l'homme est ouvrier : 51 % des familles de 4 enfants ou plus sont de milieu ouvrier, contre 37 % en moyenne pour l'ensemble des couples avec enfants. Pour les familles de trois enfants, la sur-représentation des milieux populaires est également manifeste, mais l'écart est moins important. Par ailleurs, les milieux les plus favorisés (cadres et professions intellectuelles supérieures) sont également légèrement sur-représentés parmi les familles de trois enfants.

<sup>3</sup> Une famille est définie comme un ensemble d'au moins deux personnes du même ménage (occupant un même logement), et formé soit d'un couple (marié ou non) et le cas échéant de ses enfants, soit d'un parent et de ses enfants.

<sup>4</sup> On retient cette limite d'âge pour ne pas biaiser les comparaisons entre catégories socioprofessionnelles, les comportements de décohabitation des jeunes pouvant différer après 18 ans selon les familles d'origine.



**Tableau 3 : Structure des couples selon la CS de la personne de référence  
et le nombre d'enfants**

Couples avec exactement...	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants ou plus	ensemble
Effectifs	2 587 306	2 430 643	903 221	285 086	6 206 256
<b>Répartition par CS (%)</b>					
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agriculteurs exploitants	2,8%	3,3%	3,6%	2,5%	3,1%
Artisans, commerc., chefs d'entr.	8,8%	8,9%	7,9%	6,8%	8,6%
Cadres et prof. intellectuelles sup.	14,6%	16,2%	16,3%	12,7%	15,4%
Professions intermédiaires	21,6%	22,3%	18,0%	11,2%	20,9%
Employés	11,2%	10,7%	9,9%	9,0%	10,7%
Ouvriers	36,0%	36,1%	40,9%	50,7%	37,5%
Retraités	2,6%	0,9%	1,0%	2,5%	1,7%
Autres personnes sans act. prof.	2,3%	1,6%	2,3%	4,6%	2,1%

Note : enfants de moins de 18 ans des couples

Source: RP99

## 2-2- Des histoires conjugales plus complexes

Outre le nombre d'enfants, la configuration des familles à un instant donné dépend de l'histoire conjugale : celle-ci est devenue plus complexe au cours du temps avec la montée des séparations, des divorces et des recompositions éventuelles ultérieures. **En 1999, le nombre de couples avec enfants (de moins de 25 ans) s'élève à 7,1 millions, contre près de 1,5 million pour les familles monoparentales. Le nombre de familles monoparentales a augmenté d'environ 25 % entre 1990 et 1999, alors que le nombre de couples avec enfants a baissé sur cette période de 5 %.** En 1999, on dénombre ainsi une famille monoparentale pour cinq couples avec enfants (de moins de 25 ans). Compte tenu des différences entre les nombres d'enfants des unes et des autres, **la proportion d'enfants de moins de 25 ans vivant au sein d'une famille monoparentale est un peu plus faible, de l'ordre de 15 %** (représentant environ 2,4 millions d'enfants de moins de 25 ans). **Cette proportion a augmenté régulièrement depuis plusieurs décennies : 11 % des enfants étaient élevés en famille monoparentale en 1990 et 9 % en 1982.**

La croissance du nombre de familles monoparentales s'est accélérée depuis le début des années 80, et cette croissance a essentiellement porté sur les mères de familles monoparentales : après avoir représenté autour de 20 % des foyers monoparentaux, la proportion de pères parents isolés s'est stabilisée autour de 14 % depuis 1982. Cette diminution de la proportion d'hommes dans les parents de famille monoparentale s'explique par la diminution constante du veuvage et par l'importance croissante des séparations. Dans 85 % des cas de divorce, la garde des enfants est en effet confiée à la mère et lorsque la monoparentalité se produit dès la naissance de l'enfant, elle concerne quasi exclusivement les mères. En outre, les femmes séparées, surtout quand elles ont des enfants, se remettent moins souvent en couple que les hommes<sup>5</sup>.

Au-delà de cette photographie de la situation des familles monoparentales, on peut cerner à partir d'enquêtes rétrospectives les événements qui ont déterminé la constitution d'une famille monoparentale<sup>6</sup>. Ainsi dans les trois quarts des cas, les parents de famille monoparentale se sont trouvés dans cette situation à la suite d'une séparation (la moitié se sont séparés alors qu'ils étaient mariés et un quart alors qu'ils vivaient en union libre). Dans 11 % des cas, la famille monoparentale a pour origine le décès d'un conjoint. Par contre, 15 % des familles monoparentales se sont constituées à

<sup>5</sup> Voir F. Cassan, M. Mazuy, F. Clanché « *Refaire sa vie en couple est plus fréquent pour les hommes* », Insee première, n° 797, 2001.

<sup>6</sup> Voir E. Algava « *Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale* », Etudes et résultats, à paraître, 2003.

la suite d'une naissance alors que les parents ne vivaient pas en couple, ce qui signifie en règle générale que ces enfants n'ont jamais vécu avec leur autre parent.

Pour un grand nombre de familles, la situation monoparentale est loin d'être transitoire : d'après la même étude, **l'ancienneté médiane dans la monoparentalité est ainsi évaluée à 5 années en 1999** (il s'agit d'un indicateur d'ancienneté et non de durée finale de la séquence monoparentale) : 50 % des familles monoparentales se sont constituées depuis au moins 5 ans. **Ce chiffre recouvre de fortes disparités, selon l'origine de la monoparentalité, le sexe du parent et le nombre d'enfants** : à un instant donné, un quart des familles monoparentales se sont constituées depuis moins de 2 ans et un quart depuis plus de 10 ans.

60 % des familles monoparentales avec enfants de moins de 18 ans comprennent un seul enfant à charge et 40 % en comprennent deux ou plus, mais les familles monoparentales nombreuses avec trois enfants ou plus sont plus rares que dans le cas des couples (11 % des familles monoparentales ayant des enfants de moins de 18 ans ont trois enfants ou plus, contre 19 % des couples). Les familles nombreuses au sein des familles monoparentales sont plus fréquentes lorsqu'il s'agit d'un veuvage, mais les proportions restent inférieures à celles des couples dans tous les cas. Pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus, la personne de référence est un peu plus souvent une femme ; pour celles-ci, l'inactivité professionnelle concerne plus d'une femme sur cinq, contre une sur huit avec un seul enfant. **Les familles monoparentales sont plus fréquentes dans le bas de l'échelle sociale, notamment parmi les employés, et dans une moindre mesure les ouvriers.**

**Tableau 4 : Structure par catégorie socioprofessionnelle des parents de familles monoparentales selon le nombre d'enfants**

	Avec un enfant		Avec deux enfants ou plus		Ensemble	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Effectifs	99 033	630 755	54 057	427 823	153 090	1 058 578
<b>Répartition par Cs (%)</b>						
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agriculteurs exploitants	2,2%	0,3%	2,5%	0,3%	2,3%	0,3%
Artisans, commerç., chefs d'entr.	8,4%	3,2%	7,8%	2,5%	8,2%	2,9%
Cadres et prof. intellectuelles sup.	12,9%	6,9%	14,2%	5,3%	13,4%	6,2%
Professions intermédiaires	19,8%	19,1%	19,1%	15,5%	19,5%	17,6%
Employés	12,3%	46,8%	11,7%	43,0%	12,1%	45,3%
Ouvriers	34,9%	10,2%	37,6%	10,6%	35,9%	10,4%
Retraités	4,1%	0,7%	2,0%	0,5%	3,4%	0,6%
Autres personnes sans act. prof.	5,4%	12,8%	4,9%	22,2%	5,2%	16,6%

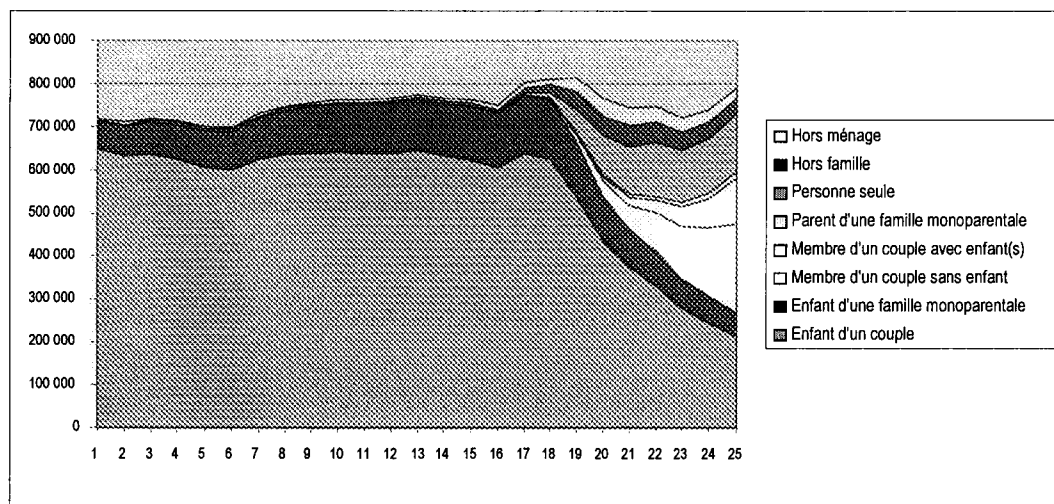
Note : enfants de moins de 18 ans des familles monoparentales

Source: RP99

### 2-2-1 Les enfants des familles monoparentales

**Le nombre d'enfants vivant en famille monoparentale augmente avec l'âge** pour culminer vers 17-18 ans (par exemple, 135 000 des enfants de 17 ans vivent avec un seul parent). Les enfants vivant en famille monoparentale sont cependant nombreux dès les jeunes âges : plus de 60 000 dès l'âge d'un an. Environ 8 % des enfants vivent en famille monoparentale à l'âge d'un an, la proportion s'élève ensuite autour de 16 % au moment de l'adolescence. Au-delà, à partir de l'âge de la majorité, les jeunes commencent à prendre leur indépendance résidentielle, et la proportion d'enfants vivant en famille monoparentale décroît.

**Graphique 3 : Mode de vie des enfants de 1 à 25 ans**



Source : Insee, Recensement de population 1999.

## 2-2-2 Les enfants ne vivant pas avec leurs deux parents

De façon un peu plus large, outre les phénomènes de monoparentalité, on peut distinguer les enfants ne résidant pas avec leurs deux parents biologiques<sup>7</sup> : outre ceux qui vivent avec un seul parent, d'autres résident dans une famille constituée d'un couple dont l'un des membres n'est pas le parent biologique. Pour décrire ces situations, on parle alors de « **familles recomposées** », quand le parent « gardien » de l'enfant s'est remis en couple (de fait, avec remariage ou non). Selon des résultats un peu anciens et qui n'ont pas encore été actualisés, on peut ainsi estimer que le nombre de familles recomposées s'élève en 1990 à 660 000, ce qui correspond à près de 950 000 enfants de moins de 25 ans vivant avec un parent biologique et un beau-parent. **En 1990, outre les 10 % d'enfants vivant en famille monoparentale avec leur mère (et 1 % avec leur père en famille monoparentale), 5 % des enfants de moins de 25 ans vivent dans une famille constituée par un couple, l'un des deux membres du couple n'étant pas le parent de l'enfant.**

Au vu des premiers résultats de l'enquête Histoire familiale de 1999, il semble que la progression du nombre de familles recomposées soit un peu plus faible que celle du nombre de familles monoparentales.

Le plus souvent, l'enfant d'une famille recomposée a d'abord vécu avec ses deux parents, puis avec un seul, dans une famille monoparentale. Le profil par âge des enfants vivant en famille recomposée est de fait comparable à celui des enfants de familles monoparentales, croissant avec l'âge avec un pic vers l'âge de la majorité ; vivre avec un beau-parent est cependant moins fréquent aux âges très jeunes.

**Tableau 5 : Répartition des enfants vivant avec un seul parent biologique suivant l'âge et la situation familiale en 1990**

	Enfants vivant avec un seul parent biologique (1)	Enfant en famille monoparentale (2)	Enfant vivant dans une famille recomposée (3)	dont avec au moins un demi-frère
0-4 ans	9,9	7,7	2,3	1,8
5-9 ans	13,4	8,7	4,7	2,6
10-14 ans	16,9	10,1	6,8	3,2
15-19 ans	20,4	12,4	8,0	4,0
0-18 ans	16,1	10,5	5,6	3,0

En %

Champ : les enfants vivants en famille monoparentale avec leur père sont exclus.

Note: (1)=(2)+(3)

Source : enquête Famille 1990

<sup>7</sup> G. Desplanques, « *Les familles recomposées en 1990* », Population et société n°286, 1994.

**Tableau 6 : Situation familiale des couples avec enfants et de ces enfants en 1990**

En milliers

	Couples	Enfants		
		du couple actuel	vivant avec un beau-parent	Total
Tous les enfants sont du couple actuel	7 133	13 620	-	13 260
Aucun enfant n'est du couple actuel	329	-	440	440
Il y a des enfants du couple actuel	332	512	507	1 019
Familles recomposées (avec enfants)	661	512	947	1 459
<b>Total</b>	<b>7 784</b>	<b>14 132</b>	<b>947</b>	<b>15 079</b>

Champ : les enfants vivants en famille monoparentale avec leur père sont exclus.

Source : enquête Famille 1990

En 1990, parmi les enfants de 0 à 18 ans, la proportion de ceux qui vivent avec un seul parent biologique décroît lorsque le niveau d'instruction de la mère de famille s'élève. De 17 % pour les mères sans diplôme (ou de diplôme inconnu), la proportion descend à 11 % pour celles qui ont atteint le niveau bac + 4. **Les familles recomposées concernent plus fréquemment le bas de l'échelle sociale, celle-ci étant décrite par le niveau d'instruction de la mère.** La probabilité de se remettre en couple (et d'avoir des enfants issus du nouveau couple) est également plus forte pour les mères monoparentales issues de milieux populaires : cela peut s'expliquer par des effets d'âge ou par la plus grande fréquence de mères célibataires dans ces milieux. Autre explication, plus économique : les femmes les plus diplômées peuvent plus facilement élever seules leurs enfants, sans le recours d'un conjoint.

### 2-3- La montée de l'activité professionnelle féminine

La montée de l'activité professionnelle des femmes a constitué un autre facteur d'évolution important au cours des décennies écoulées. **Celle-ci a continûment augmenté pour les femmes, même si cet accroissement s'est fait en partie à temps partiel, de façon à permettre une certaine conciliation entre activité professionnelle et activité domestique** : ainsi, plus de 80 % des femmes entre 25 et 49 ans sont actives en 2002. Le taux d'activité des femmes vivant en couple et ayant 3 enfants ou plus, tous âgés d'au moins 3 ans, dépasse maintenant 60 %. Dix ans auparavant, il était inférieur à 50 %.

**Qu'elles vivent ou non en couple, l'activité professionnelle des femmes décroît également avec le nombre d'enfants.** Les mères seules avec enfant(s) de moins de 3 ans sont moins souvent actives que celles vivant en couple. Cette relative faiblesse des taux d'activité renvoie à l'existence d'allocations de solidarité telle l'allocation de parent isolé (API), qui assure un revenu minimum à ces familles jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Au contraire, dès que les enfants sont plus âgés, les taux d'activité sont plus élevés pour les mères seules que pour les femmes vivant en couple, entre 5 et 10 points de plus selon le nombre d'enfants, ce qui s'explique par la nécessité pour elles de subvenir aux besoins de leur famille en l'absence de conjoint. On peut toutefois noter que, en termes de taux d'emploi, les mères de familles monoparentales se rapprochent de celles vivant en couple, en raison de leur plus grande vulnérabilité au chômage<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> La comparaison directe des taux d'emploi entre femmes vivant ou non en couple peut être affectée par des effets de structure. Si on contrôle l'effet d'un certain nombre de caractéristiques (âge, diplôme, nombre d'enfants), la probabilité d'être en emploi ou d'être active est plus importante pour les mères de famille monoparentale que pour celles vivant en couple (Algava, 2003).

Depuis dix ans, la progression continue de l'activité féminine a concerné essentiellement les femmes vivant en couple. Leur taux d'activité augmente pour toutes les configurations de taille et d'âge des enfants, à l'exception notable des mères de 2 enfants dont le plus jeune a moins de trois ans : leur taux d'activité a ainsi chuté de 8 points entre 1990 et 2002, évolution largement imputable à l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux enfants de rang 2 à partir de 1995 (en fait, l'effet de l'APE a été plus important que les écarts indiqués ci-dessus, en raison du mouvement de hausse des taux d'activité observé entre 1990 et 1994).

Pour les femmes ne vivant pas en couple, le recul de l'activité concerne toutes les catégories de taille pour les femmes ayant de jeunes enfants, mais cette baisse de l'activité est liée à un recul du chômage. Pour les femmes ayant des enfants plus âgés, l'activité est restée stable, contrairement à l'évolution à la hausse observée pour celles vivant en couple.

**Tableau 7 : Activité, emploi et chômage des femmes  
selon le statut matrimonial (de fait) et le nombre d'enfants**

	Taux d'activité		Proportion de femmes selon le type d'emploi				Proportion de femmes au chômage	
			Temps complet		Temps partiel		1990	2002
	1990	2002	1990	2002	1990	2002		
<b>EN COUPLE</b>								
Aucun enfant	69,5	74,0	49,4	51,4	12,3	16,5	7,7	6,2
1 enfant âgé de moins de 3 ans	75,8	78,9	51,1	52,1	14,1	17,2	10,6	9,6
2 enfants, dont un de moins de 3 ans	63,0	54,3	38,6	27,4	15,5	22,0	8,8	4,9
3 enfants ou plus, dont un de moins de 3 ans	29,9	34,2	16,5	15,5	8,0	14,1	5,4	4,5
1 enfant âgé de 3 ans ou plus	73,1	79,8	52,3	51,7	14,2	22,5	6,5	5,6
2 enfants âgés de 3 ans ou plus	72,6	81,5	47,1	47,3	19,3	28,3	6,2	6,0
3 enfants ou plus âgés de 3 ans ou plus	47,9	63,4	24,1	28,7	16,9	26,8	7,0	7,9
<b>NON EN COUPLE</b>								
Aucun enfant	79,1	77,0	64,4	57,5	8,2	11,7	6,5	7,7
1 enfant âgé de moins de 3 ans	74,9	69,6	40,8	42,7	6,7	9,7	27,4	17,2
2 enfants, dont un de moins de 3 ans	59,0	45,2	29,8	26,1	4,3	7,8	24,9	11,3
3 enfants ou plus, dont un de moins de 3 ans	38,7	23,7	18,0	9,3	4,8	3,6	15,9	10,8
1 enfant âgé de 3 ans ou plus	85,9	84,1	64,4	56,9	9,3	16,2	12,2	11,0
2 enfants âgés de 3 ans ou plus	85,2	85,1	61,3	54,1	12,8	19,3	11,1	11,7
3 enfants ou plus âgés de 3 ans ou plus	69,2	69,2	38,4	31,2	12,6	21,4	18,2	16,5
<b>Ensemble</b>	<b>69,1</b>	<b>74,9</b>	<b>47,5</b>	<b>47,9</b>	<b>14,1</b>	<b>20,0</b>	<b>7,5</b>	<b>7,0</b>

Lecture : En 2002 51,4 % des femmes vivant en couple et n'ayant aucun enfant travaillent à temps complet, 16,5 % à temps partiel et 6,2 % sont au chômage.  
Au total, 74 % sont actives au sens du Bureau International du Travail.

Champ : femmes âgées de 15 à 59 ans.

Source : Insee, enquêtes Emploi.

La progression de l'emploi féminin s'est faite en grande partie à travers le développement du travail à temps partiel, à la fois en raison de mesures générales (développement des exonérations de charges pour les emplois à temps partiel) et de mesures particulières aux familles : le recours au temps partiel a ainsi été favorisé par l'extension de l'allocation parentale d'éducation à ce type de durée de travail (pour certaines femmes, il peut ainsi être plus avantageux de travailler à 80 % et de toucher l'APE à taux partiel, non imposable, que de travailler à temps plein, et ceci d'autant plus si on prend en compte les frais de garde de l'enfant).

Pour les couples, dans les cas - usuels - où le conjoint est actif, la participation des femmes au marché du travail diminue lorsque le nombre d'enfants (de moins de 25 ans) augmente : en 2002, pour les ménages dont la personne de référence a moins de 40 ans, la proportion de couples comprenant deux actifs atteint 89 % en l'absence d'enfant ; elle ne baisse que légèrement avec un enfant (84 %). Elle baisse plus nettement à partir du deuxième enfant ; l'activité féminine est majoritaire pour les couples comportant trois enfants, mais devient plus rare avec quatre enfants (32 %). En évolution, la progression de la double activité s'observe pour les différentes catégories d'âge de la personne de référence et de nombre d'enfants, à l'exception notable des couples dont le conjoint a moins de 40 ans et qui ont deux enfants, pour les raisons évoquées ci-dessus.

**Tableau 8 : Proportion de couples où les deux conjoints sont actifs  
selon le nombre d'enfants**

En %

Age pers. de référence	Nombre d'enfants	1982	1992	2002
Moins de 40 ans	sans enfant	0,85	0,86	0,89
40 ans ou plus		0,57	0,64	0,71
Moins de 40 ans	1 enfant	0,77	0,80	0,84
40 ans ou plus		0,63	0,75	0,80
Moins de 40 ans	2 enfants	0,62	0,76	0,71
40 ans ou plus		0,61	0,75	0,83
Moins de 40 ans	3 enfants	0,38	0,50	0,53
40 ans ou plus		0,49	0,57	0,70
Moins de 40 ans	4 enfants ou +	0,24	0,31	0,32
40 ans ou plus		0,31	0,33	0,47

Champ : couples où l'homme est actif

Source : enquêtes emploi 1982, 1992, 2002.

Autre indicateur concernant la montée de l'activité féminine, la proportion de femmes n'ayant jamais travaillé à 35 ans, en fonction de leur année de naissance : pour les générations anciennes, nées entre 1925 et 1934, une femme sur cinq n'avait jamais travaillé avant 35 ans ; cette proportion tombe à 13 % pour les femmes nées entre 1935 et 1944 ; elle passe à moins de 8 % pour les générations nées après la guerre. Cette baisse de l'inactivité des femmes résulte à la fois de la baisse de l'inactivité pour chaque niveau de diplôme et d'un effet de structure lié à l'élévation des diplômes obtenus.

**Tableau 9 : Proportion de femmes n'ayant jamais travaillé avant 35 ans  
suivant la date de naissance et le nombre d'enfants**

En %

Diplôme	Femmes nées entre			
	1925-1934	1935-1944	1945-1954	1925-1954
Ensemble	19,9	12,9	7,5	12,8
Pas de diplôme ou inc.	27,7	24,8	22,0	25,1
CEP	19,0	12,5	6,6	13,2
BEPC, BE, BC	13,2	7,4	5,5	8,2
CAP	8,7	5,2	2,2	4,1
BEP	10,6	4,9	2,6	4,7
Bac, BP, BT, BEA	13,2	6,5	3,6	6,2
Bac + 2	8,2	4,1	2,3	3,5
Bac + 3 ou plus	8,9	4,2	3,2	4,1

Source : enquête Famille 1990



## **Annexe : Configuration familiale des ménages (Enquêtes Emploi)**

La configuration des ménages résulte d'un ensemble de facteurs faisant notamment intervenir l'histoire conjugale des parents, la fécondité des femmes et les comportements d'activité professionnelle. Le tableau suivant décrit la résultante de ces évolutions, entre 1982 et 2002, en retenant une typologie des ménages établie à partir des enquêtes Emploi (ce qui permet un classement plus homogène que la typologie des familles au sens du recensement qui a connu deux modifications majeures, une sur l'âge limite des enfants (1990), une sur le critère d'activité, remplacé en 1999 par le critère de présence en emploi.

Annexe : Composition familiale des ménages en 1982, 1992, 2002

En milliers et %

		1982	1992	2002	Structures		
					1982	1992	2002
<b>Personnes seules</b>		<b>4 829</b>	<b>6 047</b>	<b>7 788</b>	<b>24,3%</b>	<b>27,2%</b>	<b>31,4%</b>
Hommes vivant seuls inactifs		619	885	1 246	3,1%	4,0%	5,0%
Hommes vivant seuls actifs		1 054	1 345	1 887	5,3%	6,0%	7,6%
Femmes vivant seules inactives		2 214	2 693	3 156	11,2%	12,1%	12,7%
Femmes vivant seules actives		942	1 125	1 499	4,7%	5,1%	6,0%
<b>Famille monoparentales</b>	<b>1 enfant ou plus</b>	<b>908</b>	<b>1 177</b>	<b>1 426</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,8%</b>
Pères d'une famille monoparentale	1 enfant ou plus	138	166	202	0,7%	0,7%	0,8%
Mères d'une famille monoparentale inactives	1 enfant ou plus	175	180	242	0,9%	0,8%	1,0%
Mères d'une famille monoparentale actives	1 enfant	339	473	581	1,7%	2,1%	2,3%
Mères d'une famille monoparentale actives	2 enfants ou plus	256	358	402	1,3%	1,6%	1,6%
<b>Couples (homme inactif, femme active ou non)</b>	<b>sans enfant</b>	<b>2 666</b>	<b>3 659</b>	<b>4 230</b>	<b>13,4%</b>	<b>16,5%</b>	<b>17,1%</b>
Couples d'inactifs	sans enfant	2 329	3 208	3 663	11,7%	14,4%	14,8%
Couples d'un inactif et d'une active	sans enfant	337	450	567	1,7%	2,0%	2,3%
<b>Couples (homme inactif, femme active ou non)</b>	<b>1 enfant ou plus</b>	<b>425</b>	<b>476</b>	<b>450</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,8%</b>
Couples d'inactifs	1 enfant ou plus	277	280	212	1,4%	1,3%	0,9%
Couples d'un inactif et d'une active	1 enfant ou plus	148	195	238	0,7%	0,9%	1,0%
<b>Couples (homme actif, femme active ou non)</b>	<b>sans enfant</b>	<b>2 648</b>	<b>2 828</b>	<b>3 159</b>	<b>13,4%</b>	<b>12,7%</b>	<b>12,8%</b>
Couples d'un actif et d'une inactive ( moins de 40 ans)	sans enfant	153	168	140	0,8%	0,8%	0,6%
Couples d'un actif et d'une inactive (40 ans ou plus)	sans enfant	704	578	548	3,5%	2,6%	2,2%
Couples d'actifs (moins de 40 ans)	sans enfant	845	1 042	1 123	4,3%	4,7%	4,5%
Couples d'actifs (40 ans ou plus)	sans enfant	946	1 040	1 349	4,8%	4,7%	5,4%
<b>Couples (homme actif, femme active ou non)</b>	<b>1 enfant</b>	<b>2 769</b>	<b>2 709</b>	<b>2 677</b>	<b>14,0%</b>	<b>12,2%</b>	<b>10,8%</b>
Couples d'un actif et d'une inactive ( moins de 40 ans)	1 enfant	352	256	189	1,8%	1,2%	0,8%
Couples d'un actif et d'une inactive (40 ans ou plus)	1 enfant	458	357	297	2,3%	1,6%	1,2%
Couples d'actifs (moins de 40 ans)	1 enfant	1 179	1 040	968	5,9%	4,7%	3,9%
Couples d'actifs (40 ans ou plus)	1 enfant	780	1 055	1 223	3,9%	4,7%	4,9%
<b>Couples (homme actif, femme active ou non)</b>	<b>2 enfants</b>	<b>2 801</b>	<b>2 924</b>	<b>2 819</b>	<b>14,1%</b>	<b>13,1%</b>	<b>11,4%</b>
Couples d'un actif et d'une inactive ( moins de 40 ans)	2 enfants	607	350	342	3,1%	1,6%	1,4%
Couples d'un actif et d'une inactive (40 ans ou plus)	2 enfants	458	366	278	2,3%	1,6%	1,1%
Couples d'actifs (moins de 40 ans)	2 enfants	1 006	1 092	851	5,1%	4,9%	3,4%
Couples d'actifs (40 ans ou plus)	2 enfants	730	1 117	1 348	3,7%	5,0%	5,4%
<b>Couples (homme actif, femme active ou non)</b>	<b>3 enfants</b>	<b>1 199</b>	<b>1 170</b>	<b>1 081</b>	<b>6,0%</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,4%</b>
Couples d'un actif et d'une inactive ( moins de 40 ans)	3 enfants	371	276	190	1,9%	1,2%	0,8%
Couples d'un actif et d'une inactive (40 ans ou plus)	3 enfants	306	267	202	1,5%	1,2%	0,8%
Couples d'actifs (moins de 40 ans)	3 enfants	228	272	210	1,1%	1,2%	0,8%
Couples d'actifs (40 ans ou plus)	3 enfants	294	356	478	1,5%	1,6%	1,9%
<b>Couples (homme actif, femme active ou non)</b>	<b>4 enfants ou plus</b>	<b>604</b>	<b>415</b>	<b>347</b>	<b>3,0%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,4%</b>
Couples d'un actif et d'une inactive ( moins de 40 ans)	4 enfants ou plus	154	97	70	0,8%	0,4%	0,3%
Couples d'un actif et d'une inactive (40 ans ou plus)	4 enfants ou plus	277	183	129	1,4%	0,8%	0,5%
Couples d'actifs (moins de 40 ans)	4 enfants ou plus	48	44	33	0,2%	0,2%	0,1%
Couples d'actifs (40 ans ou plus)	4 enfants ou plus	125	92	114	0,6%	0,4%	0,5%
<b>Ménages de plusieurs personnes sans famille principale</b>		<b>983</b>	<b>835</b>	<b>798</b>	<b>5,0%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,2%</b>
<b>Ensemble des ménages</b>		<b>19 832</b>	<b>22 240</b>	<b>24 775</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Champ : familles principales, ensemble des ménages ordinaires

Sources : enquêtes emploi 1982, 1992, 2002

## Chapitre 2

### Les dépenses publiques consacrées aux familles : délimitation du champ et chiffrages

L'objectif de ce chapitre consiste à mesurer l'ampleur des aides aux familles, exercice qui nécessite au préalable de définir leur champ et de poser un certain nombre de conventions compte tenu de l'imbrication des mesures concernant les familles avec d'autres champs de la protection sociale.

Les prestations et aides traitées dans ce chapitre décrivent uniquement la situation française. Pour une vision d'ensemble de cette question dans l'Union européenne, on peut se reporter à la revue « Informations sociales » publiée par la Cnaf, dans son numéro 102/2002 consacré aux « *politiques familiales en Europe* ».

**Les aides aux familles sont en effet de nature diverse quant à leurs modalités et leurs objectifs ;** elles sont destinées à mutualiser le « risque » d'avoir des enfants, soit en termes de compensation de charges ou de dépenses particulières (d'entretien, de garde...), soit en termes de compensation de revenus (indemnités journalières maternité ou paternité, arrêt de l'activité professionnelle pour élever les enfants). **Certaines de ces aides sont à l'intersection d'autres politiques que celle relative à la famille, comme le logement, l'éducation ou la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.** Une partie de ces dépenses est retracée dans le compte de la Sécurité sociale, à travers le concept de branche famille, incluant l'ensemble des prestations légales dans le domaine famille et une partie des aides au logement. Le compte de la protection sociale qui est un compte satellite de la comptabilité nationale élaboré par la Drees a un angle plus large que le précédent : outre les dépenses légales des régimes de Sécurité sociale, il couvre également les régimes d'intervention sociale des administrations ainsi que les régimes d'employeurs. Au sein du compte de la protection sociale, la délimitation des dépenses destinées aux familles nécessite certaines conventions, compte tenu de l'éclatement des dépenses sur différents postes : si la majeure partie des dépenses est ainsi retracée dans le risque « Famille » du compte, on peut également isoler au sein des autres risques certaines aides liées aux enfants, même si ce n'est pas toujours la présence d'enfant en tant que telle qui génère le service ou la prestation correspondante : ainsi on peut isoler des dépenses liées aux enfants dans le risque « Maternité », dans le risque « Invalidité » (allocation d'éducation spéciale), dans le risque « Pauvreté » (la « part enfant » des minima sociaux), le risque « Logement » (allocation de logement familial, mais aussi une part de l'allocation personnalisée logement, voire de l'allocation de logement sociale) ; enfin le risque « Vieillesse » comprend, sans toujours les isoler, une partie de prestations liées au fait d'avoir eu des enfants dans le passé (bonification de pension à partir du troisième enfant, majoration de la durée d'assurance, prise en charge de cotisations vieillesse).

Une autre partie de l'intervention publique passe par la politique fiscale. Celle-ci édicte un certain nombre de règles pour évaluer la capacité contributive des contribuables, cette évaluation prenant en particulier en compte les charges familiales. Il existe ainsi une norme fiscale (sur laquelle on reviendra ci-dessous) et un certain nombre de dispositions fiscales à caractère dérogatoire visant à compenser des charges particulières liées à la monoparentalité ou à la solvabilisation de certains besoins liés à la garde des enfants ou à la scolarité. On peut d'ailleurs noter que ces transferts implicites, correspondant à des économies d'impôt en raison de la charge d'enfants, ne figurent plus dans le compte de la protection sociale en base 1995, alors qu'ils étaient retracés dans le compte en base 80. Une partie de ces allègements d'impôts, qualifiée de « dépenses fiscales » est retracée chaque année dans le fascicule « Voies et Moyens » de la Loi de Finances.

Enfin, il existe une dernière catégorie de dépenses publiques, correspondant aux dépenses publiques générales, dont les familles bénéficient : celles-ci sont particulièrement importantes pour les dépenses publiques individualisables telles que l'éducation ou la santé. On pourrait ainsi retenir comme avantage familial l'affiliation gratuite du conjoint et des enfants à l'assurance maladie. Sur un autre

plan, on peut ainsi penser que la scolarisation précoce en classe pré-élémentaire telle qu'elle se pratique en France constitue un dispositif de prise en charge des jeunes enfants, se substituant à d'autres modes de garde alternatifs. Plus généralement, on pourrait se poser la question de qui bénéficie finalement d'un ensemble des dépenses publiques favorisant un certain nombre de pratiques culturelles ou de loisirs, etc.

L'objectif ici est de présenter une vision aussi large que possible de l'ensemble des avantages familiaux, dans la mesure où l'on dispose de données. Partant du compte de la protection sociale, et en le complétant sur certains points, on peut ainsi définir différents cercles, allant du cœur à la périphérie des « avantages liés aux enfants ». L'exercice sera limité ici à éclairer les masses dont bénéficient globalement les familles, et leur évolution dans le temps, sans porter de jugement plus affiné sur les catégories de bénéficiaires (*voir les chapitres 5 et 6*).

## **1- Le cœur du système : les prestations familiales, l'action sociale et les prestations logement et pauvreté**

### **1-1- Délimitation du champ**

Dans une approche extensive des aides aux familles, nous retenons **un premier ensemble d'aides aux familles, constitué des prestations familiales, de l'action sociale et des prestations logement et pauvreté**. Cet ensemble est éclaté en différents *cercles*. D'abord, **le premier cercle, constitué des prestations familiales** : il s'agit des prestations générales d'entretien, d'accueil ou de garde des jeunes enfants ou encore celles liées à l'éducation des enfants ; la plupart de ces prestations sont versées par les Caf, d'autres sont payées par l'Etat, comme les bourses de l'enseignement scolaire ou universitaire. Certaines sont universelles (dès le deuxième enfant), d'autres sont sous condition de ressources, le degré de sélectivité pouvant varier selon l'allocation considérée. Une partie de ces transferts peut relever de régimes d'employeurs, comme le supplément familial de traitement pour les fonctionnaires.

**Un deuxième cercle est constitué des dépenses d'action sociale**, comprenant d'une part des prestations extra-légales, des prestations en nature ou des dépenses d'intervention sociale. Les prestations d'action sociale versées aux familles correspondent aux services rendus par les assistantes de service social et les puéricultrices à domicile, aux interventions des aides ménagères et des travailleuses familiales, ainsi qu'aux aides aux vacances et aux familles. Dans les prestations en nature figurent également les contributions aux équipements et services liés à la garde des jeunes enfants (crèches, halte garderies, centres de loisirs). L'aide sociale à l'enfance recouvre les frais de placement et les aides financières versées à ce titre par la collectivité. Au sein de ce chapitre interventions sociales, on a rajouté ici les frais d'hébergement de l'enfance inadaptée, qui sont pris en charge par la branche maladie de la Sécurité sociale.

On peut ajouter à ce cercle les aides de la collectivité concernant les réductions tarifaires en matière de transports. Cet ensemble concerne aussi bien les Caf que les administrations publiques, et notamment les collectivités locales.

Enfin, on pourrait également rapprocher de cet ensemble les dépenses que la collectivité consacre à la scolarisation des enfants dans les classes préélémentaires : 35 % des enfants sont ainsi scolarisés à 2 ans (en fait seuls les enfants ayant 2 ans révolus à la rentrée sont scolarisables : si on rapporte le nombre d'enfants de 2 ans scolarisés à cet effectif, plus de la moitié d'entre eux sont scolarisés) ; ensuite entre 3 et 6 ans, quasiment tous les enfants sont scolarisés. On rappelle que la dépense de la collectivité au titre de l'enseignement préélémentaire s'élève à 9,6 Mds d'euros en 2000.

**Un troisième cercle concerne les dépenses au titre des aides au logement et de la pauvreté**. La question de la prise en compte des aides au logement mérite d'être discutée. En effet, ces aides sont au nombre de trois : l'allocation de logement à caractère familial (ALF) est une prestation destinée aux jeunes ménages (versée au maximum pendant 5 ans à compter de la date du mariage) et aux familles avec des personnes à charge (enfants, ascendants ou handicapés) ; l'allocation de logement à caractère social (ALS) est versée depuis 1993 à toute personne acquittant une dépense de logement si elle

dispose de ressources inférieures à un certain plafond sans autre condition ; l'aide personnalisée au logement (APL) est destinée aux locataires de logements conventionnés et aux accédants à la propriété mais aussi aux propriétaires qui ont amélioré leur logement. Si la première relève naturellement du champ famille, la seconde concerne majoritairement des isolés, éligibles à cette aide du fait de la perception de ressources inférieures à un certain seuil. Depuis 1990, cette allocation a été étendue aux étudiants (en 2000, un peu plus de 500 000 bénéficiaires de l'ALS sont des étudiants, soit la moitié des bénéficiaires de moins de 30 ans et le quart de l'ensemble des bénéficiaires de cette allocation). Enfin, l'aide personnalisée au logement s'adresse à toutes les catégories de ménages : elle dépend du revenu et de la composition familiale, ainsi que des caractéristiques du logement et du statut d'occupation. On peut noter que la partie de l'APL, qui donnerait lieu à versement d'une ALF si elle n'existait pas (et qui est comptabilisée sous le nom d'allocation logement virtuelle (ALV), représentant environ la moitié de l'APL, relève de la branche famille dans le compte de la Sécurité sociale.

Il est donc délicat en définitive de distinguer dans cet ensemble d'aides au logement celles qui sont strictement familiales, c'est-à-dire versées à des familles avec enfants. La frontière entre familles et hors familles est particulièrement complexe dans le cas des étudiants : ceux-ci constituent des bénéficiaires isolés, mais ils peuvent par ailleurs être rattachés fiscalement à leurs parents ou bénéficier de transferts de leur part.

Pour cette raison, nous retiendrons dans cette présentation l'ensemble des aides au logement (dont les barèmes sont harmonisés depuis les réformes de 2000-2001), même si une partie s'adresse à des isolés.

Un problème analogue se pose pour les dépenses publiques du risque pauvreté-exclusion sociale : la majorité des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) est constituée d'isolés, sans charges de famille. Nous retenons néanmoins cette dimension dans les prestations dites « connexes » du risque Famille, compte tenu de leur mode de calcul qui prend en compte la dimension familiale : la présence d'enfants conduit à majorer les montants garantis, dès le premier enfant, selon une échelle d'équivalence proche de celle de l'Insee et à ce titre il paraît justifié de le prendre en compte ici. S'agissant de l'allocation de parent isolé (API), nous avons classé cette allocation parmi les prestations familiales stricto sensu, comme le fait le compte de la protection sociale ; en tant que minimum social, cette prestation aurait pu figurer parmi les dépenses du risque pauvreté-exclusion. Enfin, dans la présentation qui suit, nous ne retiendrons pas l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui constitue une prestation familiale légale, mais dont l'objectif nous paraît assez éloigné du champ famille.

## 1-2- Chiffrages

**Au cours de l'année 2000, les aides aux familles correspondant au versement de prestations directes, à l'action sociale et aux aides aux transports représentent près de 40 Mds d'euros, soit 2,8 % du PIB et 4,4 % du revenu disponible brut des ménages.** S'agissant des seules prestations directes, qui représentent 28,4 Mds d'euros, 78 % de ces dépenses relèvent de la Cnaf et 10 % des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, Etat ou collectivités locales. Font exception au financement par la Cnaf les bourses de l'enseignement secondaire ou supérieur et, depuis 1999, l'API, prise en charge par l'Etat. La majoration de l'ARS, encore prise en charge partiellement par l'Etat en 2000, relève à partir de 2001 entièrement de la Cnaf. Globalement, sur l'ensemble des prestations directes aux familles, la part prise en charge par l'Etat a ainsi augmenté depuis 10 ans, passant à 21,5 % en 2000 contre 17,7 % en 1990<sup>9</sup>. Les prestations directes financées par d'autres intervenants sont essentiellement le supplément familial de traitement versé par l'Etat employeur à ses salariés en charge d'enfants.

**L'action sociale représente quant à elle un montant de 10,4 Mds d'euros en 2000.** Les collectivités locales en assurent près de la moitié (4,6 Mds d'euros), la Cnaf un peu moins de 20 %. Une part importante de ces dépenses d'action sociale est prise en charge par l'assurance maladie au titre des frais d'hébergement de l'enfance inadaptée. **Les aides aux transports représentent 1,1 Md**

---

<sup>9</sup> On ne prend pas en compte ici les prestations indirectes versées par la Cnaf au titre de l'assurance vieillesse parent au foyer (AVPF) et du financement, via le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), des bonifications pour enfants. Ces dépenses ont augmenté sur la période récente.

**d'euros**, les trois quarts correspondant aux transports scolaires financés par les collectivités locales, le quart restant aux réductions tarifaires SNCF et RATP prises en charge par l'Etat.

A ce socle strictement familial viennent s'ajouter des avantages « connexes » au sens défini précédemment, dont les objectifs répondent à des considérations plus sociales que familiales, mais dont une partie relève indubitablement des aides aux familles, ne serait-ce qu'en raison du mode de calcul - familialisé - de ces prestations. **En 2000, 22,5 Mds d'euros sont ainsi versés au titre des aides au logement (12,4 Mds d'euros) et des prestations du risque pauvreté-exclusion sociale (5,7 Mds d'euros)**

Enfin, le risque « Maternité » représente 4,3 Mds d'euros.

**DETAIL DES PRESTATIONS ET AVANTAGES LIES A LA FAMILLE EN 2000**
*En millions d'euros courants*

	Prestations relevant de la CNAF	Régimes de sécurité sociale hors CNAF	Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics			Autres régimes	TOTAL
			Etat	Organismes divers d'administration centrale	Collectivités locales		
<b>FAMILLE</b>	<b>23 978,77</b>	<b>3 336,73</b>	<b>2 819,74</b>	<b>0,00</b>	<b>5 828,31</b>	<b>3 289,13</b>	<b>39 947,72</b>
<b>Prestations directes</b>	<b>22 163,97</b>	<b>1,36</b>	<b>2 485,07</b>	<b>0,00</b>	<b>380,00</b>	<b>2 667,10</b>	<b>28 413,64</b>
<b>ENTRETIEN DES ENFANTS</b>	<b>13 560,05</b>	<b>0,60</b>	<b>2 425,06</b>	<b>0,00</b>	<b>55,00</b>	<b>2 148,66</b>	<b>18 189,37</b>
Allocations familiales (AF)	10 954,23						10 954,23
Complément familial (CF)	1 535,01						1 535,01
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	1 052,97		287,82				1 340,79
Allocation différentielle	17,84		4,23				22,07
Bourses d'études - Aide à la scolarité		0,60	2 133,01		55,00	8,00	2 196,61
Supplément familial de traitement						2 140,66	2 140,66
<b>NAISSANCE, JEUNE ENFANT</b>	<b>7 378,84</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>328,92</b>	<b>7 711,27</b>
Allocation pour jeune enfant "courte" (APJE)	816,21						816,21
Allocation pour jeune enfant "longue" (APJE)	1 933,36						1 933,36
Allocation parentale d'éducation (APE)	2 799,73						2 799,73
Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)	134,61						134,61
APEAMA	1 694,93						1 694,93
Allocation d'adoption	3,51					0,80	4,31
Garde d'enfants (prestations extra-légales)						328,12	328,12
<b>MONOPARENTALITE</b>	<b>896,40</b>		<b>722,53</b>			<b>56,70</b>	<b>1 675,63</b>
Allocation de parents isolés (API)							722,53
Allocation de soutien familial (ASF)	896,40					56,70	953,10
<b>HANDICAP</b>	<b>328,68</b>						<b>328,68</b>
Allocation d'éducation spéciale (AES)	328,68						328,68
<b>PRESTATIONS DIVERSES</b>	<b>0,00</b>	<b>0,76</b>	<b>60,01</b>	<b>0,00</b>	<b>325,00</b>	<b>122,82</b>	<b>508,59</b>
<b>Action sociale</b>	<b>1 814,80</b>	<b>3 334,37</b>	<b>39,00</b>	<b>0,00</b>	<b>4 630,31</b>	<b>602,03</b>	<b>10 420,51</b>
<b>Prestations extra-légales</b>	<b>696,74</b>	<b>5,49</b>	<b>39,00</b>		<b>1 095,31</b>	<b>299,82</b>	<b>2 136,36</b>
<b>Prestations en nature</b>	<b>1 118,06</b>	<b>33,85</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>54,00</b>	<b>302,21</b>	<b>1 508,12</b>
Accueil de jeunes enfants (crèches, haltes garderies, ...)	557,05						557,05
Aide ménagère à domicile	28,51	6,71			54,00	60,00	149,22
Aide aux vacances, et aux loisirs	316,94					242,21	559,15
Intervention de travailleuses familiales	108,54						108,54
Assistance de services sociaux et puéricultrices à domicile	107,02	27,14					134,16
<b>Interventions sociales</b>		<b>3 295,03</b>			<b>3 481,00</b>	<b>0,00</b>	<b>6 776,03</b>
Aide sociale à l'enfance					3 119,00		3 119,00
Action éducative en milieu ouvert (AEMO)					362,00		362,00
Frais d'hébergement de l'enfance inadaptée		3 295,03					3 295,03
<b>Transports</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>296,67</b>	<b>0,00</b>	<b>818,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1 113,67</b>
Transports scolaires			1,03		818,00		819,03
Réductions de transport SNCF et RATP			294,64				294,64
<b>MATERNITE</b>	<b>0,00</b>	<b>4 306,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>39,41</b>	<b>4 345,42</b>
Indemnités journalières		2019,34					2 019,34
Allocation forfaitaire de repos maternel		21,04					21,04
Allocation de naissance						38,00	38,00
Allocation de remplacement		8,08					8,08
Soins de santé		2257,55				1,41	2 258,96
<b>LOGEMENT</b>	<b>2 861,71</b>	<b>139,49</b>	<b>0,00</b>	<b>9 445,00</b>	<b>1,00</b>	<b>0,00</b>	<b>12 437,20</b>
Allocation de logement familiale (ALF)	2 815,12						2 815,12
Aide personnalisée au logement (APL)				5 939,00			5 939,00
Allocation de logement à caractère social (ALS)				3 506,00			3 506,00
Prestations extra-légales des régimes spéciaux		139,03			1,00		140,03
Aides à l'amélioration de l'habitat et primes de déménagement	36,59	0,46					37,05
<b>PAUVRETE EXCLUSION SOCIALE</b>			<b>4 600,33</b>				<b>4 600,33</b>
Revenu minimum d'insertion (RMI)			4 600,33				4 600,33
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>26 830,48</b>	<b>7 781,23</b>	<b>2 819,74</b>	<b>9 445,00</b>	<b>6 828,31</b>	<b>3 298,64</b>	<b>62 418,84</b>

Source : DREES, compte de la protection sociale (semidéfinitif)

**DETAIL DES PRESTATIONS ET AVANTAGES LIES A LA FAMILLE EN 1990**

En millions d'euros 2000

	Prestations relevant de la CNAF	Régimes de sécurité sociale hors CNAF	Régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics			Autres régimes	TOTAL
			Etat	Organismes divers d'administration centrale	Collectivités locales		
<b>FAMILLE</b>	<b>21 072,61</b>	<b>3 098,62</b>	<b>1 786,03</b>		<b>4 142,80</b>	<b>3 446,08</b>	<b>33 646,03</b>
<b>Prestations directes</b>	<b>19 746,83</b>	<b>1,26</b>	<b>1 436,33</b>		<b>286,62</b>	<b>2 704,60</b>	<b>24 174,63</b>
<b>ENTRETIEN DES ENFANTS</b>	<b>13 455,33</b>	<b>0,36</b>	<b>1 436,33</b>		<b>40,56</b>	<b>2 085,69</b>	<b>17 018,27</b>
Allocations familiales (AF)	11 465,60						11 465,60
Complément familial (CF)	1 588,75						1 588,75
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	362,03						362,03
Allocation différentielle	29,84						29,84
Bourses d'études - Aide à la scolarité		0,36	1 436,33		40,56	4,29	1 481,54
Supplément familial de traitement	9,11					2 081,40	2 090,52
<b>NAISSANCE, JEUNE ENFANT</b>	<b>4 636,52</b>					<b>381,69</b>	<b>5 018,21</b>
Allocation pour jeune enfant "courte" (APJE)	959,40						959,40
Allocation pour jeune enfant "longue" (APJE)	2 510,80						2 510,80
Allocation parentale d'éducation (APE)	1 066,97						1 066,97
Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)	45,92						45,92
AFEAMA	53,43						53,43
Allocation d'adoption						0,71	0,71
Garde d'enfants (prestations extra-légales)						380,97	380,97
<b>MONOPARENTALITE</b>	<b>1 423,28</b>					<b>66,29</b>	<b>1 489,58</b>
Allocation de parents isolés (API)	733,35						733,35
Allocation de soutien familial (ASF)	689,93					66,29	756,22
<b>HANDICAP</b>	<b>230,69</b>						<b>230,69</b>
Allocation d'éducation spéciale (AES)	230,69						230,69
<b>PRESTATIONS DIVERSES</b>		<b>0,89</b>			<b>246,06</b>	<b>170,83</b>	<b>417,78</b>
<b>Action sociale</b>	<b>1 326,79</b>	<b>3 087,27</b>	<b>29,13</b>		<b>3 212,88</b>	<b>719,77</b>	<b>8 386,84</b>
Prestations extra-légales	417,78	8,93	12,87		542,69	321,29	1 303,56
<b>Prestations en nature</b>	<b>909,01</b>	<b>33,95</b>	<b>16,26</b>		<b>36,10</b>	<b>398,48</b>	<b>1 393,80</b>
Accueil de jeunes enfants (crèches, haltes garderies, ...)	308,42						308,42
Aide ménagère à domicile	17,87	6,61			36,10	92,92	153,50
Aide aux vacances, et aux loisirs	307,89	3,04	16,26			305,56	632,75
Intervention de travailleuses familiales	132,05						132,05
Assistance de services sociaux et puéricultrices à domicile	142,77	24,30					167,08
Interventions sociales		3 054,38			2 634,10		5 688,48
Aide sociale à l'enfance					2 400,91		2 400,91
Action éducative en milieu ouvert (AEMO)					233,19		233,19
Frais d'hébergement de l'enfance inadaptée		3 054,38					3 054,38
<b>Transports</b>			<b>320,67</b>		<b>643,29</b>	<b>21,80</b>	
Transports scolaires					643,29		643,29
Réductions de transport SNCF et RATP			320,67			21,80	342,37
<b>MATERNITE</b>		<b>3 361,91</b>				<b>31,27</b>	<b>3 383,18</b>
Indemnités journalières		1 603,94					1 603,94
Allocation forfaitaire de repos maternel		9,65					9,65
Allocation de naissance						29,13	29,13
Allocation de remplacement		12,33					12,33
Soins de santé		1 725,99				2,14	1 728,13
<b>LOGEMENT</b>	<b>2 219,71</b>	<b>197,28</b>	<b>74,16</b>	<b>6 247,97</b>	<b>0,89</b>		<b>8 740,01</b>
Allocation de logement familiale (ALF)	2 187,19						2 187,19
Aide personnalisée au logement (APL)				4 568,80			4 568,80
Allocation de logement à caractère social (ALS)				1 679,17			1 679,17
Prestations extra-légales des régimes spéciaux		197,10	74,16		0,89		272,15
Aides à l'amélioration de l'habitat et primes de déménagement	32,52	0,18					32,70
<b>PAUVRETE EXCLUSION SOCIALE</b>							<b>1 837,49</b>
Revenu minimum d'insertion (RMI)			1 791,39				1 791,39
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>23 292,33</b>	<b>6 647,70</b>	<b>1 860,18</b>	<b>6 247,97</b>	<b>4 143,69</b>	<b>3 477,36</b>	<b>47 606,70</b>

Source : DREES, compte de la protection sociale (définitif)



## 2- Les prestations différées : les avantages familiaux retraite

Le deuxième ensemble à prendre en compte est celui des aides différées aux familles. **Les régimes de retraite octroient en effet divers « avantages familiaux », parmi lesquels il convient de distinguer ceux pour enfants à charge et ceux, largement majoritaires, liés au fait d'avoir eu des enfants dans le passé.** La mise en place de ces avantages de retraite peut répondre à différents objectifs.

Un argument général justifiant l'attribution d'avantages familiaux réside dans l'investissement fait par les parents dans la génération qui paiera plus tard sa retraite (Bichot, 1994). Il s'agit donc d'un argument s'inscrivant dans une logique horizontale : les enfants étant « mutualisés » pour le paiement des retraites, il serait logique de récompenser les parents qui maintiennent la viabilité du système.

Un autre argument relève du souci d'encourager la natalité, d'où la justification de certains avantages spécifiques accordés à partir du troisième enfant. C'est le cas des **bonifications de pensions, servies aux hommes et aux femmes ayant eu 3 enfants ou plus.** Les conditions d'attribution de cet avantage confirment ce souci de politique familiale, puisqu'il suffit d'avoir eu des enfants, et non de les avoir élevés, pour percevoir la bonification.

Outre un objectif général d'encouragement de la natalité, ces bonifications ont aussi pour objectif de compenser un déficit d'épargne dans le passé lié au fait d'avoir eu des enfants à charge (les prestations familiales et sociales versées lorsque les enfants étaient à charge ne compensent qu'une partie du coût des enfants, et les mères de familles nombreuses ont plus souvent interrompu leur activité professionnelle). Les bonifications sont plus ou moins généreuses selon les régimes : elles sont de 10 % dans le régime général et les régimes alignés, de 5 % à l'ARRCO ; elles sont de 10 % à l'AGIRC (pour trois enfants, puis 5 % par enfant supplémentaire) ainsi que dans les régimes du secteur public.

A l'avantage propre lié à la bonification de la pension se conjugue un autre avantage - fiscal - lié au caractère non imposable de ce complément de pension.

D'autres avantages familiaux en matière de retraite se justifient plutôt par la volonté de corriger les effets négatifs des interruptions d'activité en termes de progression des carrières. **L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) est ainsi ouverte aux personnes bénéficiant de certaines prestations familiales** (allocation pour jeune enfant, complément familial, allocation parentale d'éducation, allocation de présence parentale). Il existe un plafond de ressources pour bénéficier de l'AVPF au niveau des ressources globales du foyer, mais ce plafond de ressources est relativement élevé et n'exclurait en pratique que 25 % des bénéficiaires potentiels de l'AVPF (ne sont concernées de fait par ce plafond de ressources que les personnes bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation et de l'allocation de présence parentale ; pour les autres prestations qui sont sous condition de ressources, le plafond est automatiquement respecté). On peut noter que l'affiliation à l'AVPF repose sur une condition d'activité professionnelle passée relativement lâche : ainsi pour l'allocation parentale d'éducation de rang 2, il faut avoir travaillé deux ans au cours des cinq années précédant la naissance ; pour le complément familial, seules comptent les ressources du foyer familial, sans condition d'activité antérieure. Techniquement, pour l'AVPF, les validations se font sur la base d'un salaire égal au Smic, et les années ainsi validées peuvent entrer dans le calcul du salaire annuel moyen calculé sur les 25 meilleures années.

L'AVPF compense ainsi (plus ou moins bien, compte tenu de la base retenue pour les cotisations) les interruptions d'activité liées au fait d'avoir eu des enfants. Par contre, il n'y a pas de mécanisme prenant en compte la moindre rémunération des carrières liée au choix d'une activité à temps partiel (il s'agit ici du temps partiel choisi). Cet effet négatif des carrières à temps partiel devrait s'amplifier avec la réforme des retraites de 1993 portant à 25 ans la période retenue pour le calcul du salaire de référence : les années travaillées à temps partiel conduiront ainsi plus souvent à minorer le salaire annuel moyen pris en compte pour le calcul de la retraite.

S'agissant toujours des durées d'assurance, **des majorations de durée (MDA) sont également accordées aux femmes au titre des enfants, que celles-ci aient ou non interrompu leur activité professionnelle pour les élever.** Cet avantage, créé en 1971 dans le régime général (une année par

enfant pour les femmes ayant élevé deux enfants) a ensuite été rendu beaucoup plus généreux en 1975 (deux années par enfant dès le premier). Les majorations de durée s'appliquent au régime général et aux régimes alignés (deux ans par enfant) ; elles s'appliquent également aux salariés du secteur public (généralement un an par enfant, sauf pour la SNCF, où elles n'existent pas, et EDF, où les majorations sont croissantes avec le nombre d'enfants). Cette disposition n'existe pas pour les femmes des professions libérales.

**Enfin certains régimes prévoient des dispositions particulières qui permettent aux femmes d'ouvrir un droit à pension avant l'âge légal de la retraite.** C'était le cas auparavant dans le régime général avant l'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans (les mères de trois enfants pouvaient liquider leur retraite dès 60 ans contre 65 ans pour le droit commun). Actuellement, ce type de dispositif concerne essentiellement le secteur public : les femmes ayant eu trois enfants peuvent s'ouvrir des droits à pension dès lors qu'elles totalisent 15 années de services effectifs. On peut noter que la perception anticipée de cette pension du secteur public peut être cumulée avec l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur privé.

A l'heure actuelle, trois types de financement existent pour ces avantages familiaux en matière de retraite. L'AVPF a, dès son origine en 1972, donné lieu à des cotisations prises en charge par la branche famille et versées au régime général (même si ces transferts ont fait l'objet d'une certaine irrégularité dans les versements). Le coût des bonifications du montant des pensions est remboursé aux régimes de base par le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Depuis 2001, un versement de la branche famille au FSV, montant progressivement en charge, est prévu à ce titre (15 % du coût des bonifications en 2001, 30 % en 2002, 60 % en 2003). Le coût des autres avantages familiaux (et notamment des majorations de durée d'assurance) est assuré par les régimes eux-mêmes, et donc mutualisé en leur sein.

La question des avantages familiaux en matière de retraite a fait l'objet de travaux récents du Conseil d'orientation des retraites (mai 2002). Ces travaux montrent d'une part l'ampleur considérable des avantages familiaux accordés dans le cadre des régimes de retraite : **ces avantages familiaux représentent actuellement 15 milliards d'euros (11,5 Mds d'euros hors cotisations AVPF), à rapprocher d'une masse totale de pensions de 165 milliards d'euros.** On peut aussi rapprocher ces montants à celui des prestations directes aux familles telles qu'elles sont retracées par le compte de la protection sociale, environ 40 Mds d'euros (et 12,2 Mds d'euros pour les aides au logement), soit une proportion considérable.

Les « avantages familiaux » de retraite se décomposent comme suit<sup>10</sup> :

- 3,5 à 4 Mds d'euros pour les majorations de durée d'assurance (MDA) ;
- 3,5 Mds d'euros au titre des cotisations AVPF versées par la Cnaf au régime général (il s'agit du montant des cotisations versées annuellement par la Cnaf, l'avantage in fine lié à ces cotisations n'est pas aisé à modéliser, car il dépend du reste des carrières professionnelles des bénéficiaires)<sup>11</sup> ;
- 6 Mds d'euros pour les bonifications de pension à partir du 3<sup>ème</sup> enfant ; à ce coût direct s'ajoute l'exonération fiscale qui s'y attache, estimée à 0,35 Mds d'euros ;
- 2 Mds d'euros pour les retraites versées après 15 ans de carrière dans la fonction publique.

**Ces différentes dispositions, outre les questions d'équité ou de cohérence entre les régimes, posent des questions de nature diverse** : certains de ces dispositifs ont été créés dans un contexte où le modèle dominant était celui de la famille mono-active, d'autres sont de création plus récente, et **le résultat du cumul de ces différents dispositifs est aujourd'hui mal identifié et très variable selon les profils individuels de carrière** (les effets sont d'autant plus complexes qu'ils interfèrent avec d'autres dispositions relatives à la perception d'autres composantes non contributives des systèmes de

<sup>10</sup> Ces estimations reposent sur le rapport de J.F. Chadelat « Rapport sur l'assurance vieillesse des parents au foyer et des avantages familiaux entrant dans le calcul des droits à la retraite », décembre 1997 (IGAS).

<sup>11</sup> Les dépenses actuelles liées à l'AVPF sont faibles pour le régime général, dans la mesure où le dispositif n'est pas encore complètement monté en charge : elles ont été estimées en 1996 à 0,5 Md d'euros. Selon un calcul effectué par le secrétariat du COR, les dépenses vont croître fortement avec les années ; elles sont estimées à un coût annuel de 5 Mds d'euros à partir de 2020.

retraite, passant notamment par le minimum contributif et le minimum vieillesse). **L'empilement de ces dispositifs peut ainsi apparaître générateur d'inégalités** : un même nombre d'enfants peut ainsi donner lieu à un surcroît de retraite différent selon qu'on est fonctionnaire ou salarié du privé, cadre ou non, et enfin selon le salaire de la personne ou celui de son conjoint, au travers de la contrainte qui joue au niveau du plafond de ressources pour l'affiliation à l'AVPF<sup>12</sup>. **Sur un autre plan, se font jour également des considérations d'égalité de traitement entre hommes et femmes**, préoccupations qui ont donné lieu à un certain nombre de recommandations au niveau européen. **Enfin, comme pour la politique familiale dans son ensemble, les avantages familiaux différés apparaissent fortement concentrés sur les familles ayant eu trois enfants ou plus.**

Selon le COR, « les moyens consacrés aux divers avantages familiaux devraient être mis en perspective avec l'effort global fait par la collectivité au bénéfice des familles. **Intégrer dans la discussion de la politique familiale les avantages servis par les régimes de retraite permettrait une globalisation de la réflexion sur les diverses formes de compensation des charges de famille et d'éventuels choix entre des prestations accordées lorsque les enfants sont présents ou a posteriori.** Il convient ainsi de se prononcer sur les moyens mis en œuvre au titre des avantages familiaux au regard des besoins que l'on souhaite couvrir, dans un cadre institutionnel qui pourrait évoluer et davantage associer les partenaires en charge de la politique familiale. Ce serait d'autant plus justifié que la branche famille est déjà largement impliquée dans le financement des avantages considérés ».

Le COR suggère aussi un certain nombre de pistes de réflexion, concernant :

- la validation de durée d'assurance au titre des enfants : on pourrait concevoir un droit accordé en fonction de l'existence ou non d'une interruption d'activité ; un droit qui pourrait être modulé selon la durée d'interruption (fonction de la rémunération d'activité pour une durée donnée, forfaitaire ensuite) ;
- une meilleure compensation des charges pour les familles nombreuses lorsque les enfants sont présents plutôt que de façon différée ; la non imposabilité de ces avantages peut également être questionnée au regard d'objectifs plus généraux d'égalité de l'impôt en fonction du niveau de revenu ;
- la possibilité d'anticipation du départ à la retraite pour les mères de famille : il peut être légitime de mettre en balance cet avantage avec de possibles aides à une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale au moment où les enfants sont à charge.

### **3- Les allègements d'impôts liés à la présence d'enfants**

La plupart des impôts directs prennent en compte la dimension familiale pour le calcul des contributions (à l'exception des contributions sociales CSG et CRDS). **Ces allègements d'impôts liés à la présence d'enfants constituent un troisième ensemble qu'il faut prendre en compte pour mesurer les efforts de la collectivité en direction des familles**<sup>13</sup>. Pour l'impôt sur le revenu, les principaux « avantages » passent par le mécanisme du quotient familial. Pour la taxe d'habitation, la prise en compte des enfants se fait au travers d'exonérations (10 % pour deux enfants, + 5 % par enfant supplémentaire). La délimitation de ces avantages fiscaux fait l'objet de controverses, surtout pour la partie la plus importante de ces allègements d'impôts ayant trait au quotient familial.

**S'agissant de l'impôt sur le revenu, le quotient familial constitue le principal mécanisme pour prendre en compte la situation familiale des contribuables.** Techniquement, le quotient familial consiste à diviser le revenu global net par le nombre de parts, ces parts étant calculées selon une échelle d'équivalence propre au fisc (pour la partie basique, une part pour chaque conjoint, une demi-part pour les enfants de moins de 18 ans). Le barème de l'impôt est ensuite appliqué à ce « quotient » du revenu. L'impôt par part est ensuite multiplié par le nombre de parts pour obtenir l'impôt brut.

---

<sup>12</sup> Voir C. Bonnet, C. Chambaz « Bonification de pension et majoration de durée d'assurance dans le calcul des retraites : quelques éléments de réflexion », Revue d'économie politique, 2001.

<sup>13</sup> On ne retient pas ici les impôts et taxes indirects.

Compte tenu de la forte progressivité du barème, ce mécanisme permet de réduire l'impôt (n impôts calculés sur un revenu de R/n font moins qu'un impôt calculé sur R).

Le système du quotient, instauré en 1948, constitue une spécificité française (à l'exception du Luxembourg). La plupart des pays étrangers accordent plutôt des déductions forfaitaires pour compenser les charges de famille. Il s'agit dans certains cas d'un abattement sur le revenu imposable (Belgique, Pays-Bas, Japon) ou bien d'une réduction d'impôt (Autriche, Italie, Irlande, Royaume-Uni) ou encore d'un crédit d'impôt (Etats-Unis, Norvège). En Allemagne, les familles peuvent choisir entre un système d'abattement forfaitaire ou de crédit d'impôt, selon leur niveau de revenu. Depuis 1982, la mise en place d'un plafonnement du quotient familial français a introduit une part de redistribution verticale dans un mécanisme initialement prévu pour assurer uniquement une redistribution horizontale entre foyers fiscaux avec ou sans enfants à charge.

**Aux demi-parts de droit commun applicables à chaque enfant se rajoutent des dispositifs dérogatoires**, à savoir l'octroi d'une demi-part supplémentaire pour les enfants de rang supérieur à trois ; pour les foyers monoparentaux (contribuable vivant seul avec un ou plusieurs enfants) ; pour les veufs ayant des enfants à charge (conduisant à l'attribution d'une part complète supplémentaire) ; pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs n'ayant plus d'enfant à charge, mais qui ont élevé seul un ou plusieurs enfants dans le passé.

Après 18 ans, les contribuables peuvent choisir entre le rattachement des enfants ou la déduction d'une pension alimentaire du revenu imposable (des parents), le choix entre les deux options étant neutre du point de vue de l'impôt sur le revenu pour les hauts revenus soumis au taux maximum d'imposition (pour les enfants mariés, seul le mécanisme de l'abattement est autorisé).

A ces mécanismes relatifs au calcul du nombre de parts, viennent se rajouter des réductions d'impôt, soit pour compenser les frais de scolarité (à partir du collège), soit pour prendre en compte une partie des coûts de garde des jeunes enfants, soit au domicile, soit à l'extérieur du domicile. Enfin, certains revenus sont exonérés de l'impôt, comme les prestations familiales ou les aides au logement, ce qui peut être considéré comme un avantage concédé aux familles (et qui est considéré comme une dépense fiscale).

**Faut-il classer ces allègements d'impôts en avantages familiaux ? La question est l'objet de controverses.**

Les partisans de « l'enfant-part » considèrent que l'enfant induit un coût pour les parents ; il diminue les moyens mis à disposition de chaque membre du ménage pour réaliser ses objectifs<sup>14</sup>. Ce coût ou ce handicap doit être compensé en adaptant la charge fiscale à la structure familiale du foyer. **Le quotient familial répond ainsi à une volonté d'équité horizontale : les foyers ayant les mêmes capacités contributives paieront le même montant d'impôt** : chaque membre du foyer est censé recevoir une fraction du revenu familial (le revenu total divisé par le nombre de parts) et acquitter l'impôt sur cette fraction. Le quotient familial permet ainsi de déterminer pour chaque foyer un revenu par « unité de consommation (fiscale) », de telle sorte que l'impôt global soit fonction du niveau de vie de chacun de ses membres et non pas du revenu global. Le système du quotient familial, sans plafonnement, présente la propriété suivante : deux ménages qui auraient avant impôt le même niveau de vie ont aussi le même niveau de vie après impôt. Un tel système laisse intacte la hiérarchie des niveaux de vie entre les ménages, tout en la resserrant par ailleurs compte tenu de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu. Dans une telle conception, le fait de plafonner le quotient a pour effet d'imposer plus lourdement les riches avec enfants que les riches sans enfants, à niveau de vie avant impôt donné : le plafonnement du quotient familial accroît ainsi la redistribution verticale, mais il fait peser ce surcroît de redistribution uniquement sur les riches avec enfants<sup>15</sup>.

Le quotient fiscal joue ainsi comme un mode de mise en équivalence fiscale des revenus, à l'instar des échelles d'équivalence calculées par les économistes pour ramener n'importe quelle structure familiale à une structure de référence (un ménage composé d'un seul adulte). **On peut toutefois noter que ce**

<sup>14</sup> Voir H. Sterdyniak, « Pour défendre le quotient familial », OFCE.

<sup>15</sup> Voir A. Robert « La compensation des charges de famille par l'impôt et les prestations familiales », Recherches et prévision, n°68/69, 2002.

**raisonnement s'applique strictement aux revenus entrant dans le champ des revenus déclarés au fisc : les prestations familiales ou les aides au logement qui sont versées aux familles (et qui ne sont pas imposables) ne sont pas prises en compte dans ce raisonnement, alors qu'elles contribuent, au moins en partie, à compenser le coût de l'enfant.**

**Pour d'autres, cette interprétation est critiquable : les capacités contributives ne doivent pas s'apprécier au niveau individuel, mais en considérant le niveau global des ressources du foyer, quel que soit le nombre d'apporteurs de revenus ou de personnes à charge.** Dans cette acception, si la base contributive est le revenu, l'application du barème d'imposition au quotient familial génère un avantage pour les ménages avec enfants relativement aux ménages sans enfants. A ce titre, la totalité des allègements d'impôt lié à l'application du quotient familial doivent être comptabilisés en avantage familial, au même titre que les autres dispositions fiscales en faveur des familles et que l'ensemble des prestations familiales.

Une approche intermédiaire a été proposée par Thélot-Villac<sup>16</sup> : « Même si l'on décide en principe que le quotient familial relève de l'équité fiscale et non de la politique familiale, il convient de s'assurer que les parts fiscales effectivement retenues permettent bien de passer du revenu au niveau de vie d'une famille (p53) ». **On peut ainsi reprocher au barème actuel de l'impôt sur le revenu son mode de calcul du nombre de parts pour chaque enfant à charge (mais aussi pour le conjoint), mode de calcul qui s'éloigne des échelles d'équivalence calculées par l'Insee<sup>17</sup> (en usage également à Eurostat et à l'OCDE).** Thélot-Villac ont ainsi proposé de ne considérer comme avantage que l'allègement d'impôt qui excède la prise en compte de l'échelle d'équivalence Insee (sans modifier le quotient conjugal). Dans leur approche, ils ont uniquement modifié l'échelle enfant « de base », sans remettre en cause les autres dérogations du barème fiscal (demi-parts supplémentaires accordées aux parents isolés, aux veufs, pour raison de santé (invalidité), ou pour prise en charge de dépenses particulières : garde des enfants, frais de scolarité). Comme ils le soulignent, le choix de l'échelle d'équivalence devient alors une question essentielle : avec l'échelle d'équivalence actuelle de l'Insee, l'avantage familial fiscal pouvait être chiffré à 2,6 Mds d'euros en 1997 (par rapport à un montant global de 9,75 Mds d'euros correspondant à l'ensemble du quotient enfant)<sup>18</sup>.

Une autre position intermédiaire peut être avancée : elle consiste à retenir comme avantage fiscal familial les demi-parts supplémentaires excédant la demi-part de base s'appliquant à tout enfant à charge jusqu'à sa majorité, qu'on qualifie généralement de « dépenses fiscales ». **Sont alors considérés comme des avantages familiaux toutes les mesures qui s'écartent de la norme fiscale** (avec la difficulté cependant que cette norme varie dans le temps, voir Cour des comptes, 2001). Le concept de « dépenses fiscales » est toutefois plus large que la conception intermédiaire proposée par Thélot-Villac : l'exonération des prestations familiales, des aides au logement et des bonifications de pensions apparaît comme une « dépense fiscale ».

On présente ici les chiffrages auxquels peuvent conduire ces différentes conceptions des avantages fiscaux familiaux : les variantes totale et intermédiaire (*tableau 3*), le concept de dépenses fiscales (*tableau 4*). Dans le chapitre portant sur l'analyse des effets redistributifs, on analysera plus finement l'impact de ces dispositions fiscales en fonction des caractéristiques des ménages.

Si l'on compte **l'ensemble des allègements d'impôts liés à la présence d'enfants**, incluant à la fois l'effet total du quotient familial et les réductions d'impôts relatives aux frais de garde ou de scolarité, l'effort fiscal consenti aux familles est estimé dans le modèle INES<sup>19</sup> à **13,7 Mds d'euros pour l'ensemble des ménages** (12,4 Mds pour les ménages de moins de 60 ans). Au-delà de 60 ans, les ménages sont globalement peu concernés par ces allègements d'impôts, hormis la mesure relative aux parents ayant élevé seul un enfant qui n'est plus à charge.

<sup>16</sup> Voir C. Thélot, M. Villac « *Politique familiale : bilan et perspectives* », 1998.

<sup>17</sup> Le premier adulte du ménage a un poids de 1, les enfants de moins de 14 ans de 0,3, les autres personnes à charge ont un poids de 0,5.

<sup>18</sup> Si on utilise l'échelle d'équivalence d'Oxford qui a servi de base à l'élaboration du quotient familial fiscal, l'avantage fiscal différentiel serait quasiment nul.

<sup>19</sup> Pour une description du modèle INES, on se reportera au chapitre 5 (encadré).

Dans l'optique intermédiaire, on considère que les parts fiscales normales doivent refléter strictement l'échelle d'équivalence de l'Insee (on modifie alors le calcul des parts fiscales afin de refléter l'échelle d'équivalence économique). **L'aide fiscale serait alors égale à ce qui excède ce coût économique de l'enfant : elle peut être chiffrée à 4,6 Mds d'euros pour l'ensemble de la population.** Pour les ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans, hors étudiants, l'aide fiscale serait de 3,5 Mds d'euros.

Selon la conception retenue, on peut ainsi chiffrer l'effort fiscal en faveur des familles dans une fourchette assez large, allant de 4,6 Mds d'euros, si on considère uniquement le supplément des dispositifs fiscaux par rapport à l'échelle d'équivalence, à 13,7 Mds d'euros, si on agrège l'ensemble des allègements d'impôts liés à la présence d'enfants.

Tableau 3 : Allégements d'impôts liés à la politique familiale (en milliards d'euros)

	Ménages de moins de 60 ans	Ensemble des ménages
Pour mémoire : impôt payé	33,2	46,1
<b>Variante totale :</b> Ensemble des allégements d'impôt liés aux enfants (3)	12,4	13,7
Dont : allégements d'impôts liés aux mesures dérogatoires (1)	3	4,1
Dont : allégements d'impôts liés au QF et aux mesures dérogatoires (2)	10,6	11,8
<b>Variante Intermédiaire :</b> Supplément des allégements d'impôts relativement à l'échelle d'équivalence Insee (4)	3,5	4,6

*Note de lecture : on représente ici deux variantes des avantages fiscaux familiaux : la variante totale, comprenant tous les allégements liés au calcul des demi-parts et aux réductions d'impôts pour les enfants, la variante intermédiaire retenant uniquement le supplément d'allégement d'impôts par rapport à l'échelle d'équivalence Insee. Un troisième variante, correspondant à la notion de « dépenses fiscales », est représentée dans le tableau 4.*

1. Il s'agit des allégements d'impôts liés aux demi-parts supplémentaires pour veuvage, pour parent isolé, pour les enfants de rang 3 ou plus ; pour avoir élevé seul des enfants qui ne sont plus à charge ; pour enfants majeurs rattachés à partir de 18 ans ; pour enfant invalide.

2. Il s'agit des allégements d'impôts (1) auxquels on ajoute les allégements liés au QF (échelle fiscale) des enfants mineurs.

3. Il s'agit des allégements d'impôts (1) et (2) auxquels on ajoute les réductions d'impôts pour frais de scolarité, pour frais de garde et les réductions d'impôts liées à la déduction des pensions alimentaires versées à des enfants majeurs.

4. Il s'agit des allégements d'impôts supplémentaires par rapport à la prise en compte du coût de l'enfant : tout allégement d'impôts par rapport à l'échelle d'équivalence Insee est considéré comme un avantage familial fiscal. Les réductions d'impôts pour scolarité ou frais de garde ne sont pas incluses dans ce supplément.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Enfin, il est possible pour estimer l'effort fiscal en faveur des familles de se référer à un **troisième concept, celui qui est retenu par l'administration au titre des « dépenses fiscales »**. Les montants de ces dépenses fiscales sont publiés chaque année dans le rapport « Voies et moyens » annexé à la Loi de Finances. Le champ retenu pour les avantages fiscaux en faveur des familles diffère des précédents : le quotient enfant de base (0,5 part par enfant) n'est pas retenu comme une dépense fiscale jusqu'aux 18 ans de l'enfant (le quotient familial pour les enfants rattachés après 18 ans est cependant considéré comme une dépense fiscale ; le versement d'une pension alimentaire aux enfants majeurs ne l'est pas, cette mesure donnant lieu à imposition potentielle par ailleurs, puisqu'elle doit faire l'objet d'une déclaration par le jeune adulte). Par contre, l'administration englobe dans les dépenses fiscales l'avantage lié à la non imposabilité d'un certain nombre de revenus de transferts : prestations familiales et aides au logement notamment.

On retrace ici l'ensemble des dépenses fiscales (reconstituées par la Direction de la Législation Fiscale) depuis le début des années 90. **En 2000, l'ensemble des dépenses fiscales rattachables à la famille à un titre ou un autre représente un peu plus de 7 Mds d'euros<sup>20</sup>**, sur un total du produit de l'impôt de 53 Mds d'euros. Ces chiffres n'incluent pas la demi-part « de base » accordée à tout enfant à charge jusqu'à 18 ans : cette mesure en faveur des familles mais ne constituant pas une dépense fiscale est estimée à 6,9 Mds d'euros en 2000. La pension alimentaire versée au profit des enfants majeurs (qui constitue en quelque sorte une alternative au rattachement fiscal des enfants majeurs) n'est pas considérée non plus comme une dépense fiscale (son coût budgétaire peut être évalué à 520

<sup>20</sup> Ce chiffre correspond à l'addition des différentes dépenses fiscales : en toute rigueur, l'ensemble des dépenses fiscales ne peut être obtenu de façon aussi simpliste, certaines dépenses fiscales rétroagissant sur les autres. On en présente ici la somme à titre d'ordre de grandeur illustratif.

Millions d'euros en 2000). Enfin, le coût de la majoration pour charge de famille au titre de la prime pour l'emploi est évalué à 190 Millions d'euros en 2000.

**Tableau 4 : Estimation des principales dépenses fiscales ayant trait à la famille**

En millions €

Dépenses fiscales	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A - Exonérations, atténuations de la base d'imposition</b>										
Exonérations des prestations familiales	1 265	1 311	1 265	1 357	1 494	1 433	1 479	1 525	1 524	1 520
Exonérations des aides au logement	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	450
Exonération des majorations de retraite pour charge de famille	171	184	210	270	316	305	320	335	335	339
Exonération de complément de rémunération (chèque vacances)	5	6	5	6	7	8	10	11	12	10
Exonération partielle des salaires versés aux apprentis	82	93	84	85	107	119	133	152	168	150
Exonération des indemnités de stage (étudiants ou élèves des écoles techniques)	nc	nc	nc	15	15	14	12	15	15	13
Prise en charge des enfants mariés ou chargés de famille	9	11	9	11	11	11	11	8	5	5
<b>B - Calcul de l'impôt</b>										
Majoration d'une demi-part pour chaque enfant au-delà du deuxième	351	351	396	427	465	457	457	488	488	520
Demi-part supplémentaire pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	30	30	30	30	35	30	32	34	35	35
Demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	244	280
Demi-part supplémentaire par enfant majeur ayant demandé son rattachement au foyer fiscal	1 204	1 372	1 448	1 540	1 555	1 555	1 540	1 433	1 448	1 740
<b>Prise en compte du handicap/invalidité</b>										
Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides (partiellement rattachable à la famille)	259	267	259	259	282	290	290	305	335	320
Demi-part supplémentaire par enfant à charge ou rattaché titulaire de la carte d'invalidité	90	88	87	84	84	81	78	82	79	80
<b>C - Réductions d'impôt</b>										
Réduction d'impôt au titre des frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans, engagés à l'extérieur du domicile	152	152	154	156	156	152	152	168	183	183
Réduction d'impôt au titre des frais d'emploi d'un salarié à domicile (une partie seulement concerne la garde d'enfants)		445	541	610	945	1 128	1 174	1 281	1 311	1 350
Réduction d'impôt au titre des frais de scolarité		381	396	407	424	404	412	442	427	400
<b>Ensemble</b>	<b>3 619</b>	<b>4 693</b>	<b>4 886</b>	<b>5 257</b>	<b>5 895</b>	<b>5 989</b>	<b>6 099</b>	<b>6 278</b>	<b>6 609</b>	<b>7 395</b>
<b>Pour référence, impôt sur le revenu</b>										
	46 270	46 823	47 224	45 068	45 288	47 890	44 736	46 340	50 860*	53 253*

\* y compris contributions représentatives du droit de bail

Source : DLF



## Conclusion

La politique familiale est souvent analysée en France au travers des prestations versées par la Cnaf et les autres organismes débiteurs de prestations sociales, ou à partir des comptes de la branche Famille de la Sécurité sociale. Un premier élargissement peut être mené en étendant le champ au-delà de ce qui relève de la Sécurité sociale, en tenant compte de l'Etat et des collectivités locales ainsi que des entreprises : ceci peut être fait à partir du compte de la protection sociale. L'exercice mené ici montre que ce champ peut être élargi avec la prise en compte d'autres politiques, prenant en compte le fait d'avoir (ou d'avoir eu) des enfants. Il s'agit alors de considérer l'effort consenti aux familles, d'une part dans le cadre de la politique fiscale et, d'autre part, d'isoler au sein des prestations de retraite la part qui tient au fait d'avoir élevé des enfants dans le passé.

L'aide totale aux familles apparaît ainsi plus ample que ce qui est généralement considéré. On peut ainsi définir trois ensembles :

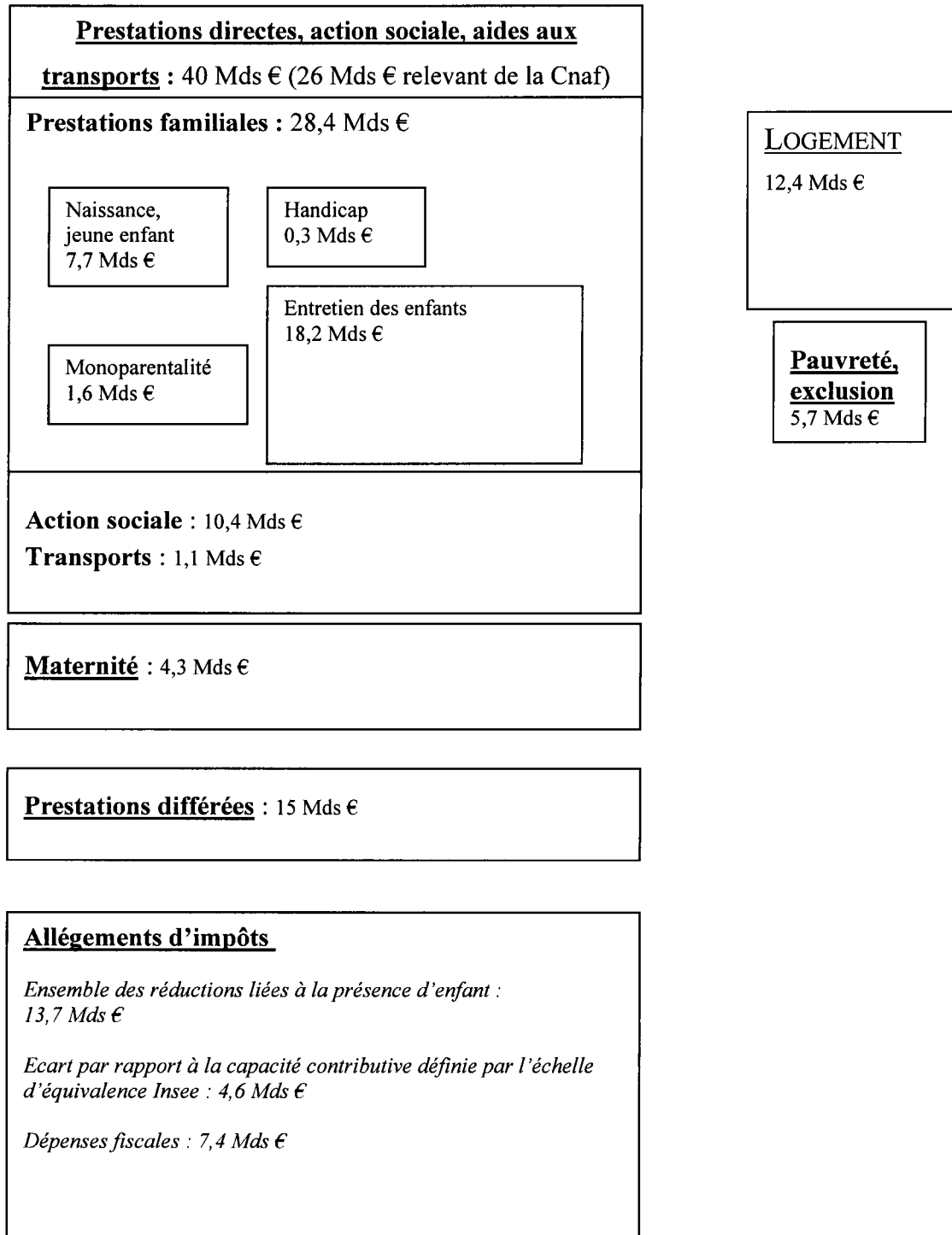
- un premier ensemble, composé des aides et prestations directes aux familles (40 Mds d'euros) et des aides connexes (22,5 Mds d'euros) : le premier cercle regroupe les prestations monétaires directes (28,4 Mds d'euros), l'action sociale (10,4 Mds d'euros) et l'aide aux transports (1,1 Md d'euros) ; le second cercle correspondant aux domaines « connexes » au risque Famille : Logement (12,4 Mds d'euros) et Pauvreté-exclusion sociale (5,7 Md d'euros), auquel on peut adjoindre le risque Maternité (4,4 Mds d'euros), ;

- un second ensemble constitué des avantages familiaux en matière de retraites (estimé à 15 Mds d'euros) ;

- un troisième ensemble constitué des avantages familiaux en matière de prélèvements (compris dans une fourchette de 4,6 à 13,7 Mds d'euros, selon les concepts retenus).

Cette diversité des instruments pose cependant la question de leur articulation et de leur cohérence. Ce point sera étudié (sur une partie du champ des transferts) dans les *chapitres 5 et 6* portant sur les effets redistributifs du système socio-fiscal.

## LES DEPENSES PUBLIQUES DESTINEES AUX FAMILLES EN 2000



## Annexe 1 : Evolutions de l'action sociale (Caf et départements)

### *L'action sociale des Caf*

Depuis 1967, la Cnaf gère le fonds national d'action sanitaire et sociale, devenu depuis fonds national d'action sociale (FNAS). Outre l'étude des droits et le versement des prestations légales, chaque caisse d'allocations familiales (Caf) a pour mission le développement de l'action sociale sur son territoire, en fonction des orientations données par la Cnaf.

L'action sociale se déploie autour de quatre principes directeurs qui ont été validés par le Conseil d'administration de la Cnaf (pour la période 2001-2004, conseil d'administration du 3 avril 2001). Ces principes sont les suivants :

- une **action sociale généraliste**, concernant toutes les familles avec une attention adaptée aux besoins des familles fragilisées : le caractère familial de l'action sociale n'a cessé de se renforcer durant les deux dernières décennies, avec une priorité accordée à l'accueil de l'enfant et à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. La cible petite enfance s'est ainsi fortement développée au cours des années 80 avec d'abord les contrats crèches (1983), puis les contrats petite enfance (1988). L'action sociale des Caf concerne toutes les familles qui ont en charge au moins un enfant, le champ d'intervention de l'action sociale se distinguant ainsi du champ d'intervention - un peu plus large - des prestations légales.

- une **action sociale privilégiant les actions préventives** en amont des difficultés pouvant conduire à l'exclusion et recherchant la participation des familles : elle se distingue ainsi de l'aide sociale (en particulier de l'aide sociale à l'enfance : ASE), qui fait l'objet d'un suivi par le conseil général et l'Etat.

- une **action sociale complémentaire** de la politique de prestations légales et cohérente avec les politiques locales développées par les services de l'Etat, les collectivités locales et les associations. Le partenariat est nécessaire à la mise en œuvre des politiques d'action sociale.

- l'action sociale est placée **sous la responsabilité des conseils d'administration des Caf**, qui « expriment dans le cadre des orientations nationales de l'action sociale familiale les adaptations nécessaires aux territoires, avec le souci d'une répartition harmonieuse des interventions ».

**Le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action sociale des Caf est désormais intégré à la convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée entre l'Etat et la branche Famille de la Sécurité sociale**, convention couvrant l'ensemble de ses compétences. L'action sociale s'inscrit ainsi dans un cadre contractuel, reposant d'une part sur l'arrêté programme qui délimite le champ général des compétences de l'action sociale des Caf (arrêté du 3 octobre 2001) et d'autre part sur la circulaire d'orientation pluriannuelle qui permet au Conseil d'orientation de la Cnaf d'élaborer des orientations générales. L'objectif de cette construction conjointe Etat-Cnaf est à la fois de faire en sorte que la Cnaf ne subisse pas un encadrement strict comparativement au cadre réglementaire très ouvert d'avant 2001, mais aussi de permettre à l'Etat de prendre appui sur la branche Famille dans la mise en œuvre d'orientations cohérentes avec les politiques publiques, ce qui justifie ainsi les moyens financiers délégués à la branche Famille<sup>21</sup>.

Les domaines d'intervention de l'action sociale figurant dans l'arrêté du 3 octobre 2001 sont les suivants :

- l'action en faveur de la petite enfance ;
- le soutien aux familles et à la fonction parentale ;
- la prévention des exclusions ;
- l'appui aux jeunes adultes ;
- le temps libre et les vacances des enfants et des familles.

---

<sup>21</sup> Voir J. Ancelin « *L'action sociale familiale des Caf : de la libre initiative aux missions de service public* » et T. Belmounes « *Les orientations générales d'action sociale 2001-2004* », recherches et prévisions n°68/69, 2002.

Le Fonds national d'action sociale (FNAS) permet à la Cnaf et aux Caf de mettre en œuvre les orientations de l'action sociale. Pour la première fois, un FNAS pluriannuel a été annexé à la COG : il prévoit des modalités claires de revalorisation et des prévisions détaillées. Sont ainsi fixées les grandes masses budgétaires, distinguant notamment les moyens locaux (dotation mise à disposition des conseils d'administration locaux) et les prestations de service (fonds national affecté à des interventions prioritaires via des équipements - centres sociaux, accueil petite enfance - ou des services).

En 2002, le FNAS s'élève à 2 450 millions d'euros, soit une progression de 12,6 % par rapport à 2001 (il représente environ 6 % du budget de la Cnaf). Il atteindra plus de 3 000 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 50 % sur la période 2001-2004.

#### Dépenses d'action sociale en métropole et dans les départements d'Outremer par fonction

	Evolutions en % (€ courants), montants en M€					
	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00	2001
Accueil des jeunes enfants	7,2	12,3	14,7	6,5	6,6	982,4
Aides aux temps libres	1,3	5,6	7,8	11,5	6,6	457,2
Accompagnement social des familles	-0,2	1,9	0,7	-0,3	1,5	406,8
Animation et vie sociale	0,4	6,9	5,6	3,2	-0,8	206,4
Logement et habitation	2,2	9,6	1,6	1,3	-7,9	158,2
Total	2,7	7,2	7,4	4,9	-5,9	2211

(1) Diminution due au transfert des charges administratives de l'action sociale : hors incidence de ces charges, l'évolution 01/00 est de 3,2%

### *L'aide sociale des départements*

**Un autre volet de l'action sociale concerne l'aide sociale apportée par les départements aux enfants : celle-ci s'inscrit dans un cadre de l'assistance.** Depuis les lois de décentralisation de 1984, les compétences en matière d'aide sociale ont été transférées aux départements. Tous postes confondus, les dépenses d'aide sociale ont un poids relativement important au sein des budgets départementaux<sup>22</sup> : 12,9 Mds d'euros en 2001, soit un plus de la moitié du budget de fonctionnement des départements, en hausse de 2,5 % par an en euros constants depuis 1996. **Au sein des dépenses nettes d'aide sociale, l'aide à l'enfance représente la part la plus importante, avec 47 % du total en 2000**, contre 45 % en 1996 (viennent ensuite les dépenses relatives aux personnes handicapées (29 %), aux personnes âgées (17%) et aux allocataires du RMI (7 %)). **Elle concerne environ 260 000 bénéficiaires.** Les placements en établissements demeurent la part la plus importante des dépenses d'aide sociale (50 %), suivis des placements en famille d'accueil qui représentent 24 % du total. Les principaux autres postes de dépenses sont les allocations mensuelles, bourses et autres aides financières (6 %), les actions à domicile et en milieu ouvert (7 %) et les mesures de prévention spécialisée (4 %).

<sup>22</sup> Voir C. Bonnardel « *Les dépenses d'aide sociale dans les départements* », Etudes et résultats, n° 198 Drees, 2002.

## Annexe 2 : Une évaluation des avantages familiaux de retraite à partir du modèle DESTINIE

L'assurance vieillesse des parents au foyer permet d'assurer aux personnes écartées de l'activité professionnelle en raison de leurs responsabilités familiales des droits à la retraite équivalents à une activité rémunérée au niveau du Smic. D'après le modèle Destinie<sup>23</sup> (Insee), la proportion de femmes ayant des droits au titre de l'AVPF s'accroît au fil des générations, jusqu'aux générations nées en 1960. Selon les simulations, ce dispositif accroîtrait en moyenne de 3 ans les durées d'assurance validées par les femmes du secteur privé nées au début des années 60, puis de 2 ans et demi pour les femmes nées au début des années 70. Au fil des générations, la proportion de femmes validant au moins un trimestre d'AVPF tendrait à croître, mais la durée des périodes validées à ce titre tendrait à se réduire.

### Durées validées au titre de l'AVPF selon les générations

Génération	Durée moyenne validée par les femmes du secteur privé	% femmes ayant des droits au titre de l'AVPF	pour une durée moyenne de ... années
1930-34	0,9	17	4,9
1935-39	0,9	15	6,1
1940-44	2,1	27	7,7
1945-49	2,1	27	7,9
1950-54	2,2	32	7
1955-59	3,2	40	8
1960-64	3,1	46	6,7
1965-69	2,8	52	5,4
1970-74	2,4	53	4,6

Source : modèle Destinie, INSEE

Le modèle Destinie permet également une analyse de l'impact redistributif du système de retraite français (secteur privé), en se fondant sur la comparaison des taux de rendement interne, prenant en compte notamment la dimension horizontale en fonction du nombre d'enfants. Le taux de rendement interne du système de retraite est calculé comme étant le taux qui assure l'égalité entre la somme actualisée des contributions et la somme actualisée des pensions : il s'interprète comme le taux d'intérêt financier qui aurait permis d'obtenir le même rendement de retraites. Plus ce taux est élevé, plus l'avantage non contributif est important.

Le modèle Destinie permet de procéder à une simulation de ce que serait le taux de rendement interne du système, en supprimant d'une part les majorations de durée d'assurance liées à la MDA ou à l'AVPF et, d'autre part, les bonifications du montant des pensions. La comparaison « avant/après » du taux de rendement interne selon le nombre d'enfants permet d'apprécier l'importance relative des divers dispositifs sur la retraite des femmes ou sur celle des couples. Dans cette simulation, le modèle considère que la date de liquidation de la retraite est endogène : la suppression de la MDA ou des années validées au titre de l'AVPF, entraîne une modification des comportements de départ en

<sup>23</sup> Voir E. Walraet, A. Vincent, « *Intragenerational distribution analysis in the french private sector pension scheme* », document de travail Insee, G2002/14, 2002.

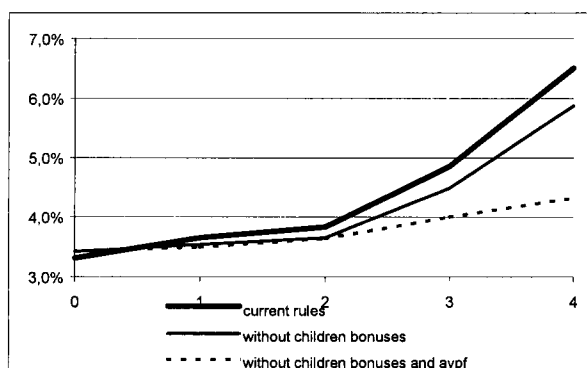
retraite (une partie des femmes reportent la liquidation de la retraite à 65 ans pour bénéficier du taux plein).

Le graphique suivant représente le taux de rendement interne en fonction du nombre d'enfants, sous les règles actuelles, en supprimant successivement la MDA puis l'ensemble MDA et AVPF. L'écart du taux de rendement interne pour les femmes est ainsi beaucoup plus sensible lorsqu'on ne prend pas en compte l'AVPF, ce qui s'explique par la durée respective des deux avantages : pour une femme ayant eu trois enfants, la MDA est au maximum de 6 ans, alors que la période validée au titre de l'AVPF peut être beaucoup plus longue<sup>24</sup>.

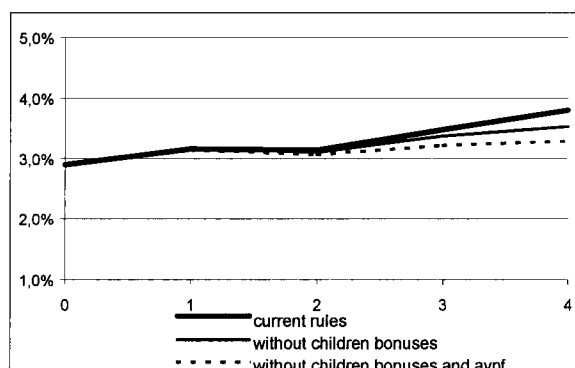
Le même type de simulation peut être effectué pour la bonification du montant des retraites à partir de 3 enfants. Cette bonification concerne aussi bien les pensions des hommes que celle des femmes ; son effet est d'ampleur moindre que celui relatif aux durées d'assurance.

### GRAPHIQUE : TAUX DE RENDEMENT INTERNE MEDIAN SELON LE NOMBRE D'ENFANTS

#### A- Effet des majorations de durée d'assurance et de l'AVPF



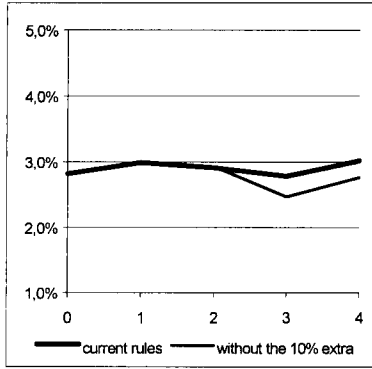
Femmes



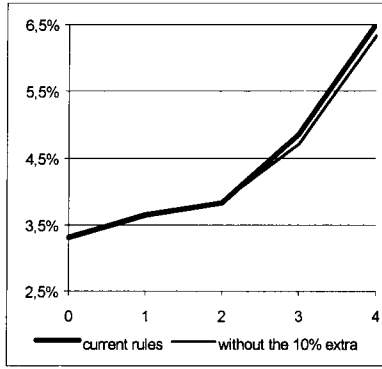
Couples

<sup>24</sup> Les annuités validées au titre de l'AVPF sont cumulables avec les MDA. Ces validations sont possibles même si le bénéficiaire n'a jamais cotisé effectivement à l'assurance vieillesse. Si l'espacement entre les naissances des enfants est de 2,5 années, une mère de trois enfants bénéficiaire de l'AVPF (au titre de l'APJE ou du CF) peut bénéficier d'une durée d'affiliation jusqu'à 21 ans au titre de l'AVPF, se cumulant avec 6 années de MDA.

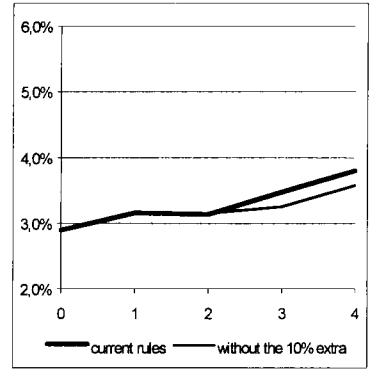
## B- Effet de bonification du montant de la retraite



**Hommes**



**Femmes**



**Couples**

## **Annexe 3 : Les avantages familiaux de retraite dans les régimes de retraite des Etats membres de l'Union européenne**

Par rapport aux autres pays, le régime d'avantages familiaux français présente un caractère atypique. Les deux avantages familiaux les plus importants, la majoration de durée d'assurance et la bonification du montant des pensions pour enfants n'ont d'équivalent dans aucun autre pays de l'Union européenne<sup>25</sup>.

**Dans quatre pays de l'Union européenne, les avantages familiaux prennent exclusivement la forme d'une majoration pour enfant à charge** : il s'agit du Danemark, de la Finlande, des Pays-Bas et de l'Irlande. Pour les trois premiers pays, les règles d'accès au régime de base sont très générales (clause de durée de résidence, unicité de l'âge de départ en retraite). Ces régimes de base versent généralement aux retraités une pension qui est fonction de la composition du ménage (avec une majoration de pension pour les enfants à charge, en dessous de 16 ou 18 ans, et sous condition de monoparentalité au Danemark). Les régimes contributifs fonctionnant en capitalisation, facultatifs ou obligatoires, ne servent généralement pas d'avantages familiaux.

En Irlande, où l'octroi de la pension de base est lié à l'exercice d'une activité professionnelle, les retraités ayant à charge un enfant de moins de 18 ans bénéficient d'une majoration de pension.

**Pour un autre groupe de pays** (Autriche, Belgique, Luxembourg, Royaume-Uni, Suède, Allemagne), **les avantages familiaux prennent principalement la forme de validation des périodes d'éducation des enfants**. Les périodes d'éducation des enfants donnent sous certaines conditions, la possibilité de valider « gratuitement » des années. Ces validations gratuites ne sont toutefois possibles que si **l'assuré a réellement cotisé à l'assurance vieillesse** un certain nombre d'années. Ainsi, en Autriche, suite à la naissance d'un enfant, un parent s'arrêtant de travailler peut valider gratuitement jusqu'à 4 années au titre de l'éducation de ce dernier. En Belgique, les interruptions de carrière peuvent être validées jusqu'à 3 ans pour un enfant de moins de 6 ans pour lequel le salarié ou son conjoint perçoit des allocations familiales (avec une limite de 5 ans pour l'ensemble de la carrière). Au Luxembourg, les modalités d'octroi de droits à pension sont de deux ans pour le parent d'un enfant de moins de 4 ans qui arrête effectivement son activité professionnelle (cette période peut être étendue à 4 ans si l'intéressé a déjà deux enfants à charge ou si l'enfant est handicapé), avec une condition d'assurance préalable d'un an au cours des six années écoulées.

Au Royaume-Uni, suite aux réformes récentes, le système valide sans contrepartie de cotisation les périodes d'éducation des enfants de moins de 16 ans dans le cadre du « basic retirement pension ». Pour le second niveau de retraite (le « second state pension »), des cotisations sont également versées au compte des personnes qui élèvent un enfant de moins de 6 ans ou qui s'occupent d'une personne handicapée, sous condition de ressources.

En Suède, le système des retraites issu de la réforme de 1999 comprend des avantages substantiels liés à la famille : des droits à retraite sont accordés aux parents d'enfants de moins de 4 ans, qu'ils exercent ou non une activité professionnelle (ceci afin de compenser soit l'arrêt de l'activité professionnelle, soit le fait de travailler à temps partiel, soit « en raison du travail supplémentaire lié à l'éducation de jeunes enfants »).

En Allemagne, les avantages familiaux se sont considérablement développés au cours des dix dernières années. Afin de relever le niveau des pensions des femmes ayant de faibles durées de cotisations, les périodes d'éducation des enfants ont été prises en compte à partir de 1986 (une année de cotisation validée à hauteur de 75 % du salaire moyen) ; la réforme de 1992 a porté de une à trois ces années validées et la réforme de 1999 a porté progressivement la valorisation des périodes d'éducation des enfants de 75 % à 100 % du salaire moyen (avec une possibilité de cumuler les cotisations versées au titre des périodes d'éducation des enfants avec des cotisations salariales, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, ce qui constitue une incitation pour les mères à ne pas se retirer du marché du travail). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992, une femme reprenant une activité professionnelle tout en élevant un enfant de moins de 10 ans, bénéficie également d'une revalorisation des cotisations à l'assurance vieillesse si elle perçoit un salaire inférieur à la moyenne. Le temps partiel lié à l'éducation des enfants est ainsi compensé. enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la mise en

<sup>25</sup> Voir document de travail du COR, mai 2002.



place d'un système de prévoyance facultative par capitalisation s'accompagne également d'une aide qui est fonction du statut familial et du nombre d'enfants. La composante familiale de l'aide est destinée à prendre en compte la capacité d'épargne diminuée des familles nombreuses.

Enfin, **dans les pays d'Europe du Sud** (Italie, Grèce, Espagne, Portugal), **les avantages familiaux sont peu nombreux ou absents des systèmes de retraite.**

## Chapitre 3

### Les évolutions récentes des aides directes aux familles

On se propose dans ce chapitre de suivre l'évolution des transferts aux familles, sur le moyen terme, à partir du compte de la protection sociale, qui englobe les avantages familiaux servis par l'ensemble des régimes de Sécurité sociale, les pouvoirs publics et les employeurs. Le compte est rétroposé en base 95 depuis 1990. Pour une étude plus détaillée des bénéficiaires et portant sur le plus long terme, l'information disponible conduit à se limiter à une partie de ce champ, celui relevant des caisses d'allocations familiales et des autres organismes débiteurs de prestations familiales. Les données, issues principalement des statistiques de la Cnaf, permettront ainsi d'éclairer les évolutions de la législation et celles des bénéficiaires depuis 1978.

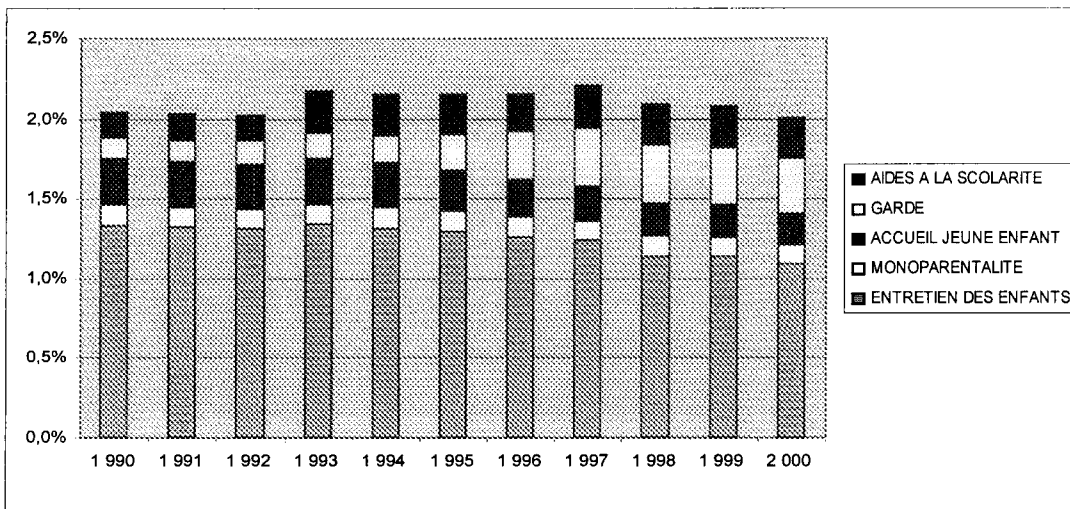
#### 1- L'évolution des transferts aux familles depuis 1990

Pour juger de l'importance des aides accordées par la collectivité aux familles, on peut avancer divers indicateurs, en fonction par exemple de la richesse nationale ou relativement à l'ensemble des dépenses de protection sociale. Nous privilégions ici le premier indicateur, qui fournit directement une mesure de l'effort de la collectivité en faveur des familles, alors que le second dépend fortement de l'évolution des autres risques de la protection sociale, maladie et vieillesse en particulier, qui ont fortement progressé.

On retient ici les trois agrégats définis précédemment dans le compte de la protection sociale : **les prestations directes aux familles, les dépenses d'aide sociale et les prestations « connexes » au risque famille, logement et pauvreté - exclusion sociale.**

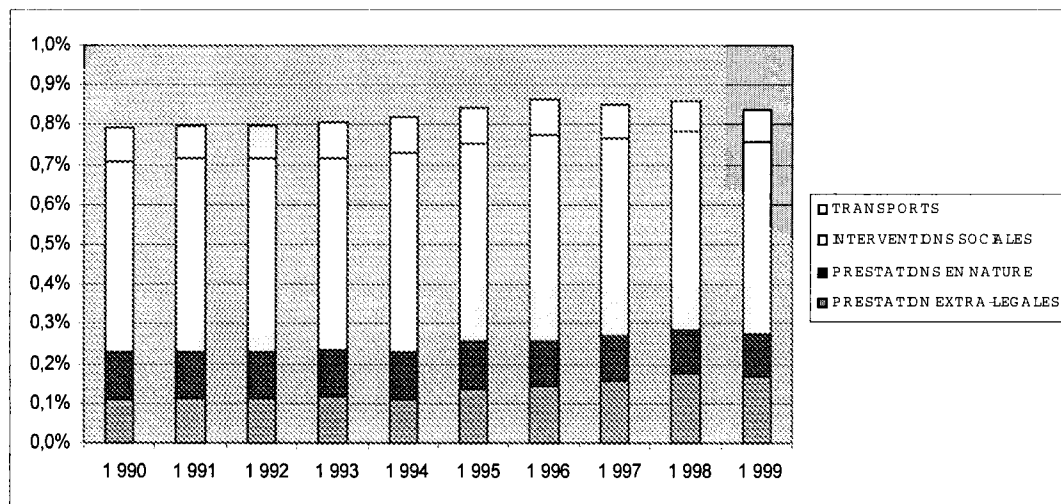
**En 2000, les prestations directes versées aux familles représentent 2 % du PIB, soit autant que dix ans auparavant, mais en légère baisse par rapport au niveau atteint au milieu des années 90.** Les prestations liées à l'entretien des enfants sont globalement stables jusqu'en 1995 (1,3 % du PIB), puis elles s'infléchissent à la baisse (1,1 % du PIB en 2000) ; les prestations liées à la monoparentalité sont stables également relativement au PIB ; celles liées à la scolarité augmentent légèrement à partir de 1993, en raison de l'instauration de la majoration d'allocation de rentrée scolaire. Au sein des prestations relatives à la garde et accueil des jeunes enfants, les premières ont beaucoup augmenté, alors que les secondes se sont légèrement contractées. **Le fait le plus marquant des années 90 concerne en effet la hausse des aides directes à la garde des jeunes enfants (APE, Afeama, Aged) dont le poids relativement au PIB est multiplié par trois entre 1990 et 2000 ; parallèlement, les aides à l'accueil des jeunes enfants ont diminué** : ceci tient d'une part à la mise sous condition de ressources de l'allocation pour jeune enfant « courte », à partir de 1996, et d'autre part, au recul de l'allocation pour jeune enfant « longue », à laquelle s'est partiellement substituée l'allocation parentale d'éducation.

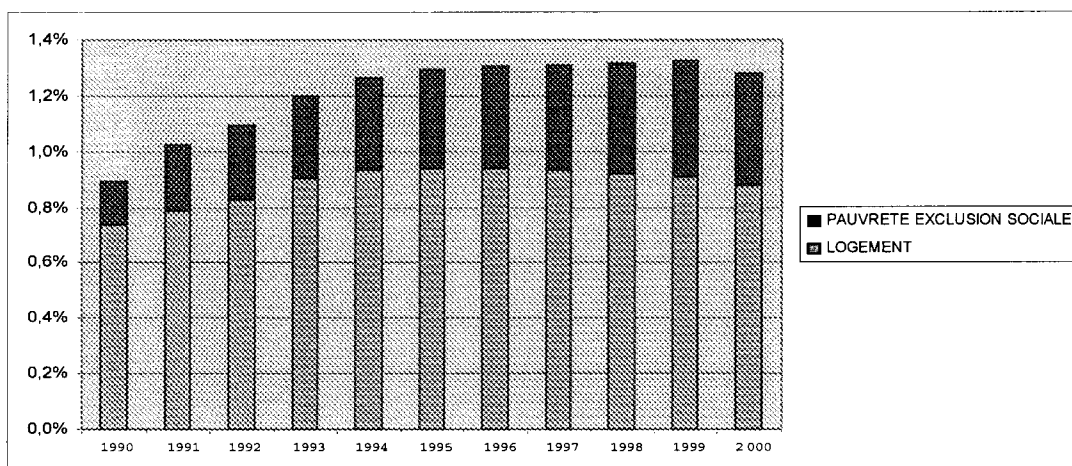
**Graphiques 1 à 3 : ratio au PIB des prestations familiales, de l'action sociale et des prestations connexes (logement, pauvreté-exclusion sociale)**



*Note : Les prestations directes versées aux familles sont regroupées dans les rubriques suivantes :*

- *entretien des enfants : allocations familiales, complément familial, allocation d'éducation spéciale, allocation de présence parentale, supplément familial de traitement*
- *monoparentalité : allocation de soutien familial, monoparentalité*
- *accueil des jeunes enfants : allocation pour jeune enfant, courte et longue, allocation d'adoption*
- *garde : allocation parentale d'éducation, allocation de garde d'enfant à domicile, aide à l'emploi d'une assistante maternelle*
- *aides à la scolarité : allocation de rentrée scolaire et sa majoration, bourses d'études*





Source : comptes de la protection sociale, Drees

L'action sociale en faveur des familles et les aides aux transports sont stables par rapport au PIB : elles représentent 0,8 % du PIB en 2000 comme en 1990.

**Après les aides à la garde des enfants, mais portant sur des masses bien plus importantes, ce sont les prestations directes relatives au logement ou à la lutte contre la pauvreté ou l'exclusion qui ont le plus progressé en dix ans** : l'ensemble des deux représente près de 1,3 % du PIB en 2000 contre moins de 0,9 % en 1990. Les aides au logement ont fortement augmenté au début de la décennie avant de se stabiliser (avant la réforme de 2001) ; de même, les dépenses ont fortement crû au début des années 90 avec la montée en charge du RMI.

**L'ensemble ainsi constitué des aides aux familles, au sens large, représente 4,1 % du PIB en 2000, contre 3,7 % en 1990, après avoir atteint un maximum en 1997. Le socle strictement familial, les prestations directes et l'aide sociale, a augmenté entre 1990 et 1997 (de 2,8 % à 3,1 % du PIB), avant de reculer légèrement depuis pour revenir à son niveau relatif en 1990. Les prestations connexes, logement et pauvreté - exclusion sociale, ont fortement augmenté jusqu'en 1993 avant de se stabiliser à 1,3 % du PIB à partir de cette date.**

**Cette stabilité des prestations directes relativement au PIB ne signifie pas que l'effort de la collectivité en faveur des familles n'a pas augmenté.** L'ensemble des prestations directes, de l'aide sociale et des aides logement et pauvreté a ainsi progressé entre 1990 et 2000 plus rapidement que les prix à la consommation (hors tabac) : en moyenne annuelle, le socle familial a crû de 1,6 % par an en termes réels pour les prestations directes aux familles, 2,2 % pour l'action sociale et 1,2 % par an pour les aides aux transports. Le socle social a augmenté plus rapidement : + 3,6 % par an en moyenne pour les aides au logement, + 12 % pour les aides pauvreté-exclusion sociale. **Au total, pour l'ensemble du socle familial et social (y compris logement et pauvreté), le taux annuel moyen d'évolution des dépenses est de 2,8 % en termes réels ; il est de 1,8 % par an pour le socle familial.**

**Tableau 1 : évolution des principaux postes des prestations familiales, de l'action sociale**

	Evolutions en euros constants										moyenne 00/90
	91/90	92/91	93/92	94/93	95/94	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	
<b>PRESTATIONS DIRECTES</b>	0,1%	0,8%	6,9%	1,5%	2,1%	0,6%	4,5%	-1,8%	2,8%	-0,9%	1,6%
Entretien des enfants	-0,4%	0,4%	1,7%	0,7%	0,0%	-2,0%	0,0%	-4,2%	3,3%	-1,5%	-0,2%
Monoparentalité	-1,1%	-0,2%	3,4%	4,2%	2,2%	-1,3%	1,8%	0,6%	1,2%	1,0%	1,2%
Accueil jeune enfant	-0,4%	-0,9%	0,0%	-1,3%	-5,2%	-7,7%	-6,5%	0,0%	-0,5%	0,0%	-2,3%
Garde	1,4%	10,5%	10,2%	8,2%	34,1%	35,3%	24,7%	4,1%	1,3%	0,6%	12,3%
Aides à la scolarité	4,3%	-0,6%	62,4%	2,7%	0,1%	-7,2%	15,9%	-1,2%	6,5%	-2,0%	6,7%
<b>ACTION SOCIALE</b>	1,6%	1,2%	0,1%	4,1%	4,7%	3,5%	1,2%	5,9%	0,1%	-0,1%	2,2%
Prestations extra-légales	2,5%	0,5%	3,8%	-3,4%	26,2%	5,5%	12,7%	15,5%	-1,7%	-6,9%	5,1%
Prestations en nature	-1,1%	3,8%	0,8%	3,0%	2,5%	-3,8%	0,2%	-1,7%	2,1%	2,5%	0,8%
Interventions sociales	2,0%	0,7%	-0,8%	6,1%	0,6%	4,7%	-1,8%	4,6%	0,3%	1,6%	1,8%
<b>TRANSPORTS</b>	0,7%	2,1%	6,6%	1,9%	1,1%	1,5%	-1,0%	-6,9%	6,9%	0,0%	1,2%
<b>TOTAL FAMILLE</b>	0,5%	0,9%	5,2%	2,1%	2,7%	1,3%	3,5%	0,0%	2,2%	-0,7%	1,8%
<b>LOGEMENT</b>	7,5%	6,6%	8,3%	5,6%	2,4%	0,7%	1,4%	2,5%	2,0%	-0,6%	3,6%
<b>PAUVRETE EXCLUSION SOCIALE</b>	53,3%	12,9%	13,0%	13,6%	9,4%	3,5%	4,6%	8,9%	8,2%	-0,2%	12,0%
<b>TOTAL FAMILLE, LOGEMENT, &amp; PAUVRETE</b>	4,0%	2,8%	6,4%	3,7%	3,2%	1,4%	3,1%	1,3%	2,7%	-0,6%	2,8%

**et des prestations connexes (logement, pauvreté-exclusion sociale)**

Source : comptes de la protection sociale, Drees

## 2- L'évolution des prestations servies par les Caf et les organismes débiteurs de prestations familiales

Ces comparaisons du poids des prestations familiales avec le coût de la vie ou la richesse nationale doivent cependant être affinées : en effet, si elles permettent de se prononcer sur un maintien de l'effort de la collectivité en faveur des familles (au moins sur le périmètre considéré), il conviendrait de regarder finement comment ont évolué les déterminants de ces dépenses : l'évolution des familles, en nombre et en structure, leur place dans la distribution des niveaux de vie, les besoins nouveaux liés au développement continu de l'activité féminine - et à la nécessité de faire garder les jeunes enfants - ou à l'allongement des études, différant l'accès à un revenu d'activité pour les jeunes adultes.

L'analyse qui suit retrace comment ont évolué de facto les mesures en direction des familles au cours des vingt dernières années, ces inflexions reflétant en partie les évolutions structurelles à l'œuvre.

### 2-1- Les évolutions de la législation des prestations familiales légales

Le système français de prestations familiales créé en 1946 a connu depuis nombre d'inflexions, voire de cassures, dans un contexte marqué par un éclatement des besoins, lié aux évolutions des modes de vie. Au-delà de ces évolutions, certaines constantes se font jour : **le modèle français se caractérise par cinq priorités, dont trois se réfèrent directement à la politique familiale : les familles nombreuses, les familles monoparentales et la petite enfance. Les autres priorités de la branche famille relèvent d'objectifs plus sociaux, à savoir le logement et la lutte contre la pauvreté<sup>26</sup>.**

On peut adopter cette grille de lecture pour décrire les principales évolutions de la politique familiale depuis dix ou vingt ans, l'objectif n'étant pas ici d'entrer dans le détail de l'évolution des politiques familiales, mais d'en retracer les inflexions principales.

#### 2-1-1 Les familles nombreuses et l'allongement de la prise en charge des enfants

**Une des spécificités de la politique familiale française est le soutien fort apporté aux familles nombreuses**, au travers du barème des allocations familiales : le premier enfant n'y ouvre pas droit, et le troisième enfant « rapporte » plus en allocations familiales que les deux premiers réunis. La **modulation des barèmes selon le rang des enfants** a fait l'objet de nombreux mouvements, elle est de fait stabilisée depuis le milieu des années 80. Le **complément familial**, réservé aux familles de trois enfants sous condition de ressources, a été quant à lui créé en 1978.

Les **majorations pour âge** concernent davantage les familles de trois enfants ou plus, puisqu'elles sont accordées pour l'aîné ; l'effet des majorations pour âge est plus limité pour les familles de deux enfants (l'aîné des enfants n'y ouvre pas droit). En 1999, les majorations pour âge des allocations familiales sont reportées d'un an (de 10 à 11 ans pour la première, de 15 à 16 ans pour la seconde).

Pour prendre en compte l'allongement des études des enfants, la loi Famille de 1994 avait prévu un **relèvement progressif des limites d'âge ouvrant droit aux prestations familiales**, de 18 à 20 ans, puis à 22 ans, cette extension devant initialement intervenir avant le 31 décembre 1999. Cette dernière étape n'a pas été réalisée : seul le complément familial a été étendu aux familles ayant trois enfants jusqu'à 21 ans (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000) ; plus récemment, la loi de financement de la Sécurité sociale de 2003 instaure pour les familles de trois enfants (et elles seules) un **dispositif de sortie plus progressive des allocations familiales**, avec la perception entre 20 et 21 ans d'une allocation forfaitaire (de 70 euros par mois) pour l'aîné d'une famille de trois enfants (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003).

---

<sup>26</sup> Voir P. Steck, « Les prestations de la branche Famille de la Sécurité sociale à l'orée du siècle », Recherches et Prévisions, n°68/69, 2002 et P. Steck « L'évolution des missions de la branche Famille de la Sécurité sociale », Droit social n°12, 1999.

## 2-1-2 L'aide aux jeunes enfants

**Très marqué sur l'action sociale, le soutien à la petite enfance est également de plus en plus présent sur le système des prestations légales.** Après la mise en place de l'APJE en 1985, de nouvelles prestations sont créées pendant la seconde moitié des années 80 visant à compenser partiellement le coût de garde des enfants et à assurer une certaine neutralité vis-à-vis du choix d'activité ou de non-activité de la femme : l'Aged est ainsi créée en 1987 et l'Afeama se substitue à la fin des années 80 à d'anciennes aides relevant du champ de l'action sociale. Toutes deux visent à favoriser la création d'emplois, moyennant une prise en charge des cotisations des personnes employées (précédant les mesures d'exonérations générales de charges qui s'appliquent aux bas salaires à partir de 1993). En 1985 est également créée l'APE : celle-ci est versée à toute personne interrompant son activité professionnelle, initialement pendant deux ans pour les enfants de rang 3 (durée portée à 3 ans à partir de 1987).

**La loi Famille de 1994 donne une nouvelle impulsion aux dispositifs de garde d'enfants :** l'Aged est étendue, à taux réduit, aux enfants de 3 à 6 ans ; le complément d'Afeama est fortement revalorisé, et l'APE est étendue aux enfants de rang 2 et au temps partiel. Avec l'extension de ces mesures aux enfants de rang inférieur à 3, les familles nombreuses destinataires des aides voient ainsi leur poids relatif diminuer légèrement dans l'ensemble des aides. Derrière cette priorité donnée à la garde des jeunes enfants, se dessine la question du statut des femmes plutôt que celle de la couverture du coût de l'enfant (notamment pour le premier et le deuxième).

A l'inverse, pour des raisons d'économies budgétaires, l'APJE courte est mise sous condition de ressources, ainsi que l'allocation d'adoption à partir de 1996.

## 2-1-3 Les prestations sous condition de ressources

**A partir de 1993, l'allocation de rentrée scolaire est majorée :** la majoration est reconduite chaque année, (sauf en 1996 où elle est attribuée mais avec un montant plus faible). La majoration est officiellement pérennisée en 2000, avec une prise en charge du coût de la majoration par l'Etat pour les bénéficiaires du RMI et par la Cnaf pour les autres bénéficiaires (en deux étapes 2000 et 2001). A partir de 1999, l'ARS est étendue aux familles jusque là non bénéficiaires de prestations familiales. En 2002, une allocation de rentrée scolaire différentielle est créée pour les personnes juste au-dessus du plafond de ressources. L'ARS et sa majoration sont accordées pour un montant forfaitaire pour chaque enfant scolarisé entre 6 et 18 ans, sous condition de ressources. Contrairement aux autres prestations familiales sous condition de ressources, le plafond de ressources pour l'ARS n'est pas majoré en cas de double activité des parents. Par ailleurs, son montant ne dépend pas de l'âge des enfants, ce qui peut être discuté, compte tenu des écarts de coût de rentrée scolaire selon le niveau d'enseignement.

**En 1998, on assiste à un aller-retour sur les allocations familiales, qui sont mises sous condition de ressources** (pendant 9 mois) avec un seuil assez élevé comparativement aux autres prestations familiales sous condition de ressources (350 000 familles sont exclues du bénéfice des allocations familiales ; pour 35 000, les montants perçus diminuent). **L'universalité des allocations familiales est rétablie à partir de janvier 1999, s'accompagnant, en contrepartie, d'un abaissement du plafond du quotient familial.**

Enfin, dans le domaine familial *stricto sensu*, ont été créées au cours des années récentes **l'allocation de présence parentale**, au profit des parents qui interrompent leur activité professionnelle pour garder un enfant atteint d'une maladie grave ou d'un handicap (janvier 2001), et **le congé de paternité**, permettant aux pères d'obtenir un congé de 11 jours consécutifs à la naissance de leur enfant (janvier 2002).

La prise en charge du handicap a également été améliorée, avec le **remaniement de l'allocation d'éducation spéciale** (création de 6 nouveaux compléments permettant une meilleure prise en charge des besoins des enfants atteints d'un handicap grave).

Si l'on s'en tient au socle familial strictement, la part des prestations sous condition de ressources a progressé jusqu'au début des années 80, puis elle est restée approximativement constante jusqu'au milieu des années 90, avant de reculer pour revenir à 25 %, soit quasiment le niveau atteint au milieu des années 70 (on ne tient pas compte ici de la parenthèse de 1998 avec la mise sous condition de ressources temporaire des allocations familiales). Les réformes de la deuxième moitié des années 90 ont un effet essentiellement porté sur des prestations sans condition de ressources (même si de facto certaines concernent davantage les ménages modestes) : l'APE est sans condition de ressources ; quant à l'Aged et l'Afeama, elles sont attribuées sans condition de ressources, mais leurs montants sont modulés en fonction de ces dernières (le seuil de prise en charge des cotisations pour l'Aged est modulé en fonction du revenu, ainsi que le complément d'Afeama à partir de 2001).

**Tableau 2 : Evolution des prestations familiales sans et sous condition de ressources**

En % des prestations Famille	1973	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 Famille : P. non soumises à CR, non modulées	77,0%	76,2%	70,5%	71,6%	71,6%	70,3%	78,2%	74,4%	37,7%	74,6%	74,5%	71,2%
2 Famille : P. modulées en fonction des ressources									1,1%	0,6%	0,6%	4,2%
3 Famille : prestations sous CR	23,0%	23,8%	29,5%	28,4%	28,4%	29,7%	21,8%	25,6%	61,2%	24,9%	24,9%	24,7%
Total Famille	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Cnaf

#### 2-1-4 Le logement et la lutte contre la pauvreté

S'agissant du socle social, la fin des années 80 et le début des années 90 sont marqués par la création ou la montée en puissance de nouvelles prestations sociales : création du RMI en 1988, puis « bouclage » des aides au logement entre 1991 (l'allocation de logement sociale est étendue aux personnes non encore couvertes par une aide au logement en Ile-de-France), 1992 (extension aux agglomérations de plus de 100 000 habitants) et 1993 (extension aux communes rurales et aux agglomérations de moins de 100 000 habitants). **L'accent est ainsi mis sur des prestations ciblées en fonction des ressources**, dont la logique relève de préoccupations de redistribution plus verticale, entre ménages modestes et ménages aisés, qu'horizontale, entre familles avec ou sans enfants.

A la fin des années 90, les préoccupations se déplacent : outre les considérations de redistribution, **l'effet des politiques sociales sur les comportements d'activité** fait l'objet de débats sur la question des trappes à inactivité. Les mesures d'intéressement sont ainsi développées pour le RMI, elles sont également étendues aux bénéficiaires de l'API, et la réforme des aides au logement initiée en 2000 vise, outre une simplification des différentes aides, une plus grande neutralité des aides au logement vis-à-vis de la reprise ou de l'exercice d'une activité professionnelle.

#### 2-1-5 Les prestations indirectes

Enfin, dernier élément concernant les dépenses de la Cnaf, **le versement de prestations familles dites indirectes ou différées**. La Cnaf assure ainsi aux bénéficiaires de certaines prestations, ou à ceux qui ont la charge d'une personne handicapée, **le financement d'années de cotisations d'assurance vieillesse**. Sous certaines conditions, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) permet ainsi de valider comme des années d'activité professionnelle le temps consacré par un parent à l'éducation d'un enfant en bas âge ou de trois enfants et plus, ou d'un handicapé (enfant ou adulte) dont le taux d'incapacité permanente est d'au moins 80 %. Sur le plan financier, il s'agit d'un transfert indirect de la Cnaf à la Cnav, correspondant à des prestations indirectes différées dans le temps.

Par ailleurs, **à partir de 2001, la loi de financement de la Sécurité sociale met à la charge de la Cnaf une partie du coût des bonifications de pensions** (pour avoir élevé 3 enfants ou plus) : à hauteur de 15 % en 2001, cette prise en charge est amenée à croître dans le temps (elle est portée à 60 % dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2003).



Enfin, la Cnaf assurait auparavant la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle ou des cotisations de maladie ou de maternité pour les personnes bénéficiaires de l'API. Avec la création de la couverture maladie universelle en janvier 2000, cette dépense est supprimée.

**Tableau 3 : Evolution des prestations indirectes**

en millions d'euros

Intitulé	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	2 739,1	2 374,2	2 650,0	2 772,1	2 833,1	3 841,7	2 515,6	3 636,2	3 242,4	3 295,5	3 373,5	3 474,1
bénéficiaires de l'allocation de parent isolé	111,7	123,6	141,6	156,4	168,5	178,2	183,9	177,6	178,4	183,2		
cotisations assur. perso.	59,8	105,6	125,6	144,7	155,0	207,2	214,0	188,7	195,4	135,7		
Assurance perso.	116,0	106,7	96,0	101,8	101,1	100,9	100,8	93,0	89,3	86,0		

Source : compte de la protection sociale, Drees.

## 2-2- Les évolutions des barèmes : base mensuelle des allocations familiales, plafonds de ressources et prix

A l'exception du RMI, des aides au logement, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (hors majoration), **le montant unitaire des prestations en métropole évolue en fonction de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF). Depuis 1984, la BMAF est revalorisée en fonction de la hausse des prix prévisionnelle (hors tabac depuis 1991), avec en principe seulement, remise à niveau au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice suivant.**

La BMAF n'a pas été revalorisée en janvier 1996. De ce fait sur la décennie écoulée, le pouvoir d'achat de la BMAF n'a pas été intégralement maintenu. **En euros constants, la BMAF de 2001 est inférieure de 0,6 % à celle de 1990.**

Tableau : Evolution de la BMAF, des plafonds APJE, CF et ARS (en euros constants)

Base 100 en 1990

	BMAF	CF, APJE	ARS
1 979	100,10	91,14	72,70
1 980	99,85	89,40	71,72
1 981	100,95	88,80	72,87
1 982	99,74	90,44	77,80
1 983	102,33	92,16	83,40
1 984	101,12	93,23	90,00
1 985	101,10	94,86	92,62
1 986	101,85	97,26	98,55
1 987	99,98	98,37	98,77
1 988	100,91	98,77	99,47
1 989	99,83	98,33	99,18
1 990	100,00	100,00	100,00
1 991	99,69	102,59	101,34
1 992	99,66	106,07	103,41
1 993	100,81	108,66	105,93
1 994	101,41	109,44	106,83
1 995	101,03	109,40	107,30
1 996	99,25	108,74	105,31
1 997	99,60	108,61	106,18
1 998	100,08	109,57	106,69
1 999	100,29	109,95	106,80
2 000	99,21	108,82	105,65
2 001	99,44	108,27	105,68

Source : Cnaf

S'agissant du complément familial et de l'allocation pour jeune enfant, les plafonds de ressources étaient révisés jusqu'en 1996 en fonction de la variation de la masse salariale figurant dans le rapport annuel des comptes de la Nation pour l'année civile précédent la date de revalorisation du plafond. Ceci entraînait de fait la prise en compte de l'évolution des effectifs de salariés : le mécanisme des revalorisations de plafond était donc favorable dans un contexte de croissance des effectifs (1991-1992). Depuis 1992, le ralentissement de la croissance des effectifs de salariés a fortement freiné la croissance du plafond du complément familial. En 1996, les plafonds de ressources n'ont pas été revalorisés comme la BMAF et, **à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1997, les plafonds sont indexés sur les prix.**

Pour l'allocation de rentrée scolaire, l'évolution du plafond a été plus favorable dans le passé compte tenu du mode d'indexation sur le Smic. **Depuis 1997, le plafond de l'ARS est également indexé sur les prix.**

**Au total, s'agissant des prestations unitaires sans et sous condition de ressources, les évolutions engagées conduisent donc à un quasi-maintien du pouvoir d'achat des prestations.** Mais l'évolution des plafonds de ressources pour les prestations sous condition de ressources est légèrement défavorable compte tenu de l'évolution du salaire moyen par tête ou par famille, et avec le temps la part des prestations familiales de base tend à se réduire en comparaison du revenu d'activité des ménages, qui évolue plus rapidement que les prix. **A terme, si les mêmes règles perdurent, le poids des allocations familiales par rapport au revenu d'activité devrait se réduire progressivement,** ce qui pose la question du maintien même de certaines allocations, dont les montants réels se contractent régulièrement relativement aux revenus d'activité.

**Deux thèses s'opposent dans l'appréciation de ce phénomène. La première considère que les plafonds devraient évoluer comme les salaires pour maintenir une certaine « parité » avec les**

**revenus d'activité** (on peut noter par ailleurs que les ressources de la branche Famille évoluent elles aussi comme les salaires). Dans ce cadre, l'indexation sur les prix apparaît comme une sous-indexation. **La seconde thèse considère au contraire que l'enrichissement progressif des familles permet de réduire l'effort public en leur faveur.** Les « besoins » traditionnels des familles diminuant, il paraît alors normal de **redéployer les efforts publics vers d'autres priorités, dont certaines peuvent par ailleurs être considérées comme faisant partie intégrante du champ de la famille** (jeunes adultes, personnes âgées dépendantes).

Entre ces deux thèses, on peut proposer une voie intermédiaire, consistant à accorder périodiquement un « coup de pouce » aux revalorisations de la BMAF, afin de suivre en partie l'évolution de la richesse nationale. C'est d'ailleurs ce qui est pratiqué, par exemple pour certaines prestations comme le RMI ou l'AAH.

Pour les prestations de logement, la position des pouvoirs publics est d'indexer les barèmes qui renvoient aux revenus **sur les prix**, d'indexer les loyers plafond sur l'indice de la construction et le forfait charges sur l'évolution d'un panel représentatif des charges locatives, et ceci afin d'assurer « l'efficacité sociale » des barèmes (article L351-3 du code de la construction et de l'habitation). La même question se pose donc que pour les prestations familiales sous condition de ressources.

## **2-3- Les évolutions du nombre de bénéficiaires : recul des bénéficiaires de prestations sous condition de ressources, croissance des bénéficiaires des aides à la garde des enfants**

La croissance des bénéficiaires des différentes prestations reflète à la fois les évolutions réglementaires et les évolutions démographiques. Si on excepte la parenthèse de 1998, les allocations familiales concernent un nombre relativement stable de familles (près de 4,5 millions en 2001). Les relèvements successifs de l'âge limite de prise en compte des enfants pour bénéficier de ces allocations n'ont pas entraîné de forte hausse du nombre de bénéficiaires, en raison des évolutions démographiques sous-jacentes. Le complément familial qui concerne les familles de trois enfants a connu une baisse régulière du nombre de ses bénéficiaires, avec un léger sursaut cependant en 2000 à la faveur du prolongement de cette prestation jusqu'aux 21 ans de l'enfant<sup>27</sup>. L'allocation pour jeune enfant « courte » a connu une baisse marquée en 1996 au moment de son placement sous condition de ressources ; elle est stable depuis. L'allocation pour jeune enfant « longue » a fortement reculé entre décembre 1994 et décembre 1998 (-21 %), cette baisse étant imputable à la croissance concomitante de l'APE (non-cumul de l'APJE « longue » et l'APE).

**Le fait le plus marquant de la décennie 90 est la montée en puissance des prestations liées à la garde des jeunes enfants, au point que l'allocation parentale d'éducation (APE) est devenue en 2001 la deuxième prestation familiale en masse, après les allocations familiales** (la troisième étant l'allocation pour jeune enfant, qui concerne aussi l'accueil des jeunes enfants). L'APE est ainsi versée à 550 000 bénéficiaires en 2001, et dans six cas sur dix le versement de l'APE intervient après une seconde naissance. Depuis 1999, les effectifs de bénéficiaires de l'APE semblent avoir atteint un palier, après les trois années de montée en charge du dispositif pour les naissances de rang 2. Entre 1993 et 1997, le nombre de bénéficiaires de l'Aged et de l'Afeama a également fortement progressé, le premier reculant cependant à partir de 1998 avec la mise en place de conditions plus restrictives (et la baisse des avantages fiscaux dans le cadre des emplois familiaux), tandis que le second poursuivait sa progression.

Au cours de la décennie 90, le nombre de bénéficiaires de prestations liées à la monoparentalité a également progressé régulièrement, notamment pour l'allocation de soutien familial, alors que les évolutions récentes de l'API s'expliquent plutôt par la mise en place de mesures d'intéressement (à l'instar du RMI, cumul de l'allocation avec des revenus d'activité pendant une durée limitée).

---

<sup>27</sup> Voir N. Blanpain, « *Les prestations familiales et de logement en 2001* », Etudes et résultats n°202, Drees, 2002.

Tableau : Bénéficiaires tous régimes des prestations depuis 1990 ( métropole)

Nombre de bénéficiaires en milliers	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Entretien des enfants</b>												
Allocations familiales (AF)	4 500	4 491	4 474	4 484	4 475	4 473	4 472	4 441	4 103	4 466	4 471	4 483
Complément familial "famille" (CF)	889	910	925	941	943	938	918	903	903	897	925	909
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	2 700	2 708	2 708	2 833	2 895	2 912	2 913	2 950	2 937	3 055	3 018	3 026
Aide à la scolarité					667	682	668	705				
<b>Naissance, jeune enfant</b>												
Allocation pour jeune enfant (APJE)	1 786	1 780	1 754	1 735	1 687	1 572	1 399	1 340	1 346	1 337	1 348	1 341
dont APJE courte	503	500	475	472	475	485	405	401	408	410	410	400
APJE longue	1 375	1 371	1 364	1 346	1 292	1 167	1 073	1 016	1 016	1 006	1 019	1 021
Allocation parentale d'éducation (APE)	180	174	162	154	175	303	448	528	536	533	537	549
Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)	13	12	15	21	25	47	67	82	73	65	62	57
Aide emploi assistante maternelle (AFEAMA)		110	163	222	273	326	384	436	485	520	564	566
Allocation d'adoption						1	2	2	2	2	2	2
Allocation d'éducation spéciale (AES)	91	94	95	96	98	99	101	103	105	107	109	114
<b>Monoparentalité</b>												
Allocation de parent isolé (API)	131	133	138	145	152	148	149	151	150	155	157	161
Allocation soutien familial (ASF)	463	466	467	478	496	506	514	522	533	551	553	563
<b>Logement (E)</b>												
Allocation logement familiale (ALF)	4 527	4 644	5 045	5 446	5 736	5 927	6 052	6 068	6 183	6 144	6 140	6 052
Allocation logement sociale (ALS)	1 110	1 057	1 047	1 050	1 075	1 091	1 094	1 094	1 119	1 129	1 156	1 150
Aide personnalisée au logement (APL)	2 381	2 512	2 556	2 629	2 729	2 795	2 855	2 844	2 868	2 831	2 797	2 752
Allocation logement sociale (ALS)	1 036	1 055	1 442	1 767	1 932	2 041	2 113	2 120	2 196	2 184	2 187	2 151
Prime de déménagement (ALF et APL)												9
<b>Précarité (D)</b>												
Revenu minimum d'insertion (RMI)	422	489	575	697	803	841	904	966	993	1 018	966	938
Supplément de revenu familial (SURF)											1	1
Allocation spécifique d'attente (ASA)											1	1

Source : Cnaf

## Annexe 1 : Les prestations familiales en 2002

### • 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 (à condition qu'ils perçoivent moins de 55% du Smic). Ces allocations sont majorées aux 11<sup>e</sup> et 16<sup>e</sup> anniversaire des enfants à l'exception de l'aîné d'une famille de deux enfants. La durée de versement a été prolongée à plusieurs reprises, notamment pour tenir compte de l'allongement de la scolarité : l'âge limite de versement des AF est passé de 17 à 18 ans en juillet 1990, de 18 à 19 ans en janvier 1998, de 19 à 20 ans en janvier 1999. Le taux des AF pour les familles de deux enfants ou plus est stable depuis janvier 1986 (32 % de la BMAF pour deux enfants, 41% par enfant supplémentaire).

Le **complément familial (CF)** est versé sous condition de ressources aux familles ayant trois enfants à charge (tous trois âgés de plus de trois ans et de moins de 21 ans depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000). Un seul complément est versé par famille quel que soit le nombre d'enfants. A la naissance d'un quatrième enfant, le complément familial est supprimé, au profit du bénéfice de l'allocation pour jeune enfant.

L'**allocation de présence parentale (APP)**, créée en 2001, est versée aux salariés, non-salariés ou chômeurs indemnisés qui interrompent leur activité professionnelle lorsque l'un des 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 (AES)** destinée aux enfants handicapés de moins de 20 ans. Celle-ci est accordée sans condition de ressources aux parents assumant la charge d'un enfant handicapé. Un complément d'allocation est versé si le handicap impose l'aide d'une tierce personne ou entraîne des dépenses particulièrement élevées (depuis le 1<sup>er</sup> avril 2002, six compléments peuvent être versés).

L'**allocation de rentrée scolaire (ARS)** est versée à toutes les familles ayant au moins un enfant à charge, sous conditions de ressources, de scolarité et d'âge (6 à 18 ans). Les ressources sont appréciées de la même façon que pour l'allocation pour jeune enfant, mais il n'y a pas de majoration pour double activité ou pour parent isolé. Depuis la loi de financement de la Sécurité sociale de 2002 a été créée une allocation différentielle afin de supprimer les effets de seuil pour les familles juste au-dessus du plafond de ressources.

### • Accueil jeune enfant

L'**allocation pour jeune enfant (APJE)** est versée sous condition de ressources du cinquième mois de grossesse jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Le plafond de ressources est majoré en fonction du nombre d'enfants à charge, pour les parents isolés et en cas de double activité. On distingue l'APJE "courte" qui est versée jusqu'aux trois mois de l'enfant et l'APJE "longue" qui est versée ensuite. Une seule allocation est versée par famille (avec néanmoins un cumul possible entre l'APJE "longue" et l'APJE "courte" jusqu'au troisième mois du dernier-né).

L'**allocation d'adoption (AA)** est versée sous condition de ressources depuis 1996 (les mêmes que celles de l'APJE) pour tout enfant de moins de 20 ans arrivé dans un foyer d'adoption. Elle est versée pour une durée maximale de 21 mois à partir du jour de l'arrivée de l'enfant dans le foyer.

### • Garde des enfants

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 de l'adoption portant à deux le nombre d'enfants à charge de la famille. L'allocation a été créée en 1985 pour les familles de trois enfants et étendue à l'enfant de rang 2 à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1994 (sous réserve que le parent bénéficiaire ait travaillé au moins deux ans au cours des cinq années précédant la naissance pour l'enfant de rang 2 ;

la période de référence de l'activité professionnelle antérieure est de dix ans pour l'enfant de rang 3). Elle est versée sans condition de ressources pour une durée maximale de trois ans. Une personne qui exerce une activité à temps partiel (entre 50 % et 80 % de la durée légale) a droit à une APE à taux partiel (une réduction d'activité n'est pas exigée, mais seulement l'exercice d'une activité à temps partiel). L'APE n'est pas cumulable avec l'APJE (sauf pendant la grossesse), le complément familial, l'allocation de présence parentale, l'Afeama (si l'APE est servie à taux plein).

Le bénéficiaire de l'APE est affilié gratuitement à l'Assurance vieillesse des parents au foyer, sous réserve que ses ressources et celles du ménage ne dépassent pas un certain plafond.

**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 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 et varie en fonction de l'âge de l'enfant (moins de 3 ans, entre 3 et 6 ans). Depuis janvier 2001, le complément est modulé en fonction des revenus de l'allocataire.

Les frais engagés pour faire garder un enfant, déduction faite de l'Afeama, donnent droit à une réduction d'impôt : elle est égale à 25 % des dépenses restant à charge des parents, dans la limite de 2300 euros (en 2002) par enfant gardé.

**L'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged)** vise à compenser une partie des cotisations sociales dues par une famille qui emploie une personne gardant un enfant de moins de 6 ans à domicile, sous condition d'exercer une activité professionnelle minimale. Les montants de l'Aged sont modulés en fonction du revenu des allocataires, de l'âge du dernier enfant (75 % ou 50 % des cotisations sociales, selon le montant des ressources, pour un enfant de moins de trois ans ; 50 % du montant des cotisations sociales pour un enfant de trois à six ans). En cas de cumul avec l'APE à taux partiel, la prise en charge est de 50 % quel que soit l'âge de l'enfant.

Les frais engagés pour la garde d'un enfant à domicile donnent droit à une réduction d'impôt égale à 50 % des sommes restant à charge dans la limite de 6900 euros (en 2002).

## • **Monoparentalité**

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

**L'allocation de soutien familial (ASF)** est versée sans condition de ressources pour élever un enfant privé de l'aide de l'un ou des deux parents. L'allocation peut également être attribuée à titre d'avance sur une pension alimentaire impayée. Ouvrent droit à l'ASF : tout enfant orphelin de père ou de mère, ou de père et de mère (le taux variant selon que l'enfant est orphelin d'un ou de deux parents) ; tout enfant dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un ou l'autre parent ; tout enfant dont le père ou la mère se soustrait ou se trouve hors d'état de faire face à ses obligations d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire fixée par jugement. Dans ce dernier cas, l'allocation est versée à titre d'avance sur pension alimentaire et la Caf est subrogée dans les droits du parent créancier pour récupérer la pension fixée par décision de justice.

Barème des prestations familiales au 1er janvier 2002 (avant CRDS)

	% BMAF	Montant mensuel (en €)	Plafond de ressources (1) 1 enfant	Plafond de ressources 2 enfants	Plafond de ressources 3 enfants	Majoration plafond (2)
<b>allocations familiales</b>						
2 enfants	32	109				
3 enfants	73	250				
4 enfants	114	390				
par enfant supplémentaire	41	140				
majoration par enfant 11-15 ans	9	31				
majoration par enfant 16-19 ans	16	55				
complément familial	42	142			24 938	5 568
allocation pour jeune enfant	46	157	17 318	20 782	24 938	5 568
<b>allocation parentale d'éducation</b>						
taux plein	143	487				
taux réduit 50-80%	71	244				
taux réduit <50%	94	322				
<b>allocation de présence parentale</b>						
	143	487				
<b>allocation de soutien familial</b>						
taux plein	30	103				
taux réduit	23	77				
<b>majoration AFEAMA</b>						
enfant <3 ans	26	131,55 à 200,78				
3ans<enfant<6 ans	15	65,78 à 100,41	selon plafond ARS (<80%80%< <110% >110%)			
<b>allocation d'éducation spéciale</b>						
complément AES (1 à 6)	-	109 82,05 à 916,32				
<b>allocation de rentrée scolaire (3)</b>						
	-	250	16 140	19 865	23 590	-
<b>allocation parent isolé 1 enfant</b>						
par enfant supplémentaire		684 171				

(1) Les plafonds de ressources représentent 72 % des revenus déclarés aux impôts.

(2) Montant minimum de revenu d'activité permettant d'avoir droit à l'abattement double activité = 12 fois la BMAF(t-1).

(3) Par enfant de 6 à 18 ans.

La majoration de l'ARS et l'AES ne sont pas soumises à CRDS.

## Annexe 2 : Les aides au logement en 2002

- **Les aides aux locataires (résidence principale)**

**L'allocation de logement à caractère familial** est versée, sous condition de ressources et de caractéristiques du logement :

- aux personnes ayant au moins un enfant à charge au sens des prestations familiales (comme pour le complément familial, l'enfant peut être à charge jusqu'à 21 ans et non 20 ans) ;
- aux chefs de familles sans enfant à charge pendant une durée de 5 ans à compter du mariage, à condition que celui-ci ait été célébré avant que les deux époux aient atteint l'un et l'autre l'âge de 40 ans ;
- aux ménages ayant à leur charge et vivant au foyer un ascendant qui dispose de ressources inférieures au plafond de l'allocation supplémentaire (minimum vieillesse).

**L'aide personnalisée au logement (APL)** est attribuée sous condition de ressources, pour les logements conventionnés. Comme pour l'ALF, les enfants sont à charge jusqu'à 21 ans.

**L'allocation de logement à caractère social** est attribuée aux personnes qui n'ont droit ni à l'ALF, ni à l'APL, sous réserve qu'elles paient un loyer minimum compte tenu de leurs ressources.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, il existe en secteur locatif un barème unique de calcul de l'ALF, de l'ALS ou de l'APL : il s'agit là d'un barème unique même si les trois aides au logement locatif restent juridiquement distinctes. Ces nouvelles dispositions visaient d'une part à simplifier et à unifier les barèmes (moyennant un alignement des plafonds de loyer des allocations logement sur ceux de l'APL) ; d'autre part, à assurer une meilleure égalité de traitement des bénéficiaires quelle que soit l'origine de leurs revenus, qu'il s'agisse de revenus de transferts ou de revenus du travail, jusqu'au niveau du RMI (auparavant, les titulaires de revenus d'activité professionnelle étaient traités moins favorablement que ceux percevant des minima sociaux).

- **Les aides aux propriétaires (résidence principale)**

Il s'agit principalement de **l'aide personnalisée au logement**, pour les accédants bénéficiaires de prêts d'accession à la propriété ou de prêts conventionnés, pour les logements éligibles à l'APL et de **l'allocation de logement accession**, toutes deux attribuées sous condition de ressources. La réforme engagée en 2001 n'a pas touché le secteur accession.



## Chapitre 4

### Revenus et niveaux de vie des familles

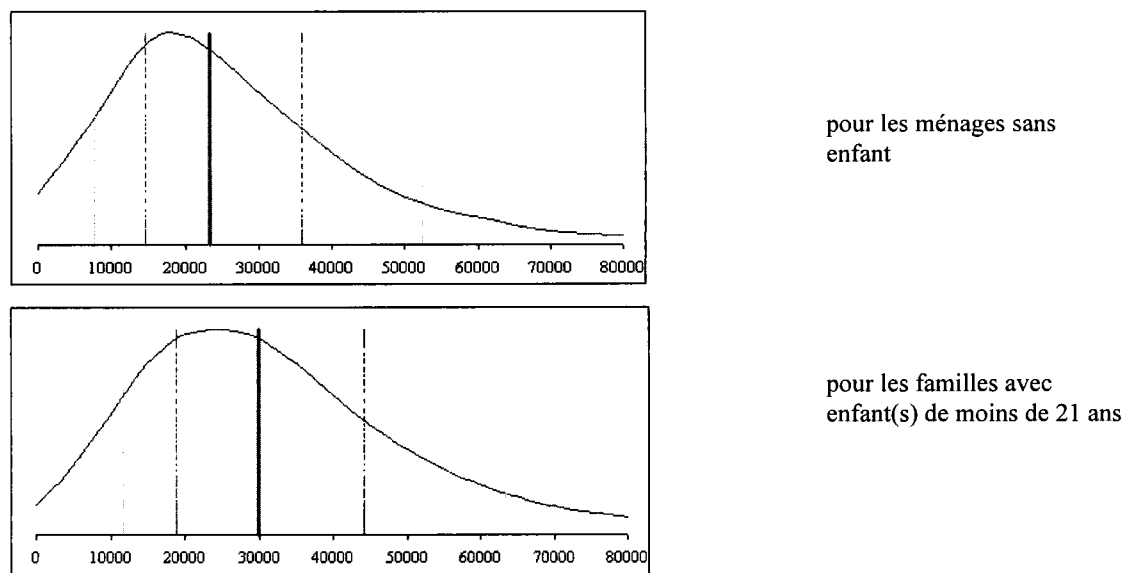
L'objet de ce chapitre est de préciser comment se situent les familles avec enfants dans la distribution des revenus. Il est en effet important, avant d'analyser les effets du système de prestations ou de prélèvements, de poser le contexte sur lequel il opère.

Sur l'ensemble des ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans, la moitié compte au moins un enfant de moins de 21 ans. Compte tenu de la taille plus importante de ces familles, ce sont 71% des personnes qui vivent dans un ménage comprenant au moins un enfant (de moins de 21 ans) et qui sont à ce titre concernées par la politique familiale.

#### 1- LA PLACE DES MENAGES AVEC ET SANS ENFANT DANS LA DISTRIBUTION DES REVENUS INITIAUX

Les familles avec enfant(s) ont des revenus d'activité et de remplacement un peu plus élevés que les ménages ne comprenant pas d'enfant. Cela tient essentiellement à des effets de cycle de vie (les ménages avec enfants sont un plus âgés en moyenne) et au fait que la plupart comptent deux adultes susceptibles de se porter sur le marché du travail. En revanche, un peu plus de la moitié des ménages sans enfant sont des personnes isolées.

GRAPHIQUE 1 : DISTRIBUTION DES REVENUS PRIMAIRES POUR LES MENAGES AVEC ET SANS ENFANT



*Lecture : Ces graphiques représentent les densités (estimées par méthode des noyaux) des revenus primaires des ménages ne comprenant pas d'enfant (en haut) et des ménages comprenant au moins un enfant à charge au sens des prestations familiales (en bas). Ont été portées sur chaque graphique les valeurs du premier et du neuvième décile (trait en pointillés fins), les valeurs du premier et du troisième quartile (trait en pointillés épais), ainsi que le revenu médian (trait en gras).*

*Le revenu médian s'interprète ainsi : la moitié des ménages ont un revenu inférieur à sa valeur. La moitié des ménages sans enfant ont un revenu inférieur à 23 400 euros par an. La moitié des ménages avec enfant ont un revenu inférieur à 29 900 euros. Les ménages avec enfant ont dans l'ensemble des revenus plus élevés.*

De la même façon, 10 % des ménages ont un revenu initial inférieur au premier décile et 10 % des ménages ont un revenu supérieur au neuvième décile. Par exemple, 10% des ménages avec enfants ont des revenus inférieurs à 11 600 euros (graphique du bas), contre 7 760 euros pour les ménages sans enfant. Les 10% des ménages aux plus hauts revenus parmi les ménages avec enfants ont des revenus supérieurs à 63 500 euros, contre 52 300 euros pour les ménages sans enfant.

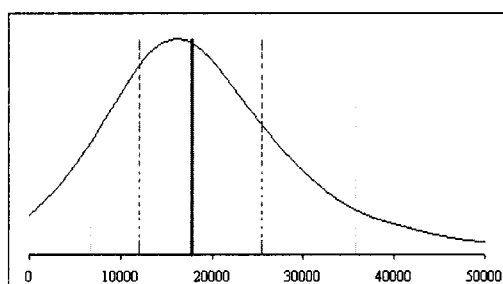
Le premier quartile donne le revenu en dessous duquel se situent 25% des ménages. Le troisième quartile donne le revenu au dessus duquel se situent 25% des ménages.

Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

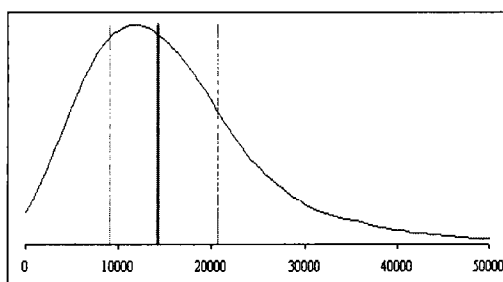
Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

**Si elles ont des revenus globaux en moyenne plus élevés, ces familles ont également des charges plus importantes que les ménages sans enfant. En conséquence, elles ont des niveaux de vie, avant redistribution, plus faibles en moyenne que ceux-ci.**

**Graphique 2 : Distribution des niveaux de vie avant redistribution pour les ménages avec et sans enfant**



pour les ménages sans enfant



pour les familles avec enfant(s) de moins de 21 ans

Lecture : voir la note de lecture du graphique 1.

Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

## 2- L'hétérogénéité selon les configurations familiales

De façon plus détaillée, les familles avec enfant(s) sont loin d'être homogènes. **Leur situation financière varie beaucoup selon la configuration familiale.** Pour le montrer, nous avons établi une typologie des familles selon la configuration parentale et le nombre d'enfants. Nous y distinguons les ménages n'ayant qu'une famille au sens des prestations familiales et ceux qui en comptent plusieurs. Cette distinction sera nécessaire pour étudier les prestations auxquelles ont droit les ménages en fonction de leur configuration familiale : sauf mention contraire, l'analyse des effets redistributifs sera limitée aux ménages « simples » définis en fonction du nombre d'enfants au sens des prestations familiales. Les ménages comptant plusieurs familles au sens des prestations familiales seront qualifiés de « ménages complexes » : les deux tiers d'entre eux sont composés de parents et de leurs enfants, mais l'un au moins de ces enfants a dépassé la limite d'âge de 21 ans et constitue à ce titre un foyer familial distinct au sens des prestations familiales. Cette convention ne va pas de soi : on pourrait par exemple retenir un autre âge limite, par exemple 25 ans, qui constitue l'âge à partir duquel peut être attribué le RMI (hors personnes ayant des charges de famille). Nous avons choisi ici le seuil de 21 ans afin de ne pas perturber l'analyse de la redistribution par un classement en catégories hétérogènes (un même nombre d'enfants pourrait en effet conduire à des transferts très différents, selon que ces enfants sont dans ou hors du champ des prestations familiales).

TABLEAU 1 : UNE TYPOLOGIE DES MENAGES

	nombre ( <i>en milliers</i> )
<b>ménages sans enfant</b>	<b>6 583</b>
personnes seules	3 425
couples sans enfants	3 158
<b>ménages avec enfant(s)</b>	<b>7 423</b>
<i>couples</i>	
avec un enfant	2 304
avec deux enfants	2 518
avec trois enfants	984
avec quatre enfants et plus	348
<i>familles monoparentales</i>	
avec un enfant	709
avec deux enfants et plus	560
<b>ménages complexes</b>	<b>1 839</b>
parent(s) et enfant(s) de moins de 26 ans	1 026
parent(s) et au moins un enfant de plus de 26 ans	299
ménages avec plusieurs familles	514
<b>ensemble des ménages</b>	<b>15 844</b>

*Lecture : 3,4 millions de ménages sont constitués de personnes seules.*

*Champ : ensemble des ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans et n'est pas étudiante.*

*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.*

Selon cette typologie, la moitié des ménages de moins de 60 ans n'ont pas d'enfants. Certains d'entre eux en ont eu, mais ces enfants ont quitté le domicile parental ou ont plus de 21 ans et ne sont plus à charge au sens des prestations familiales.

Parmi les familles qui comptent des enfants à charge, la configuration familiale la plus répandue est celle du couple avec un ou deux enfants (respectivement 2,3 et 2,5 millions parmi les couples). Mais les familles nombreuses ne sont pas marginales : 1,3 million de couples comptent 3 enfants ou plus de moins de 21 ans. Enfin, une famille sur six est une famille monoparentale.

### 3- Des niveaux de vie initiaux (avant redistribution) plus faibles pour les familles monoparentales et les familles nombreuses

En termes de revenus primaires, ce sont d'abord les familles composées d'une personne seule et les familles monoparentales qui ont les revenus les plus modestes du fait notamment d'un nombre plus faible d'apporteurs de ressources (*voir graphique 3*). Ces catégories ont au mieux un seul revenu d'activité<sup>28</sup>. De plus, **les familles monoparentales sont plus exposées que les autres au chômage** : pour 13% de ces ménages, l'adulte du ménage est au chômage (alors que 10% des ménages sont touchés par le chômage sur l'ensemble du champ) (*voir tableau 2*). Si l'on rajoute le fait qu'**une proportion non négligeable des parents de ces familles monoparentales sont au foyer**, donc inactifs au sens du Bureau International du Travail (10% des familles monoparentales avec un enfant, 19% avec deux enfants ou plus), la proportion d'actifs occupés de ces ménages est sensiblement inférieure à celle des autres ménages.

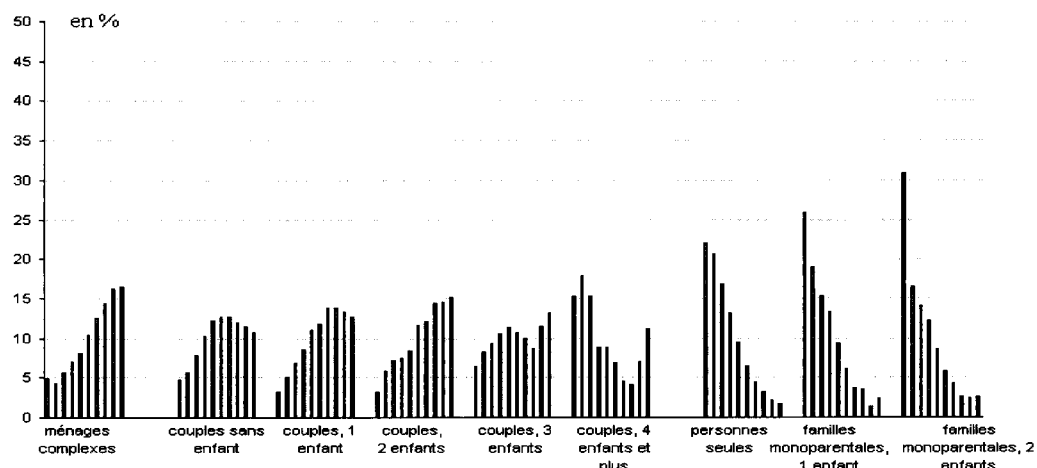
La faiblesse des revenus primaires des personnes isolées tient quant à elle à la forte proportion de personnes jeunes débutant dans leur vie active : un quart de ces personnes isolées ont moins de 35 ans et ont des revenus relativement bas : 13 845 euros par an en moyenne contre 17 573 euros pour les 35-50 ans.

Parmi les couples, les **familles nombreuses** ont également des revenus d'activité plus faibles en moyenne que les autres. D'abord, **l'activité des femmes y est plus réduite** : ainsi, pour les couples avec trois enfants, 36% des femmes sont inactives, 56 % pour les couples ayant quatre enfants ou plus. **Ces familles nombreuses sont également plus exposées au risque de chômage** : dans 17% des ménages avec 4 enfants, l'un des deux parents est au chômage. Le nombre d'actifs occupés se trouve diminué d'autant et ces familles nombreuses, malgré la présence de deux adultes, ont des revenus primaires plus faibles que les autres couples avec enfant(s).

---

<sup>28</sup> Augmenté le cas échéant d'une pension alimentaire pour élever les enfants.

GRAPHIQUE 3 : REPARTITION DES MENAGES SELON LE REVENU INITIAL, SELON LE TYPE DE MENAGE



Lecture : l'ensemble des ménages a été scindé en déciles de revenus initiaux. Le premier décile comprend les 10% des ménages ayant les revenus initiaux les plus faibles ; le deuxième décile les 10% suivants... Le graphique représente la proportion de ménages de chaque catégorie appartenant aux différents déciles. Ainsi, 6% des couples avec trois enfants appartiennent au premier décile de revenu primaire. Ils sont donc sous-représentés au sein de ce premier décile de revenus initiaux (revenus d'activité et indemnités de chômage ou préretraites).

Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Tableau 2 : Caractéristiques des ménages sur le marché du travail selon la configuration familiale

	proportion de ménages avec au moins parmi les parents			
	un chômeur	une personne au foyer	un actif occupé	deux actifs occupés
<b>ménages sans enfant</b>	<b>9%</b>	<b>14%</b>	<b>87%</b>	<b>30%</b>
personnes seules	7%	8%	82%	0%
couples sans enfants	11%	20%	92%	62%
<b>ménages avec enfant(s)</b>	<b>11%</b>	<b>24%</b>	<b>92%</b>	<b>53%</b>
couples	11%	26%	96%	64%
avec un enfant	11%	20%	96%	68%
avec deux enfants	9%	23%	97%	68%
avec trois enfants	11%	36%	95%	54%
avec quatre enfants et plus	17%	56%	88%	32%
familles monoparentales	13%	14%	72%	0%
avec un enfant	13%	11%	76%	0%
avec deux enfants et plus	13%	19%	68%	0%
<b>ménages complexes</b>	<b>10%</b>	<b>26%</b>	<b>85%</b>	<b>39%</b>
<b>ensemble</b>	<b>10%</b>	<b>20%</b>	<b>89%</b>	<b>42%</b>

Lecture : Parmi les ménages sans enfant, 9% comptent au moins un chômeur parmi les adultes, 14% au moins une personne au foyer, 87% au moins un actif occupé et 30% deux actifs occupés.

Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

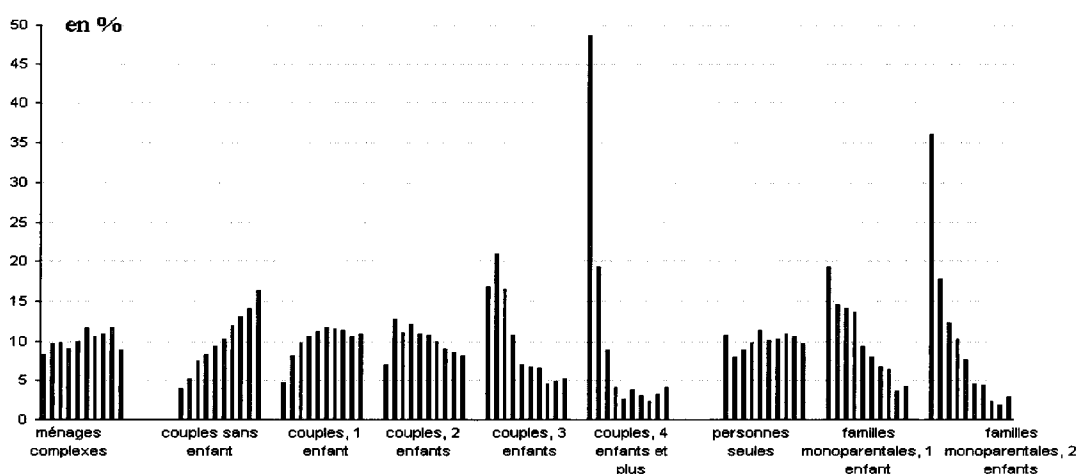
Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Les revenus d'activité ne sont pas la seule dimension à prendre en compte pour apprécier le niveau de vie d'un ménage. A revenus primaires égaux, le niveau de vie d'une famille varie selon le nombre de personnes. Si l'on prend en compte la taille de la famille, c'est-à-dire si l'on raisonne en niveau de vie, les couples de quatre enfants ou plus et les familles monoparentales de deux enfants ou plus sont fortement sur-représentées parmi les déciles les plus bas des niveaux de vie : **près de la moitié des**

**couples ayant au moins quatre enfants font partie des 10% de ménages aux niveaux de vie initiaux les plus modestes ; près de 35 % des familles monoparentales d'au moins deux enfants sont dans le premier décile de niveau de vie initial.**

**Les couples ayant trois enfants et les familles monoparentales d'un enfant sont également nombreux parmi les plus bas déciles de niveaux de vie.** Pour les couples ayant trois enfants, c'est la charge familiale qui se ressent. Alors que ceux-ci ont des revenus d'activité distribués plutôt uniformément dans la distribution des revenus, ils sont souvent dans les trois premiers déciles de niveaux de vie initiaux. Quant aux familles monoparentales d'un enfant, elles héritent là de leur mauvaise situation sur le marché du travail.

**Graphique 4 : Répartition des ménages selon le niveau de vie initial (avant redistribution), selon le type de ménage**



*Lecture : l'ensemble des ménages a été scindé en déciles de niveaux de vie initiaux. Le premier décile comprend les 10% des ménages ayant les niveaux de vie avant redistribution les plus faibles ; le deuxième décile les 10% suivants... Le graphique représente la proportion de ménages de chaque catégorie appartenant aux différents déciles. Ainsi, 17 % des couples avec trois enfants appartiennent au premier décile de niveau de vie initial. Ils sont donc sur-représentés au sein de ce premier décile de niveaux de vie initiaux.*

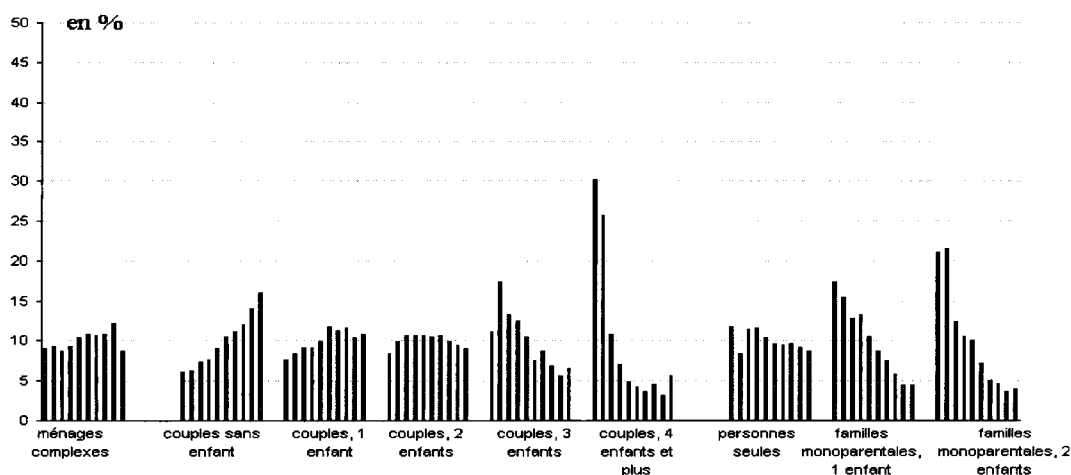
*Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.*

*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.*

## 4- Un premier aperçu des effets redistributifs globaux de l'ensemble du système socio-fiscal

L'ensemble des prestations et des prélèvements modifie ce classement relatif des niveaux de vie. On peut imaginer deux formes de redistribution. Une première où le rôle exclusif de la redistribution serait d'atténuer les écarts de niveau de vie entre familles sans changer leur classement. Dans un tel système, les ménages auraient la même position relative en termes de niveau de vie avant et après redistribution. Notre système redistributif réduit bien les écarts entre niveaux de vie : l'écart interdécile (qui sépare le niveau de vie des 10% des ménages les plus modestes de celui des 10% les plus aisés) est avant redistribution de 27 100 euros. Après redistribution, ce même écart est de 19 000 euros. Mais l'ensemble des prélèvements et des prestations modifie aussi légèrement les positions relatives des ménages, selon les catégories familiales, comme le montre le graphique 5 qui classe les ménages selon les configurations familiales, par déciles de niveaux de vie après redistribution.

Graphique 5 : Répartition des ménages selon le niveau de vie  
(après redistribution) selon le type de ménage



*Lecture : l'ensemble des ménages a été scindé en déciles de niveaux de vie, après redistribution. Le premier décile comprend les 10% des ménages ayant les niveaux de vie après redistribution les plus faibles ; le deuxième décile les 10% suivants... Le graphique représente la proportion de ménages de chaque catégorie appartenant aux différents déciles. Ainsi, 11 % des couples avec trois enfants appartiennent au premier décile de niveau de vie après redistribution. Ils sont donc très légèrement sur-représentés au sein de ce premier décile de niveaux de vie.*

*Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.*

*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.*

Les écarts de niveau de vie après redistribution restent importants. Le *tableau 3* les détaille selon la configuration familiale. Les couples ayant quatre enfants ou plus et les familles monoparentales ayant deux enfants ou plus ont en moyenne des niveaux de vie **après redistribution** inférieurs de 27% au niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages (*colonne 3 du tableau*). Les écarts de niveaux de vie initial, avant redistribution, étaient cependant plus élevés : leur niveau de vie avant redistribution est en moyenne inférieur de moitié à celui de l'ensemble des ménages. Pour ces familles, le gain de niveau de vie moyen relatif est donc de 23 points par rapport à la situation initiale.

**L'ensemble des transferts (prélèvements et prestations) améliore aussi sensiblement la situation relative des familles monoparentales ayant un enfant (+ 10 points), ainsi que celle des couples ayant trois enfants ou quatre enfants (respectivement + 13 et + 19 points).** Pour les couples avec

deux enfants, l'effet relatif des transferts reste légèrement positif (+ 3 points) ; ils se retrouvent in fine avec un niveau de vie après redistribution égal à la moyenne. Ceux qui ont un seul enfant voient leur avantage relatif avant redistribution se réduire légèrement, tout en conservant un niveau de vie final supérieur à la moyenne.

**Tableau 3 : Niveau de vie moyen relatif avant et après redistribution**

	répartition des ménages	niveau de vie avant redistribution (1)	niveau de vie après redistribution (2)	gain moyen en niveau de vie relatif (1) - (2)
<b>ménages sans enfant</b>	<b>42%</b>	<b>112%</b>	<b>106%</b>	<b>-5</b>
<i>personnes seules</i>	22%	100%	96%	-4
<i>couples sans enfants</i>	20%	125%	117%	-8
<b>ménages avec enfant(s)</b>	<b>47%</b>	<b>89%</b>	<b>94%</b>	<b>5</b>
<i>couples</i>	39%	95%	98%	3
avec un enfant	15%	108%	104%	-3
avec deux enfants	16%	97%	100%	2
avec trois enfants	6%	75%	88%	13
avec quatre enfants et plus	2%	54%	73%	20
<i>familles monoparentales</i>	8%	62%	77%	15
avec un enfant	4%	70%	80%	10
avec deux enfants et plus	4%	50%	73%	23
<b>ménages complexes</b>	<b>12%</b>	<b>101%</b>	<b>101%</b>	<b>0</b>
<b>ensemble</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>

selon la configuration familiale

*Lecture : Le niveau de vie moyen des ménages avec enfant vaut avant redistribution 89% du niveau de vie initial moyen des ménages. Il lui est donc inférieur de 11%. Après redistribution, le niveau de vie moyen des ménages avec enfant est inférieur de 6% au niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages. Après redistribution, le niveau de vie relatif a augmenté de 5 points par rapport à avant redistribution (94 - 89).*

*Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.*

*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.*

**Globalement, les familles bénéficient plus de la redistribution que les ménages sans enfant. Celle-ci ne permet cependant pas de compenser complètement la charge d'enfant : après redistribution, les ménages avec enfants ont toujours un niveau de vie inférieur au niveau de vie des ménages sans enfant (de 12% en moyenne). Une analyse plus détaillée de ces deux dimensions, réduction des écarts de niveau de vie et compensation de la charge d'enfant, est menée dans les deux chapitres suivants.**



## Définitions des différents niveaux de revenus

Unité d'analyse : à l'exception du chapitre consacré aux jeunes adultes, l'unité d'analyse est le ménage, soit l'ensemble des personnes qui partagent un même logement. La limite d'âge pour comptabiliser un enfant à charge est celle des prestations familiales : l'enfant doit avoir moins de 21 ans (et gagner moins de 55% du SMIC). Dans le chapitre concernant les jeunes adultes, l'unité d'analyse est la famille dite « dynastique », c'est-à-dire le ménage élargi aux enfants de la famille âgés de moins de 26 ans qui habitent en logement indépendant.

Champ : pour éviter les effets de cycle de vie, on se limite aux ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans. Lorsqu'on étudie les ménages, on exclut en plus de l'analyse les ménages dont la personne de référence est étudiante. En effet, les étudiants personne de référence de leur ménage posent des problèmes spécifiques d'estimation de leur niveau de vie, une partie importante de leur budget étant prise en charge par leurs parents de manière informelle, ce qui rend difficile l'évaluation de leur niveau de vie réel. Pour autant, ces étudiants bénéficient d'un certain nombre de transferts publics. Ces transferts sont analysés en détail dans le chapitre consacré aux jeunes adultes.

Revenu primaire ou revenu initial ou revenu avant redistribution : on appelle revenu primaire ou revenu initial le revenu que les ménages déclarent à l'administration fiscale augmenté le cas échéant de la CSG non imposable. Ce revenu comprend tout d'abord les salaires et les revenus des indépendants. Les revenus d'activité déclarés à l'administration fiscale sont nets des cotisations patronales et salariales. Sont également comptabilisés les revenus de remplacement : indemnités de maladie et de maternité, allocations chômage et pensions de retraites. Les pensions alimentaires versées par des personnes extérieures au ménage, par exemple à la suite d'un divorce, sont aussi comprises.

Revenu disponible ou revenu après redistribution : le revenu disponible est celui dont disposent les ménages une fois qu'ils ont touché les prestations auxquelles ils ont droit et acquitté les impôts directs dont ils sont redevables. Pour des raisons de disponibilité des données, les allocations logement ne sont prises en compte que pour les locataires (et non pour les propriétaires et les accédants à la propriété). Faute de données, certaines allocations n'ont pas pu être modélisées (allocation d'adoption, Aged, Afeama).

L'ensemble de la législation sociale et familiale prend en compte la réglementation en vigueur en 2001. Pour la législation fiscale, on prend en compte les impôts payés en 2001 (correspondant aux revenus perçus en 2000).

Niveau de vie final : Pour passer du revenu disponible au niveau de vie, on utilise l'échelle d'équivalence de l'Insee. L'échelle d'équivalence indique par combien doit être multipliée le revenu disponible d'un ménage de  $n$  personnes, par rapport à un ménage d'une personne, pour maintenir constant le niveau de vie. Ce facteur multiplicatif est inférieur à  $n$ , compte tenu des économies d'échelle liées à la mise en commun de certaines consommations.

Niveau de vie initial : suivant la même logique, on calcule le niveau de vie (théorique) qui serait celui des ménages s'il n'y avait aucune redistribution (il s'agit ici d'un raisonnement mécanique ne prenant pas en compte des variations de comportement). Ce niveau de vie correspond au niveau de vie que leur confèreraient les seuls revenus d'activité et de remplacement (chômage, retraites).

## Chapitre 5

### La réduction des inégalités - le rôle des transferts liés aux enfants et des autres transferts

La redistribution, sous toutes ses formes, entre ménages modestes ou aisés ou entre familles de taille différente, ne constitue pas le seul objectif de la politique familiale, et celle-ci passe d'ailleurs par d'autres vecteurs que les seules prestations. En particulier, la politique familiale a longtemps affiché un objectif nataliste, qui a été à l'origine de mesures favorisant les familles nombreuses (mesures qui ont aussi un impact redistributif). Depuis quelques années, la politique familiale fait également l'objet d'interrogations quant à son incidence sur l'accès des femmes au travail salarié et à l'autonomie financière, ainsi que sous l'angle de la conciliation entre vie familiale et professionnelle<sup>29</sup>. Pour le premier enjeu, on pourra par exemple se reporter au rapport de L. Toulemon (HCPF) pour une discussion des effets de la politique familiale sur la fécondité : la politique familiale française pourrait ainsi avoir un impact positif, de l'ordre de 0,2 point, sur l'indice conjoncturel de fécondité, même si ce chiffre doit être avancé avec prudence. S'agissant du second point, de nombreux travaux ont porté ces dernières années sur l'extension de l'allocation parentale d'éducation aux enfants de rang 2, qui a marqué une nette rupture dans l'activité des femmes mères de deux enfants (dont un de moins de trois ans). Globalement, la mesure a favorisé le retour au foyer des femmes peu qualifiées, dont la situation initiale sur le marché du travail était précaire, et la question de leur retour sur le marché du travail se pose, notamment dans un contexte d'aggravation du chômage, moins favorable aux entrants sur le marché du travail<sup>30</sup>.

Si la suite de ce chapitre est consacrée aux enjeux redistributifs de la politique familiale, les autres objectifs ou enjeux doivent néanmoins être gardés à l'esprit ; il est en particulier impératif de les prendre en compte dans le cadre d'une réforme des aides touchant à la petite enfance.

L'intervention publique en direction des familles prend, on l'a vu, différentes formes : elle passe par les prestations directes aux familles - dont certaines relèvent d'un socle strictement familial, alors que d'autres ont une logique plus sociale -, par la politique fiscale et par des transferts différés liés aux avantages familiaux en matière de retraite. L'intervention publique se fait également par le biais de l'action ou de l'aide sociale, la première s'adressant plutôt à l'ensemble des familles avec enfants, la seconde concernant plutôt les plus démunies.

L'ensemble de ces instruments produit des effets différents sur les ménages, en fonction de leurs caractéristiques de taille (nombre d'enfants et nombre d'adultes) ou de niveau de revenu initial. Le système prend également en compte, pour certaines de ses composantes, le nombre d'actifs du ménage.

S'agissant de l'analyse redistributive de la politique familiale, il est ainsi classique d'analyser comment jouent les différents instruments de l'intervention publique et d'étudier leurs effets redistributifs selon deux dimensions, verticale et horizontale : dans la première, on s'intéresse à la réduction des inégalités entre ménages de taille identique<sup>31</sup> et on mesure les écarts de

<sup>29</sup> Voir J. Commaille, P. Strobel, M. Villac, « *La politique de la famille* », La découverte, 2002.

<sup>30</sup> Voir le n°59 de Recherches et prévisions, mars 2000, « *Regards sur l'allocation parentale d'éducation* ».

<sup>31</sup> Pour l'analyse de la redistribution verticale, deux approches sont possibles : soit étudier la réduction des inégalités de revenus à taille de ménage fixée ; soit raisonner sur les ménages mis en équivalence à partir de l'échelle Insee, qui neutralise l'effet taille, et étudier ensuite la réduction des inégalités de niveaux de vie. C'est la seconde optique qui est adoptée ici.

niveau de vie relatif avant et après redistribution ; dans la seconde, on analyse comment le système de transferts compense ou limite la perte de niveau de vie liée à la présence d'enfants, en fixant le revenu initial.

**L'objet de ce chapitre est d'évaluer dans quelle mesure l'ensemble des interventions publiques en faveur des familles contribue à la réduction des inégalités** (la dimension horizontale fera l'objet du chapitre suivant).

Pour cette étude, on mobilise un modèle de micro-simulation permettant de combiner l'effet des différentes mesures au niveau de chaque ménage (voir encadré sur le modèle de microsimulation INES). Compte tenu de l'information disponible, il n'est cependant pas possible de modéliser l'impact de l'ensemble des instruments à l'œuvre : il en va ainsi des bénéfices de l'action sociale, qu'on ne connaît pas suffisamment pour les intégrer à l'analyse. Il en est de même pour les avantages familiaux en matière de retraite : ceux-ci ne peuvent être reconstruits à partir de l'information disponible. **L'étude qui suit se limitera donc au champ des prestations monétaires directes et à celui de la politique fiscale.**

#### **Le modèle de micro-simulation INES**

Dans ce chapitre, on utilise le modèle de micro-simulation INES, développé conjointement par la Drees et l'Insee. La méthode de micro-simulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon de ménages représentatif de la population française. Cet échantillon est issu de l'enquête Revenus Fiscaux qui combine les informations socio-démographiques de l'enquête sur l'Emploi au détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Les dernières données disponibles sont celles de l'enquête Revenus Fiscaux de 1997. L'objectif étant d'étudier un échantillon représentatif de la population française en 2001, les revenus primaires et la structure de la population ont fait l'objet d'une actualisation : la structure de la population est calée sur celle de l'enquête sur l'Emploi de mars 2001 selon différents critères socio-démographiques et économiques, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à reproduire les taux de croissance globaux des revenus catégoriels entre 1997 et 2000. Par manque d'informations sur l'évolution des revenus catégoriels entre 2000 et 2001, le revenu primaire de 2001 est évalué en faisant l'hypothèse que tous les revenus ont cru au rythme de l'inflation.

Les prestations familiales, sociales et les prélèvements au titre de l'année 2001 sont calculés sur barèmes. Pour la plupart des prestations familiales et pour les aides au logement, le barème de juillet 2001 est appliqué aux revenus de l'année 2000. L'impôt sur le revenu, la prime pour l'emploi et la taxe d'habitation sont calculés sur la base des revenus de 2000, et les minima sociaux sur la base des revenus de 2001. On aboutit ainsi à une estimation du revenu disponible des ménages en 2001.

## 1- Quels mécanismes de prise en compte de l'enfant ?

La prise en compte de l'enfant dans le système socio-fiscal se fait à travers **trois canaux** :

- le premier comprend les prestations monétaires versées spécifiquement aux familles ayant des enfants (ensemble des prestations familiales, bourses scolaires et universitaires) ;
- le deuxième canal est constitué de prestations dont le fait générateur n'est pas la présence d'enfant ; toutefois, ces prestations sont familialisées dans la mesure où les montants et les seuils sont modulés selon la composition familiale, et leur attribution influe notablement sur le revenu disponible des familles concernées. C'est le cas des prestations logement et des minima sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé, allocation adulte handicapé) ;
- enfin, s'agissant des prélèvements, différents mécanismes prennent en compte la présence d'enfants (pour l'impôt sur le revenu, principalement par le mécanisme du quotient familial).

La définition des contours de l'aide fiscale pour présence d'enfant(s) fait l'objet de controverses, que nous avons évoquées au *chapitre 2*. Nous retiendrons ici deux définitions de cette aide fiscale : la variante « haute », qui regroupe l'ensemble des allègements d'impôts liés au quotient enfant et les réductions fiscales pour frais de garde et de scolarité ; la variante « basse », qui ne retient que le supplément de quotient familial relativement à l'échelle d'équivalence Insee (*voir chapitre 2 pour une discussion de ces points*).

On mettra d'abord en évidence l'impact des transferts générés par la présence d'enfants, puis on comparera leur effet aux autres transferts sociaux (mais ayant une dimension familialisée) ou aux prélèvements fiscaux.

On ne retiendra pas dans les transferts ceux qui sont de nature essentiellement contributive ou assurantielle, à savoir les indemnités de chômage ou les pensions de retraite (même si pour ces dernières il existe une part non contributive, dont une partie est liée aux avantages familiaux, mais qui ne peut être reconstituée dans le modèle).

## 2- Des prestations familiales relativement peu ciblées du point de vue des barèmes

**Créées initialement pour compenser les charges de familles, les prestations familiales n'échappent pas au souci de redistribution en faveur des ménages les plus modestes. En 2001, 25 % des prestations familiales stricto sensu sont sous condition de ressources. Si l'on considère l'ensemble des prestations directes versées aux familles, c'est-à-dire si l'on inclut aussi les prestations scolaires et l'API, ce sont près d'un tiers des prestations qui sont sous condition de ressources.**

Les prestations du socle strictement familial sous condition de ressources sont en léger repli depuis le début des années 90, alors que parallèlement le développement des prestations sous condition de ressources résultait essentiellement des aides au logement et des minima sociaux (*voir chapitre 3*).

Mais il est quelque peu ambigu de juger le système au seul regard du critère d'être sous condition de ressources. Il faut prendre en compte le degré de sélectivité des barèmes<sup>32</sup>. Par exemple, la mise sous condition de ressources des allocations familiales en 1998 faisait basculer une part importante des prestations du côté des prestations sous condition de ressources. Or, le seuil d'exclusion étant relativement élevé, cette mise sous condition de ressources ne changeait pas fondamentalement la sélectivité du système de prestations.

En dépit de l'existence de conditions de ressources parmi certains transferts liés à la présence d'enfant, **l'ensemble de la composante familiale du système de prestations est assez peu sélectif du point de vue des barèmes**. Les conditions de ressources qui s'appliquent au complément familial et l'allocation pour jeune enfant éliminent moins d'un quart des familles éligibles (82% des familles de 3 enfants bénéficient du complément familial, 76% des familles avec jeune enfant de l'allocation pour jeune enfant). L'allocation de rentrée scolaire est à peine plus restrictive : 57 % des familles éligibles en bénéficient). Seules les bourses et l'allocation de parent isolé ont des conditions de ressources véritablement sélectives. En termes de masses financières, ce ne sont donc que 8% des prestations liées à l'enfant qui sont versées sous des conditions de ressources véritablement sélectives. **Ainsi, même lorsqu'elles sont sous condition de ressources, les prestations du socle familial excluent plutôt les familles aisées (des trois déciles ayant les plus hauts niveaux de vie) qu'elles ne sélectionnent les plus modestes.**

### **3- Des conditions d'attribution qui renforcent le ciblage des prestations**

Le fait qu'une prestation ne soit pas soumise à condition de ressources ne signifie pas que, dans les faits, elle ne sera pas plus concentrée sur les ménages les plus modestes. Certaines prestations sont réservées à des configurations familiales spécifiques. Ainsi, l'allocation parentale d'éducation n'est pas soumise à condition de ressources. Toute famille de deux enfants dont l'un a moins de trois ans peut bénéficier de cette allocation, dès lors que l'un des parents interrompt partiellement ou totalement son activité. Dans les faits, cette condition d'interruption d'activité (ou de réduction d'activité) fait que la prestation s'adresse davantage à des familles avec un seul apporteur de revenus (dont on sait par ailleurs qu'elles sont plus fragiles<sup>33</sup>). Ce ciblage de facto est renforcé par le fait que l'allocation parentale d'éducation étant une prestation forfaitaire, elle sera en général plutôt choisie par les familles percevant des revenus modestes que par celles ayant des revenus d'activité professionnelle plus élevés : le coût d'opportunité de l'arrêt de l'activité est en effet beaucoup plus élevé pour une personne ayant un salaire élevé.

La forte progressivité des allocations familiales en fonction du nombre d'enfants se traduit également par un ciblage de cette prestation sur les familles nombreuses, plus modestes en moyenne. Ainsi, en raisonnant en termes de transferts par unité de consommation (uc), les familles bénéficiaires des allocations familiales les plus modestes en termes de niveau de vie initial (1<sup>er</sup> décile) perçoivent 14 % des allocations familiales, contre 9 % pour les familles les plus aisées (9<sup>ème</sup> décile).

---

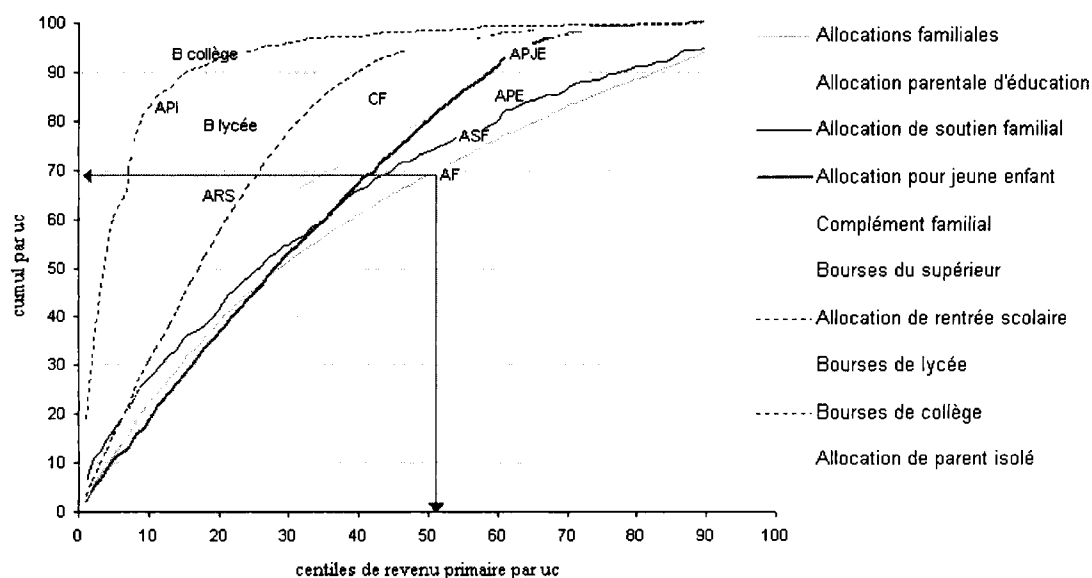
<sup>32</sup> Voir S. Le Minez, B. Lhommeau, M. Pucci « *Bilan redistributif de la politique familiale en 2001* », in Données sociales, Insee, 2002 et le Rapport de la Cour des Comptes « *La Sécurité sociale* », 2001.

<sup>33</sup> Voir le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2002.

Pour évaluer l'impact des transferts liés aux enfants en fonction de la position des ménages dans l'échelle des niveaux de vie initiaux, on utilise une (pseudo-)courbe de Lorenz<sup>34</sup>. Cette dernière représente pour chaque transfert la part de transfert qui est versée aux ménages sous un certain seuil de niveau de vie initial. La méthodologie est la suivante : on classe sur l'axe des abscisses les ménages du plus pauvre au plus riche (selon le niveau de vie initial). On regarde ensuite quelle est la part d'un transfert  $P\%$  dont disposent les  $x\%$  les plus pauvres (au sens du niveau de vie initial). Plus précisément, on n'étudie pas ici la concentration des transferts globaux, mais du transfert « équivalent » par ménage (soit le transfert divisé par le nombre d'unités de consommation), et ceci afin de neutraliser l'effet de la taille des ménages. On obtient ainsi l'accroissement en termes de niveau de vie que représente le transfert pour chaque famille et on étudie la répartition de ces suppléments de niveau de vie.

Plus la courbe de Lorenz est proche de la bissectrice, plus la distribution des transferts (par uc) est égalitaire. Plus elle est au-dessus de la bissectrice, plus les transferts sont concentrés sur les ménages aux niveaux de vie les plus modestes.

**Graphique 1 : courbes de concentration des prestations familiales (par uc)**



*Lecture : La moitié la plus modeste de la population du champ reçoit 70% des montants par équivalent adulte versés au titre des allocations familiales.*

*Champ : Ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans et n'est pas étudiante.*

*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.*

**Le graphique 1 illustre la concentration des variations de niveaux de vie imputables à chaque prestation : toutes les courbes se situent, à des degrés variés, au-dessus de la bissectrice, ce qui signifie que les prestations accroissent davantage le niveau de vie des ménages les plus modestes.** Cet effet s'observe bien évidemment pour les prestations les plus ciblées (l'allocation de parent isolé, les bourses de l'enseignement secondaire et universitaire) ; il s'observe également à un moindre degré pour les prestations sous condition de ressources (complément familial, allocation de rentrée scolaire, allocation pour jeune enfant). Enfin, même en l'absence de conditions de ressources, l'allocation parentale d'éducation, l'allocation de soutien familial et les allocations familiales bénéficient davantage aux ménages situés dans le bas de la distribution : en effet, s'agissant des allocations familiales, le nombre

<sup>34</sup> On parle de pseudo-courbe de Lorenz car la variable qui sert au classement des ménages (ici le niveau de vie initial) est différente de celle dont on regarde la concentration (ici un transfert lié à la présence d'enfant).

moyen d'enfants décroît au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des niveaux de vie initiaux ; l'allocation de soutien familial concerne essentiellement les familles monoparentales<sup>35</sup>, plus modestes en moyenne ; il en va de même pour l'allocation parentale d'éducation, qui concerne dans une large mesure les familles avec un seul actif occupé<sup>36</sup>.

Le plafond de ressources du complément familial est plus favorable que celui de l'allocation de rentrée scolaire. Pourtant, ces deux prestations ont à peu près les mêmes courbes de concentration dans la population. Ceci tient à un effet de structure : les familles nombreuses, bénéficiaires du complément familial, ont en effet en moyenne un niveau de vie inférieur à celui des familles qui ont au moins un enfant scolarisé de plus de six ans.

#### **4- Une redistribution verticale qui, à niveau de vie initial égal, dépend de la configuration familiale**

Le caractère redistributif du système en direction des familles les plus modestes est renforcé par le fait que la politique familiale aide particulièrement les familles nombreuses et les familles monoparentales. Or ces familles sont aussi celles qui ont avant redistribution les niveaux de vie les plus faibles. A contrario, à niveau de vie initial donné, les autres types de familles sont relativement moins aidés<sup>37</sup>.

Comparons ainsi des familles de configurations familiales différentes, mais de même niveau de vie initial (voir tableau 1 où trois niveaux ont été retenus). Un couple sans enfant d'un niveau de vie de 6 400 euros par équivalent adulte<sup>38</sup> a, une fois qu'il a payé ses impôts et taxes, un niveau de vie inférieur de 5% à son niveau de vie initial. N'ayant pas d'enfant, le niveau de vie de ce couple sera le même après prise en compte des transferts (prestations et aide fiscale) liés à la présence d'enfants. En revanche, ayant un niveau de vie modeste, il bénéficie d'autres prestations. Après celles-ci, son niveau de vie sera supérieur de 22% à son niveau de vie initial. En comparaison, partant du même niveau de vie initial, un couple avec trois enfants aura, après redistribution, un niveau de vie supérieur de 41% à ce niveau de vie initial, et une famille monoparentale de deux enfants, un niveau de vie supérieur de 53%.

Quel que soit le niveau de vie initial, après redistribution, les familles nombreuses (trois enfants ou plus pour les couples, deux enfants ou plus pour les familles monoparentales) ont systématiquement des niveaux de vie plus élevés que les autres, et ceci principalement en raison des prestations liées aux enfants reçues, l'avantage fiscal lié aux enfants apparaissant moins important (du moins pour les niveaux de vie initiaux considérés ici).

---

<sup>35</sup> Les familles élevant un orphelin de père ou de mère peuvent bénéficier de cette allocation, y compris s'il s'agit de couples.

<sup>36</sup> L'APE concerne les familles de deux enfants ou plus dont l'un des deux parents a interrompu partiellement ou totalement son activité. Pour deux enfants, l'APE à taux plein est versée dans plus de 2/3 des cas.

<sup>37</sup> C'est surtout vrai pour les couples ayant un enfant. Les couples ayant deux enfants et ayant des revenus modestes perçoivent souvent l'allocation parentale d'éducation.

<sup>38</sup> Soit dans le 3<sup>ème</sup> vingtile de niveau de vie initial.

**Tableau 1 : Passage du niveau de vie initial au niveau de vie final,  
pour différentes catégories de familles**

	en %			
	niveau de vie...			
	...après prélèvements*	...après aide fiscale liée aux enfants	...après prestations liées aux enfants	...après redistribution (final)
<b>niveau de vie initial de 6 400 euros par an par équivalent adulte</b>				
<i>couples sans enfants</i>	-5	-3	-3	22
<i>couples avec un enfant</i>	-6	5	5	21
<i>couples avec deux enfants</i>	-7	19	19	31
<i>couples avec trois enfants</i>	-8	33	33	41
<i>couples avec quatre enfants et plus</i>	-8	40	40	49
<i>personnes seules</i>	-4	-4	-4	24
<i>familles monoparentales d'un enfant</i>	-4	5	5	29
<i>familles monoparentales de deux enfants et plus</i>	-5	29	29	53
<b>niveau de vie initial de 12 000 euros par an par équivalent adulte</b>				
<i>couples sans enfants</i>	-10	-8	-9	-7
<i>couples avec un enfant</i>	-10	-6	-6	-5
<i>couples avec deux enfants</i>	-10	0	-1	0
<i>couples avec trois enfants</i>	-10	10	9	10
<i>couples avec quatre enfants et plus</i>	-10	22	21	25
<i>personnes seules</i>	-10	-9	-9	-5
<i>familles monoparentales d'un enfant</i>	-10	-5	-6	-1
<i>familles monoparentales de deux enfants et plus</i>	-10	7	5	11
<b>niveau de vie initial de 24 000 euros par an par équivalent adulte</b>				
<i>couples sans enfants</i>	-16	-16	-16	-16
<i>couples avec un enfant</i>	-16	-16	-15	-15
<i>couples avec deux enfants</i>	-16	-13	-12	-12
<i>couples avec trois enfants</i>	-16	-9	-7	-7
<i>couples avec quatre enfants et plus</i>	-18	-8	-3	-3
<i>personnes seules</i>	-19	-19	-18	-18
<i>familles monoparentales d'un enfant</i>	-19	-17	-14	-14
<i>familles monoparentales de deux enfants et plus</i>	-17	-12	-9	-9

\* *prélèvements hors avantages fiscaux liés aux enfants.*

Trois niveaux de vie initiaux ont été considérés, correspondant aux 3<sup>ème</sup>, 7<sup>ème</sup> et 16<sup>ème</sup> vingtile de niveau de vie avant redistribution.

Note : La première colonne du tableau représente la variation de niveau de vie par rapport au niveau de vie initial ( en pourcentage), après versement des impôts, hors avantages fiscaux liés aux enfants (il s'agit ici de la variante « basse »).

Les colonnes suivantes représentent la variation de niveau de vie par rapport au niveau de vie initial, à différentes étapes du circuit redistributif : après l'aide fiscale, variante « basse » (colonne 2) ; après les prestations familiales au sens large (c'est-à-dire y compris prestations scolaires, API et AES) (colonne 3) ; après les prestations logement et pauvreté (colonne 4).

Lecture : pour un couple sans enfant ayant un niveau de vie avant redistribution de 6 400 euros annuel, les impôts entraînent une baisse de son niveau de vie de 5%. Après prise en compte de l'aide fiscale liée aux enfants, le niveau de vie de ce couple est de 3% inférieur à son niveau de vie initial. Ce résultat peut sembler paradoxal, mais il provient du fait qu'un certain nombre de ces couples sans enfants ont des enfants à charge fiscalement en dehors du ménage. Le versement de prestations liées aux enfants laisse inchangé ce niveau de vie. En revanche, après versement des autres transferts (minima sociaux, prestations logement et handicap), le niveau de vie du couple sans enfant est de 22% supérieur à son niveau de vie initial. Un couple avec 4 enfants au



*même niveau de vie initial (6 400 euros) aura après redistribution un niveau de vie supérieur de 49% à son niveau de vie initial.*

*Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.*

*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee*

## **5- L'effet redistributif des transferts liés aux enfants comparativement à celui des autres transferts**

S'ils concernent davantage les ménages modestes, les transferts liés aux enfants sont néanmoins moins ciblés sur ces derniers que ne le sont les allocations logement et a fortiori les minima sociaux (*voir graphique 2*).

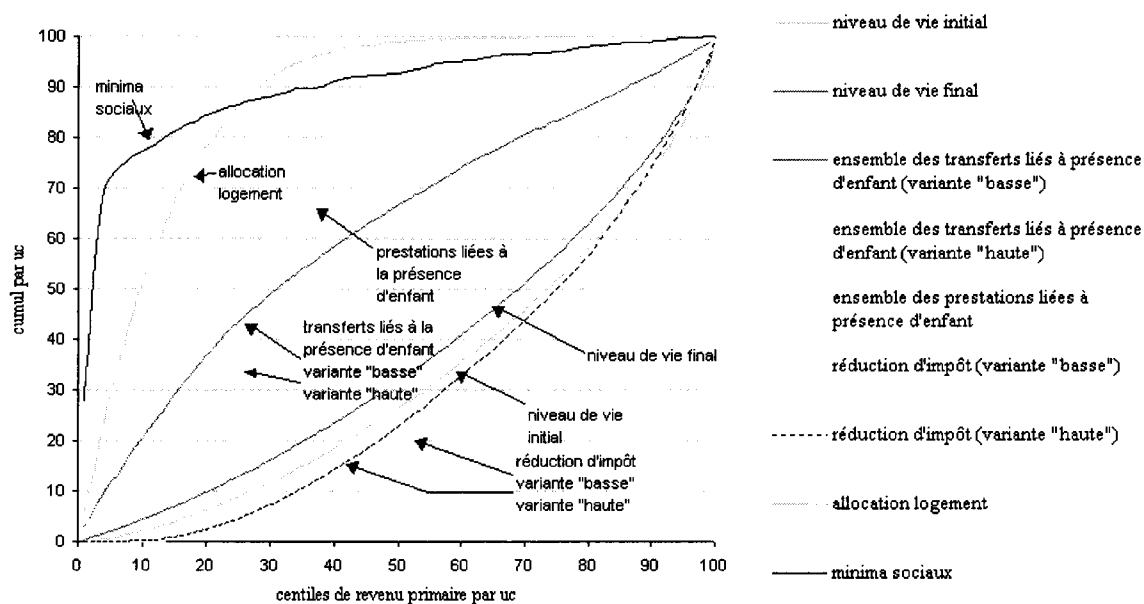
Par ailleurs, le caractère redistributif des prestations directes liées aux enfants est tempéré par les allègements d'impôts générés par la présence d'enfants à charge. Par construction, le mécanisme de ces allègements d'impôt ne concerne que les familles imposables, donc celles situées dans la moitié la plus aisée de la population (à une exception près, mais qui n'a pas été isolée ici : il s'agit de la majoration de prime pour l'emploi liée aux enfants à charge, qui concerne les foyers les plus modestes).

Deux concepts ont été retenus pour définir l'avantage fiscal familial : d'abord, l'ensemble du quotient familial et des réductions d'impôt (variante « haute »), ensuite seul le supplément de quotient familial par rapport à l'échelle d'équivalence Insee (variante « basse »). Avec la variante « haute », l'allègement d'impôt lié aux enfants est un peu moins concentré sur les hauts niveaux de vie initiaux qu'avec la variante « basse ». En effet, la variante « haute » en annulant tout le quotient fiscal, concerne davantage les ménages situés au-dessus de la médiane des niveaux de vie initiaux (en deçà, les ménages plus modestes ne payent pas d'impôt sur le revenu). L'économie d'impôt dans la variante « basse » comporte une proportion moins grande liée au quotient familial<sup>39</sup>, et une proportion plus grande d'avantages fiscaux liés à la scolarité ou à la garde des enfants. Or ces aides concernent plus que le quotient familial les ménages les plus aisés.

---

<sup>39</sup> Qui n'est pas totalement supprimé mais dont le mode de calcul est modifié.

**Graphique 2 : courbes de concentration de l'ensemble des transferts (par uc)**



Lecture : voir graphique 1.

Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee

Si on fait la somme des aides transitant par les prestations et de celles transitant par l'impôt, l'ensemble des transferts liés à la présence d'enfant reste néanmoins favorable aux ménages les plus modestes : la courbe de concentration se situe au-dessus de la bissectrice, pour les deux variantes fiscales, même si la prise en compte des avantages des aides transitant par la fiscalité vient en partie compenser l'effet des prestations. La courbe de concentration du transfert global est cependant plus proche de la bissectrice pour la variante fiscale « haute », correspondant pourtant à l'aide fiscale la moins progressive. Ceci tient aux différences de masse : la variante « haute » a in fine un impact plus important dans l'ensemble, parce que son poids est quatre fois plus important que celui de la variante « basse ».

## 6- Concentration des transferts et effets redistributifs globaux

Pour évaluer l'impact de ces différentes prestations sur la réduction des écarts de niveau de vie, ces indices de concentration tels qu'ils ressortent des courbes de Lorenz sont cependant insuffisants. En effet, pour avoir un impact significatif sur la réduction des inégalités, un transfert doit certes concerner davantage les ménages les plus modestes, mais il doit aussi fournir un supplément de revenu conséquent. Ainsi, le pouvoir redistributif d'un transfert dépend de deux paramètres : son degré de ciblage sur les bas niveaux de vie et son poids relatif par rapport au revenu disponible.

Pour rendre compte de ces effets, on calcule la contribution à la réduction des inégalités de chaque transfert, prenant en compte à la fois l'effet du poids moyen du transfert et l'effet de son ciblage (ou de sa dégressivité avec le niveau de vie initial). On peut ainsi chiffrer l'impact redistributif global d'un transfert dans la réduction des inégalités : les transferts liés à la présence d'enfant contribuent à hauteur de 27% à la réduction des inégalités de niveaux de vie. Parmi ces transferts, ce sont les allocations familiales qui réduisent le plus les écarts de niveau de vie, non pas en raison de leur forte dégressivité en fonction des

**niveaux de vie, mais parce qu'il s'agit des transferts les plus importants en masse (les allocations familiales représentent la moitié des prestations).**

Outre les transferts liés à l'enfant, les autres principaux outils de réduction des inégalités sont l'impôt (hors allégement fiscal lié aux enfants) et l'allocation logement (locative) : l'impôt sur le revenu explique 41 % de la réduction des inégalités et les aides au logement ont un impact sur la réduction des inégalités de 20 %. Là encore, cette contribution à la réduction des inégalités de niveaux de vie est à rapprocher des masses financières distribuées ou prélevées. Ainsi, l'allocation logement contribue certes un peu moins que les transferts liés à l'enfant à la réduction des inégalités, mais elle le fait en distribuant une masse trois fois moins importante<sup>40</sup>. L'impôt sur le revenu prélève quant à lui 50 milliards d'euros (net de la prime pour l'emploi), soit une fois et demie ce que distribuent les transferts liés à l'enfant. Il est par ailleurs fortement progressif.

Enfin, l'aide aux familles transitant par l'impôt apparaît légèrement anti-redistributive (elle est, par construction, concentrée sur les ménages au-dessus de la médiane des niveaux de vie initiaux) mais son impact sur les inégalités est limité (le quotient familial et les réductions d'impôt contribuent à un faible accroissement des inégalités, de l'ordre de 1 % à 2 % selon la variante fiscale considérée).

---

<sup>40</sup> Les sommes versées aux ménages de notre champ au titre de l'allocation logement sont de 7 milliards d'euros, celles versées au titre des transferts liés aux enfants de 21 milliards d'euros.

**Tableau 2 : Contribution des différents transferts et prélèvements à la réduction des**

		Propension inégalitaire (Pseudo-Gini)	Part de la composante dans le revenu disponible (en %)	Contribution à l'inégalité du niveau de vie final	
				en variation de pseudo-gini	en pourcentage
<b>Niveau de vie initial</b>		0,3473	112,4%		
<b>Impôts et taxes</b>	<i>CSG et CRDS</i>	0,3604	-9,2%	-0,0012	1,7%
	<i>Impôt sur le revenu*</i>	0,6858	-8,5%	-0,0288	40,0%
	<i>Aide fiscale liée à la présence d'enfant</i>	0,4764	0,7%	0,0009	-1,3%
	<i>Prime pour l'emploi</i>	-0,3386	0,2%	-0,0016	2,2%
	<i>Taxe d'habitation</i>	0,3317	-1,3%	0,0002	-0,3%
<b>Transferts liés à la présence d'enfant</b>	<i>Allocations familiales</i>	-0,1630	1,6%	-0,0083	11,6%
	<i>Allocation parentale d'éducation</i>	-0,1949	0,4%	-0,0024	3,3%
	<i>Allocation de soutien familial</i>	-0,2002	0,1%	-0,0008	1,1%
	<i>Complément familial</i>	-0,4213	0,2%	-0,0016	2,2%
	<i>Allocation pour jeune enfant</i>	-0,3181	0,5%	-0,0031	4,3%
	<i>Prestations scolaires</i>	-0,5230	0,4%	-0,0033	4,5%
	<i>Allocation de parent isolé</i>	-0,6575	0,1%	-0,0007	1,0%
<i>Allocation d'éducation spéciale</i>	0,1843	0,03%	-0,0001	0,07%	
<b>Autres minima sociaux**</b>		-0,7145	0,3%	-0,0036	5,1%
<b>Autres prestations liées aux handicap***</b>		-0,3813	0,4%	-0,0033	4,5%
<b>Allocation logement (locative)</b>		-0,6420	1,5%	-0,0145	20,1%
<b>Niveau de vie final</b>		0,2753	100%	-0,0720	

\* avant réductions fiscales liées à la présence d'enfant

\*\* comprend le revenu minimum d'insertion et le minimum vieillesse

\*\*\* comprend l'allocation adulte handicapé, le complément d'allocation d'adulte handicapé, le minimum invalidité

### **inégalités de niveaux de vie**

*Lecture : tous les revenus, prélèvements et transferts sont divisés par le nombre d'unités de consommation dans le ménage.*

*La première colonne présente le pseudo-Gini (suivant le revenu initial) du revenu, prélèvement ou transfert considéré. Dans la deuxième colonne, on calcule le poids du revenu, du prélèvement ou du transfert par rapport au revenu disponible. La troisième colonne estime l'effet de chaque instrument sur la réduction des inégalités : la baisse de l'indice de pseudo-Gini entre revenu initial et revenu disponible est de 0,0720 (0,3473-0,2753) dont 0,0012 au titre de la CSG ; ceci correspond à 1,7 % de la réduction totale des inégalités (quatrième colonne).*

*Champ : Ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans et n'est pas étudiante.*

*Note : Si l'on avait retenu comme aide fiscale l'ensemble des réductions d'impôt liées à la présence d'enfants (tout le quotient familial, les demi-parts supplémentaires et les réductions pour frais de garde et de scolarité), l'impôt sans cette aide diminuerait de 41,2% les inégalités, l'aide fiscale les augmenterait de 2,5 %. En effet, l'aide fiscale de la variante « haute » est moins concentrée sur les ménages aisés mais elle est d'un montant bien supérieur (12,4 milliards d'euros sur notre champ contre 3,5 milliards si on retient comme aide fiscale la variante « basse »).*

*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee*

Les transferts liés à l'enfant, de par l'importance des masses qu'ils représentent, effectuent donc bien une redistribution verticale entre les familles. **L'effet redistributif global est d'autant plus important que les masses distribuées sont conséquentes. Ainsi, au sein des prestations, ce sont les allocations familiales qui contribuent le plus à réduire les inégalités de vie, même si elles sont moins concentrées que les autres transferts sur les ménages à niveaux de vie modestes.** Cela ne signifie pas pour autant que les autres transferts liés à la présence d'enfant n'ont pas un impact important sur le niveau de vie des ménages.

Simplement, le fait qu'ils concernent des ménages dans des configurations familiales plus spécifiques, donc moins nombreuses, limite leur impact global sur la réduction des disparités de niveaux de vie.

Le fait qu'un transfert soit qualifié de plus ou moins redistributif en termes globaux ne préjuge pas de son effet au niveau micro-économique des ménages concernés. Ainsi, certains transferts ont un impact global faible, du fait de leur faible poids global par rapport à la masse des revenus disponibles. Du fait de leur ciblage sur certaines catégories, ces transferts peuvent néanmoins fortement contribuer au revenu disponible des ménages concernés : c'est le cas par exemple de l'allocation de parent isolé.

Pour rendre compte des effets du système socio-fiscal sur les inégalités de revenus, plusieurs approches sont possibles. Dans ce chapitre, l'approche par la concentration des revenus a été privilégiée : La distribution d'un revenu est d'autant plus inégalitaire que la part perçue par les  $x$  % les plus modestes est inférieure à  $x$  % (ou inversement pour les plus aisés). L'indice de Gini est construit sur ce principe, mais il permet une approche synthétique, en faisant varier  $x$  de 0 à 100 %. Les ménages sont classés du plus pauvre au plus riche, et l'on considère alors, pour les  $x$  % les plus pauvres, la part du revenu  $Px$  (forcément inférieure à  $x$  %) qu'ils reçoivent. La courbe représentant  $Px$  en fonction de  $x$  est appelée courbe de concentration ou courbe de Lorenz. Plus cette courbe se rapproche de la bissectrice, plus la distribution est égalitaire (les  $x$  % les plus pauvres reçoivent presque  $x$  % du revenu). On définit l'indice de Gini comme la surface entre la courbe et la bissectrice.

Assez intuitif, l'indice de Gini ne se prête pas à une décomposition des inégalités selon les différentes composantes du revenu total (revenus initiaux, prestations, prélèvements). La difficulté tient aux différences de classement des ménages suivant les revenus ou les transferts considérés : par exemple, les plus pauvres selon le revenu initial ne sont pas les plus pauvres selon le revenu final.

On définit alors le « pseudo-Gini » du revenu ou du transfert  $Y$  par rapport au revenu initial. Celui-ci est construit comme l'indice de Gini, à ceci près que la variable qui sert à classer les ménages selon leur niveau de revenu est toujours la même, en l'occurrence le revenu initial, quel que soit le revenu ou le transfert  $Y$  dont on étudie la concentration.

On considère alors la part du revenu disponible par uc (ou d'un transfert par uc) que perçoivent (ou payent) les  $x$  % les plus pauvres au sens du revenu initial par uc. Le pseudo-Gini du niveau de vie initial se confond alors avec l'indice de Gini : il mesure les inégalités avant redistribution. Le pseudo-Gini du niveau de vie final diffère légèrement de l'indice de Gini. Mais comme les classements selon les deux revenus sont proches, la différence est généralement minime. Le pseudo-Gini du niveau de vie final fournit donc une mesure des inégalités après redistribution. Quant aux pseudo-Gini des prélèvements et prestations par uc, ils donnent une idée de la progressivité (ou dégressivité) de ces transferts, en considérant la part reçue ou versée par les ménages selon leur position initiale. Ils permettent de définir un indice de progressivité, calculé comme la différence entre le pseudo-Gini du transfert considéré et le pseudo-Gini du revenu initial.

**Pour un prélèvement**, l'indice de progressivité est positif s'il s'agit d'un prélèvement contribuant à réduire les inégalités, il est négatif si le prélèvement augmente les inégalités par rapport à la situation initiale, et il est nul s'il s'agit d'un prélèvement proportionnel, n'ayant aucun impact sur les inégalités.

**Pour une prestation**, le pseudo-Gini et *a fortiori* l'indice de progressivité sont en général négatifs (dès lors que le montant versé décroît en fonction du revenu), et leur valeur absolue est d'autant plus élevée que le transfert est ciblé sur les ménages les plus pauvres.

Il est alors possible de décomposer l'indice d'inégalités du revenu disponible en fonction de l'indice du revenu initial et de ceux concernant les transferts (le tout par uc). On peut ainsi évaluer pour chaque transfert sa contribution relative à la réduction des inégalités, qui est fonction à la fois de son taux moyen et de son indice de progressivité.

## CHAPITRE 6

### LA COMPENSATION DU COUT DE L'ENFANT

L'objet de ce chapitre est de déterminer dans quelle mesure le système redistributif dans sa globalité compense la perte de niveau de vie induite par la présence d'enfants dans une famille. C'est le degré de solidarité horizontale du système qui est ainsi mesuré. Deux étapes sont nécessaires : d'une part isoler dans les transferts perçus par les ménages ceux qui sont imputables à l'enfant. Ensuite comparer ce transfert supplémentaire à ce que coûte l'enfant à sa famille.

#### **1- Le supplément de revenu généré par la présence d'enfants : un accent sur le troisième enfant et sur les familles monoparentales**

**Compenser, au moins partiellement, le coût de l'enfant est l'un des objectifs centraux (historiques) de la politique familiale.** Les prestations familiales, versées spécifiquement aux familles, leur procurent un supplément de revenu dont c'est l'un des objets explicites. Mais ce ne sont pas les seuls instruments à prendre en compte. La plupart des transferts, qu'ils relèvent de la politique fiscale, de celle du logement ou de la solidarité, ont des barèmes modulés selon la composition familiale. A ce titre, ils concourent à augmenter le revenu après redistribution des familles et à les aider à prendre en charge leurs enfants. C'est pourquoi, on déterminera le surcroît de revenu dont bénéficient les familles en retenant l'ensemble des transferts du système redistributif.

Pour ce faire, la méthode la plus simple consiste à **calculer, pour chaque configuration de parents (couples ou familles monoparentales), le montant des transferts reçus et des impôts versés, et à comparer ces montants pour différentes tailles de famille, selon le nombre d'enfants.** Plus précisément, on comparera le transfert net pour  $n$  enfants au transfert net pour  $n-1$  enfants, le revenu initial du ménage (parents) étant fixé (on considérera ici des tranches de revenu initial égales à 0,5 Smic). On peut ainsi estimer le supplément de transferts généré par la présence de chaque enfant, en fonction de son rang dans la famille et étudier leur moyenne ainsi que leur dispersion en fonction du niveau de revenu initial.

Une méthode identique a été retenue par la Drees, mais sur un champ plus restreint de prestations (uniquement les prestations du socle familial)<sup>41</sup>. Une autre méthode, adoptée par le modèle Myriade (Cnaf), consiste à estimer ce supplément de revenu, en comparant non pas des familles différant entre elles selon le nombre d'enfants, mais en simulant la « disparition » d'un enfant de la famille (le benjamin) et en recalculant pour la même famille le montant des transferts auxquels elle aurait droit avec le nombre d'enfants ainsi modifié<sup>42</sup>.

Quelle que soit l'approche retenue, il est important de raisonner à revenus avant redistribution fixés. En effet, l'étude des revenus des familles (*voir chapitre 4*) a déjà mis en exergue que les familles monoparentales et les familles nombreuses étaient plus aidées que les autres. Mais ce sont aussi celles qui ont les niveaux de vie avant redistribution les plus faibles. Dès lors, raisonner à revenus primaires fixés permet de déterminer si les familles nombreuses et les familles monoparentales reçoivent plus de prestations ou payent moins d'impôts du fait de la présence d'enfants ou parce qu'elles ont des revenus plus modestes que les autres. Plus exactement, cela permet d'isoler la part imputable à des différences de revenus de celle qui s'explique par la présence d'enfants.

**Pour les couples le montant moyen du supplément par enfant est progressif avec le nombre d'enfants, jusqu'au quatrième (*graphiques 1 à 4*). En termes absolus, le système apparaît plus généreux pour les familles monoparentales (*graphiques 5 à 6*) que pour les couples, le montant du transfert net par enfant étant plus élevé pour les premières que pour les secondes.**

<sup>41</sup> Voir S. Le Minez, B. Lhommeau, M. Pucci « *L'impact des prestations familiales sur le revenu des ménages en 2001* », Etudes et résultats n°174, 2002.

<sup>42</sup> Voir F. Legendre, J. P. Lorgnet, F. Thibault « *La redistribution au bénéfice des familles : l'apport de Myriade* » dans Recherches et prévisions, n°66, 2002.

En moyenne théorique (si l'on ne tient pas compte de la place des ménages dans la distribution des revenus initiaux)<sup>43</sup>, le premier enfant d'un ménage génère un supplément annuel de transferts de 1800 euros (relativement à la situation des couples sans enfant). Ensuite, pour deux enfants (relativement à un seul), le supplément de transfert est de 2200 euros, 4000 euros pour le troisième et 3000 euros pour le quatrième. Pour les familles monoparentales, le supplément de transfert pour un enfant (par rapport à une personne seule) est en moyenne de 3000 euros ; pour deux enfants, le supplément de transferts lié au second enfant (relativement au premier) s'élève à 2600 euros.

Si on tient compte de la place des ménages dans la distribution des revenus (voir histogrammes de bas de graphiques), les moyennes effectives sont différentes pour deux configurations familiales : pour les couples à un enfant (par rapport à zéro), le supplément de transfert est de 1400 euros, pour les familles monoparentales à un enfant, il est de 2300 euros.

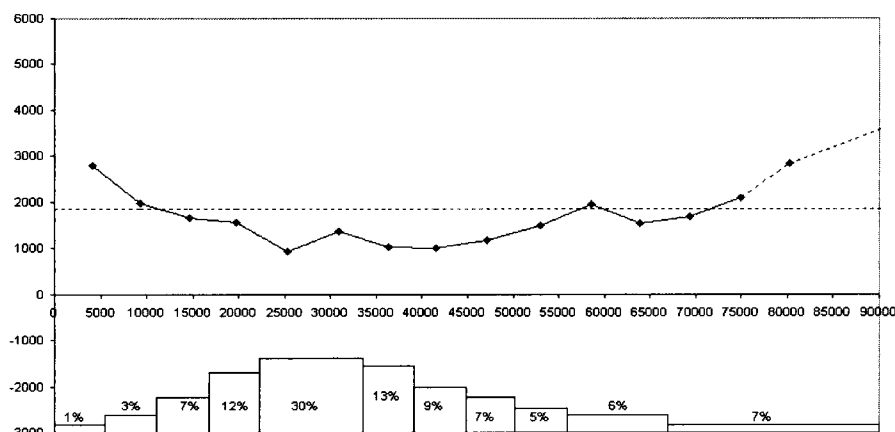
Ces effets de progressivité en fonction du nombre d'enfants pour les couples ou selon le type de famille ressortent aussi si l'on ne raisonne pas à revenus fixés, mais l'avantage aux familles nombreuses ou monoparentales y est alors surestimé. Par exemple, les familles ayant trois enfants bénéficient en moyenne de 5100 euros par an de transferts supplémentaires par rapport aux familles ayant deux enfants. Sur ces 5100 euros de transferts supplémentaires, en moyenne, 1100 euros viennent de ce que les familles à trois enfants ont des revenus plus modestes que celles à deux enfants, et à ce titre bénéficient de plus de transferts ou paient moins d'impôts, et 4000 euros viennent de ce qu'elles ont un troisième enfant, et à ce titre bénéficient de plus de transferts nets d'impôts.

---

<sup>43</sup> Il s'agit ici d'une moyenne, non pondérée par les effectifs, du gain différentiel de transferts entre  $n$  et  $n-1$  enfants. Cette moyenne caractérise ainsi les effets du système redistributif, sans interférer avec les structures sous-jacentes.



**Graphique 1 : surcroît de revenu disponible d'un couple ayant un enfant par rapport à un couple n'ayant pas d'enfant**



Note de lecture commune aux graphiques 1 à 6 : les ménages ont été regroupés en fonction de leur revenu primaire (par tranches de 0,5 Smic). Sur ce premier graphique, on compare le revenu disponible dont dispose un couple n'ayant pas d'enfant au revenu disponible dont dispose un couple ayant un enfant, et ceci pour chaque tranche de niveau de revenu initial. Par exemple, pour le premier point de la courbe correspondant à un revenu primaire annuel compris entre 0 et 0,5 Smic, les couples ayant un enfant disposent en fine d'un transfert net annuel supérieur de 2800 euros à celui des couples sans enfant. En moyenne théorique, le supplément de transfert généré par le premier enfant dans un couple est de 1800 euros (droite en pointillés).

La répartition des couples à un enfant a également été portée sur le graphique (histogramme du bas). Par exemple, il y a 1% des couples avec un enfant qui ont des revenus d'activité inférieurs à 0,5 Smic.

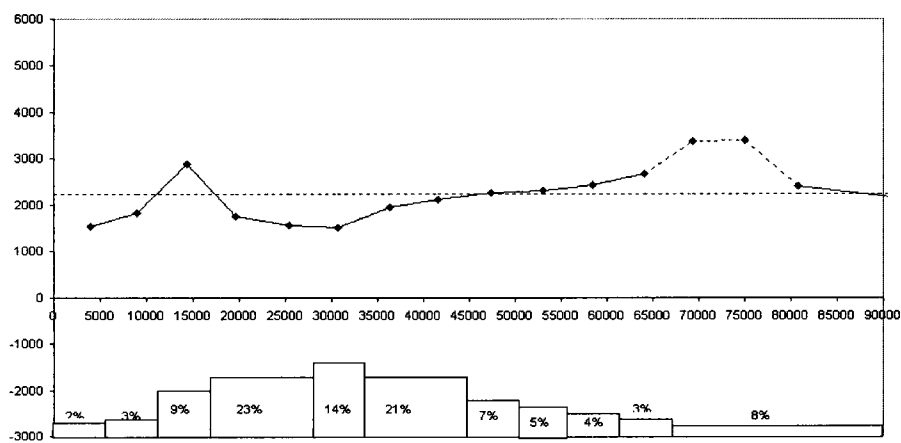
*Note sur la méthode : Techniquement, la courbe de surcroît de revenu disponible n/n-1 enfants est obtenue de la manière suivante : pour chaque tranche de revenus initiaux (1/2 Smic), on calcule le supplément de transferts d'un ménage avec n enfants par rapport au transfert médian d'un ménage avec n-1 enfants, puis on en retient la médiane.*

*Note : La fin de la courbe est représentée ici en pointillés, compte tenu des effectifs de ménages relativement faibles à ces niveaux de revenus.*

*Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.*

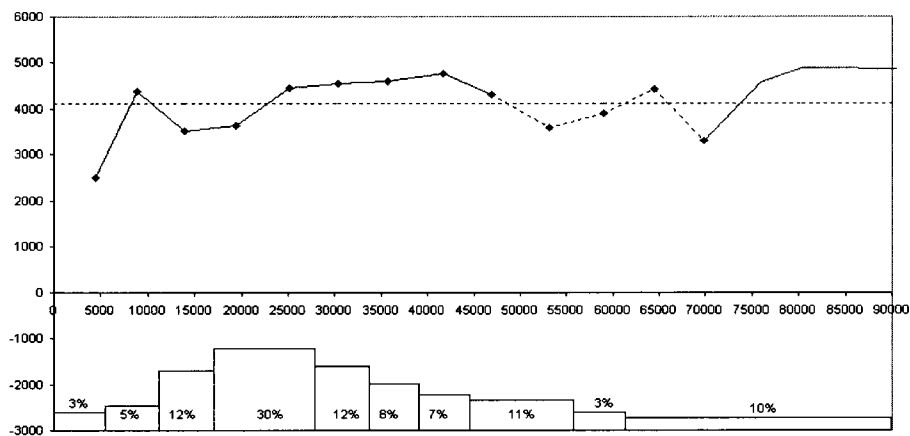
*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.*

Graphique 2 : surcroît de revenu disponible d'un couple ayant deux enfants par rapport à un couple ayant un enfant



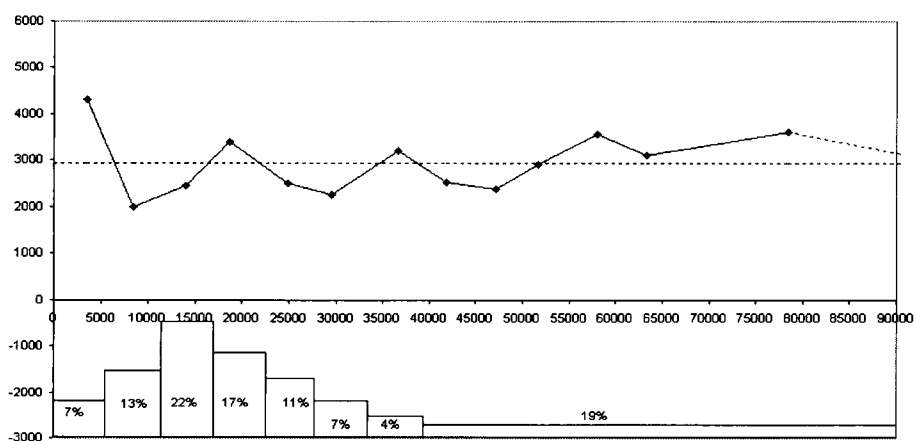
Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.  
 Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Graphique 3 : surcroît de revenu disponible d'un couple ayant trois enfants par rapport à un couple ayant deux enfants



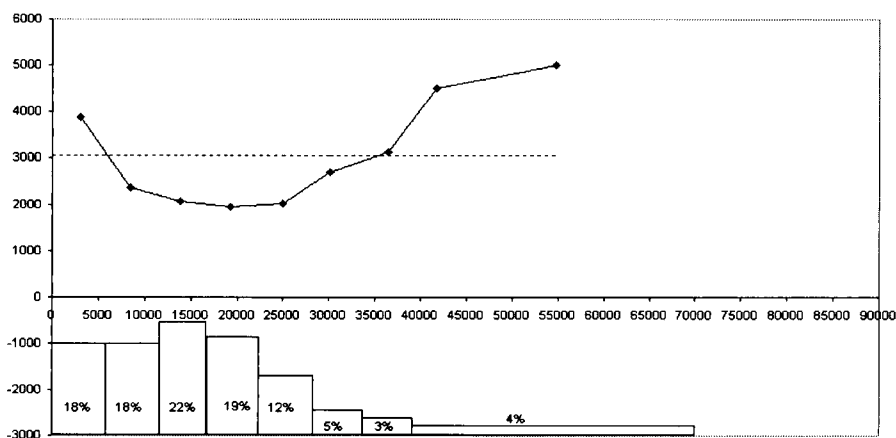
Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.  
 Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Graphique 4 : surcroît de revenu disponible d'un couple ayant quatre enfants par rapport à un couple ayant trois enfants



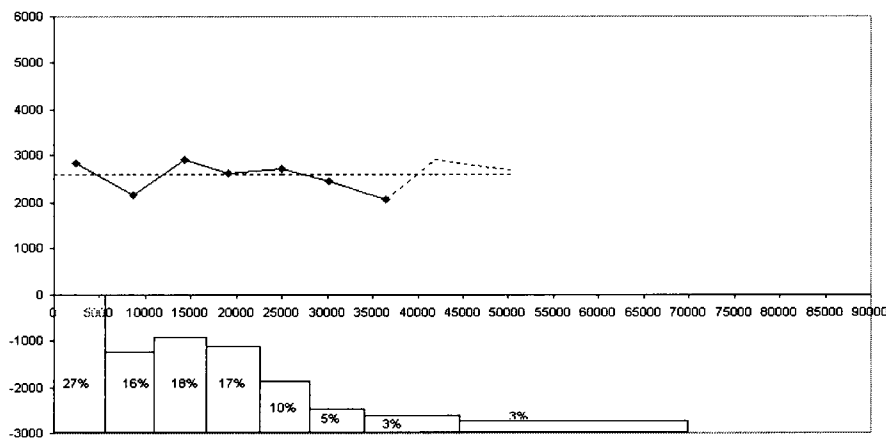
Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.  
 Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Graphique 5 : surcroît de revenu disponible d'une famille monoparentale d'un enfant par rapport à une personne isolée



Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.  
 Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Graphique 6 : surcroît de revenu disponible d'une famille monoparentale ayant deux enfants par rapport à une famille monoparentale ayant un enfant



Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Les courbes de gain supplémentaire par enfant permettent ainsi d'éclairer la logique implicite à l'œuvre dans notre système d'aides aux familles. En fait, trois logiques co-existent ainsi dans notre système de transferts, et c'est la résultante de ces trois logiques qui est représentée ici :

- une logique de compensation des charges de l'enfant, qui induit un système d'aides croissant avec le revenu ;
- une logique de prise en charge d'un coût normé et constant de l'enfant, qui induit un système d'aides indépendant du revenu (et non imposable) ;
- une logique d'égalisation du taux d'effort des familles, consistant à égaliser le coût normé des enfants par rapport au revenu disponible, qui induit un système d'aides décroissant avec le revenu.

Un exemple de transfert relevant de la première logique est fourni par l'impôt. L'avantage financier que représente l'enfant dans le quotient familial est croissant avec le revenu, du moins pour les ménages imposables et avant que ne joue l'effet du plafonnement du quotient familial. Les allocations familiales sont quant à elles universelles et non modulées avec le revenu des parents (elles ne sont cependant pas versées au premier enfant et elles sont majorées pour le troisième) : elles relèvent donc plutôt de la deuxième conception. Enfin, l'ensemble des prestations sous condition de ressources et notamment les plus ciblées (bourses scolaires et universitaires, aides au logement, minima sociaux) relèvent quant à elles de la troisième logique.

L'articulation de ces trois logiques conduit à un système hybride où la forme de la courbe de ces gains dépend de façon complexe des configurations familiales et des revenus initiaux.

**Pour les familles avec un seul enfant à charge** (comparativement à 0), le profil des suppléments de revenu présente une forme en U, traduisant **un transfert plus important aux deux extrêmes de l'échelle des revenus** (graphiques 1 et 5). Ceci s'explique dans le bas de la distribution par l'importance des prestations familiales sous conditions de ressources (allocation pour jeune enfant, allocation de rentrée scolaire, bourses). Ces familles bénéficient aussi des aides très ciblées constituées par les minima sociaux (RMI ou allocation de parent isolé pour les familles monoparentales) mais aussi par les allocations logement. Ensuite, dans le milieu de la distribution, les transferts nets diminuent, les familles avec un enfant n'ouvrant pas droit aux allocations familiales. Le mécanisme du quotient familial prend ensuite le relais pour les familles plus aisées. L'allégement d'impôt lié à la présence de l'enfant commence à jouer autour de 2 Smic de revenus mensuels pour les couples et un peu avant pour les familles monoparentales qui bénéficient d'un quotient familial majoré d'une demi-part.

Pour les couples ayant deux enfants, le supplément de transferts par rapport aux couples avec un seul enfant est relativement élevé pour des couples ayant entre 1 et 2 Smic de revenus primaires (*graphique 2*) : ceci provient en partie de ce que ces familles bénéficient plus souvent de l'allocation parentale d'éducation que les familles aux revenus légèrement supérieurs. Ensuite, à partir de 2,5 Smic, la courbe du supplément de transferts pour deux enfants (relativement à un seul) présente un profil croissant, traduisant la **montée en charge progressive du quotient familial**.

**Pour les couples, à compter du troisième enfant, le supplément d'allocations familiales est plus conséquent que pour le deuxième** (*graphique 3*) : d'une part, le montant des allocations familiales fait plus que doubler par rapport aux familles ayant deux enfants ; d'autre part, le troisième enfant ouvre droit, sous condition de ressources, au complément familial. Les prestations familiales sont les principaux outils par lesquels le système octroie des revenus supplémentaires aux familles nombreuses. Ce ne sont pas les seuls : la moitié la plus modeste des familles nombreuses bénéficient d'une importante majoration des montants de transferts au titre de l'allocation logement. La moitié la plus aisée bénéficient d'un quotient familial majoré d'une demi part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

**Les transferts supplémentaires générés par la présence qu'un quatrième enfant sont un peu moins élevés que pour le troisième.** En effet, le complément familial n'est versé qu'un fois par famille, à partir de l'enfant de rang 3. De même, les transferts liés au second enfant dans une famille monoparentale sont moins importants que pour le premier : là encore, la prime à la monoparentalité accordée par le biais de l'allocation de parentale isolé ne vaut que pour le premier enfant.

**Quel que soit le rang de l'enfant, les allocations logement ont un rôle important dans la redistribution horizontale du système socio-fiscal.** Le montant de l'allocation est en effet majoré avec le nombre d'enfants. Mais surtout, bien que celles-ci soient soumises à des conditions de ressources, elles décroissent moins vite avec le revenu que les minima sociaux. Dès lors, pour les familles ayant peu d'enfants, leur majoration pour enfant constitue souvent quasiment la seule source de transfert supplémentaire dans des zones de revenus dépassant les plafonds des minima sociaux mais où le faible montant d'impôt payé rend le mécanisme du quotient familial peu opérant. La familialisation du barème de l'allocation logement est ainsi le seul apport de ressources supplémentaires pour les couples ayant un enfant dont le revenu primaire est compris entre 0,7 et 1,7 Smic (en dehors de l'allocation de rentrée scolaire qui est versée si l'enfant a plus de 6 ans, ou de l'allocation pour jeune enfant s'il a moins de 3 ans).

**Cette étude des effets redistributifs horizontaux permet ainsi de mettre en exergue les deux priorités de la politique familiale que sont les familles nombreuses et les familles monoparentales.** Ces deux cibles sont « avantagées » en termes de transferts absolus par les politiques familiales et sociales, mais aussi par la politique fiscale.

#### **D'une étude sur cas-types à un modèle de micro-simulation**

Pour une étude de la composition des différents transferts entre eux, l'approche par micro-simulation sur données réelles peut être utilement complétée par une étude des transferts sur cas-types<sup>44</sup>. Les résultats peuvent différer légèrement selon les deux approches. En effet, sur données de population réelle, l'étude fine des différents transferts peut être perturbée par le fait que, dans la comparaison des transferts entre  $n$  et  $n-1$  enfants, peuvent apparaître un certain nombre de facteurs non neutralisés en raisonnant à revenu primaire équivalent : par exemple, des différences d'âge des enfants, ou des différences sur d'autres transferts tels que le handicap, le statut d'occupation du logement et l'aide au logement correspondante, la prise en compte du nombre d'apporteurs de revenus d'activité, etc. Par contre, lorsque l'on raisonne sur des cas-types, on définit des hypothèses sur la situation des ménages (sur l'âge des enfants, le nombre d'actifs occupés, la perception ou non de l'APE) qui sont invariantes tout au long de la distribution de revenu.

<sup>44</sup> Voir par exemple B.Lhommeau, L. Paupy, « Les effets redistributifs de la politique familiale : un éclairage à l'aide de quelques cas-types », Etudes et résultats n° 100, 2002.

Par exemple, l'un des facteurs de divergence entre cas-types et données réelles est la perception ou non de l'allocation parentale d'éducation (APE). Pour bénéficier de cette allocation, un des parents aura dû interrompre partiellement ou totalement son activité professionnelle. Les ménages qui vont percevoir l'APE se situeront plutôt dans le bas de la distribution des revenus d'activité. Sur données réelles, cela va se traduire par une concentration sur le bas de la distribution de ménages bénéficiant de transferts plus importants (pour les ménages ayant au moins deux enfants). Sur cas-types, on ne verra pas cet effet, l'hypothèse étant faite dès le départ que, soit les couples à deux enfants vont percevoir l'APE quel que soit leur revenu d'activité, soit qu'ils ne la percevront jamais. Travailler sur données réelles permet donc de mieux apprécier comment le système redistributif va concrètement modifier le revenu des ménages, alors que travailler sur cas-types va être plus approprié pour étudier la logique de ce système.

Travailler sur données réelles ne permet toutefois pas d'avoir la « lisibilité » des courbes obtenues à partir de cas-types. En effet, dans certains cas, le surcroît de transferts des familles à  $n$  enfants ne va pas être exclusivement lié à la présence du *nième* enfant. Il en va ainsi des allègements d'impôts, qui peuvent avoir d'autres origines que la présence d'enfants.

Une autre utilisation potentielle des cas-types peut être l'éclairage de situations « limites » : en effet, dans un modèle fondé sur données réelles, la contrainte de disposer d'effectifs suffisants peut conduire à réduire la finesse de l'analyse, soit parce qu'on ne peut regarder des intervalles trop fins, soit parce que trop peu de ménages sont présents aux extrêmes de la distribution. Par exemple, sur cas-types, si on poursuit les courbes de transferts marginaux liés à l'enfant supplémentaire, on voit que le mécanisme du quotient familial prend plus d'ampleur pour les familles nombreuses très aisées : le profil en U ou relativement plat identifié dans les courbes précédentes devient alors un profil plutôt en J, indiquant que le système socio-fiscal accorde une compensation importante aux familles nombreuses très aisées (en raison des gains d'impôts liés au quotient familial : le plafonnement du quotient familial intervient d'autant plus loin dans la distribution que le nombre d'enfants est élevé).

## 2- Quelle compensation du coût de l'enfant, quel coût de l'enfant ?

Une fois isolé le surcroît de transferts nets généré par la présence d'enfant, il faut déterminer dans quelle mesure ce surcroît va compenser la charge financière que représente l'enfant. Se pose alors le problème de la définition et de l'estimation du coût de l'enfant.

De façon usuelle, le coût économique de l'enfant est défini par le supplément de revenu disponible dont doit disposer une famille pour maintenir son niveau de vie inchangé. Dans une logique où les aides publiques auraient pour but de compenser intégralement la perte de niveau de vie induite par l'arrivée de l'enfant dans la famille, c'est cette définition qu'il faut retenir pour déterminer la hauteur des transferts nécessaires. Cependant, cette logique ne met pas à égalité tous les enfants. En effet, une famille consacre d'autant plus d'argent à ses enfants qu'elle est plus aisée, ce qui en soi n'a rien d'étonnant. Par contre, le choix de compenser entièrement le coût de l'enfant pour les familles, quel que soit leur niveau de revenu, relève d'une décision politique : on peut en effet concevoir une aide publique qui soutient toutes les familles pour un montant forfaitaire par enfant. Le rôle des dépenses publiques serait alors par exemple de compenser le coût de l'éducation d'un enfant dans des conditions sociales « moyennes », voire de façon plus limitée de garantir la couverture minimale du coût de l'enfant, plutôt que d'assurer la parité entre familles avec et sans enfant.

**Nous proposons ici une évaluation de la compensation du coût de l'enfant selon deux variantes :** la première compare la compensation opérée au **coût économique de l'enfant**, la seconde évalue les transferts effectués à l'aune du **coût de l'enfant défini « dans des conditions sociales moyennes »**.

### 2-1- Le « coût économique » de l'enfant

Pour passer du revenu disponible, qui représente le budget dont dispose collectivement la famille, au niveau de vie, qui représente le budget moyen dont va disposer chaque individu du ménage, on recourt habituellement à une échelle d'équivalence. Cette dernière appréhende les économies d'échelle que réalisent plusieurs personnes lorsqu'elles habitent sous le même toit et mutualisent certaines dépenses. En d'autres termes, l'échelle d'équivalence permet de déterminer quel est le revenu supplémentaire nécessaire au maintien d'un niveau de vie identique lorsque l'on rajoute une personne supplémentaire au ménage. Recalculée en 1997 par Hourriez et Olier, l'échelle la plus utilisée en France préconise de compter le premier individu d'un ménage pour une unité de consommation, chaque adulte et chaque enfant de 14 ans ou plus pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3.

Cette mise en équivalence permet aussi de définir le « coût économique » de l'enfant comme le revenu supplémentaire dont doit disposer une famille avec enfant(s) pour avoir le même niveau de vie qu'une famille sans enfant. Par exemple, si un couple dispose d'un revenu de R, son revenu disponible par unité de consommation (uc) sera de  $R/1,5$ . L'arrivée d'un premier enfant ramène son revenu disponible par uc à  $R/1,8$ . Le coût de l'enfant est la somme C telle que  $(R+C)/1,8=R/1,5$ .

**Selon cette définition, le coût estimé de l'enfant croît proportionnellement avec le revenu.** Cette hypothèse, adaptée à des ménages ayant des modes de vie standards, n'est cependant pas forcément réaliste pour les ménages les plus pauvres et les plus riches. Toutefois, les travaux empiriques ne s'accordent pas sur la question de savoir si le coût de l'enfant est croissant ou décroissant avec le revenu<sup>45</sup>.

Cette échelle est également parfois contestée dans le cas des familles monoparentales : elle ne prendrait pas en compte de façon satisfaisante la situation des familles monoparentales où l'absence d'un parent induit des besoins de consommation spécifiques. Tout d'abord, les liens matrimoniaux et les liens de filiation n'autorisent pas les mêmes économies d'échelle, notamment en matière de logement. Un couple sans enfant aura besoin d'une chambre dans son logement quand un parent

<sup>45</sup> O. Ekert-Jaffé l'estime croissant avec le revenu dans « *Le coût de l'enfant : des résultats qui varient selon les types de familles et les hypothèses formulées* » dans Solidarité santé, Etudes statistiques. - N° 2/3 1998, J. M. Hourriez, L. Olier ne concluent pas dans « *Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence* », Economie et statistique. - N° 308/309/310.

élevant seul son enfant aura besoin de deux chambres. Ensuite, un parent isolé a moins de ressources internes pour faire face à ses besoins par la production domestique. Ainsi, les familles monoparentales ont plus souvent recours à des modes de garde payants pour les jeunes enfants. L'échelle d'équivalence tient partiellement compte de ces besoins spécifiques : il faudra 30 % de revenu supplémentaire à une personne élevant seule son enfant pour maintenir son niveau de vie par rapport à une personne seule (0,3/1) quand il faudra à un couple avec un enfant 20% de revenu supplémentaire (0,3/1,5) pour maintenir son niveau de vie. Mais cette prise en compte est parfois considérée comme insuffisante et dans ce cas l'échelle d'équivalence surestimerait le niveau de vie des familles monoparentales<sup>46</sup>.

Par ailleurs, les travaux empiriques soulignent que l'enfant coûte d'autant plus cher à ses parents qu'il est plus âgé. Or, si l'âge de l'enfant est pris en compte dans l'échelle utilisée (on distingue les enfants de moins de 14 ans de ceux de 14 ans ou plus), la progression du coût de l'enfant avec son âge est certainement beaucoup plus progressive<sup>47</sup>.

Enfin, l'échelle ne distingue pas le coût de l'enfant selon son rang de naissance. Or, l'intuition voudrait que le premier enfant coûte relativement plus cher que les suivants. En effet, le deuxième enfant d'une famille peut « hériter » d'un certain nombre de vêtements, jouets, livres... de son aîné. Par ailleurs, le troisième enfant est réputé coûter cher à ses parents, ce que n'indiquent pas les estimations économétriques. Ce manque de finesse de l'échelle utilisée peut poser problème dans un exercice où l'on raisonne justement en fonction du rang de naissance de l'enfant.

Malgré ces réserves, on adoptera l'échelle de l'Insee, qui est aussi celle retenue habituellement par Eurostat ou l'OCDE, pour déterminer dans quelle mesure le surcroît de transferts nets d'impôts accordé par le système sociofiscal compense tout ou partie du coût économique de l'enfant supplémentaire.

### **2-1-1 La compensation du coût de l'enfant supplémentaire (ou compensation marginale)**

**La proportion du coût de l'enfant compensée par les aides publiques augmente avec son rang** (voir tableau 2). Ainsi, la présence d'un premier enfant au sein d'un couple est pratiquement toujours synonyme de baisse de niveau de vie par rapport à un couple sans enfant. Seuls les bénéficiaires des minima sociaux voient leur niveau de vie maintenu : les montants versés au titre du RMI ou de l'API sont en effet modulés selon une échelle d'équivalence proche de celle des unités de consommation de l'INSEE.

**La prise en charge du coût de l'enfant diminue avec le niveau de revenu initial des parents. Cela résulte en partie de l'extinction progressive des prestations sous condition de ressources, mais cela tient surtout au fait que, dans la méthode d'évaluation retenue, le coût d'un enfant est proportionnel au revenu de ses parents.** Pour les familles nombreuses, la proportion du coût de l'enfant compensée par les transferts diminue avec le revenu des parents, mais la baisse est moins rapide que pour les enfants de rang inférieur. Ainsi, pour un couple ayant trois enfants et des revenus annuels d'activité inférieurs à 30 000 euros (c'est le cas de 80% des couples ayant trois enfants), le système fait plus que compenser la charge du troisième enfant (il s'agit ici de la seule compensation marginale du coût du troisième enfant, pas d'une compensation moyenne de l'ensemble des trois enfants).

---

<sup>46</sup> Voir « *Les familles monoparentales : aidées mais fragilisées* » dans « Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France », Mission interministerielle recherche expérimentation, 1999.



**Tableau 1 : Compensation du coût de l'enfant supplémentaire  
selon son rang de naissance**

	proportion de ménages où le coût de l'enfant supplémentaire est ...									
	compensé intégralement					compensé d'au moins la moitié				
	ens.	quart. 1	quart. 2	quart. 3	quart. 4	ens.	quart. 1	quart. 2	quart. 3	quart. 4
<b>ménages avec enfant(s)</b>	<b>20%</b>	<b>48%</b>	<b>23%</b>	<b>9%</b>	<b>8%</b>	<b>42%</b>	<b>68%</b>	<b>49%</b>	<b>31%</b>	<b>29%</b>
<i>couples</i>	<i>18%</i>	<i>46%</i>	<i>27%</i>	<i>10%</i>	<i>8%</i>	<i>40%</i>	<i>63%</i>	<i>52%</i>	<i>32%</i>	<i>29%</i>
avec un enfant	5%	26%	7%	0%	1%	22%	47%	34%	17%	10%
avec deux enfants	15%	45%	27%	6%	7%	33%	60%	43%	24%	27%
avec trois enfants	44%	63%	50%	49%	25%	81%	80%	88%	93%	67%
avec quatre enfants et plus	41%	53%	48%	15%	23%	69%	74%	75%	67%	56%
<i>familles monoparentales</i>	<i>33%</i>	<i>52%</i>	<i>12%</i>	<i>2%</i>	<i>4%</i>	<i>55%</i>	<i>73%</i>	<i>38%</i>	<i>18%</i>	<i>20%</i>
avec un enfant	22%	40%	1%	0%	0%	42%	65%	19%	4%	10%
avec deux enfants et plus	45%	64%	26%	4%	8%	70%	82%	64%	35%	31%

*Lecture : Le coût représenté par le plus jeune enfant est compensé intégralement par le système socio-fiscal pour 20 % des ménages ayant des enfants. Pour 42 % de ces ménages, il est compensé d'au moins la moitié.*

*Note : les quartiles sont calculés sur le revenu initial.*

*Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.*

**Plutôt que d'étudier seulement la compensation « marginale » de l'enfant supplémentaire, il est également important de se prononcer sur la part du coût global des enfants qui est compensée par le système socio-fiscal.** En effet, même si le troisième enfant « rapporte » plus en allocation à ses parents que les deux premiers, il s'agit alors de mesurer comment le transfert total lié aux enfants vient compenser leur charge globale.

### 2-1-2 La compensation du coût global des enfants

Le coût que représentent les enfants pour leur famille est rarement compensé intégralement par le surcroît de prestations et la baisse des impôts (voir tableau 3). Il l'est quand même dans un peu plus d'un tiers des cas pour les ménages appartenant au premier quartile de la population. N'oublions pas que le coût des enfants étant proportionnel au revenu, il est plus rapidement compensé lorsque le revenu des ménages est peu élevé. En général, le système redistributif couvre moins de la moitié de ce que coûtent les enfants : **il ne couvre la moitié de leur coût que pour un ménage sur quatre.** Là encore, **cette proportion est beaucoup plus élevée parmi les ménages modestes, surtout quand il s'agit de familles nombreuses.** Ainsi, pour 85% des couples ayant trois enfants et appartenant au premier quartile, plus de la moitié du coût global des trois enfants est compensé par le système redistributif. Ce n'est le cas que pour 58% des couples ayant deux enfants appartenant au même quartile de revenus primaires.

<sup>47</sup> On pourra se référer à ce sujet à l'article de L. Olier « *Combien nous coûtent nos enfants ?* », Données sociales, 1999.

**Tableau 2 : Compensation du coût de l'ensemble des enfants selon la taille de la famille**

	proportion de ménages où le coût des enfants est ...									
	compensé intégralement					compensé d'au moins la moitié				
	ens.	quart. 1	quart. 2	quart. 3	quart. 4	ens.	quart. 1	quart. 2	quart. 3	quart. 4
<b>ménages avec enfant(s)</b>	<b>10%</b>	<b>36%</b>	<b>7%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>28%</b>	<b>70%</b>	<b>34%</b>	<b>12%</b>	<b>6%</b>
<i>couples</i>	7%	31%	8%	0%	0%	24%	68%	38%	12%	6%
avec un enfant	5%	26%	7%	0%	1%	22%	47%	34%	17%	10%
avec deux enfants	7%	34%	12%	0%	0%	18%	59%	32%	10%	5%
avec trois enfants	8%	34%	6%	0%	0%	34%	87%	50%	14%	4%
avec quatre enfants et plus	13%	31%	3%	1%	0%	57%	95%	60%	15%	3%
<i>familles monoparentales</i>	25%	43%	1%	0%	0%	47%	73%	21%	4%	6%
avec un enfant	22%	40%	1%	0%	0%	42%	65%	19%	4%	10%
avec deux enfants et plus	28%	48%	1%	0%	0%	55%	83%	22%	3%	2%

Lecture : Le coût représenté par l'ensemble des enfants est compensé intégralement par le système pour 10% des ménages avec enfants. Pour 28% de ces ménages, il est compensé d'au moins la moitié.

Note : les quartiles sont calculés sur le revenu initial.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

## 2-2- Le coût d'un enfant « dans des conditions sociales moyennes »

Les résultats commentés ci-dessus tiennent en partie à la définition du coût de l'enfant. Ces conclusions peuvent différer avec une autre approche, plus normative. Définir une approche normative des conditions moyennes d'éducation d'un enfant est cependant délicat. Il n'existe pas d'évaluation fondée sur la définition d'un panier normal de biens de consommation nécessaires à l'éducation d'un « enfant moyen ». C'est pourquoi, nous avons retenu ici une approche relative (à l'instar par exemple de ce qui est pratiqué pour définir un seuil de pauvreté). **Pour définir une « norme forfaitaire », on retient le coût d'un enfant, pour une famille avec enfant(s) située au milieu de la distribution des revenus.** On évalue ainsi pour une famille avec enfant(s), située au niveau de la médiane des revenus initiaux, le coût marginal de l'enfant supplémentaire à ce niveau de revenus (plus précisément, on fait la moyenne de ces coûts marginaux pour les ménages situés dans une tranche de revenus autour de la médiane, pour différentes configurations de taille)<sup>48</sup>.

On peut alors comparer la compensation du coût de l'enfant, défini ici de façon forfaitaire, par rapport à la compensation correspondant à la définition économique du coût de l'enfant, et ceci pour l'ensemble des configurations de revenus initiaux. **Avec cette approche de coût forfaitaire, ce sont les classes moyennes qui apparaissent désavantagées.** Que l'on regarde la proportion de familles où le coût « dans des conditions sociales moyennes » de l'enfant est compensé intégralement, ou bien celle où ce coût est compensé d'au moins la moitié, ces proportions sont plus faibles pour les familles des deuxième et troisième quartiles que pour les ménages des quartiles extrêmes (les plus modestes ou les plus aisés) en termes de revenus initiaux.

**Ce constat global doit cependant être nuancé selon le rang de l'enfant. Il s'applique pour les deux premiers enfants.** Cela vient de ce qu'une partie importante du supplément de revenu distribué à ces familles l'est par la prise en compte des transferts sociaux modulés en fonction de la taille de la famille (notamment les allocations logement et les minima sociaux) ou fiscaux. Les familles aux revenus moyens ne bénéficient ni des premiers (elles sont trop riches) et peu des seconds (elles ne payent pas - ou peu - d'impôts).

<sup>48</sup> Le revenu médian est défini de la manière suivante : si l'on classe les familles selon leur revenu, la famille aux revenus médians est celle « du milieu » : la moitié des familles aura un revenu inférieur, la moitié aura un revenu supérieur. De manière alternative, on aurait pu définir le coût de l'enfant dans des « conditions sociales moyennes » comme étant le coût médian de l'enfant. Ces deux définitions conduisent à des montants très proches.

En revanche, ce désavantage des classes moyennes n'apparaît pas pour les familles nombreuses. **Le supplément de revenu distribué transite alors plus par des prestations familiales qui, même lorsqu'elles sont sous condition de ressources, bénéficient aux ménages des classes moyennes.**

**Tableau 3 : Compensation du coût forfaitaire de l'enfant supplémentaire  
selon la taille de la famille**

	proportion de ménages où le coût médian de l'enfant est ...									
	compensé intégralement					compensé d'au moins la moitié				
	ens.	quart. 1	quart. 2	quart. 3	quart. 4	ens.	quart. 1	quart. 2	quart. 3	quart. 4
<b>ménages avec enfant(s)</b>	<b>14%</b>	<b>15%</b>	<b>12%</b>	<b>6%</b>	<b>22%</b>	<b>43%</b>	<b>50%</b>	<b>38%</b>	<b>35%</b>	<b>50%</b>
<i>couples</i>	<b>15%</b>	<b>17%</b>	<b>14%</b>	<b>6%</b>	<b>22%</b>	<b>41%</b>	<b>45%</b>	<b>38%</b>	<b>34%</b>	<b>49%</b>
avec un enfant	<b>7%</b>	<b>10%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>	<b>14%</b>	<b>24%</b>	<b>28%</b>	<b>18%</b>	<b>22%</b>	<b>30%</b>
avec deux enfants	<b>16%</b>	<b>22%</b>	<b>20%</b>	<b>6%</b>	<b>20%</b>	<b>39%</b>	<b>45%</b>	<b>35%</b>	<b>24%</b>	<b>52%</b>
avec trois enfants	<b>28%</b>	<b>24%</b>	<b>23%</b>	<b>23%</b>	<b>39%</b>	<b>76%</b>	<b>62%</b>	<b>70%</b>	<b>93%</b>	<b>76%</b>
avec quatre enfants et plus	<b>15%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>	<b>7%</b>	<b>34%</b>	<b>51%</b>	<b>46%</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>66%</b>
<i>familles monoparentales</i>	<b>11%</b>	<b>13%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>33%</b>	<b>54%</b>	<b>57%</b>	<b>43%</b>	<b>55%</b>	<b>76%</b>
avec un enfant	<b>12%</b>	<b>17%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>	<b>41%</b>	<b>47%</b>	<b>52%</b>	<b>32%</b>	<b>51%</b>	<b>85%</b>
avec deux enfants et plus	<b>10%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>	<b>8%</b>	<b>26%</b>	<b>62%</b>	<b>63%</b>	<b>60%</b>	<b>60%</b>	<b>67%</b>

Note : les quartiles sont calculés sur le revenu initial.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

## Conclusion

L'objet des développements précédents était de cerner dans quelle mesure le système de transferts compensait tout ou partie de la charge des enfants. Le diagnostic que l'on peut en tirer dépend étroitement du critère de coût de l'enfant que l'on retient pour juger de la compensation.

Avec un critère de coût de l'enfant défini en termes économiques, nous avons ainsi montré que le coût des enfants apparaissait « raisonnablement » compensé pour une partie des familles située dans le bas de la distribution (1er quartile), comparativement aux ménages sans enfant. Par contre, quand on s'élève dans l'échelle des revenus, le degré de compensation diminue. D'un strict point de vue de comparaison avec les ménages sans enfant, cette situation peut paraître inéquitable.

Cependant, avec une autre conception du coût de l'enfant, définie sur la base d'un coût de l'enfant élevé « dans des conditions sociales moyennes », la conclusion est différente. Une telle conception relèverait ainsi d'une approche se référant plutôt au droit de l'enfant, chaque enfant devant générer un même montant de transferts publics. Si le système français n'apporte pas une compensation du coût des enfants défini en termes économiques (en proportion du revenu des parents), il n'assure pas non plus une égalité de traitement entre les différents enfants, des écarts importants apparaissant selon la taille des familles, mais aussi selon leur revenu initial. Dans une telle optique, on conclurait plutôt à un désavantage pour les classes moyennes : les transferts générés par la présence d'enfant sont plus élevés aux deux extrêmes de la distribution des revenus.

Enfin, selon une dernière optique, il resterait à apprécier si la compensation des charges liées aux enfants dans le bas de la distribution est suffisante, non pas pour compenser un coût défini ici relativement au revenu du ménage, mais en fonction des besoins des familles, en termes d'accès à un minimum de droits. A cet égard, l'optique monétaire apparaît cependant trop restrictive, l'accès à un certain nombre de biens publics comme l'éducation ou la santé devant aussi être pris en compte.

## Chapitre 7

### Les aides en direction des jeunes adultes et de leurs familles - quelques éléments d'analyse

Les dispositifs d'aides en direction des jeunes adultes (de 18 à 24 ans) et de leurs familles ont fait l'objet d'interrogations redoublées depuis quelques années, le dernier épisode remontant aux travaux de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes. Les jeunes adultes restent en effet plus longtemps qu'auparavant à la charge de leurs parents. Le fait qu'ils poursuivent des études plus fréquemment que dans le passé (dans l'enseignement professionnel ou supérieur) a notablement repoussé leur âge d'entrée sur le marché du travail. A cet allongement de la durée d'études s'ajoute une insertion parfois difficile dans le monde professionnel : au début de leur vie professionnelle, nombreux sont ceux qui alternent des périodes d'emploi et de non emploi. Pour prendre en compte cet « étirement de la jeunesse », la loi Famille de 1994 a prévu un relèvement des limites d'âge ouvrant droit aux prestations familiales ; celles-ci ont été repoussées de 18 à 20 ans pour les allocations familiales et de 18 à 21 ans pour le complément familial. La loi de financement de la Sécurité sociale de 2003 a par ailleurs instauré une sortie plus progressive des allocations familiales, avec la perception entre 20 et 21 ans d'une allocation forfaitaire de 70 euros par mois pour l'aîné d'une famille de trois enfants.

La difficulté lorsque l'on traite de la question des jeunes adultes est à la fois technique et théorique.

Une première difficulté vient de ce que l'on s'intéresse à des âges où les enfants quittent le foyer parental. Or cette autonomie résidentielle est ambiguë. En particulier pour les étudiants, mais aussi dans une moindre mesure pour les jeunes actifs, le début de l'autonomie résidentielle ne coïncide pas avec leur indépendance financière. Même lorsque ces jeunes adultes n'habitent plus chez leurs parents, ces derniers continuent de subvenir à une partie de leurs besoins<sup>49</sup>. Dès lors, à moins de disposer d'une estimation des transferts monétaires entre les ménages de parents et ceux des enfants, on risque à la fois de surestimer le niveau de vie des parents et de sous-estimer le niveau de vie des jeunes adultes, chacun étant considéré isolément et non pas de façon conjointe. Ce risque conduit notamment à considérer comme pauvres des ménages d'étudiants, si on ne tient pas compte de l'aide financière que leur apportent leurs parents, alors qu'à l'inverse de jeunes actifs ayant décohabité suite à leur entrée dans la vie active seront considérés comme relativement plus aisés. Une vision élargie à l'ensemble de la famille conduirait à une conclusion inversée. Une première difficulté consiste donc à définir le cercle familial permettant d'analyser l'impact redistributif du système socio-fiscal, compte tenu du fait que la notion de ménage, défini comme un ensemble de personnes cohabitant, perd de sa pertinence avec la « présence » de jeunes adultes, dont certains ont acquis une autonomie résidentielle mais non financière.

**D'autre part, le passage à l'âge adulte des enfants coïncide avec un changement de nature des aides en direction des familles.** En effet, tant que les enfants sont mineurs (ou plus exactement jusqu'à 20 ans depuis les mesures prises par la loi Famille de 1994), l'aide publique transite essentiellement par les prestations familiales et par la prise en compte de la taille de la famille dans les transferts sociaux et fiscaux. Ensuite, d'autres instruments se

<sup>49</sup> Voir I. Robert-Bobée, « Parmi les jeunes ne vivant plus chez leurs parents, les étudiants sont les plus aidés par leur famille », Insee première n° 826, 2002 : les parents financent de l'ordre de 75% à 90% du budget de leur enfant lorsque celui-ci est étudiant, et de l'ordre de 15% à 20% lorsque celui-ci a fini ses études.

mettent en place, induisant des aides versées directement aux jeunes adultes : les bourses de l'enseignement supérieur (le système de bourses ne concerne pas que l'enseignement supérieur, mais les autres types de bourses versées au collège ou au lycée sont d'importance moindre) ; les aides au logement versées directement au jeune s'il habite son propre logement. Alors que les bourses sont versées en fonction des revenus des parents (hormis le mécanisme particulier de l'allocation de formation pour les jeunes en situation de rupture familiale), les aides au logement tiennent compte des seules ressources des jeunes, évaluées de façon forfaitaire pour les étudiants. Par ailleurs, les familles des jeunes peuvent continuer de percevoir les prestations familiales pour les enfants à charge jusqu'à 20 ou 21 ans (et gagnant moins que 55 % du Smic) et de rattacher leurs enfants majeurs au foyer fiscal (jusqu'à 21 ans ou 25 ans s'ils sont étudiants), et ceci qu'ils cohabitent ou non. **Les aides publiques aux jeunes adultes présentent ainsi un caractère hybride, combinant des aides familiales, qui s'éteignent progressivement à partir de 20 ans et des aides individuelles, attribuées dans le cadre de la poursuite d'études ou pour financer le logement.** Bien que les jeunes adultes soient ainsi aux confins de la politique familiale, leur situation concerne encore largement les familles.

De fait, ce changement dans la nature des aides répond à de nouveaux enjeux. Soutenir financièrement les familles où les jeunes font des études est légitime dans une société où l'ambition est d'avoir une population active formée et productive. L'enjeu n'est pas seulement de redistribuer des revenus mais de permettre la poursuite des études pour ceux qui en ont le désir et les capacités, ce qui renvoie à un enjeu redistributif d'une autre dimension, puisque, à travers l'éducation, c'est l'ensemble des carrières professionnelles futures qui est en jeu.

Outre les enjeux liés à la formation, se pose également la question des jeunes adultes ayant arrêté leurs études et qui, au cours des années passées, ont connu des conditions d'insertion difficiles. La question de la redistribution est alors posée, afin de compenser l'absence temporaire de revenus d'activité : elle est cependant complexe. La question des transferts monétaires en direction des jeunes adultes et de leurs familles ne peut en effet être jugée au regard du seul critère de redistribution : les effets incitatifs à la prise d'un emploi doivent également être considérés.

Les aides aux jeunes adultes constituent, on le voit, un sujet complexe. Lorsque l'on interroge les Français sur la question des aides familiales à augmenter ou à diminuer en priorité, le solde des opinions exprimées s'avère très positif pour les aides concernant les familles ayant des enfants étudiants (la proportion de personnes pensant qu'il faut augmenter ces aides - la proportion de personnes pensant qu'il faut les diminuer s'élève à 20 %), ou des enfants au collège ou au lycée (solde de 12 %) <sup>50</sup>. Les aides aux familles ayant un enfant à la recherche d'un emploi recueillent également plus de souhaits d'augmentation que de diminution. Les personnes interrogées sont favorables à un allongement d'un an de la durée de versement des prestations familiales lorsque le jeune est étudiant ou au chômage. Alors qu'il y a une dizaine d'années, les Français faisaient une différence entre ces deux catégories de jeunes, ce n'est plus le cas aujourd'hui : les Français attendent que la collectivité reconnaisse les difficultés des jeunes au chômage autant que la situation des jeunes engagés dans un cursus universitaire. Les deux actions prioritaires à mener s'articulent toutes deux autour du système éducatif, soit pour pallier ses limites (renforcement des aides pour l'insertion des jeunes sans emploi et sans qualification), soit pour encourager le suivi d'études supérieures (développement des bourses). De même, les personnes interrogées se déclarent plutôt en faveur d'un aménagement des aides de façon à les rendre plus dépendantes de l'âge des enfants : ainsi, les aides aux

---

<sup>50</sup> Voir l'enquête du Credoc réalisée à la demande de la Cnaf sur les « *Opinions sur la politique des prestations familiales, sur les aides aux grands enfants et sur les Caf* », Collection des rapports n° 217, 2001. Les personnes sont interrogées sur différentes cibles prioritaires dans l'hypothèse d'une augmentation ou d'une diminution des aides : c'est le solde de ces opinions qui est repris ici.

familles ayant des enfants dans le primaire recueillent plus de souhaits de diminution que d'augmentation des aides. Même si ce type de questionnement est délicat, car il contraint les personnes à faire des choix relatifs complexes, il indique cependant un renforcement des attentes en faveur des familles comprenant de jeunes adultes plutôt qu'en faveur des plus jeunes enfants.

## **1- UN PANORAMA DES AIDES VERSEES AUX JEUNES ADULTES ET A LEURS FAMILLES<sup>51</sup>**

L'aide aux jeunes adultes et à leurs familles transite par plusieurs canaux. Le premier est constitué des prestations familiales : un enfant est considéré à la charge de ses parents jusqu'à son 20<sup>ème</sup> anniversaire pour les allocations familiales et jusqu'à son 21<sup>ème</sup> anniversaire pour le complément familial et l'allocation logement. **La prise en compte des enfants majeurs dans les barèmes des prestations familiales et sociales (hors bourses) représente environ 2 Mds d'euros.**

Le deuxième canal d'aide aux familles relève de la politique fiscale. Tout enfant peut être rattaché fiscalement à ses parents jusqu'à son 21<sup>ème</sup> anniversaire ; s'il poursuit des études, cette limite d'âge est repoussée au 25<sup>ème</sup> anniversaire. S'il n'est pas rattaché, ses parents ont la possibilité de lui verser une pension alimentaire, déductible de leur impôt (dans une certaine limite). De plus, tout jeune adulte scolarisé et rattaché au foyer fiscal de ses parents ouvre droit à des réductions d'impôt forfaitaires<sup>52</sup> et à des dégrèvements de taxe d'habitation. **L'ensemble des allègements d'impôt au titre des jeunes adultes s'élève à 2,2 Mds d'euros.**

Une partie des aides est versée directement aux jeunes adultes. C'est le cas des bourses d'enseignement supérieur, qui sont cependant familialisées au sens où leur calcul tient compte les ressources des parents. **L'ensemble des bourses versées au titre de la scolarité d'enfants majeurs (y compris dans l'enseignement secondaire) peut être estimée à 1,2 milliard d'euros.**

Enfin, les jeunes adultes qui habitent un logement autonome peuvent bénéficier de l'allocation logement, en fonction cette fois de leurs ressources propres (parmi les jeunes de moins de trente ans bénéficiaires de l'allocation de logement sociale, la moitié se déclarent étudiants, soit un peu plus de 500 000 personnes). **L'aide au logement versée aux jeunes adultes âgés de 18 à 24 ans est estimée par la Cnaf à 1,5 Md d'euros.**

Enfin, outre ces transferts monétaires à caractère redistributif, on pourrait aussi tenir compte des aides publiques qui passent par d'autres canaux que ceux décrits ci-dessus. On pourrait ainsi inclure les revenus « d'activité » des jeunes dans le cadre des contrats aidés ou des stages de formation suivis par certains à la fin de leurs études, ainsi que les bourses d'accès à l'emploi (BAE) versées dans le cadre du programme TRACE. Cette question sera rediscutée ci-dessous.

Compte tenu de l'ensemble de ces préliminaires, on voit que **l'analyse de la redistribution en direction des jeunes adultes est de nature autrement plus complexe que celle menée dans les chapitres précédents**, pour laquelle le cadre théorique est plus assuré. Néanmoins, pour contribuer à nourrir la réflexion sur la question des jeunes adultes, nous proposerons ici

---

<sup>51</sup> Voir le rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes « *Pour une autonomie responsable et solidaire* », 2002.

<sup>52</sup> 150 euros annuels s'il est au lycée, 180 s'il poursuit des études supérieures.

deux approches, qui ont au moins le mérite de soulever les questions, même si les réponses à ces questions sont partielles.

- d'abord une approche sur cas-types consistant à suivre, pour un type de ménage donné, l'évolution des transferts perçus ou des niveaux de vie au fur et à mesure que les enfants grandissent ; cette approche permet d'éclairer la question de la variation du niveau de vie induite par l'évolution des transferts en fonction de l'âge des enfants et en particulier au moment où ils sortent du système de prestations familiales.
- ensuite, une approche consistant à dresser un bilan redistributif portant sur la situation des ménages « concernés par la présence » de jeunes adultes (jusqu'à 25 ans). Pour mettre en œuvre ce concept de ménage « concerné par la présence de jeunes adultes », nous proposons une définition plus large du cercle familial que celle qui est usuellement considérée : au lieu de considérer comme unité d'analyse le ménage, nous retiendrons un cercle familial élargi aux enfants de la famille de moins de 25 ans, qu'ils soient ou non cohabitants. Tous les revenus, d'activité ou de transferts, sont alors mutualisés pour l'ensemble des membres de ce cercle familial, qualifié de « famille dynastique ». Cette approche permet d'apprécier la complémentarité des aides directement versées aux jeunes adultes (allocation logement, bourses) et des aides en direction de leurs familles (prestations familiales, allègements d'impôt). Par construction, cette approche conduit à attribuer le même niveau de vie aux parents et à leurs enfants, même lorsque ceux-ci ont un logement autonome, ce qui est évidemment contestable (mais qui l'est aussi en cas de co-résidence). En fait, ce niveau de vie commun correspond à un indicateur du niveau économique du cercle familial considéré, qui permet de fonder une analyse en termes redistributifs plus réaliste que celle qui serait faite sur les niveaux de vie disjoints des uns et des autres.

## 2- L'évolution des transferts en fonction de l'âge des enfants : une analyse sur cas-types

Au cours de l'adolescence des enfants, la famille connaît une légère érosion de son niveau de vie : les majorations pour âge des allocations familiales et les aides à la scolarité au collège et au lycée<sup>53</sup> sont insuffisantes pour compenser les dépenses supplémentaires que nécessitent les enfants au fur et à mesure qu'ils grandissent<sup>54</sup>. La baisse de niveau de vie est un peu plus faible pour les familles de 3 enfants qui bénéficient des majorations pour âge dès que l'aîné atteint 11 ou 15 ans, alors que les familles de deux enfants n'en bénéficient que pour le cadet. Elle est aussi un peu plus faible pour les familles aux revenus modestes où les bourses d'enseignement secondaire (surtout au lycée) atténuent légèrement la baisse du niveau de vie.

Lorsque les enfants atteignent l'âge de 20 ans, les familles sortent progressivement du champ de la politique familiale. Si les enfants restent à charge, la variation des prestations familiales et de logement fait baisser fortement le niveau de vie lorsque l'un des jeunes atteint 20 ou 21 ans, et ceci est d'autant plus marqué que les niveaux de revenus initiaux sont bas. Par exemple, les familles avec trois enfants percevant 1 ou 2 Smic de revenu d'activité connaissent une forte diminution puis un arrêt des prestations familiales<sup>55</sup>, qui se conjugue à la contraction des allocations logement. En l'espace de trois ans, entre les 19 et 22 ans de l'aîné, et dans l'hypothèse où les enfants restent à la charge de la famille, la perte de ces allocations représente une perte de 40% du niveau de vie des familles gagnant 1 Smic, 25% de celles gagnant 2 Smic. Pour les familles gagnant 4 Smic, la baisse du niveau de vie sera plus faible, de l'ordre de 10%, celles-ci ne perdant que le bénéfice de prestations sans condition de ressources.

Ce type de situation ne concerne cependant pas toutes les familles : pour une partie d'entre elles, les enfants peuvent devenir actifs à l'issue de leurs études, et le niveau de vie de la famille va augmenter. Pour d'autres, si les enfants poursuivent des études dans l'enseignement supérieur, les bourses versées aux étudiants de familles modestes ou moyennes sont susceptibles de contrebalancer la baisse de revenu induite par la sortie du champ des prestations familiales (on fait ici l'hypothèse que les bourses versées aux jeunes viennent alimenter le budget familial, ce qui est probablement une hypothèse forte). En revanche, pour les familles plus aisées (4 Smic), l'aide à la scolarité, exclusivement de nature fiscale, est insuffisante pour compenser la perte des allocations familiales.

Ces résultats sont visibles sur les graphiques 1 à 6. Dans chaque cas, nous avons supposé que les enfants des différentes familles restaient au foyer de leurs parents jusqu'à l'âge de 22 ans. Dans un cas (courbe du bas), on suppose qu'aucun ne fait d'études supérieures ; dans l'autre (courbe du haut), on suppose que tous en font. Ces situations polaires sont certes improbables mais elles permettent d'illustrer les situations extrêmes entre lesquelles se trouvent les familles.

---

<sup>53</sup> Bourses de collège et de lycée pour les familles les plus modestes et réductions fiscales pour les familles imposables (61 euros pour chaque enfant scolarisé au collège, 152 au lycée).

<sup>54</sup> On rappelle que ce coût croissant des enfants à l'adolescence est modélisé dans l'échelle d'équivalence de l'Insee par un poids dans les dépenses de la famille majoré à partir de 14 ans ; en effet, avant 14 ans, l'enfant représente 0,3 unités de consommation, à partir de 14 ans, il compte pour 0,5 (soit autant qu'un adulte supplémentaire).

<sup>55</sup> Au 20<sup>ème</sup> anniversaire de l'aîné, le passage de 3 à 2 enfants à charge et perte de la majoration d'âge de l'aîné et du cadet représentent une perte de revenu de 248 euros par mois; au 20<sup>ème</sup> anniversaire du cadet, la perte est de 161 euros par mois.



Pour les familles gagnant 1 Smic tout au long du cycle de vie, la baisse de niveau de vie à la sortie des prestations familiales est de 30 à 45% selon le nombre d'enfants (2 ou 3). Dans l'hypothèse où tous les enfants feraient des études supérieures jusqu'à 22 ans, âge jusqu'auquel ils restent à la charge de leurs parents, les bourses viennent compenser cette baisse du niveau de vie. Cependant, cette compensation ne s'observera pas dans le cas plus fréquent où les enfants de ces familles s'orientent vers l'enseignement technique ou professionnel, pour lesquels le niveau des bourses est moindre.

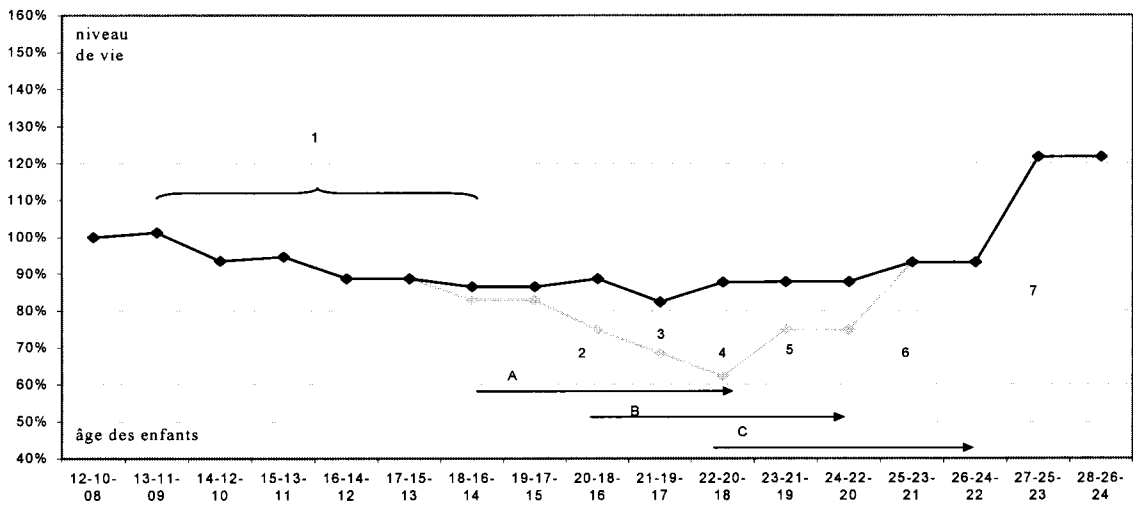
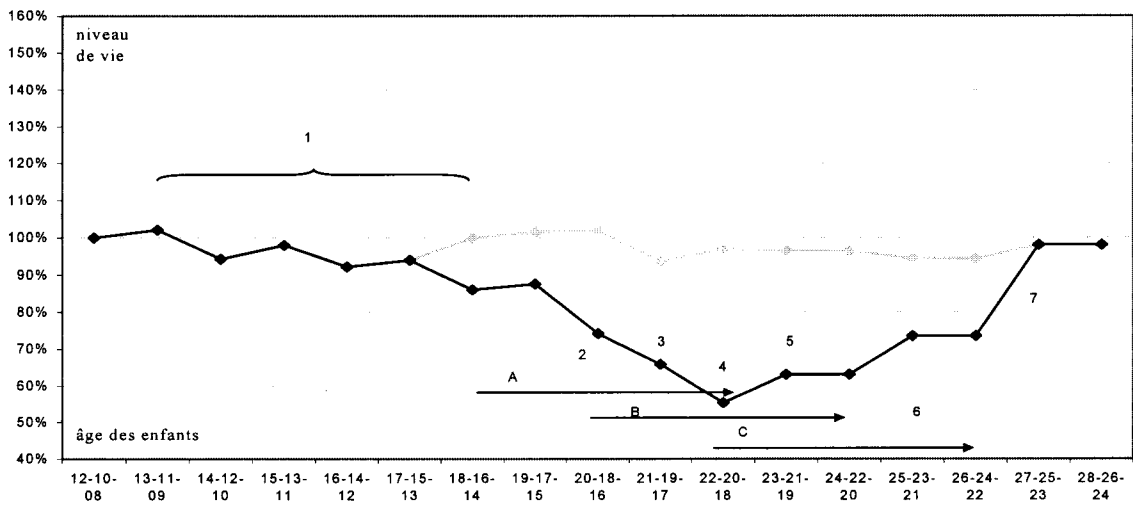
**Potentiellement, la baisse du niveau de vie est donc forte à la sortie des prestations familiales. Son ampleur et la durée de cette baisse dépendront de la scolarité des enfants et de la durée pendant laquelle ils resteront à la charge de leurs parents après la fin de leurs études.**

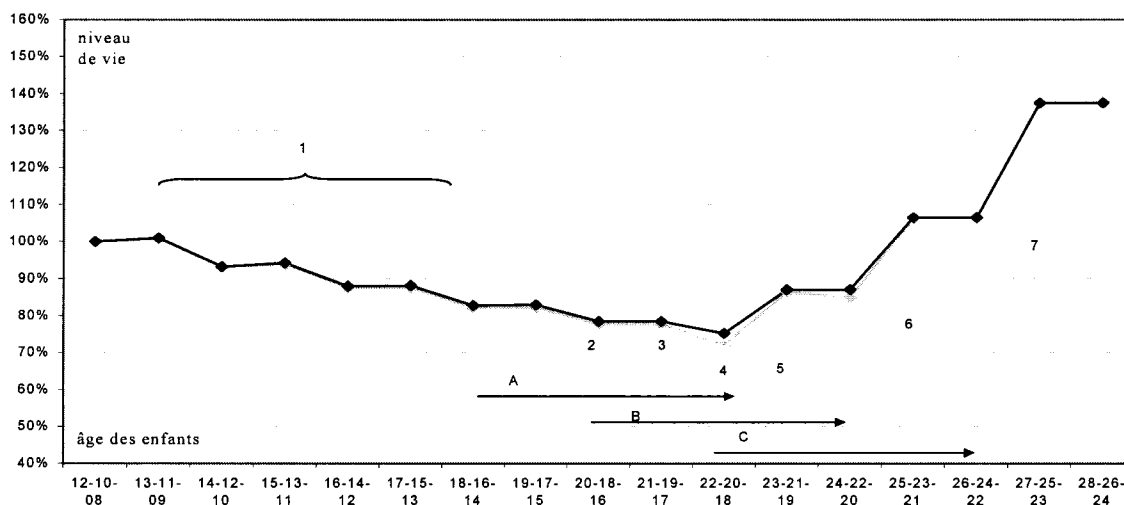
Pour les familles gagnant 2 Smic, ce sont surtout les familles à trois enfants qui peuvent connaître une forte baisse de leur niveau de vie à la sortie des prestations familiales. Mais là encore, la perception de bourses d'enseignement supérieur si les enfants font des études viendra limiter cette baisse. Cette fois, le montant des bourses étant dégressif avec le revenu, n'est susceptible de compenser que partiellement la perte de niveau de vie. En revanche, l'éventualité d'études supérieures pour les enfants de ces familles est plus probable.

Enfin, pour les familles gagnant 4 Smic, les allègements d'impôts spécifiques liés aux étudiants sont trop faibles pour compenser la perte de niveau de vie. Entre l'adolescence et l'âge adulte des enfants, ces familles perdent de l'ordre de 20 à 30% de leur niveau de vie, cette perte s'expliquant à la fois par le coût supplémentaire des enfants à partir de 14 ans et par la perte des prestations familiales.

Pour les ménages gagnant 2 ou 4 Smic, le niveau de vie des parents augmente nettement lorsque les jeunes deviennent autonomes. Pour celles gagnant 1 Smic, le départ des enfants ne sera pas synonyme de hausse du niveau de vie s'ils font des études supérieures, leur coût étant largement pris en charge par la collectivité ; par contre, s'ils sont à charge non étudiants, le niveau de vie s'élève au départ des enfants.

**Graphique 1 : Evolution du niveau de vie pour une famille ayant 3 enfants selon son revenu primaire (1, 2 ou 4 Smic)**





*Note de lecture : les courbes représentent, sous différentes hypothèses, les variations de niveau de vie lorsque les enfants grandissent, relativement au niveau de vie atteint pour le premier point de la courbe (base 100).*

*Quatre niveaux de revenus sont envisagés : des familles gagnant 1 Smic (1<sup>er</sup> graphique), des familles gagnant 2 Smic (2<sup>ème</sup> graphique), des familles gagnant 4 Smic (3<sup>ème</sup> graphique).*

*Les transferts modélisés sont les prestations familiales, les aides au logement (calibrées au niveau des loyers plafonds en zone 3), les aides à la scolarité (bourses de collège, de lycée et de l'enseignement supérieur) et l'impôt sur le revenu.*

*Deux situations sont envisagées : une première où tous les enfants font des études supérieures (sur chaque graphique, courbe du haut), une seconde où aucun des enfants ne fait d'études supérieures (courbe du bas sur chaque graphique). Dans les deux cas, les enfants restent à la charge de leurs parents jusqu'à 22 ans (inclus).*

*Dans le cas de trois enfants, les explications des évolutions sont :*

*1 : Baisse du niveau de vie lorsque les enfants atteignent l'âge de 14 ans.*

*2 : Diminution des allocations familiales, l'aîné atteignant 20 ans ; suppression de l'ARS pour le cadet (il a 18 ans) pour les familles gagnant 1 ou 2 Smic.*

*3 : Diminution de l'allocation logement et du complément familial pour les familles gagnant 1 ou 2 Smic, l'aîné atteignant 21 ans.*

*4 : Suppression des allocations familiales, le cadet atteignant 20 ans ; suppression de l'ARS pour le benjamin à 18 ans) pour les familles gagnant 1 ou 2 Smic.*

*5 : Diminution de l'allocation logement pour les familles gagnant 1 ou 2 Smic, le cadet atteignant 21 ans. L'aîné quitte le foyer parental.*

*6 : Le cadet quitte le foyer parental.*

*7. : Le benjamin quitte le foyer parental. Les parents n'ont plus aucun de leurs enfants à charge.*

*A : Période d'études dans l'enseignement supérieur de l'aîné (dans l'hypothèse où il fait des études). Versement d'une bourse de l'enseignement supérieur pour l'aîné des familles gagnant 1 ou 2 Smic.*

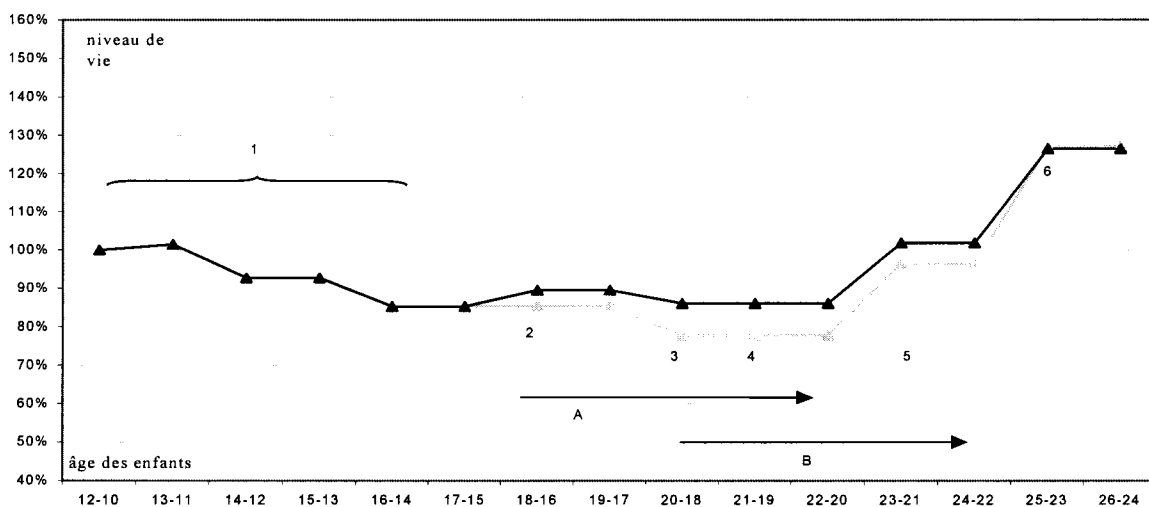
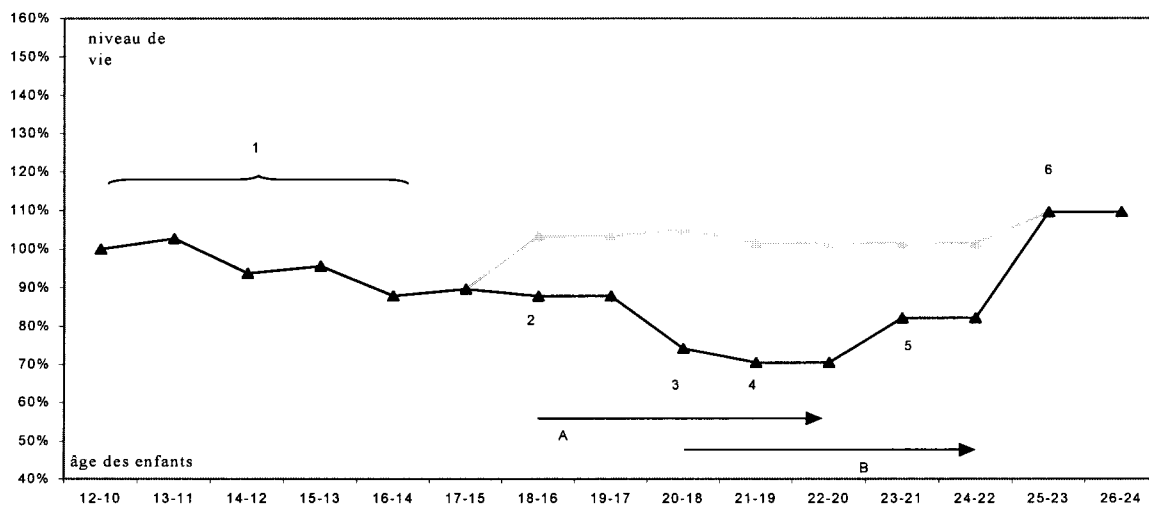
*B : Période d'études dans l'enseignement supérieur du cadet (dans l'hypothèse où il fait des études). Versement d'une bourse de l'enseignement supérieur au cadet des familles gagnant 1 ou 2 Smic.*

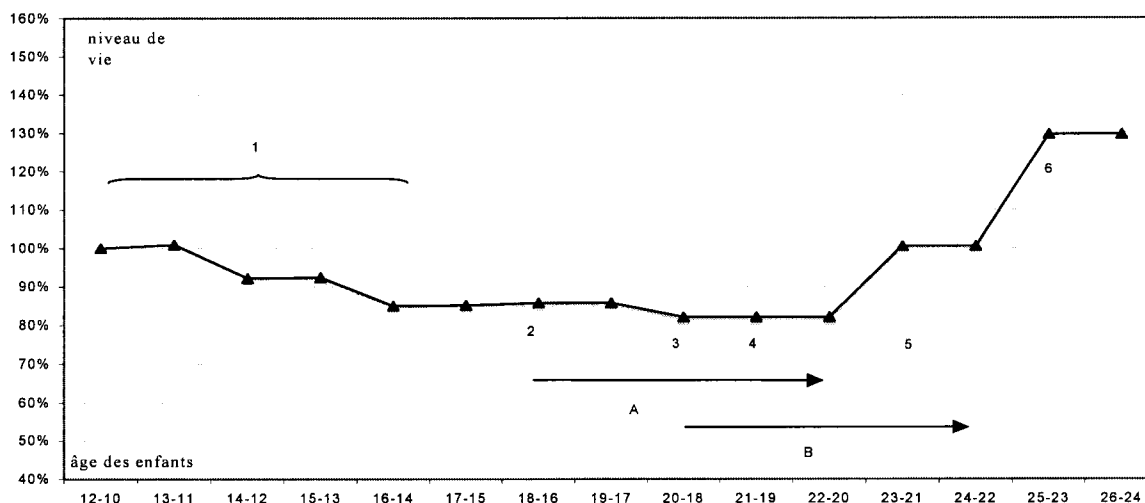
*C : Période d'études dans l'enseignement supérieur du benjamin (dans l'hypothèse où il fait des études). Versement d'une bourse de l'enseignement supérieur au benjamin des familles gagnant 1 ou 2 Smic.*

*Note : l'avantage fiscal est modélisé par le biais du quotient familial, et non par le versement d'une pension alimentaire.*

*Source : calculs Insee.*

**Graphique 2 : Evolution du niveau de vie pour une famille ayant 2 enfants selon son revenu primaire (1, 2 ou 4 Smic)**





Note de lecture : Dans le cas de deux enfants, les explications des évolutions sont :

- 1 : Baisse du niveau de vie lorsque les enfants atteignent l'âge de 14 ans.
- 2 : Suppression de l'ARS pour l'aîné pour les familles gagnant 1 ou 2 Smic.
- 3 : Suppression des allocations familiales, l'aîné atteignant 20 ans ; suppression de l'ARS pour le cadet (il a 18 ans) pour les familles gagnant 1 ou 2 Smic.
- 4 : Diminution de l'allocation logement pour les familles gagnant 1 Smic, l'aîné atteignant 21 ans.
- 5 : Diminution de l'allocation logement pour les familles gagnant 1 Smic, le cadet atteignant 21 ans. L'aîné quitte le foyer parental.
- 6 : Le cadet quitte le foyer parental. Les parents n'ont plus aucun de leurs enfants à charge.

A : Période d'études dans l'enseignement supérieur de l'aîné (dans l'hypothèse où il fait des études). Versement d'une bourse de l'enseignement supérieur pour l'aîné des familles gagnant 1 ou 2 Smic.

B : Période d'études dans l'enseignement supérieur du cadet (dans l'hypothèse où il fait des études). Versement d'une bourse de l'enseignement supérieur au cadet des familles gagnant 1 ou 2 Smic.

Note : l'avantage fiscal est modélisé par le biais du quotient familial, et non par le versement d'une pension alimentaire.

Source : calculs Insee.

L'étude de la redistribution sur cas-types offre une manière apparemment simple d'étudier les transferts, en faisant un certain nombre d'hypothèses sur les trajectoires, en termes de revenus initiaux, de durée des études ou d'âge auquel les enfants prennent leur indépendance.

**Il faut toutefois rester prudent sur la portée des conclusions de cet exercice, qui repose sur des scénarios de vie entièrement fictifs et qui ne prend pas en compte les fréquences objectives des situations.** Son but était simplement d'illustrer les effets de la sortie des prestations familiales et des aides au logement pour les familles pour lesquelles ces prestations constituent une source importante de revenus. Certaines prestations, scolaires dans notre exercice, de logement si l'enfant décohabite, viennent prendre le relais, mais ces prestations sont conditionnelles au fait de poursuivre des études supérieures ou elles viennent en compensation de charges de logement accrues.

Les cas-types ne rendent pas compte des disparités entre les familles : les enfants de familles modestes font ainsi rarement des études supérieures ; les enfants de familles aisées peuvent plus facilement décohabiter, car ils peuvent acquitter la charge de logement non couverte par l'allocation. Dès lors, la sortie du champ de la politique familiale peut se traduire pour les

familles par une baisse de niveau de vie conséquente et concentrée sur deux ou trois ans, si l'enfant reste à charge.

Le travail suivant illustre, en population réelle mais avec la convention des « familles dynastiques », les effets redistributifs de ce basculement d'une aide aux familles relevant de la politique familiale à des aides dépendant du statut d'études ou résidentiel des jeunes adultes.

### **3- L'étude des transferts aux familles concernées par la présence de jeunes adultes**

Comme indiqué dans l'introduction de ce chapitre, nous cherchons ici à mettre en exergue la situation des familles « concernées par la présence de jeunes adultes », dans une acception large de ce concept de « présence », puisque nous rattachons l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans à leur famille d'origine. Cet exercice a pour double objet, d'abord de décrire où se situent ces « familles dynastiques », comparativement à l'ensemble (en excluant toutefois les ménages dont la personne de référence a 60 ans ou plus), ensuite d'évaluer les transferts monétaires les concernant, en fonction des caractéristiques de niveau de vie des « familles dynastiques » et de statut d'activité des jeunes adultes. Par rapport à l'étude sur cas-types, qui permettait d'avoir une approche diachronique, on revient ici à une perspective statique, à un instant donné, mais qui présente l'avantage de raisonner sur des « cas réels » et non sur des types de familles fictifs.

Nous avons déjà souligné que les familles concernées par la présence d'un jeune adulte perçoivent différentes aides. Une partie relève encore de la politique familiale (jusqu'à 20-21 ans) ou sociale (jusqu'à 21 ans) ; une autre partie passe par la politique fiscale. Enfin se développent les aides versées aux jeunes directement : bourses dans l'enseignement supérieur et aide au logement.

Dans ces conditions, il est logique que les familles où l'un des jeunes adultes poursuit des études supérieures bénéficient d'un montant global d'aides publiques plus élevé, que ce soit par le biais des allègements fiscaux, des aides au logement versées aux jeunes (dont une moitié d'étudiants) et des bourses d'enseignement. **L'aide publique aux jeunes adultes revêt ainsi un caractère particulier : s'adressant plutôt aux étudiants, elle favorise de facto les catégories aisées, dont les enfants sont plus nombreux à entreprendre des études supérieures longues que ceux des familles modestes.** Nous cherchons ici à mesurer l'impact redistributif de ce « biais de sélection » implicite concernant l'aide aux jeunes adultes.

#### **3-1 Les familles où les enfants font des études supérieures sont sur-représentées dans les milieux aisés**

Les « familles dynastiques » sont pour les trois quarts d'entre elles des familles où tous les enfants (de moins de 25 ans) résident sous le même toit que leurs parents (*voir graphique 3*). Dans un peu plus d'un tiers des cas, au moins un des jeunes adultes poursuit des études supérieures.

Les familles comprenant au moins un jeune adulte en études supérieures sont sur-représentées dans les déciles les plus aisés, surtout lorsque l'ensemble des jeunes adultes cohabitent avec leurs parents (*voir tableau 1*). Lorsqu'un enfant étudiant est autonome résidentiellement, la

sur-représentation des familles parmi les déciles aisés est un peu moins marquée, en raison du coût supplémentaire des enfants en logement autonome<sup>56</sup>.

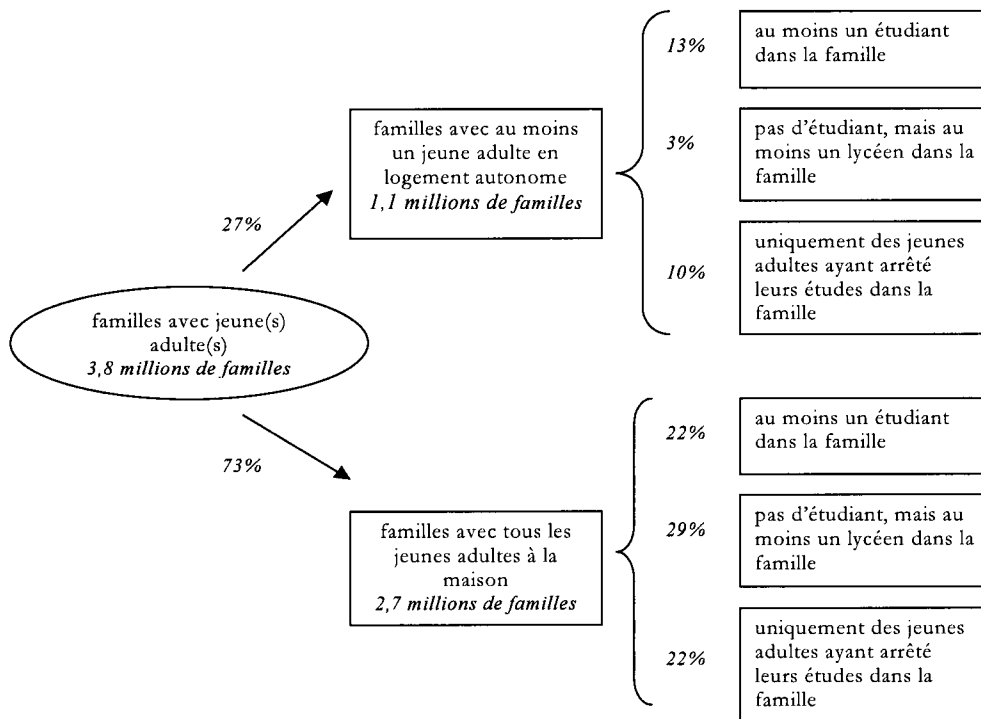
Lorsque tous les jeunes sont actifs (ils ont achevé leurs études et certains sont en emploi), les familles dynastiques ont des niveaux de vie qui se concentrent plutôt sur le milieu de la distribution lorsqu'il y a décohabitation, et plutôt sur les bas niveaux de vie lorsqu'ils continuent de cohabiter. Il est probable que ceux qui décohabitent ont atteint une certaine autonomie financière, de sorte que l'ensemble de leurs revenus d'activité et celui de leurs parents les conduit à des niveaux de vie médians. Au contraire, lorsque les jeunes adultes résident avec leurs parents, ceci peut tenir à la faiblesse de leurs revenus d'activité : les jeunes adultes sont alors à la charge de leurs parents et ils contribuent à la baisse du niveau de vie de l'ensemble de la famille.

Enfin, pour les « familles dynastiques » ne comprenant pas de jeune étudiant, mais uniquement des jeunes adultes dans l'enseignement secondaire, les niveaux de vie sont particulièrement bas : ceci est à relier à la sur-représentation des milieux populaires dans l'enseignement technologique ou professionnel.

---

<sup>56</sup> On attribue aux jeunes adultes autonomes résidentiuellement une échelle d'équivalence ne prenant pas en compte d'économie d'échelle (un jeune vivant seul aura un poids de 1 s'il décohabite, contre 0,5 s'il vit avec ses parents).

**GRAPHIQUE 3 : UNE TYPOLOGIE DES FAMILLES COMPRENANT DES JEUNES ADULTES**



**Tableau 1 : Répartition des « familles dynastiques » avec jeunes adultes selon les déciles de niveau de vie initial**

Déciles de niveaux de vie initial	Familles avec au moins un jeune adulte autonome résidentiellement...			Familles avec tous les jeunes(s) adultes(s) au domicile parental...			Ensemble des familles dynastiques avec jeune(s) adulte(s)
	...et au moins un étudiant dans la famille	...pas d'étudiant mais au moins un lycéen dans la famille	...que des actifs dans la famille	...et au moins un étudiant dans la famille	...pas d'étudiant mais au moins un lycéen dans la famille	...que des actifs dans la famille	
1	9,5	17,7	8,0	8,1	15,7	12,9	11,8
2	10,9	12,5	14,5	8,5	14,6	12,7	12,2
3	11,2	17,0	15,8	8,7	13,8	13,3	12,5
4	11,1	11,4	12,8	10,2	11,4	12,3	11,4
5	9,8	11,3	12,3	8,6	9,8	10,0	9,9
6	10,5	10,0	11,4	10,1	8,4	10,0	9,8
7	8,2	4,5	9,0	9,4	7,1	10,0	8,5
8	8,4	7,3	7,1	10,3	9,3	7,5	8,7
9	9,4	4,4	4,1	12,0	4,5	7,2	7,4
10	11,1	4,0	5,0	14,1	5,4	4,0	7,8
ensemble	100	100	100	100	100	100	100

Champ : ensemble des familles dynastiques comportant au moins un jeune de 18 à 24 ans (inclus).

Note : Les déciles sont calculés en population générale.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.



### 3-2 A situation donnée, les transferts générés par la présence d'un jeune adulte diminuent avec le niveau de vie, mais l'aide est fonction du statut des jeunes

On étudie ici comment les transferts liés à la présence des jeunes adultes influent sur le revenu disponible. Cela nécessite en premier lieu de délimiter quels sont ces transferts liés à la présence de jeunes adultes : conventionnellement, on retient ici le surcroît de prestations sociales généré par la prise en compte d'enfants majeurs (de moins de 25 ans), les allègements d'impôts liés aux jeunes adultes (rattachement fiscal ou versement d'une pension alimentaire, réductions pour enfant scolarisé dans l'enseignement supérieur), les bourses d'enseignement versées aux jeunes adultes (bourses de lycée versées aux enfants majeurs et bourses d'enseignement supérieur versées aux moins de 25 ans) et les aides au logement versées directement aux jeunes. On calcule ensuite combien le transfert moyen par jeune adulte au sein d'une « famille dynastique » représente en termes de niveau de vie pour cette famille.

Quel que soit le niveau de vie initial, les « familles dynastiques » comprenant des enfants en études supérieures bénéficient de transferts supérieurs en termes relatifs à celles n'en comprenant pas (*voir tableau 2*). La possibilité de rattachement fiscal des étudiants, les bourses universitaires ainsi que la perception éventuelle d'une aide au logement par le jeune expliquent cet avantage relatif des familles comprenant des étudiants. Cela confirme que les aides aux familles comprenant des jeunes adultes sont concentrées sur les familles comportant des étudiants.

**Tableau 2 : Part dans le niveau de vie du transfert moyen par jeune adulte, selon le type de « famille dynastique » et le décile de niveau de vie initial**

en % par rapport au revenu disponible

Déciles de niveaux de vie initial	Familles avec au moins un jeune adulte autonome résidentiellement			Familles avec tous les jeunes adultes au domicile parental			Ensemble des familles concernées par la présence d'au moins un jeune adulte
	au moins un jeune adulte étudiant	pas d'étudiant, mais au moins un lycéen	aucun jeune adulte en études	au moins un jeune adulte étudiant	pas d'étudiant, mais au moins un lycéen	aucun jeune adulte en études	
1	15%	4%	4%	17%	5%	3%	8%
2	11%	3%	2%	11%	4%	5%	6%
3	9%	3%	2%	8%	3%	3%	4%
4	6%	3%	2%	6%	2%	2%	4%
5	5%	3%	2%	5%	2%	2%	3%
6	5%	3%	2%	4%	2%	2%	3%
7	6%	2%	1%	3%	2%	1%	3%
8	5%	3%	1%	3%	1%	1%	2%
9	5%	3%	2%	3%	1%	2%	3%
10	4%	3%	1%	2%	1%	1%	2%
<b>ensemble</b>	6%	3%	2%	4%	2%	2%	3%

Champ : ensemble des familles dynastiques comportant au moins un jeune de 18 à 24 ans (inclus).

Note : Les déciles sont calculés en population générale.

Source : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux 1997 (actualisée 2001), modèle INES, calculs Insee.

Pour les autres « familles dynastiques », l'aide publique liée à la présence du jeune adulte représente une faible part du niveau de vie global (entre 1 et 5% par jeune adulte en moyenne), y compris pour les niveaux de vie les plus faibles. Cela soulève deux questions. D'une part, l'écart de l'aide publique entre les familles où les jeunes adultes font des études supérieures et celles où les enfants font des études secondaires (souvent dans l'enseignement professionnel long) est-il justifié ? D'autre part, est-il justifié de ne pas soutenir davantage les

familles où tous les jeunes ont terminé leurs études lorsque ces familles ont des niveaux de vie très modestes (et ce, en dépit de la prise en compte des revenus éventuels des jeunes adultes) ?

Il est vrai que cette aide publique n'est pas inexistante. Elle ne passe cependant pas forcément par un soutien financier aux familles mais plus souvent par une aide à l'insertion professionnelle des jeunes adultes concernés, qui renvoie à un autre type d'évaluation, soit en termes d'efficacité de ces dispositifs, soit plus globalement sur l'efficacité du système de formation initiale.