

L'évaluation du « coût de l'enfant » est centrale dans l'analyse de la politique familiale, qu'il s'agisse de calculer un coût moyen de l'enfant, un coût minimal (« décent ») ou le supplément de revenu disponible qu'il faudrait donner à ses parents pour maintenir leur niveau de vie par rapport à la situation où ils n'auraient pas enfant.

Les travaux d'évaluation du coût de l'enfant fournissent des références sur le niveau du coût de l'enfant et ses facteurs de variation. Ils indiquent des valeurs moyennes (observées à partir des dépenses réelles ou construites à partir de l'identification des « besoins »).

Le rapport est divisé en deux sections. La première section présente les différentes méthodes et études existantes permettant d'évaluer le coût de l'enfant et en discute les apports et les limites. Une synthèse des résultats disponibles aujourd'hui sur le coût de l'enfant et ses facteurs de variation est aussi proposée. La seconde section décrit la logique de prise en compte du coût de l'enfant dans les différents barèmes des prestations sociales et de la fiscalité. La couverture du coût de l'enfant par les différents dispositifs sociaux et fiscaux est très variable selon la définition que l'on retient de ce coût et le champ -plus ou moins large- des dépenses et des aides considérées.

1-Méthodes et évaluations disponibles du coût de l'enfant

Les méthodes descriptives reposant sur l'observation des budgets des ménages (comme les enquêtes « Budgets des familles ») présentent la limite de ne pas inclure les éventuels rationnements liés à la présence des enfants, qu'il est d'ailleurs assez souvent difficile de séparer des économies d'échelle ; elles sont souvent peu informatives parce que la part des dépenses que l'on peut attribuer sans ambiguïté aux enfants est assez faible.

Les méthodes économétriques de construction d'échelles d'équivalence (à partir de données « objectives » de consommation ou de variables « subjectives » sur le sentiment d'aisance financière) font apparaître des résultats très dépendants des hypothèses retenues, ce qui rend impossible la validation d'une échelle unique.

On peut tout au plus écarter des échelles non « plausibles ». L'échelle utilisée actuellement en France et en Europe (dite de l'OCDE modifiée) n'est pas infirmée par les travaux récents de validation mais elle présente des propriétés comparatives limitées : elle mesure mal les niveaux de vie de certains types de familles (familles monoparentales notamment) et la variation du coût de l'enfant avec son âge. En outre, son mode de calcul (lié à un contexte socio-fiscal particulier) rend peu pertinentes les comparaisons spatiales ou temporelles du coût de l'enfant pour sa famille lorsque le degré de socialisation des dépenses pour les enfants varie. La prise en charge publique des dépenses d'éducation, de santé et de garde des jeunes enfants modifie en effet radicalement le niveau des dépenses restant à la charge des familles.

Si ces échelles d'équivalence restent un outil utile, notamment pour le calcul des niveaux de vie et la mesure des inégalités, le Haut Conseil préconise d'en faire un usage éclairé en précisant l'échelle utilisée et en faisant apparaître les résultats obtenus avec des échelles alternatives. Il convient d'en limiter l'emploi pour des comparaisons internationales et dans ce cas de les associer systématiquement à des analyses portant sur le degré de socialisation des dépenses.

Les travaux de constitution de budgets-types, qui reposent sur une approche normative et non plus sur des budgets observés, apportent des éléments intéressants pour évaluer la variation du budget des familles selon leur configuration familiale et approcher le coût de l'enfant. Leur limite réside principalement dans les hypothèses retenues pour la constitution du panier de biens-type – hypothèses qui ont cependant le mérite d'être explicites. Les méthodologies différentes mises en œuvre par l'UNAF¹ et l'ONPES² conduisent à des budgets d'un montant finalement assez proche, qui se situent davantage autour du revenu médian que du seuil de pauvreté. En termes de structure, il apparaît dans les deux cas que les situations financières des familles monoparentales par rapport aux couples et des familles avec enfants par rapport aux familles sans enfant sont moins favorables qu'avec l'échelle de l'OCDE modifiée.

Le suivi temporel des budgets des familles-types est un point fort des budgets types produits mensuellement par l'UNAF depuis les années cinquante ; pour le Haut Conseil, l'actualisation des budgets de référence récemment mis au point par l'ONPES représente un investissement utile. Il conviendrait en outre d'étudier la possibilité d'élargir la palette des familles suivies.

Au final, nous disposons des principaux résultats suivants, issus des différents travaux dont le Haut Conseil a eu connaissance :

- L'essentiel des évaluations disponibles ne concerne que le coût direct et monétaire des enfants. En reprenant le cadre conceptuel de la comptabilité nationale, A. Math évalue le coût moyen mensuel d'un enfant de moins de vingt ans à 1 500 euros par mois. Ce coût « macroéconomique » inclut les dépenses monétaires des ménages pour les enfants et l'ensemble des dépenses publiques (éducation, soins de santé en nature, prestations monétaires, fiscalité, subventions des collectivités locales aux EAJE, aide sociale à l'enfance, la protection maternelle et infantile...). 37% de ce coût –dans son acception strictement directe et monétaire– est pris en charge par les familles et le reste par des institutions publiques.
- Dans l'approche précédente on ne prend cependant pas en compte le temps parental et domestique, alors qu'il dépasse largement la valeur des dépenses monétaires lorsqu'il est valorisé. Lorsqu'il l'est, la part des familles dans la prise en charge du coût des enfants augmente fortement : elle passe à 62% dans les évaluations d'A. Math. En outre, d'autres coûts, plus indirects, ne sont pas pris en compte, notamment la perte de revenus liée à la moindre participation au marché du travail (interruption d'activité, temps partiel...). Cela est d'autant plus gênant que ces coûts rarement comptabilisés (temps parental,

¹ Union nationale des associations familiales.

² Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

répercussions indirectes sur le marché du travail...) concernent davantage les femmes que les hommes.

- D'après l'ONPES, le coût d'un enfant unique âgé de trois et dix ans dans le budget du ménage (qui ne prend donc pas en compte les biens et services financés sur fonds publics, notamment en matière d'enseignement et de soins) est d'environ 700 euros par mois pour une famille logée dans le parc social. Les travaux disponibles ne permettent pas d'établir le coût additionnel d'un enfant supplémentaire dans une famille plus nombreuse.
- Les outils disponibles ne permettent pas d'établir de résultats clairs concernant les liens entre le revenu des parents, le rang dans la fratrie ou la taille de la famille, l'âge de l'enfant et son coût. En particulier, la relation de proportionnalité entre coût de l'enfant et revenu de ses parents, qui est au centre de la méthode de calcul des échelles d'équivalence, n'est pas validée empiriquement. Par ailleurs, le seuil de 14 ans souvent retenu pour majorer le coût de l'enfant apparaît assez conventionnel. Les enfants de moins de trois sont souvent écartés des analyses, les frais spécifiques (de garde notamment) qu'ils peuvent occasionner étant assez hétérogènes.
- En revanche, comme le logement représente un coût fixe dont le poids est important dans le budget des familles, il ressort que la localisation géographique et la situation des parents vis-à-vis du logement (propriétaire, accédant, locataire du parc social ou du parc privé) impactent fortement le coût de l'enfant. Le coût du logement de l'enfant (net des aides au logement) est nettement plus élevé dans le parc privé.
- Le coût des enfants de parents séparés, pour chacun de ses parents, qu'il ait ou non la garde principale de l'enfant, est mal connu et l'échelle d'équivalence usuelle surestime le niveau de vie des familles monoparentales et sous-estime donc la pauvreté de ces familles.

Etant donné la fréquence de ces situations, il conviendrait de mener rapidement les travaux spécifiques correspondants.

2-La logique de prise en compte du coût de l'enfant dans les différents barèmes des prestations sociales et de la fiscalité

La note dresse sept constats principaux.

a) Sur le champ limité³ des prestations versées par la branche famille, des suppléments de minima sociaux et des composantes familiales de la fiscalité (impôt sur le revenu, taxe d'habitation et prime pour l'emploi), les dispositifs publics nationaux en direction des familles ayant au moins un enfant âgé de moins de vingt ans s'élèvent en moyenne à 299 euros par mois par enfant. La dépense publique est alors de 51 milliards d'euros.

b) La progressivité des aides avec le nombre d'enfants est une caractéristique majeure de notre système. Ainsi pour les couples avec enfants de 3 à 19 ans inclus, ces aides sont en moyenne de 117 euros par mois pour un enfant, 352 euros pour deux enfants et 908 euros

³ Il ne prend pas en compte notamment les dépenses de soins et d'éducation scolaire qui sont financées à 90% par les budgets publics. Entre outre, une partie significative des dépenses des collectivités locales ne sont pas intégrées dans ce compte.

pour trois enfants et plus. Mais comme le coût des enfants n'est couvert que partiellement, le niveau de vie des parents baisse lorsque la famille s'agrandit.

c) La variation des aides avec le revenu n'est pas aussi importante qu'on le dit souvent. Globalement, pour les familles ayant des enfants âgés entre trois et dix-neuf ans, la « courbe en U » s'est aplatie, et certains la décrivent désormais comme un « J inversé ». Les réformes récentes l'ont modifiée significativement avec des mesures favorables aux familles modestes (revalorisation du Revenu de solidarité active, de l'Allocation de soutien familial et du Complément familial) et une pesée très sensible sur les ménages les plus aisés (avec l'abaissement du plafond du quotient familial et la modulation des allocations familiales). Ainsi sur le champ des familles ayant des enfants de trois à dix-neuf ans, le supplément moyen de revenu disponible par enfant (213 euros en moyenne) décroît avec le revenu, passant de 267 euros au premier décile à 176 euros au sixième décile puis remonte à environ 215 euros pour les deux derniers déciles.

d) Les soutiens financiers aux familles ayant de jeunes enfants sont élevés : 457 euros par enfant dans les familles ayant au moins un enfant de moins de trois ans à charge. 61% de ces aides sont spécifiquement affectés aux charges spécifiques de ce jeune âge (Allocation de base de la PAJE⁴, aide au paiement des frais de garde -qui dépassent 85% de leur coût- et prestation en cas d'inactivité ou de temps partiel d'un des deux parents).

e) Hors petite enfance, le système d'aides varie assez peu avec l'âge des enfants, option qui s'écarte des analyses les plus fréquentes où le coût des adolescents est sensiblement supérieur à celui des enfants.

f) Il existe des aides spécifiques à destination des parents isolés qui, compte tenu de la modestie de leur revenu, bénéficient par ailleurs « à plein » des prestations sous condition de ressources (et notamment de l'allocation de logement). A nombre d'enfants donné, le supplément de revenu disponible procuré par les dispositifs sociaux et fiscaux est plus important pour les familles monoparentales que pour les couples. Ainsi pour un enfant âgé entre trois et dix-neuf ans, les aides sont de 256 euros, contre 117 euros si l'enfant est élevé par ses deux parents. Pour autant, le montant des aides apportées aux familles monoparentales n'est pas considérable et les enfants vivant dans une famille monoparentale connaissent un taux de pauvreté élevé (41,6% en 2012).

g) Les aides publiques versées en métropole ne varient guère avec la localisation géographique alors que cette localisation peut être source de différences de coûts (niveau des prix, loyers, salaires des assistantes maternelles par exemple).

Le système d'aide – qui fait une place importante aux aides au logement pour les familles pauvres et modestes – attribue les mêmes prestations dans le parc social et le parc privé. Il en résulte des taux d'effort beaucoup plus importants dans le parc privé.

⁴ Prestation d'accueil du jeune enfant.