



**ARCHITECTURE DES AIDES AUX FAMILLES :
QUELLES EVOLUTIONS POUR LES 15 PROCHAINES
ANNEES ?**

**ANNEXE 2
SIMULATIONS REALISEES PAR LA
DREES**

Ce document de travail technique a été produit à la demande du HCF ; les idées avancées n'engagent pas la Drees et ne constituent en rien des pistes de réflexion du gouvernement.

A la demande du Haut Conseil de la Famille, cette note simule à partir du modèle de microsimulation INES deux scénarii contrefactuels :

- un système social et fiscal où les prestations familiales sont fiscalisées
- un système dans lequel cette fiscalisation s'accompagne de la suppression des conditions de ressources¹.

Ces scénarii, strictement techniques, ont comme seul objectif d'éclairer les spécificités de notre système.

Les prestations familiales prises en compte dans cette note sont le complément familial (CF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), les allocations familiales (AF), l'allocation de soutien familial (ASF) et le complément libre choix d'activité (CLCA). Seules les trois premières sont des prestations sous conditions de ressources. Les minima sociaux, le complément mode de garde et les aides aux logements ne sont pas pris en compte et sont donc inchangés

L'impact négatif sur le revenu disponible des ménages de la fiscalisation des prestations familiales dans leur configuration actuelle est estimé à 1,3Md€. Dans ce scénario, environ 44% des ménages avec au moins un enfant, soit 3,7 millions d'entre eux subissent une perte moyenne de 351€.

Le second scénario demandé par le HCF consiste à combiner la fiscalisation des prestations familiales avec la suppression des conditions de ressources existantes sur certaines prestations. Cette suppression conduit à distribuer 2,5Mds€ supplémentaires de prestations, tandis que la fiscalisation des prestations augmente la masse de l'impôt sur le revenu de 1,6Md€. Un tel système conduit donc à distribuer 0,9Md€ de plus que le système existant. L'absence de conditions de ressources avec fiscalisation des prestations familiales conduirait à un niveau de vie supérieur pour 36% de ménages avec enfant (soit 3 millions de ménages). La proportion de ces ménages est croissante avec leur niveau de vie, variant de 1% pour les 10% de ménages les plus modestes à 66% parmi les 10% de ménages les plus riches. Pour un quart des ménages, l'absence de conditions de ressources avec fiscalisation des prestations correspond en revanche à un revenu disponible moindre. Pour partie ces ménages paieraient un impôt supérieur sans augmentation de leur montant de prestations perçues voire deviendraient imposables.

1. Méthodologie et conventions employées

Les prestations familiales prises en compte dans les simulations sont les allocations familiales (AF), le complément familial (CF), l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), l'allocation de base et la prime de naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et le complément libre choix d'activité (CLCA). Les simulations sont réalisées à partir du modèle de microsimulation INES et portent uniquement sur le champ des ménages ordinaires de France métropolitaine (voir encadré 2).

Dans les deux scénarii demandés par le HCF, l'ensemble des prestations perçues est intégré au revenu du foyer fiscal dans la déclaration d'impôt. Or, les prestations sont versées au niveau de la famille au sens de la CNAF et il n'y a pas toujours correspondance

¹ Cette réforme est préconisée à long terme dans le rapport du Conseil d'analyse économique « La famille, une affaire publique » de Michel Godet et Evelyne Sullerot : « En bonne logique et sur le long terme, il faudrait élargir la composante universelle de la politique familiale en supprimant les conditions de ressources mais en soumettant l'ensemble des prestations familiales à l'impôt sur le revenu. Mais en pratique et à court terme, nous pensons qu'une telle mesure poserait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. C'est pourquoi nous ne la préconisons pas dans l'immédiat. En effet, son acceptabilité sociale serait d'autant moins facile que certains foyers modestes se verraient soumis à l'impôt sur le revenu alors qu'ils n'en payaient pas auparavant. »

entre un foyer fiscal et une famille (voir encadré 1). Une convention d'attribution est donc nécessaire. Lorsqu'une famille est composée de plusieurs foyers fiscaux (cas d'un couple vivant en concubinage par exemple), l'ensemble des prestations est attribué au foyer fiscal qui possède le taux marginal d'imposition le plus faible parmi les foyers fiscaux déclarant au moins un enfant à charge. Ceci correspond à une hypothèse d'optimisation de la part de la famille.

Pour le calcul des impôts sur le revenu, les prestations sont intégrées au revenu brut global avant imputation des déficits antérieurs et donc avant déductions. En revanche les prestations ne sont pas intégrées ni au revenu fiscal de référence ni au revenu brut global utilisé par la CNAF. De cette manière les conditions d'attribution de la Prime Pour l'Emploi ou des Allocations Logement ne sont pas modifiées.

Dans le second scénario réalisé pour le HCF, on supprime également les conditions de ressources des prestations familiales sous conditions de ressources, c'est à dire le CF, de l'ARS et la Paje avant leur intégration dans les ressources du foyer fiscal.

Encadré 1 : Définition et correspondance des unités familiales utilisées

Ménage au sens de l'INSEE : ensemble des personnes vivant sous le même toit. C'est l'unité de perception des allocations logement.

Famille au sens de la CNAF : individu et le cas échéant son conjoint (marié, pacsé ou concubin). Les enfants font partie de la famille au sens de la CNAF s'ils sont âgés de moins de 21 ans, n'ont pas de personne à charge et ne perçoivent pas plus de 55 % du Smic brut. C'est l'unité de perception de l'ensemble des prestations familiales. Plusieurs familles au sens de la CNAF peuvent composer un ménage, qui est alors qualifié de "complexe".

Une famille monoparentale au sens de la CNAF est constituée d'un parent veuf, divorcé, séparé, abandonné ou célibataire qui assume seul la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants et ne vit pas maritalement.

Foyer fiscal : ensemble des personnes figurant sur la même déclaration fiscale. Une personne peut figurer sur plusieurs déclarations fiscales lorsqu'elle a connu certains événements familiaux au cours de l'année la conduisant à remplir plusieurs déclarations fiscales (mariage ou pacs, divorce ou rupture de pacs, décès du conjoint marié ou pacsé). Dans les couples ni mariés, ni pacsés, chaque conjoint forme son propre foyer fiscal (pas de déclaration conjointe).

On se place sur le champ des ménages potentiellement concernés par ces scénarii, soit les ménages avec au moins un enfant à charge au sens de la CNAF dont le nombre est détaillé dans le premier tableau. Pour la suite de la note, et pour des raisons de lisibilité, on appelle ménage « perdant » tout ménage qui possède un revenu disponible moins élevé dans le scénario analysé que dans le système actuel. Un ménage « gagnant » à l'inverse possède un revenu disponible plus élevé dans le scénario analysé. Les ménages « indifférents » sont des ménages pour lesquels le revenu disponible est le même dans l'un ou l'autre des systèmes.

Tableau 1 : nombre de ménages avec au moins un enfant à charge au sens de la CNAF selon la structure familiale

type de famille	nombre d'enfants	Nombre de ménages (en millions)
couple	1	2,24
	2	2,6
	3 et plus	1,12
personne seule	1	0,77
	2 et plus	0,70
ménage complexe	1 et plus	0,98
Total		8,41

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Note de lecture : les couples avec un enfant à charge sont au nombre de 2,24 millions

Encadré 2 : le modèle Ines

Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population. Le modèle de microsimulation Ines, développé par la Drees et l'Insee, est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'échantillon est représentatif de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire (logement non collectif).

La version actuelle du modèle Ines utilise les données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de 2007, recalées afin de refléter la situation en 2009. En particulier, la structure de la population est calée sur celle de 2009 selon différents critères sociodémographiques et économiques. De même, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à refléter les évolutions des différentes catégories de revenus (salaires, pensions de retraite, revenus agricoles, revenus du patrimoine, etc.) entre 2007 et 2009.

On calcule pour chaque ménage les différents transferts monétaires (selon sa composition familiale, l'activité de ses membres et son revenu imposable). Le modèle Ines ne tient pas compte des changements de comportement des ménages en matière de fécondité ou de participation au marché du travail que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale. L'étude menée correspond ainsi à une analyse statique des transferts monétaires qui permet d'évaluer, au premier ordre, dans quelle mesure les transferts modifient à une date donnée la distribution des richesses.

Le modèle simule les prélèvements sociaux et fiscaux directs, comprenant les cotisations dites « redistributives » (logement, famille, taxes diverses au titre des transports et de l'apprentissage), la CRDS, la CSG hors maladie, l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation.

Les prestations sociales simulées comprennent :

- les aides au logement ;
- les minima sociaux : il s'agit de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et de ses compléments, des allocations du minimum vieillesse et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), du revenu de solidarité active (rSa); ce dernier est considéré en année pleine, comme s'il était entré en vigueur au 1er janvier 2009. On suppose également le taux de recours égal à 100%.
- l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) destinée aux personnes âgées dépendantes ;
- les prestations familiales, composées des prestations familiales légales (hors allocation de logement familial, regroupée avec les autres allocations de logement et hors allocation journalière de présence parentale) auxquelles sont ajoutées les aides à la scolarité (bourses d'études secondaires). Ces prestations sont distinguées selon qu'elles sont attribuées *sous conditions de ressources* (prime à la naissance ou à l'adoption et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), complément familial, allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire) ou *sans conditions de*

ressources (allocations familiales (AF), complément libre choix d'activité (CLCA) de la PAJE, allocation de soutien familial (ASF), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), complément mode de garde (CMG) de la PAJE).

L'inobservabilité dans l'enquête des paramètres nécessaires au calcul de certaines prestations limite le champ de la redistribution examiné. Les principales omissions concernent l'allocation de solidarité spécifique (ASS), la règle du cumul intégral du rSa et des revenus professionnels lors de la reprise d'un emploi, les taxes et aides locales (en dehors de la taxe d'habitation) et l'impôt de solidarité sur la fortune. Du fait de la non-prise en compte de ce dernier, le dispositif de bouclier fiscal qui limite les impôts directs payés par le contribuable à hauteur de 50 % de ses revenus n'est pas simulé. Le modèle de microsimulation couvre toutefois 90 % des prestations sans contrepartie.

2. Premier scénario chiffré à la demande du HCF : fiscalisation des prestations familiales.

▪ Fiscalisation de l'ensemble des prestations

Dans le premier scénario chiffré à la demande du HCF, on étudie l'impact de la fiscalisation des prestations familiales perçues actuellement par les ménages. Ce scénario ne crée que des ménages perdants ou indifférents c'est-à-dire des ménages qui voient leur revenu disponible diminuer ou rester inchangé par rapport à la situation actuelle.

Les ménages perdants sont les ménages qui perçoivent actuellement des prestations familiales et qui sont imposables ou le deviendraient si ces prestations étaient fiscalisées. Comme on peut le constater dans le tableau 2, le taux de ménages perdants parmi les ménages ayant au moins un enfant augmente avec le niveau de vie jusqu'au 8^{ème} décile puis diminue progressivement dans les deux derniers déciles. En effet, le nombre de ménages imposables augmente avec le niveau de vie. Pour les 20% de ménages les plus riches la proportion de perdants diminue car les ménages dans ces deux derniers déciles sont moins nombreux à percevoir au moins une prestation. Au total ce sont 44% de ces ménages qui ont un revenu disponible plus faible dans ce système que dans le système actuel. L'écart de revenu annuel est en moyenne de 351€ mais celui-ci augmente avec le niveau de vie c'est-à-dire avec le taux marginal d'imposition.

Dans ce scénario, les ménages paient 1,3Md€ d'impôt sur le revenu supplémentaire par rapport à ce qu'ils versent actuellement.

Tableau 2 : Taux de ménages perdants parmi les ménages avec au moins un enfant par décile de niveau de vie

déciles	borne supérieur de niveau de vie annuel (en €)	taux de ménages perdants	perte moyenne annuelle par ménages perdants	variation totale de revenu disponible (en M€)	part de l'effort budgétaire total
1	10 546	2,2%	-217	-4	0,3%
2	12 786	8,4%	-155	-9	0,7%
3	14 774	28,5%	-146	-30	2,4%
4	16 795	45,0%	-143	-50	3,9%
5	18 810	54,7%	-195	-87	6,8%
6	21 087	58,6%	-291	-142	11,0%
7	23 854	63,1%	-373	-197	15,3%
8	27 667	64,8%	-409	-223	17,2%
9	34 905	60,9%	-425	-217	16,9%
10		55,6%	-706	-330	25,6%
TOTAL		44,2%	-351	-1 290	100,0%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages concernés.

Note de lecture : Dans le premier décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 2,2% des ménages ont un revenu disponible plus faible d'en moyenne 217€ dans un système de fiscalisation des prestations que dans le système actuel.

Les paragraphes qui suivent présentent les impacts liés à l'imposition de chacune des prestations familiales séparément. Compte tenu du barème de l'impôt sur le revenu, les effets ne sont pas purement additifs : le rendement de l'imposition de l'ensemble des prestations est supérieur à la somme du rendement de l'imposition de chaque prestation pris séparément.

▪ Fiscalisation uniquement des allocations familiales

La fiscalisation des seules allocations familiales représente une augmentation d'impôt sur le revenu de 0,8Md€ payée à plus de 35% par les ménages perdants du dernier décile.

Tableau 3 : Taux de ménages perdants parmi les ménages avec au moins un enfant par décile de niveau de vie

déciles	taux de ménages perdants	perte moyenne annuelle par ménages perdants	variation totale de revenu disponible (en M€)	part de l'effort budgétaire total
1	1,3%	n.s.	-3	0,4%
2	3,6%	-142	-2	0,3%
3	13,1%	-120	-7	0,8%
4	26,0%	-110	-21	2,6%
5	38,5%	-153	-47	5,9%
6	42,7%	-237	-84	10,5%
7	46,6%	-286	-112	14,0%
8	45,4%	-313	-115	14,4%
9	45,9%	-329	-127	15,9%
10	51,1%	-656	-282	35,2%
TOTAL	31,4%	-307	-800	100,0%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Note de lecture : Dans le deuxième décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 3,6% des ménages ont un revenu plus faible dans un système de fiscalisation des allocations familiales et leur perte moyenne s'élève à 142€. Les ménages perdants du deuxième décile perdent 2M€ ce qui représente 0,3% de l'effort budgétaire total.

Tableau 4 : Taux de ménages perdants et perte moyenne par configuration familiale

type de famille	nombre d'enfants	taux de ménages perdants	perte moyenne annuelle pour les ménages perdants (en €)	quantiles de perte (en €)		
				25%	50%	75%
couple	1	0%	0	0	0	0
	2	69%	-239	53	209	280
	3 et plus	49%	-538	94	476	771
personne seule	1	0%	0	0	0	0
	2 et plus	26%	-292	41	209	447
ménage complexe	1 et plus	11%	-290	50	210	353
Total		31%	-307	67	209	447

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Note de lecture : 69% des couples avec 2 enfants ont un revenu disponible inférieur dans un système de fiscalisation des allocations familiales que dans le système actuel. Leur perte moyenne s'élève à 239€ par an. 25% des couples avec deux enfants perdant à la fiscalisation des allocations familiales ont une perte annuelle inférieure à 53€.

Les couples avec 3 enfants et plus ont la perte moyenne et les quantiles de perte les plus élevés. Ils touchent en effet le montant d'allocation familiale le plus élevé (voir tableau 4).

- **Fiscalisation des autres prestations**

Tableau 5 : Fiscalisation de l'allocation de soutien familial
Taux de ménages perdants parmi les ménages avec au moins un enfant par décile de niveau de vie

déciles	taux de ménages perdants	perte moyenne par ménages perdants	variation totale de revenu disponible (en M€)	part de l'effort budgétaire total
1	0,1%	n,s,	0	0,7%
2	0,5%	n,s,	0	1,4%
3	1,8%	-169	-2	6,9%
4	3,2%	-144	-4	10,7%
5	2,9%	-154	-4	10,7%
6	2,8%	-120	-3	8,1%
7	2,3%	-212	-4	12,2%
8	2,2%	-201	-4	10,6%
9	2,0%	-271	-5	13,5%
10	2,6%	-392	-9	25,1%
TOTAL	2,1%	-203	-34	100,0%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Note de lecture : Dans le troisième décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 1,8% des ménages ont un revenu plus faible dans un système de fiscalisation de l'allocation de soutien familial et leur perte moyenne s'élève à 169€. Les ménages perdants du troisième décile perdent 2M€ ce qui représente 6,9% de l'effort budgétaire total.

Tableau 7 : Fiscalisation du complément libre choix d'activité
Taux de ménages perdants parmi les ménages avec au moins un enfant par décile de niveau de vie

déciles	taux de ménages perdants	perte moyenne annuelle par ménages perdants	variation totale de revenu disponible (en M€)	part de l'effort budgétaire total
1	0,0%	0	0	0,0%
2	0,2%	-208	0	0,4%
3	1,8%	-117	-2	2,0%
4	3,1%	-166	-4	4,9%
5	3,4%	-171	-5	5,5%
6	3,3%	-157	-4	5,1%
7	4,4%	-256	-9	11,0%
8	6,1%	-302	-15	18,0%
9	4,2%	-485	-17	19,7%
10	3,3%	-1 021	-29	33,3%
TOTAL	3,0%	-345	-86	100,0%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Note de lecture : Dans le troisième décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 1,8% des ménages ont un revenu plus faible dans un système de fiscalisation du complément libre choix d'activité et leur perte moyenne s'élève à 117€. Les ménages perdants du troisième décile perdent 2M€ ce qui représente 2,0% de l'effort budgétaire total.

Tableau 8 : Fiscalisation de la prestation d'accueil du jeune enfant (allocation de base et prime de naissance)

Taux de ménages perdants parmi les ménages avec au moins un enfant par décile de niveau de vie

déciles	taux de ménages perdants	perte moyenne annuelle par ménages perdants	variation totale de revenu disponible (en M€)	part de l'effort budgétaire total
1	0,4%	n.s.	0	0,1%
2	1,9%	-156	-2	0,9%
3	5,4%	-141	-6	2,3%
4	8,5%	-100	-7	2,6%
5	14,7%	-117	-14	5,4%
6	19,7%	-184	-30	11,3%
7	25,1%	-255	-54	20,1%
8	32,9%	-288	-80	29,7%
9	24,4%	-317	-65	24,4%
10	3,3%	-312	-9	3,2%
TOTAL	13,6%	-234	-268	100,0%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Note de lecture : Dans le deuxième décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 1,9% des ménages ont un revenu plus faible dans un système de fiscalisation de la prestation d'accueil du jeune enfant et leur perte moyenne s'élève à 156€. Les ménages perdants du deuxième décile perdent 2M€ ce qui représente 0,9% de l'effort budgétaire total.

Tableau 9 : Fiscalisation du complément familial
Taux de ménages perdants parmi les ménages avec au moins un enfant par décile de niveau de vie

déciles	taux de ménages perdants	perte moyenne par ménages perdants	variation totale de revenu disponible (en M€)	part de l'effort budgétaire total
1	0,0%	n.s.	0,0	0,0%
2	0,3%	n.s.	-0,3	2,5%
3	0,8%	n.s.	-1,5	11,7%
4	3,0%	-122	-2,2	16,8%
5	5,7%	-64	-2,2	16,9%
6	5,8%	-70	-2,9	22,0%
7	3,7%	-78	-2,3	17,7%
8	1,4%	-112	-1,3	10,1%
9	0,4%	n.s.	-0,2	1,9%
10	0,0%	n.s.	-0,1	0,4%
TOTAL	2,1%	-89	-13,2	100,0%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Note de lecture : Dans le quatrième décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 3,0% des ménages ont un revenu plus faible dans un système de fiscalisation du complément familial et leur perte moyenne s'élève à 122€. Les ménages perdants du quatrième décile perdent 2,2M€ ce qui représente 16,8% de l'effort budgétaire total.

Tableau 10 : Fiscalisation de l'allocation de rentrée scolaire

Taux de ménages perdants parmi les ménages avec au moins un enfant par décile de niveau de vie

déciles	taux de ménages perdants	perte moyenne par ménages perdants	variation totale de revenu disponible (en M€)	part de l'effort budgétaire total
1	0,7%	n.s.	0	2,0%
2	2,9%	-30	0	4,1%
3	10,0%	-25	-1	11,6%
4	15,5%	-32	-3	29,6%
5	16,2%	-27	-3	26,3%
6	9,4%	-28	-2	16,3%
7	3,8%	-17	0	3,5%
8	1,9%	-34	-1	4,7%
9	0,5%	n.s.	0	0,7%
10	0,3%	n.s.	0	1,2%
TOTAL	6,1%	-28	-12	100,0%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Note de lecture : Dans le troisième décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 10,0% des ménages ont un revenu plus faible dans un système de fiscalisation de l'allocation de rentrée scolaire et leur perte moyenne s'élève à 25€. Les ménages perdants du troisième décile perdent 1M€ ce qui représente 11,6% de l'effort budgétaire total.

3. Deuxième scénario chiffré à la demande du HCF : Suppression des conditions des ressources et fiscalisation des prestations familiales

- Un surcoût global de 0,9Md€ par rapport au système actuel.

Le second scénario demandé par le HCF lie la fiscalisation des prestations familiales à la suppression de leurs conditions de ressources. Cette suppression conduit à verser 2,5Mds€ de prestations supplémentaires tandis que la fiscalisation augmente les recettes de l'impôt sur le revenu de 1,6Md€ soit un coût global pour les finances publiques de 0,9Md€.

Le surplus de prestations distribué est principalement constitué d'allocation de rentrée scolaire (voir tableau 11). C'est l'allocation qui a le barème le plus exclusif puisque 52% des ménages avec enfants ont un revenu supérieur au plafond d'éligibilité de l'ARS en respectant les autres règles d'éligibilité. Ce n'est le cas que de 14% des ménages avec enfants pour l'allocation de base de la Paje et de 24% des ménages dans le cas du complément familial.

Tableau 11 : taux de ménages avec enfants exclus par les conditions de ressources selon la prestation et montant du surcoût lié à la suppression de ces conditions

allocation	taux de ménages exclus à cause du seul critère de revenu	coût de la suppression des conditions de ressources (en Md€)
ARS	52%	1,3
Paje (allocation de base)	14%	0,7
CF	24%	0,5

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Note de lecture : 14% des ménages avec au moins un enfant ne perçoivent pas l'allocation de base de la Paje alors qu'ils la percevraient si les conditions de ressources étaient supprimées, pour un montant total de 0,7Md€

La suppression des conditions de ressources avec fiscalisation des prestations correspond à un revenu disponible supérieur pour 36% des ménages avec au moins un enfant et à un revenu disponible inférieur pour 26% d'entre eux, le revenu disponible étant inchangé pour les 38% de ménages restant.

Pour un ménage, l'écart de niveau de vie entre les deux systèmes correspond à l'octroi de nouvelles prestations, diminué de la perte liée à la fiscalisation des prestations perçues. Cet écart dépend en particulier :

- de l'imposabilité ou non du ménage : si le ménage est non imposable, y compris en prenant en compte les prestations dans le revenu imposable, la perte liée à la fiscalisation des prestations est nulle ;
- des prestations sous conditions de ressources perçues par le ménage dans le système existant : si le ménage perçoit déjà les prestations sous conditions de ressources auxquelles lui ouvre droit sa situation familiale, la suppression des conditions de ressources ne lui donne aucun avantage ;
- des prestations universelles perçues par le ménage, puisqu'elles sont fiscalisées dans le nouveau scénario.

Compte tenu des différentes prestations existantes, ces éléments peuvent se combiner de différentes façons. A titre illustratif, prenons le cas d'un couple avec deux enfants de plus de trois ans. Cette famille perçoit les allocations familiales et l'ARS, en fonction de ses ressources et du fait que les enfants soient ou non scolarisés

	Perçoit l'ARS	Ne perçoit pas l'ARS car sans	Ne perçoit pas l'ARS car au dessus du
--	---------------	-------------------------------	---------------------------------------

		enfants scolarisé	plafond de ressource
Non imposable (même en prenant en compte les prestations)	Indifférent	Indifférent	Gagnant
Imposable	Perdant <i>(imposition de l'ARS et des allocations familiales)</i>	Perdant <i>(imposition des allocations familiales)</i>	Indéterminé <i>(gain : ARS net de l'impôt, perte : fiscalisation des allocations familiales)</i>

▪ **Un système plus favorable aux ménages aisés.**

Les ménages perdants constituent un quart de l'ensemble des ménages et leur proportion est plus forte parmi les ménages des déciles 4 à 8 pour lesquels ils dépassent 30% (37% des ménages avec enfants du 5^{ème} décile, voir tableau 12). Ce sont des ménages qui vérifient déjà les conditions de ressources existantes et qui sont imposables ou deviennent imposables lors de la fiscalisation de leurs prestations ou des ménages pour lesquels l'octroi d'une nouvelle prestation ne compense pas la perte liée à la fiscalisation des prestations déjà perçues (voir tableau 14 et 15). Ainsi la forte hausse du taux de ménages imposables dans les déciles 3 à 4 suite à la fiscalisation des prestations explique en partie les taux élevés de ménages perdants dans ces déciles.

Tableau 12 : taux de ménages perdants et gagnants par déciles de niveau de vie parmi les ménages avec au moins un enfant à charge

décile de niveau de vie	taux de ménages perdants	taux de ménages gagnants	taux de ménages indifférents à l'un ou l'autre des systèmes	perte moyenne pour les ménages perdants (en €)	gain moyen pour les ménages gagnants (en €)
1	2%	1%	97%	195	597
2	11%	7%	82%	157	257
3	28%	14%	58%	159	282
4	36%	27%	37%	161	410
5	37%	37%	26%	204	466
6	33%	48%	19%	246	449
7	31%	55%	14%	387	510
8	34%	53%	14%	399	580
9	26%	60%	14%	405	875
10	22%	66%	12%	267	1 007
total	26%	36%	38%	269	629

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages concernés.

Note de lecture : Dans le premier décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 2% des ménages ont un revenu disponible plus faible d'en moyenne 195€ dans un système de fiscalisation des prestations familiales et de suppression des conditions de ressources que dans le système actuel.

Dans ce scénario chiffré à la demande du HCF, le taux de ménages gagnants augmente avec le niveau de vie (voir tableau 12). Quasi nul dans le premier décile, il atteint 66% dans le dernier décile. Ceci s'explique aisément par le fait que dans le système actuel, les plafonds de ressources limitent l'accès de certaines prestations aux seuls ménages modestes. La proportion de ménages qui ne bénéficient d'aucune des prestations sous conditions de ressources du fait d'un revenu trop élevé augmente avec les déciles (voir tableau 14). Pour les ménages ayant des revenus élevés, la perte liée à la fiscalisation des prestations perçues est plus que compensée par l'octroi de nouvelles prestations fiscalisées.

Le taux de ménages indifférents est décroissant avec les déciles de niveau de vie. Précisons qu'il ne s'agit pas uniquement de ménages non imposables : il peut également s'agir de ménages imposables qui, du fait de leur configuration familiale, ne sont éligibles à aucune prestation².

Tableau 13 : Taux de ménages avec au moins un enfant imposables dans les deux systèmes

décile de niveau de vie	taux de ménages non imposables dans le système actuel (A)	taux de ménages non imposables après fiscalisation (B)	écart (A-B) (% de ménages imposables suite à la fiscalisation des prestations familiales)
1	98%	97%	1%
2	91%	83%	8%
3	79%	62%	17%
4	59%	44%	16%
5	43%	31%	12%
6	29%	23%	7%
7	25%	19%	6%
8	25%	19%	5%
9	13%	12%	2%
10	7%	6%	1%
total	48%	40%	7%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages concernés.

Note de lecture : Dans le premier décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 98% des ménages sont non imposables dans le système actuel. Ils sont 97% à être non imposables dans un système de fiscalisation des prestations familiales et de suppression des conditions de ressources soit une différence de 1%.

Tableau 14 : Taux de ménages allocataires et non allocataires de prestations familiales sous conditions de ressources par décile de niveau de vie

décile de niveau de vie	taux d'allocataires	taux de non allocataires	
		ne respectant pas les conditions de ressources	ne possédant pas la bonne configuration familiale
1	88%	1%	10%
2	88%	3%	9%
3	83%	6%	11%
4	69%	20%	11%
5	54%	32%	13%
6	44%	45%	12%
7	38%	51%	11%
8	39%	50%	11%
9	26%	61%	13%
10	3%	84%	13%
total	54%	34%	12%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages concernés.

Note de lecture : Dans le premier décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant, 88% des ménages sont allocataires d'au moins une prestation sous conditions de ressources. Le reste des ménages du décile ne perçoit aucune prestation sous conditions de ressources soit parce qu'ils ne respectent pas ces conditions (pour 1% d'entre eux) soit parce que leur configuration familiale ne leur ouvre droit à aucune d'entre elles (pour 10% d'entre eux).

² Par exemple, un couple avec un seul enfant entre 3 ans et 6 ans ne peut prétendre ni à l'ARS, ni à la Paje, ni au complément familial. Il n'est pas non plus éligible aux prestations familiales sans conditions de ressources.

Les ménages qui ne répondent aux critères familiaux d'aucune des prestations sous conditions de ressources et ne peuvent donc pas être gagnants à la suppression des conditions de ressources avec fiscalisation se rencontrent principalement parmi les couples et les personnes seules avec un seul enfant et parmi les ménages complexes avec un enfant (voir tableau 15).

Tableau 15 ; Taux de ménages allocataires et non allocataires de prestations familiales sous conditions de ressources selon la configuration familiale

type de famille	nombre d'enfants	taux d'allocataires	taux de non allocataires	
			ne respectant pas les conditions de ressources	ne possédant pas la bonne configuration familiale
couple	1	43%	37%	20%
	2	47%	51%	1%
	3 et plus	77%	23%	0%
personne seule	1	60%	14%	26%
	2 et plus	88%	9%	2%
ménage complexe	1 et plus	42%	31%	27%
Total		54%	34%	12%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Note de lecture : Parmi les couples avec un enfant, 43% sont allocataires d'au moins une prestation sous conditions de ressources. Le reste de ces couples ne perçoit aucune prestation sous conditions de ressources soit parce qu'ils ne respectent pas ces conditions (pour 37% d'entre eux) soit parce que leur configuration familiale ne leur ouvre droit à aucune d'entre elles (pour 20% d'entre eux).

▪ **Un taux de ménages indifférents plus élevé parmi les familles monoparentales**

Le taux de ménages gagnants est le plus faible parmi les personnes seules avec enfants. Ces familles ont en moyenne un niveau de vie plus faible que celui des couples avec enfants. Ainsi la suppression des conditions de ressources ne se traduit par une augmentation du montant de prestations perçues que pour 9% des personnes seules avec deux enfants ou plus alors que c'est le cas pour 51% des couples avec deux enfants (voir tableau 16).

Tableau 16 : taux de ménages perdants et gagnants par type de configuration familiale

type de famille	nombre d'enfants	taux de ménages perdants	taux de ménages gagnants	perte moyenne pour les ménages perdants (en €)	gain moyen pour les ménages gagnants (en €)
couple	1	26%	37%	238	713
	2	32%	49%	280	503
	3 et plus	27%	37%	347	1 164
personne seule	1	19%	15%	124	310
	2 et plus	26%	12%	309	243
ménage complexe	1 et plus	11%	33%	255	441
Total		26%	36%	269	629

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages concernés. Les ménages complexes sont les ménages composés de plus d'une famille au sens de la CNAF.

Note de lecture : Parmi les couples avec un seul enfant, 26% ont un revenu disponible plus faible d'en moyenne 238€ dans un système de fiscalisation des prestations familiales et de suppression des conditions de ressources.

Le taux de ménages perdants est également plus faible pour les familles monoparentales (exception faite des ménages complexes). Il en résulte un taux de ménages indifférents à l'un ou l'autre des systèmes beaucoup plus élevé pour les familles monoparentales. Il est en effet au maximum de 37% pour les couples (cas des couples avec un enfant) alors qu'il atteint 63% pour les familles monoparentales avec 2 enfants ou plus et même 66% pour les familles monoparentales avec un seul enfant.

- **Les taux de perdants les plus élevés constatés parmi les couples avec 3 enfants et plus et les personnes seules avec 2 enfants et plus des déciles intermédiaires**

Tableau 17 : taux de ménages perdants par niveau de vie et par type de famille

type de famille	couple			personne seule		ménage complexe	total
	nombre d'enfants	1	2	3 et plus	1	2 et plus	
décile de niveau de vie							
1	3%	5%	1%	1%	1%	2%	2%
2	14%	19%	7%	3%	9%	9%	11%
3	32%	43%	28%	17%	23%	13%	28%
4	26%	43%	55%	30%	48%	11%	36%
5	23%	38%	56%	42%	65%	20%	37%
6	32%	35%	34%	35%	66%	12%	33%
7	37%	32%	29%	18%	55%	11%	31%
8	41%	34%	27%	31%	39%	11%	34%
9	29%	26%	23%	27%	39%	12%	26%
10	4%	38%	21%	21%	n.s	18%	22%
total	26%	32%	27%	19%	26%	11%	26%

Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages concernés. Les ménages complexes sont les ménages composés de plus d'une famille au sens de la CNAF.

Note de lecture : 3% des couples avec un seul enfant situés dans le 1^{er} décile de niveau de vie des ménages avec au moins un enfant ont un revenu disponible plus faible dans un système de fiscalisation des prestations familiales et de suppression des conditions de ressources que dans le système actuel.

Le croisement des deux critères précédents permet de déterminer les configurations familiales pour lesquelles le taux de perdants est largement supérieur à 50% (voir tableau 17).

La propension à être touché défavorablement par une fiscalisation des allocations familiales avec suppression des conditions de ressources est la plus forte pour les ménages des déciles 4 à 7 qui ont le plus d'enfants, qu'il s'agisse de couples ou de familles monoparentales.

- **Une dispersion du montant de perte assez forte**

La dispersion des pertes pour les ménages perdants est assez forte puisque 25% des ménages perdent moins de 56€ tandis que 25% des ménages perdent plus de 326€. Les pertes sont comparables selon le type de configuration familiale à part pour les personnes seules avec un enfant pour lesquelles les pertes sont plus faibles (voir tableau 18).

Tableau 18 : pertes moyennes pour les ménages perdants par configuration familiale

type de famille	nombre d'enfants	quantiles de perte (en €)		
		25%	50%	75%
couple	1	55	222	301
	2	57	108	388
	3 et plus	94	177	397
personne seule	1	9	40	147
	2 et plus	56	111	435
ménage complexe	1 et plus	23	83	301
Total		56	125	326

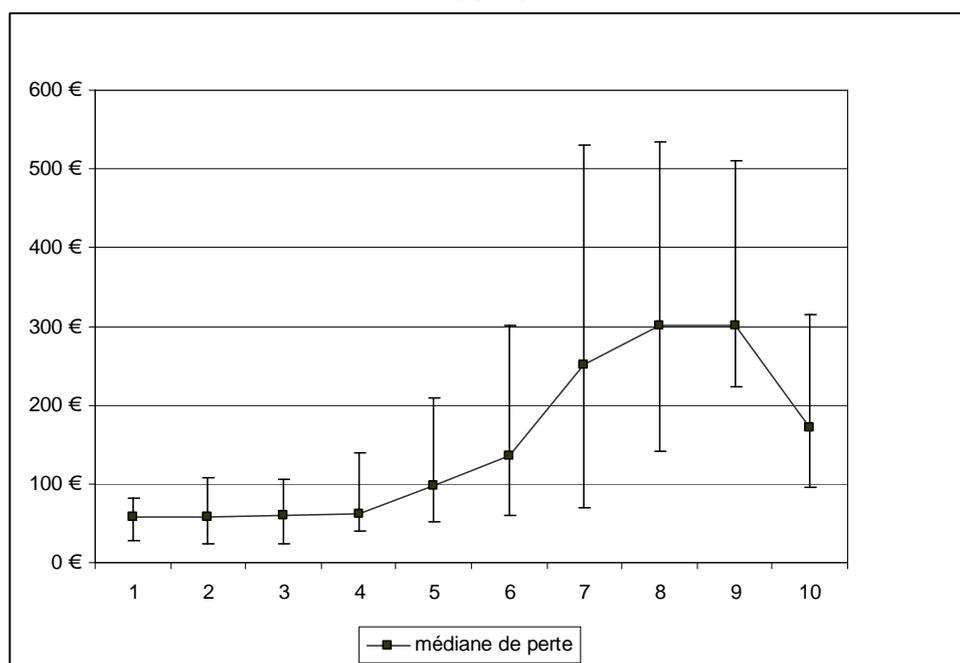
Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Note de lecture : Un quart des couples avec un seul enfant perdants a une perte annuelle inférieure à 55€.

On remarque que la dispersion des pertes pour les ménages perdants augmente du 1^{er} au 7^{ème} décile de niveau de vie (Graphique 1) ainsi que la perte moyenne. Ensuite la dispersion diminue mais la médiane augmente encore jusqu'au 9^{ème} décile.

Graphique 1 : dispersion des pertes pour les ménages perdants par décile de niveau de vie



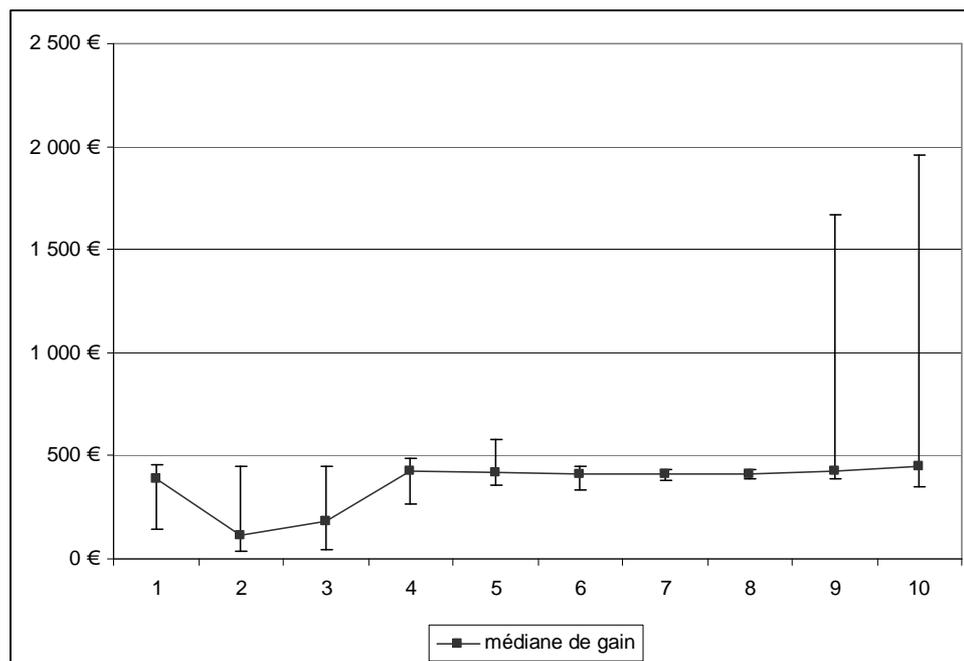
Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine. Les ménages complexes sont les ménages composés de plus d'une famille au sens de la CNAF.

Note de lecture : Les extrémités de chaque segment représentent le premier quartile et le troisième quartile de perte pour les perdants de chaque décile de niveau de vie.

Graphique 2 : dispersion des gains pour les ménages gagnants par décile de niveau de vie



Champ : ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine.

Source : Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs DREES.

Précisions : les déciles de niveau de vie sont calculés sur le champ des ménages ordinaires avec au moins un enfant de France métropolitaine. Les ménages complexes sont les ménages composés de plus d'une famille au sens de la CNAF.

Note de lecture : Les extrémités de chaque segment représentent le premier quartile et le troisième quartile de gain pour les perdants de chaque décile de niveau de vie.

Comme on peut le voir dans le graphique 2, la dispersion des gains des ménages gagnants est plus élevée dans les premiers déciles de niveaux de vie (plus de 400€ entre le premier quartile et le troisième quartile de perte pour les deux premiers déciles de niveau de vie). L'écart diminue ensuite pour être quasi nul dans les déciles 7 et 8 (autour de 50€). Enfin dans les derniers déciles de niveau de vie, le dernier quartile augmente très fortement puisque dans le 8^{ème} décile, 25% des ménages gagnants gagnent plus de 1277€ et même plus de 1610€ dans le dernier décile.