



L'INVESTISSEMENT DE LA NATION EN DIRECTION DES FAMILLES

NOTE

Adoptée par le HCF lors de sa séance du 9 septembre 2010

SYNTHESE

On analyse dans cette note le champ et le montant de l'investissement de la Nation en direction des familles, au sens des ménages ayant des enfants à charge de moins de 25 ans, ou en ayant eu.

Les chiffrages présentés ont un caractère conventionnel qu'il convient de souligner :

- certaines mesures peuvent être comptabilisées selon plusieurs approches, aboutissant à des montants très différents (c'est notamment le cas pour le revenu de solidarité active, les aides au logement, les quotients familial et conjugal) ;
- certaines dépenses ne sont pas incluses dans le champ de l'étude car on a considéré qu'elles relevaient à titre principal d'autres fonctions sociales (notamment les dépenses d'assurance maladie des enfants et les dépenses d'éducation) ; mais cette option fait débat ;
- certaines dépenses ne sont pas chiffrées parce que les données sont indisponibles ou trop partielles (dépenses des employeurs privés ou publics¹ –, les « dépenses fiscales » liées aux emplois à domicile et celles relatives aux impôts locaux, certaines aides des collectivités locales) ; le total présenté est donc sous-estimé ;
- il a été décidé de n'inclure dans le champ de l'étude ni les pensions de réversion, ni la fiscalité sur les donations et successions.

Avec ces précautions et réserves, le chiffrage présenté aboutit à un montant de l'investissement en direction des familles compris, selon les hypothèses retenues, entre 78,5 et 118,5 Mds€ en 2008, soit 4,0 à 6,1 % du PIB.

Le Haut Conseil a entrepris dans cette note de recenser l'ensemble des dispositifs apportant des aides financières aux familles. Le champ retenu a un caractère conventionnel, et les chiffrages eux-mêmes reposent parfois sur des conventions explicitées au fil du texte.

En raison de ce caractère conventionnel et de l'absence de chiffrage de certains dispositifs, il n'est pas possible de conclure ce travail en proposant un chiffre unique et indiscutable de l'investissement de la Nation en direction des familles ; mais plusieurs agrégats, différents en fonction des hypothèses, seront proposés.

Outre les éléments de réflexion qu'elle propose et les éclairages chiffrés apportés, cette note montre la complexité qu'il y a à déterminer le champ des politiques en direction des familles et, partant, à établir des comparaisons internationales justes et fiables.

Sauf mention contraire, l'année retenue pour le chiffrage est l'année 2008, à l'exception du revenu de solidarité active (RSA) qui n'existait pas à l'époque mais est intégré pour rendre compte de l'ensemble des transferts fiscaux et sociaux actuels. Lorsque cela est possible, le chiffrage intègre l'investissement en direction des familles des départements d'outre mer.

Cette note explore la problématique du champ à retenir (1), certaines questions de méthode pour évaluer l'investissement en direction des familles (2), avant de présenter un récapitulatif des montants concernés selon les conventions retenues (3).

¹ Par exemple : aides publiques aux contrats collectifs financés par les employeurs, maintien de salaire pendant des congés à titre familial, aides et primes versées par les comités d'entreprises, etc. Le supplément familial de traitement des fonctionnaires a été ainsi exclu par souci de parallélisme avec le secteur privé.

SOMMAIRE

1. Le champ couvert	4
1.1. Sur quelles périodes de la vie recenser les dispositifs de politique familiale ?	4
1.1.1. Quand les parents ont des enfants à charge	4
1.1.2. Quand les ménages n'ont plus d'enfants à charge	4
1.2. Quels financeurs inclure dans le champ ?	5
1.3. Où placer la frontière des politiques familiales ?	6
1.3.1. Les frais de gestion	6
1.3.2. L'aide sociale à l'enfance	6
1.3.3. Les aides pour le logement	6
1.3.4. Les familles avec un enfant handicapé	6
1.3.5. Les impôts sur donations et successions	7
1.3.6. La dépense éducative, de soins et d'accès aux loisirs	7
2. Les questions de méthode pour évaluer l'investissement en direction des familles	8
2.1. Retenir la prestation intégrale ou le supplément de prestation lié aux enfants ?	8
2.1.1. Les aides au logement	8
2.1.2. Les autres prestations concernées	9
2.1.3. Commentaires sur ces approches	9
2.2. Quelles dépenses fiscales prendre en compte ?	10
2.2.1. La prise en compte de la seule valeur directe des dépenses fiscales portant sur les impôts de l'Etat	10
2.2.2. La non prise en compte des dépenses fiscales liées aux impôts locaux	11
2.2.3. La prise en compte des quotients familial et conjugal	11
3. L'estimation de l'investissement de la nation en direction des familles	14
3.1. Les familles ayant des enfants à charge	14
3.2. Les familles n'ayant plus d'enfants à charge	15
3.3. L'investissement global	15

1. Le champ couvert

Au-delà du champ traditionnel des aides aux familles – prestations familiales *stricto sensu*, réductions et crédits d'impôt, nationaux ou locaux, majorations de prestations sociales dont les barèmes tiennent compte de la taille de la famille (prestations logement, minima sociaux), prestations d'action sociale en direction des familles -, la mesure de l'investissement en direction des familles nécessite de fixer les frontières du champ retenu :

- quelles sont les familles prises en compte ?
- qui sont les pourvoyeurs d'aide considérés ?
- où fixer la frontière entre la politique familiale et d'autres champs d'action publique, qui bénéficient aux familles mais ne s'adressent pas spécifiquement à elles ?

1.1. Sur quelles périodes de la vie recenser les dispositifs de politique familiale ?

1.1.1. Quand les parents ont des enfants à charge

On a choisi, comme limite d'âge, le 25^e anniversaire de l'enfant. On retient les enfants à charge de leur(s) parent(s) au sens des prestations familiales, des minima sociaux ou de l'impôt sur le revenu. On considère également les dispositifs spécifiquement dédiés aux jeunes majeurs sous cet âge limite, dont on trouvera en annexe 1 le détail.

1.1.2. Quand les ménages n'ont plus d'enfants à charge

a) Les droits familiaux de retraite

Les droits familiaux de retraite sont : la majoration de durée d'assurance (MDA), l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF), les bonifications pour les parents ayant élevé au moins trois enfants et les départs anticipés après 15 années de service pour les parents de trois enfants dans les régimes spéciaux. La validation des périodes de congé maternité peut également être considérée comme faisant partie du champ.

On rappelle que ces droits font l'objet de financements divers (Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ou cotisants des régimes lorsqu'il n'y a pas de tiers contributeur). Leur montant a été estimé par le Conseil d'orientation des retraites dans son sixième rapport.

b) Les dépenses fiscales

Ces dépenses concernent :

- le quotient conjugal (voir *infra*). Il faudrait ne retenir dans le champ de l'étude que les couples avec ou ayant eu des enfants ;
- les dépenses fiscales bénéficiant aux retraités au titre des enfants élevés (exonération de la bonification de pension pour les parents ayant élevé au moins trois enfants) ;
- la demi-part spécifique des personnes seules ayant eu des enfants².

² Cette dépense fiscale est appelée à diminuer fortement depuis la réforme votée en 2008 (dont l'entrée en vigueur est progressive) qui recentre le dispositif sur les contribuables qui ont élevé seul leurs enfants pendant une durée d'au moins cinq ans.

c) *Faut-il retenir les pensions de réversion ?*

Bien que, par certains aspects, les pensions de réversion viennent corriger l'infériorité des retraites de droit propre des mères de famille (largement due à leur moindre implication sur le marché du travail), il n'est pas proposé de les intégrer.

On retiendra en revanche le supplément de réversion lié aux bonifications de pension pour les parents ayant élevé au moins trois enfants.

1.2. Quels financeurs inclure dans le champ ?

Naturellement, l'Etat, la sécurité sociale et les collectivités locales sont inclus dans le champ.

S'agissant des employeurs (et des comités d'entreprise), deux approches sont envisageables :

- retenir le montant brut des aides apportées aux familles ;
- ne retenir que les dépenses publiques qui diminuent la charge financière des actions menées par les employeurs (crédit d'impôt famille, statut fiscal et social de la contribution des employeurs pour les contrats collectifs santé et prévoyance).

Toutefois, l'alternative reste largement théorique, puisqu'on ne dispose que de données chiffrées très limitées, quelle que soit l'approche retenue :

- sur les éléments de rémunération, prestations extralégales et d'action sociale, le montant du supplément familial de traitement dans les fonctions publiques (estimé à 2,5 Mds€) est l'une des seules données chiffrées disponibles ;
- il n'y a pas non plus d'éléments précis sur les primes de naissance des organismes complémentaires ;
- sur la contribution à la souscription de contrats collectifs d'assurance santé et de prévoyance (avec notamment les capitaux décès et les rentes de conjoints et d'orphelin) : on ne connaît que la contribution des entreprises pour le seul risque santé, estimée par la Cour des comptes à 5,1 Mds€ ; on ne sait toutefois pas quelle part des contrats couvre des familles ayant des enfants à charge ;
- de même pour la dépense fiscale et les exonérations de cotisations sociales portant sur la contribution ci-dessus : elles sont estimées respectivement par la Cour des comptes à 1 et 2 Mds€ pour les seules contributions des entreprises aux contrats collectifs couvrant le risque santé ; là encore, on ne dispose pas d'estimation de la part couvrant des familles avec enfants.

On pourrait considérer également, même si l'absence de données oblige à ne faire que les mentionner :

- les congés rémunérés pour raisons familiales ;
- les compléments de rémunération ou congés rémunérés par accords collectifs : compléments aux IJ maternité, congés parentaux rémunérés, congés pour enfants malades rémunérés.

Le seul élément disponible sur ces dépenses provient du crédit d'impôt famille (CIF) accordé aux entreprises pour certaines de leurs dépenses en faveur de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Selon la nature des dépenses, le crédit d'impôt se monte à 10%, 25% ou 50% de la dépense engagée. A partir du coût estimé pour les finances publiques du CIF (55 M€), on peut donc estimer une fourchette de dépenses des entreprises comprise entre 100 et 500M€ par an. Cette dernière estimation est cohérente avec les comptes de la protection sociale, pour qui les prestations extra-légales des employeurs hors Etat au titre de la famille étaient de 497 M€ en 2008.

Devant l'incertitude des chiffrages, on a pris le parti de ne pas intégrer les actions des entreprises et employeurs publics dans l'estimation de l'investissement de la Nation en direction des familles. Il en résulte une sous-estimation significative. Le Haut Conseil regrette cet état de fait et souhaite que des études rigoureuses soient menées sur ce champ.

1.3. Où placer la frontière des politiques familiales ?

1.3.1. Les frais de gestion

Il serait particulièrement difficile d'évaluer l'ensemble des frais de gestion relatifs aux aides qui font l'objet de cette note. On ne retient ici que les frais de gestion de la branche famille, en appliquant un abattement de 20% au titre des prestations qui ne concernent pas les familles ayant des enfants à charge.

1.3.2. L'aide sociale à l'enfance

Les dépenses relatives à l'aide sociale à l'enfance sont comptabilisées ici selon deux approches ; dans la première, on retient la totalité des dépenses ; dans la seconde, on ne retient que les prestations en espèces et les dépenses d'accompagnement des familles. On donne en annexe 3 le détail des dépenses afin de permettre aux lecteurs de se faire leur opinion, sur la base d'éléments recueillis par la DREES.

1.3.3. Les aides pour le logement

On ne retient que les aides personnelles au logement, ainsi que le coût (mineur) pour l'Etat qui résulte de la majoration de 500 € par personne à charge du plafond du crédit d'impôt afférent aux intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition de l'habitation principale. En revanche, la familialisation des différents dispositifs d'aide à la pierre n'a pas été prise en compte.

1.3.4. Les familles avec un enfant handicapé

On ne retient pas dans cette étude les dispositifs spécifiques dédiés aux familles qui ont un enfant handicapé, notamment l'AEEH ou la demi-part fiscale spécifique pour les titulaires de la carte d'invalidité (ces dispositifs relevant de la fonction invalidité et non de la fonction famille).

1.3.5. Les impôts sur donations et successions

On n'a pas approfondi dans le cadre de cette note la question de l'assiette et des taux de l'impôt sur les donations ou successions bien qu'à l'évidence ils aient une incidence sur la vie, les revenus et le patrimoine des ménages.

1.3.6. La dépense éducative, de soins et d'accès aux loisirs

Il n'est pas usuel de compter dans la politique familiale l'ensemble des dépenses publiques affectées à des fonctions de consommations propres aux enfants : par exemple la dépense éducative qui par définition les concerne spécifiquement (120 Mds€) ou le remboursement de leurs dépenses de soins (16 Mds€). Encore faut-il les avoir en mémoire, surtout quand on veut procéder à des comparaisons internationales.

- sur la dépense éducative :

* on ne retient que les dépenses liées à la scolarisation avant trois ans³, et les aides situées « à la périphérie » de la fonction « éducation nationale » : les bourses des lycées et collèges (versées par l'Etat), les réductions d'impôt pour frais de scolarité et les aides des collectivités locales pour les cantines ;

* on ne retient pas les dépenses de transport scolaire et de gratuité des livres et fournitures scolaires, dont on estime qu'elles font davantage partie de la fonction éducation que de la fonction famille.

- sur les dépenses de soins, on ne retient que :

* les aides monétaires et les « dépenses fiscales et sociales » qui abaissent le coût des couvertures complémentaires (aide complémentaire santé (ACS), statut social et fiscal des contrats collectifs en entreprise) ;

* les soins classés dans le compte maternité (dans l'hypothèse haute) ;

* les dépenses de couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) ;

* le régime spécifique aux moins de 16 ans en matière de remboursement par l'assurance maladie (absence de participation forfaitaire, remboursements spécifiques en matière dentaire ou optique). Toutefois, l'absence de données conduit à ne pas chiffrer ce dernier point.

- les dépenses liées à l'accès aux loisirs, au sport, à la culture et aux vacances ne sont pas retenues non plus, en dehors des dépenses d'action sociale des caisses d'allocations familiales (CAF). Or les dépenses des collectivités locales de l'espèce sont importantes.

³ Pour certains membres du Haut Conseil, il conviendrait de ne retenir aucune dépense liée à la scolarisation : sans ignorer l'incidence de l'école maternelle sur les besoins de garde, ils considèrent que sa fonction principale est l'éducation et que les dépenses de l'espèce ne doivent pas figurer dans le recensement des dépenses de politique familiale. A l'inverse, sans nier l'objectif principal de l'école maternelle, certains membres pensent qu'il aurait fallu retenir l'ensemble des dépenses de scolarisation des moins de 6 ans, dans la mesure où l'existence de l'école soulage les besoins d'accueil et modifie en profondeur les comportements de natalité et d'activité qui sont au cœur des préoccupations de la politique familiale. Ils font d'ailleurs remarquer que l'OCDE intègre ces dépenses - soit 11 Mds€ en 2005 - dans la politique familiale - cf. note du HCF sur « L'investissement de la Nation en direction des familles - comparaisons internationales ».

2. Les questions de méthode pour évaluer l'investissement en direction des familles

2.1. Retenir la prestation intégrale ou le supplément de prestation lié aux enfants ?

Lorsqu'une prestation est générale (elle concerne l'ensemble des ménages), faut-il pour chiffrer l'investissement en direction des familles avec enfants évaluer l'effort public à hauteur de la prestation pour la famille dans son ensemble (première approche), ou seulement à hauteur du supplément lié à la présence des enfants (seconde approche) ?

L'exemple suivant illustre cette différence d'approche.

- Soit un couple locataire sans enfant avec des revenus d'activité de 1200 € nets ; l'aide au logement qui lui est attribuée est de 76 € par mois en zone 2.
- Soit une famille locataire comprenant un couple avec deux enfants avec les mêmes revenus d'activité ; son aide au logement est de 267 € par mois.
- Si on considère la totalité de l'aide au logement attribuée à cette famille, l'aide publique sera comptée pour 267 € ;
- Si on ne considère que le supplément attribué au titre des enfants, l'aide sera conventionnellement de 191 € (soit 267-76).

2.1.1. Les aides au logement

Pour les petits revenus (ceux inférieurs au plafond d'exclusion pour le ménage sans enfant, soit 1360 € nets par mois pour un couple sans enfant et 1110 € nets par mois pour un célibataire en zone 2), il y a un écart important entre les deux approches.

En revanche, pour les revenus plus élevés (au dessus des valeurs précitées), les deux approches conduisent au même montant d'aide.

Tableau 1 : aide au logement pour un ménage locataire en zone II avec un loyer au plafond

Revenu mensuel net		Couple sans enfant	C + 1 enfant	C+2 enfants	C+3 enfants
500	Approche 1	314	362	416	471
	Approche 2		48	102	157
			13%*	25%	33%
1 000	Approche 1	152	256	326	399
	Approche 2		104	174	247
			41%	53%	62%
1 200	Approche 1	76	190	267	349
	Approche 2		114	191	273
			60%	72%	78%
1 400	Approche 1	0	124	208	298
	Approche 2		124	208	298
			100%	100%	100%

* part du supplément lié aux enfants dans l'aide au logement versée à la famille.

Lecture : Un couple locataire en zone 2 dont les revenus mensuels nets s'élèvent à 500€ perçoit 314€ d'AL lorsqu'il n'a pas d'enfant et 362€ s'il a un enfant. Le gain à l'enfant (48€) représente alors 13% de l'aide perçue (48/362=13%).

2.1.2. Les autres prestations concernées

Outre les aides au logement, les principales prestations concernées par cette double approche sont le RSA, la CMUC et l'ACS.

2.1.3. Commentaires sur ces approches

Cette double approche conduit à formuler les observations suivantes :

- dans l'approche 2, l'évaluation conventionnelle de l'aide aux familles ayant des enfants à charge varie en fonction de la politique mise en œuvre pour les autres ménages. Ainsi, le bouclage progressif des aides au logement (d'abord en 1977 avec la création de l'aide personnelle au logement puis entre 1988 et 1991 avec l'extension progressive des aides à l'ensemble des ménages) se serait traduit paradoxalement dans le compte « famille » par une baisse de l'aide apportée aux familles avec enfants alors même que le niveau de la prestation qui leur était accordée n'avait pas bougé. De la même manière, lorsqu'on a créé le revenu minimum d'insertion, on aurait été conduit, pour l'évaluation de la politique familiale, à ne retenir que la « part enfant » dans le barème de l'allocation de parent isolé (qui existait depuis 1976) pour chiffrer l'aide aux parents isolés et non plus l'intégralité de la prestation, alors que le niveau de la prestation effectivement versée aux parents isolés n'avait pas été modifié ;
- on fait par ailleurs apparaître « paradoxalement » dans l'approche 2 une augmentation de l'aide quand le revenu augmente (exemple : l'aide au logement pour un couple avec un enfant dans le tableau ci-dessus passe de 104 €/mois pour un revenu de 1000 € à 114 € pour un revenu de 1200 €). C'est l'effet de la convention de calcul : pour les ménages à bas revenu, une plus grande partie de l'aide est conventionnellement attribuée au titre du revenu, et non au titre des enfants.

Les deux approches sont présentées sur le même plan dans le tableau récapitulatif en fin de note. Les chiffrages relatifs aux aides au logement et aux minima sociaux ont été réalisés par la CNAF, ceux relatifs à la CMUC et à l'ACS par le Fonds CMU (pour l'année 2010).

2.2. Quelles dépenses fiscales prendre en compte ?

2.2.1. La prise en compte de la seule valeur directe des dépenses fiscales portant sur les impôts de l'Etat

On comptabilise ces dépenses fiscales pour leur valeur directe, sans prendre en compte leur rétroaction sur :

- les prestations sociales qui sont calculées en fonction du revenu ou font intervenir le nombre de parts fiscales dans leur calcul. Cette rétroaction est cependant importante, notamment pour les aides au logement où le taux de diminution de l'aide quand le revenu augmente est élevé ;
- les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages (ainsi le taux de CSG des familles monoparentales est-il réduit par l'attribution de demi-parts supplémentaires).

A ce titre, le caractère non imposable des prestations familiales mérite un examen particulier. Les sommes en jeu sont importantes (soustraction d'assiette de près de 30 Mds€ hors aides au logement) et leur réintégration dans l'assiette se traduirait par une baisse très prononcée des prestations sous condition de ressources, qu'il s'agisse des allocataires d'une aide au logement ou des autres prestations sous conditions de ressources (un grand nombre de familles passeraient ainsi au-dessus des plafonds d'exclusion et perdraient l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant ou le complément familial par exemple).

On a chiffré l'incidence de la réintégration des prestations dans l'assiette fiscale, mais sans intégrer de rétroaction sur l'aide au logement ou sur les prestations familiales, ce qui sous-estime l'importance de cette aide.

Certains membres du Haut Conseil considèrent que les prestations familiales ont la nature de « compensations de charge », comme une aide en nature, et ne doivent à ce titre pas être imposées. On ne retient donc cet élément que dans l'hypothèse haute du tableau récapitulatif.

On trouvera en annexe 2 les éléments de chiffrage fournis par la DREES. Ces éléments n'intègrent pas la dépense fiscale relative aux emplois familiaux à domicile. On ne connaît pas en effet la répartition de l'ensemble de la dépense (près de 3 Mds€) entre les familles ayant ou ayant eu des enfants et les autres ménages. On sous-estime ainsi l'investissement en direction des familles.

2.2.2. La non prise en compte des dépenses fiscales liées aux impôts locaux⁴

Si l'on n'a pas d'évaluation globale de ces dépenses fiscales, on dispose néanmoins de quelques éléments d'éclairage sur la taxe d'habitation, qui est diminuée d'un abattement pour charges de famille.

Le montant de l'abattement est de 10 % au minimum pour chacune des deux premières personnes à charge au titre de l'impôt sur le revenu (chaque collectivité pouvant l'augmenter, il peut atteindre 15 ou 20 %) et au minimum de 15% pour chacune des personnes à charge à partir de la troisième (ce taux peut être porté à 20 ou 25 % par décision de la collectivité concernée).

Ceci se traduit au final par une moindre dépense de TH pour les familles avec enfants⁵ :

Tableau 2 : montant de la taxe d'habitation selon la configuration familiale

	montant annuel moyen de taxe d'habitation (en €)	montant de la TH rapporté au revenu disponible (en %)
Personnes seules	317	1,6
Familles monoparentales	293	1,1
dont avec 1 enfant	316	1,3
dont avec 2 enfants	273	1,0
dont avec 3 enfants ou plus	209	0,7
Couples	551	1,3
dont sans enfant	578	1,4
dont avec 1 enfant	546	1,2
dont avec 2 enfants	550	1,1
dont avec 3 enfants ou plus	410	0,8
Autre	365	1,1
Ensemble	446	1,3

Note : il s'agit de la TH de 2006 vieillie 2008 au rythme de l'inflation.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle Saphir basé sur l'ERFS 2006 vieillie 2008, législation 2008, DG Trésor.

2.2.3. La prise en compte des quotients familial et conjugal

a) Le quotient familial

Trois approches conventionnelles différentes pour le chiffrage de l'investissement lié au quotient familial sont présentées ici.

- Première approche : le quotient familial n'a pas à figurer dans l'évaluation de l'effort public.

Dans cette approche, le quotient familial n'est pas une aide⁶ mais la traduction directe et nécessaire du principe selon lequel l'impôt sur le revenu doit tenir compte de la capacité contributive des ménages, celle-ci variant avec le nombre des personnes du ménage.

⁴ D'après la base de données sociales de l'OCDE, la dépense fiscale sur la taxe d'habitation, au titre des abattements pour charge de famille et de la rétroaction du quotient familial, était de 1,42 Mds€ en 2005 (cette estimation incluant cependant l'impact de dispositifs liés à l'invalidité).

⁵ Il faudrait poursuivre l'analyse pour évaluer l'écart de TH acquittée à niveau de revenu équivalent.

- Deuxième approche : le quotient familial est une aide dès lors que l'échelle des parts fiscales retenue pour le calculer est plus « généreuse » que celle qui correspond à l'analyse des budgets des familles (i.e. les unités de consommation habituellement retenues par l'Insee). L'écart d'impôt lié à cette « générosité » constitue un dispositif « favorable » aux familles.

Rappelons que l'échelle d'unités de consommation de l'INSEE se compare comme suit au barème de parts du quotient familial : 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans et 0,5 au dessus de cet âge, contre 0,5 part par enfant pour le calcul de l'impôt sur le revenu et même 1 part pour chaque enfant à partir du troisième.

- Troisième approche : le quotient familial est estimé à son montant brut. Dans cette approche, on répute que la totalité du quotient familial constitue une aide aux familles.

L'estimation de l'aide apportée aux familles par le QF dans ces différentes approches a été réalisée par la DREES, sur le champ des ménages ordinaires de France métropolitaine.

b) Le quotient conjugal

Le régime fiscal des couples mariés ou pacsés (déclaration commune de revenus et attribution de deux parts fiscales pour le couple), ou système du quotient conjugal, introduit une différence de taxation entre les couples de même revenu selon leur statut de couple : il ne concerne que les couples mariés ou engagés dans un PACS mais n'est pas applicable aux ménages de concubins.

Il n'est pas usuellement repris dans le compte évaluant la politique familiale. Le problème de doctrine est voisin de celui analysé ci-dessus pour le QF. Pourtant, ce dispositif apparaît dans la plupart des cas plus favorable aux familles qu'un système d'imposition séparée :

- il conduit le plus souvent à un impôt plus faible que l'imposition séparée lorsque les revenus des deux parents sont différents ; l'écart d'impôt est d'autant plus fort que la différence de revenu entre les parents est forte ;
- il existe cependant des situations dans lesquelles l'impôt sur le revenu est équivalent, voire supérieur, pour les couples mariés ou pacsés, notamment en raison du mécanisme de double décote en cas d'imposition séparée.

Comme pour le quotient familial, trois grandes options de mesure peuvent être considérées.

- Première approche : le quotient conjugal n'a pas à figurer dans l'évaluation de l'effort public. Dans cette approche, le quotient conjugal n'est pas une aide mais la traduction directe et nécessaire du principe selon lequel l'impôt sur le revenu appliqué au couple le compte pour deux parts dès lors que ce couple est marié (ou en PACS).
- Deuxième approche : on considère qu'un barème comportant un nombre de parts fiscales pour les couples mariés ou en PACS (2 parts) plus élevé que celui qui résulte de l'analyse de la structure de consommation des ménages (soit 1,5 part) constitue un dispositif

⁶ C'est ce qui explique que le QF de base ne soit pas considéré comme une dépense fiscale en loi de finances (mais les demi-parts au dessus de la base sont classées dans les dépenses fiscales).

« favorable » aux familles. Le QC des veuves avec enfants à charge est alors également ramené à 1,5.

- Troisième approche : le quotient conjugal est estimé à son « montant brut », par différence entre l'impôt actuel et un impôt individualisé.

Dans cette approche, la totalité du quotient conjugal constitue une aide aux familles. La situation de référence consiste alors en un calcul de l'impôt purement individualisé, le montant de l'aide procurée par le QC étant estimé par différence entre le montant actuel de l'impôt et le montant d'un impôt individualisé. Un tel calcul suppose toutefois de définir un certain nombre de conventions pour le calcul de cet impôt individualisé (rattachement des personnes à charge, des revenus non individualisables,...).

Le montant de l'avantage ainsi estimé est alors très dépendant des conventions retenues. Dans les chiffres proposés ici, la convention retenue est que les revenus individuels sont affectés à chaque apporteur de ressources et que les personnes à charge et revenus communs sont rattachés à la déclaration comportant les plus hauts revenus individuels. Dans ce chiffrage, le QC des veuves avec enfants à charge est également ramené à 1.

S'il est possible de limiter cette analyse aux ménages ayant des enfants, il n'est pas possible de distinguer parmi les couples sans enfants ceux ayant eu des enfants par le passé.

L'estimation de l'aide apportée aux familles par le QC dans ces différentes approches a été réalisée par la DG Trésor, sur le champ des ménages ordinaires de France métropolitaine.

3. L'estimation de l'investissement de la nation en direction des familles

3.1. Les familles ayant des enfants à charge

Tableau 3 : montant de l'investissement en direction des familles ayant des enfants à charge en 2008

	Montant en Mds€		
Prestations	de 39 à 46,1		
Prestations familiales, hors AEEH, y compris AVPF (DREES)	32,6		
Aides au logement (CNAF)	Approche 1 : 8,1	Approche 2 : 4,6	
RMI/API/RSA (CNAF)	Approche 1 : 5,4	Approche 2 : 1,8	
Fiscalité	de 4,1 à 29,8		
Quotient familial (DREES)	Approche 1 : 0	Approche 2 : 5,4	Approche 3 : 13,1
Quotient conjugal (DG Trésor)	Approche 1 : 0	Approche 2 : 10,5 * ou 3,4 * *	Approche 3 : 7,8 * ou 2,4 * *
PPE (CNAF)	Approche 1 : 2,7	Approche 2 : 0,6	
Autres dépenses fiscales (DREES, cf. annexe 2)	Approche 1 : 3,5	Approche 2 : 1,85	
Autres	de 18,3 à 27		
CMUC et ACS (2010 – fonds CMU)	Approche 1 : 1,5	Approche 2 : 0,9	
Régime maternité (DREES)	Approche 1 (IJ + soins) : 6,2	Approche 2 (IJ) : 3,1	
Prestations attribuées aux jeunes majeurs (DREES, cf. annexe 1)	3,45		
Bourses des collèges et lycées (DREES)	0,5		
Scolarisation avant 3 ans	0,85 ⁷		
Prestations extra légales et d'action sociale (DREES)	7,1 ⁸		
Aide sociale à l'enfance (DREES, cf. annexe 3)	Approche 1 : 5,9	Approche 2 : 0,9	
Charges de gestion de la branche famille (CCSS)	1,5		
TOTAL	de 61,4 à 102,9		

La source est indiquée entre parenthèses pour chaque ligne. Les estimations sont réalisées pour la France entière, sauf pour les dépenses fiscales (France métropolitaine).

* champ : ensemble des ménages, ce qui surestime l'effort en direction des familles

** champ : ménages ayant des enfants à charge de moins de 18 ans, ce qui sous-estime l'effort en direction des familles

Par convention, le régime de l'AVPF est comptabilisé dans le tableau 3 ci-dessus (aides aux familles ayant des enfants à charge) à hauteur des cotisations versées par la CNAF. Le supplément de pensions de retraite qui en est la contrepartie différée (estimé par le COR à 1,7% des pensions de droits propre du régime général, soit environ 1,2 Md€ pour 2008), ne figure donc pas dans le tableau 4 (aides aux familles n'ayant plus d'enfants à charge).

Il faudrait ajouter à ces éléments les dépenses, qui n'ont pu être chiffrées, liées à la rétroaction des dépenses fiscales (notamment la non imposition des prestations familiales), aux dépenses fiscales sur l'emploi à domicile et sur les impôts locaux, aux aides des employeurs – publics et privés – et des comités d'entreprises ainsi que certaines dépenses des collectivités locales.

⁷ Seule la dépense de l'Etat a pu être identifiée pour cette tranche d'âge.

⁸ Dépenses des collectivités, des caisses d'allocations familiales et de l'Etat.

3.2. Les familles n'ayant plus d'enfants à charge

Tableau 4 : montant de l'investissement en direction des familles n'ayant plus d'enfants à charge en 2008

	Montant en Md€
Droits familiaux de retraite	16,3 Mds€
Dont :	6 Mds€ pour la majoration de durée d'assurance 7,5 Mds€ pour les bonifications pour 3 enfants et plus 1,6 Md€ pour les départs anticipés pour raison familiale dans les régimes spéciaux 1,2 Md€ de prestations de réversion au titre de la réversion des bonifications pour 3 enfants et plus ⁹
Dépenses fiscales	2,2 Md€
Dont :	1,6 Md€ pour la demi-part des contribuables vivant seuls ayant eu un enfant ¹⁰ 0,6 Md€ d'exonération des majorations de pension des personnes ayant eu au moins trois enfants
TOTAL	18,5

3.3. L'investissement global

Rappelons que dans cette récapitulation on ne compte que les postes pour lesquels une donnée chiffrée est disponible. Elle sous-estime donc l'investissement réel. Les items non chiffrés (notamment la rétroaction des dépenses fiscales sur les prestations familiales, les dépenses fiscales liées aux emplois à domicile et les impôts locaux, les dépenses des employeurs, ou au moins les dépenses fiscales et les exonérations sociales liées aux dépenses des employeurs) et l'ensemble des dépenses des collectivités locales représentent des sommes importantes.

*

* *

On obtient :

- dans une hypothèse basse (en ne valorisant pas les dépenses de soins du régime maternité, le caractère non imposable des prestations familiales, le quotient familial ni le quotient conjugal et en ne valorisant la PPE, les aides au logement et le RSA qu'à hauteur du supplément lié aux enfants) un total de 78,5 Mds€, soit 4,0% du PIB ;
- dans une hypothèse intermédiaire (en valorisant les quotients familial et conjugal à hauteur de ce qu'ils seraient avec des parts fiscales égales aux unités de consommation de l'Insee et en ne valorisant les aides au logement et le RSA qu'à hauteur du supplément lié aux enfants), 100 Mds€, soit 5,1% du PIB ;
- dans une hypothèse haute (en valorisant les quotients familial et conjugal pour tout leur montant, en valorisant les aides au logement et le RSA pour le total versé aux familles avec enfants et en retenant le total de l'aide sociale à l'enfance), 118.5 Mds€, soit 6,1% du PIB.

⁹ Une exploitation de l'échantillon inter régimes de retraités par la DREES montre que la réversion sur les majorations pour enfants représente 3,9 % de la réversion totale.

¹⁰ Ce montant devrait diminuer avec la réforme en cours.

Tableau 5 : montant total de l'investissement en direction des familles, en Mds€ en 2008

Familles ayant des enfants à charge			
	Hypothèse basse	Hypothèse intermédiaire	Hypothèse haute
Prestations	39	39	46
Fiscalité	2,45	21,7*	27,1* *
Autres	18,5	21	27
Familles n'ayant plus d'enfants à charge			
	18,5		
Effort total envers les familles	78,5	100	118,7

* approche 2 pour le QF et le QC

* * approche 3 pour le QF et le QC

Figure 1 : Montant total de l'investissement en direction des familles, en Mds€ en 2008

Hypothèse haute

=
118,7 Mds€

Hypothèse basse

=
78,5 Mds€

Familles n'ayant plus
d'enfants à charge
=
18,5 Mds€

Dont autres : 27 Mds€

Dont fiscalité : 27,1 Mds€

Familles
ayant
des
enfants
à charge
=
100
Mds€

Dont prestations : 46 Mds€

Familles n'ayant plus
d'enfants à charge
=
18,5 Mds€

Dont autres : 18,5 Mds€

Dont fiscalité : 2,45 Mds€

Familles
ayant des
enfants à
charge
=
60
Mds€

Dont prestations : 39 Mds€

Annexe 1

Les dépenses en faveur des jeunes majeurs

➤ Dépenses prises en compte au titre de la politique familiale générale :

- * les prestations familiales et allocations de logement des jeunes majeurs qui ont des enfants à charge : 250M€.
- * les prestations familiales versées aux parents de leurs enfants majeurs à charge : 2,25 Mds€.
- * le quotient familial des majeurs rattachés : 1,8 Md€. Par assimilation, il faudrait intégrer la moins-value fiscale liée à la déduction des pensions alimentaires versées par leurs parents aux jeunes majeurs. La Commission de Foucauld la chiffrait à 500M€ en 2000. Faut de données plus récentes, on n'a pas retenu cette dépense dans le tableau récapitulatif.
- * les crédits de CMUC et d'aide à la complémentaire santé (ACS) en direction des jeunes majeurs (non disponible).
- * la réduction d'impôt pour frais de scolarité pour les enfants scolarisés dans l'enseignement supérieur (185 M€).

➤ Dépenses spécifiques aux jeunes majeurs :

- * les aides au logement des étudiants (APL et ALS) : 1,2 Md€.
- * les bourses de l'enseignement supérieur : 1,8 Md€(dont il faudrait retrancher une faible part au titre des étudiants mineurs), auxquelles il faudrait ajouter les bourses des lycéens majeurs.
- * les crédits affectés à la couverture du déficit du régime étudiants d'assurance maladie : 0,45Md€.
- * les aides, autres que les bourses, apportées (sur le budget de l'enseignement supérieur) aux étudiants : résidences universitaires, restauration (non chiffré).
- * l'ouverture du revenu de solidarité active (RSA) aux jeunes de moins de 25 ans sans charge de famille, sous conditions d'activité préalable, à partir de septembre 2010 ; le coût estimé de cette mesure est de 250 M€ en année pleine. Il n'est pas pris en compte ici.

L'analyse qui précède s'écarte substantiellement de celle retracée dans l'annexe 3 du Livre vert sur la politique de la jeunesse, qui chiffre les dépenses publiques en direction de la jeunesse à 56,5 Mds€. Les écarts les plus importants entre ces deux approches portent sur :

- l'âge à partir duquel on compte la dépense publique (16 ans dans le Livre vert, 18 ans dans l'approche HCF) ;
- l'intégration des dépenses éducatives, comptées pour 31,5 Mds€ dans le Livre vert ;
- les dépenses d'insertion dans l'emploi, comptées pour 7,7 Mds€ dans le Livre vert.

Annexe 2

Les dépenses fiscales (Hors quotients familial et conjugal)

➤ Pour les ménages avec enfants à charge :

Demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés : 0,4 Md€

Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants âgés de moins de 6 ans : 0,8 Md€

Régime spécial d'imposition des assistants maternels : 0,1 Md€

Exonération des prestations familiales : 1,65 Md€¹¹

Autres (notamment crédit d'impôt famille, réduction pour frais de scolarité) : 0,5 Md€

➤ Pour les ménages n'ayant plus d'enfants à charge

Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge : 1,6 Md€

Exonération des majorations de retraite pour les personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants : 0,6 Md€

Source DREES – Modèle INES (France métropolitaine). Il conviendrait de revaloriser ces montants pour tenir compte des DOM.

¹¹ Ce montant comprend l'exonération de l'AAH, qu'il faudrait retirer (mais qui constitue une faible part du total de la dépense fiscale) ; il ne comprend pas la part du crédit-réduction d'impôt pour les emplois familiaux (2,5 Md€ au total) relative à la garde d'enfants de plus de six ans, que l'on ne connaît pas.

Annexe 3

Aide sociale à l'enfance des départements

Extrait d'Etudes et Résultats n°714 (DREES), janvier 2010.

5,9 milliards d'euros de dépenses nettes en faveur de l'aide sociale à l'enfance

En 2008, les dépenses nettes des conseils généraux pour l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'établissent à 5,9 milliards d'euros.

La structure des dépenses d'ASE reste stable en 2008 :

- les dépenses brutes les plus importantes sont toujours celles relatives aux placements en établissement (49 %) ;
- suivies des placements d'enfants en famille d'accueil (25 %) ;
- Les allocations mensuelles (secours, bourses et autres aides financières) représentent 5 % des dépenses brutes ;
- les actions éducatives à domicile et en milieu ouvert, près de 7 % ;
- les mesures de prévention spécialisée, 4 % ;
- Les dépenses restantes correspondent aux autres frais de placement, à des participations, subventions ou autres dépenses des départements pour des actions en faveur de l'enfance.