



Le « coût de l'enfant »

**Rapport et propositions adoptés par consensus
par le Haut Conseil de la Famille lors de sa
séance du 9 juillet 2015**

SOMMAIRE

INTRODUCTION : POURQUOI CHERCHER A EVALUER LE « COUT DE L'ENFANT » ?	7
SECTION 1 : METHODES ET EVALUATIONS DISPONIBLES DU COUT DE L'ENFANT	8
I) LA MESURE « EMPIRIQUE » DU COUT DE L'ENFANT : ELLE S'APPUIE SUR DES DONNEES STATISTIQUES	9
A) <i>La plupart de ces méthodes reposent sur les dépenses constatées</i>	9
B) <i>Analyses micro- et macroéconomiques du coût de l'enfant</i>	10
C) <i>Coûts directs, coûts indirects</i>	11
1) Une large partie des travaux existants ne portent que sur les coûts monétaires directs des enfants	11
2) Quelques évaluations de coûts directs non monétaires et de coûts indirects	11
a) Evaluation monétaire du « coût » en temps parental et domestique	11
b) Evaluation monétaire des coûts d'opportunité associés à l'éducation des enfants	11
D) <i>Les dépenses liées aux enfants facilement individualisables représentent une part assez faible, ce qui limite la portée des analyses descriptives « comptables »</i>	12
E) <i>Construction d'échelles d'équivalence</i>	14
1) Le principe de la construction des échelles d'équivalence	14
2) Méthodes économétriques sur données objectives	15
3) Méthodes économétriques sur données subjectives	16
F) <i>Construction d'échelles d'équivalence : des résultats fortement dépendants des hypothèses retenues et des possibilités de comparaison limitées</i>	18
1) L'échelle d'équivalence usuelle est celle dite « de l'OCDE modifiée »	18
2) Les données de la dernière enquête « Budget de famille » valident-elles l'échelle usuelle dite « de l'OCDE modifiée » qui date du milieu des années 1990 ?	21
a) Validité de l'échelle validée dans les années 1990 et modification de la structure de la consommation	21
b) Les travaux de la DREES à partir de l'enquête « Budget de famille » 2011 confirment surtout la forte sensibilité des échelles aux hypothèses retenues	21
3) L'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée est mal adaptée aux familles monoparentales (et aux ménages de retraités)	23
4) La variation de la part socialisée des dépenses pour les enfants rend totalement inadaptée l'utilisation d'une unique échelle d'équivalence pour des comparaisons internationales	23
II) LA MESURE « NORMATIVE » DU COUT DE L'ENFANT : L'APPROCHE PAR LA CONSTITUTION DE BUDGETS	26
1) Objectifs des budgets UNAF et ONPES	26
2) Comment définir les « besoins » et les paniers de biens qui y répondent ?	27
a) Les besoins sont définis essentiellement à partir de normes dans les budgets UNAF	27
b) Les besoins sont définis par une méthode participative impliquant des personnes de tous les groupes sociaux dans les budgets ONPES	28

3) La question de la valorisation du panier de biens défini apparait essentielle	28
4) L'actualisation des budgets	29
5) Des résultats assez proches entre UNAF et ONPES malgré des méthodologies différentes	30
6) Apports et limites des méthodes normatives.....	31
III) PEUT-ON IDENTIFIER A PARTIR DES ETUDES DISPONIBLES LES FACTEURS DE VARIATION DU COUT DE L'ENFANT ?	32
1) Dispose-t-on au final d'une évaluation du « coût de l'enfant » ?	32
a) Trois définitions possibles du coût de l'enfant	32
b) Pas de résultats concluants et définitifs sur le coût moyen d'un enfant avec les méthodes statistiques	33
c) Les méthodes normatives permettent de disposer du coût du ou des enfants dans une situation familiale donnée ...	34
2) Quel lien entre les dépenses pour l'enfant et le revenu des parents ?	36
3) Comment le coût de l'enfant varie-t-il avec son âge ?	38
4) Le rôle du rang dans la fratrie et de la taille de la famille.....	42
5) Le coût de l'enfant varie-t-il avec son sexe ?	42
6) Localisation géographique et type de parc locatif.....	43
7) La configuration familiale	44
SECTION 2 : LES VALEURS IMPLICITES DU COUT DE L'ENFANT DANS LES DIFFERENTS BAREMES DES PRESTATIONS SOCIALES ET DE LA FISCALITE.....	46
I) ELEMENTS DE SYNTHESE	46
A) <i>La logique des soutiens financiers à la couverture du coût de l'enfant</i>	46
1) L'analyse de cette section porte, selon les cas, sur trois champs.....	46
2) Dans le champ retenu par la CNAF, les dispositifs publics étudiés ne couvrent que très partiellement le coût de l'enfant	46
3) Les dispositifs de soutien financiers sont complexes	47
a) Plusieurs techniques d'intervention se combinent	47
b) Un éclatement des aides pour les familles modestes	48
c) Cette complexité a des conséquences négatives.....	48
4) Le système d'aide tient fortement compte de la taille de la famille	48
a) Une forte progression des aides avec le rang de l'enfant.....	48
b) Malgré cette progressivité, le taux de couverture du coût des enfants diminue avec la taille	49
5) Le système de soutien financier aux familles tient compte de leur revenu	50
a) Sauf exceptions, toutes les prestations familiales et sociales baissent avec le revenu	50
b) Si, dans la majorité des prestations sociales, on tient compte du revenu du ménage, on ne prend pas en compte son patrimoine au sens strict (étant entendu que les revenus qu'il en tire sont intégrés dans l'assiette des ressources).....	50
c) La prise en compte du revenu dans les dispositifs fiscaux est complexe.....	51
d) Il résulte de ces dispositifs un profil très particulier du soutien au revenu des familles en fonction de leur revenu.....	51

6) Le système socio-fiscal tient compte du nombre d'actifs dans le ménage.....	53
a) Le système des prestations familiales tient parfois compte du nombre d'actifs du ménage.....	53
b) Les aides à la garde rémunérée du jeune enfant.....	53
c) Le CLCA couvre presque autant de parents actifs à temps partiel (47%) que de parents inactifs ; mais la dépense de ces derniers est fortement majoritaire : 71% des 2Md€)	54
d) Le quotient conjugal	54
7) La situation des jeunes enfants	54
a) La situation des familles qui font garder leurs enfants à titre payant	54
b) La situation des familles où l'un des parents est inactif	54
8) La modulation des aides avec l'âge des enfants (au-delà du jeune âge)	55
9) La situation des parents isolés.....	55
10) Le système d'aides est très peu modulé en fonction du domicile des parents	55
11) Eléments de dynamique	56
12) Principales évolutions structurelles de la période actuelle	56
a) Des modifications substantielles dans la prise en considération du revenu dans le calcul des aides	57
b) Un réaménagement de la prise en charge des jeunes enfants.....	58
c) Une diminution de l'IR pour un nombre conséquent de familles.....	59
<i>B) Analyse consolidée des aides aux familles sur cas-types</i>	<i>60</i>
1) Objectifs, méthode et apport de l'analyse	60
2) Hypothèses de construction des cas-types.....	62
3) Les résultats.....	62
a) Le supplément de revenu disponible procuré par les dispositifs fiscaux et les barèmes des prestations sociales augmente avec le nombre d'enfants	62
b) Profil différencié des suppléments familiaux pour les couples et les familles monoparentales	65
c) La couverture du coût de l'enfant issu de l'échelle d'équivalence OCDE modifié est très variable selon le revenu et les configurations familiales.....	65
d) La couverture du coût d'un enfant est très variable selon sa définition	66
<i>C) Analyse consolidée sur les ménages réels.....</i>	<i>68</i>
1) Apport de la micro-simulation.....	68
2) Masse financière des composantes familiales des transferts sociaux et fiscaux en 2015.....	68
3) Les montants mensuels moyens par enfant des suppléments familiaux	71
a) Les supplément familiaux sont très variable selon l'âge des enfants.....	71
b) Les supplément familiaux différent selon la configuration familiale.....	71
c) Les composantes familiales des transferts sociaux et fiscaux en 2015 (hors revalorisation des barèmes) par décile de niveau de vie.....	72

II) ANALYSE DES AIDES PUBLIQUES ET LEUR APPORT A LA COUVERTURE DU COUT DES ENFANTS	74
A) <i>Etendue de la période de prise en charge des enfants : les âges-limites</i>	74
1) Pour les prestations familiales	74
2) Pour les impôts	75
a) Pour l'impôt sur le revenu, l'enfant mineur est rattaché de droit à ses parents. Mais le rattachement est possible pour les jeunes majeurs.	75
b) Pour la taxe d'habitation et d'autres prélèvements fiscaux	75
3) Pour le RSA	75
B) <i>Les prestations générales</i>	75
1) Les prestations familiales	76
a) Les allocations familiales	76
b) Le complément familial (CF)	79
2) Deux prestations fiscales générales	80
a) La prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu	80
b) Les abattements sur la taxe d'habitation	85
C) <i>Prestations couvrant des situations ou des dépenses spécifiquement individualisées</i>	86
1) Les charges liées à l'accueil des jeunes enfants	86
a) La prise en compte des enfants de moins de trois ans	86
b) La prise en compte des enfants de 3 à 6 ans	93
2) La prise en compte du coût du logement et des charges qui y sont associées	94
a) Les prestations de logement	94
b) Depuis la suppression de la prime à la cuve, les aides légales concernent la dépense d'eau, de gaz et d'électricité.	97
c) Il n'existe pas de système d'aide normé et général pour l'eau	99
3) Les frais de soins	100
a) Les cotisations de complémentaire santé	100
b) Les dépenses de soins non couvertes par les assurances (base et complémentaire)	101
4) La couverture des dépenses de scolarité	101
a) les charges des ménages	102
b) les prestations directes aux ménages	102
5) Des prestations supplémentaires pour les familles monoparentales	105
a) selon les analyses économiques, le coût des enfants de ces familles est supérieur à celui des familles en couple.	105
b) des prestations spécifiques	105
c) Ces prestations ne concernent qu'un seul des deux parents, celui qui a la charge principale de l'enfant, à l'exception des cas de partage des allocations familiales dans des situations de résidence alternée.	105

6) Les familles pauvres.....	107
7) La prise en charge des enfants handicapés	110
<i>D) La fourniture de services gratuits ou facturés au-dessous de leur coût.....</i>	<i>110</i>
1) L'accueil des jeunes enfants (voir supra).....	111
2) Les dépenses liées à la scolarité	112
a) les frais de restauration et d'hébergement	112
b) Les transports scolaires (écoles, collèges et lycées)	112
3) Dépenses d'activités culturelles, de loisirs et de vacances pour les enfants et adolescents.....	112
4) Les dépenses de soins des ménages.....	112
a) La prise en charge par l'assurance maladie obligatoire couvre plus de 75% de ces dépenses.....	112
b) Pour les autres ménages, l'assurance maladie couvre 75% des dépenses présentées au remboursement qui seraient de l'ordre de 1 100€/an.....	113
c) Après intervention des complémentaires santé, ce qui est payé in fine par les ménages (le RAC final) est de l'ordre de 30€ par an et par enfant.....	113
d) La charge globale des ménages.....	113
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	114
AUDITIONS ET PRESENTATIONS AU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE (ENTRE MAI 2014 ET JUIN 2015)	116

INTRODUCTION : POURQUOI CHERCHER A EVALUER LE « COUT DE L'ENFANT » ?

La thématique du « coût de l'enfant »¹ est centrale dans l'analyse de la politique familiale et sociale, qu'il s'agisse d'évaluer un coût moyen ou minimal (« décent ») de l'enfant, sur une base annuelle ou sur l'ensemble de la période qui va de sa naissance au moment où il devient autonome...

Les travaux d'évaluation du coût de l'enfant, en fournissant des références sur le niveau du coût de l'enfant et ses facteurs de variation, permettent par exemple d'éclairer les points suivants :

- Comparer les évaluations absolues du coût monétaire direct de l'enfant à sa valeur implicite dans barèmes des différentes prestations sociales et fiscales (RSA, prestations familiales, impôt sur le revenu, crédits d'impôt, prime pour l'emploi,...) ;
- Estimer la couverture du coût de l'enfant par les différentes prestations² ;
- Dans un contexte budgétaire contraint, mieux cibler l'aide publique aux familles en fonction de l'âge des enfants ;
- Mieux évaluer le niveau de vie des familles avec enfants, notamment après la séparation des parents ;
- Evaluer l'adéquation du barème indicatif mis en place par la Justice pour les pensions alimentaires et l'impact de son application sur le niveau de vie des familles de parents séparés en fonction des facteurs de variation du coût de l'enfant.

Il apparaît donc particulièrement utile que le Haut conseil de la famille procède à un état des lieux des travaux existants sur le sujet, incluant notamment des travaux récents exploitant la dernière enquête de l'INSEE « Budget de famille » (2010-2011) et l'étude réalisée à la demande de l'ONPES de constitution de budgets de référence³ (*Section 1*). La seconde partie de cette note sera consacrée à l'analyse de la valeur « implicite » de l'enfant (en fonction de ses propres caractéristiques ou de celles de sa famille) dans les barèmes socio-fiscaux (*Section 2*).

¹ Certains membres du Haut Conseil ont exprimé des réserves face au terme de « coût de l'enfant » (et indiqué la nécessité d'y ajouter des guillemets – ce qui ne sera pas toujours le cas dans cette note, pour ne pas alourdir le texte), notamment car ils considèrent réducteur de ne considérer l'enfant que sous l'angle des dépenses, dans une approche monétaire. En outre, les travaux présentés ici ne cherchent pas à mesurer le surcroît de « bien-être » apporté par les enfants (voir par exemple sur ce point les travaux de Bruce Bradbury sur données australiennes).

² Cela permet d'évaluer les politiques familiales en matière de redistribution « horizontale », c'est-à-dire de rapprochement du niveau de vie des familles avec et sans enfants. Ces politiques peuvent avoir d'autres objectifs comme la redistribution verticale (des hauts vers les plus bas revenus), la conciliation vie familiale-vie professionnelle...

³ Etude réalisée par le Crédoc et l'IRES.

SECTION 1 : METHODES ET EVALUATIONS DISPONIBLES DU COUT DE L'ENFANT

On distingue traditionnellement deux grands types de méthodes d'évaluation du coût de l'enfant : empiriques et normatives. Sans entrer dans le détail technique de ces méthodes⁴, il semble utile de commencer par en décrire les principes, les apports et les limites.

Des travaux d'évaluation **empirique** du coût de l'enfant ont été menés de façon récurrente, notamment par l'INSEE en France (et par l'OCDE) à partir de l'observation des budgets des familles pour différentes configurations familiales et différents niveaux de revenus. Les données statistiques sur les budgets des familles sont notamment mobilisées pour construire des échelles d'équivalence, qui précisent le lien entre la consommation d'un ménage et le nombre d'adultes et d'enfants qui le composent, pour un niveau de vie fixé. Ces échelles d'équivalence sont surtout utilisées pour le calcul de niveaux de vie par unité de consommation, qui permettent de comparer des familles de tailles différentes. A côté de ces travaux microéconomiques où l'on se place du point de vue des familles, il existe aussi des travaux macroéconomiques qui cherchent à évaluer les dépenses de la Nation liées aux enfants (*partie I*). Quelle que soit la méthode utilisée pour évaluer le coût d'un enfant, il faut garder à l'esprit que l'on calcule toujours un coût moyen (même s'il peut être calculé à partir de caractéristiques assez fines en termes d'âge, de localisation géographique, de taille de la famille ou de rang de l'enfant...) et a donc valeur de référence (et pas d'une norme de consommation). A caractéristiques données, il existe naturellement une grande variabilité individuelle, liées notamment aux choix éducatifs et de vie des parents.

Une autre approche, **normative**, consiste à définir *a priori* un panier de biens qui doit couvrir les besoins d'une famille-type de sorte qu'elle puisse vivre dans des conditions décentes. C'est le principe notamment de construction des « budgets-types » de l'UNAF ou des « budgets de référence » ONPES-Crédoc-Ires (*partie II*).

Après avoir présenté les caractéristiques de ces deux grands types de méthodes, nous dresserons dans la *partie III* le bilan des résultats disponibles à ce jour sur le coût de l'enfant et sa variation selon différents facteurs.

Même si l'on regroupe ici les travaux sous le même vocable de « coût de l'enfant », il faut noter que ce que l'on cherche à mesurer peut varier sensiblement : un coût moyen de l'enfant (mesuré pour l'ensemble des ménages), un coût pour un ménage modeste (mesuré par exemple sur les ménages des premiers déciles de niveau de vie), un coût minimal...

⁴ Les travaux d'évaluation du coût de l'enfant (notamment les méthodes de construction d'échelles d'équivalence) présentent un haut degré de technicité. C'est la raison pour laquelle ce thème, plus que d'autres, a donné lieu à des auditions par le Haut Conseil, qui sont listées en fin de note.

I) La mesure « empirique » du coût de l'enfant : elle s'appuie sur des données statistiques

A) La plupart de ces méthodes reposent sur les dépenses constatées⁵

Une large partie des méthodes d'évaluation du coût de l'enfant dites empiriques ont pour point commun de reposer sur les dépenses constatées, par exemple dans le cadre de l'enquête INSEE « Budget de famille » pour une large part des travaux au niveau microéconomique (du point de vue des ménages). On ne peut donc pas mesurer d'éventuels « rationnements » sur certains postes du budget, qu'il n'est d'ailleurs pas toujours possible de distinguer des économies d'échelle qui sont faites lorsque le nombre de personnes du ménage augmente. C'est une limite importante de ces méthodes, qui peut conduire à une forte sous-estimation du coût de l'enfant⁶.

Encadré - Les enquêtes « Budget de famille » de l'INSEE

Elles sont réalisées par l'INSEE tous les cinq environ depuis 1979. Elles visent principalement à mesurer des disparités de consommation. Les concepts utilisés ont pu évoluer au fil des enquêtes. Ces enquêtes permettent de fournir des estimations moyennes de la consommation de biens et services.

Lors de la dernière édition de l'enquête, en 2010-2011, 10 342 ménages ont répondu en France métropolitaine et 5 355 dans les DOM.

La personne enquêtée a rempli pendant une semaine un carnet sur les différentes dépenses du ménage ; deux questionnaires permettent d'extrapoler ces données portant sur une semaine donnée sur une base annuelle. La collecte par ailleurs répartie sur l'ensemble de l'année, en six vagues d'enquêtes de huit semaines, afin d'être représentative de la consommation sur l'année.

La taille de l'échantillon et la méthode de collecte des données de consommation, sur une semaine, ne permettent pas d'analyse fine par catégorie de ménages

Dans l'enquête, les dépenses ne correspondent pas toujours au « coût » ou reste-à-charge, lorsqu'il y a des allocations et aides sociales. En effet, les montants collectés sont souvent bruts avant aides et allocations, même si la tendance va vers la collecte des reste-à-charge :

- Les dépenses de garde d'enfants sont ainsi considérées avant déduction du complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et des crédits d'impôts correspondant. La confrontation des dépenses pour l'accueil des jeunes enfants aux prestations détaillées (issues des sources administratives) conduit en outre à des reste à charge parfois négatifs (car le montant des prestations excède celui des dépenses ou car il existe une prestation alors qu'il n'y a pas de dépense déclarée). Compte tenu des effectifs assez réduits de ménages concernés par ces dépenses spécifiques, les valeurs négatives sont en nombre suffisamment élevé pour influencer sur la moyenne : le calcul de reste à charge pour ce type de dépenses est donc difficilement envisageable.

- les dépenses de loyer peuvent être calculées nettes d'allocation logement (en 2001 et en 2011). Pour les propriétaires en revanche, les aides au logement ne sont pas prises en compte car calculées sur le capital, donc hors champ de la consommation.

- Pour ce qui concerne la santé, le reste à charge (net de remboursements de soins) n'est collecté que depuis 2010-2011.

⁵ La principale exception est la méthode économétrique de construction d'échelle d'équivalence qui repose sur le ressenti des personnes sur leur aisance financière ; elle est décrite au E) 3).

⁶ Dans son mémoire de 1975, Ph. Steck cite les travaux de P. DE BIE de construction d'un coût réel corrigé de l'enfant. Celui-ci comprend les consommations de l'enfant, la part de l'enfant dans l'utilisation des biens communs du ménage et les privations familiales dues à la présence de l'enfant.

B) Analyses micro- et macroéconomiques du coût de l'enfant

Deux niveaux d'analyse sont possibles : celui du ménage (approche microéconomique) et celui de l'ensemble de la société (approche macroéconomique).

Dans cette seconde approche, on inclut également les dépenses publiques à destination des enfants, qu'il s'agisse de transferts monétaires ou de transferts en nature. En effet, la valeur des biens et services « consommés » par les enfants dépassent ce qu'ils coûtent à leurs parents du fait des aides publiques, sous forme de services (par exemple l'éducation nationale) ou de prestations monétaires (affectées ou non).

Des travaux de ce type ont été menés dans le rapport du HCF de 2010⁷, par la DREES⁸ et récemment par Antoine Math⁹. Ce dernier adopte une approche macro-comptable qui reprend le cadre conceptuel de la comptabilité nationale pour évaluer l'ensemble des dépenses de biens et services des ménages et des administrations publiques imputables ou liées à la « production » et l'éducation des enfants¹⁰. Il étudie trois grands ensembles de dépenses : les dépenses monétaires des ménages pour les enfants ; les dépenses publiques pour les enfants (éducation, soins de santé en nature, prestations familiales monétaires, indemnités journalières maternité et paternité, part des aides au logement et du RSA imputable aux enfants, prestations en nature diverses comme l'action sociale de la branche famille, les subventions des collectivités locales aux EAJE, l'aide sociale à l'enfance, la protection maternelle et infantile...) ; une évaluation monétaire des « dépenses en nature » des ménages pour les enfants correspondant au travail parental et domestique non rémunéré imputable aux enfants.

Ces travaux macroéconomiques permettent de faire apparaître la part des dépenses pour les enfants qui est socialisée : un peu moins des deux tiers si l'on n'inclut pas la valorisation du temps parental et domestique (38% si on l'inclut – cf *infra*).

A l'inverse des travaux macroéconomiques qui visent à cerner l'ensemble des dépenses qui concernent les enfants, les approches microéconomiques ne considèrent pas le coût complet de l'enfant mais la part qui revient aux ménages ; elles s'inscrivent donc dans un cadre institutionnel spécifique, celui du système socio-fiscal du pays (incluant des aides monétaires et la fourniture de services publics).

⁷ L'investissement de la Nation en direction des familles, rapport du Haut Conseil de la famille, septembre 2010.

⁸ Cf. André, Solard (2015). Selon les hypothèses retenues, l'effort social de la Nation, entendu comme les dépenses sociales consacrées aux enfants au titre de la politique familiale, est évalué de 75 à 94 milliards d'euros en 2013 (soit entre 3,8% et 4,4% du PIB). Le champ retenu par la DREES, celui de la politique familiale, est plus restreint que celui de l'étude d'A. Math ; il n'inclut pas les dépenses des ménages ; pour les dépenses publiques, sont exclues les dépenses d'éducation (car elles ne couvrent pas un risque social), de santé et de handicap (car elles ne correspondent pas à la politique familiale au sens strict). En revanche, l'étude de la DREES intègre les dépenses liées aux droits familiaux de retraite.

⁹ Etude réalisée pour le HCF en 2014 (Math, 2014).

¹⁰ De façon conventionnelle, entre la naissance et le vingtième anniversaire de l'enfant.

C) Coûts directs, coûts indirects

1) Une large partie des travaux existants ne portent que sur les coûts monétaires directs des enfants

Les évaluations empiriques du coût de l'enfant se concentrent généralement sur le coût monétaire direct des enfants (leur coût budgétaire), c'est-à-dire les dépenses supplémentaires induites par la présence des enfants en matière de consommation de biens marchands.

2) Quelques évaluations de coûts directs non monétaires et de coûts indirects

a) Evaluation monétaire du « coût » en temps parental et domestique

Les évaluations du coût de l'enfant se concentrent généralement sur le coût monétaire direct des enfants. Il est pourtant intéressant de pouvoir disposer d'une évaluation monétaire du temps passé à s'occuper des enfants (mesurable à partir des enquêtes Emploi du temps) que l'on peut valoriser au Smic ou au salaire de marché (*annexe I*). Ce « coût » est significatif puisque sa prise en compte (valorisation Smic) fait passer la part des dépenses pour les enfants à la charge des familles de 38% à 62% (A. Math, 2014). A ce titre, Antoine Math conclut que « le coût des enfants pèse bien très majoritairement sur les familles ».

b) Evaluation monétaire des coûts d'opportunité associés à l'éducation des enfants

D'autres coûts, plus indirects, peuvent être évalués, moyennant certaines hypothèses¹¹ : la perte de revenus liée à la moindre participation au marché du travail et à la moindre progression salariale du fait des enfants (interruption d'activité¹², temps partiel...), qui concerne là aussi essentiellement les femmes. Ils ont une nature particulière puisqu'il s'agit de « coûts d'opportunité », qui correspondent à la perte liée au fait de renoncer à d'autres options lorsqu'on procède à un choix^{13 14}.

A. Math évalue les pertes en revenus du travail pour les femmes entre 271 et 296 milliards d'euros en 2012, soit de 13 à 14 points de PIB (*annexe 2*). Le coût de l'enfant lié à la valorisation monétaire du temps parental et domestique et les coûts « indirects » liés à une moindre participation au marché du travail ne sont pas indépendants puisque le temps consacré aux enfants dépend en partie de la participation au marché du travail. Dans les deux cas d'ailleurs, ce sont les femmes qui supportent la majeure partie de ces coûts.

Ces évaluations font ressortir l'intérêt des politiques favorisant la conciliation entre vies familiale et professionnelle¹⁵, et celles cherchant à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, en complément de compensations monétaires (par exemple, les droits familiaux de retraite). Le soutien

¹¹ Leur évaluation est difficile car elle nécessite de construire un « contrefactuel », c'est-à-dire une situation fictive où il n'y aurait pas d'enfants.

¹² Sur ce point, voir Lequien (2012).

¹³ On pourrait aussi évaluer des coûts indirects « macroéconomiques », liés à l'impact sur la croissance de la plus ou moins grande participation des parents au marché du travail par exemple.

¹⁴ En l'espèce, il s'agit pour certaines familles d'un choix sous contraintes : disponibilité des modes de garde, contraintes financières, mode de garde adapté aux horaires de travail...

¹⁵ Notamment pour les mères de famille nombreuses, qui connaissent les taux d'activité moyens les plus bas.

au niveau de vie des familles ne passe alors pas uniquement par le versement d'une allocation mais aussi par le maintien de l'activité professionnelle du ou des parents.

Aucune évaluation n'a encore porté sur l'amputation des capacités d'épargne des parents. On dispose cependant de quelques éléments sur la variation du patrimoine avec la taille de la famille¹⁶.

D) Les dépenses liées aux enfants facilement individualisables représentent une part assez faible, ce qui limite la portée des analyses descriptives « comptables »

Qu'il s'agisse d'évaluer des coûts directs ou indirects des enfants, il existe une réelle difficulté liée au fait que les dépenses qui leur sont propres -et donc que l'on peut aisément leur attribuer- ne représentent qu'une part assez faibles des dépenses que l'on peut observer. Cela limite nettement les possibilités d'une évaluation « comptable » simple du coût de l'enfant à partir des dépenses observées.

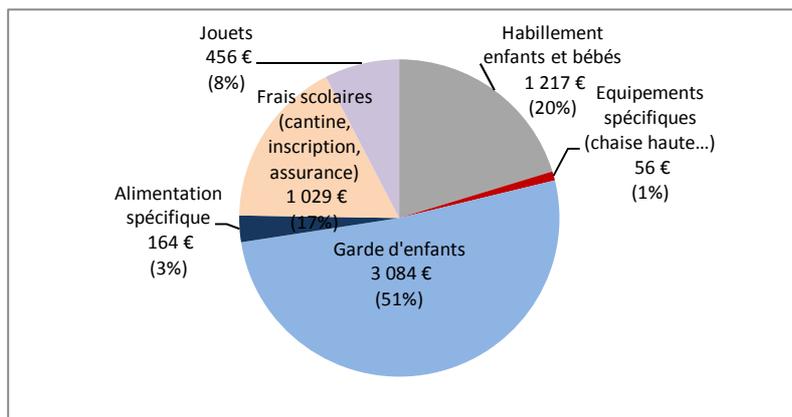
Lorsque l'on cherche à mesurer les dépenses pour les enfants du point de vue des ménages, on utilise généralement les données des enquêtes « Budget de famille » de l'INSEE où l'on collecte les dépenses de chacun des ménages interrogés¹⁷. Les dépenses pour les enfants qui sont dites « individualisables » sont les dépenses du ménage qui sont directement et facilement imputables aux enfants : habillement, équipement, et alimentation spécifiques (lait pour enfant en bas âge, petits pots, poussette, lit d'enfant...) ; frais de garde ; frais scolaires ; jouets...Hotte 15(2015) les évalue à environ 6 000 euros en 2011 soit 13,6% du budget total des familles avec au moins un enfant de moins de 16 ans (*graphique*). Leur part a globalement un peu augmenté depuis 2001, ce qui s'explique principalement par l'augmentation des frais de garde d'enfant¹⁸.

¹⁶ On trouvera ces éléments notamment dans le 6^{ème} rapport du COR ou celui de Bertrand Fragonard sur les droits familiaux de retraite.

¹⁷ Les dépenses sont collectées au niveau de l'ensemble du ménage et pas pour chacun des individus qui le composent.

¹⁸ En 2001, la part des dépenses individualisable pour un enfant pour les couples avec un enfant de moins de 16 ans était d'environ 6% (Bellamy, 2007). Ce chiffre n'est pas comparable avec celui de 2011 qui porte sur l'ensemble des enfants (et pas sur un seul) et du fait de différences méthodologiques (liées soit à des modifications dans l'enquête soit à des options méthodologiques différentes entre les auteurs dans le traitement des données).

Répartition des « dépenses individualisables », dans l'enquête Budget de familles 2011, des familles avec enfant(s) de moins de 16 ans



Note • les dépenses individualisables sont des dépenses directement imputables à la présence d'enfant(s).

Lecture • En 2011, les frais liés à la garde d'enfants pèsent pour 3 084 euros dans le budget des familles avec enfant(s), et représentent 51 % de leurs dépenses individualisables.

Champ • Familles monoparentales ou couples de France métropolitaine dont la personne de référence a entre 25 ans et 54 ans inclus, avec au moins un enfant de moins de 16 ans et sans enfant de plus de 16 ans.

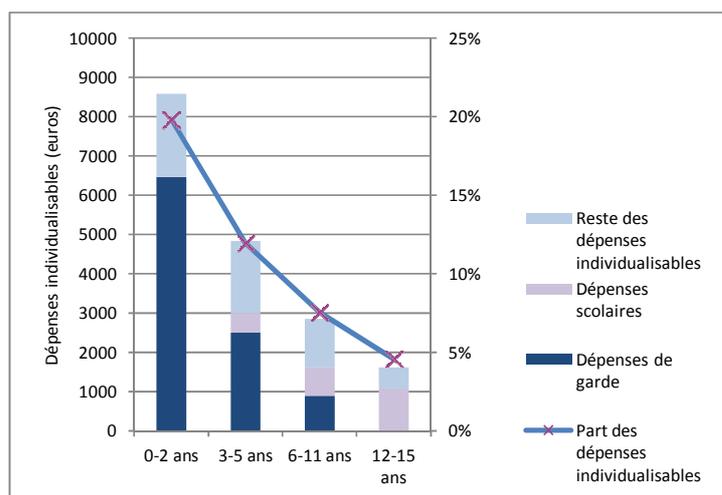
Sources • Insee, enquête Budget de famille 2011 ; calculs de l'auteur.

Source : Hotte (2015).

Note : ces chiffres concernent l'ensemble des enfants (tous de moins de 16 ans) de ces familles (ce ne sont pas des chiffres par enfant).

Comme en 2001, leur poids dans le budget du ménage est plus élevé lorsque l'enfant est jeune (20% du budget des familles avec un enfant unique de moins de 3 ans contre 4% pour un enfant unique âgé entre 12 et 15 ans en 2011), les dépenses pour les enfants devenant de moins en moins identifiables avec l'avancée en âge de l'enfant.

Part des dépenses individualisables dans le budget des familles comportant un seul enfant, selon l'âge de l'enfant



Lecture • Dans le budget des ménages qui ont un seul enfant, âgé de 6 à moins de 12 ans, 2 849 euros correspondent à des dépenses individualisables liées à cet enfant, soit une part de 7,5 % de leur budget.

Champ • Familles monoparentales ou couples de France métropolitaine dont la personne de référence a entre 25 ans et 54 ans inclus, avec un seul enfant de moins de 16 ans et sans enfant de plus de 16 ans.

Sources • Insee, enquête Budget de famille 2011 – calculs de l'auteur.

Source : Hotte (2015).

Concernant la part des dépenses « collectives » des ménages (soit la majeure partie des dépenses, notamment celles de logement, qui représentent un poids important dans le budget des ménages) qui doit être attribuée aux enfants, il n'existe pas de règle de partage qui fasse consensus.

En outre, il n'apparaît pas possible de déduire les dépenses pour les enfants en faisant la différence poste par poste entre les dépenses des couples avec enfants et celles de ceux qui n'en ont pas, notamment parce que pour un revenu donné, l'arrivée des enfants conduit à une hausse pour certains postes et une baisse pour d'autres.

Les mêmes difficultés se posent lorsqu'on cherche à isoler la part des dépenses publiques attribuables aux seuls enfants.

E) Construction d'échelles d'équivalence

1) Le principe de la construction des échelles d'équivalence

Comme il est difficile, voire impossible, de répartir directement les dépenses du ménage entre ses différents membres (et notamment d'identifier celles qui sont destinées aux enfants) de façon satisfaisante, il faut passer par une méthode indirecte. Il existe notamment des méthodes économétriques qui reprennent le principe de comparer la variation des dépenses selon la taille et la composition du ménage en s'appuyant sur des équivalences entre niveaux de vie de ménages de composition différentes pour en déduire ce qu'on appelle des échelles d'équivalence : elles attribuent à chaque membre du ménage un nombre d'unités de consommation (UC), représentant la consommation de cet individu par rapport à celle du premier adulte du ménage. Elles permettent notamment de tenir compte des économies d'échelle¹⁹ liées au fait de vivre à plusieurs, de certains effets de seuil²⁰ et du fait que les dépenses pour un enfant peuvent être différentes de celles d'un adulte.

Avec ces méthodes, on calcule le coût d'un enfant comme la somme supplémentaire dont a besoin un ménage lorsqu'il accueille un enfant pour atteindre le même niveau de vie qu'auparavant (ou celui d'un couple semblable mais sans enfant).

L'objectif principal de la construction de ces échelles est de permettre de comparer les niveaux de vie de ménages de configurations différentes (par leur nombre de personnes et leurs caractéristiques), entre différents pays et dans le temps. Elles sont très utilisées notamment pour comparer des niveaux de vie (on divise alors le revenu disponible du ménage²¹ par le nombre d'unités de consommation

¹⁹ Les économies d'échelle viennent du fait que pour un même niveau de vie, les dépenses d'un ménage de N personnes sont inférieures à N fois celles d'une personne seule. Cela est lié à la mise en commun de certains biens et à l'existence de coûts fixes.

²⁰ Ces effets de seuil existent par exemple pour le logement ou la voiture : « La même voiture peut être utilisée lorsqu'une famille compte un ou deux enfants et la venue d'une troisième enfant conditionne l'achat d'un véhicule de capacité supérieure » (Lechene, 1993).

²¹ Le **revenu disponible d'un ménage** comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les contributions sociales généralisées (CSG) et contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) (source : INSEE). Le revenu disponible n'inclut ni l'avantage monétaire lié à la CMU-C ou à l'ACS, ni la réduction de facture d'électricité ou de gaz lié au tarif de première nécessité.

qu'il comporte c'est-à-dire en « équivalent-adulte »)^{22 23}, mesurer des inégalités, évaluer des taux de pauvreté et analyser les effets redistributifs des politiques publiques.

L'estimation d'un coût de l'enfant n'est qu'un objet secondaire de ces travaux de construction d'échelle : il peut être déduit de ces échelles une mesure implicite du coût de l'enfant, qui correspond au supplément de revenu disponible dont un couple sans enfant a besoin pour conserver le même niveau de vie avec un enfant.

Les méthodes économétriques utilisées pour construire des échelles d'équivalence présentent une fragilité théorique : en effet, il est possible de construire plusieurs échelles d'équivalence à partir des mêmes données de consommation pour différentes configurations familiales. Pour n'en définir qu'une, il est nécessaire de choisir une mesure du « niveau de vie » (du « bien-être »)²⁴ dans le vocabulaire des économistes) commune à tous les types de ménages et qui permettra donc de construire les « équivalences » en matière de bien-être entre les différents ménages à partir de leurs consommations. Cette hypothèse²⁵ repose en général sur une donnée « objective » de consommation (méthodes objectives). Il existe aussi la possibilité de mesurer le bien-être directement à l'aide de questions subjectives, c'est-à-dire en posant la question aux personnes (méthodes subjectives).

2) Méthodes économétriques sur données objectives

L'hypothèse « objective » classique est celle de la méthode dite de Engel qui, partant du constat que la part de l'alimentation décroît avec le revenu, suppose que le « niveau de vie » du ménage augmente lorsque la part de l'alimentation dans son budget diminue. Il existe d'autres hypothèses fréquemment utilisées : celle de Rothbarth où l'on suppose que le niveau de vie est lié au niveau de la dépense pour les vêtements des adultes (ou d'un autre bien spécifique à l'adulte comme le tabac, l'alcool...), celle de Prais-Houtthaker où l'on fait l'hypothèse de l'existence d'une échelle d'équivalence spécifique pour chaque bien de consommation²⁶...

Ces hypothèses ont été critiquées sur le fond. Elles présentent en outre des difficultés empiriques : la structure des données de l'enquête Budget de familles n'apparaît en effet pas conforme aux hypothèses fondant ces méthodes.

Surtout, elles conduisent à des résultats assez différents (*tableau*).

²² Le niveau de vie est donc le même pour toutes les personnes d'un même ménage, ce qui suppose que le « bien-être » tiré de la consommation est distribué de façon égale entre tous les membres du ménage.

²³ Il y a ici une certaine « circularité » du raisonnement puisqu'on construit les échelles d'équivalence à partir d'une hypothèse de maintien du niveau de vie et que ces échelles servent ensuite précisément à comparer des niveaux de vie.

²⁴ « niveau de vie » est entendu ici comme le « bien-être » tiré de la consommation.

²⁵ Dite « identifiante » car elle est nécessaire pour obtenir un jeu unique d'unités de consommation.

²⁶ Et qui suppose aussi de retenir une hypothèse pour identifier un jeu d'unités de consommation unique, celle d'Engel ou celle de Rothbarth par exemple.

Coût de l'enfant en proportion (en %) de la consommation du couple sans enfant selon l'hypothèse utilisée

	1979	1984	1989
Engel	24%	34%	29%
Rothbarth	28%	43%	38%
Prais-Houthaker	19%	27%	24%

Source : enquêtes Budget de famille 1979, 1984, 1989 – calculs INSEE

En outre, les travaux de J. Accardo (INSEE) font apparaître que deux chercheurs qui utilisent la même méthode appliquée aux mêmes données peuvent obtenir des résultats différents du fait de choix différents dans le traitement des données (choix du niveau d'agrégation des postes de dépenses, élimination des valeurs aberrantes...) : le poids des dépenses pour un enfant par rapport à celles du couple de ses parents varie entre 20% et 70% (voir l'annexe 3).

Les résultats apparaissent donc très sensibles aux choix méthodologiques retenus, sans que l'on puisse justifier par ailleurs qu'une méthode soit meilleure qu'une autre.

3) Méthodes économétriques sur données subjectives

Apparentée aux méthodes objectives présentées ci-dessus de construction d'échelle d'équivalence, les méthodes subjectives (également économétriques) ne reposent cependant pas sur les dépenses observées.

Elles s'appuient, pour le calcul d'une échelle d'équivalence, sur des données subjectives : la mesure du « bien-être » du ménage provient d'une question qu'on leur pose sur leur ressenti concernant leur aisance financière, leur niveau de vie ou le revenu minimum nécessaire pour le ménage (*encadré*). On calcule alors le revenu supplémentaire nécessaire pour maintenir le niveau de vie ressenti lorsque le ménage s'agrandit.

Encadré - Exemples de variables subjectives de l'enquête « Budget de famille » 2010-2011 utilisées pour le calcul d'échelle d'équivalence (méthode subjective)

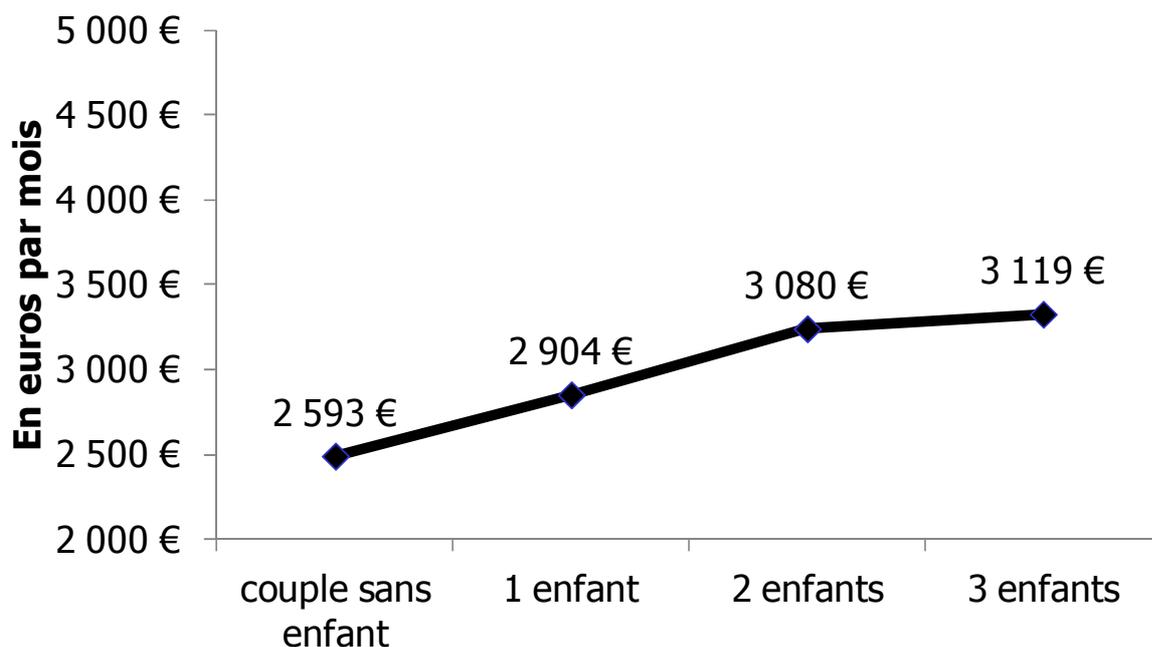
[Variable AISE] A propos de votre budget pouvez-vous me dire celle des propositions suivantes qui convient le mieux à votre cas ?

1. Vous êtes à l'aise (10%)
2. Ca va (29%)
3. C'est juste, mais il faut faire attention (43%)
4. Vous y arrivez difficilement (16%)
5. Vous ne pouvez pas y arriver sans faire de dettes (3%)

[Variable NIVEAU] Comment pourriez-vous qualifier votre niveau de vie ?

1. Très élevé (0,4%)
2. Élevé (6%)
3. Moyennement élevé (46%)
4. Moyennement faible (32%)
5. Faible (12%)
6. Très faible (4%)

[Variable RMINI] Actuellement, quel est selon vous, le REVENU MENSUEL MINIMAL dont un ménage comme le vôtre doit absolument disposer pour pouvoir simplement subvenir à ses besoins ?



Source : Enquête Statistiques sur les Ressources et Conditions de vie (SRCV)

Champ : ménage dont la personne de référence est âgée de 16 à 64 ans

Les méthodes subjectives permettent de donner une vision alternative de celle issue des méthodes objectives, sans besoin pour le statisticien de choisir une mesure du niveau de vie. Ces méthodes subjectives peuvent cependant conduire à certains résultats paradoxaux : par exemple, dans le graphique ci-dessus, il apparaît que le troisième enfant présente un surcoût moyen très faible, autour de 40 euros par mois. De façon plus générale, les jeux d'unités de consommation obtenues avec ce type de méthode présentent des évaluations plus faibles du coût de l'enfant que les méthodes objectives. Cela pourrait s'expliquer en partie par le fait que la référence de la personne qui répond à l'enquête serait un ménage de la même configuration que le sien (et pas un adulte célibataire sans enfant)²⁷.

Si l'on souhaitait privilégier les méthodes subjectives pour construire des échelles d'équivalence, les données détaillées de dépenses ne seraient plus mobilisées dans ce but et l'enquête « Budget de famille » n'apparaîtrait plus centrale pour la construction d'échelles d'équivalence : le dispositif Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) de l'Insee ou le baromètre d'opinion de la DREES permettent aussi d'estimer des échelles d'équivalence avec cette méthode. Si on souhaitait en améliorer la précision, on pourrait aussi introduire quelques questions subjectives sur le niveau de vie du ménage dans une enquête à taille d'échantillon importante qui comporterait déjà des questions pour mesurer la composition du ménage et son revenu, ce qui est généralement le cas des enquêtes du service statistique public.

F) Construction d'échelles d'équivalence : des résultats fortement dépendants des hypothèses retenues et des possibilités de comparaison limitées

1) L'échelle d'équivalence usuelle est celle dite « de l'OCDE modifiée »

Historiquement, l'échelle dite d'Oxford s'est imposée dans les travaux sur les inégalités, la pauvreté, la consommation depuis les années 1950 (*tableaux*). Elle a été reprise par l'OCDE en 1982.

²⁷ Ce type de distorsion pourrait être contourné par l'utilisation de « vignettes-étalons ». Il s'agirait de faire évaluer, par le même individu, le niveau de vie de différentes familles dans des situations fictives, appelées « vignettes-étalons », ce qui permet ensuite d'« étalonner » la réponse de cette personne à cette question subjective. Cela permet de corriger du point de référence propre à la personne (son « point d'ancrage ») dans son évaluation subjective d'une situation.

Echelles d'Oxford, de l'OCDE modifiée et échelle « racine carrée »

	Echelle d'Oxford	Echelle de l'OCDE modifiée	Echelle « racine carrée »
Unité de consommation...			
pour le 1 ^{er} adulte (référence)	1		
pour chaque autre adulte ou par enfant de plus de 14 ans	0.7	0.5	0.41 pour la 2 ^{ème} personne
par enfant de 14 ans ou moins	0.5	0.3	0.32 pour la 3 ^{ème} 0.27 pour la 4 ^{ème} 0.24 pour la 5 ^{ème} ...

Comparaison des échelles d'équivalence les plus couramment utilisées sur des cas types

Type de Ménage	Échelle d'Oxford		Échelle de l'OCDE modifiée		Échelle des bas revenus de la CNAF		Échelle en racine de N
Personne seule	1		1		1		1
Couples							
Couple sans enfant	1.7		1.5		1.5		1.41
Âge des enfants	- de 14 ans	+ de 14 ans	- de 14 ans	+ de 14 ans	- de 14 ans	+ de 14 ans	
Couple + 1 enfant	2.2	2.4	1.8	2.0	1.8	2.0	1.73
Couple + 2 enfants	2.7	3.1	2.1	2.5	2.1	2.5	2.00
Couple + 3 enfants	3.2	3.8	2.4	3.0	2.4	3.0	2.23
Familles monoparentales							
Adulte + 1 enfant	1.5	1.7	1.3	1.5	1.5	1.7	1.41
Adulte + 2 enfants	2.0	2.4	1.6	2.0	1.8	2.2	1.73
Adulte + 3 enfants	2.5	3.1	1.9	2.5	2.1	2.7	2.0

Source : Martin (2015)

En 1994, l'OCDE change son échelle de référence pour l'échelle dite « de l'OCDE modifiée » qui reflète des économies d'échelle plus marquées que celle d'Oxford. Des travaux statistiques ont été menés dans différents pays pour valider cette échelle et notamment ceux de Hourriez et Olier (1997) en France à partir de l'enquête « Budget de famille » 1995 (*tableau*).

Les estimations de Hourriez et Olier (1997) avec la méthode subjective valident l'échelle de l'OCDE modifiée

Age des enfants	OCDE modifiée		Estimation de H et O (variable AISE - BDF 1995)		DREES (variable AISE - BDF 2011)	
	Moins 14 ans	14 ans ou plus	Moins 14 ans	14 ans ou plus	Moins 14 ans	14 ans ou plus
Couple	1,5		1,42		1,56	
Couple avec 1 enfant	1,8	2,0	1,7	1,9	1,9	2,3
Couple avec 2 enfants	2,1	2,5	1,9	2,4	2,4	3,3
Couple avec 3 enfants	2,4	3,0	2,2	3,0	2,9	4,6

Nota : la référence est l'adulte célibataire sans enfant, auquel on affecte un coefficient de 1.

Estimation de H et O : estimation de Hourriez et Olier ; BDF : enquête *Budget de famille*

Pour la définition de la variable AISE voir l'encadré au E) 3).

Lecture : dans les travaux de Hourriez et Olier (1997) sur l'année 1995 un couple a besoin d'un supplément de revenu de 42% de celui d'un adulte seul pour avoir le même niveau de vie que ce dernier ; ce supplément est évalué à 56% dans les travaux de la DREES sur l'année 2011. Il est de 50% dans l'échelle OCDE modifiée.

Source : Hourriez et Olier (1997) – Martin (2015)

L'INSEE utilise toujours aujourd'hui cette échelle (« de l'OCDE modifiée »). Dans cette approche par les unités de consommation, le coût de l'enfant ne dépend donc ni de son rang dans la fratrie, ni de la taille de cette dernière ; il est tenu compte de l'âge de l'enfant dans l'existence de deux pondérations selon que l'enfant a moins de 14 ans (0,3UC) ou plus de 14 ans (0,5UC) ; enfin, on fait l'hypothèse implicite que le coût de l'enfant est proportionnel au revenu du ménage c'est-à-dire que son poids relatif ne dépend pas du revenu du ménage.

En revanche, l'OCDE, sans en avoir semble-t-il jamais justifié la raison, n'utilise plus cette échelle et a adopté l'échelle « racine carrée »²⁸ qui attribue à un ménage composé de N personnes (*racine carrée de N*) unités de consommation soit 1 UC pour la première personne du ménage, 0,41 pour la deuxième, 0,32 pour la troisième, 0,27 pour la quatrième etc. (tableau *infra*). Il n'y a donc plus de différence selon l'âge des personnes²⁹ et les UC attribuées diminuent avec le rang de l'individu dans le ménage.

²⁸ aussi connue sous le nom d'échelle du Luxembourg.

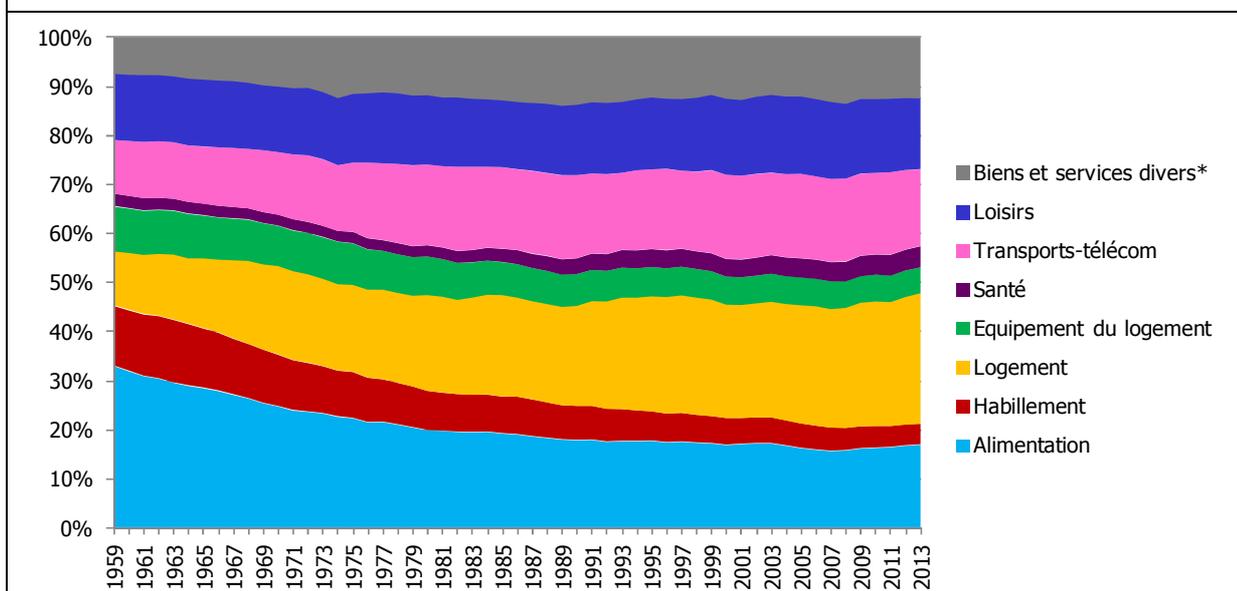
²⁹ Ce qui simplifie le calcul des unités de consommation, puisqu'on n'a plus besoin de disposer de l'âge des personnes du ménage.

2) Les données de la dernière enquête « Budget de famille » valident-elles l'échelle usuelle dite « de l'OCDE modifiée » qui date du milieu des années 1990 ?

a) Validité de l'échelle validée dans les années 1990 et modification de la structure de la consommation

Les échelles d'équivalence peuvent évoluer avec les modes de consommation. En effet, la structure de la consommation a fortement évolué depuis les années 1960, ce qui est de nature à modifier les échelles d'équivalence que l'on peut construire puisque tous les postes de consommation ne présentent pas les mêmes possibilités d'économies d'échelle. On observe cependant une stabilisation de la structure de la consommation française depuis le milieu des années 1990. Constate-t-on aussi une stabilité pour l'échelle d'équivalence que l'on peut construire à partir de l'enquête « Budget de famille » ou faut-il l'actualiser ?

Évolution de la part des dépenses consacrées à chaque poste de consommation dans les dépenses totales des ménages depuis 1959



Source : Comptes nationaux, INSEE – calculs INSEE

b) Les travaux de la DREES à partir de l'enquête « Budget de famille » 2011 confirment surtout la forte sensibilité des échelles aux hypothèses retenues

On observe de variations des indicateurs de niveau de vie selon la configuration du ménage entre 1995 (travaux de Hourriez et Olier) et 2011 (travaux DREES), pour les familles nombreuses et lorsque les enfants ont plus de 14 ans (cf *supra* tableau du 1)).

En outre, les résultats obtenus varient sensiblement en fonction de la variable subjective retenue et peuvent donc s'écarter de l'échelle usuelle (*tableaux*).

Nouvelles estimations des échelles d'équivalence pour des couples en fonction du choix de l'indicateur de niveau de vie (enquête Budget de famille 2011)

UC	RMINI		NIVEAU		AISE	
Personne seule	1		1		1	
Couple sans enfant	1.43 [1.39, 1.48]		1.33 [1.20, 1.47]		1.56 [1.42, 1.70]	
Âge des enfants	- de 14 ans	+ de 14 ans	- de 14 ans	+ de 14 ans	- de 14 ans	+ de 14 ans
Couple + 1 enfant	1.57 [1.52, 1.61]	1.64 [1.58, 1.69]	1.51 [1.42, 1.70]	1.68 [1.49, 1.87]	1.93 [1.74, 2.12]	2.29 [2.05, 2.63]
Couple + 2 enfants	1.65 [1.61, 1.70]	1.71 [1.64, 1.77]	1.70 [1.62, 1.79]	2.07 [1.80, 2.33]	2.38 [2.12, 2.63]	3.27 [2.84, 3.70]
Couple + 3 enfants	1.70 [1.65, 1.76]	1.69 [1.61, 1.78]	1.90 [1.81, 2.00]	2.51 [2.06, 2.95]	2.89 [2.55, 3.23]	4.60 [3.73, 5.48]

Les chiffres entre crochets donnent les intervalles de confiance à 95 %.

Champ • Ensemble des personnes seules, des couples sans enfant ou avec au moins un enfant de moins de 25 ans à charge. La personne de référence est âgée de plus de 25 ans et de moins de 64 ans au moment de l'enquête. L'estimation comporte 8 601 ménages pour la variable RMINI, 9 020 ménages pour la variable AISE et 8 932 ménages pour la variable NIVEAU. Les différences s'expliquent par la non-réponse à ces variables.

Sources • Enquête Budget de famille 2011, Insee.

Estimations des échelles d'équivalence pour les familles monoparentales en fonction du choix de l'indicateur de niveau de vie (enquête Budget de famille 2011)

UC	RMINI		NIVEAU		AISE	
Personne seule	1		1		1	
Âge des enfants	- de 14 ans	+ de 14 ans	- de 14 ans	+ de 14 ans	- de 14 ans	+ de 14 ans
Adulte + 1 enfant	1.47 [1.40, 1.54]	1.64 [1.54, 1.73]	1.68 [1.41, 1.94]	1.87 [1.56, 2.19]	2.12 [1.79, 2.45]	2.55 [2.13, 2.97]
Adulte + 2 enfants	1.68 [1.59, 1.77]	1.88 [1.78, 1.98]	1.92 [1.60, 2.24]	2.38 [1.95, 2.81]	2.66 [2.21, 3.10]	3.72 [3.03, 4.42]
Adulte + 3 enfants	1.82 [1.72, 1.92]	1.98 [1.88, 2.08]	2.19 [1.80, 2.58]	3.02 [2.39, 3.62]	3.27 [2.69, 3.86]	5.29 [4.13, 6.45]

Les chiffres entre crochets donnent les intervalles de confiance à 95 %.

Champ • Ensemble des personnes seules, des couples sans enfant ou avec au moins un enfant de moins de 25 ans à charge et des familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 25 ans à charge. La personne de référence est âgée de plus de 25 ans et de moins de 64 ans au moment de l'enquête. L'estimation comporte 10 135 ménages pour la variable RMINI, 10 645 ménages pour la variable AISE et 10 541 ménages pour la variable NIVEAU. Les différences s'expliquent par la non-réponse à ces variables.

Sources • Enquête Budget de famille 2011, Insee.

Source : Martin (2015)

Au final, aucune échelle d'équivalence ne semble s'imposer. Les travaux statistiques ne permettent que d'en écarter certaines, par exemple l'échelle unitaire où il n'y aurait pas d'économies d'échelle ni de différences entre la consommation d'un adulte et celle d'un enfant.

3) L'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée est mal adaptée aux familles monoparentales (et aux ménages de retraités)

L'échelle de l'OCDE modifiée (tout comme celle d'Oxford et l'échelle « racine carrée ») ne tient pas compte de la configuration familiale (mis à part l'âge des personnes du ménage – plus ou moins de 14 ans) et en particulier des situations de monoparentalité, ce qui présente l'avantage de la simplicité d'utilisation.

En pratique, il apparaît que l'échelle de l'OCDE surestime le niveau de vie des familles monoparentales (et sous-estime celui des ménages de retraités). Cela est constaté par exemple dans les travaux d'Hourriez et Olier qui portaient sur les données de consommations de l'année 1995 et ceux plus récents de la DREES sur l'année 2011. On voit par exemple dans le tableau ci-dessus que les unités de consommation (calculées avec la variable AISE) pour le premier enfant de moins de 14 ans sont de 0,37 pour les couples et 1,2 pour les familles monoparentales, alors que l'unité de consommation attribuée à l'enfant de moins de 14 ans est de 0,3 dans l'échelle OCDE modifiée.

Cela peut conduire à fausser l'appréciation du niveau de vie relatif des familles monoparentales - et de celui des retraités - par rapport au reste des ménages. Cela est d'autant plus gênant que le poids de la monoparentalité a augmenté depuis les années 1990³⁰.

4) La variation de la part socialisée des dépenses pour les enfants rend totalement inadaptée l'utilisation d'une unique échelle d'équivalence pour des comparaisons internationales

Le calcul d'une échelle d'équivalence, qui s'appuie sur le revenu disponible, dépend du contexte institutionnel et notamment du système socio-fiscal en vigueur. L'utilisation d'une échelle d'équivalence pour des comparaisons internationales apparaît peu pertinente car l'unicité de l'échelle entre les pays (et dans le temps) n'est pas assurée notamment du fait de niveaux de socialisation différentes de certaines dépenses, au premier chef l'éducation, la santé et les frais de garde des jeunes enfants. Ainsi le coût d'un enfant pour un ménage français sera relativement plus bas que dans d'autres pays où ces dépenses restent en grande partie à la charge des familles.

Pour la même raison de dépendance de l'échelle au contexte socio-fiscal dans lequel elle a été construite, il faut être prudent dans l'utilisation en comparaison temporelle.

³⁰ En France métropolitaine, les ménages composés uniquement d'une famille monoparentale représentent 6,6% des ménages en 1990, 7,4% en 1999 et 8,0% en 2010.

Propositions

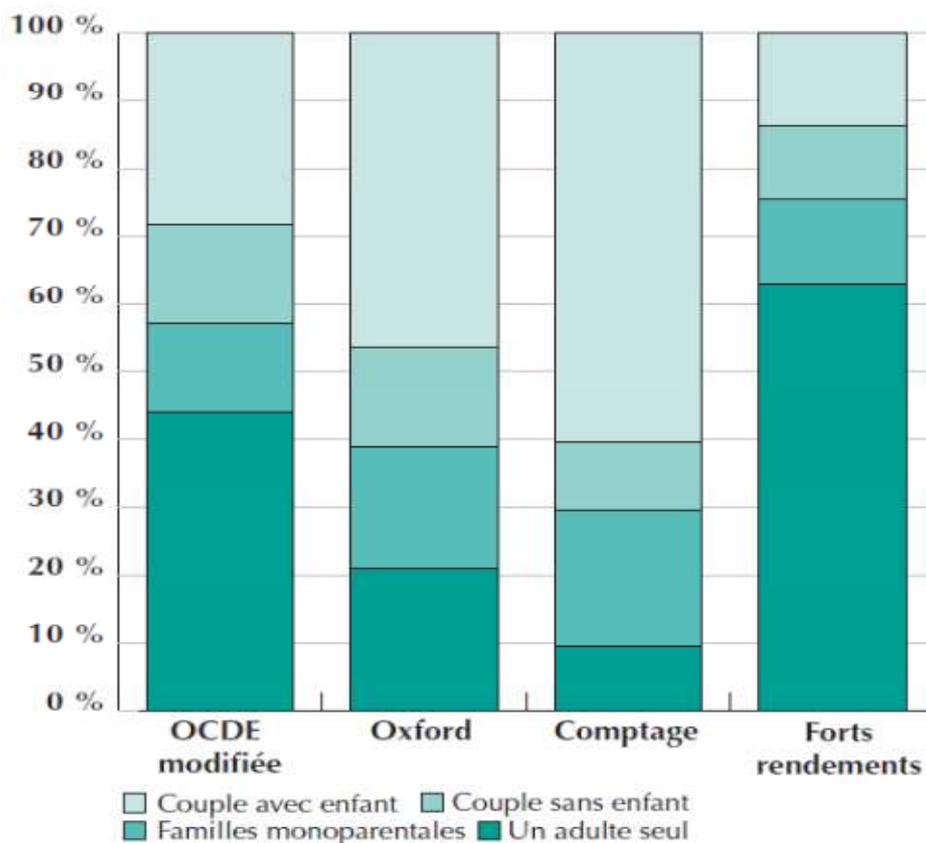
- Augmenter la taille de l'échantillon de Budget des familles pour pouvoir mener des analyses plus poussées de la consommation des familles ; surreprésenter certaines populations (familles monoparentales, parents séparés qui n'ont pas les enfants chez eux la majeure partie du temps, familles recomposées...), sous réserve de pouvoir les identifier dans la base de sondage. Si on souhaitait privilégier la méthode subjective, on pourrait d'ailleurs utiliser une autre enquête à large taille d'échantillon (avec des questions sur la composition des ménages et leur niveau de revenu, généralement présentes dans les enquêtes du service statistique public), à laquelle il suffirait d'ajouter quelques questions d'appréciation du niveau de vie du ménage.
- Malgré ses limites, l'échelle d'équivalence usuelle fait partie des échelles « plausibles » et on ne peut à ce stade affirmer qu'une autre échelle serait meilleure. Elle a le mérite de constituer une référence et de fournir un outil commun simple pour comparer des ménages de compositions différentes. On peut cependant préconiser dans la présentation des résultats utilisant des unités de consommations :
 - o de toujours préciser l'échelle utilisée
 - o de faire apparaître les chiffres issus de l'utilisation d'échelles alternatives, notamment celles qui réservent un traitement particulier aux familles monoparentales (et aux ménages de retraités). Le tableau page suivante illustre la variabilité des résultats liée à l'échelle retenue pour la composition des ménages pauvres. Par exemple, la part des couples avec enfants dans la population pauvre varie d'un peu moins de 15% avec l'échelle à « forts rendements d'échelle » à 60% avec l'échelle « comptage » (sans économie d'échelle liée à la taille de la famille).
- Même s'il n'existe pas d'autre outil disponible, il faut être d'une extrême prudence lorsqu'on utilise une même échelle d'équivalence pour des comparaisons internationales : il conviendrait en effet de limiter l'exercice à des pays où les niveaux et les structures de la socialisation des dépenses pour les enfants sont proches.
- Il peut parfois être aussi possible de présenter des analyses comparatives par configurations familiales (sans utiliser d'échelle d'équivalence). On peut par exemple tout à fait comparer les revenus disponibles des familles de trois enfants dans différents pays sans utiliser d'échelle d'équivalence.

Impact de l'échelle d'équivalence retenue : l'exemple de la composition des ménages pauvres, repris de Accardo (2007)

Quatre exemples d'échelles d'équivalence

	2 ^e adulte	Adultes suivants	Enfant de moins de 14 ans
OCDE modifiée	0,5	0,5	0,3
Oxford	0,7	0,7	0,5
Éco. d'échelle nulles (comptage)	1	1	1
Éco. d'échelle fortes	0,2	0,2	0,2

Effet du choix de l'échelle sur la composition des ménages pauvres



Source : Accardo (2007)

II) La mesure « normative » du coût de l'enfant : l'approche par la constitution de budgets

A côté des méthodes statistiques, qui s'appuient sur les dépenses constatées (les budgets réels), un second type d'approches, dite « normatives », consiste à définir *a priori* (au lieu de l'observer) un panier de biens qui doit couvrir les besoins « normaux » de l'enfant (ce sont des « budgets de besoins »). Le principe est le suivant : on définit des besoins pour une configuration familiale donnée que l'on traduit ensuite en un panier de biens et services. Celui-ci est ensuite valorisé, ce qui aboutit à des « budgets-types » ou des « budgets de référence » par lesquels on cherche à évaluer le budget minimum permettant à un ménage de composition donnée de faire face à ses dépenses et donc d'avoir un niveau de vie « décent » qui lui permette d'assurer une éducation « normale » des enfants. Les besoins identifiés ne se limitent donc pas à ceux qui pourraient être considérés comme « vitaux » pour les personnes, mais incluent aussi les besoins jugés socialement nécessaires pour vivre décemment dans une société donnée.

C'est la méthode retenue notamment par l'Union nationale des associations familiales (UNAF) qui a développé des budgets-types depuis le début des années 1950 (qui sont publiés mensuellement³¹), et plus récemment par l'ONPES pour mettre au point des « budgets de référence pour une participation effective à la vie sociale »³².

1) Objectifs des budgets UNAF et ONPES

Les objectifs de l'UNAF sont triples

- Proposer un repère de « minimum de vie décent » sous la forme de dépenses de subsistance pour des familles-types ; ce minimum se situe à un niveau supérieur à un minimum « vital ».
- Suivre l'évolution de ce repère dans le temps
- Evaluer la compensation des charges familiales

Les budgets sont construits pour huit types de famille (*encadré*).

Les budgets de l'UNAF sont construits pour huit famille-types

Initialement étaient suivis quatre types de familles

- Budget-type A : un homme, une femme, deux garçons âgés de 6 à 13 ans
- Budget-type B : un homme, une femme, et un adolescent et une adolescente âgés de 14 ans ou plus
- Budget-type C : une femme, deux garçons âgés de 6 à 13 ans
- Budget-type D : un homme, une femme, deux garçons âgés de 6 à 13 ans et un adolescent et une adolescente âgés de 14 ans ou plus

En 2012, l'UNAF crée quatre nouveaux budgets-types :

- Budget-type E : un homme, une femme, un adolescent de 14 ans ou plus
- Budget-type F : un homme, une femme, 2 adolescents garçons âgés de 14 ans ou plus, et une fille de 6 à 13 ans
- Budget-type G : un homme, une femme, un adolescent de 14 ans ou plus et une fille de 6 à 13 ans
- Budget-type H : une femme, et un adolescent de 14 ans ou plus

³¹ Voir le site de l'UNAF : <http://www.unaf.fr/spip.php?article14543>

³² Voir le rapport 2014-2015 de l'ONPES et le rapport final Credoc-IRES.

Les travaux réalisés à l'initiative de l'ONPES par l'IRES et le Crédoc s'inscrivent dans la lignée des réflexions engagée depuis les années 1990 par l'Union européenne de définition d'un revenu minimum « adéquat », harmonisée pour tous les Etats-membres, à partir de la constitution de « budgets de référence »³³, projet qui n'a pas encore abouti. L'ONPES affiche comme objectif de constituer des budgets de référence pour « proposer des réponses de caractère subjectif aux questions qui portent sur ce qui est nécessaire pour participer effectivement à la vie sociale ». La méthodologie privilégiée par l'ONPES est proche du modèle britannique de la Joseph Rowntree Foundation dans la mesure où les besoins pour participer à la vie sociale sont définis par l'ensemble des groupes sociaux et pas par des familles modestes.

Des budgets de référence ont été construits pour six configurations familiales (*encadré*).

Les budgets ONPES ont été construits pour six configurations familiales

- famille monoparentale avec deux enfants (un garçon de 0-2 ans et une fille de 3-10 ans)
- couple avec deux enfants (un garçon de 11-14 ans et une fille de 15-17 ans)
- couple d'actifs sans enfant
- personne seule active
- Couple de retraités
- Personne seule retraitée

2) Comment définir les « besoins » et les paniers de biens qui y répondent ?

La principale difficulté de l'élaboration de ces budgets-types réside dans la définition des « besoins » et dans leur traduction sous forme d'un panier de biens.

Les budgets-types de l'UNAF et ceux mis au point récemment à l'initiative de l'ONPES illustrent deux processus différents permettant de définir les paniers de biens des familles-types : alors que les budgets de l'UNAF sont construits à partir de normes puis discuté par des représentants familiaux³⁴, ceux de l'ONPES sont élaborés en s'appuyant sur des groupes de citoyens, dont les discussions sont alimentées le cas échéant par des données expertes.

Dans les deux approches, on considère que les membres des ménages-types sont en bonne santé ; ils ne souffrent ni de handicap, ni de maladie chronique.

a) Les besoins sont définis essentiellement à partir de normes dans les budgets UNAF

Dans les budgets de l'UNAF, les critères permettant de définir ce qui est « décent » et ce qui ne l'est pas proviennent de quatre sources de normes : des recommandations scientifiques (par exemple en

³³ La méthode des « budgets de référence » préconisée par la Commission européenne est définie de la façon suivante dans le rapport de l'ONPES (p.14) : « [elle] permet d'établir la liste des biens et services nécessaires à une famille, d'une taille et d'une composition données, pour vivre à un certain niveau de bien-être, avec estimation de leurs coûts mensuels ou annuels estimés. Ces budgets doivent refléter au mieux la diversité des habitudes de consommation et du coût de la vie dans les différents Etats-membres, ce qui les distingue des revenus minimaux tels qu'établis à l'heure actuelle ».

³⁴ Cette méthodologie est de fait proche de celle utilisée en Belgique pour la constitution de leurs « budgets de référence ».

matière de nutrition) ; des dispositions réglementaires (par exemple le Code de la construction et de l'habitat pour la surface minimale habitable décente d'un logement ou l'article 31 de la Convention internationale des droits de l'enfant pour définir les besoins dans le poste *Loisirs*) ; des observations de comportements moyens (par exemple pour le nombre de kilomètres parcourus quotidiennement) ; des préconisations de l'UNAF (par exemple : âge minimal de 14 ans pour l'usage de la téléphonie mobile). Les paniers de biens et services définis à partir de ces normes ont été soumis à des groupes de représentants familiaux avant leur validation finale. L'objectif est bien de mettre en application ce que les pouvoirs publics recommandent dans divers domaines et d'y associer un budget, afin de se doter d'un repère³⁵.

b) Les besoins sont définis par une méthode participative impliquant des personnes de tous les groupes sociaux dans les budgets ONPES

L'approche retenue par l'ONPES repose sur « l'expertise citoyenne » ; l'expertise académique n'est mobilisée qu'en appui des discussions des groupes de citoyens³⁶. Il s'agit de faire émerger un consensus éclairé sur les besoins pour une configuration familiale donnée par des personnes de cette configuration familiale et qui appartiennent à différents groupes sociaux³⁷ (on ne restreint donc pas les groupes de discussion à des familles en situation de pauvreté), dans deux villes moyennes³⁸.

3) La question de la valorisation du panier de biens défini apparaît essentielle

Une fois le panier de bien défini pour une famille-type donnée, la question de sa valorisation n'est pas triviale :

- faut-il valoriser les biens au « prix du marché » ou peut-on considérer qu'une partie des biens peut être acquise par un achat d'occasion, achat puis revente, être donnée ou prêtée par un proche, être autoproduite... ?
- faut-il ne comptabiliser que les « dépenses courantes » (une fois que l'investissement initial est fait) ou faire l'hypothèse que le ménage « part de zéro » et doit acquérir l'ensemble des biens ?
- si l'on considère que les biens sont obtenus via le marché, faut-il les valoriser avec les indices généraux disponibles ou prendre en compte le fait que les coûts peuvent dépendre des revenus (tarifs augmentant avec le revenu ou au contraire certains coûts plus élevés pour les plus modestes³⁹ - cf. M. Hirsch, *Cela devient cher d'être pauvre*).

³⁵ Ce qui permet par exemple de répondre à la question : « Quel budget pour bien manger ? » (cf. l'Avis du CESE « Favoriser l'accès pour tous à une alimentation de qualité, saine et équilibrée » - janvier 2014).

³⁶ « Les citoyens sont les experts de leurs propres besoins. La mission des spécialistes des différents champs (énergie, logement, alimentation) a été de permettre aux groupes de prendre des décisions argumentées au regards des données existantes (consommation moyenne des Français, quantité de certains biens jugés nécessaires et difficilement maîtrisables spontanément : surface du logement par type de famille, distance mensuelle parcourue pour les transports, quantité et qualité des denrées alimentaires nécessaires, biens liés à la santé et l'hygiène, durée de vie des équipements). Les groupes de citoyens ont cependant in fine le dernier mot » (Rapport 2014-2015 de l'ONPES, p.18).

³⁷ Diversité des diplômes, des niveaux de vie, des situations professionnelles et de logement.

³⁸ Dijon et Tours.

³⁹ Voir sur ce point l'ouvrage de Martin Hirsch, *Cela devient cher d'être pauvre*, Stock, 2013.

Les réponses que l'on peut apporter à ces questions dépendent bien sûr des objectifs qu'on se donne et peuvent faire varier sensiblement la valeur du panier de biens.

Les besoins couverts dans les budgets-types de l'UNAF sont tous traduits dans un équivalent monétaire, évalués au prix du marché, à l'exception (marginale) des DVD qui sont empruntés à une médiathèque ou prêtés par le réseau familial ou amical. Des familles peuvent arriver à vivre avec des ressources inférieures à celles de ces budgets, mais il est alors possible qu'elles encourrent des privations, à moins qu'elles ne disposent d'avantages en nature, aient recours à l'autoconsommation ou à la solidarité intergénérationnelle ou amicale.

Les paniers de biens et services des budgets ONPES sont évalués aux prix du marché, un tiers des dépenses d'habillement étant cependant acheté en solde -ce qui correspond à la structure actuelle de la consommation- et la voiture étant acquise sur le marché de l'occasion. De même, la garde des enfants permettant les sorties des parents sont valorisées au prix du marché (et pas via un recours à l'aide familiale ou amicale), ce qui surenchérit le coût du poste *Vie sociale*. Le rapport de l'ONPES signale cependant la possibilité de satisfaire les besoins identifiés par d'autres voies que le recours au secteur marchand : la solidarité privée (famille, amis, association...), le troc, le partage des biens avec d'autres personnes, le recours à l'occasion, ou la fourniture par les services publics gratuitement ou à moindre coût...

Dans les deux approches, les ménages « partent de zéro » et achètent l'ensemble des biens dont ils ont besoin, avec la prise en compte d'un amortissement des biens durables sur plusieurs années⁴⁰. L'ONPES propose aussi une évaluation restreinte aux dépenses mensuelles et infra-mensuelles (et des revenus associés pour les couvrir), qui représentent 60% du budget de référence total.

4) L'actualisation des budgets

Une fois définie, la composition du panier de biens de l'UNAF n'évolue qu'à l'occasion d'opérations de refonte qui visent à adapter le panier aux évolutions des besoins et de la consommation des ménages. La dernière date de 2012 et a permis par exemple la création d'un poste Informations et télécommunications pour répondre au développement d'internet et de la téléphonie mobile.

Sauf opération de refonte donc, la composition du panier de biens défini par l'UNAF ne varie pas d'un mois sur l'autre. Sa valeur évolue cependant du fait de la variation des prix de ses différentes composantes. Les indices de prix retenus sont les Indices des Prix à la Consommation (IPC) détaillés produits par l'INSEE.

Alors que la valeur des budgets UNAF est publiée mensuellement, l'étude conduite par le Crédoc et l'Ires à l'initiative de l'ONPES est ponctuelle, même si l'évolution de la valeur du panier de biens et services en fonction des indices de prix semble un prolongement envisagé, probablement à un rythme biennal et une refonte tous les cinq ans concernant la composition du panier de biens.

⁴⁰ Ce point est détaillé p.36 du rapport Credoc-Ires.

5) Des résultats assez proches entre UNAF et ONPES malgré des méthodologies différentes

Globalement, les valeurs des budgets UNAF et ONPES sont assez proches, ceux de l'ONPES étant cependant souvent supérieurs aux budgets UNAF, notamment pour les ménages logés dans le parc privé⁴¹. Cela ne doit pas étonner : les méthodes reposant sur l'expertise citoyenne conduisent généralement en effet à des évaluations plus élevées que celles reposant sur des normes. Toutefois cela n'est pas forcément vérifié pour tous les postes : l'alimentation, le logement et l'équipement sont plus élevés dans les budgets-types de l'UNAF⁴².

Budget global mensuel pour différentes configurations familiales fin 2013 (en euros), selon l'ONPES et l'UNAF

	Budget ONPES parc privé	Budget ONPES parc public	Budget UNAF
Couple avec deux enfants âgés de 6 et 13 ans	3 456	3 225	2 866
Couple avec deux adolescents (un garçon et une fille) âgés de 14 ans ou plus	3 641	3 410	3 282
Une femme avec deux enfants âgés de 6 et 13 ans	2 875	2 663	2 392
Couple avec un adolescent de 14 ans ou plus	3 036	2 787	2 645

Sources : Unaf ; Valorisation Crédoc 2013-2014 et calculs IRES pour les budgets ONPES.

En outre, ces budgets, lorsqu'ils sont valorisés aux prix du marché, correspondent à des niveaux de revenus bien plus proches des revenus moyens que des revenus minimaux (*tableau*). L'ONPES estime que ses budgets peuvent correspondre jusqu'au cinquième décile de revenu, selon la configuration familiale.

Famille monoparentale avec deux enfants

Couple avec deux enfants

	en euros mensuels	équivalent en revenu d'activité net (en % du Smic)	en euros mensuels	équivalent en revenu d'activité net (en % du Smic)
Budget de référence parc social	2 599 €	207%	3 284 €	282%
Budget de référence parc privé	2 830 €	-	3 515 €	-

Source : rapport ONPES 2014-2015

Assez proches dans leurs valeurs globales donc, les budgets UNAF et ONPES ont pour point commun dans leur structure -lorsqu'on les compare aux unités de consommation usuelles- de présenter un coût relatif supplémentaire moindre pour le deuxième adulte mais supérieur pour les enfants. Autrement dit, la situation financière des couples par rapport aux personnes seules est meilleure lorsqu'elle est mesurée avec les budgets UNAF ou ONPES qu'avec l'échelle OCDE modifiée ; elle est en revanche nettement moins favorable pour les familles avec enfants.

⁴¹ Les prix de la location utilisés dans les budgets UNAF sont une moyenne pondérée entre les parcs privé et social.

⁴² Cf. p.46 du rapport de l'ONPES.

Coût additionnel d'un premier enfant selon son âge pour une famille monoparentale et un couple (en euros et en %)

	Budget de référence pour un ménage sans enfant	Budget de référence pour un ménage avec un enfant selon son âge									
		0-2 ans		3-10 ans		11-13 ans		Moyenne moins de 14		14-17 ans	
Famille monoparentale											
Total parc social	1 424 €	+575€	+40%	+708€	+50%	+647€	+45%	+643€	+45%	+765€	+54%
Total parc privé	1 571 €	+694€	+44%	+808€	+51%	+747€	+48%	+749€	+48%	+865€	+55%
Nombre d'unités de consommation selon l'échelle OCDE modifiée et augmentation	1	+0,3uc	+30%	+0,3uc	+30%	+0,3uc	+30%	+0,3uc	+30%	+0,5uc	+50%
Couple											
Total parc social	1 985 €	+578€	+29%	+713€	+36%	+654€	+33%	+648€	+32%	+771€	+39%
Total parc privé	2 133 €	+701€	+33%	+716€	+34%	+755€	+35%	+707€	+34%	+872€	+41%
Nombre d'unités de consommation selon l'échelle OCDE modifiée et augmentation	1,5	+0,3uc	+20%	+0,3uc	+20%	+0,3uc	+20%	+0,3uc	+20%	+0,5uc	+33%

Lecture : Le coût additionnel moyen pour un enfant de moins de 14 ans est, selon la méthode des budgets de référence, de +30% pour un couple logé dans le parc social alors qu'il est de +20% selon la méthode employée au niveau européen (échelle OCDE modifiée). On trouvera le détail du calcul du coût additionnel du premier enfant dans le rapport Ires-Crédoc (pp.129 et suivantes).

Sources : Groupes de consensus, valorisation Crédoc 2013-2014.

Source : Rapport ONPES 2015

6) Apports et limites des méthodes normatives

La fragilité de ces méthodes repose sur les – nombreuses – hypothèses qui permettent de définir des normes de consommation minimale ou décente, en un mot, leur dimension conventionnelle. Leur intérêt réside dans le fait que ces hypothèses sont explicites ; elles sont en particulier beaucoup plus lisibles que dans les méthodes économétriques (les estimations d'échelles d'équivalence par exemple étant un peu « boîte noire »), ce qui permet à chacun de se forger son propre avis sur la pertinence du budget qui est construit. Dans cette perspective les enquêtes comme « Budget de famille » peuvent

être mobilisées utilement, notamment pour évaluer la représentativité des budgets-types qui ont été constitués⁴³.

Par exemple, dans les budgets ONPES, les groupes de consensus ont validé le fait que les enfants de sexes différents et de plus de six ans doivent avoir chacun leur chambre⁴⁴ et que les retraités doivent disposer d'une chambre d'amis, ce qui a un impact significatif sur le poste *Logement* des familles avec enfants et des retraités. Les choix réalisés concernant les biens et services liés à la participation à la vie sociale ont aussi une influence forte sur les budgets car ces biens pèsent pour environ 10% des budgets⁴⁵.

Par définition, il n'y a pas de rationnement dans les budgets qui sont construits, alors que cela existe dans les dépenses observées. Les besoins définis correspondent à un niveau de vie décent ; le but n'est pas d'assurer la survie, mais la vie dans des conditions modestes mais convenables. Ce minimum décent suppose une gestion soigneuse des ressources. Ces budgets permettent alors de s'interroger sur les restrictions plus ou moins importantes que doivent opérer les ménages qui se situent en-dessous du seuil des budgets de référence.

Enfin, la phase de valorisation du panier de bien pose une question méthodologique particulière puisqu'il y a « circularité » entre le prix payé pour certains biens et le budget de référence total. Il existe certains biens dont le prix dépend des revenus de la famille par exemple les frais de cantines, d'accueil périscolaire, les tarifs de crèches etc. Dans ce cas, le prix du bien dépend du budget de la famille-type qui dépend à son tour du prix du bien...

III) Peut-on identifier à partir des études disponibles les facteurs de variation du coût de l'enfant ?

1) Dispose-t-on au final d'une évaluation du « coût de l'enfant » ?

a) Trois définitions possibles du coût de l'enfant

Il semble utile sur ce point de reprendre les trois définitions identifiées par J. Accardo (INSEE) qui correspondent à différentes conceptions que l'on peut avoir du coût de l'enfant :

Définition 1 – le coût de ce dont un enfant a « besoin »

Définition 2 – ce que ses parents dépensent pour lui

Définition 3 – ce qu'il faudrait donner aux parents pour maintenir leur « niveau de vie » (au sens de leur « bien-être » tiré de leur consommation)

Les différentes méthodes présentées ci-dessus permettent d'approcher le coût de l'enfant suivant l'une ou l'autre de ces définitions. Par exemple, le coût au sens de la définition 1 est ce qui est visé dans les méthodes normatives de constitution de budgets mais ne peut pas être approché avec les méthodes statistiques. Le coût au sens de la définition 2 peut en partie être mesuré à travers l'exploitation statistique (ou économétrique si l'on réalise des comparaisons « toutes choses égales

⁴³ Cette comparaison est réalisée dans le rapport 2014-2015 de l'ONPES (p.42).

⁴⁴ Ce choix issu des groupes de consensus citoyens rejoint la norme appliquée dans les budgets-types de l'UNAF reposant sur la définition de l'indice de peuplement.

⁴⁵ Par exemple : des vêtements de marque et des tenues « formelles » pour les fêtes ou nécessaire à la vie professionnelle, des produits cosmétiques, la possession d'une voiture par ménage, des repas à l'extérieur...

par ailleurs ») des enquêtes de consommation comme Budget de famille. Enfin la dernière définition est celle qui fonde les méthodes économétriques de construction d'échelles d'équivalence.

b) Pas de résultats concluants et définitifs sur le coût moyen d'un enfant avec les méthodes statistiques

L'impossibilité d'individualiser les dépenses liées aux enfants dans les budgets des ménages empêche d'en tirer directement, par une méthode comptable, un coût moyen de l'enfant pour ses parents.

Pour la même raison, l'évaluation d'A. Math du coût d'un enfant pour la société (entre sa naissance et ses vingt ans), qui inclut les dépenses publiques, ne vise pas à en donner une valeur exacte mais seulement un ordre de grandeur. Elle repose d'ailleurs, de façon explicite, sur un certain nombre d'hypothèses assez fortes, notamment pour déterminer la part de certaines dépenses non individualisables qui peuvent être attribuée aux enfants. Il propose d'ailleurs souvent des fourchettes de valeurs plutôt qu'une évaluation unique.

Par exemple, différentes hypothèses possibles sont présentées pour évaluer les dépenses monétaires des ménages pour les enfants. Les résultats obtenus varient fortement, avec un rapport de 1,9 entre les deux extrêmes. A. Math retient comme hypothèse centrale la plus restrictive qui correspond à l'échelle d'équivalence de l'OCDE (*tableau*).

	Part des dépenses des ménages attribuée aux enfants	Dépense pour les enfants (en milliards d'euros 2012)
Hypothèse 1 – la dépense pour un enfant est la même que pour un adulte	24,7%	276,0
Hypothèse 2 – échelle d'équivalence d'Oxford Poids de 1 pour le premier adulte du ménage, de 0,5 pour les moins de 14 ans et de 0,8 pour les autres personnes de plus de 14 ans	17,4%	194,7
Hypothèse 3 – échelle d'équivalence de l'OCDE Poids de 1 pour le premier adulte du ménage, de 0,3 pour les moins de 14 ans et de 0,5 pour les autres personnes de plus de 14 ans	13,0%	145,4

Sous ces hypothèses, A. Math aboutit à un coût annuel moyen de l'enfant entre sa naissance et vingt ans de 18 000 euros⁴⁶ (soit 360 000 euros entre la naissance et vingt ans) dont 63% pris en charge par l'Etat et le reste (37%) par sa famille. L'intérêt de ces travaux réside cependant moins dans l'évaluation du coût de l'enfant – qui est volontairement assez grossière – que dans le partage de sa prise en charge entre ménages et administrations publiques et sa répartition entre les différentes postes de dépenses. A noter que si l'on prend en compte la valorisation monétaire du temps parental et domestique, les proportions s'inversent, la part des ménages passant alors à 62%.

⁴⁶ Soit 1 500 euros par mois.

D'après l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée, un enfant de moins de quatorze ans coûte 30% de celui d'un adulte (0,3 unités de consommation, la référence étant fixée à 1 pour un adulte) et 20% de celui d'un couple (couple qui totalise 1,5 unité de consommation). Pour un enfant de plus de quatorze ans, ces coûts relatifs s'établissent à 50% (unité de consommation de 0,5) par rapport à un adulte seul et un tiers par rapport à un couple. Nous avons vu plus haut que les unités de consommation obtenues varient sensiblement avec l'hypothèse de calcul, sans que l'on puisse en privilégier une par rapport aux autres.

c) Les méthodes normatives permettent de disposer du coût du ou des enfants dans une situation familiale donnée

Il faut donc aller chercher du côté des méthodes normatives une évaluation du coût « décent », de « référence ». En outre, ces méthodes présentent l'intérêt (c'est aussi leur limite) de proposer une évaluation du coût de l'enfant non pas moyenne, de façon abstraite, mais dans un contexte familial donné, ce qui est tout à fait cohérent avec notre système de prestations qui n'attribue pas une créance forfaitaire à chaque enfant mais tient compte de sa situation familiale.

b1) Les budgets des familles-types de l'UNAF n'isolent pas le coût de l'enfant

L'UNAF publie les budgets de familles-types mensuellement mais pas d'évaluation explicite du coût de l'enfant. En effet, elle ne souhaite pas que ce coût soit réduit au montant des dépenses de subsistance en oubliant le temps consacré à l'entretien et à l'éducation (voir *supra*) ainsi que les sacrifices consentis par les parents (en termes de carrière professionnelle, de capacité d'épargne, etc.). En signalant bien ces limites, l'Unaf préconise toutefois deux méthodes pour le déduire des budgets des huit familles-types⁴⁷ :

- en appliquant l'échelle d'équivalence utilisée par l'INSEE⁴⁸, ce qui introduire un biais dans la mesure où les budgets-types de l'UNAF ne présentent pas la même structure en matière d'économies d'échelle que l'échelle OCDE modifiée (cf. *supra*) ;
- par soustraction entre les budgets de deux types de famille. Il faut cependant manier cette méthode avec prudence. En effet, comme les budgets UNAF n'ont pas été construits pour un couple ou un adulte vivant sans enfant, il n'est pas possible d'en déduire un coût supplémentaire du ou des premiers enfants. On ne peut donc par soustraction évaluer le coût supplémentaire d'un premier enfant pour un couple (ou une personne seule) mais celle du n-ième enfant, qui lui est dans la plupart des cas inférieur puisqu'il y a en général des économies d'échelle⁴⁹.

⁴⁷ On peut aussi identifier à partir des budgets-types de l'UNAF le montant de certaines dépenses spécifiquement liées aux enfants.

⁴⁸ Par exemple, pour une famille composée d'un couple avec deux garçons âgés entre 6 et 13 ans (famille-type A), le budget-type pour le mois de janvier 2015 est estimé à 2840,59 euros. Si on applique les unités de consommation de l'échelle usuelle, on obtient un coût de 407 euros par mois pour un enfant âgé entre 6 et 13 ans.

⁴⁹ Par exemple, la moitié de l'écart entre le budget de la famille D (couple avec deux garçons de 6 à 13 ans et deux adolescents) et celui de la famille A (couple avec deux garçons de 6 à 13 ans) correspond au coût d'un adolescent – ou pour être plus précis, au coût moyen d'un adolescent dans une famille de quatre enfants.

b2) Les budgets ONPES ne permettent pas d'évaluer le coût d'un enfant dans une famille nombreuse, ni d'estimer le coût additionnel d'un enfant selon son rang dans la fratrie

Les budgets ONPES offrent davantage de possibilités pour évaluer le coût supplémentaire du premier enfant, notamment parce qu'on dispose du budget de référence pour un couple sans enfant et un adulte seul. En outre, les besoins individuels des enfants ont été définis par tranche d'âge⁵⁰, ce qui permet de construire un surcroît de dépenses en fonction de l'âge de l'enfant⁵¹ (tableau).

« Le coût additionnel d'un enfant présenté ici tient compte des besoins individuels pour chaque tranche d'âge, mais intègre également la dimension ménage dans la mesure où les besoins des parents sont également impactés par la présence d'enfants, et modifie les modes de vie des parents et d'une certaine façon, le modèle économique du foyer. Le calcul du coût de l'enfant correspond ainsi à la somme du budget des parents d'enfants et de leurs enfants, auquel est retranché le budget d'un ménage sans enfant équivalent (couple ou personne seule) »⁵².

Les coûts additionnels présentés dans le tableau ci-dessous ne peuvent cependant pas être utilisés de façon additive s'il y a plusieurs enfants du fait des économies d'échelle, le coût de deux enfants de 3-10 ans par exemple ne sera vraisemblablement pas égal au double de celui d'un enfant de 3-10 ans.

Estimation du coût d'un premier enfant selon son âge et le type de logement pour une famille monoparentale et un couple

Type de ménage et de logement	Budget de référence pour un ménage sans enfant	Supplément de budget de référence pour un ménage avec un enfant selon son âge			
		0-2 ans	3-10 ans	11-13 ans	14-17 ans
Famille monoparentale parc social	1 424 €	+575 €	+708 €	+ 647 €	+765 €
Famille monoparentale parc privé	1 571 €	+694 €	+808 €	+747 €	+865 €
Couple parc social	1 985 €	+578 €	+713 €	+654 €	+771 €
Couple parc privé	2 133 €	+701 €	+716 €	+755 €	+872 €

Source : Rapport Onpes 2014-2015, groupes de consensus, valorisation CREDOC 2013-2014.

Cependant, comme il n'y a pas de familles nombreuses -ni de famille avec un seul enfant- dans les six configurations familiales considérées, les budgets ONPES ne permettent pas d'évaluer le coût d'un enfant dans une famille nombreuse, ni d'estimer le coût additionnel d'un enfant selon son rang dans la fratrie.

Comme on a vu que le coût d'un enfant dépendait de son contexte familial, les paragraphes qui suivent visent à faire le point sur les résultats dont on dispose sur la variation du coût de l'enfant pour chacun des différents facteurs liés à l'enfant ou à sa famille : revenus du ménage, taille de la famille, configuration familiale, âge et rang de l'enfant, localisation géographique...

⁵⁰ Quatre tranches d'âges (0-2 ans ; 3-10 ans ; 11-13 ans ; 14-17 ans), contre deux (6-13 ans ; plus de 14 ans) pour les budgets-types de l'UNAF.

⁵¹ Le mode de calcul est décrit dans le rapport Crédoc-Ires, pages 129 et suivantes. Le détail des résultats est repris en annexe 4.

⁵² Rapport Crédoc-Ires p.130.

Avant de passer en revue ces différents facteurs, notons que cette étude fine de l'effet des caractéristiques de l'enfant ou de sa famille sur son coût ne peut être faite directement à partir de l'enquête « budget de famille » du fait notamment de la taille réduite de son échantillon (*annexe 5*), en plus de la part limitée de dépenses liés aux enfants que l'on peut leur attribuer sans ambiguïté (dépenses individualisables).

2) Quel lien entre les dépenses pour l'enfant et le revenu des parents ?

Par définition, le coût de l'enfant ne varie pas selon le revenu dans les méthodes normatives, sauf par le biais de systèmes de prix qui seraient différents en fonction du revenu des parents⁵³ (plutôt dans le sens de coûts plus faibles pour les ménages les plus modestes – sauf dans les cas mis en avant par M. Hirsch où la relation est inverse pour certaines catégories de dépenses). Le coût de l'enfant peut cependant être différent selon le type de budget que l'on cherche à constituer : un budget minimal (« de survie »), un budget « décent », un budget moyen etc.

Si l'on quitte ce point de vue normatif pour examiner les dépenses effectivement réalisées par les parents pour leurs enfants, il semble assez raisonnable de penser qu'elles augmentent avec leurs revenus. La question est alors de savoir si la relation entre dépenses et revenus est plus ou moins que proportionnelle, et, si elle l'est, si cela est vrai quel que soit le revenu ou entre un plancher et un plafond. Il n'existe cependant pas de validation empirique robuste de cette idée intuitive.

La stabilité de la part des dépenses pour les enfants dans le budget des ménages quel que soit leur revenu n'est pas validée par les travaux empiriques de Glaude et Moutardier (1991) ou encore Ekert-Jaffé et Trognon (1993) qui trouvent que cette part décroît avec le revenu des parents. Plus récemment, en exploitant les questions subjectives sur le niveau de vie ressenti de l'enquête Budget des familles Martin (2015) fait apparaître que la « charge » ressentie en présence d'enfants diminue lorsque le revenu augmente : pour les ménages les plus pauvres au RSA, la charge ressentie par un couple pour un enfant représente environ 60% du revenu disponible. Ce pourcentage diminue rapidement jusqu'à environ 24% pour un revenu annuel de 50 000 euros et plafonne ensuite autour d'un coût fixe de l'ordre de 12 000 annuels.

Certains économistes, comme François Gardes ou Jérôme Wittwer, estiment - dans leurs travaux théoriques - que la part de l'enfant dans le revenu du ménage n'est pas constante mais croît avec le revenu : ce serait alors un « bien supérieur » ou « bien de luxe » si l'on reprend le vocabulaire des économistes.

Cette question n'est pas traitée dans l'approche par construction d'échelle d'équivalence puisqu'il est présupposé dans cette méthode que le coût de l'enfant est proportionnel au revenu des parents (sans plancher ni plafond), ce qui revient à dire que le poids de l'enfant dans le budget des ménages est le même quel que soit le revenu. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un lien avec le revenu primaire mais avec le revenu disponible (y compris prestation et net d'impôt). Pour un enfant, cela conduit un coût de l'enfant mensuel d'environ 300€ au seuil de pauvreté à 60% du revenu disponible médian, d'environ 500 € au revenu disponible médian et de plus de 900€ au 9^{me} décile de revenu disponible. On peut cependant noter que la table de référence indicative pour la fixation des pensions alimentaires après une séparation ou un divorce, qui se fonde sur les unités de consommation de l'échelle de l'OCDE

⁵³ Le tarif de la cantine scolaire varie souvent par exemple en fonction du revenu des parents.

modifiée (et adopte donc sa logique proportionnelle) n'est jugée valable qu'entre un plancher (700€ en 2013) et un plafond (5000€)⁵⁴ (*encadré*).

La table de référence pour la fixation du montant de la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant : un barème indicatif pour la fixation des pensions alimentaires diffusé par le Ministère de la Justice depuis avril 2010⁵⁵

Cette table de référence a été mise au point par un groupe de chercheurs à la demande du Ministère de la Justice. Sa conception s'appuie sur deux articles du Code civil :

- « Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant » (article 371-2).

- « En cas de séparation entre les parents, ou entre ceux-ci et l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre, ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié » (article 373-2-2).

Il s'agit d'un barème indicatif, visant à aider les juges à fixer les pensions alimentaires mais aussi d'accompagner les justiciables (et leurs conseils) dans leurs négociations. C'est un outil simple dont l'objectif est de donner une référence de coût moyen ; il ne s'agissait pas de construire un outil sophistiqué capable de prendre en compte toutes les particularités des situations.

La pension alimentaire due par le parent avec lequel l'enfant ne vit pas la majorité du temps est calculée à partir d'une évaluation du montant des frais liés à l'entretien et à l'éducation d'un enfant en fonction des ressources de ses parents, qu'il s'agit ensuite de partager entre les parents, selon la règle proposée par le Code civil, c'est-à-dire au *pro rata* de leurs ressources.

La mesure du coût de l'enfant retenue est celle des unités de consommation (UC) de l'échelle d'équivalence utilisée par l'INSEE (OCDE modifiée), considérée comme légitime par les auteurs du barème puisque c'est l'outil utilisé pour le calcul des niveaux de vie et la mesure des inégalités. Faute de disposer d'une échelle pour les familles monoparentales, il reprend donc ce qui a été défini pour un couple. C'est un coût moyen de l'enfant – pour un revenu donné de sa famille – qui ne tient compte ni de son rang dans la fratrie (il décroît en revanche avec le nombre d'enfants de la famille), ni de la composition du ménage (biparental ou monoparental). Dans la mesure où la division du ménage parental en deux ménages distincts conduit à une réduction des économies d'échelle, l'application de cette règle ne conduit donc pas à maintenir le niveau de consommation de l'enfant (ce qui n'est pas prévu de toute façon par le Code civil).

Afin de simplifier la table de référence et d'éviter une rupture aux 14 ans de l'enfant, une valeur moyenne de l'unité de consommation a été calculée pour les enfants de 0 à 18 ans (sous la forme d'une moyenne pondérée de l'UC de 0,3 attribuée aux enfants de moins de 14 ans et l'UC de 0,5 affectée aux enfants de 14 ans ou plus). On obtient ainsi un coût de l'enfant de 18% des revenus de ses parents. Ce choix peut être discuté dans la mesure où l'on sait que le coût de l'enfant croît avec son âge : comme le montant de la pension est indexée sur les prix (et non sur le revenu à partir duquel on le calcule pourtant au départ), le montant versé pour un adolescent est fortement dégradé en valeur relative (dans le cas où il n'y a pas de demande de révision).

Le temps d'accueil de l'enfant (garde « classique », « réduite »...) est pris en compte : le pourcentage qui s'appliquera au revenu du parent non gardien baisse avec son temps d'accueil de l'enfant : par exemple, pour un enfant, le pourcentage de 18% (garde « réduite ») passe à 13,5% en cas de garde « classique ».

Pour garantir un niveau de vie minimal au parent qui doit verser la pension alimentaire, un abattement de la valeur du RSA pour une personne isolée (483 euros dans la table 2013) est réalisé sur ses revenus avant l'application du pourcentage issu des unités de consommation⁵⁶.

Puisqu'on suppose (comme c'est le cas dans les échelles d'équivalence) que le coût relatif de l'enfant ne varie pas avec le revenu de ses parents, la contribution du parent débiteur peut être calculée sans faire référence explicitement au revenu du parent créancier. C'est ce que propose la table de référence, en appliquant directement le coût relatif de l'enfant au revenu du parent débiteur pour obtenir le montant de la pension alimentaire. La contribution du parent créancier est,

⁵⁴ <http://www.vos-droits.justice.gouv.fr/obligations-alimentaires-et-pension-alimentaire-11921/>. Sans que l'on sache bien d'ailleurs s'il s'agit de revenu ou de revenu disponible.

⁵⁵ Dossier « Barème des pensions alimentaires », *Actualité Juridique Famille*, novembre 2010, pp. 457-480.

⁵⁶ De fait, les pensions alimentaires fixées au barème baissent lorsqu'on augmente le RSA.

pour sa part, assumée en nature, la valeur de cette contribution se calculant de la même façon que la valeur de celle du parent débiteur. Ce point n'est pas toujours bien compris par les justiciables.

La table de référence - qui repose comme on l'a vu sur un coût de l'enfant proportionnel aux revenus de ses parents - ne s'applique que pour des revenus compris entre un plancher (700 euros mensuels) et un plafond (500 euros mensuels). On estime que les situations en dehors de cette tranche de revenus ont un caractère particulier et sortent donc du champ d'application du barème⁵⁷.

Alors que les unités de consommation usuelles sur lesquelles le barème s'appuie sont construites à partir de données de revenu disponible, la notice associée à la table de référence préconise d'appliquer le barème aux revenus imposables et de ne tenir compte que des seules prestations sociales correspondant à un revenu de remplacement, ce qui exclut notamment les prestations familiales. On est donc sur un revenu de référence généralement différent du revenu disponible, et l'on ne tient pas compte dans le partage du coût de l'enfant entre ses parents des prestations familiales reçues (au titre de cet enfant). En outre, on ne sait pas bien en pratique à quels revenus les juges aux affaires familiales se réfèrent pour appliquer le barème.

3) Comment le coût de l'enfant varie-t-il avec son âge ?

Concernant l'impact de l'âge de l'enfant sur son coût, deux questions se posent :

- le coût de l'enfant croit-il avec son âge, les dépenses liées à l'enfant se rapprochant de plus en plus des dépenses pour un adulte et du fait du coût des études ?
- y a-t-il un surcoût spécifique des premières années, occasionné par les frais de garde (dans un contexte de socialisation d'une partie de ces frais⁵⁸ et d'une aide publique pour les parents qui interrompent leur activité pour garder eux-mêmes leurs enfants – même si cette situation ne correspond pas dans l'approche comptable à une dépense pour l'enfant puisque c'est un manque à gagner) ?

En pratique, la question de l'âge est souvent traitée de façon assez sommaire

- avec une exclusion des petits enfants (moins de trois ou moins de six ans) car leurs coûts est très variable selon son mode de garde (garde par un parent, accueil par une crèche dont les tarifs sont fixés nationalement, par une assistante maternelle dont le salaire est variable...). Il n'y a ainsi pas d'enfants de moins de six ans (ni de jeunes adultes) dans les familles-types pour lesquelles l'UNAF calcule des budgets.
- ...et un seuil à 14 ans : c'est le cas par exemple dans les échelles d'équivalence usuelles et dans les budgets de l'UNAF.

⁵⁷ « Précautions d'utilisation : Hauts et bas revenus

La table de référence permet de déterminer le montant de la contribution aux frais d'éducation et d'entretien des enfants due par un parent dont les revenus mensuels sont situés entre 700 et 5000 euros, ce qui correspond aux cas les plus fréquents.

Lorsque les revenus du parent débiteur sont très faibles, le principe et la détermination de sa capacité contributive nécessitent une réflexion approfondie sur l'opportunité de mettre à la charge du parent débiteur une contribution financière de faible montant, qui aurait pour conséquence de priver l'autre parent du bénéfice de l'allocation de solidarité familiale. Cette contribution peut néanmoins se justifier au regard notamment de la nécessité d'impliquer financièrement le parent chez qui la résidence principale des enfants n'est pas fixée. C'est la raison pour laquelle la table proposée commence à 700 euros de revenus. Pour les revenus les plus élevés, la table de référence perd de sa pertinence, les dépenses effectives réalisées pour l'entretien et l'éducation de l'enfant pouvant être bien supérieures au coût de l'enfant tel qu'évalué par la méthode du coût proportionnel. C'est la raison pour laquelle la table proposée s'arrête à 5000 euros de revenus » (*Extrait de la notice présentant la table de référence pour la fixation des pensions alimentaires*).

⁵⁸ S'il est à ce titre crucial que les enquêtes sur les budgets des familles essaient de saisir le mieux possible les reste-à-charge pour le calcul du revenu disponible du ménage, ce sont bien les dépenses brutes (avant l'aide publique) qui permettent de calculer le coût de l'enfant.

Nous disposons de quelques travaux sur la variation du coût de l'enfant avec son âge, qui reposent notamment sur les questions subjectives sur le sentiment d'aisance financière du ménage ou le niveau de vie dont on devrait disposer. Il n'en ressort pas de résultats concordants. Le tableau ci-dessous, construit à partir de l'enquête « Budget de famille » 2011, fait apparaître que ce seuil de 14 ans apparaît assez largement conventionnel puisque les différences entre les dépenses supplémentaires à différents âges sont significatives lorsqu'on fait le calcul avec la variable NIVEAU mais pas avec la variable AISE⁵⁹. Si l'échantillon de l'enquête était de taille plus importante, on aurait peut-être des résultats plus nets.

Dépenses liées à individu supplémentaire selon son âge (en % du revenu)

	Variable NIVEAU	Variable AISE
0-4 ans	18 % [9,27]	32 % [21,42]
5-9 ans	13 % [5,22]	22 % [12,31]
10-14 ans	4 % [0,11]	17 % [8,26]
15-19 ans	18 % [10,26]	29 % [18,40]
20-24 ans	22 % [10,33]	32 % [18,46]
Adulte suppl.	31 % [22,40]	47 % [37,58]

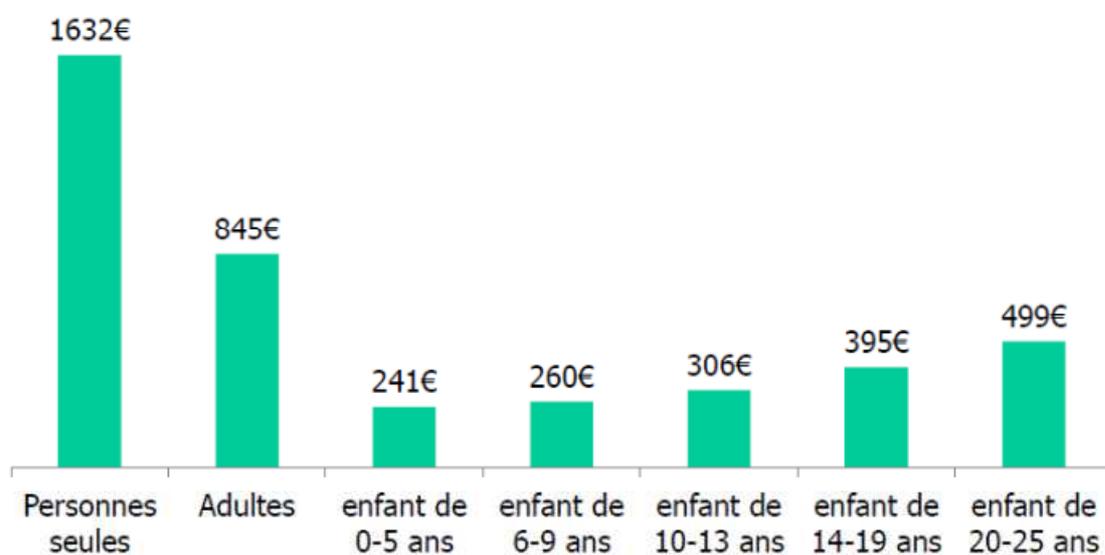
Source : Enquête Budget de Famille 2011, INSEE - calcul DREES

Lecture : La présence d'un enfant de moins de 5 ans augmente les dépenses du couple de 18% selon la variable NIVEAU, 32% suivant la variable AISE.

L'exploitation de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie des familles (SRCV) fait apparaître un coût croissant de l'enfant avec son âge ; le « revenu » auquel il est fait référence dans la question n'est cependant pas précisé.

⁵⁹ Les intervalles de confiance entre [] se chevauchent.

« Coût » de l'enfant selon son âge, estimé à partir d'une évaluation subjective du revenu nécessaire pour joindre les deux bouts

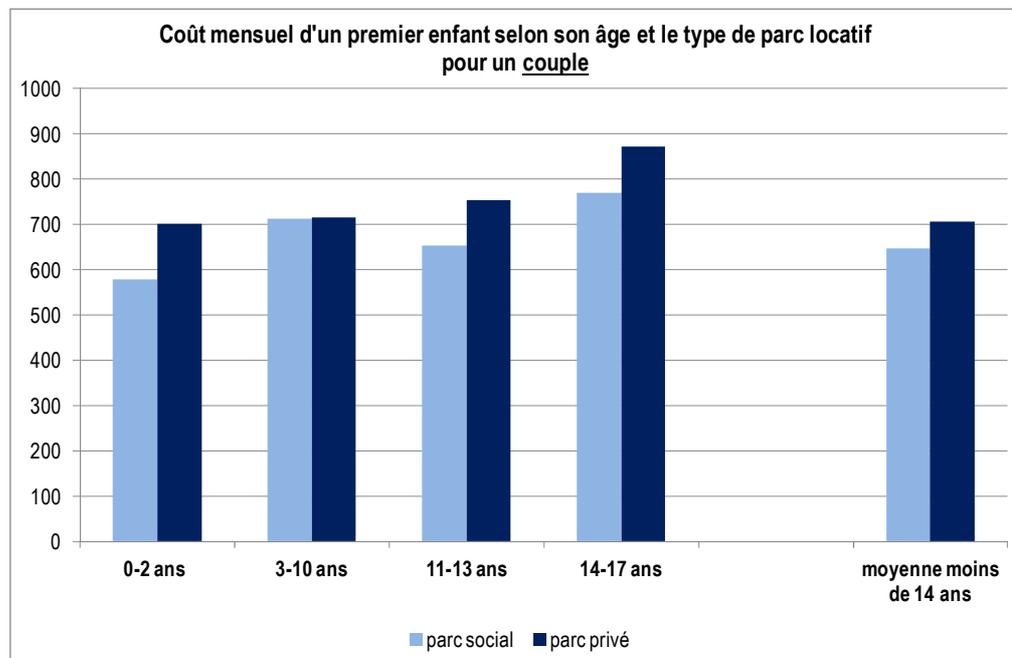
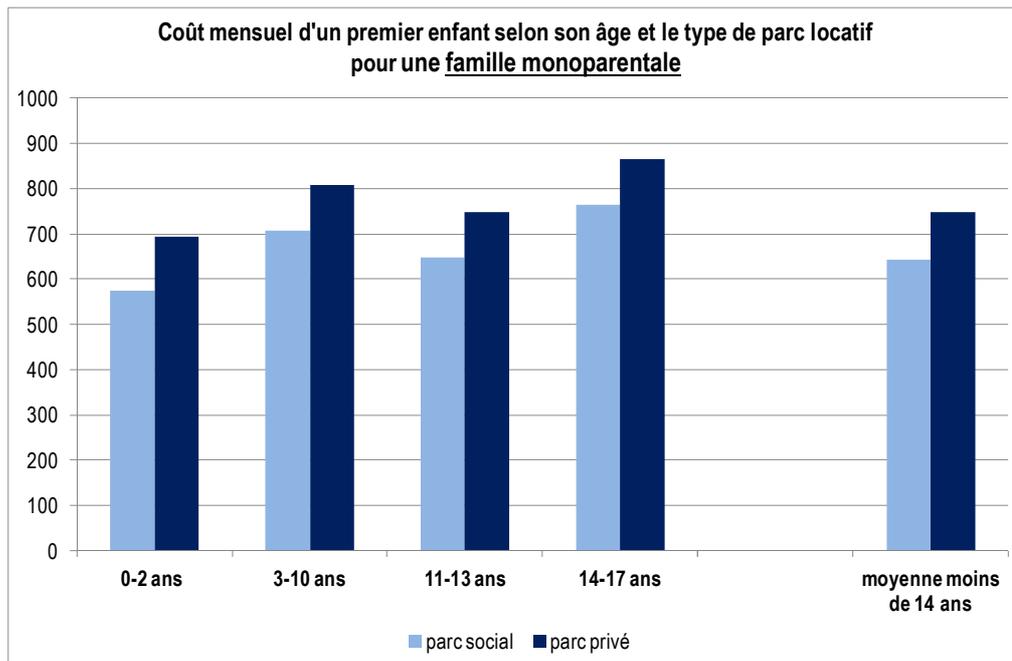


Source : SRCV 2011

Calculs DREES

Dans les budgets ONPES, le coût de l'enfant est plus élevé après 14 ans qu'avant. Avant 14 ans, ce n'est pas avant 3 ans mais entre 3 et 10 ans qu'il est le plus élevé.

Ce dernier point s'explique principalement par le coût lié aux activités périscolaires du soir et au centre aéré le mercredi et pendant les vacances des enfants de 3 à 10 ans.



Source : rapport ONPES 2014-2015

4) Le rôle du rang dans la fratrie et de la taille de la famille

Dans les échelles d'équivalence d'Oxford et de l'OCDE modifiée : chaque enfant coûte aussi cher quel que soit son rang⁶⁰. En revanche, à revenu donné, le poids de chaque enfant dans le budget des familles diminue avec leur nombre (*tableau*).

	Nombre total d'unités de consommation du ménage	Poids d'un enfant de moins de 14 ans (unité de consommation associée de 0,3 selon l'échelle de l'OCDE modifiée)
Couple avec un enfant	1,8	16,7%
Couple avec deux enfants	2,1	14,3%
Couple avec trois enfants	2,4	12,5%
Couple avec quatre enfants	2,7	11,1%

Note de lecture : dans une famille composée de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans, le nombre total d'unités de consommation du ménage (selon l'échelle usuelle) est de $1+0.5+0.3+0.3 = 2.1$, et donc le poids d'un enfant de moins de 14 ans est $0.3/2.1=14.3\%$.

Le coût de l'enfant est décroissant avec son rang dans l'échelle « racine carrée » utilisée actuellement par l'OCDE.

Comme on l'a vu plus haut

- l'exploitation des questions subjectives (par exemple sur le revenu minimum pour subvenir à ses besoins) peut conduire à des résultats paradoxaux, avec des économies d'échelle très marquées – qui invitent à une étude méthodologique précise de cette question ;
- les budgets UNAF et ONPES ne permettent pas d'éclairer la question du coût de l'enfant selon son rang ; cela nécessiterait notamment de disposer d'une palette de familles-types beaucoup plus large.

5) Le coût de l'enfant varie-t-il avec son sexe ?

Les unités de consommation de l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée ne varient pas avec le sexe.

Dans les budgets de l'UNAF et de l'ONPES, certaines dépenses varient avec le sexe (habillement, hygiène/beauté ; alimentation pour les budgets ONPES...) mais de façon assez marginale⁶¹. Comme le sexe influe peu sur les dépenses des adultes, l'ONPES retient les mêmes budgets pour les garçons et les filles.

Ce qui joue davantage, c'est la mixité de la fratrie : ainsi, conformément à la norme de peuplement des logements, deux enfants de sexes différents ne seront pas dans la même chambre.

⁶⁰ Dans les travaux menés à l'INSEE sur les données des années 1980 (Glaude et Moutardier, 1991), le coût du troisième apparaissait un plus élevé que celui du premier alors que c'est la conclusion inverse qui ressort des travaux de Hourriez et Olier portant sur les années 1990.

⁶¹ Par exemple, pour les personnes seules actives, le budget alimentation est inférieur de 34€ pour une femme à celui d'un homme. À l'inverse, les femmes dépensent une trentaine d'euros de plus en hygiène / beauté et en habillement. Soit au final, un budget féminin supérieur de 2% au budget masculin.

6) Localisation géographique et type de parc locatif

Le logement représente un coût fixe important dans le budget des familles et se répercute donc dans le coût de l'enfant puisque sa présence peut nécessiter une augmentation de la surface du logement et/ou de son nombre de pièces. Or le poids du logement dans le budget des ménages varie fortement avec la zone géographique (avec une tension plus ou moins grande dans le secteur immobilier), le statut des parents vis-à-vis du logement (locataire/accédant à la propriété/propriétaire) et le type de parc (privé ou public) pour les locataires⁶².

Ces aspects liés au logement sont absents de la construction des échelles d'équivalence qui se fonde sur une situation « moyenne »⁶³.

Les budgets-types UNAF, où toutes les familles sont locataires par hypothèse, sont produits pour la France entière et avec la distinction Ile-de-France/hors Ile-de-France, avec un écart de plus de 250 euros par mois par exemple pour la famille A (couple avec deux enfants âgés entre 6 et 13 ans).

Les budgets ONPES ont été élaborés par des personnes habitant deux villes moyennes, Tours et Dijon. Ils sont représentatifs de la moyenne nationale dans la mesure où les prix de l'immobilier dans ces deux villes sont proches des prix médians observés sur le territoire français. En revanche, ils ne correspondent pas bien aux situations particulières des grandes villes où les prix sont plus élevés ou des zones rurales où le marché immobilier est moins tendu, notamment en matière de dépenses de logement et de transport qui sont très dépendantes de la localisation géographique et ont un poids important dans le budget des familles. En outre, les familles-types pour lesquelles les budgets ont été construits sont supposées disposer d'un logement situé à proximité des équipements collectifs indispensables (poste, services publics de transport, services communaux d'action sociale,...). Dans ces budgets, parc social et parc privé sont distingués de façon très pertinente : quel que soit son âge les écarts sont d'environ 100 euros mensuels pour un enfant.

⁶² « Être locataire ou non (propriétaire de sa résidence, usufruitier ou logé gratuitement) joue tout particulièrement. Hors loyers imputés, les dépenses de consommation relatives au logement pèsent 17 points de plus dans le budget moyen des locataires que dans celui des autres ménages. Ces dépenses incluent les charges et le chauffage, mais pas les remboursements d'emprunts pour l'acquisition de sa résidence, lesquels constituent de l'épargne » (Accardo *et alii*, 2013).

⁶³ La variabilité du poids du logement dans le budget des familles selon les pays constitue un autre obstacle à l'application d'une même échelle d'équivalence dans des comparaisons internationales.

7) La configuration familiale

Il apparaît assez raisonnable de penser que les économies d'échelle sont plus faibles lorsque la deuxième personne du ménage est un enfant qu'un conjoint (il faut en général une autre chambre, l'enfant a des activités différentes de l'adulte etc.), c'est-à-dire pour les foyers monoparentaux par rapport aux familles où les deux parents vivent dans le logement. A l'inverse, un enfant a moins de besoins qu'un adulte. Les travaux récents de Martin (2015) semblent indiquer que le premier effet l'emporte et qu'une famille monoparentale avec un enfant a davantage de dépenses qu'un couple.

En outre, dans le cas des parents séparés, le coût total de l'enfant est probablement majoré du fait de l'existence de deux résidences après la séparation de ses parents et d'éventuels coûts de transport entre ces deux logements s'ils sont éloignés géographiquement. Il faut aussi savoir comment ce surcoût est réparti entre les deux parents.

Des études ont déjà été menées à l'étranger sur la majoration du coût de l'enfant de parents séparés pour différentes organisation de sa résidence (garde « classique », résidence alternée...). A notre connaissance, il n'existe pas d'études de ce type sur données françaises, mis à part celle d'Henri Martin et d'Hélène Périvier (*encadré*).

Une estimation du coût de l'enfant pour le parent séparé qui n'en a pas la garde principale (Henri Martin, Hélène Périvier, OFCE)

Pour la première fois en 2010-2011, un module sur les enfants hors domicile a été introduit dans l'enquête « Budget de famille ». Il recense les enfants engendrant soit des dépenses, soit des revenus réguliers pour le ménage, même s'ils n'y vivent pas à titre principal. Les situations couvertes apparaissent cependant très hétérogènes, notamment pour les enfants les plus âgés (étudiant ne résidant plus au domicile, insertion difficile sur le marché de l'emploi, aide ponctuelle pour un achat...).

Afin d'approcher les parents (souvent des pères) ne vivant plus avec leur enfant suite à un divorce ou une séparation, Martin et Périvier n'ont conservé que les personnes vivant seules avec au moins un enfant de moins de 18 ans résidant hors du domicile, chez un autre parent, et lorsque ces enfants ne suivent pas des études supérieures. Ils sont 260 dans l'échantillon, des hommes à 86%. Ils ont en moyenne 47 ans contre 42 ans pour les autres célibataires. En moyenne, ils ont 1,67 enfant. Leurs revenus disponibles sont en moyenne supérieurs de 10% à ceux des autres personnes vivant seules (autour 2 400 euros mensuels).

Leurs dépenses sont également plus élevées :

- on retrouve dans leur budget le versement de pensions alimentaires pour un montant moyen de 340 euros mensuels.
- ils dépensent significativement plus que les autres personnes vivant seules (mais sans enfant hors du domicile) pour les postes *Transport*, *Communication* et *Enseignement*.

Les auteurs calculent par différentes méthodes un surcroît de dépenses annuelles « toutes choses égales par ailleurs » (et hors pension alimentaire) entre 3500 et 4500 euros pour les parents avec au moins un enfant hors du domicile (soit une charge mensuelle entre 292€ et 375€). Cela représente en moyenne de l'ordre de 15% de leurs revenus. Cependant, ce résultat doit être considéré avec prudence du fait de la faiblesse des effectifs, de la difficulté de repérage des parents séparés et parce que l'on ne peut être sûr que la variation des dépenses que l'on observe soit bien liée aux enfants et pas à un autre facteur. En outre, il apparaît que les personnes concernées ne déclarent pas en parallèle une moindre aisance financière que les personnes vivant seules sans enfant hors du domicile.

Ces informations seraient pourtant fort utiles, notamment pour construire un barème de contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant (CEEE) à usage des juges aux affaires familiales, des parents qui se séparent et de leurs conseils.

Comme on l'a vu plus haut, les échelles d'Oxford ou de l'OCDE modifiée ne tiennent pas compte de la configuration familiale, en particulier de la monoparentalité, et n'attribuent pas d'unités de consommation pour l'enfant chez le parent qui n'en a pas la garde principale. Avec ces échelles, on surestime donc le niveau de vie des familles monoparentales et celui des foyers où l'enfant ne vit pas la majorité du temps.

L'échelle des bas revenus de la CNAF reprend l'échelle de l'OCDE modifiée en ajoutant 0,2 UC aux familles monoparentales (ce qui rapproche de l'échelle d'Oxford).

Les budgets ONPES ont été construits pour des couples avec et sans enfants, et des adultes ne vivant pas en couple avec et sans enfants. La comparaison de quatre types de budgets fait apparaître que l'échelle d'équivalence usuelle sous-estimerait les difficultés financières des familles avec enfants, et de façon très marquée les familles monoparentales. On tire la même conclusion de la comparaison avec les budgets UNAF.

Proposition

- Les méthodes normatives permettent de produire des éléments intéressants pour évaluer la variation du budget d'une famille selon sa configuration et approcher le coût de l'enfant. L'approfondissement des travaux - déjà engagés - de comparaison entre les budgets UNAF et ONPES devrait permettre d'apporter des éclairages intéressants sur la question du coût de l'enfant et notamment sa dimension sociale. Le suivi temporel des budgets des familles-types est un point fort des budgets UNAF ; il serait utile que les travaux d'actualisation des budgets ONPES puissent aboutir et se pérenniser.
- En outre, dans la mesure du possible, il conviendrait d'élargir la palette des familles-types avec enfants dans les budgets UNAF et ONPES pour disposer d'indications sur le coût de l'enfant dans davantage de situations que celles pour lesquelles un calcul est actuellement possible (notamment le budget d'un ménage sans enfant pour pouvoir en inférer le coût des enfants, le coût au premier enfant, le coût pour un enfant de moins de six ans ou un étudiant pour les budgets UNAF ; le coût d'un enfant vivant dans une famille nombreuse dans les budgets ONPES...).
- Enfin, il serait utile que le coût d'un enfant dont les parents sont séparés ou divorcés fasse l'objet d'une analyse normative spécifique et notamment sa variation selon la façon dont les parents s'organisent après la séparation (répartition du temps passé avec l'enfant) et leurs situations respectives (famille monoparentale, recomposée ; éloignement des deux domiciles parentaux...)⁶⁴. Cela permettrait aussi d'étudier la faisabilité de l'intégration de ces configurations familiales dans les budgets-types suivis en routine.

⁶⁴ A noter que les budgets-types de l'UNAF servent déjà de repère aux familles, aux avocats et aux juges aux affaires familiales au moment du divorce ou de la séparation pour évaluer les charges liées à l'enfant.

SECTION 2 : LES VALEURS IMPLICITES DU COUT DE L'ENFANT DANS LES DIFFERENTS BAREMES DES PRESTATIONS SOCIALES ET DE LA FISCALITE

Dans cette seconde section, on analyse les liens entre le coût de l'enfant et les barèmes des prestations socio-fiscales sous deux angles :

- la description du coût de l'enfant implicite dans les différents barèmes, que l'on peut déduire à la fois des montants versés et de la variation des plafonds de ressources selon la configuration familiales (pour les prestations sous conditions de ressources ou les aides modulées avec le revenu) ;
- la comparaison des montants des aides avec les estimations disponibles du coût monétaire direct de l'enfant, notamment celle issue de l'échelle d'équivalence usuelle et celle que l'on peut tirer des budgets normatifs.

On présente en I des éléments de synthèse et en II une analyse détaillée des aides publiques.

I) Eléments de synthèse

A) La logique des soutiens financiers à la couverture du coût de l'enfant

1) L'analyse de cette section porte, selon les cas, sur trois champs

- le champ le plus large intègre les dispositifs de prestations légales, sociales et fiscales, d'une part, les dépenses publiques d'enseignement et de soins qui sont financées à plus de 90% sur fonds publics d'autre part. Sur ce champ, si l'on reprend les analyses d'A. Math présentées dans la section 1, les dépenses publiques s'élèvent à environ 933€ par enfant et par mois (soit 62% du coût moyen des enfants de moins de vingt ans). On mesure ici le niveau élevé de notre politique familiale.

- le champ le plus restreint est centré sur les prestations légales nationales et les impôts directs. C'est par exemple le champ retenu par la CNAF dans son modèle de micro-simulation Myriade (cf. C)). Les soutiens publics dans ce champ sont évalués à 51,4Md€⁶⁵ en France métropolitaine pour les familles avec enfants de moins de 20 ans soit 299€ par mois et par enfant.

- un champ un peu plus large. C'est celui retenu dans l'analyse des cas-types (cf. B)). Il intègre des aides supplémentaires par rapport à celles usuellement retenues (par exemple la CMU-C et l'ACS, les aides aux ménages modestes pour le paiement des factures d'énergie...).

2) Dans le champ retenu par la CNAF, les dispositifs publics étudiés ne couvrent que très partiellement le coût de l'enfant

Le soutien financier moyen par enfant est de 299 euros par mois pour l'ensemble des familles ayant des enfants de moins de 20 ans⁶⁶.

On peut décliner ce chiffre global de 299€ en fonction des âges des enfants : 457€ par enfant pour les familles qui ont un enfant de moins de trois ans⁶⁷ et 213€ pour les familles dont les enfants ont entre 3 et 20 ans.

⁶⁵ 46,4 milliards d'euros imputés directement aux différentes catégories de familles et 5 milliards d'euros d'aides publiques aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) imputés de façon globale.

⁶⁶ Législation 2015 avec modulation des allocations familiales sur population 2014.

Cet apport contribue à réduire les inégalités de niveau de vie entre les familles avec enfants et les autres ménages d'une part, entre les familles de configurations et de tailles différents d'autre part.

Redistribution des impôts directs, des prestations familiales, des minima sociaux et des aides au logement

Situation familiale		Niveau de vie médian initial par an et par unité de consommation		Impact des impôts directs et des prestations sur le niveau de vie, en %			Niveau de vie médian après transferts par an et par unité de consommation	
		En euros	Indices par rapport à la situation sans enfant	Impôt directs	Impact supplémentaire des prestations familiales	Impact supplémentaire des aides au logement et des minima sociaux	En euros	Indices par rapport à la situation sans enfant
Couple	sans enfant	26 615	100	-5,3	0,0	0,5	25 326	100
	avec 1 enfant	22 287	84	-3,1	5,7	0,5	22 945	91
	avec 2 enfants	20 284	76	-2,3	8,8	0,4	21 649	85
	avec 3 enfants ou plus	13 863	52	-0,2	21,6	1,7	17 121	68
Isolé	sans enfant	19 234	100	-5,6	0,0	2,4	18 580	100
	avec 1 enfant	13 134	68	-0,9	5,3	9,0	14 932	80
	avec 2 enfants ou plus	8 464	44	1,7	31,7	18,2	13 406	72

Définitions - Le revenu initial est le revenu net des cotisations sociales, de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale.

Le revenu après transferts est le revenu initial après la prise en compte des prestations familiales, des minima sociaux, des aides au logement et de l'impôt sur le revenu. Pour calculer le niveau de vie du ménage, le revenu est divisé par le nombre d'unités de consommation selon l'échelle INSEE : 1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque autre personne de 14 ans ou plus et 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans.

Lecture - Un couple avec deux enfants a un niveau de vie initial (c'est-à-dire avant transferts) médian de 20 284 € par unité de consommation. Ce revenu diminue de 2,3 % avec les impôts directs ; les prestations familiales ajoutent 8,8 % au revenu après impôt. Le niveau de vie initial des couples avec deux enfants représente 78 % du niveau de vie initial des couples sans enfant, choisis comme référence. Après impôts directs, prestations familiales, minima sociaux et aides au logement, le niveau de vie des couples avec deux enfants représente 85 % du niveau de vie après transferts des couples sans enfant.

Champ - France métropolitaine, population des ménages dont le revenu déclaré au fisco est positif ou nul, et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Sources - Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2010 actualisée 2012 de la DREES, modèle INES.

Source : B. Lhommeau, T. Lejbowicz, « Les prestations familiales et de logement en 2012 », *Études et résultats*, n° 875, DREES, février 2014.

3) Les dispositifs de soutien financiers sont complexes

a) Plusieurs techniques d'intervention se combinent

On mixe des soutiens monétaires non affectés (par exemple les Allocations Familiales), des soutiens financiers affectés (par exemple les aides au logement, l'Aide pour une Complémentaire Santé), des moindres prélèvements (c'est le cas du quotient familial ou des abattements sur la taxe d'habitation), l'abaissement du coût des services auxquels les familles ont recours (c'est le cas pour la garde des jeunes enfants) et la gratuité de services (ainsi l'école proprement dite est gratuite).

On associe par ailleurs des prestations ponctuelles (l'Allocation de Rentrée Scolaire, la Prime Pour l'Emploi, la prime de naissance de la Paje par exemple) et des prestations mensuelles (la plupart des prestations familiales par exemple).

Comme on prend souvent en compte les revenus de la famille pour le calcul des prestations et qu'on veut « être au plus près du réel », on actualise la base des ressources soit à l'occasion d'événements marquants dans la vie de la famille⁶⁷, soit tous les trimestres (c'est le cas avec le RSA). D'où une volatilité des aides qui peut nuire à leur compréhension et amener certains ménages à ne pas demander les aides auxquelles ils ont droit.

⁶⁷ Qui peuvent bénéficier de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et de places en crèche financés par les dépenses publiques à hauteur de 5Mds.

⁶⁸ Veuvage ou séparation ; chômage donnent ainsi lieu à révision de l'assiette ressources pour plus de 1,5 millions de ménages chaque année.

b) Un éclatement des aides pour les familles modestes

Les familles modestes perçoivent bien évidemment les grandes prestations familiales de droit commun (comme les allocations familiales ou les aides au logement). Mais elles bénéficient aussi d'aides spécifiques, fléchées voire affectées et souvent de gestion complexe. Citons notamment dans le champ des dispositifs légaux :

- * deux prestations attribuées aux ménages ou travailleurs pauvres : le RSA et la PPE
- * des aides pour la couverture des dépenses de santé avec la CMU-C et l'ACS
- * des aides pour la couverture des dépenses de scolarité (les bourses ou l'ARS)
- * des aides pour les dépenses de chauffage et d'éclairage.

Cette mosaïque est complétée par des aides distribuées par les collectivités locales (ainsi à Paris, ville dont on a étudié une partie de son action sociale, les ménages modestes peuvent bénéficier, à côté des dispositifs légaux « nationaux », d'aides locales - des aides au logement ou aux dépenses d'énergie notamment).

c) Cette complexité a des conséquences négatives

La complexité, la volatilité et l'éclatement des dispositifs entraînent :

- des problèmes de recours. Même si on améliore la gestion de dispositifs « pointus » (le plafonnement de la taxe d'habitation est automatique ; on transfère directement les données de revenus aux opérateurs électriciens et gaziers), le non-recours à certaines prestations comme le RSA activité reste élevé⁶⁹.
- des coûts de gestion dans les caisses de sécurité sociale et dans les collectivités locales.
- une mauvaise compréhension de la politique mise en œuvre⁷⁰.

Il est donc légitime de réfléchir à une simplification de ce système, soit de façon globale (tendre vers une prestation ne variant qu'avec très peu de caractéristiques des ménages et annualisée au maximum), soit par blocs (RSA/PPE/allocations de logement ; accueil du jeune enfant ; scolarité ; AF et CF des familles nombreuses...).

4) Le système d'aide tient fortement compte de la taille de la famille

a) Une forte progression des aides avec le rang de l'enfant

a1) Pour les prestations familiales

- Le taux des allocations familiales (par enfant, en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales - BMAF) passe de 0 pour la famille de un enfant, à 16% pour la famille de deux enfants et 41% pour chaque enfant à partir du troisième. Les majorations pour âge sont concentrées à 60% sur

⁶⁹ Pour le RSA activité, le taux de non-recours est évalué à 68%.

⁷⁰ Par exemple, lorsqu'une famille fait garder son jeune enfant, le reste-à-charge supporté tous les mois est partiellement compensé l'année suivante par un crédit d'impôt, ce qui n'est pas toujours très lisible pour les familles concernées.

les familles nombreuses⁷¹. Dans le système de modulation institué en juillet 2015, le niveau de revenu au-dessus duquel on subit un abattement augmente avec la taille de la famille, légèrement il est vrai.

- le complément familial majore les AF pour la grande majorité des familles nombreuses, certes pour un montant forfaitaire (indépendant du nombre d'enfants) mais substantiel.

Ainsi dans la situation la plus fréquente, le total des AF (au taux plein et hors majoration pour âge) et du CF (taux de base) est de 0 pour un enfant, 129€ pour deux enfants et 463€ pour trois enfants.

- dans les prestations de montant forfaitaire (l'ARS, l'allocation de base de la PAJE, le complément familial), les plafonds au-dessous desquels on perçoit la prestation augmentent avec la taille de la famille (ce qui accroît la probabilité de percevoir la prestation)

- pour les prestations diminuant avec le revenu, les paramètres retenus peuvent être plus favorables pour les enfants lorsque leur rang augmente (ainsi dans les EAJE la participation demandée à la famille pour un revenu donné diminue de 17% pour le deuxième enfant par rapport au tarif demandé à une famille d'un enfant unique).

a2) Pour la fiscalité

- Il y a un fort ressaut du quotient familial pour les familles nombreuses : chaque enfant à partir du troisième compte pour une part entière contre une demi-part pour les enfants de rangs 1 et 2. Ce régime dérogatoire est évalué à 650M€ et majore le quotient familial de ces familles de 20%⁷².

- l'abattement (minimal) sur la Taxe d'habitation est de 15% pour les enfants de rangs trois et plus contre 10% pour les enfants de rangs 1 et 2.

a3) On s'écarte donc de l'échelle de l'OCDE modifiée en ce qui concerne la prise en compte du rang de l'enfant.

b) Malgré cette progressivité, le taux de couverture du coût des enfants diminue avec la taille

C'est mécanique dès lors que le supplément d'aide est toujours inférieur au coût de l'enfant (voir tableau *supra* au I) A) 2)).

Ainsi, pour les couples, les valeurs du revenu disponible par unité de consommation après prestations passent de 100 (couples sans enfant, qui sert de référence) à 91 pour un enfant, 85 pour deux enfants et 68 pour trois enfants et plus. On a la même décroissance pour les parents isolés (si l'on fixe à 100 la valeur de référence pour les personnes seules sans enfant, le niveau de vie moyen est de 80 avec un enfant et 72 avec deux enfants et plus).

⁷¹ Puisque l'aîné des familles de deux enfants n'en perçoit pas.

⁷² Les familles d'au moins trois enfants mobilisent 28% du quotient familial, soit 3,3Md€ (alors qu'elles ne représentent que 14% des foyers fiscaux bénéficiaires du quotient).

5) Le système de soutien financier aux familles tient compte de leur revenu

Il s'écarte radicalement du principe de proportionnalité selon lequel, puisque le coût des enfants serait proportionnel au revenu de leurs parents, l'aide apportée aux familles devrait être proportionnelle à ce revenu.

Le bilan d'ensemble des dispositifs se rapprocherait plutôt de l'approche « normative » où les aides sont indépendantes du revenu, du moins pour l'ensemble des ménages avec enfants âgés entre trois et vingt ans (voir graphique ci-dessous).

a) Sauf exceptions, toutes les prestations familiales et sociales baissent avec le revenu

a1) La norme

- il n'y a pas d'allocation dont le montant soit proportionnel au revenu⁷³.
- on a recours à deux instruments de prise en compte du revenu

* l'aide est d'un montant forfaitaire. Elle peut alors être attribuée sans tenir compte du revenu de la famille (c'était le cas des allocations familiales jusqu'en juin 2015). Mais on peut l'attribuer en tenant compte du revenu (« prestation sous conditions de ressources ») et elle peut être réservée aux ménages de revenu modestes et moyens (c'est le cas de l'allocation de rentrée scolaire).

* on a recours à des aides dont le montant diminue avec le revenu (« modulation »).

C'est désormais le cas pour les allocations familiales⁷⁴, l'allocation de base de la PAJE⁷⁵, le complément familial, des aides au logement, des prestations ou services pour lesquels la participation familiale est calculée avec un quotient familial (EAJE, CLSH, cantines scolaires, bourses). Dans ces cas, la baisse peut être plus ou moins rapide (en allocation de logement, pour une famille de enfant, l'allocation baisse de trente euros lorsque le revenu augmente de cent euros).

a2) Les exceptions

Elles sont rares dans les prestations familiales : l'Allocation de soutien familial, l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), l'allocation pour l'éducation des enfants handicapés (AEEH) dont le versement ne dépend pas du revenu.

Des mécanismes intégrés dans le couple RSA/prime pour l'emploi ont un profil atypique pour assurer une progression du revenu total des travailleurs pauvres.

b) Si, dans la majorité des prestations sociales, on tient compte du revenu du ménage, on ne prend pas en compte son patrimoine au sens strict (étant entendu que les revenus qu'il en tire sont intégrés dans l'assiette des ressources).

⁷³ Le Supplément familial de traitement (SFT) dans les fonctions publiques est proportionnel au revenu mais ce n'est pas une prestation sociale ; c'est un dispositif de nature salariale.

⁷⁴ Depuis le 1^{er} juillet 2015.

⁷⁵ Le montant de la prestation est divisé par deux lorsque le revenu de la famille est supérieur à un seuil.

On connaît deux exceptions à cette conception : le RSA et l'allocation personnalisée d'autonomie. Dans ces prestations, les biens et capitaux qui ne sont ni exploités ni placés sont supposés procurer aux allocataires un revenu annuel évalué à 50% de leur valeur locative (immeubles bâtis), 80% pour les terrains non bâtis et 3% des capitaux.

c) La prise en compte du revenu dans les dispositifs fiscaux est complexe

c1) On a recours à plusieurs mécanismes

- des crédits d'impôt, forfaitaires (élèves et étudiants) ou proportionnels à la dépense et non au revenu (crédit d'impôt pour la garde des jeunes enfants ; emplois familiaux)
- des abattements pour les ménages modestes ou le plafonnement de l'impôt (c'est le cas pour la taxe d'habitation).

c2) Le quotient familial : un statut complexe

- En doctrine, le quotient familial (QF), n'est pas une aide assimilable à une prestation. Il est d'ailleurs considéré comme faisant partie de la norme fiscale et ne figure donc pas dans la liste des « dépenses fiscales »⁷⁶. Il est la traduction actuelle de l'article 13⁷⁷ de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel la contribution commune « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés », ce qui implique la prise en compte des charges de famille dans l'appréciation de ces facultés.

- il est mesuré comme l'écart d'impôt à revenu donné entre un ménage sans enfant et un ménage avec enfants à charge, il est estimé à 12Mds € parla DGFIP pour la Loi de finance 2015. Le quotient familial augmente avec le revenu. Ainsi pour le premier décile, le quotient ne pèse que 3% du total contre 20% pour le dixième décile (les trois derniers déciles mobilisant 46% du total).

d) Il résulte de ces dispositifs un profil très particulier du soutien au revenu des familles en fonction de leur revenu

d1) Si on prend en compte le quotient familial dans l'analyse, notre système distribue ses soutiens au revenu disponible après impôt de façon décroissante puis croissante avec le revenu

Comme on le voit dans le tableau suivant sur l'ensemble des familles dont les enfants sont âgés de 3 à 19 ans, le supplément moyen de revenu disponible par enfant est de 213€ en moyenne ; il décroît avec le revenu, passant de 267€ au premier décile à 176€ au sixième décile puis remonte à environ 215€ pour les deux derniers déciles.

⁷⁶ Sauf pour les ressauts du barème (demi-parts supplémentaires) et les jeunes majeurs rattachés.

⁷⁷ Le Conseil Constitutionnel estime que l'article 13 « n'impose pas que la prise en compte des charges de famille pour apprécier les facultés contributives ne puisse résulter que d'un mécanisme de quotient familial » Décision 2012-662du 29 décembre 2012

2900€ entre le premier et 6^{ème} décile, les aides diminuent de 90€ en moyenne par enfant, soit selon un coefficient de -3% (quand le revenu mensuel augmente de 100€, les aides diminuent de 3€ par mois).

La « courbe en U » n'étant plus très prononcée, la direction générale du Trésor et la CNAF parlent de « courbe aplaniée », de « courbe en J inversée » voire « de courbe en L ».

- les évolutions récentes ont substantiellement modifié ce profil, notamment avec la diminution des aides aux ménages les plus aisés (plafonnement du quotient familial et modulation des AF), une augmentation des aides pour les ménages modestes (avec l'augmentation progressive du complément familial, de l'ASF et du RSA).

- on trouve des configurations familiales où le profil est différent notamment pour les familles monoparentales (voir les tableaux analysés dans la partie B) ci-dessous sur les ménages réels).

d2) Si on ne prend pas en compte le quotient familial les soutiens aux familles diminuent très sensiblement avec le revenu

Sans prendre en compte les dispositifs fiscaux, les suppléments familiaux passent en moyenne de 252€ par enfant au premier décile à 42€ pour le dernier.

*

* *

Somme toute, quand on limite l'analyse aux deux critères du revenu et de la taille des familles, l'impact de la taille prévaut largement.

6) Le système socio-fiscal tient compte du nombre d'actifs dans le ménage

a) Le système des prestations familiales tient parfois compte du nombre d'actifs du ménage

A revenu donné, la probabilité de percevoir certaines prestations familiales sous condition de ressources⁷⁸ (la PAJE et le Complément familial) est plus forte pour les couples biactifs que pour les mono-actifs⁷⁹. Un système de double plafond favorise l'accès aux prestations lorsque les deux parents travaillent⁸⁰. Mais ce n'est pas une règle générale. Il n'y a par exemple qu'un plafond pour l'Allocation de rentrée scolaire et pour la modulation des allocations familiales.

b) Les aides à la garde rémunérée du jeune enfant

Les aides à la garde des enfants (CMG et les aides au fonctionnement des EAJE) sont élevées, plus de 11Md€.

Elles concernent plus souvent les couples biactifs que les mono-actifs car les premiers ont davantage de besoin de garde. Cette bi-activité explique que les bénéficiaires de ces aides sont surreprésentés dans les déciles de revenu moyens et élevés. On ne dispose pas de compte consolidant les dépenses de l'espèce en fonction du nombre et du statut des actifs du ménage.

⁷⁸ Et/ou de percevoir des montants supérieurs si l'aide est modulée en fonction des revenus.

⁷⁹ Les familles monoparentales bénéficient aussi du plafond le plus élevé.

⁸⁰ Cet avantage n'a pas fait l'objet de chiffrage.

c) Le CLCA couvre presque autant de parents actifs à temps partiel (47%) que de parents inactifs ; mais la dépense de ces derniers est fortement majoritaire : 71% des 2Md€)

d) Le quotient conjugal

Dans ce statut fiscal, c'est la répartition des revenus au sein du couple – marié ou uni par un Pacs – qui joue bien plus que le nombre d'actifs. Pour un revenu total du ménage donné, l'avantage tiré du quotient conjugal croît avec l'écart de revenu entre conjoints (ou partenaires des Pacs) ; il est maximal en cas de mono-activité.

Compte tenu des particularités de profil d'activité et de niveau de salaire des mères de famille, le quotient conjugal joue de façon significative dans le revenu des familles (notamment les familles nombreuses) même si, on le rappelle, près de 70% de la dépense fiscale est imputable aux couples sans enfant.

7) La situation des jeunes enfants

Les aides couvrent une large part des charges spécifiques à ces âges.

Ainsi les familles qui ont (au moins) un enfant de moins de trois ans perçoivent (sur le champ étudié par la CNAF) 457€ par enfant (contre 213€ pour ceux dont les enfants ont entre trois et vingt ans). La masse globale des composantes familiales pour les familles ayant au moins un enfant de moins de trois ans est de 27,8Mds€, soit 54% des 51,4Mds pour l'ensemble des familles avec enfants de moins de 20 ans.

Les aides spécifiques attachées à la prise en charge de ces jeunes enfants (EAJE et Paje⁸¹) représentent 61% de ces 27,8Mds€.

a) La situation des familles qui font garder leurs enfants à titre payant

Compte tenu de l'importance des financements publics (branche famille, collectivités locales, crédit d'impôt), le reste-à-charge des familles reste modéré.

On l'estime à moins de 15%. Si le taux d'effort (où l'on rapporte le reste-à-charge au revenu) augmente avec le revenu, les ménages les plus aisés généralement biactifs bénéficient de transferts importants.

b) La situation des familles où l'un des parents est inactif

Le bénéfice des prestations (AB de la PAJE et Prepaee) atténue l'absence d'un second revenu de façon substantielle lorsque le revenu du parent actif est inférieur au revenu médian. Pour les ménages les plus aisés, la baisse du revenu qu'entraîne un arrêt du travail est plus prononcée.

⁸¹ y compris prise en charge des cotisations sociales pour le CMG.

8) La modulation des aides avec l'âge des enfants (au-delà du jeune âge)

Elle est faible au regard de ce qu'impliqueraient l'échelle OCDE modifiée et le coût forfaitaire de l'enfant des budgets de référence.

Les sommes consacrées à cette modulation sont limitées (il s'agit pour l'essentiel d'environ 1,2Md€ de majoration pour âge des allocations familiales, soit 5% des 24,1Md€ de la masse des aides pour l'ensemble des enfants de 3 à 19 ans). On est très au-dessous de ce qu'implique l'échelle OCDE modifiée selon laquelle les enfants de plus de 14 ans passent de 0,3 UC à 0,5 UC (soit une augmentation de plus 66%) et devraient bénéficier d'aides supérieures de 66% à celles accordées aux enfants âgés de moins de 14 ans.

9) La situation des parents isolés

Notre système prévoit la majoration de certaines prestations sociales et fiscales pour les parents isolés, ce que ne prévoit pas l'échelle de l'OCDE modifiée mais ce que prescrit la thèse forfaitaire du coût de l'enfant.

Ces aides spécifiques ne sont pas considérables. On les évalue à 2Md€⁸², soit 90€ par mois par famille. Bien entendu, ces aides spécifiques viennent en sus des prestations de droit commun. Comme les familles monoparentales ont des revenus très modestes – ainsi 75% des bénéficiaires de l'ASF ont un revenu d'activité inférieur à 1200€ par mois – elles font le « plein » des prestations sous condition de revenu⁸³ : elles sont quasiment toutes au-dessous des plafonds de ces prestations et leur allocation de logement est élevée.

Grâce au cumul entre les prestations de droit commun et les prestations spécifiques, le niveau de vie des familles monoparentales avec un enfant, qui est de 59% de celui des couples avec un enfant avant prestations, passe à 65% après prestations.

Malgré cet apport, les enfants vivant en famille monoparentale connaissent une situation particulièrement défavorisée, avec un taux de pauvreté des enfants de 41,6% en 2012 contre 19,6% pour l'ensemble des enfants âgés de moins de 18 ans⁸⁴. Encore faut-il souligner qu'en retenant pour évaluer le coût de l'enfant 0,3 unités de consommation (UC) s'il a moins de 14 ans et 0,5 UC s'il a 14 ans ou plus, comme pour les enfants vivant avec leurs deux parents, et non une valeur supérieure, on sous-estime la pauvreté des familles monoparentales.

10) Le système d'aides est très peu modulé en fonction du domicile des parents

L'échelle de l'OCDE modifiée ne prévoit pas de variation avec le domicile.

L'ONPES pour sa part – et à bon escient – a travaillé sur des loyers réels dans deux villes moyennes en distinguant parc social et parc privé. L'UNAF distingue l'Ile-de-France et le reste du territoire.

⁸² RSA majoré, Allocation de soutien familial, demi-parts fiscales supplémentaires.

⁸³ L'extrême modestie de ces familles fait que, sauf à être très rigoureux, ce qui n'est pas dans la philosophie de notre système de prestations, un plafond n'aurait guère d'effet : 75% des bénéficiaires de l'ASF ont un revenu d'activité en N-2 inférieur à 1221€ par mois (soit 672€ par unité de consommation).

⁸⁴ PQE « famille » du PLFSS 2015.

Notre système de soutien aux familles ignore⁸⁵ largement la variation des coûts liés au domicile. Il y a une légère modulation des aides au logement. Les autres aides – en métropole – ne varient pas avec le domicile alors que le niveau général des prix, celui des loyers ou le salaire des assistantes maternelles diffèrent assez sensiblement.

C'est une conception discutable sauf si l'on constatait que le différentiel de coût est compensé par un niveau plus élevé de revenus primaires ou si on avait comme objectif explicite de pousser les ménages à rejoindre les territoires à bas coûts.

Au-delà de cette problématique générale, il faut souligner que l'utilisation d'une échelle d'équivalence qui ne tient pas compte du statut vis-à-vis du logement (propriétaire / accédant / locataire du parc privé/locataire du parc social) et de sa localisation est inappropriée dans un système où les loyers sont très différents suivant les parcs alors que l'aide personnelle au logement (AL/APL) est la même dans les deux parcs. Il en résulte un taux de couverture du coût du logement des enfants très inférieur dans le parc privé.

11) Eléments de dynamique

Dans la conception qui sous-tend l'échelle OCDE modifiée (où le coût est proportionnel au revenu) comme dans la thèse d'un coût forfaitaire de l'enfant (où le coût augmente avec la richesse globale des ménages), l'indexation de nombre de prestations sur les prix dégrade le taux de couverture du coût des enfants lorsque les revenus primaires évoluent plus vite que les prix, ce qui est le cas de façon quasi-constante en longue période. Entre 1995 et 2010, selon l'Insee, l'évolution des salaires nets moyen annuels a été supérieure de 15 points à l'évolution de l'indice des prix⁸⁶.

12) Principales évolutions structurelles de la période actuelle

Dans un contexte de crise et de fortes contraintes de finances publiques, l'enveloppe des dispositifs d'aide aux familles est restée assez stable. Les recettes supplémentaires d'IR liées au plafonnement du quotient familial ont été recyclées au profit de la branche, soit pour financer des améliorations de prestations (ce fut explicitement le cas en 2012 avec l'augmentation de l'ARS), soit pour contenir le déficit de la branche permettant ainsi de maintenir le pouvoir d'achat de la base mensuelle des allocations familiales et de soutenir une progression appréciable du FNAS⁸⁷.

Des mesures substantielles ont par ailleurs affecté nombre de prestations familiales.

Dans ce cadre, les principales évolutions intervenues portent pour l'essentiel sur des modifications substantielles de la prise en considération du revenu dans le calcul des aides (a), sur un réaménagement des dispositifs d'aides aux familles ayant un jeune enfant (b) et l'allègement de l'impôt sur le revenu des familles de revenu moyen (c).

⁸⁵ Pendant longtemps un système puissant d'abattements faisait diminuer les prestations avec la zone (elles étaient substantiellement plus élevées à Paris et dans les grandes villes).

⁸⁶ Source : Insee, DADS définitif (exploitation exhaustive) sur le champ des salaires en EQTP qui portent sur le champ du secteur privé et des entreprises publiques hors agriculture France métropolitaine de 1995 à 1999 et France (métropole et DOM) à partir de 2000.

⁸⁷ Inférieure cependant aux crédits inscrits à la COG parce que le parc des EAJE ne se développe pas au rythme prévu.

a) Des modifications substantielles dans la prise en considération du revenu dans le calcul des aides

Elle se fait sur deux plans :

a1) une pesée significative sur les ménages les plus aisés avec

- la modulation des AF à compter du 1^{er} juillet 2015. Selon la Cnaf, elle pèsera à hauteur de 0,8Md€ en année pleine (en métropole). La modulation est très concentrée sur les deux derniers déciles de revenu des familles, avec une perte moyenne de 127€par mois.

- le plafonnement du quotient familial : la demi-part est plafonnée à 1 508€ en 2015 contre 2 360€ en 2012. Le durcissement du plafond pèse à hauteur de 1,6Md€, essentiellement sur les deux derniers déciles de revenu des familles.

Les deux populations concernées par ces réformes sont assez voisines, même si le champ personnel de la réforme du QF est plus vaste que celui de la modulation des AF puisque sont aussi concernées les familles avec un seul enfant et les majeurs rattachés de plus de vingt ans.

a2) Un bilan positif pour les familles modestes

a21) Améliorations acquises

- l'augmentation de 25% du montant de l'ARS en septembre 2012 : 372M€⁸⁸

- les premières augmentations (en sus de l'inflation) de l'ASF⁸⁹ et du RSA

- la création d'un CF majoré⁹⁰ pour la moitié la plus modeste des allocataires du CF

- l'extension du régime de l'ASF pour compléter de petites pensions alimentaires (*dépense non chiffrée*)

- l'extension des régimes CMU-C et ACS

- l'extension des aides au paiement des factures d'électricité et gaz.

a22) Améliorations programmées

- la revalorisation de l'ASF (majoré de 25% en plus de l'inflation à horizon 2018). Le coût pour l'ensemble des augmentations acquises et programmées est de 330M€ à l'horizon 2018⁹¹.

- l'augmentation du CF majoré de 50% en plus de l'inflation pour les familles nombreuses vivant sous le seuil de pauvreté. Le coût à horizon 2018 est de 380M€.

- la revalorisation supplémentaire du RSA de 10 % sur 5 ans, dont 2 % déjà intervenus en 2013 et 2% en 2014. En appliquant la répartition des bénéficiaires du RSA en 2013 qui ont des enfants à charges (49%), on estime grossièrement que le coût pour l'ensemble des augmentations acquises et programmées pour les familles au RSA est de 600M€ (*chiffre à consolider*).

⁸⁸ Estimation de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de juillet 2012.

⁸⁹ Cette augmentation profite aux allocataires du RSA (elle vient en sus du barème).

⁹⁰ Cette amélioration profite aux allocataires du RSA (elle vient en sus du barème).

⁹¹ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

a3) Faute de données suffisamment précises, on ne tient pas compte dans ce premier bilan de la réforme des prestations allouées aux travailleurs pauvres.

Après une dégradation de leur situation liée au gel de la PPE depuis 2008 et alors que le taux de recours au RSA activité est resté très faible (38%), le projet de loi relatif au dialogue social et au retour à l'emploi devrait enrayer cette dégradation et pourrait entraîner une amélioration de la situation de certains de ces travailleurs (et de légères pertes pour les familles bénéficiant actuellement de la PPE « en haut de barème »).

b) Un réaménagement de la prise en charge des jeunes enfants

b1) La PAJE : une prestation désormais à deux étages

Le montant de l'AB est divisé pour les familles dont les enfants sont nés à compter du 1^{er} avril 2014. Selon la CNAF, l'économie au terme de la montée en charge est de 230M€ et concernera 10% des familles.

b2) Des mesures de convergence entre l'AB de la Paje et le CF de base

S'agissant de deux prestations voisines (par leurs montants et leurs systèmes de plafonds), dont l'une succède à l'autre (on passe de l'AB au CF quand le benjamin atteint trois ans), on a adopté des mesures de convergence avec

- le gel programmé du montant de l'AB jusqu'à ce que le montant du CF (qui est indexé sur les prix) rejoigne celui de l'AB⁹². La « perte » finale sera de 17€ par mois. L'économie en année pleine au terme de ce gel sera d'environ 500 millions d'euros et concernera 1,8 millions d'allocataires⁹³.

- le durcissement du plafond de l'AB de la Paje, qui reste cependant supérieur à celui du complément familial

La non-revalorisation du montant de l'AB et de la prime à la naissance pour les ménages avec enfants de moins de 3 ans concerne presque tous les ménages du 1^{er} au 8^{ème} décile.

b3) La réforme du CLCA et le remplacement par la Prepaee

Elles emportent

- la diminution du montant de la prestation pour les ménages qui ne perçoivent pas l'allocation de base de la PAJE (parce que leurs revenus sont supérieurs aux plafonds) pour les enfants nés à compter du 1^{er} avril 2014. Selon la Cnaf, l'économie en année pleine à compter de 2018 est de 110M€ concerne 50 000 familles⁹⁴

- la réduction de la durée d'octroi pour les familles d'au moins deux enfants si le deuxième parent ne prend pas sa part de congé pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2015.

⁹² Selon la Cnaf, la période de non revalorisation s'étendra donc d'avril 2014 à mars 2020.

⁹³ Selon la Cnaf, en 2018, l'économie sera de 386M€ (Point 4 de la Commission des prestations légales et de la législation du 19 mars 2014)

⁹⁴ Ces calculs de la Cnaf ne tiennent pas compte d'un possible moindre recours à la prestation du fait de la baisse de droit ni de l'impact de la réforme du Clca qui dévient la Prepaee

Les économies (solde entre la baisse de la prestation, l'augmentation des charges de garde des enfants et la diminution des cotisations AVPF) est chiffrées à environ 200M€ pour la branche⁹⁵.

c) Une diminution de l'IR pour un nombre conséquent de familles

La réforme de l'IR avec la suppression de la tranche taxée à 5% et l'amélioration du mécanisme de la décote (notamment pour les couples mariés ou pacsés) se traduit par une diminution sensible de l'IR. Elle est évaluée à 3,2Md€ dont 30% bénéficieront aux familles ayant des enfants à charge. Ce sont des familles de revenu moyen (les plus modestes étaient déjà non imposables et ne sont donc pas concernés par la réforme ; pour les plus aisés, la réforme du barème ne les affecte pas puisque leur quotient familial reste plafonné).

Les familles gagnantes ont des revenus mensuels qui s'étagent de 2000€ à 5000€ et leur gain mensuel varie de 8 à 100€ par mois pour les couples et de 8 à 79€ pour les parents isolés.

Gains mensuels en euros liés à la modification du barème de l'impôt sur le revenu (tranches et décote) entre 2014 (avant réduction exceptionnelle) et 2015

Pour les couples

Salaires nets mensuels en €/mois	1 000	1 500	2 000	2 500	3 000	3 500	4 000	4 500	5 000	5 500	6 000
1 enfant	0	0	8	47	48	1	1	1	1	5	5
2 enfants	0	0	0	26	65	40	2	2	2	2	6
3 enfants	0	0	0	0	23	62	95	23	2	2	2
4 enfants	0	0	0	0	0	20	59	93	100	6	3

Pour les parents isolés

Salaires nets mensuels en €/mois	1 000	1 500	2 000	2 500	3 000	3 500	4 000	4 500	5 000	5 500	6 000
1 enfant	0	0	29	1	1	1	4	4	4	4	4
2 enfants	0	0	8	47	1	1	1	5	5	5	5
3 enfants	0	0	0	0	44	54	2	2	4	6	6
4 enfants	0	0	0	0	0	41	79	44	3	3	7

Source : DGFIP, Direction de la législation fiscale

Méthodologie : Les gains calculés résultent de la seule réforme du barème et de la décote adoptée en LF 2015, art. 2, y compris indexation des tranches du barème, des seuils associés et des plafonds de quotient familial. La réduction exceptionnelle d'impôt en faveur des ménages modestes applicable pour l'imposition des revenus de 2013 n'est pas prise en compte.

⁹⁵ Etude d'impact du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, 1^{er} juillet.

B) Analyse consolidée des aides aux familles sur cas-types

1) Objectifs, méthode et apport de l'analyse

A partir de cas-types utilisant l'ensemble des barèmes sociaux et fiscaux nationaux 2015, on propose une analyse détaillée des aides publiques aux familles. On analyse ainsi l'économie d'impôt sur le revenu, l'allègement de la taxe d'habitation, les prestations familiales, les aides à la couverture maladie complémentaire (CMU-C et ACS), les allègements sur les factures d'énergie, les suppléments d'allocations logement et de RSA liés à la prise en compte des enfants.

Par convention on considère que tous les ménages juridiquement éligibles à des prestations sociales y ont recours. En fait le recours réel est parfois très inférieur au recours potentiel (c'est le cas notamment du RSA ou de l'ACS).

Par rapport à d'autres analyses en termes de revenu disponible, l'originalité de cette approche est de faire apparaître des aides supplémentaires par rapport à celles usuellement retenues comme les aides à la couverture maladie complémentaire et les allègements sur les factures d'énergie. Ces aides peuvent être d'un montant appréciable surtout pour les familles modestes.

Les suppléments de revenu disponible liés à la présence d'enfants pour chaque configuration familiale sont obtenus par différence entre les couples avec enfants et sans enfant d'une part, entre les familles monoparentales et les personnes isolées d'autre part.

Ces suppléments de revenu disponible sont ensuite comparés au coût des enfants issu de l'échelle d'équivalence usuelle (OCDE modifié) et, lorsque c'est possible (familles avec un enfant), au coût de l'enfant issu des budgets de référence de l'ONPES (voir encadré).

Le coût d'un enfant selon l'échelle d'équivalence OCDE modifiée et selon les budgets de référence ONPES

Le coût des enfants de moins de 14 ans issu de l'échelle d'équivalence usuelle (OCDE modifiée) est défini comme le supplément de revenu disponible pour avoir le même revenu disponible par unité de consommation (niveau de vie) avec et sans enfant. Il est donc **strictement proportionnel au revenu disponible des parents sans enfant**.

Pour l'analyse sur cas-types, le coût d'un enfant de moins de 14 ans pour un couple représente 20% (0,3 /1,5 UC) du revenu disponible d'un couple sans enfant (soit 217€ pour un couple sans revenu d'activité à 821€ pour un couple ayant un revenu d'activité de 4 Smic). Pour une famille monoparentale, le coût d'un enfant représente 30% (0,3/1 UC) du revenu disponible d'un isolé sans enfant (soit 235€ si la famille monoparentale est sans revenu d'activité et 1102€ pour un revenu d'activité de 4 Smic).

Le coût de l'enfant issu des budgets de référence de l'ONPES (uniquement familles avec un enfant) est défini par l'écart entre le budget de référence permettant une participation effective à la vie sociale pour une famille avec un enfant et celui pour une famille sans enfant. Il est donc **indépendant du revenu** des parents.

Pour l'analyse sur cas-types, on retient l'estimation de l'ONPES du coût additionnel d'un premier enfant âgé de 3 à 10 ans dans le parc public de 713€ par mois pour un couple et de 708€ pour une famille monoparentale.

Tableau : Coût d'un enfant issu des échelles d'équivalence OCDE modifiées et des budgets de référence ONPES selon le revenu d'activité

	Revenu d'activité en part de Smic								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Pour les couples									
Coût un enfant échelle d'équivalence OCDE modifiée	217	308	467	623	821	993	1157	1321	1485
Coût un enfant budget de référence ONPES	713	713	713	713	713	713	713	713	713
Pour les foyers monoparentaux									
Coût un enfant échelle d'équivalence OCDE modifiée	235	359	610	856	1102	1348	1583	1794	2005
Coût un enfant budget de référence ONPES	708	708	708	708	708	708	708	708	708

Sur la base de cas-types, les chiffrages sont illustrés à l'aide de graphiques retraçant d'une part le revenu disponible des familles (colonne de gauche) et d'autre part les suppléments de revenu disponible liés à leurs enfants (colonne de droite). Les cas-types et graphiques sont détaillés dans l'annexe 6.

2) Hypothèses de construction des cas-types

Les cas-types sont construits en combinant les critères suivants :

Nombre et âge des enfants : 1, 2 ou 3⁹⁶ enfants âgés de 6 ans, puis éventuellement 8 ans et 10 ans⁹⁷.

Type de famille : couple ou famille monoparentale⁹⁸.

On suppose que les couples sont mariés ou pacsés (déclaration commune) et que les familles monoparentales peuvent percevoir l'allocation de soutien familial.

Logement : locataires en zone 2 avec un loyer égal ou supérieur au plafond

Niveaux de revenus : On a retenu des revenus allant de 0 à 8 fois le Smic, par tranche de 0,2 Smic. On considère que les couples sont biactifs⁹⁹.

3) Les résultats

a) Le supplément de revenu disponible procuré par les dispositifs fiscaux et les barèmes des prestations sociales augmente avec le nombre d'enfants

En l'absence d'enfant âgé de moins de trois ans, le supplément de revenu disponible augmente avec le nombre d'enfants.

A nombre d'enfants donné, il est plus important pour les familles monoparentales que pour les couples (graphiques 1 et 2). Par exemple, avec un revenu salarial au Smic et deux enfants, une famille monoparentale a un supplément de revenu disponible de 830€ par mois contre 575€ par mois pour un couple.

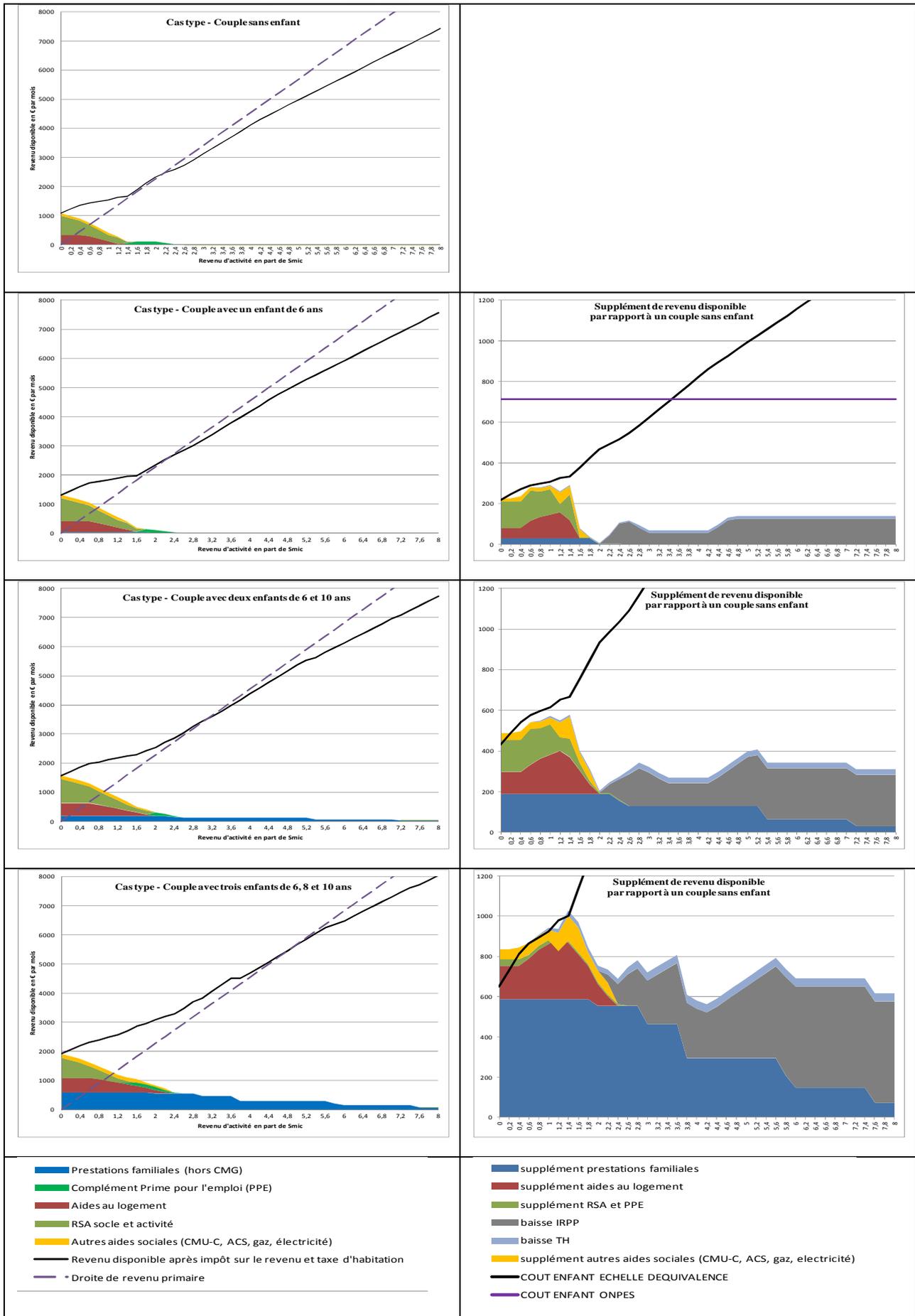
⁹⁶ Comme les familles monoparentales de 3 enfants ou plus sont plus rares en population générale, nous avons étudié uniquement le cas des couples avec 3 enfants.

⁹⁷ Ces hypothèses sur l'âge des enfants impliquent des variations moins fortes de revenu disponible liées aux majorations pour âge des AF ou aux bourses scolaires du collège et du lycée. Par ailleurs, comme ces familles n'ont pas d'enfant de moins de 3 ans, elles ne peuvent pas bénéficier de la Prestation d'Accueil du Jeune enfant (PAJE).

⁹⁸ Tous les adultes ont plus de 25 ans.

⁹⁹ La bi-activité des couples affecte à la fois l'évaluation de la prime pour l'emploi de la famille et le niveau des plafonds de ressources du complément familial.

Graphiques 1 : Les suppléments de revenu disponible liés à la prise en comptes des enfants dans les dispositifs familiaux, sociaux et fiscaux 2015 pour les couples

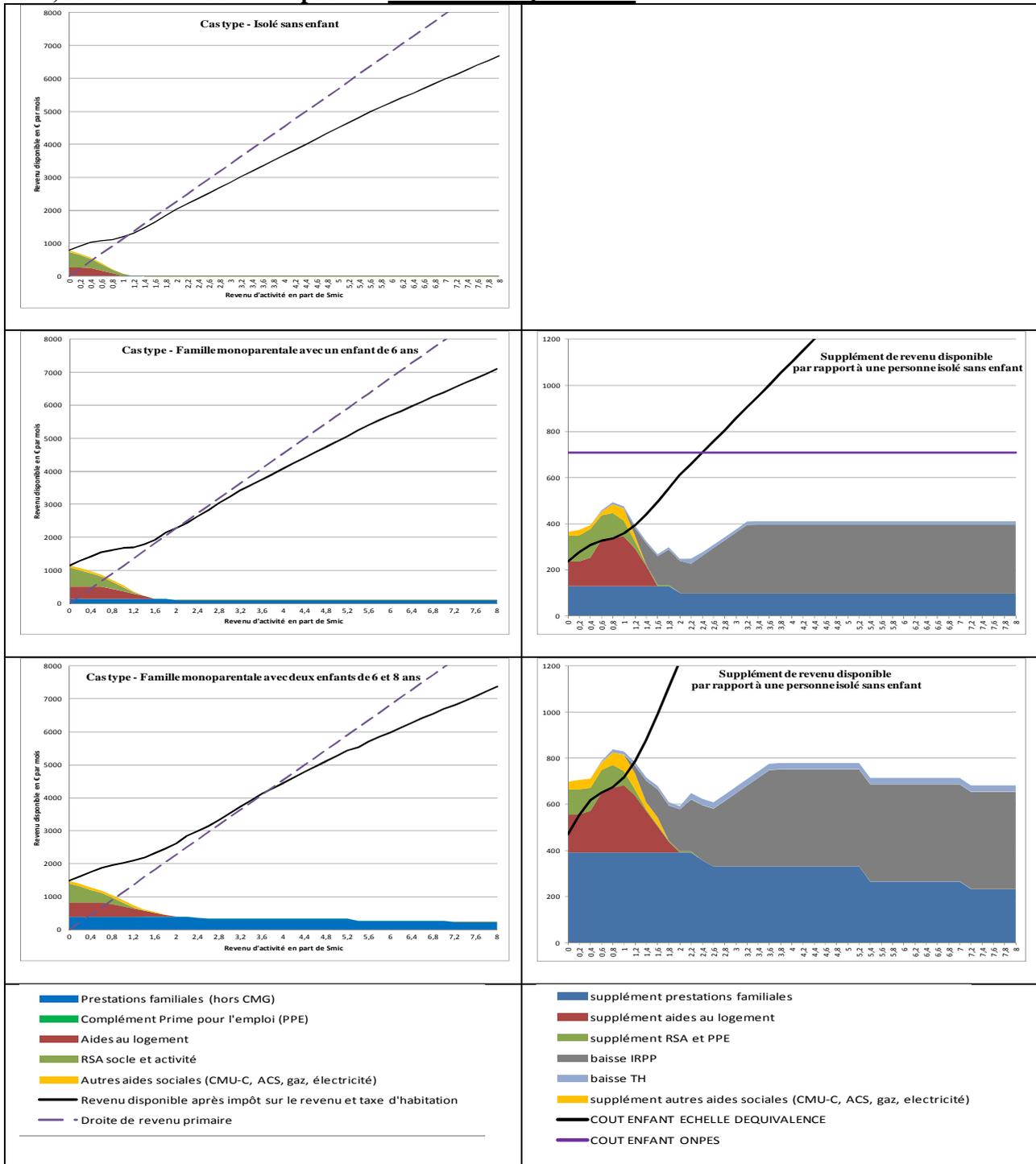


Source : Cas-types SG HCF

Note de lecture : Un couple biactif avec deux enfants et un revenu salarial de 1,2 Smic perçoit mensuellement 190€ de prestations familiales (ARS et AF), 247€ d'aides au logement, 281€ de RSA activité et 108€ d'autres aides sociales (CMU-C) et neperçoit pas de complément PPE (*colonne de gauche*). Ces prestations lui permettent d'atteindre un revenu disponible (courbe noire) de 2 181€ par mois après impôt sur le revenu et taxe d'habitation.

Par rapport à un couple sans enfant de même revenu salarial, cette famille a un supplément de prestations familiales de 190€, un supplément d'aide au logement de 211€, un supplément de RSA activité de 66€, un supplément d'autres aides sociales (CMU-C, ACS, baisse de tarif énergie) de 75€ et une baisse de TH de 9€ par mois(*colonne de droite*).

Graphiques 2 : Les suppléments de revenu disponible liés à la prise en comptes des enfants dans les dispositifs familiaux, sociaux et fiscaux 2015 pour les familles monoparentales



Source : Cas-types SG HCF

Note de lecture : voir note des graphiques 1.

b) Profil différencié des suppléments familiaux pour les couples et les familles monoparentales

Les profils des suppléments de revenu disponible liés aux enfants à charge sont relativement heurtés du fait des seuils des prestations sous conditions de ressources (ARS, CF pour les familles de trois enfants) et de la modulation des AF, associées à l'augmentation du QF avant plafonnement.

Quelles que soient les configurations familiales, pour les bas revenus, on voit apparaître une bosse importante liée aux prestations sous condition de ressources et notamment les aides au logement. Le maximum de cette bosse se situe aux alentours de 1 smic pour les familles monoparentales et de 1,4 Smic pour les couples. Ensuite le supplément familial diminue pour être minimum aux alentours de 2 Smic.

Pour les familles monoparentales le profil est un peu moins heurté. L'écart entre les points maximum et minimum est beaucoup plus prononcé pour les couples que pour les familles monoparentales ; avec deux enfants, l'écart est d'environ 400€ pour les couples contre 250€ pour les familles monoparentales. Enfin, le profil des avantages familiaux est globalement moins décroissant pour les familles monoparentales qui bénéficient d'une forte baisse d'impôt lié au quotient familial (demi-part supplémentaire pour les parents isolés)

c) La couverture du coût de l'enfant issu de l'échelle d'équivalence OCDE modifié est très variable selon le revenu et les configurations familiales

Dans l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée, qui postule un coût de l'enfant proportionnel au revenu de sa famille, on observe une forte couverture du coût d'un enfant par les suppléments familiaux uniquement pour les bas revenus (valeur en gras dans le tableau). Le taux de couverture diminue ensuite fortement avec le revenu, allant de 113% pour un couple avec deux enfants sans revenu d'activité à 10% lorsque ce couple gagne 8 Smic.

Pour les couples, le taux de couverture augmente légèrement avec le nombre d'enfants. A un niveau de revenu d'activité de 4 Smic, le taux de couverture d'un couple est de 9% avec un enfant, 16% avec deux enfants et 23% avec trois enfants. En revanche, pour les familles monoparentales, les suppléments familiaux ne permettent pas systématiquement d'améliorer le taux de couverture lorsque le nombre d'enfants augmente. Au niveau du Smic, pour une famille monoparentale, ce taux passe de 132% avec un enfant à 115% avec deux enfants.

Tableau : Couverture du coût de l'enfant issu de l'échelle d'équivalence OCDE modifiée - Cas type 2015

Revenu d'activité mensuel en euros	-	1 136	2 272	3 408	4 544	5 680	6 816	7 952	9 088
Revenu d'activité en part de Smic	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Couple 1 enfant	105%	95%	2%	11%	9%	14%	12%	11%	9%
Couple 2 enfants	113%	93%	22%	26%	16%	20%	15%	13%	10%
Couple 3 enfants	129%	102%	54%	39%	24%	23%	20%	17%	14%
Isolé 1 enfant	155%	132%	41%	44%	37%	30%	26%	23%	20%
Isolé 2 enfants	149%	115%	48%	39%	35%	29%	23%	20%	17%

Source : Cas-types 2015, SG HCF

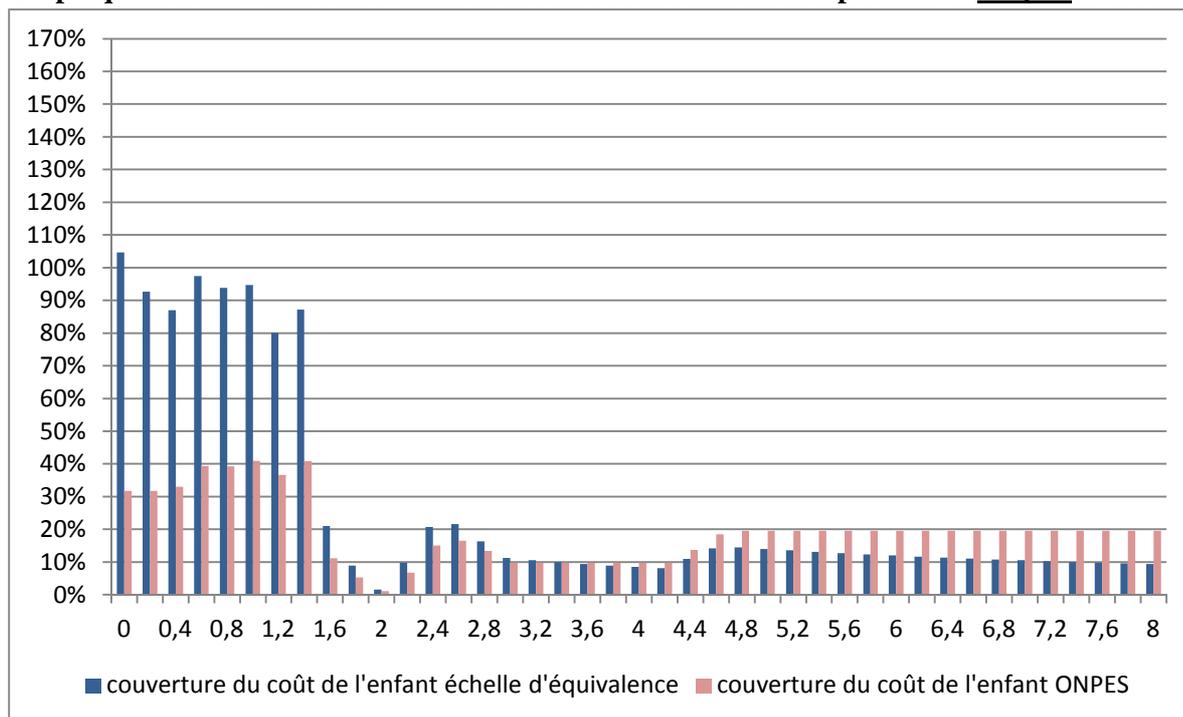
d) La couverture du coût d'un enfant est très variable selon sa définition

Selon la définition retenue (échelle d'équivalence ou budget de référence), la couverture du coût de d'un enfant par les dispositifs sociaux et fiscaux est très différente. Seule la comparaison du coût d'un seul enfant avec les deux définitions peut être réalisée car les budgets ONPES ne permettent pas d'évaluer le coût d'un enfant dans une famille nombreuse, ni d'estimer le coût additionnel d'un enfant selon son rang dans la fratrie.

Dans l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée, qui postule un coût de l'enfant proportionnel au revenu de sa famille, on observe une forte couverture du coût d'un enfant par les suppléments familiaux retenus dans notre analyse jusqu'à environ 1,4 Smic avec un minimum à 2 Smic. Le taux de couverture diminue fortement ensuite ; ainsi avec un enfant, le taux de couverture passe de 105% pour un couple sans revenu d'activité à 10% pour un couple avec 8 Smic de revenu d'activité. Pour les familles monoparentales où le poids des enfants est sous-estimé (cf. section 1), les dispositifs retenus impliquent même une couverture supérieure au coût de l'enfant mesuré avec l'échelle d'équivalence usuelle jusqu'à 1,2 Smic; pour une famille monoparentale avec un enfant, il passe de 155% à 20% entre 0 et 8 smic.

En revanche, si on retient la définition du coût de l'enfant de l'ONPES, indépendant du revenu, le supplément de revenu disponible lié aux enfants ne couvre jamais ce coût. Les taux de couverture du coût de l'enfant sont plus faibles et plus homogènes. Pour les familles avec un enfant, entre 0 et 8 smic, il passe de 32% à 20% pour les couples et de 52% à 58% pour les familles monoparentales avec un minimum à 2 Smic.

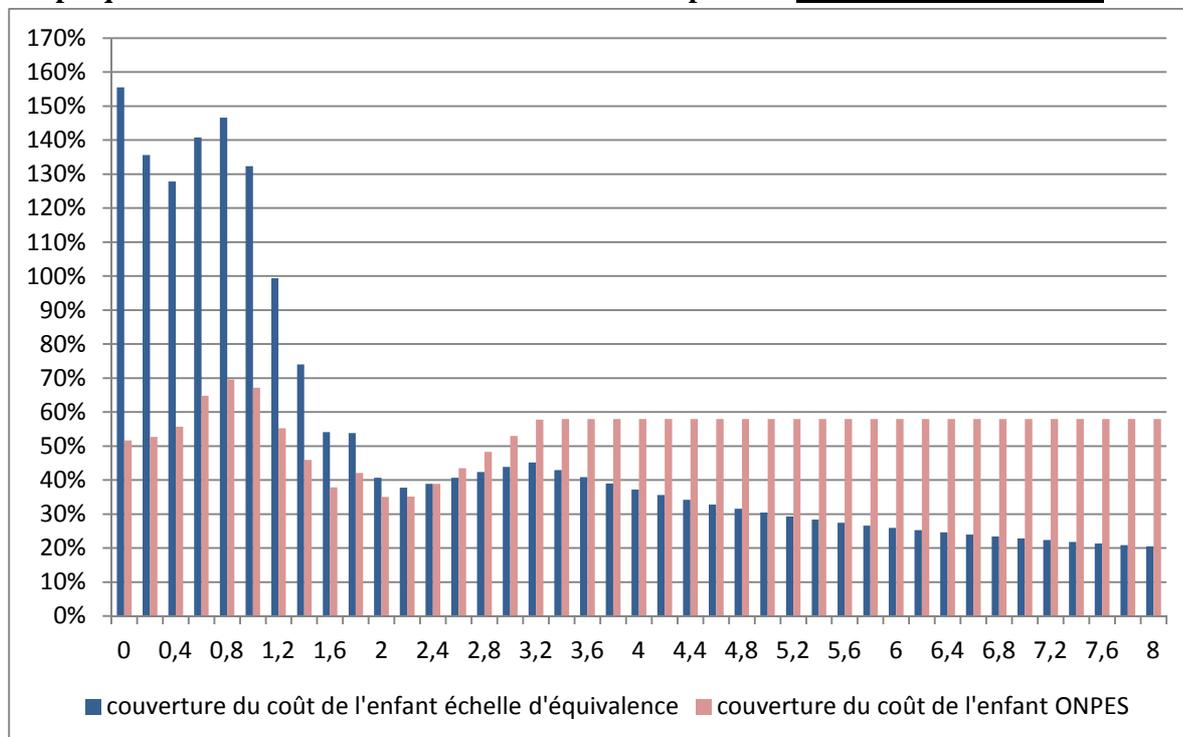
Graphique 3 : Taux de couverture du coût de l'enfant pour les couples avec un enfant



Source : Cas types SG HCF

Note de lecture : Pour un couple avec un enfant au Smic, le taux de couverture du coût de l'enfant par le supplément d'aides lié à la présence d'enfant est de 95% avec la définition du coût de l'enfant issue de l'échelle d'équivalence OCDE modifiée et de 41% avec la définition issue des budget de référence ONPES.

Graphique 4 : Taux de couverture du coût de l'enfant pour les familles monoparentales avec un enfant



Source : Cas types SG HCF

Note de lecture : Pour une famille monoparentale avec un enfant au Smic, le taux de couverture du coût de l'enfant par le supplément d'aides lié à la présence d'enfant est de 115% avec la définition du coût de l'enfant issue de l'échelle d'équivalence OCDE modifiée et de 61% avec la définition issue des budget de référence ONPES.

C) Analyse consolidée sur les ménages réels¹⁰⁰

1) Apport de la micro-simulation

L'analyse consolidée des aides publiques aux familles a été réalisée par la Cnaf à l'aide de son modèle de micro-simulation Myriade (annexe 7). Il s'agit de mesurer l'ensemble des suppléments de revenu disponible lié à la présence d'enfants assurés par le système socio fiscal.

Les cas-types présentés précédemment fournissent une information éclairante sur les barèmes socio-fiscaux pour des configurations familiales et des situations d'emploi et de revenu donné. Ils permettent d'embrasser une très grande partie de la législation et de mettre en évidence les interactions entre prestations. Mais ces éléments ne donnent aucune information sur les masses financières en jeux, puisqu'ils ne reposent pas sur un échantillon représentatif. L'ampleur des composantes socio fiscales dépend, en effet, du nombre de familles concernées, du niveau de recours aux prestations (notamment pour le RSA activité) ou aux aides à la garde.

C'est l'apport de cette analyse avec micro-simulation qui permet de passer de cas individuels à des effets macroéconomiques, en reproduisant également le barème des prestations socio-fiscales et en l'appliquant à un échantillon représentatif des configurations familiales et des revenus. En revanche, le champ des prestations couvertes est plus restreint que celui de l'analyse sur cas-types présentée ci-dessus ; il n'y a pas les aides à la couverture maladie complémentaire (CMU-C et ACS), les allègements sur les factures d'énergie de tarifs énergie.

En outre, le modèle de micro-simulation ne permet pas d'imputer les dépenses d'EAJE aux familles dont les enfants les fréquentent. Pour éviter ce biais significatif (environ 5Mds¹⁰¹ de dépenses de fonctionnement des EAJE concentrées sur les enfants de moins de trois ans), les résultats globaux sont présentés en réintégrant ces dépenses publiques d'EAJE et les résultats détaillés par configuration et déciles de revenus seront présentés uniquement sur la tranche d'âge des enfants de 3 à 19 ans qui ne sont pas concernés par ces dépenses.

2) Masse financière des composantes familiales des transferts sociaux et fiscaux en 2015

Les résultats de l'analyse sont obtenus en comparant la situation avec et sans enfants, avec des focus sur les familles en fonction de l'âge des enfants (tableau ci-dessous).

Les prestations familiales bénéficient à 7 millions de ménages pour 30,2 milliards d'euros, principalement pour les familles avec enfants de moins de 20 ans (28,1 milliards). S'ajoute à ces

¹⁰⁰ Les principaux résultats ont été présentés par la Cnaf à la séance du HCF le 11 juin 2015 à partir du modèle de microsimulation Myriade.

¹⁰¹ Ces dépenses de fonctionnement représentent en 2013 5 milliards d'euros (Programme qualité efficacité « famille » - PLFSS 2015)..

prestations familiales, les 5 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement¹⁰² pour les EAJE concentrées sur les familles avec enfant de moins de trois ans.

Les dispositifs fiscaux, bénéficient à 8,8 millions des ménages avec enfants de moins de 25 ans pour une masse financière totale de 16,6 milliards d'euros (dont 3,1Mds€ pour les familles avec enfants de 20 ans ou plus).

Plus de 2,6 millions de ménages bénéficient d'un supplément d'aide au logement lié à la charge d'enfant pour une masse financière de 4 milliards d'euros. Ces suppléments représentent près de la moitié de la masse totale d'aides au logement attribuée aux ménages avec enfants. Environ 1,2 millions de ménages bénéficie d'un supplément de minimum social lié à la charge d'enfant pour 3,4 milliards d'euros.

Ainsi, les dispositifs fiscaux et les prestations sociales au service de la politique familiale représentent ainsi une masse financière de plus de 57 milliards d'euros, versée à plus de 9,3 millions de ménages pour les aider à prendre en charge le coût de leurs enfants. Si on se concentre sur les enfants de moins de 20 ans, la masse financière est de 51,4 milliards dont plus la moitié (28,3 milliards) sont concentrées pour les familles avec enfants de moins de trois ans, notamment du fait de l'importance de la Paje et des aides à la garde des enfants (EAJE et CMG)¹⁰³.

¹⁰² Données 2013, PQE famille, hors participations des familles, il s'agit principalement des dépenses de la Caf et des collectivités territoriales.

¹⁰³ La Paje et les dépenses EAJE représentent une masse financière de 16,9Mds d'euros soit 61% des suppléments familiaux pour les familles avec enfants moins de 3 ans.

Les transferts sociaux et fiscaux et leurs composantes familiales en 2015 (hors revalorisation des barèmes)

	Effectifs concernés par les composantes familiales des transferts	Masse financière des composantes familiales des transferts
	En millions	En milliards d'euros
Familles ayant au moins un enfant âgé de moins de 3 ans – 2,6 millions de ménages		
Prestations familiales	2,5	16,9
<i>Dépenses de fonctionnement EAJE*</i>	0,8	5
Aides au logement	1	1,5
Minima sociaux	0,4	1,3
Dispositifs fiscaux	2,4	4,2
Suppression simultanée de toutes les composantes familiales des transferts	2,6	27,8
Familles dont les enfants sont âgés de 3 à 19 ans – 5,2 millions de ménages		
Prestations familiales	3,9	11,6
Aides au logement	1,4	2,1
Minima sociaux	0,6	1,7
Dispositifs fiscaux	4,9	9,5
Suppression simultanée de toutes les composantes familiales des transferts	5,1	24,1
Familles ayant au moins un enfant âgé de 20 ans ou plus – 2 millions de ménages		
Prestations familiales	0,6	2,1
Aides au logement	0,3	0,4
Minima sociaux	0,2	0,5
Dispositifs fiscaux	1,5	3,1
Suppression simultanée de toutes les composantes familiales des transferts	1,6	5,9
Ensemble des familles – 9,8 millions de ménages avec enfant de moins de 25 ans		
Prestations familiales	7	30,2
<i>Dépenses de fonctionnement EAJE*</i>	0,8	5
Aides au logement	2,6	4
Minima sociaux	1,2	3,4
Dispositifs fiscaux	8,8	16,6
Suppression simultanée de toutes les composantes familiales des transferts	9,3	57,3

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, population 2014 – barèmes 2015 avant revalorisation.

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

Lecture : 0,6 millions de familles dont les enfants sont âgés de 3 à 19 ans bénéficient d'un supplément de minima sociaux lié à la charge d'enfant. La masse financière de ces suppléments de minima sociaux s'élève à 1,7 milliards d'euros.

Note 1 : Les effectifs et masses financières des transferts sont évalués en supprimant uniquement les composantes familiales du transfert concerné. En revanche, dans la dernière ligne, le nombre de ménages élargis bénéficiant d'au moins une composante familiale et la masse financière associée sont évalués en supprimant simultanément les composantes familiales de tous les transferts.

Note 2 : dans environ 460 000 ménages élargis, on trouve à la fois au moins un enfant âgé de moins de 3 ans et au moins un enfant âgé de 20 ans ou plus.

* Le SG HCF a ajouté les dépenses 2013 de fonctionnement des EAJE issue du PQE « famille » 2015 pour avoir l'ensemble des aides à la garde pour les enfants de moins de 3 ans.

3) Les montants mensuels moyens par enfant des suppléments familiaux

a) Les suppléments familiaux sont très variables selon l'âge des enfants

Le supplément de revenu disponible par enfant est de 299€ en moyenne par mois pour l'ensemble des familles avec enfants de moins de 20 ans (tableau). Il s'élève à 213€ par mois dès lors que l'on se restreint aux ménages ne comportant que des enfants de plus de trois et de moins de vingt ans. En effet, les familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans ont un supplément de revenu disponible moyen par enfant de 457€ par mois. Cet écart est lié aux aides à la garde (dépenses de fonctionnement EAJE et CMG) et à la perception de l'Allocation de base de la PAJE par les familles avec de jeunes enfants : en moyenne, les prestations familiales légales s'élèvent à 277€ (contre 103€ sur le champ des ménages avec enfant âgé de 3 à 20 ans). Par ailleurs, il y a aussi un effet « cycle de vie » ; les familles avec jeunes enfants, en début de carrière ou en insertion professionnelle, perçoivent une part importante des prestations sous conditions de ressources et minima sociaux.

Surcroît de revenu disponible lié aux composantes familiales des transferts socio-fiscaux l'âge des enfants

Montant moyen par enfant du surcroît de revenu disponible lié aux composantes familiales (en euros mensuels)			
Familles dont les enfants sont âgés moins de 20 ans	Familles dont les enfants sont âgés de 3 à 19 ans	Familles ayant au moins un enfant âgé de moins de 3 ans	Familles ayant au moins un enfant âgé de 20 ans ou plus
299€*	213€	457€*	132€

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, population 2014 – barèmes 2015 avant revalorisation.

* Le SG HCF a imputé les dépenses 2013 de fonctionnement des EAJE issue du PQE « famille » 2015 pour avoir l'ensemble des aides à la garde pour les enfants de moins de 3 ans.

b) Les suppléments familiaux diffèrent selon la configuration familiale

Sur le champ des familles avec enfants de 3 à 19 ans, outre les différences liées à l'âge des enfants, les transferts socio-fiscaux liés à la présence d'enfant diffèrent selon la configuration familiale (tableau ci-dessous). Ils sont globalement plus faibles pour les couples que pour les parents isolés. Ainsi, pour un enfant, un couple perçoit en moyenne 117€ par mois contre 256€ par mois pour une personne isolée. Cet écart est principalement le fait des minima sociaux et des prestations logement qui bénéficient plus fréquemment à des isolés qu'à des couples. En outre, les familles monoparentales sont ciblées par l'allocation de soutien familial.

Enfin, globalement, plus la taille de la fratrie est grande, plus le supplément de revenu disponible par enfant est important. Par exemple, pour une famille monoparentale, il passe en moyenne de 256€ par mois en présence d'un seul enfant à 296€ pour deux enfants ou plus. Pour les couples on a 117€ par mois pour un enfant, 176€ par mois et par enfant pour deux enfants et 267€ par mois et par enfant pour trois enfants ou plus.

Surcroît de revenu disponible lié aux composantes familiales des transferts socio-fiscaux selon la configuration des familles avec enfants âgés de 3 à 19 ans

	Montant moyen par enfant en euros mensuels (Effectif en millions entre parenthèses)
Isolé avec un enfant	256€ (0,7)
Isolé avec 2 enfants ou plus	296€ (0,5)
Couple avec un enfant	117€ (1,2)
Couple avec 2 enfants	176€ (1,8)
Couple avec 3 enfants ou plus	267€ (0,7)
Ensemble	213€ (5,2)

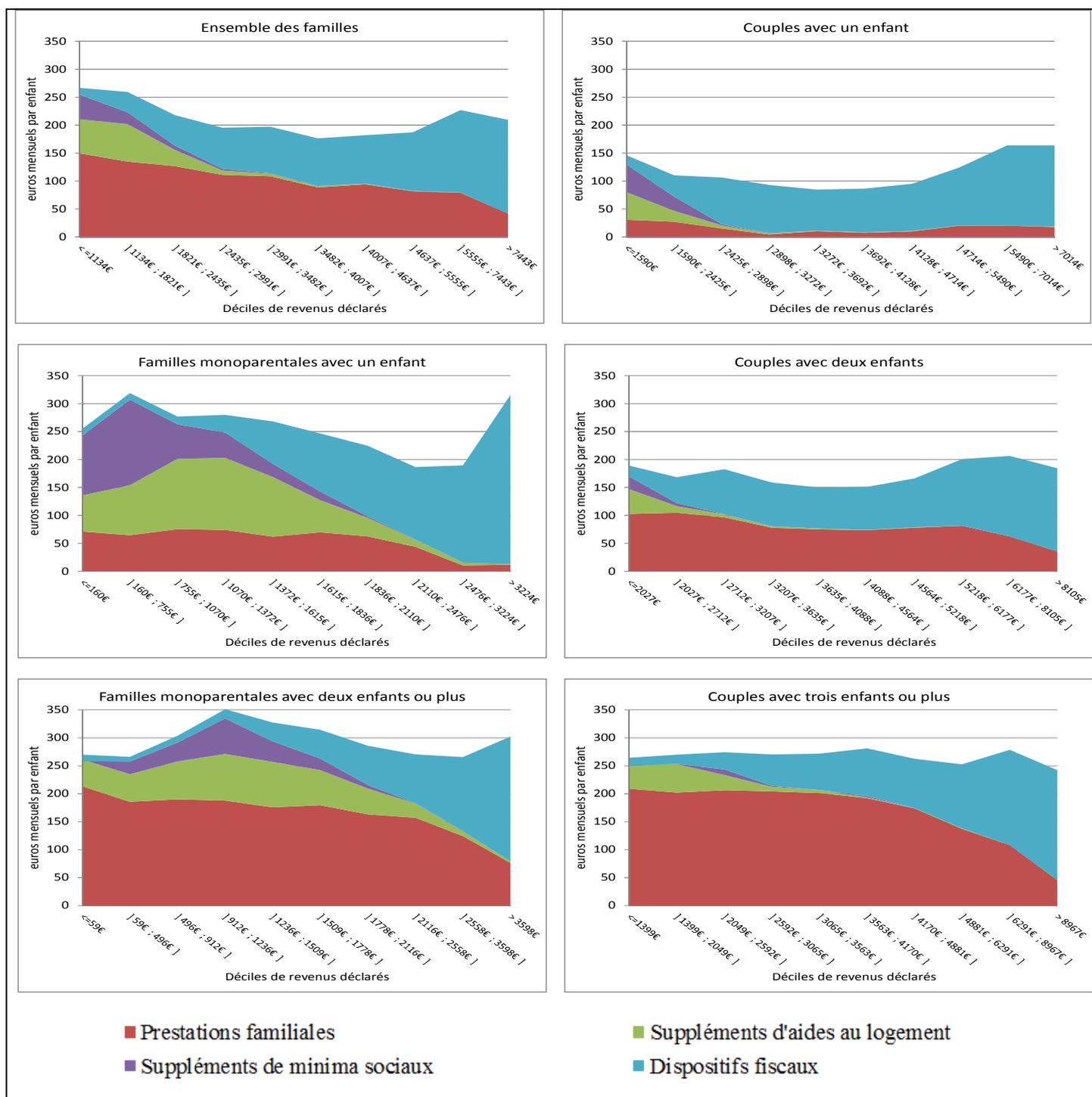
c) Les composantes familiales des transferts sociaux et fiscaux en 2015 (hors revalorisation des barèmes) par décile de niveau de vie

Comme nous l'avons vu précédemment, pour l'ensemble des ménages avec enfant de 3 à 19 ans inclus, le supplément de revenu disponible par enfant est de 213€ en moyenne. Il décroît, passant de 267€ à 176€ entre le 1^{er} et le 6^{ème} décile. Chacun des dispositifs en faveur des familles joue un rôle différent dans le revenu disponible des ménages selon le nombre d'enfants et le revenu des ménages. En effet, les prestations familiales et les suppléments d'aides au logement et de minima sociaux tendent à diminuer avec le revenu alors que les composantes fiscales des transferts augmentent.

Ces évolutions de la composition du supplément de revenu disponible diffèrent selon la taille des familles mais avant tout selon le fait d'être en couple ou isolé. En effet, les ménages sont inégalement répartis entre les déciles, les familles monoparentales étant plus pauvres en moyenne que les couples ; leurs suppléments d'aide au logement (AL) et de minima sociaux (MS) ont un poids relativement fort pour les familles monoparentales par rapport aux couples. Plus de 70% des familles monoparentales bénéficient de suppléments familiaux des AL et MS.

Pour les familles monoparentales avec un enfant, on observe un profil plus heurté du supplément de revenu disponible. Dans le premier et le deuxième décile, il y a une prédominance des suppléments d'aide au logement et de minima social liés en partie au RSA majoré. La forte augmentation de la composante familiale des transferts fiscaux pour les 20% des familles monoparentales les plus aisées s'explique par la forte baisse d'impôt lié au quotient familial (demi-part du parent isolé) d'une part, mais surtout par l'effet de structure des seuils de revenu de ces familles d'autre part (environ 80% des familles monoparentales ont un revenu mensuel déclaré inférieur à 2500€ -contre environ 6000€ pour les couples)

Suppléments de revenus par enfant procurés par chacun des dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles – Familles dont les enfants sont âgés de 3 à 19 ans



(*) Pour chacune des configurations familiales, les familles sont réparties en 10 classes de revenu déclaré, du plus faible au plus élevé. Les seuils de revenu de chacune des classes (déciles de revenus déclarés) sont indiqués en sous l'axe horizontal

Source : CNAF, Modèle MYRIADE-ERFS 2011, France métropolitaine, population 2014 – barèmes 2015 avant revalorisation.

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

Lecture : Les dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles dont les enfants sont tous âgés de 3 à 19 ans leur procurent en moyenne environ 190€ par enfant et par mois s'il s'agit de couples avec 2 enfants dont le revenu déclaré ne dépasse pas 2027€ par mois (premier décile des revenus déclarés). Ce supplément de revenu disponible se décompose en un peu plus de 100€ de prestations familiales, environ 45€ de suppléments d'aides au logement, 25€ de suppléments de minima sociaux et 20€ liés aux dispositifs fiscaux.

II) Analyse des aides publiques et leur apport à la couverture du coût des enfants

Quatre agents déploient des dispositifs en faveur des familles : l'Etat, les collectivités locales, la branche famille de la sécurité sociale et les entreprises.

Les analyses qui suivent portent sur les seuls agents publics.

Les aides des collectivités locales

Bien que les nomenclatures (M14 pour les communes et M52 pour les départements) permettent une classification fonctionnelle des dépenses, il n'existe pas à notre connaissance de tableaux consolidant les dépenses dans cette classification.

Mais on connaît – à des degrés différents de précision – certaines de ces dépenses¹⁰⁴.

Le HCF entreprend une étude sur les dépenses communales en commençant par les grandes villes.

On trouvera en annexe 8 un premier exemple de l'étude entreprise faite avec le soutien des équipes de la Ville de Paris.

Notre système de prise en compte des enfants s'étend sur une longue période d'années (A). Il combine des prestations générales, sociales et fiscales (B), des prestations qui couvrent partiellement des dépenses spécifiquement individualisées (C) et la fourniture de services soit gratuitement soit à un tarif inférieur à leur coût (D).

A) Etendue de la période de prise en charge des enfants : les âges-limites

1) Pour les prestations familiales

L'âge limite est de 20 ans ; il est de 21 ans pour le complément familial et les aides au logement.

Cette règle appelle deux remarques :

- elle continue à faire débat

* le projet retenu en 1994 de reporter progressivement cet âge à 22 ans n'a pas été mené à son terme

* dans certains rapports, on évoque au contraire l'idée de l'abaisser à 18 ans, les sommes « libérées » étant affectées à des dispositifs d'aide directe au jeune adulte.

- quand le jeune adulte dispose de revenus, il cesse d'être à charge dès que sa rémunération nette dépasse 61,3% du SMIC sur la base de 1541,67 heures (soit 885€ par mois au 1^{er} janvier 2014).

¹⁰⁴ Le RSA, les dépenses de transport scolaires pour les départements par exemple. Les dépenses d'EAJE, de CLSH, de cantines scolaires pour les communes par exemple

2) Pour les impôts

a) Pour l'impôt sur le revenu, l'enfant mineur est rattaché de droit à ses parents. Mais le rattachement est possible pour les jeunes majeurs.

Les jeunes majeurs doivent opter soit pour le rattachement à leurs parents (ils apportent alors leur(s) demi-part(s) au foyer et leurs revenus éventuels¹⁰⁵ sont intégrés dans le revenu imposable du foyer), soit pour une déclaration séparée.

Le rattachement est possible pour les enfants qui n'ont pas atteint 21 ans le 1^{er} janvier de l'année d'imposition et pour les étudiants de moins de 25 ans qui poursuivent leurs études au 1^{er} janvier ou 31 décembre de l'année d'imposition.

b) Pour la taxe d'habitation et d'autres prélèvements fiscaux

On applique les règles définies pour l'impôt sur le revenu.

3) Pour le RSA

Comme le RSA de droit commun n'est pas attribué aux jeunes de moins de 25 ans¹⁰⁶, ces jeunes peuvent être comptés à charge de leurs parents si le ménage (parents et enfants) remplit les conditions de ressources.

*

* *

Cette note est limitée aux familles dont les enfants ont moins de 20/21 ans.

On donnera cependant quelques éléments portant sur des enfants plus âgés.

Rappelons que le HCF a mis à son programme de travail 2015 l'étude des « transferts privés et publics en direction des jeunes adultes ».

On n'aborde pas les droits familiaux de retraite¹⁰⁷, sorte de prestations familiales différées, dont on sait qu'ils viennent améliorer de façon très consistante les retraites des parents (avec une forte concentration sur les familles nombreuses¹⁰⁸).

B) Les prestations générales

Ces prestations sont qualifiées de générales en raison de l'étendue de leur champ, de la durée de leur bénéfice et de leur non-affectation à la couverture d'une charge spécifique.

On retient ainsi, parmi les prestations familiales les allocations familiales et le complément familial et deux dépenses fiscales (le quotient familial et les abattements sur la taxe d'habitation).

¹⁰⁵ Sont exonérés : les indemnités de stage inférieures à 3 mois, les salaires versés aux apprentis jusqu'à 12 fois le Smic mensuel, et les salaires des étudiants jusqu'à 3 smic mensuel (l'excédent éventuel est à déclarer).

¹⁰⁶ Les jeunes parents isolés ont droit au RSA majoré jusqu'au troisième anniversaire de leur enfant ou pendant un an après le fait générateur de l'isolement (séparation).

¹⁰⁷ Voir sur le site du HCF le rapport établi par Bertrand Fragonard début 2015.

¹⁰⁸ 80 % des droits familiaux de retraite actuels bénéficient aux familles nombreuses.

1) Les prestations familiales

a) Les allocations familiales

a1) Caractéristiques générales

- elles ne concernent que les familles ayant au moins deux enfants à charge.
- elles sont majorées pour les enfants de plus de quatorze ans (à l'exception de l'aîné des familles de deux enfants)
- les dépenses de 2013 s'élevaient à 13Md€ pour 5 millions d'allocataires, soit 217€ par mois en moyenne.

a11) Le barème des AF (prestation principale)

Leur montant est forfaitaire jusqu'au 30 juin 2015.

Leur taux varie avec la taille : 32% de la base mensuelle des allocations familiales (129€ par mois) pour la famille de deux enfants, 73% pour trois enfants (295€) et 41% (166€) par enfant supplémentaire.

a12) La majoration pour âge

- Elle est attribuée aux enfants de plus de 14 ans des familles nombreuses et au cadet de la famille de deux enfants.

- * un quart des familles allocataires ont au moins une majoration pour âge

- * 73% des majorations sont perçues par des familles nombreuses

- Elle s'élève à 65€ par mois, montant très modeste au regard du coût des adolescents. Ainsi, dans l'échelle OCDE modifiée où la valeur de l'enfant passe à 14 ans de 0,3 à 0,5 unité de consommation (UC), la majoration pour âge ne couvre que 32,5% de ce différentiel de parts pour un couple au seuil de pauvreté.

a2) La prise en compte du revenu à partir du 1^{er} juillet 2015

Les AF sont divisées par deux ou par quatre en fonction du revenu. La modulation porte sur les AF (principal) et les majorations pour âge (qui ont un poids important pour les familles nombreuses).

Les plafonds de ressources couvrent 90% des allocataires qui continuent à percevoir les AF à taux plein. La valeur de base (niveau où les AF pour deux enfants sont divisées par deux) est de 6000€ de salaire net mensuel¹⁰⁹. Elle progresse de façon très modérée avec la taille (+500€ par enfant) et de façon sensible avec le revenu (2000€ par mois) entre les deux niveaux de modulation.

¹⁰⁹ Pour plus de lisibilité, les plafonds de ressources des PF et les barèmes fiscaux s'appuyant sur les revenus nets imposables sont convertis en salaire net mensuel de l'année N-2 pour les PF et de l'année N pour les barèmes fiscaux. On fait l'hypothèse d'un taux moyen de passage du revenu net perçu au revenu net imposable de 93,25% (voir encadré).

La valeur des AF au 1^{er} juillet 2015 pour différents niveaux de revenu net mensuel 2013 s'établit comme suit :

	Deux enfants		Trois enfants		Quatre enfants	
	Revenu (€)	AF (€)	Revenu (€)	AF (€)	Revenu (€)	AF (€)
<1 ^{er} niveau	<6000	129	<6500	295	<7000	461
1 ^{er} niveau	6000	64,5	6500	147,5	7000	230
2 ^{ème} niveau	8000	32,25	8500	73,5	9000	115

Encadré : Passage du revenu net imposable au salaire net

Pour plus de lisibilité, les plafonds de ressources des PF et les barèmes fiscaux s'appuyant sur les revenus nets imposables sont convertis en salaire net mensuel de l'année N-2 pour les PF et de l'année N pour les barèmes fiscaux. On fait l'hypothèse d'un taux moyen de passage du revenu net perçu au revenu net imposable de 93,25%.

Pour ce faire, on considère que les revenus nets imposables s'appuient uniquement sur les revenus d'activité. On néglige les autres types de revenu comme les retraites, les revenus fonciers, les revenus d'épargne et les charges courantes comme les pensions alimentaires, les frais de garde d'enfant.

Dans la majorité des cas, comme les plafonds de ressources correspondent au revenu net imposable (salaires nets y compris CSG/CRDS non déductibles¹¹⁰ auxquels on applique un abattement de 10%), les plafonds de ressources représentent en moyenne 93,25% des salaires nets mensuels.

a21) Le système de modulation appelle cinq remarques.

- La modulation est ciblée sur les ménages à hauts revenus. Selon la CNAF¹¹¹, « plus de neuf ménages perdants sur dix appartiendraient aux deux derniers déciles de niveau de vie (68% au dernier décile et 23% au 9^{ème}) ». 505 000 familles (soit 10% des allocataires¹¹²) seront concernées par la modulation. 325 000 (soit 64%) seraient des familles de deux enfants. Parmi les « perdants » 52% perdent les trois quarts des AF et 48% n'en perdent que la moitié.

Les effectifs se répartiraient comme suit

	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants ou plus
AF taux plein	2 865 000 (89%)	1 156 000 (91%)	397 000 (93%)
AF à mi-taux ou quart-taux	341 000 (11%)	118 000 (9%)	31 000 (7%)

Source : CNAF

Nota : il faut ajouter aux effectifs ci-dessus ceux correspondants aux ménages complexes où on compte 117 000 ménages à taux plein et 16 000 à un des taux réduits.

¹¹⁰ calculées sur 98,25% du salaire brut au taux de 2,90%.

¹¹¹ Note pour le Conseil d'Administration de la CNAF du 7 avril 2015.

¹¹² 12% des allocataires pour les majorations pour âge.

- le plafond est unique quel que soit le type de ménage (comme pour l'ARS). Le système du double plafond qui existe pour la PAJE et le CF (avec un plafond majoré pour les couples biactifs et les familles monoparentales) n'a pas été adopté.
- les effets de seuil sont atténués par l'octroi d'un complément dégressif qui est décrit en *annexe 9*.
- la baisse de la prestation avec le revenu entre les deux plafonds se fait selon une pente modérée et croissante avec la taille : 3,23% pour deux enfants¹¹³ ; 7,38% pour trois enfants¹¹⁴ et 11,5% pour quatre enfants¹¹⁵. Au troisième palier, l'effet de seuil (75% des AF/revenu) est de 1,21% pour deux enfants ; 2,76% pour trois enfants et 3,84% pour quatre enfants. Ces effets sont augmentés si la famille bénéficie de majorations pour âge.
- L'économie liée à la modulation des AF est estimée à 770M€ (environ 6% de la masse des AF) dont 95M€ pour les majorations pour âge. La perte moyenne pour les 500 000 familles est de 127€ par mois (81€ par mois pour les couples avec 2 enfants et 328€ par mois pour les familles avec 4 enfants et plus).

Impact de la modulation des AF par type de ménage

Type de ménage	Ménages perdants				Perte pour les ménages		
	Nombre de ménages percevant les AF (en milliers)	Nombre de ménages perdants (en milliers)	Part de perdants (en %)	Répartition des ménages perdants (en %)	Perte totale (en millions d'euros)	Répartition de la perte (en %)	Perte moyenne mensuelle (en €)
Isolé 2 enfants	479	13	3	2	-11	1	-73
Isolé 3 enfants	172	3	2	1	-3	0	-108
Isolé 4 enfants et plus	67	0	0	0	0	0	NS
Couple 2 enfants	2 727	328	12	65	-320	42	-81
Couple 3 enfants	1 102	115	10	23	-288	37	-208
Couple 4 enfants et plus	361	31	9	6	-121	16	-328
Autres ménages*	133	16	12	3	-26	3	-137
Ensemble	5 041	505	10	100	-770	100	-127

Source : CNAF, Myriade, législation 2013, ERFS 2011

* Il s'agit des ménages « complexes » : colocations, ménages avec plusieurs adultes qui ne sont pas en couple...

Note : 328 000 couples avec 2 enfants connaîtraient une diminution de leurs allocations familiales d'un montant moyen de 81€ par mois, soit 12% des couples avec 2 enfants allocataires des AF. Les couples avec 2 enfants représenteraient 65 % des ménages perdants soit une perte totale des couples avec 2 enfants de 320 Millions d'euros (41 % de l'économie réalisée par les finances publiques).

a22) L'indexation du plafond sur les prix fera glisser des familles du taux plein vers les taux réduits si les revenus des familles progressent plus vite que les prix

¹¹³ 64,5€/2000€/

¹¹⁴ 147,5€/2000€.

¹¹⁵ 230€/2000€.

b) Le complément familial (CF)

Il est attribué sous condition de ressources aux familles ayant au moins trois enfants à charge. Il est identique quel que soit le nombre d'enfants.

b1) Le CF est servi depuis 2014 avec deux montants

- le CF de base : 168€ par mois au 1^{er} avril 2015 pour les ménages dont les revenus se situent entre le 1^{er} et 2^{ème} plafond (les plafonds sont analysés ci-dessous)

- le CF majoré, de 202€ aujourd'hui, s'élèvera progressivement pour atteindre 252€ en 2018 (soit avec une majoration de 50% du CF de base). Il est attribué aux ménages les plus modestes. Le plafond est, pour eux, voisin du seuil de pauvreté (quand on compare le revenu disponible du ménage avec un actif percevant 1600€ – AF, CF majoré, allocation de logement – au seuil de pauvreté¹¹⁶, le ratio est de 98%)

b2) Le CF est servi sous condition de ressources :

- les plafonds augmentent avec la taille de la famille

- ils sont sensiblement plus élevés pour les familles dont les deux parents sont actifs et pour les familles monoparentales que pour les couples où un seul parent est actif.

Plafonds CF pour des couples avec un seul actif.

Salaire net mensuel 2013

	Trois enfants	Quatre enfants	Supplément par enfant
Plafond 1	1 666	1 944	278
Plafond 2	3 333	3 888	555

Cas type SG HCF- législation 2015`

Plafonds CF pour des couples avec deux actifs et famille monoparentale.

Salaire net mensuel 2013

	Trois enfants	Quatre enfants	Supplément par enfant
Plafond 1	2 039 €	2 316 €	278
Plafond 2	4 077 €	4 633 €	555

Cas type SG HCF- législation 2015

¹¹⁶ Soit un revenu disponible 2353 € à comparer au seuil de pauvreté pour un couple avec trois enfants de moins de 14 ans soit 2400€.

- les taux d'exclusion (pourcentage de familles au dessus du plafond 2) résultant de ces plafonds sont modérés (le taux global d'exclusion est de 24%), diminuent avec la taille et sont nettement plus élevés pour les ménages où un seul des parents est actif

Taux d'exclusion du CF (taux de base)

	Trois enfants	Quatre enfants et plus
Couples avec un seul actif	29%	24%
Couples avec 2 actifs ou parent isolé	21%	14%

- la baisse de la prestation se fait sur une pente modérée : la pente (écart de valeur/écart de plafonds) est de 6% pour trois enfants (couples mono-actifs).

On compte 858 000 allocataires dont 45% perçoivent le CF majoré.

Répartition des bénéficiaires entre taux plein et taux majoré (métropole) à la CNAF

	Trois enfants	Quatre enfants et plus
Taux de base	302 000	141 000
Taux majoré	300 000	97 000

Source : CNAF

2) Deux prestations fiscales générales

a) La prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu

Les enfants sont pris en compte dans le calcul de l'impôt par

- le quotient familial proprement dit. Son existence – pour les enfants mineurs - fait partie de la norme fiscale, ce qui explique qu'il ne soit pas classé dans les dépenses fiscales¹¹⁷.

- l'aménagement du barème sur une série d'items (autres que le barème de base).

Aménagements du barème de l'IR

Il s'agit notamment

- des crédits d'impôt par exemple notamment pour les familles dont les enfants sont gardés à l'extérieur de leur domicile (crèches, assistantes maternelles) ou à leur domicile (employés de maison)
- des réductions d'impôt pour les enfants scolarisés
- des majorations de dispositifs généraux en fonction de la taille de la famille

Certaines de ces « dépenses fiscales » font l'objet de chiffrage (rapport sur les voies et moyens annexé à la loi de finances).

Mais il n'y a pas de consolidation d'ensemble.

¹¹⁷ Le quotient familial pour les enfants majeurs est considéré comme une dépense fiscale.

a1) La technique du quotient familial

Le quotient familial (QF) est le nombre de parts dont bénéficie le foyer fiscal et par lequel on divise le montant du revenu imposable pour appliquer le barème progressif de l'impôt sur le revenu.

a11) Nombre de parts

La première personne vaut une part. Pour les couples mariés ou unis par un Pacs, le second parent vaut aussi une part. En règle générale, les deux premiers enfants valent une demi-part chacun ; on compte une part entière par enfant à partir du troisième.

Nombre d'enfants	0	1	2	3	4
Echelle OCDE modifiée (nombre d'unités de consommation)	1,5	1,8	2,1	2,4	2,7
Echelle fiscale (nombre de parts)	2	2,5	3	4	5
Echelle fiscale/échelle OCDE	130%	138%	143%	167%	185%

On observe dans l'échelle fiscale un ressaut au troisième enfant qui n'existe pas dans l'échelle OCDE modifiée.

- Pour les couples de concubins, les enfants sont rattachés à un seul parent (et bien entendu on ne tient pas compte du revenu de l'autre parent¹¹⁸). L'autre parent est taxé pour une part (sans enfant rattaché)¹¹⁹.

Parent qui ne déclare pas vivre seul¹²⁰ - Valeur des enfants (de moins de 14 ans)

	0 enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Echelle OCDE (nombre d'uc)	1,5	1,8	2,1	2,4	2,7
Echelle fiscale (nombre de parts)	1	1,5	2	3	4
Echelle fiscale/échelle OCDE	66%	83%	95%	125%	148%

Rappel : Les parents isolés ont un statut préférentiel (le veuf garde le bénéfice du quotient conjugal ; le premier enfant compte pour une part). Cette situation est étudiée *infra* au C.

¹¹⁸ A la différence des prestations familiales où on traite *pari passu* mariés et concubins

¹¹⁹ Sur les écarts de taxation entre conjoints et concubins avec enfants à charge, voir l'annexe au rapport du HCF sur l'architecture des aides aux familles.

¹²⁰ Il ne coche pas la case « T » de la déclaration de revenu. Cette case « T » doit être cochée si le déclarant est « célibataire, divorcé, séparé et au 1^{er} janvier [de l'année de référence] vivait seul avec ses enfants ou des personnes invalides recueillies sous son toit ».

Une étude calculant un quotient familial implicite à partir de données d'enquête aboutit à un quotient moins généreux que celui du Trésor public mais davantage que celui que l'on peut tirer de l'échelle de l'OCDE modifiée.

Il s'agit d'une étude récente de Michel Forsé (CNRS, OFCE, Sciences Po) et Maxime Parodi (OFCE, Sciences Po) sur « Les Français et la justice fiscale »¹²¹. Elle s'appuie sur les résultats d'un sondage d'opinions sur la fiscalité réalisé en France par la SOFRES en 2013, l'enquête « Dynegal ». Dans un module de ce sondage adressé à 1 000 adultes résidant en France métropolitaine, on demandait aux personnes interrogées d'attribuer un impôt sur le revenu à différents types de ménages pour étudier comment ils tenaient compte de la taille de la famille pour évaluer le montant d'impôt dû (cf. les cas types présentés dans le tableau ci-dessous).

A partir de ces réponses, les auteurs de l'étude ont calculé un quotient familial implicite et l'ont comparé à celui du Trésor public et aux unités de consommation de l'échelle de l'OCDE modifiée.

Deux résultats ressortent de cette étude :

- les enquêtés ont tendance à imposer davantage les ménages avec enfants que ne le fait le Trésor public ;
- le quotient familial implicite qui sous-tend les réponses des enquêtés est moins généreux que celui appliqué par le Trésor public mais davantage que celui que l'on peut tirer de l'échelle OCDE.

Tableau 4. Montants médians et moyens de l'impôt mensuel sur le revenu que devraient payer différents types de ménage selon l'opinion des Français, quotient familial implicite et valeurs correspondantes selon le Trésor public et l'OCDE

Cas type	Impôt médian* En €	Quotient familial implicite (médiane*)	Impôt selon le Trésor public En €	Quotient familial selon le Trésor public	Nombre d'unités de consommation au sens de l'OCDE
Femme divorcée avec un enfant à charge gagnant 2 500 € nets mensuels	109	1,8	91	2,0	1,3
Couple avec deux enfants à charge gagnant 3 800 € nets mensuels	206	2,4	144	3,0	2,1
Couple avec trois enfants à charge gagnant 4 700 € nets mensuels	315	2,5	146	4,0	2,4

Note : Le quotient familial implicite est défini comme le quotient familial qu'il faut appliquer sur le barème du Trésor public pour retrouver le montant d'impôt que l'enquêté a attribué au ménage type.

* Indique que les médianes ont été affinées pour parer à la discontinuité des réponses (qui s'agglomèrent autour de valeurs arrondies). Par exemple, dans le premier scénario, 49,6 % ont un Qf inférieur ou égal à 1,84 et 57,9 % un Qf inférieur ou égal à 1,93. Par une « règle de trois », on trouve que le quotient de l'individu parfaitement médian devrait être de $1,84 + (50 - 49,6) / (57,9 - 49,6) * (1,93 - 1,84)$.

Source : Dynegal, Sofres 2013.

a12) Le quotient familial est plafonné à 126€ par mois par demi-part pour des niveaux de revenu élevés

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Revenu net imposable plafond en euros par mois	4893	5325	6190	7054
Equivalent salaire net en euros par mois	5247	5710	6638	7565
Valeur maximale du QF (en euros par mois)	126	251	503	754

¹²¹ Forsé M., Parodi M., (2014), « Les Français et la justice fiscale », *Revue de l'OFCE*, 137, pp.97-132.

a2) Incidence du quotient familial

a21) Le QF élève le seuil d'imposition (après décote et franchise)

Rappel : le seuil d'imposition du couple marié sans enfant est de 2190€ (revenu net imposable).

Seuil d'imposition en 2015 sur les revenus 2014 pour un couple marié ou pacsé

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Revenu net imposable au seuil en euros par mois	2 594	2 997	3 805	4 612
Equivalent salaire net en euros par mois	2 782	3 214	4 080	4 946

a22) Le QF diminue l'IR

Pour les couples, on évalue la valeur du QF à l'écart d'impôt pour un revenu donné entre l'impôt de la famille et l'impôt acquitté par le couple marié sans enfant.

Valeur du QF en euros par mois pour un couple marié ou pacsé (barème 2015)

Salaires nets mensuels en €/mois	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
2000	35	35	35	35
3000	57	113	166	166
4000	57	113	226	296
5000	89	145	258	371
6000	126	251	408	521
7000	126	251	503	670
8000	126	251	503	754

Note : Les valeurs en gras sont les QF plafonnés

Source : DGFIP

Pour les parents isolés, voir ci-dessous au III.

a3) Structures

Les données qui suivent sont afférentes à l'année 2015.

a31) Répartition du QF par nombre d'enfants (Loi de finance 2015)

Nombre d'enfants à charge	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en milliers)	Répartition du coût en M€	Répartition en %	Gain en €/mois
1	3 219	3523	30%	91
2	2682	4979	42%	155
3	827	2600	22%	262
4	138	551	5%	333
Plus de 4	40	165	1%	342
Total	6906	11 818	100%	143

Source : DGFIP , logiciel Orison - échantillon de 500 000 déclarations d'impôt sur les revenus 2013

Le gain moyen augmente avec la taille jusqu'aux familles de quatre enfants. Pour les familles plus nombreuses – et malgré le bonus de parts – le gain moyen diminue, traduisant la modestie de ces familles.

a32) Répartition du QF par déciles de revenu fiscal de référence ((Loi de finance 2015))

Décile de Revenu Fiscal de Référence	Borne supérieure de salaire mensuel	Borne inférieure de salaire net mensuel	Répartition du QF en M€	Répartition en %	QF/ménage par mois en €
D1	-	1 554	365	3%	44
D2	1 554	1 914	810	7%	98
D3	1 914	2 446	792	7%	96
D4	2 446	2 827	804	7%	97
D5	2 827	3 226	1240	7%	150
D6	3 226	3 694	1238	10%	149
D7	3 694	4 284	1129	10%	136
D8	4 284	5 199	1170	10%	141
D9	5 199	7 023	1893	16%	228
D10	7 023	-	2377	20%	287
Ensemble			11818	100%	

Source : DGFIP , logiciel Orison - échantillon de 500 000 déclarations d'impôt sur les revenus 2013

a33) *La part du QF attribuable aux enfants majeurs rattachés au foyer de leurs parents.*

Elle est évaluée pour 2015¹²² à 1,83Md€ (soit 1200€par ménage concerné).

Parmi les 1,64M de foyers fiscaux rattachant des enfants majeurs, 1,2M bénéficient effectivement d'un allègement d'impôt d'un montant moyen de 125€par mois.

Les fichiers fiscaux ne permettent pas d'isoler la part représentative du coût des enfants majeurs de plus de 20 ans.

a34) *La demi-part par enfant supplémentaire à partir du troisième*

Elle bénéficiait en 2012 à 1,78M de foyers.

Elle est évaluée à 645M€ (soit 547€ par famille). Elle augmente globalement le quotient familial de ces familles de 25%.

b) Les abattements sur la taxe d'habitation

La taxe d'habitation ne dépend pas du revenu, sauf pour les ménages exonérés ou ceux dont la taxe est plafonnée. Ces situations qui concernent des ménages modestes sont examinées *infra*.

Les familles bénéficient d'une réduction de leur taxe d'habitation (pour leur seule résidence principale) avec

- un abattement de droit de 10% pour chacun des deux premiers enfants et de 15% pour les enfants de rangs 3 et plus

- d'autres abattements facultatifs décidés par la commune, jusqu'à 10 points supplémentaires. Seules 9% des communes le pratiquent¹²³ ; mais comme il s'agit des communes les plus peuplées, cela représente une part beaucoup plus importante de la population qui bénéficie de ces abattements.

Ces abattements s'appliquent à la valeur cadastrale moyenne de la commune¹²⁴.

D'après le modèle de microsimulation Myriade de la CNAF, en 2015, les réductions en cause s'élèvent à 2,9M€ pour 7,6M de familles, soit un allègement de 380€ en moyenne.

¹²² Sur l'échantillon 2013 des ménages et avec le barème de l'IR de 2015

¹²³ UNAF (2014).

¹²⁴ La valeur de l'abattement dépend du taux d'imposition propre à la commune, de la valeur cadastrale moyenne de cette commune et de la valeur locative brute de la résidence du contribuable. La valeur locative est évaluée par les services fiscaux d'après la déclaration souscrite l'année de l'achèvement du logement par le propriétaire. Elle prend en compte la surface et les caractéristiques du logement. Tout le monde s'accorde sur le constat que ces valeurs ne reflètent pas la réalité des valeurs locatives. La variation sur ces trois items est élevée.

Ils contribuent à la baisse de la TH avec la taille de la famille. En 2008, donc sur des données anciennes, la TH variait ainsi selon la configuration familiale s'étageait comme suit avec la taille de la famille

Couple un enfant	Couple deux enfants	Couples trois enfants et plus	Isolé un enfant	Isolé deux enfants	Isolé trois enfants ou plus
666	643	551	485	409	304

Source : Modèle de microsimulation Ines, enquête ERFIS 2008 avec la législation 2010

C) Prestations couvrant des situations ou des dépenses spécifiquement individualisées

1) Les charges liées à l'accueil des jeunes enfants

Le système d'aides publiques prend en compte deux situations opposées.

Dans la première, le ménage doit faire face à des charges de garde des enfants. Les aides publiques vont largement les couvrir.

Dans la seconde, en cas d'arrêt de l'activité ou de travail à temps partiel, les aides publiques viennent partiellement compenser un revenu parental faible ou diminué.

Le système d'aides est beaucoup plus puissant sur la tranche d'âge 0/3 ans que sur la tranche 4/6 ans.

a) La prise en compte des enfants de moins de trois ans

a1) Une prestation de base commune : l'Allocation de base (AB) de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

Elle couvre deux dispositifs : la prime de naissance (PN) et l'allocation de base (AB) versée mensuellement pendant 34 mois.

La dépense en 2013 est de 5Md€.

a11) La LFSS pour 2014

- elle a entrepris de rapprocher l'AB de la PAJE et le CF (qui lui succède pour les familles nombreuses lorsque le benjamin atteint trois ans). Le rapprochement a porté sur le montant de l'AB qui est gelé jusqu'à ce que l'indexation du montant du CF amène ce dernier au montant de l'AB¹²⁵

A cette date, les conditions d'octroi de l'AB et du CF différeront encore parce que leurs plafonds ne sont pas unifiés.

- les plafonds ont été abaissés de façon significative.

¹²⁵ L'écart actuel est de 17€ par mois. La date de l'absorption de cet écart dépendra du rythme de la hausse des prix (9 ans avec une augmentation des prix de 1 point par an ; 6 ans pour une hausse de 1,5%).

a12) La situation actuelle

a121) Deux taux d'AB

Pour les enfants nés à partir du 1^{er} avril 2014, le taux plein - 185€ par mois – est réservé aux ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond A ; le taux réduit de 92€ est servi aux ménages dont les plafonds se situent entre les plafonds A et B.¹²⁶

a122) Le système des plafonds

Plafonds applicables en 2015 pour l'AB au taux plein (plafond A).

Salaire net mensuel en euros/mois en 2013

Plafond A	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Couple un actif	2 654 €	3 133 €	3 611 €	4 090 €
Couple biactif et famille monoparentale	3 372 €	3 851 €	4 329 €	4 808 €

Plafonds applicables en 2015 pour l'AB au taux réduit (plafond B).

Salaire net mensuel en euros/mois en 2013

Plafond B	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Couple un actif	3 171 €	3 742 €	4 314 €	4 886 €
Couple biactif et famille monoparentale	3 742 €	4 314 €	4 886 €	5 458 €

Ce système de plafonds appelle cinq commentaires

- Même s'ils ont été durcis en 2015 (la baisse s'étage de 4 à 17% selon les configurations familiales), les plafonds sont élevés
- ils augmentent avec la taille de la famille
- ils sont plus élevés pour les familles biactives et les familles monoparentales que pour celles où un seul des deux parents est actif
- l'effet de seuil est modéré (ainsi la baisse de la prestation - 92€ - représente 3,5% du revenu plafond pour la famille avec un seul actif et un enfant)
- compte tenu du niveau élevé des plafonds, le taux d'exclusion (pourcentage des ménages exclus par la condition de ressources) est modéré.

Le tableau ci-dessous donne les taux cités dans le rapport d'avril 2013 sur les aides aux familles (ils se réfèrent donc à une situation antérieure à la réforme de 2014). Il conviendrait d'actualiser ce tableau et de distinguer les couples bi-actifs et les familles monoparentales.

¹²⁶ On peut estimer à 260M€ l'économie en fin de montant en charge.

Taux d'exclusion	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants et plus
Couple un actif	19%	19%	17%	12%
Couple biactif et famille monoparentale	10%	7%	6%	5%

En décembre 2014, on compte en métropole 1,76M d'allocataires de l'AB (dont 10% ne percevront que le taux partiel au terme de la montée en charge de la réforme).

Répartition des allocataires entre taux plein et mi-taux (couples)

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants
Taux plein	88,6%	90%	89%
mi-taux	11,4%	10%	11%

a2) Pour les ménages qui ont des frais de garde, l'AB de la PAJE est complétée par un système complexe d'aides.

a21) Dans les EAJE

Plus de 85% du coût est financé par les fonds publics (aides de la branche famille, financement par les collectivités locales, crédit d'impôt...) si bien que le reste-à-charge des ménages n'en représente que moins de 15% (*chiffre en cours de consolidation*).

Ce reste-à-charge (après perception du crédit d'impôt) est proportionnel

- à la durée de la garde

- au revenu de la famille (dans la limite de revenu de 4845,51€ mensuels).

Il diminue avec la taille de la famille (en base 100 du tarif de l'EAJE facturé à la famille de un enfant, le tarif pour une famille de deux enfants est de 83 et pour une famille de trois enfants de 66).

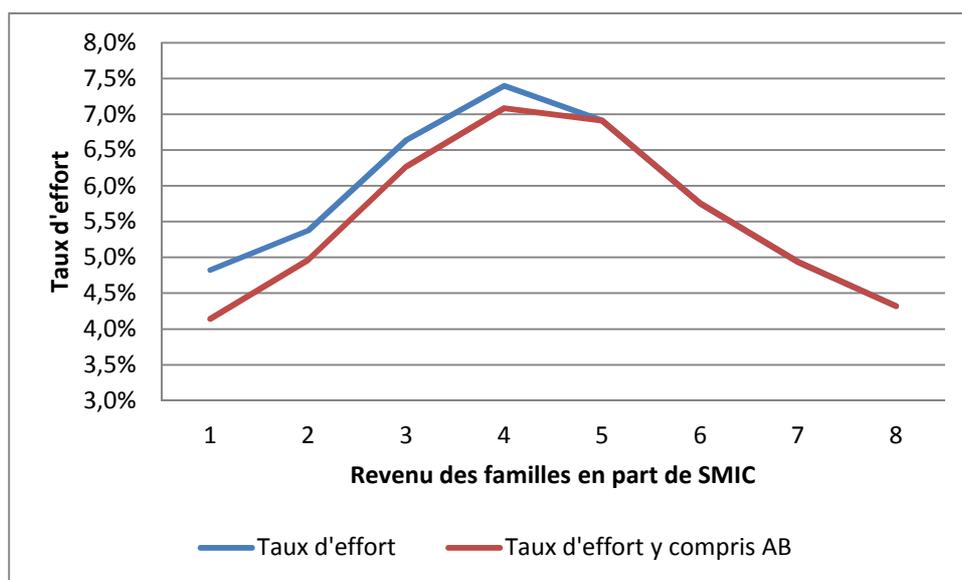
Le taux d'effort a une allure en cloche : très faible pour les ménages les plus modestes, il augmente avec le revenu puis diminue avec le plafonnement de la participation pour les familles les plus aisées.

Définition du taux d'effort

Il est usuellement défini comme le rapport entre la participation de la famille nette du crédit d'impôt et son revenu.

Mais l'analyse historique des prestations familiales depuis la création de l'Allocation de frais de garde en 1972 pourrait conduire à considérer que l'AB de la PAJE est une prestation affectée et non une prestation générale d'entretien. Dans ce cas on pourrait définir le taux d'effort comme le rapport entre la participation de la famille nette de l'AB et du crédit d'impôt et son revenu

Taux d'effort (après crédit d'impôt) pour une famille de un enfant accueilli en EAJE en fonction des revenus de la famille en part de SMIC



Calculs SG HCF

Note : le taux d'effort est le ratio entre le coût de la garde après crédit d'impôt et les revenus de la famille

AB = allocation de base de la Paje

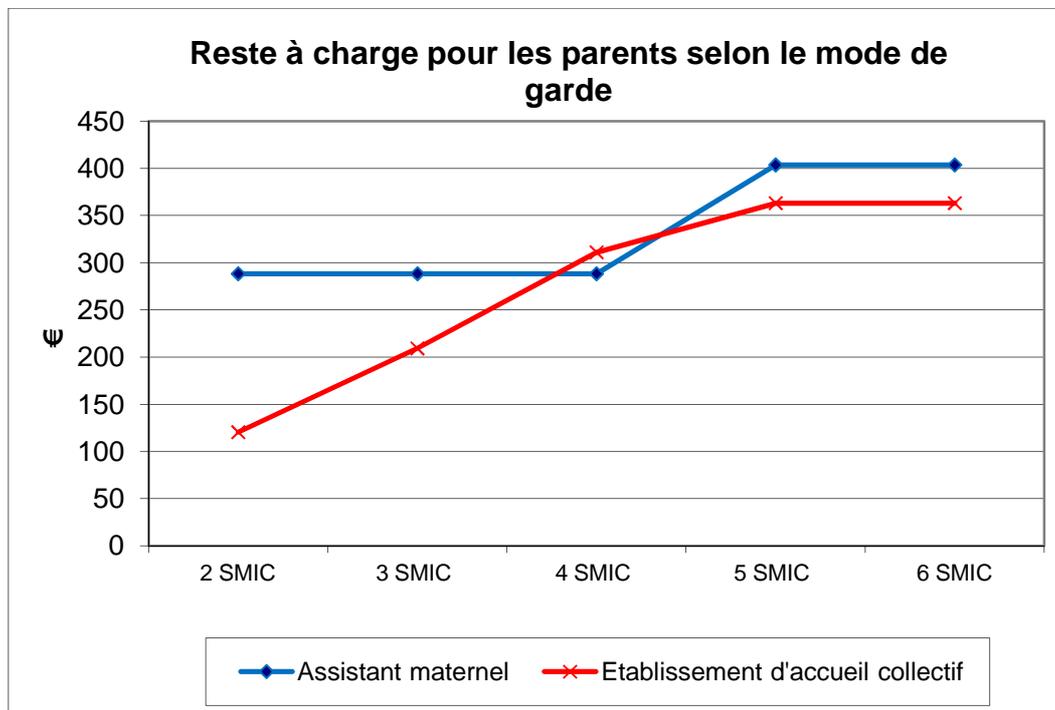
Hypothèses : *Accueil 9 heures par jour, 18 jours par mois soit 162h

*Barème participation familiale de la PSU

a22) pour les assistantes maternelles, ce qui incombe à la famille (son reste à charge RAC) est

- un peu plus élevé que celui que les ménages supportent dans les EAJE
- moins cohérent dans les paramètres fonctions de la durée de la garde et du revenu de la famille
- variable selon le taux horaire de rémunération de l'assistante maternelle

Le RAC moyen pour une famille dont le revenu est de 2 SMIC, pour 162h de garde et avec le taux de rémunération moyen de l'assistante maternelle est de 288€/mois contre 120€ en EAJE.



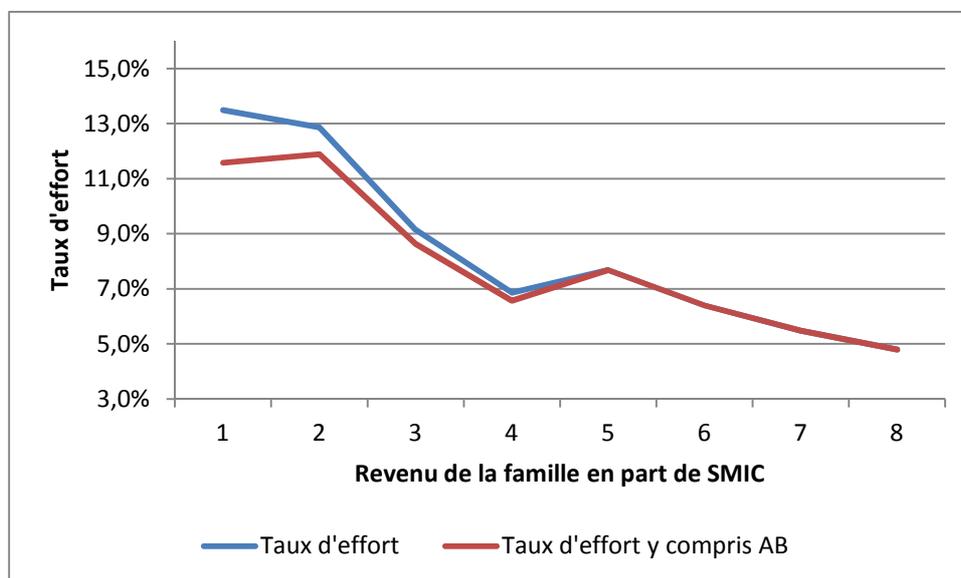
Calculs SG HCF

Note : il s'agit du reste à charge mensuel après crédit d'impôt.

- Hypothèses :*
- *Accueil 9 heures par jour, 18 jours par mois soit 162h
 - *Pour les EAJE, barème participation familiale de la PSU pour l'accueil en EAJE
 - *Pour l'assistant maternel, salaire mensuel net de l'assistante maternelle y compris indemnités d'entretien de 605€ par mois (basé sur le salaire horaire net moyen du T4 2012 de 3,23€ - source Acoiss)

Le taux d'effort est décroissant et heurté par les effets de seuil de la prestation CMG en trois tranches. Il passe de 13% pour une famille au niveau du Smic à 5% pour une famille percevant 8 smic.

Taux d'effort pour une famille de un enfant ayant recours à une assistante maternelle en fonction des revenus de la famille en part de SMIC



Calculs SG HCF

Note : le taux d'effort est le ratio entre le coût de la garde après crédit d'impôt et les revenus de la famille

Hypothèses : *Accueil 9 heures par jour, 18 jours par mois soit 162h

*Salaire mensuel net de l'assistante maternelle y compris indemnités d'entretien de 605€ par mois (basé sur le salaire horaire net moyen du T4 2012 de 3,23€ - source Acoiss)

a23) Le reste à charge en cas d'emploi d'un salarié à domicile est sensiblement plus élevé.

Il est égal au coût de l'employée supporté par la famille diminué de la réduction d'impôt.

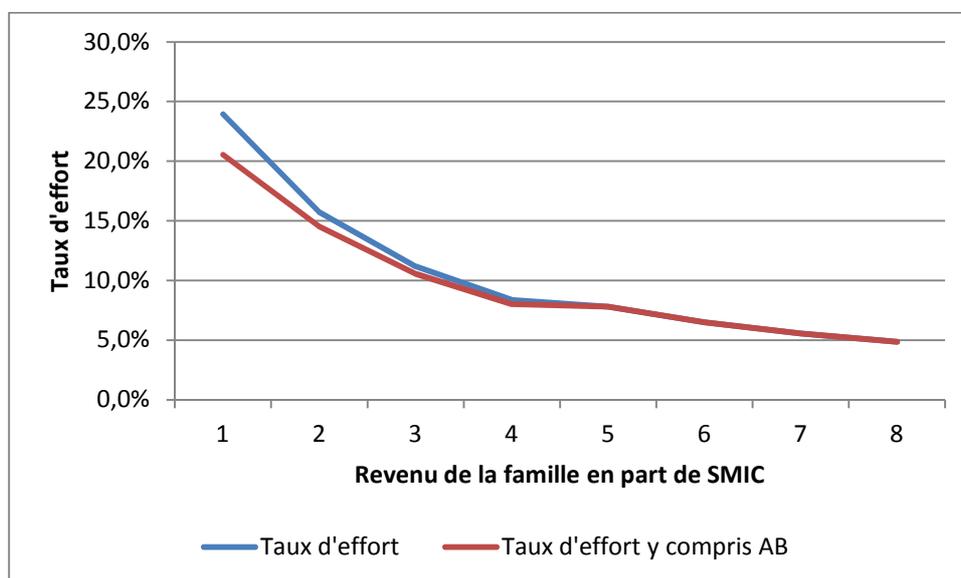
- le coût de l'emploi est abaissé par les exonérations de charges sociales (à hauteur de 50%) et l'aide de la CAF (le CMG)

- les débours de la famille ouvrent droit à une réduction d'impôt de 50% (dans la limite de 12000€, somme majorée de 750€ par enfant à charge).

Dans l'hypothèse d'une garde partagée entre deux ménages (formule la plus fréquente), à 2 SMIC le RAC pour chacun des ménages est de 353€ (hypothèses: durée de garde de 162 heures, tranche intermédiaire de CMG, taux de salaire moyen constaté pour ce type d'emploi à domicile).

Le taux d'effort des ménages est alors décroissant passant de presque 25% pour une famille au niveau du Smic à 5% pour une famille percevant 8 smic.

Taux d'effort pour une famille de un enfant ayant recours à une garde partagée en fonction des revenus de la famille en part de SMIC



Calculs SG HCF

Note : le taux d'effort est le ratio entre le coût de la garde après crédit d'impôt et les revenus de la famille

Hypothèses : *Accueil 9 heures par jour, 18 jours par mois soit 162h

*Salaire mensuel net du salarié à domicile de 702€ par mois et montant des cotisations de 583€ (basé sur le salaire horaire net moyen du T4 2012 de 8,43€ - source Acoiss)

a24) Pour les enfants scolarisés (on en compte moins de 100 000)

La scolarité *stricto sensu* est gratuite. Mais la famille peut être conduite ¹²⁷ à engager des frais pour faire garder son enfant (par exemple par une assistante maternelle). Dans ce cas, elle est éligible aux aides de droit commun.

a3) Pour les ménages où un des parents n'a pas d'activité professionnelle ou travaille à temps partiel

La Prestation Partagée d'Education de l'enfant PreParE (allocation qui a succédé au CLCA pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2015) complète le revenu du ménage pendant des durées variables avec la taille de la famille : un an pour le rang 1 s'il est partagé également ; 3 ans dont au maximum 2 ans pour le parent qui prend le congé le plus long.

Elle est de 390€ par mois pour le taux plein (252€ au taux de 50% et 145€ au taux de 80%).

Cumulée avec l'Allocation de base de la PAJE (ce qui est le cas d'environ 70% des ménages percevant la Preparee), la prestation assure un revenu égal à 25% du revenu salarial moyen des femmes¹²⁸ pour le taux plein.

¹²⁷ fréquence qu'on peut trouver dans l'enquête modes de garde.

¹²⁸ Le revenu salarial moyen des femmes est de 1530€ mensuels en 2012 et de 1870€ en équivalent-temps-plein.

Comme la prestation n'est pas imposable et ne rentre pas dans l'assiette des prestations sociales, son apport au niveau de vie du ménage est significatif notamment pour les salariés modestes.

Avec un revenu du père supérieur de 25% à celui de la mère, pour une mère gagnant 1200€ à temps plein, la perte de revenu disponible¹²⁹ (y compris frais de garde) de la famille est de 3% pour un passage à mi-temps et de 10% pour une interruption d'activité (tableau et encadré ci-dessous). La perte de revenu disponible du ménage augmente avec le salaire des parents. Pour une mère à 2400€ par mois (et donc un revenu de 3200€ pour le père), la perte de revenu est de 8% pour un passage à mi-temps et de 24% pour une interruption d'activité (voir annexe 10 pour le détail de chaque cas-type).

Impact du passage à temps partiel ou de l'interruption d'activité avec la PrePare sur le revenu disponible des familles (y compris frais de garde)

			Ecart de revenu disponible par rapport à l'activité à temps plein des deux parents	
Salaire du père	Salaire de la mère	Revenu disponible des parents travaillant à temps plein	PreParE 50% Passage à temps partiel de la mère et recours à une assistante maternelle	PreParE 100% Interruption d'activité de la mère
1 600	1 200	2 887	-3%	-10%
2 000	1 500	3 464	-7%	-19%
2 400	1 800	3 940	-4%	-22%
2 800	2 100	4 341	-4%	-20%
3 200	2 400	4 950	-8%	-24%

Source : Cas types HCF, législation 2015

b) La prise en compte des enfants de 3 à 6 ans

Les besoins sont moindres puisque l'enfant est scolarisé. Il faut noter cependant que l'aide s'arrête aux trois ans de l'enfant alors qu'il est scolarisé l'année de ses trois ans, à un âge qui dépend de son mois de naissance puisque l'entrée à l'école se fait généralement au mois de septembre¹³⁰.

Si la famille doit engager des frais, ce sera le plus souvent chez une assistante maternelle pour des durées peu importantes.

L'aide apportée alors par la CAF est moins généreuse (exonération de charges et versement direct divisé par deux).

¹²⁹ Usuellement, le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les prestations sociales, nets des impôts directs. Ici, on utilise une définition élargie du revenu disponible en ajoutant les aides à la couverture maladie complémentaire (CMU-C et ACS), les allègements sur les factures d'énergie, et surtout les coût et aides à la garde.

¹³⁰ Marc C., Pucci M., (2014), « Impact du mois de naissance de l'enfant sur le niveau de vie des familles : des inégalités liées au calendrier du système sociofiscal », *E-ssentiel*, n°142, CNAF, janvier 2014.

2) La prise en compte du coût du logement et des charges qui y sont associées

On retient ici les loyers et charges locatives, les dépenses d'éclairage et de chauffage, la taxe d'habitation et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Nous ne disposons pas à ce stade de compte associant les dépenses de transport.

a) Les prestations de logement

a1) Le champ personnel : les ménages locataires et ménages accédant à la propriété

On compte plus de 2,1M d'allocataires ayant des enfants à charge pour une aide moyenne proche de 300€/mois

a2) Les aides au logement sont des aides très sélectives

Elles sont concentrées sur les ménages les plus modestes et, pour ces ménages, l'aide diminue rapidement avec le revenu.

a3) La prestation couvre une partie de la dépense de logement éligible de façon décroissante avec le « quotient familial » (revenu par taille)

a31) La dépense éligible

C'est la somme du loyer dans la limite du plafond réglementaire et d'un forfait de charges

- La dépense éligible est dans l'ensemble inférieure à la dépense réelle.

Le plafond est désormais le plus souvent¹³¹ inférieur au loyer réel. L'écart entre loyers réel et plafond est très différent selon les parcs. Enfin le forfait charges est très inférieur aux charges réelles.

Dépense éligible par mois (2014) en zone 2

	Couple sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Loyer plafond	310	349	400	451	501
Forfait charges	53	65	77	89	101
Dépense éligible	363	414	477	540	602

- La dépense éligible augmente avec la taille de la famille ce qui solvabilise en partie l'accroissement de la taille du logement. L'écart de dépense éligible divisé par 9m² (surface « conventionnelle » d'une chambre supplémentaire) est de 5,53/6,83€ par enfant supplémentaire, soit à un niveau très inférieur au loyer chargé, surtout dans le parc privé.

- la dépense éligible varie avec la zone

Le loyer plafond en base 100 pour la zone II se situe à l'indice 115 en zone I et 93 en zone III.

Comme le forfait charge ne varie pas avec la taille de la famille, l'écart de dépense éligible est réduit.

¹³¹ Le loyer effectif est supérieur au loyer plafond dans 60% des cas dans le parc social et de 90 % dans le parc privé

a32) *Le taux de couverture de la dépense éligible tient compte du revenu et de la taille de la famille.*

La dépense éligible est prise en charge par les aides au logement à plus de 90% pour les allocataires du RSA socle. Au delà, le taux de couverture diminue avec le revenu pour atteindre 15€/mois (seuil de non versement).

Le revenu où la prestation est nulle – le point de sortie – est de 1 400€/mois pour la famille sans enfant ; 1 800€ pour un enfant ; 2 140€ pour deux enfants ; 2 610€ pour trois et 3 020€ pour quatre enfants.

La « pente » de l'aide au logement est égale au rapport entre l'AL maximale et la différence entre le revenu au point de sortie et le RSA socle (après application du forfait logement).

Cette pente est forte et diminue avec la taille

	RSA (€)	Point de sortie (€)	AL maximale (€)	pente
C0 – couple sans enfant	629	1400	328	43%
C1 – couple avec un enfant	750	1800	379	36%
C2 – couple avec deux enfants	900	2140	436	35%
C3 – couple avec trois enfants	1100	2610	494	33%
C4 – couple avec quatre enfants	1306	3020	552	32%

Lecture : Pour un couple avec deux enfants, quand le revenu mensuel augmente de 1€, la prestation diminue de 35 centimes.

a4) *Les allocations versées*

Elles couvraient une part appréciable du loyer (hors charges) en 2010 : 57% pour l'ensemble des locataires. Ce ratio augmentait avec la taille (voir sur ce point le rapport HCF de 2011).

a5) *Taux d'effort net de la prestation (TEN)*

C'est le rapport entre la dépense de logement nette de la prestation et le revenu disponible hors aides au logement.

$TEN = (\text{Loyer} + \text{Charges forfaitaires} - \text{Aides Logements}) / (\text{Revenu disponible y compris prestations familiales hors aides logement})$

a51) Le taux d'effort calculé sur la dépense éligible

Salaire net mensuel	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants
1000	14%	11,5%	7,5%
1500	20%	17%	12%
2000	21%	20%	15%
2500	17%	18%	17%

Pour les chiffres en gras, il n'y a plus d'aide au logement : le salaire net mensuel est au dessus des points de sortie

Les taux d'effort se situent au dessous de 20% pour la gamme de revenus (prestations familiales – AF et CF comprises) suivie. Ils diminuent avec la taille de la famille.

a52) Le taux d'effort effectif

Dès que la dépense effective est supérieure à la dépense éligible, le taux d'effort augmente substantiellement puisque l'écart de dépenses est intégralement à la charge de la famille. Or cette situation est très fréquente : 90% dans le parc privé et près de 60% dans le parc social

Taux d'effort lorsque la dépense effective est supérieure de 40% à la dépense éligible

Salaire net mensuel	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants
1000	35%	15%	15%
1500	31%	29%	23%
2000	29%	29%	24%
2500	23%	26%	24%

a53) Répartition des locataires en fonction de leur ratio loyer effectif/plafond en décembre 2014

La distribution des ratios a sensiblement évolué depuis l'analyse menée sur la situation de 2010 avec la progression des ratios élevés. Dans le tableau ci dessus les chiffres entre parenthèses sont ceux de 2010.

Part des ménages en fonction du ratio loyer réel/loyer plafond

	Isolé 1Enfant	Isolé 2 enfants	Isolé 3 enfants	Isolé 4 enfants	Couple 1enfant	Couple 2enfants	Couple 3enfants	Couple 4 enfants
< à 1	27 (32)	30 (36)	38 (44)	44 (54)	23 (28)	25 (35)	32 (45)	43 (54)
Entre 1 et 1,5 100	47 (43)	45 (42)	42 (38)	35 (33)	31(40)	40 (39)	36 (36)	36 (34)
> à 1,5	26 (25)	25 (22)	20 (18)	11 (11)	36 (32)	35 (26)	32 (19)	21 (12)

Source CNAF

Comme on le voit le glissement du ratio est prononcé.

a54) Des taux d'effort très différents selon les parcs

En 2010 le taux d'effort net (calculé hors charges et hors forfait de charges) était de 13% dans le parc social et de 27% dans le parc privé.

Comme les charges dans le parc privé sont plus faibles, l'écart sur la dépense totale est un peu moindre mais reste très substantiel.

Répartition des familles en fonction du ratio (loyer réel/loyer plafond)

	Parents isolés		Couples	
	Parc public	Parc privé	Parc public	Parc privé
Ratio <1	51%	9%	52%	7%
Ratio entre 1 et 1,5	46%	45%	43%	37%
Ratio > 1,5	3%	46%	5%	56%
	100%	100%	100%	100%

a55) Un nombre conséquent de familles dont le taux d'effort peut être considéré comme abusivement élevé

La note du HCF du 12 septembre 2013 les avait définis comme les ménages dont le taux d'effort net de l'aide rapporté aux loyers réels (hors charges) dépassait 25 ou 30% de leurs revenus.

40% des locataires dépassait le taux de 20% et 30% le taux de 30% avec un écart important entre le parc privé et le parc social ;

a56) Les aides légales peuvent parfois être complétées par des aides distribuées par les collectivités locales.

Celles ci peuvent être significatives.

On trouvera en annexe 8 une analyse des aides à Paris qui majorent les aides légales de 25%

b) Depuis la suppression de la prime à la cuve, les aides légales concernent la dépense d'eau, de gaz et d'électricité.

Les ménages en situation de précarité énergétique

Dans la définition retenue par l'observatoire national et reprise des travaux au Royaume Uni ce sont ceux pour lesquels les dépenses de chauffage et d'éclairage dépassent 10% de leur revenu disponible.

3,8M ménages seraient dans ce cas (enquête logement de 2006 ; soit une référence très ancienne)

Comme l'augmentation des tarifs d'énergie depuis 2006 a été plus prononcée que la progression du revenu des ménages pauvres, la population en précarité énergétique s'est accrue depuis cette date.

b1) L'aide légale est attribuée aux ménages les plus modestes

Les allocataires de la CMUC et de l'ACS d'une part, puis les ménages dont le revenu fiscal de référence¹³² est inférieur par part de 2175€ d'autre part bénéficient d'une aide qui allège leur facture de gaz et d'électricité. Le financement de cet allègement est assuré par l'ensemble des consommateurs via une taxe incluse dans leurs factures.

L'effectif « cible » des ménages est de 4M de foyers¹³³.

Les bénéficiaires effectifs en 2013 étaient de 1,65M (électricité) dont 0,65 ont également bénéficié de la réduction sur leur facture de gaz. La dépense était de 110M pour une aide moyenne de 70€ sur l'année ;

Mais le taux de recours à la CMUC et à l'ACS est très en retrait de la cible théorique.

Deux avancées ont été mises en œuvre.

- L'effectif potentiel a été substantiellement augmenté en 2013 avec l'augmentation des plafonds CMUC et ACS : le Fonds CMU a estimé dans son rapport d'activité 2014 que cette réforme pouvait potentiellement intégrer 500 000 personnes dans les effectifs de bénéficiaires de la CMUC et 850 000 à l'ACS. Compte tenu du taux de recours à ces prestations, l'augmentation effective des bénéficiaires pourrait être de 750 000 pour 400 000 ménages.

- Le taux de recours a été substantiellement amélioré par le transfert direct des références des familles éligibles aux fournisseurs d'énergie.

Comme l'aide se réfère à des prestations pour lesquelles l'admission dépend du quotient familial, la probabilité d'en bénéficier diminue avec le revenu et augmente avec la taille.

b11) Pour l'électricité, l'aide dépend de la taille de la famille et la puissance installée

Elle varie pour une personne seule entre 71 et 94€ en fonction de la puissance souscrite ; entre 88 et 117€ pour un ménage de deux à quatre personnes ; entre 106 et 140€ pour plus de cinq personnes,

b12) pour le gaz (contrats individuels¹³⁴), l'aide dépend des mêmes facteurs

Elle varie pour une personne seule entre 23 et 123€ en fonction de la puissance souscrite ; entre 30 et 153€ de deux à quatre personnes ; entre 38 et 185€ pour plus de cinq personnes.

b2) en complément de ces réductions sur factures, les Fonds de solidarité pour le logement consacrent environ 80M€ à des aides ponctuelles aux ménages qui ont des difficultés à honorer leurs factures d'énergie domestique

b3) certaines collectivités locales attribuent des aides complémentaires

Ainsi la ville de Paris a mis en place un dispositif décrit dans l'annexe 8 précitée.

¹³² Le nouveau critère de RFR qui n'appréhende pas les situations de concubinage ou colocations conduit à des attributions en nombre significatif dans des déciles supérieurs de revenu

¹³³ Rapport IGAS/IGF de mai 2014

¹³⁴ Pour les contrats collectifs, l'aide varie selon la taille : 100/123 et 147€.

c) Il n'existe pas de système d'aide normé et général pour l'eau

d) La réduction des impôts locaux

On a analysé au II les abattements pour charge de famille sur la taxe d'habitation qui profitent à l'ensemble des ménages pour leur résidence principale

On analyse ici des dispositions ciblées sur les ménages modestes.

d1) Les exonérations dans le champ des familles avec enfants mineurs

A côté des très rares ménages modestes où le contribuable âgé de plus de 60 ans a encore des enfants à charge, seuls sont exonérés les veufs pour autant que leur revenu fiscal de référence n'excède pas 10 633€ somme majorée de 2839€ par demi-part suivante. Compte tenu du maintien du quotient conjugal et de l'attribution d'une demi-part supplémentaire pour le premier enfant, le plafond d'exonération s'établit comme suit

Taille du ménage	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Nombre de parts	2,5	3	4	5
Plafond (€/mois)	1716	1970	2479	2987

Cette exonération emporte celle de la contribution à l'audiovisuel public (133€).

Au titre de la TH 2014, 103 000 redevables veufs ont bénéficié d'une exonération TH pour un gain de 17M€. Ils auraient payé un montant moyen de 165€¹³⁵ (soit 13,75€/mois)

d2) Le plafonnement de la taxe d'habitation

La Taxe d'habitation est plafonnée à 3,44% du revenu fiscal de référence. Ainsi un ménage ayant 15000€ de RFR voit sa TH écrêtée à 510€.

Ce régime est appliqué aux ménages dont le (RFR) est inférieur aux montants ci-dessous...

Couples

Taille du ménage	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Plafond (RFR en €/mois)	2493	2745	3250	3555
équivalent salaire net mensuel	2673	2944	3485	3812
Taxe plafonnée	857	944	1118	1342

Source : SG HCF.

9M de ménages bénéficient du plafonnement. La dépense fiscale est de 2,9Md€ et représente 45% de la taxe calculée avant plafonnement pour un gain moyen de 322€ sur l'année. Les redevables ayant 1 ou 1,5 parts (et qui n'ont donc pas d'enfant à charge) représentent 50% en nombre et en montant de dégrèvement.

¹³⁵ Gain calculé par rapport à la TH qui aurait dû être acquittée après abattement et plafonnement

Remarque : les allocataires du RSA ne sont plus exonérés (en application de la doctrine selon laquelle les aides doivent être calculées en fonction du revenu et non du statut de l'allocataire). Mais comme le revenu imposable de ces allocataires est nul ou très faible, ils bénéficient de façon massive du plafonnement.

3) Les frais de soins

Environ 75% des dépenses de soins des enfants est pris en charge par la sécurité sociale. Cette prise en charge est analysée au IV.

Les versements monétaires incombant aux parents sont limités. Ils comprennent les cotisations de couverture complémentaire d'une part, les dépenses non prises en charge par la complémentaire santé d'autre part.

a) Les cotisations de complémentaire santé

a1) Pour les contrats individuels

a11) La cotisation à la charge des ménages dépend le plus souvent de la taille de la famille et du niveau des garanties souscrites.

a12) L'Aide complémentaire santé (ACS) prend en charge une partie de ces cotisations¹³⁶

C'est un chèque annuel qui diminue le coût d'achat d'une assurance complémentaire pour les ménages modestes.

Le plafond d'admission est supérieur de 35% au plafond CMUC et augmente comme lui avec la taille de la famille.

Couple sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
1460	1750	2047	2433	2820

Le montant du chèque dépend de l'âge : 100€ pour chaque enfant de moins de 16 ans ; 200€ pour chaque personne entre 16 et 49 ans par exemple.

On compte 950 000 bénéficiaires (personnes couvertes) à la fin 2014 avec un taux de recours qui se situerait selon la DREES entre 28 et 41%.

On estime qu'environ la moitié des bénéficiaires sont des enfants de moins de 20 ans.

La cotisation du contrat d'assurance complémentaire pour les familles avec enfants à charge est d'environ 1 300€/an. Le chèque ACS en couvre 55%. Compte tenu du revenu moyen de ces familles (de l'ordre de 1 800€/mois), la cotisation nette à la charge du ménage est un peu inférieure à 3%.

Les contrats souscrits offrent des niveaux moyens de garanties qui se situent au dessous de la moyenne des contrats individuels dans l'échelle établie par la DREES.

¹³⁶ Rapport du fonds CMU de juin 2015

a2) Pour les contrats collectifs

Les salariés du secteur privé (à terme, tous couverts par l'ANI) ont des charges de cotisations très modérées parce que très souvent (c'est le cas dans 85% des contrats) l'employeur en couvre plus de la majorité¹³⁷

La part de cotisation à la charge du salarié est le plus souvent forfaitaire, parfois liée au salaire de l'assuré. L'éventuelle progression avec la taille de la famille est modérée.

b) Les dépenses de soins non couvertes par les assurances (base et complémentaire)

Elles sont à la charge des ménages.

Elles s'élevaient en 2008 à moins de 30€ par enfant et par an.

4) La couverture des dépenses de scolarité

L'essentiel de la dépense (l'enseignement) est pris en charge sur fonds publics et est analysée au IV ci-dessous.

Mais une partie minoritaire de cette dépense est à la charge des ménages qui sont financièrement aidés pour l'assumer.

La dépense intérieure d'éducation (DIE) est de 140 millions d'euros, soit près de 7% du PIB

La DIE est la somme

- des dépenses pour les activités d'enseignement de type scolaire et extrascolaire effectuées dans les établissements publics et privés ou dispensées lors de leçons particulières
- des dépenses pour les activités visant à organiser le système éducatif (administration générale, documentation pédagogique et recherche sur l'éducation, orientation)
- des dépenses pour les activités visant à favoriser ou accompagner la fréquentation des établissements scolaires : restauration et hébergement, médecine scolaire, transports scolaires
- des achats de livres, de fournitures scolaires, d'habillement demandés par les institutions scolaires

La DIE est financée¹³⁸ à hauteur de 58% par l'Etat, 25% par les collectivités territoriales, 2% par les autres administrations publiques¹³⁹, 7% par les entreprises et 8% par les ménages.

Tous niveaux et types d'établissements confondus, la dépense par élève ou étudiant s'élève à 8330€

- * 6010€ pour le premier degré
- * 8410€ pour le premier cycle du second degré
- * 10940€ pour le second cycle du second degré
- * 11740 pour le supérieur

¹³⁷ Au minimum 50% dans l'ANI

¹³⁸ Structure établie par financeurs initiaux

¹³⁹ Dont la branche famille avec l'ARS notamment

a) les charges des ménages

- enseignement scolaire proprement dit : 4,67Md€
- enseignement de type extrascolaire : 1,5Md€
- restauration, hébergement : 4,8Md€
- transports scolaires : 3 Md€ hors Ile-de-France¹⁴⁰
- fournitures et livres : 2,6Md€
- habillement et leçons particulières.

Ces dépenses sont en partie financées par des aides publiques : prestations monétaires ou fiscales versées aux ménages (elles sont étudiées ici) et subventionnement de services, ce qui diminue les facturations aux ménages (elles sont étudiées au III)

b) les prestations directes aux ménages

On recense ici l'allocation de rentrée scolaire (1,6Md€), les bourses (2,6Md€) et les réductions d'impôt (0,4Md€). Plus de la moitié de ces prestations bénéficient à des enfants de plus de vingt ans.

Le dispositif des aides commence à l'école (6 ans, âge de début du droit à l'ARS) et s'achève à l'université (à 28 ans, âge limite des bourses).

L'aide augmente avec l'âge, très légèrement pour l'ARS, de façon plus sensible pour les bourses qui commencent au collège et dont le s'élève augmente avec la progression des enfants dans le cycle scolaire et universitaire. Il en est de même des réductions d'impôt qui commencent au collège et dont le montant augmente, là aussi, avec la progression des enfants dans le cycle scolaire et universitaire.

b1) L'allocation de rentrée scolaire (ARS)

Elle est attribuée de 6 à 18 ans.

Depuis 2008, son montant varie, de façon marginale, avec l'âge de 362 à 396€ (après CRDS), soit 30 à 33€ par mois et par enfant.

L'ARS est versée sous une condition de ressources assez sélective : le plafond correspond à un salaire net pour la rentrée scolaire de 2015, de 2 157€ pour un enfant avec un supplément de plafond de 497€ par enfant supplémentaire¹⁴¹. En cas de léger dépassement du plafond, une allocation dégressive appelée allocation différentielle, calculée en fonction des revenus, peut être versée.

Le taux d'exclusion est important : 55%.

En 2013, on compte 5 millions d'enfants bénéficiaires (3 millions de familles) pour une dépense de 1,9 milliards d'euros¹⁴².

¹⁴⁰ Source : ADF.

¹⁴¹ Il n'est pas prévu de double plafond pour d'une part les couples monoactifs et d'autre part les familles monoparentales et les couples biactifs.

¹⁴² CNAF, prestations tous régimes.

Le coût de la rentrée scolaire

Selon **Familles de France**¹⁴³, il est évalué à 189€ pour la rentrée scolaire 2014 d'un enfant entrant en sixième, en hausse de 2,17% par rapport à l'année précédente : 24% pour la papeterie (cahiers, classeurs, ...); 51% pour les autres fournitures (équipement de la trousse, cartable, calculatrice, ...), 25% pour les articles de sport ((un jogging, une paire de chaussures de sport, deux paires de chaussettes).

Selon cette fédération, il serait nécessaire de moduler fortement l'ARS en fonction du niveau scolaire et de la filière (notamment parce certains équipements sont coûteux dans les filières professionnelles) 165€ dans le primaire, 300€ au collège et 500€ au lycée.

Selon la **Confédération Syndicale des Familles (CSF)**¹⁴⁴, le budget moyen à la rentrée 2014 est de 150€ au cours préparatoire, 183€ au cours moyen, 325€ en sixième(+0,9% par rapport à l'année précédente) et en quatrième et 653 € en seconde générale, entre 523€ et 814€ en seconde Bac pro selon la filière et 865€ en 1^{ère} STI. Le panier de biens considéré par la CSF est plus large que celui de FF ; il inclut notamment les livres annexes (dictionnaires, précise de grammaire, livres de poche...). La CSF demande une modulation plus forte de l'ARS avec le niveau scolaire et une meilleure prise en compte des frais engagés à la rentrée en lycée professionnel. Elle souligne aussi les inégalités dans l'aide accordée aux lycéens selon les régions, notamment pour l'achat des manuels scolaires.

À partir des enquêtes Budget des familles 2011, l'**Insee** a identifié un panier de la rentrée scolaire, composé des produits dont les achats augmentent particulièrement en août et septembre chez les ménages ayant des enfants en âge scolaire (âgés entre 4 et 20 ans)¹⁴⁵. Ces ménages ont dépensé en moyenne 165 euros d'articles du panier au cours des mois d'août et septembre, contre 35 euros pour les autres types de ménage. Les articles d'habillement et de chaussures occupent une place prépondérante dans ce panier : 60%, contre 14 % pour les articles de papeterie, 8% pour les stylos, crayons et encres. Viennent ensuite les livres scolaires et parascolaires, dictionnaires et encyclopédies (6 %) et la maroquinerie et les autres articles de voyage (6 %)¹⁴⁶.

Depuis quinze ans, le prix de ces produits n'a augmenté que de 6 %, contre + 27 % pour l'inflation d'ensemble. En cours d'année, les prix des articles d'habillement et chaussures fluctuent essentiellement au moment des soldes. Les prix des autres articles de la rentrée (papeterie, cartables, livres, etc.) ont crû en moyenne de 25 %, soit un rythme beaucoup plus proche de l'inflation. Chaque année, ils baissent au cours des mois d'août et septembre. Les réductions concernent environ 20 % des articles.

b2) Les bourses¹⁴⁷.

Elles sont décrites dans l'annexe 11.

Tableau récapitulatif des bourses

	Bourses des collèges	Bourses des lycées	Bourses universitaires
Taux de boursiers	25%	22	35%
Montant moyen/mois en euros	17	451	
Dépense en M€	168	220	2 200

¹⁴³ Familles de France, Secteur consommation, Enquête rentrée scolaire 2014-2015, 19 août 2014.

¹⁴⁴ Confédération Syndicale des Familles, Le coût de la Scolarité 2014, dossier de presse du 26 août 2014.

¹⁴⁵ Ce **panier de la rentrée scolaire** est composé des postes suivants de la nomenclature de l'indice des prix à la consommation de l'INSEE : « Articles de papeterie », « Stylos, crayons et encres », « Autres fournitures scolaires et bureau », « Livres scolaires et parascolaires, dictionnaires et encyclopédies », « Matériel de traitement de l'information, y compris micro-ordinateurs » (restreint aux seules calculatrices électroniques), « Maroquinerie et articles de voyages », « Chaussures de sport », « Vêtements de sport » et « Vêtements de dessus pour enfants ».

¹⁴⁶ Les autres produits pesant au total pour 6 %.

¹⁴⁷ Source DEPP note de janvier 2014

b3) autres aides aux étudiants en 2013

On se borne à les citer.

Elles seront prochainement étudiées dans le cadre de l'étude des « transferts publics et privés en direction des jeunes adultes » que le HCF a mis à son programme.

- allocations de logement : 1,5Md€
- œuvres universitaires : 0,35Md€
- quotient familial
- réduction d'impôt : 0,2Md€. Voir ci-dessous
- contribution des différents régimes au financement des assurances sociales des étudiants : 0,5Md€

A ces aides citées dans les évaluations de la DEPP, il conviendrait de rajouter les exonérations portant sur les indemnités de stage et de salaires (300M€).

Rappelons aussi que ces salaires et indemnités ne rentrent pas dans l'assiette ressources de leurs parents pour le calcul des prestations familiales et de logement.

b4) les réductions d'impôt

Elles s'élèvent à 61€ (5€/mois) par enfant au collège, 153€ au lycée (13€/mois) et 183€ (15€/mois) dans l'enseignement supérieur.

S'agissant de réductions d'impôt, elles ne bénéficient qu'aux ménages imposés, ceux dont les revenus sont supérieurs au niveau de Revenu fiscal de référence (RFR) où les ménages commencent à être imposés (après décote et minimum de versement).

La dépense fiscale est de 235M€ pour l'enseignement secondaire qui bénéficie à 2,35 M de ménages pour une réduction moyenne de 95€ et 220Md€ pour l'enseignement supérieur qui bénéficie à 1,1M de ménages pour une réduction moyenne de 172€.

b5) Cumuls et incompatibilités

b51) les cumuls

b511) L'ARS est cumulable avec les bourses et les réductions d'impôt.

Mais compte tenu de la limite d'âge de l'ARS, une partie des boursiers des lycées et 85% des boursiers de l'enseignement supérieur ne bénéficient pas de l'ARS.

Par ailleurs, les plafonds d'exclusion de l'ARS sont tels que les ménages allocataires, non imposables, ne bénéficient pas de la réduction d'impôt.

Le champ du cumul est donc doublement limité.

b512) Compte tenu des plafonds d'exclusion des bourses d'enseignement supérieur, un nombre élevé de boursiers ne procurent aucun bénéfice fiscal à leurs parents au titre du quotient familial

b52) Incompatibilités

Il y a incompatibilité entre la bourse d'un lycéen majeur et sa prise en compte dans les prestations familiales de ses parents. Comme la bourse des lycées est d'un faible montant, la famille doit y renoncer parce que la prise en compte de l'enfant lui procure un gain en prestations supérieur..

Il y a incompatibilité entre la réduction d'impôt pour les étudiants et une activité salariée

5) Des prestations supplémentaires pour les familles monoparentales

Un petit quart des familles avec enfants à charge sont des familles monoparentales qui élèvent 2,7M d'enfants.

a) selon les analyses économiques, le coût des enfants de ces familles est supérieur à celui des familles en couple.

On a exposé plus haut les termes de l'analyse économique et mentionné que dans ses barèmes de quotient familial la CNAF compte le premier enfant de ces familles pour 0,5UC (contre 0,3 pour l'enfant d'un couple).

b) des prestations spécifiques

Ces prestations ne concernent qu'un seul des deux parents, celui qui a la charge principale de l'enfant, à l'exception des cas de partage des allocations familiales dans des situations de résidence alternée¹⁴⁸.

L'autre parent ne reçoit pas d'aide (ou de supplément d'aide) au titre des enfants. Il peut seulement déduire de ses revenus imposables le montant de la pension alimentaire versée.

b1) une probabilité élevée de percevoir les prestations familiales sous condition de ressources.

Elle est liée au niveau élevé des plafonds (PAJE et CF) et à la modestie du revenu (un seul salaire, souvent faible).

b2) une majoration du RSA

Voir ci-dessous au 5.

La dépense (écart entre le RSA majoré et le RSA socle de droit commun) est en cours de chiffrage. On compte 290 000 allocataires au RSA majoré.

b3) L'allocation de soutien familial

C'est une allocation forfaitaire servie sans condition de ressources aux seuls parents isolés pour chaque enfant pour lequel il n'y a pas de débiteur d'aliments (enfant non reconnu, orphelin, parent débiteur hors d'état...).

¹⁴⁸ D'après la CNAF, en décembre 2012, 1,4 % des bénéficiaires des allocations familiales dans les Caf ont choisi de demander leur partage. Les estimations des effectifs sont de l'ordre de 68 650 familles pour 67 940 enfants (tous régimes).

Elle est au 1/1/2015 de 95€/mois et par enfant. Ce montant devrait augmenter de 15% en plus de l'inflation sur les trois prochaines années ce qui la porterait à 112,5€ (euros actuels)

On compte 715 000 allocataires pour 1,16M enfants (1,6ASF par allocataire).

43% des enfants de familles monoparentales sont couverts par l'ASF.

Les 57% non couverts (1,53M) renvoient à trois situations

- * la pension alimentaire est correctement versée
- * le créancier d'aliments qui refuse de mandater la CAF pour obtenir le recouvrement d'une CEEE non versée ne perçoit pas l'ASF
- *certains ménages ne demandent pas l'ASF (non recours)

- l'ASF est attribuée

- * à titre définitif aux familles où le parent isolé ne peut compter sur le concours monétaire de l'autre parent. C'est le cas de 95% des allocations. Sont notamment concernés les orphelins, les enfants non reconnus, les enfants de parents hors d'état
- * à titre d'avance pour les familles disposant d'une créance alimentaire impayée et qui ont mandaté la CAF pour poursuivre la dette alimentaire. C'est le cas de 5% des allocations (le taux de recouvrement sur le débiteur de l'ordre de 30%).

b4) un traitement favorable pour l'impôt sur le revenu

- les parents isolés bénéficient d'une demi-part pour leur premier enfant ; il y a une demi-part supplémentaire pour les veufs ayant des enfants à charge

- incidences. La demi part supplémentaire :

- * élève le seuil d'imposition

Seuils d'imposition (salaires net mensuels 2014) en euros

	isolé	veuf	couple
Sans enfant	1 247	1 247	2 348
Un enfant	2 113	2 546	2 781
Deux enfants	2 546	2 979	3 214

- * diminue l'impôt pour un revenu donné

- La dépense fiscale est de- 520M€ pour la première mesure (gain de 350€ en moyenne pour 520 000 contribuables) et 130M ; 130 pour la seconde (gain moyen de 130€ pour 167000 ménages de veufs).

b5) Un régime d'exonération de la taxe d'habitation pour les veufs

Ce régime a été décrit supra.

6) Les familles pauvres

a) Définitions

a1) Est considéré comme pauvre le ménage dont le revenu disponible (par uc) – prestations sociales comprises - est inférieur à 60% du revenu médian.

Le seuil de pauvreté est actuellement d'environ 1000€ pour un célibataire.

Seuils de pauvreté (échelle OCDE modifiée pour des enfants ont moins de 14 ans)

Célibataire sans enfant	Couple sans enfant	Couple un enfant	Couple deux enfants	Couple trois enfants	Couple quatre enfants
1000	1500	1800	2100	2400	2700

a2) Indicateurs

- Le taux de pauvreté (France métropolitaine) est de 13,9% en 2012 (au seuil de 60%)¹⁴⁹.
- L'intensité de la pauvreté (l'écart moyen entre le revenu effectif des pauvres et le seuil de pauvreté) est de 20,5%.
- 19,6% des enfants mineurs vivent dans un ménage pauvre.
- Le taux de pauvreté des enfants est particulièrement élevé pour les familles monoparentales (36,0%) et les familles nombreuses (30,2%), malgré des aides plutôt orientées vers ces familles.

Si on cherchait à « éradiquer la pauvreté monétaire » en ramenant les familles pauvres avec enfants¹⁵⁰ au niveau du seuil de pauvreté¹⁵¹, il faudrait que leur revenu, par leur travail ou par des prestations, augmente d'environ 6,5 milliards d'euros¹⁵². Ce chiffre est un minorant car il ne concerne que les ménages dont la personne de référence a moins de 60 ans et n'est pas étudiant, vivant en France métropolitaine et dont le revenu déclaré au fisc n'est pas nul¹⁵³. Il se décompose en 3,6 milliards d'euros pour les parents en couples (670 000 ménages) auxquels il faudrait apporter en moyenne 450 euros par mois, 2,0 milliards d'euros aux 490 000 parents isolés (avec un apport moyen de 345 euros par mois) et 900 millions d'euros pour les ménages complexes avec enfants (avec un apport moyen de 520 euros pour ces 140 000 ménages). L'apport requis augmente avec la taille de la famille.

¹⁴⁹ Cédric Houdré, Juliette Ponceau, Marie Zergat Bonnin, (2014), « Les niveaux de vie en 2012 », *Insee Première*, n°1513, septembre 2014.

¹⁵⁰ Enfants à charge au sens des prestations familiales. Sont donc exclus de ce calcul les ménages complexes avec enfants.

¹⁵¹ Que l'on fixe à un niveau de vie de 987 euros mensuels en 2012 (sinon, l'exercice est impossible puisque le seuil de pauvreté est défini de façon relative à partir du revenu médian de l'ensemble de la population considérée.

¹⁵² Champ du calcul : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans, en retenant le concept d'enfant à charge des CAF.

¹⁵³ Ce dernier point relève d'une convention dans le calcul des niveaux de vie.

b) la prise en compte de la pauvreté dans les systèmes d'aides publiques

b1) il n'existe pas de prestation qui se cale sur le seuil de pauvreté

b2) bien entendu, les ménages pauvres font le plein des aides sans et sous condition de revenu, ce qui explique leur poids dans le revenu disponible de ces ménages

b3) une prestation générale : le RSA socle

On donne ici les éléments majeurs de la série de diapositives présentée au HCF dans sa séance du. Elles figurent en *annexe 12*.

On compte 1,87M d'allocataires au 31 décembre 2014, pour le RSA socle.

b31) C'est une prestation différentielle

Elle vient compléter les revenus du ménage (revenus du travail et prestations familiales et sociales) à hauteur du plafond de RSA.

Toutefois certaines prestations viennent en sus du plafond. C'est le cas notamment de l'aide au logement (mais en cas de perception de cette aide, le plafond est diminué du « forfait logement »¹⁵⁴) de la majoration pour âge et des suppléments d'ASF et de CF décidés en 2014.

Il est donc incorrect de comparer le plafond du RSA au seuil de pauvreté comme on le voit dans l'exemple ci-dessous pour un couple avec deux enfants (entre 3 et 14 ans) locataire au plafond en zone 2.

RSA barème	RSA effectif	AL	revenu	Seuil de pauvreté	RSA/seuil
1079	927	424	1369	2100	65%

Dans l'exemple ci-dessus, le ratio couramment utilisé (RSA au barème/seuil de pauvreté) – et qui n'est pas pertinent – est de 51%. Le ratio réel (RSA effectif/seuil de pauvreté) est de 65%.

b32) Deux catégories de RSA socle

- le RSA de droit commun concerne 88% des allocataires (M).

Il obéit au barème suivant en euros/mois (après forfait logement)

	Couple sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
RSA	648	773	927	1132	1336
Valeur du dernier enfant	0	124	154	176	204

- le RSA majoré

Il est accordé aux parents isolés pour une durée limitée (jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ou pendant un an après le fait générateur de l'isolement : décès, rupture...).

¹⁵⁴ qui est en 2015 de 62€ par mois pour les personnes isolées, de 123€ pour un ménage de deux personnes et de €153 pour un ménage d'au moins trois personnes.

Il concerne 13% des allocataires (0,26M) : les ¾ ont un enfant de moins de trois ans.

Il obéit au barème suivant en euros/mois

	Isolé sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
RSA	451	648	772	977	1179
Valeur du dernier enfant		197	124	205	295

b33) une augmentation programmée

Depuis sa création, le montant du RSA s'était profondément dégradé par rapport au seuil de pauvreté ou au SMIC puisqu'il est indexé sur les prix. Certes des mesures ponctuelles ont freiné cette dégradation ; mais elle reste marquée. Alors qu'en 1990, le niveau de vie d'une personne seul au RMI est de 84% du seuil de pauvreté¹⁵⁵, il n'est que de 70% en 2010, soit une baisse de 14 points. Cette baisse est le reflet de l'indexation sur les prix du RMI et des aides au logement qui décroche de l'évolution du revenu médian.

Les mesures d'amélioration du barème du RSA depuis 1988.

- la création de la prime de Noël
- l'augmentation de la valeur du troisième enfant
- des prestations sont sorties de la base ressources ; elles viennent donc en sus du barème
- les augmentations de l'ASF (22,5€/mois/enfant à l'horizon) et du CF (80€/famille d'au moins trois enfants à l'horizon 2018) décidées en 2013 viennent en sus du RSA¹⁵⁶

Pour revenir en partie sur cette dégradation, le Gouvernement a annoncé en 2013 que les plafonds du RSA devraient augmenter chaque année de 2% en sus de l'inflation d'ici 2018. La première étape est intervenue au 1^{er} avril 2014. L'objectif, au delà, est de retrouver le ratio RSA/SMIC d'origine.

b4) deux prestations en direction des « travailleurs pauvres » : RSA activité et PPE

On va leur substituer la prime d'activité. Il convient d'attendre les textes d'application pour dresser un bilan de la réforme

¹⁵⁵ Seuil de pauvreté à 60%

¹⁵⁶ le plafond du RSA pour trois enfants aura donc augmenté de % en euros constants entre 2013 et 2018.

e) Apport en revenu nécessaire pour amener l'ensemble des familles pauvres au seuil de pauvreté.

Il s'élève à 5,7Md€ soit 400€/mois et par ménage avec enfants à charge.

- 3,6 pour les 670 000 couples et 450€/mois
- 2,1 pour les 490 000 parents isolés et 360€/mois

L'apport requis augmente avec la taille de la famille

Il va de soi que c'est l'augmentation de l'activité professionnelle qui doit être au cœur de la politique publique.

7) La prise en charge des enfants handicapés

Les charges spécifiques des familles ayant un enfant handicapé et les aides qu'on leur apporte (dont l'allocation d'éducation spécialisée) devront faire l'objet d'un rapport autonome.

D) La fourniture de services gratuits ou facturés au-dessous de leur coût

Une partie de ces services est fournie par les collectivités locales qui ont souvent – mais pas toujours - recours au quotient familial pour moduler les tarifs facturés aux parents. Ainsi, d'après l'UNAF (2014), deux tiers des communes proposent une cantine scolaire, mais seul un tiers applique le quotient familial pour la tarification.

Lorsqu'elles ont recours au quotient familial, les collectivités utilisent souvent le quotient retenu par les CAF

Le quotient familial calculé par les CAF

Usage

Il est utilisé par la Caf, par exemple pour l'attribution d'aides financières individuelles, mais aussi par certaines mairies, les CCAS, les associations du secteur périscolaire ou accueil de loisirs pour appliquer des tarifs en fonction de la situation financière de la famille.

Le quotient familial est un outil de mesure des ressources mensuelles des familles allocataires qui tient compte à la fois de leurs revenus professionnels ou de remplacement, des prestations familiales mensuelles perçues (y compris celles versées à des tiers comme l'APL) et de leur composition familiale. Il est actualisé lorsqu'il y a un changement de situation familiale, professionnelle etc...En effet, s'il est calculé à partir des ressources annuelles imposables de l'année civile de référence (N-2), il tient compte des périodes de cessation d'activité de l'allocataire ou de son conjoint éventuel en neutralisant ou en appliquant un abattement sur les revenus professionnels ou de remplacement.

Modalités de calcul

Le quotient familial de la CAF est calculé en ajoutant les prestations mensuelles au 1/12ème des ressources imposables de l'année de référence (N-2) puis en divisant par le nombre de parts.

Ce nombre de parts est calculé de la façon suivante, proche des parts fiscales sauf pour le parent isolé qui compte ici pour 2 parts (contre 1,5 pour l'impôt sur le revenu).

	Nombre de parts
Couple ou personne isolée	2
1 ^{er} enfant à charge	0,5
2 ^{ème} enfant à charge	0,5
3 ^{ème} enfant à charge	1
par enfant supplémentaire ou par enfant handicapé (percevant l'AAEH)	+0,5

Note : Les enfants à charge le sont au sens des prestations familiales. Dès lors que les parents séparés ou divorcés partagent la charge effective des enfants dans le cadre de la résidence alternée, les Caf ont la possibilité de prendre en compte chaque enfant dans la détermination du QF de chacun des parents.

1) L'accueil des jeunes enfants (voir supra)

Les ménages qui font garder leurs enfants par des tiers professionnels (à l'extérieur de leur domicile ou à leur domicile) perçoivent des prestations monétaires ou fiscales qui en atténuent le coût. Ce qui leur est facturé est très minoritaire.

Le taux de prise en charge publique est de l'ordre de 85% pour les EAJE (il est en cours de chiffrage pour les assistantes maternelles et pour les gardes au domicile des parents).

2) Les dépenses liées à la scolarité

a) les frais de restauration et d'hébergement

Les dépenses sont évaluées à 12Md€¹⁵⁷.

Les ménages en financent 40%.

En maternelle et primaire, la part des ménages leur est facturée le plus souvent par recours à la technique du quotient familial (la facture baisse en fonction du revenu et de la taille de la famille).

Pour les collèges et lycées, il n'y aurait pas de variation avec le revenu.

b) Les transports scolaires (écoles, collèges et lycées)

Les dépenses sont évaluées à 2,4Md€ pour une dépense de l'ordre de 1000€/an/élève concerné.

Au total en 2012 le taux de subventionnement était de 96%.

Hors Ile de France, la gratuité totale qui était la norme régresse. Selon une étude¹⁵⁸ (2012) elle n'était plus appliquée que par 28 départements et le taux de prise en charge par les autres départements variait entre 50 et 94%.

Pour l'Ile de France, le financement combiné du STIF et des départements permet de plafonner la participation des familles à 111€/an (10% du coût réel).

3) Dépenses d'activités culturelles, de loisirs et de vacances pour les enfants et adolescents

On ne dispose pas de données pour ce type de bilan.

4) Les dépenses de soins des ménages.

a) La prise en charge par l'assurance maladie obligatoire couvre plus de 75% de ces dépenses.

a1) La prise en charge est maximale pour les ménages les plus modestes qui bénéficient de la CMUC

La CMUC leur assure la gratuité des soins en couvrant notamment le ticket modérateur et le forfait journalier¹⁵⁹.

Elle est attribuée sous condition de ressources.

Plafonds d'admission en euros/mois au 1^{er} juillet 2014.

Ressources des douze mois précédant l'admission (après application du forfait logement). Métropole

Isolé sans enfant	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants	Couple 4 enfants
659	975	1172	1388	1676	1964

¹⁵⁷ Source : Compte de l'Education.

¹⁵⁸ hors Ile de France

¹⁵⁹ Les dépassements d'honoraires sont proscrits

A la fin 2014 on compte 5,2M de bénéficiaires dont 45% d'enfants de moins de 20 ans. On estimait que la population éligible 2013 se situait entre 5,7 et 6,8M de bénéficiaires. Le taux de recours se situerait entre 60 et 72%.

La dépense moyenne est de 450€ par an par bénéficiaire.

On ne connaît pas la dépense propre aux enfants. La DRESS l'évalue à 210€/an¹⁶⁰. La dépense imputable aux enfants serait de l'ordre de 500M€.

b) Pour les autres ménages, l'assurance maladie couvre 75% des dépenses présentées au remboursement qui seraient de l'ordre de 1 100€/an.

c) Après intervention des complémentaires santé, ce qui est payé in fine par les ménages (le RAC final) est de l'ordre de 30€ par an et par enfant

d) La charge globale des ménages

Elle comprend d'une part le RAC final précité et d'autre part les cotisations qu'ils versent aux organismes de couverture complémentaire au titre de leurs enfants (déduction faite de l'ACS), soit un total de l'ordre de 300€/an/enfant. Cette charge couvre ainsi à peu près un tiers des dépenses présentées au remboursement.

¹⁶⁰ en extrapolant la dépense connue en soins ambulatoires à l'ensemble des dépenses.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Accardo J., (2007), « Du bon usage des échelles d'équivalence. L'impact du choix de la mesure », *Informations sociales*, n°137, CNAF, pp.36-45.
- Accardo J., Kranklader E., Place D., (2013), « Les comportements de consommation en 2011 », *Insee Première*, n° 1458, Insee, juillet.
- André M., Solard J., (2015), « Au titre de la politique familiale, la Nation a consacré 4% du PIB aux enfants en 2013 », *La protection sociale en France et en Europe en 2013*, Collection Études et statistiques, DREES, mai 2015.
- Bellamy V. (2007), « L'impact des enfants sur les budgets des ménages », *Informations sociales*, n°137, CNAF, p.46-52.
- Boisnault D., Fichen A., (2015), « Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014 », *Trésor-Éco*, n°142, Janvier.
- Bradbury B., (2008), « Time and the cost of children », *Review of Income and Wealth*, vol.54, n°3, p.305-323.
- Crédoc, Ires, (2014), *Budgets de référence ONPES – Rapport final*, juillet 2014.
- Domingo P., Favrat A., (2015), « Les effets redistributifs des réformes récentes des politiques sociales et familiales », *L'E-ssentiel*, n°155, CNAF.
- Dubelloy J.-L., (2007), « Les budgets-types de l'UNAF. Evaluer la compensation des charges familiales », *Informations sociales*, n°137, CNAF, p.54-64.
- Ekert-Jaffé O., Arbonville D., Wittwer J., (1995), *Ce que coûtent les jeunes de 18 à 25 ans*, Dossiers et Recherches n°47, INED.
- Ekert-Jaffé O., (1998), « Le coût de l'enfant : des résultats qui varient selon les types de familles et les hypothèses formulées », in *Politiques familiales et redistribution*, Dossiers Solidarité Santé, DREES, pp.69-80.
- Forsé M., Parodi M., (2014), « Les Français et la justice fiscale », *Revue de l'OFCE*, 137, pp.97-132
- Fournier J.-M., Rouch J.-M., Sillard P., (2014), « Les prix de la rentrée scolaire depuis quinze ans : un profil saisonnier marqué et des promotions au cœur de l'été », *Insee première*, n°1484, janvier 2014.
- Glaude M. et Moutardier M., (1991), « Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989 », *Economie et Statistiques* n°248, pp.33-49.
- Hotte R., (2015), « Enfants et consommation des ménages – Évolution sur dix ans de 2001 à 2011 », in *Mesurer le coût des enfants : deux approches à partir des enquêtes Budget de famille*, Dossiers Solidarité et santé, DREES, n°62, juin 2015.
- Hourriez J-M. et Olier L., (1997), « Niveau de vie et taille des ménages : estimation d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistiques* n°308-309-310, pp.65-94.
- Lechene V., (1993), « Une revue de la littérature sur les échelles d'équivalence », *Economie et Prévision*, n°110-111, 1993-4-5, pp.169-182.
- Lequien L., (2012), « Durée d'interruption de carrière à la suite d'une naissance : impact sur les salaires - L'exemple de la réforme de l'APE », *Politiques sociales et familiales*, n°108, CNAF, juin, pp.59-72.

- Letablier M.-T., Luci A., Math A., Thévenon O., (2009), “The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review”, *Report to the European Commission*.
- Martin H., (2015), « Comment comparer le niveau de vie des personnes seules et des familles ? », in *Mesurer le coût des enfants : deux approches à partir des enquêtes Budget de famille, Dossiers Solidarité et santé*, DREES, n°62, juin 2015.
- Martin H., Périvier H., (2015), « Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales », *Working paper OFCE*, 2015-16, juin 2015..
- Math A., (2014), « *Les dépenses consacrées par la société pour les enfants- Une évaluation du coût des enfants* », rapport, étude réalisée pour le Haut Conseil de la famille, IRES, août, 68 pages (synthèse, 10 pages).
- Math A., (2015), « Une estimation du coût indirect des enfants en termes de pertes de carrière, de salaires et de droits à retraite pour les femmes », *Revue de l'IRES*, n°83, à paraître en juillet 2015.
- Math A., (2015), « Coût des enfants et politiques publiques. Quelques enseignements d'une évaluation des dépenses consacrées par la société aux enfants », *Revue de l'IRES*, n°83, à paraître en juillet 2015.
- Meurs D., Pailhe A. et Ponthieux S., (2014), « Quels effets des enfants sur les rémunérations et carrières des mères », *Regards croisés sur l'économie*, 2014/2, n°15, pp.197-210
- ONPES, (2015), *Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*, 9^{ème} rapport, 2015.
- Roy D., (2011), « La contribution du travail domestique au bien-être matériel des ménages : une quantification à partir de l'enquête Emploi du Temps », *Document de travail*, n°F1104, INSEE, 50 pages.
- Roy D., (2012), « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », *Insee Première* n°1423, novembre 2012.
- Steck Ph., (1975), « Pour une nouvelle politique des prestations familiales en fonction du coût réel d'entretien et d'éducation des enfants », Mémoire, Centre d'études supérieures de Sécurité sociale.
- Thévenon O., (2009), « Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales », *Politiques sociales et familiales*, n°108, CNAF, décembre, pp.85-95.
- UNAF, (2014), *Fiscalité et tarification des services locaux : Enquête sur la prise en compte des familles dans les communes et les structures intercommunales*, avril 2014.
- Wittwer J., (1993), « Evolution du coût de l'enfant avec le budget des ménages : quelques résultats », *Economie & prévision*, n°110-111, 1993-4-5, pp.183-196.

AUDITIONS ET PRESENTATIONS AU HAUT CONSEIL DE LA FAMILLE (ENTRE MAI 2014 ET JUIN 2015)

Le calcul du coût de l'enfant, Jérôme ACCARDO (INSEE)	15 mai 2014
Les budgets-types de l'UNAF – un outil normatif unique en France, Myriam BOBBIO (UNAF)	15 mai 2014
Les « budgets de référence » ONPES, Jérôme VIGNON, Didier GELOT et Jean-Pierre BULTEZ (ONPES) ; Pierre CONCIALDI (IRES) ; Léopold GILLES (CREDOC)	12 juin 2014
Travaux en cours à la Drees sur le “coût” de l'enfant, Emilie Raynaud et Augustin VICARD (Drees)	12 juin 2014
Les « budgets de référence » ONPES – Une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », Didier GELOT (ONPES)	11 décembre 2014
Valeur implicite du coût de l'enfant dans le barème du RSA, Céline MARC (SG HCF)	11 décembre 2014
Les dépenses consacrées par la société pour les enfants – Une évaluation du « coût des enfants », Antoine MATH (Ires)	11 décembre 2014
Enfants et consommation des ménages – Quelles évolutions entre 2001 et 2011 ? Rozenn HOTTE (DREES)	8 janvier 2015
Comparer le niveau de vie des personnes seules et des familles : quelles évolutions depuis 1995 ? Henri MARTIN (DREES)	8 janvier 2015
Analyse sur cas-types des aides aux familles et compensation du coût de l'enfant, Céline MARC (SG HCF)	11 juin 2015
Composantes familiales des transferts sociaux et fiscaux, Adélaïde FAVRAT (Cnaf) et Muriel PUCCI (Université Paris 1)	11 juin 2015