

N° 100 • février 2001

Les prestations familiales, de logement et les minima sociaux versés par le régime général couvrent, en France métropolitaine, environ 5,3 millions de familles avec au moins un enfant. Le montant moyen versé par foyer atteint 30 000 francs en 1999.

À côté de ces prestations, l'impôt sur le revenu intervient aussi dans la politique familiale.

Celle-ci opère une redistribution horizontale entre familles de compositions différentes. Elle a aussi des effets verticaux, resserrant les écarts de niveaux de vie entre ménages aisés et ménages modestes. Le développement des prestations sous condition de ressources a, ces dix dernières années, renforcé cet aspect de la redistribution.

L'examen de l'impact, sur des familles-types, du système des transferts permet d'éclairer son effet sur leurs revenus, et en particulier sur les différences de niveau de vie liées à la présence d'enfants. Au niveau du salaire médian, l'écart de niveau de vie dû au premier enfant est faiblement compensé par le système de transferts, tandis que le « surcoût » lié au deuxième enfant est, lui, fortement limité. Les avantages liés au troisième enfant font, quant à eux, plus que compenser son « coût » supplémentaire. La redistribution horizontale joue, par ailleurs, différemment selon le niveau de revenu. Jusqu'à un SMIC, les prestations assurent un niveau de vie peu différent quel que soit le nombre d'enfants grâce, en particulier, au jeu des minima sociaux (API ou RMI). À mesure que s'élève le revenu d'activité du ménage, les prestations sous condition de ressources ont tendance à diminuer et l'impôt sur le revenu prend le relais grâce au quotient familial pour assurer la redistribution entre familles sans enfant et familles nombreuses.

Bertrand LHOMMEAU et Laurent PAUPY
Ministère de l'Emploi et de la solidarité
DREES

Les effets redistributifs de la politique familiale un éclairage à l'aide de quelques cas-types

L'ensemble des prestations familiales, de logement et des minima sociaux versés par les Caisses d'allocations familiales (CAF)¹ (hors AGED, AFEAMA et ARS) couvre, en France métropolitaine, environ 5,3 millions de familles avec au moins un enfant (tableau 1). Le montant moyen annuel versé atteint 30 000 francs en 1999. Les quatre cinquièmes de ces familles bénéficiaires sont des couples.

Trois grandes évolutions de la politique familiale au cours des dix dernières années

Au cours des dix dernières années, le système de prestations familiales a connu plusieurs modifications qui ont suivi trois grandes orientations.

1. Les CAF couvrent environ 95 % de l'ensemble des bénéficiaires (tous régimes).



Tout d'abord, un ensemble de mesures, prises notamment dans le cadre de plans de rééquilibrage de la Sécurité sociale, ont conduit à un ciblage accru et à la mise sous condition de ressources de certaines pres-

tations, à commencer en 1996 par l'allocation pour jeune enfant (APJE) courte (encadré 1) et l'allocation d'adoption (AA). Cette mise sous condition de ressources s'est brièvement étendue aux allocations fami-

liales, entre mars et décembre 1998, faisant chuter le nombre de bénéficiaires de 8 % en moyenne annuelle en 1998 (tableau 2). L'universalité des allocations familiales a été rétablie en 1999, contrebalancée par un abaissement du plafond de la réduction d'impôt liée au quotient familial. Ce rétablissement a fortement accru les effectifs de ses bénéficiaires (+9 %), et les a ramenés au niveau de ceux de 1997, soit près de 4,5 millions de familles.

Une deuxième série de dispositions a recherché l'augmentation et la diversification des modes d'accueil et de garde des jeunes enfants. Après la création de l'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) en 1990, la loi famille du 25 juillet 1994 a permis l'élargissement de l'allocation parentale d'éducation (APE) au deuxième enfant, et l'augmentation du montant de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)

en 1995. Fin 1999, 535 000 familles bénéficiaient d'une APE pour compenser un retrait d'activité pour s'occuper des enfants, dont 62 % de familles de deux enfants, 520 000 familles bénéficiaient de l'AFEAMA et 65 000 de l'AGED. La dernière conférence de la famille de juin 2000 a mis au premier plan l'accueil de la petite enfance, avec toute une série de mesures visant à accroître l'offre d'équipements collectifs d'une part, et à faciliter le recours des familles modestes à une assistante maternelle agréée d'autre part.

Une troisième série de mesures a enfin eu pour objectif d'améliorer la prise en compte du poids financier du jeune adulte dans sa famille, du fait du départ plus tardif des enfants du domicile parental, comme l'extension des allocations familiales aux enfants jusqu'à leur dix-neuvième anniversaire en 1998 et vingtième en 1999². Parallèle-

T 01 prestations familiales, de logement et sociales*, versées par le régime général en 1999, selon la configuration familiale

| | Effectif de bénéficiaires | | Montant moyen annuel |
|-------------------------|---------------------------|-------------|----------------------|
| | en milliers | en % | |
| Couples avec | | | |
| 1 enfant | 779 | 14,6 | 17 796 |
| 2 enfants | 2 192 | 41,2 | 19 308 |
| 3 enfants | 883 | 16,6 | 44 208 |
| 4 enfants et plus | 301 | 5,7 | 72 816 |
| Tous les couples | 4 155 | 78,2 | 28 188 |
| Isolés avec | | | |
| 1 enfant | 600 | 11,3 | 26 364 |
| 2 enfants | 386 | 7,3 | 35 016 |
| 3 enfants | 127 | 2,4 | 66 276 |
| 4 enfants et plus | 48 | 0,9 | 97 944 |
| Tous les isolés | 1 161 | 21,8 | 36 552 |
| Tous | 5 316 | 100 | 30 024 |

* Prestations familiales (hors AGED, AFEAMA et ARS), prestations logement et minima sociaux.
Champ : France métropolitaine, régime général, familles avec au moins un enfant.
Source : CNAF.

T 02 évolution du nombre des bénéficiaires de prestations familiales

| | Effectifs* en milliers au 31 décembre, évolutions annuelles en % | | | | | |
|---|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1990 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Allocations familiales | 4 500 0,0 | 4 470 -0,1 | 4 491 0,5 | 4 491 0,0 | 4 132 -8,0 | 4 495 8,8 |
| Complément familial | 882 0,7 | 938 -0,5 | 918 -2,1 | 903 -1,6 | 903 0,0 | 897 -0,7 |
| Allocation de rentrée scolaire | 2 700 9,0 | 2 912 0,3 | 2 913 0,0 | 2 950 1,3 | 2 937 -0,4 | 3 054 4,0 |
| Aide à la scolarité | | 682 3,8 | 698 2,3 | 705 1,0 | | |
| Allocation pour jeune enfant « courte » | 501 -0,2 | 485 2,1 | 405 -16,5 | 401 -1,0 | 410 2,2 | 411 0,2 |
| Allocation pour jeune enfant « longue » | 1 386 0,8 | 1 167 -9,7 | 1 073 -8,1 | 1 016 -5,3 | 1 011 -0,5 | 1 004 -0,7 |
| Allocation parentale d'éducation | 181 -3,2 | 303 73,1 | 448 47,9 | 528 17,9 | 536 1,5 | 535 -0,2 |
| Allocation de parent isolé | 131 1,6 | 148 -2,6 | 149 0,7 | 151 1,3 | 150 -0,7 | 155 3,3 |
| Allocation de soutien familial | 467 1,7 | 506 2,2 | 514 1,6 | 522 1,6 | 532 1,9 | 550 3,4 |
| AGED | 13 18,2 | 47 88,0 | 67 42,6 | 82 22,4 | 73 -11,0 | 65 -11,0 |
| AFEAMA | | 326 19,4 | 384 17,8 | 436 13,5 | 486 11,5 | 520 7,0 |

* Les effectifs de prestataires ne sont pas additifs, les allocations étant, pour certaines, cumulables.
Champ : France métropolitaine, tous régimes.
Source : CNAF.

ment, les deux majorations pour âge des allocations familiales ont été retardées d'un an, de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans à partir du 1^{er} janvier 1999. De même, le complément familial, attribué aux familles nombreuses (de trois enfants et plus) à revenus faibles ou moyens et qui concernait 900 000 familles, a été, au 1^{er} janvier 2000, étendu aux jeunes jusqu'à leur vingt-et-unième anniversaire. Enfin, l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) est élargie aux familles avec un seul enfant à charge non allocataires de prestations familiales ni bénéficiaires de minima sociaux en 1999. Au total, plus de 3,1 millions de familles ont reçu cette aide à la rentrée 1999.

Ainsi, en 1999, les seules prestations encore versées sans condition de ressources, en dehors des allocations familiales, concernent principalement l'accueil des jeunes enfants (AFEAMA et APE) et les familles monoparentales (allocation de soutien familial dite ASF). Ces trois prestations constituent respectivement 7,0 %, 12,6 % et 3,5 % de la masse des prestations familiales, les allocations familiales en constituant 48,6 %. Toutes les autres allocations sont réservées aux familles dont les ressources n'excèdent pas un certain plafond. Ce plafond, calculé à partir du revenu net catégoriel (concept proche du revenu net imposable), varie en fonction du nombre d'enfants, de la configuration familiale et du nombre d'actifs dans le couple.

Les prestations familiales dont l'objectif initial est de compenser la « charge d'enfant » – dimension horizontale de la redistribution entre les ménages – jouent donc un rôle croissant dans la redistribution en faveur des ménages pauvres et modestes – dimension verticale de la redistribution – (Strobel, 1998).

2. Il s'agit des enfants de 19 ans en études ou exerçant une activité professionnelle rémunérée à moins de 55 % du SMIC.

■ Des prestations logement réservées aux ménages les plus modestes.

À côté des prestations familiales, les aides au logement jouent un rôle important dans la redistribution en

faveur des ménages les plus pauvres (tableau 3) : leurs conditions de ressources les réservent à des ménages plutôt modestes et les montants versés sont dégressifs en fonction des

T
03

l'aide au logement : montants de l'aide, du loyer et du revenu des bénéficiaires, décembre 1999

| | Effectif (en %) | montant mensuel moyen en francs de... | | |
|------------------------|--------------------|---------------------------------------|--------------|------------------------------|
| | | l'aide au logement | du loyer | l'assiette de ressources* |
| sans personne à charge | 56,5 % | 874 | 2 091 | 2 105 |
| 1 personne à charge | 14,7 % | 1 124 | 2 214 | 3 499 |
| 2 personnes à charge | 15,2 % | 1 154 | 2 580 | 4 567 |
| 3 personnes et plus | 13,6 % | 1 503 | 2 777 | 4 856 |
| Ensemble | 5 848 109 | 1 039 | 2 276 | 3 058 |

* L'assiette de ressources est exprimée en revenu catégoriel net, soit après abattements des 10 % et 20 % sur les revenus d'activité.

Lecture : les foyers sans personne à charge constitue 56,5 % de l'ensemble des bénéficiaires des aides au logement versées par les CAF en France métropolitaine.

Champ : France métropolitaine, régime général.

Source : CNAF.

E.1

Définition des prestations familiales

Entretien des enfants

Les allocations familiales (AF) sont versées sans condition de ressource aux familles assumant la charge de deux enfants ou plus jusqu'à 20 ans. Ces allocations sont majorées aux onzième et seizième anniversaires des enfants à l'exception de l'aîné d'une famille de deux enfants. Le complément familial (CF) est versé sous condition de ressource aux familles ayant trois enfants à charge ou plus, dont trois âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans. Un seul complément est versé par famille, quel que soit le nombre d'enfants. L'allocation de rentrée scolaire (ARS) est versée sous condition de ressources aux familles ayant un ou plusieurs enfants scolarisés et âgés de 6 à 18 ans.

Naissance et jeune enfant

L'allocation pour jeune enfant (APJE) est versée sous condition de ressources du quatrième mois de grossesse jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. L'allocation parentale d'éducation (APE) est destinée à compenser l'arrêt ou la réduction de l'activité professionnelle à l'occasion d'une naissance ou d'une adoption portant à deux le nombre d'enfants à charge dans la famille. Elle est versée pour une durée maximale de trois ans. L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) consiste en la prise en charge de l'intégralité des cotisations sociales dues pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée pour la garde d'un enfant de moins de 6 ans. Un complément est destiné à la prise en charge d'une partie du coût de la garde et varie selon l'âge de l'enfant. L'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) vise à compenser l'ensemble des charges sociales supportées par une famille qui emploie une personne gardant un enfant de moins de 3 ans à domicile et à taux réduit aux enfants de 3 à 6 ans. Les montants de l'AGED sont modulés en fonction du revenu des bénéficiaires. L'allocation d'adoption (AA) est versée sous condition de ressources depuis 1996 pour tout enfant arrivé dans un foyer d'adoption.

Monoparentalité

L'allocation de parent isolé (API) est une allocation différentielle versée aux personnes seules qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants. Elle est servie pendant une période d'un an maximum mais peut être prolongée jusqu'aux 3 ans du dernier enfant. L'allocation de soutien familial (ASF) est versée aux personnes isolées ayant la garde d'un enfant et aux familles ayant à leur charge un enfant orphelin. Son montant varie selon que l'enfant est orphelin d'un ou des deux parents.

revenus. Parmi les allocataires du régime général, 2 720 000 familles bénéficient de l'aide personnalisée au logement (APL), 1 080 000 de l'allocation de logement familiale (ALF) et 2 045 000 personnes de l'allocation de logement sociale (ALS).

Elles participent également à la redistribution horizontale dans la mesure où le montant des prestations est majoré avec le nombre d'enfants. Ainsi, le montant moyen de l'aide au logement versée à un foyer avec au moins trois enfants à charge atteint 1 503 francs pour le mois de décembre 1999, contre 874 francs pour un foyer sans enfant à charge.

En outre, deux autres instruments importants de redistribution inter-

viennent dans la politique familiale : les minima sociaux destinés aux familles les plus pauvres et l'impôt sur le revenu, notamment par le mécanisme du quotient familial (encadré 2).

Les effets redistributifs de la politique familiale

L'ensemble de ce système de redistribution sociofiscal se structure selon deux logiques imbriquées. D'une part, un principe de solidarité horizontale vise à limiter les pertes de niveau de vie induites par la présence d'enfants; d'autre part, un principe de solidarité verticale cherche à réduire les écarts de niveau de vie

entre ménages modestes et plus aisés de même configuration familiale.

Pour analyser les transferts qui en résultent, le présent article propose la sélection de quelques familles-types qui n'ont pas l'ambition d'être représentatives de l'ensemble de la population, mais qui illustrent les principaux mécanismes de redistribution décomposés de façon fine.

Pour les différents cas retenus (encadré 3), il est en effet possible de calculer l'ensemble des éléments qui permettent de passer du revenu d'activité au revenu disponible net, après prestations et impôt sur le revenu. La différence entre ces deux revenus représente le bilan de la redistribution. Ce passage du revenu d'activité des individus au revenu disponible du ménage permet d'analyser la dimension verticale de la redistribution pour des ménages aux revenus d'activité différents mais de même composition familiale.

■ Du revenu disponible par unité de consommation à une notion du « coût de l'enfant ».

Si l'on veut considérer également la dimension horizontale de la redistribution, il faut comparer le niveau de vie de ménages de compositions différentes. Le revenu disponible total du ménage n'est alors plus approprié et il est nécessaire d'utiliser une échelle d'équivalence qui permet de passer du revenu disponible au niveau de vie (encadré 4).

Cette opération permet aussi d'effectuer une estimation d'un « coût de l'enfant », mesuré par la « perte » relative de niveau de vie qu'entraîne la présence d'un enfant supplémentaire dans une famille dont le revenu disponible serait inchangé. Par exemple, si un ménage composé de deux actifs sans enfant dispose d'un revenu de 100 000 francs par an, son revenu disponible par unité de consommation (UC) sera de 66 667 francs, le deuxième adulte du couple comptant pour 0,5 UC (100 000/1,5). L'arrivée

E 2

L'impôt sur le revenu et les minima sociaux, deux autres instruments de la politique familiale

L'impôt sur le revenu

En France, c'est essentiellement grâce au mécanisme du « quotient familial » que s'opère le rôle de redistribution horizontale de l'impôt sur le revenu. En simplifiant, le quotient familial est le nombre de parts fiscales calculé selon la composition familiale, la présence d'un conjoint ou non et le nombre de personnes à charge. Grâce au quotient, l'impôt sur le revenu est modulé non plus selon le revenu global du foyer, mais selon son niveau de vie, selon sa capacité contributive. Cela conduit à un « avantage familial », lié à la présence d'un enfant supplémentaire, qui augmente avec le revenu du foyer ; l'avantage est toutefois plafonné.

La législation prévoit également des réductions d'impôt en contrepartie de charges particulières. Ainsi, les frais de garde à l'extérieur du domicile pour un enfant de moins de 7 ans et les sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile – éventuellement pour la garde d'un enfant – permettent de réduire l'impôt. La présence d'enfants poursuivant leurs études ouvre droit également à une réduction d'impôt.

Les minima sociaux

Pour compléter le dispositif de la protection sociale, huit minima sociaux ont progressivement été mis en place (CSERC, 1997 et Revenus sociaux, 2001) : minimum vieillesse, allocation supplémentaire d'invalidité, allocation adulte handicapé (AAH), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation d'insertion, revenu minimum d'insertion (RMI), allocation de parent isolé¹ (API) et assurance veuvage. Ces minima sociaux présentent de grandes différences dans leurs conditions d'accès, dans les niveaux de l'allocation maximale et dans les conditions de ressources. En particulier, la prise en compte du conjoint et des enfants à charge n'est pas toujours la même. Dans le cas du RMI ou de l'API, l'allocation est « familialisée » : ce sont les revenus du foyer et non ceux du seul allocataire qui sont retenus et le montant est modulé selon la composition de la famille. En raison de sa logique différentielle – le revenu minimum vient compléter les autres revenus pour atteindre le montant garanti – et de la diversité de prise en compte des prestations familiales dans les ressources du bénéficiaire du minimum social, il apparaît des différences dans la compensation de la charge d'enfant selon les situations : entre les minima sociaux eux-mêmes (le RMI et l'API par exemple) ou entre les minima sociaux et les prestations familiales.

1. L'API peut être considérée tantôt comme une prestation familiale tantôt comme un minimum social.

d'un premier enfant ramène son revenu disponible par UC à 55 556 francs, un enfant comptant pour 0,3 UC (100 000/1,8). Le « coût » implicite de cet enfant est ainsi estimé par différence à 11 111 francs, avant prise en compte des transferts supplémentaires liés à sa venue (prestations familiales, augmentation des aides au logement éventuelles, diminution de l'impôt).

Selon cette démarche, le coût estimé de l'enfant croît proportionnellement avec le revenu disponible à configuration familiale donnée. Pour 200 000 francs de revenu disponible, le coût implicite du premier enfant d'un couple atteint 22 000 francs, soit le double de celui d'un couple avec 100 000 francs.

Cette notion de « coût de l'enfant » est directement dérivée du revenu par unité de consommation, et d'autres approches peuvent également prendre en compte les dépenses spécifiques liées à la garde des jeunes enfants.

La redistribution horizontale au niveau d'un salaire médian

■ Une faible compensation du coût du premier enfant.

Lorsqu'un couple perçoit un revenu d'activité annuel de 109 000 francs (environ un salaire médian du secteur privé³), le coût d'un enfant unique âgé de 7 ans⁴ est

3. G. SEROUSSI, « Les salaires dans les entreprises en 1998 », Insee première 1999.

4. Afin de pouvoir comparer les effets redistributifs de la politique familiale selon le nombre d'enfants, on retiendra pour les couples avec un enfant, le cas où celui-ci est âgé de 7 ans. On ne retient pas en première analyse le cas avec un enfant de 2 ans, âge donnant droit aux prestations spécifiques à la petite enfance.

E•3

Cas-types, principales hypothèses

Les configurations familiales

La personne de référence est célibataire isolée ou bien mariée lorsqu'elle vit en couple. Le nombre d'enfants à charge est compris entre 0 et 3. Pour les familles avec un seul enfant, deux cas sont retenus : enfant en bas âge de 2 ans, ou enfant âgé de 7 ans, cela afin de mesurer l'effet des prestations liées à la petite enfance. Dans les familles avec deux et trois enfants, les enfants sont âgés respectivement de 7 et 8 ans et de 7, 8 et 14 ans. Ce dernier âge donne droit à une majoration des allocations familiales. Compte-tenu de ces hypothèses, dans tous les cas de figures, un ménage correspond à un seul foyer fiscal, à un seul foyer au sens des prestations familiales et à un seul foyer au sens du RMI.

Les revenus d'activité

Le revenu d'activité est supposé être le même en francs constants d'une année sur l'autre. Cette hypothèse n'est pas forcément réaliste. En particulier, pour un salarié payé au SMIC la différence peut, certaines années, être importante. Par exemple, en 1997, le SMIC net imposable a progressé de 4,4%, alors que notre hypothèse de maintien du pouvoir d'achat conduit à une évolution de 1,2%. En 1999, la différence est limitée : 0,9 contre 0,7%.

Les prestations familiales et les aides au logement

La date retenue pour le calcul des prestations est le 1^{er} juillet de l'année n. On calcule donc l'ensemble des prestations familiales et de logement selon les barèmes en vigueur à cette date, selon les revenus perçus par le ménage l'année précédente. Cela constitue une simplification par rapport à la réalité, où il faudrait distinguer le 1^{er} semestre pour lequel ce sont les barèmes en vigueur de juillet n-1 et les revenus n-2 qui sont retenus, et le second semestre qui retient les barèmes de juillet n avec les revenus de l'année n-1.

En outre, on précise que toutes les familles considérées sont locataires d'une habitation conventionnée située en Île-de-France. Elles versent toutes un loyer supérieur au plafond retenu pour le calcul des aides personnalisées au logement (APL). L'ensemble de ces conditions conduit à leur affecter le montant le plus élevé possible à revenu et configuration familiale donnés.

Les minima sociaux

Le RMI et l'API sont calculés hors mesure d'intéressement. Un franc supplémentaire de salaire se traduit par la perte d'un franc de minimum social jusqu'au plafond du minimum social.

L'impôt sur le revenu

L'impôt calculé est celui payable l'année n mais calculé sur le revenu de l'année n-1.

Le revenu disponible

Le revenu disponible est donc composé du revenu d'activité de l'année n, diminué de l'impôt sur le revenu, augmenté des prestations familiales, des minima sociaux et des prestations logement. Les montants des prestations familiales et des allocations logement sont nets de CRDS alors que les revenus d'activité incluent la CRDS et la CSG imposable (respectivement 0,5 et 2,4% de 95% du salaire brut).

Considérer l'aide au logement comme un élément du revenu disponible peut être discuté car elle est en fait un revenu affecté ou à tout le moins conditionné. Il s'agit en effet de la contrepartie d'une charge supplémentaire par rapport à ceux qui n'ont ni loyer ni mensualité à payer (hébergés gratuitement, propriétaires). Le barème prévoit en outre un taux d'effort minimal et donc le reste à payer (loyer + charges - aide au logement) est toujours positif, l'aide au logement n'est en fait jamais un « gain » par rapport à un ménage qui n'aurait aucune charge de loyer. Cependant, dans les cas-types présentés, tous les ménages sont supposés locataires ; il s'agit alors de comparer pour eux, l'effet des aides au logement dans la composition de leur revenu selon leur salaire et la configuration familiale de leur foyer.

E•4

Les échelles d'équivalence

Une échelle d'équivalence prend en compte les économies d'échelle que peut réaliser un ménage de plusieurs personnes grâce au partage des biens collectifs, dont le logement. Elle permet ainsi la correspondance entre le revenu disponible du ménage et son niveau de vie. Ainsi, le revenu disponible divisé par le nombre d'unité de consommation (UC) devient l'indicateur de niveau de vie et permet de comparer la situation des ménages de configurations familiales différentes.

L'échelle retenue est celle estimée par l'INSEE (Hourriez et Olier, 1997). Elle est commune à celle utilisée par Eurostat et l'OCDE. Selon cette échelle, une UC est attribuée au premier adulte de la famille, 0,5 UC pour chaque personne supplémentaire de plus de 14 ans et 0,3 pour chaque enfant de moins de 15 ans.

faiblement compensé par le système de redistribution. En effet, le supplément de transferts par rapport à un couple sans enfant n'est que de 7 800 francs par an (tableau 4). Les trois quarts de cette somme sont apportés par les aides au logement. Les prestations familiales *stricto sensu* ne s'élèvent qu'à 1 600 francs annuels, soit le montant de la seule allocation de rentrée scolaire (ARS). Le reste de l'aide est une économie d'impôt. Ces transferts ne permettent pas à la famille de conserver le même niveau de vie qu'un couple sans enfant, le revenu disponible net par UC passant de 72 200 francs à 64 500 francs. Il aurait fallu, dans cette approche, que les transferts liés à l'enfant atteignent 21 700 francs pour maintenir le niveau de vie du ménage.

■ Une compensation qui s'améliore pour le deuxième enfant.

La compensation du coût du deuxième enfant atteint quasiment le double de celle du coût du premier enfant. Les transferts liés au deuxième enfant s'élèvent en effet à environ 15 900 francs annuels. Cet avantage résulte pour plus de la moitié de la perception des allocations familiales (8 200 francs). Dans une moindre mesure, les aides au logement participent également à cette meilleure prise en charge. Le revenu disponible net par UC est de 62 800 francs pour les couples avec deux enfants contre 64 500 francs pour ceux avec un seul enfant, soit une très légère perte de 1 650 francs par an. Au total, l'écart de niveau de vie consécutif au deuxième enfant se

trouve donc fortement limité, sans être tout à fait annulé.

■ Un avantage net accordé au troisième enfant.

Le système de redistribution avantage nettement les familles de trois enfants. Le supplément de prestations familiales et d'allocations logement qu'elles perçoivent atteint 32 000 francs⁵ par rapport à un couple avec deux enfants, soit de nouveau un doublement des transferts. À partir du troisième enfant, la fa-

5. Dans ce montant, est également intégrée une majoration par âge des allocations familiales pour l'enfant âgé de 14 ans dont le montant est de 2 300 francs annuels.

T 04 prestations familiales, sociales et de logement dans le revenu disponible selon le revenu déclaré et le nombre d'enfants (cas des couples)

| Configuration familiale | Revenu disponible | Gain lié à l'enfant supplémentaire | Coût lié à l'enfant supplémentaire | Nombre d'UC | Niveau de vie (revenu disponible par UC) | Gain en termes de niveau de vie | Prestations |
|--|-------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------|--|---------------------------------|--------------------------------|
| Aucun revenu [Revenu d'activité déclaré=0] | | | | | | | |
| sans enfant [référence] | 65 137 | - | - | 1,5 | 43 425 | - | RMI, APL |
| 1 enfant (7 ans) | 79 363 | 14 226 | 13 027 | 1,8 | 44 091 | 666 | ARS, RMI, APL |
| 2 enfants (7,8 ans) | 94 298 | 14 935 | 13 227 | 2,1 | 44 904 | 813 | AF, ARS, RMI, APL |
| 3 enfants (7,8 et 14 ans) | 112 323 | 18 025 | 13 471 | 2,4 | 46 801 | 1 897 | AF, maj. AF, CF, ARS, RMI, APL |
| 1 SMIC [67 506 francs] | | | | | | | |
| sans enfant [référence] | 78 366 | - | - | 1,5 | 52 244 | - | APL |
| 1 enfant (7 ans) | 86 028 | 7 662 | 15 673 | 1,8 | 47 793 | -4 451 | ARS, APL |
| 2 enfants (7,8 ans) | 101 278 | 15 250 | 14 338 | 2,1 | 48 228 | 435 | AF, ARS, APL |
| 3 enfants (7,8 et 14 ans) | 132 290 | 31 012 | 14 468 | 2,4 | 55 121 | 6 893 | AF, maj. AF, CF, ARS, APL |
| 1 salaire médian [109 360 francs] | | | | | | | |
| sans enfant [référence] | 108 253 | - | - | 1,5 | 72 169 | - | |
| 1 enfant (7 ans) | 116 038 | 7 785 | 21 651 | 1,8 | 64 466 | -7 703 | ARS, APL |
| 2 enfants (7,8 ans) | 131 909 | 15 871 | 19 340 | 2,1 | 62 814 | -1 652 | AF, ARS, APL |
| 3 enfants (7,8 et 14 ans) | 163 836 | 31 927 | 18 844 | 2,4 | 68 265 | 5 451 | AF, maj. AF, CF, ARS, APL |
| 2 salaires médians [210 619 francs] : un salaire médian masculin et un salaire médian féminin | | | | | | | |
| Sans enfant [référence] | 193 746 | - | - | 1,5 | 129 164 | - | |
| 1 enfant (7 ans) | 198 582 | 4 836 | 38 749 | 1,8 | 110 323 | -18 841 | |
| 2 enfants (7,8 ans) | 211 199 | 12 617 | 33 097 | 2,1 | 100 571 | -9 752 | AF |
| 3 enfants (7,8 et 14 ans) | 237 832 | 26 633 | 30 171 | 2,4 | 99 097 | -1 474 | AF, maj. AF, CF |
| 2 cadres supérieurs [600 806 francs] | | | | | | | |
| sans enfant [référence] | 480 578 | - | - | 1,5 | 320 385 | - | |
| 1 enfant (7 ans) | 491 578 | 11 000 | 96 116 | 1,8 | 273 099 | -47 286 | |
| 2 enfants (7,8 ans) | 510 781 | 19 203 | 81 930 | 2,1 | 243 229 | -29 870 | AF |
| 3 enfants (7,8 et 14 ans) | 545 997 | 35 216 | 72 969 | 2,4 | 227 499 | -15 730 | AF, maj. AF |

* L'échelle d'équivalence retenue pour le calcul des revenus et prestations par unité de consommation est l'échelle dite INSEE (1 pour le 1^{er} adulte, 0,5 pour le 2^e adulte, et 0,3 par enfant de moins de 14 ans).

Lecture : un couple comptant un salarié payé un SMIC, avec un enfant de 7 ans, dispose de 86 028 francs après transferts sociaux (prestations familiales, RMI et aide personnalisée au logement), soit un gain de 7 662 francs par rapport à un couple sans enfant, avec le même revenu d'activité. Cependant ce gain ne permet pas de maintenir son niveau de vie par rapport au couple sans enfant (respectivement 47 793 et 52 244 francs par UC, soit une différence de 4 451 francs). Pour maintenir le niveau de vie, il aurait fallu que le gain atteigne 15 673 francs, soit le coût de l'enfant supplémentaire pour cette configuration et ce revenu.

Source : DREES.

mille bénéficie d'une majoration des allocations familiales et des allocations logement. Surtout, le troisième enfant ouvre droit – sous condition de ressources – au complément familial d'un montant de 10 700 francs lorsque tous les enfants du ménage sont âgés de 3 ans et plus. Le coût du troisième enfant est alors plus que compensé par l'ensemble de ces transferts. Le revenu disponible par UC d'un couple avec trois enfants apparaît alors plus élevé de 9 % que celui d'une famille de deux enfants. Le maintien pur et simple de son niveau de vie aurait été assuré par des transferts limités à 18 800 francs.

■ Une meilleure prise en compte de l'âge lorsque la taille de la famille augmente.

Pour un couple avec un seul enfant et percevant un salaire médian, les transferts diminuent quand l'enfant grandit. Jusqu'à son troisième anniversaire, il donne en effet droit à l'APJE d'un montant annuel de 11 800 francs. Passé cet âge, ce n'est qu'à partir du sixième anni-

versaire que la famille perçoit l'ARS (1 600 francs), aucune prestation familiale n'étant prévue entre 3 et 6 ans⁶.

Au total, le gain de revenu disponible lié à la présence d'un enfant est de 7 800 francs pour un enfant de 7 ans, et de 18 000 francs pour un enfant de 2 ans. Dans les deux cas, ces gains ne correspondent pas au main-

tien du niveau de vie par rapport à un couple sans enfant (tableau 5).

En revanche, pour les familles avec trois enfants et plus, la perte de l'APJE au troisième anniversaire du dernier enfant est compensée par l'ouverture du droit au complément familial. En outre, les allocations familiales augmentent avec l'âge des enfants. Ainsi, dans le cas d'un cou-

E•5

La prise en charge du coût des jeunes adultes

La notion d'enfant à charge au sens des prestations familiales diffère de celle retenue par l'administration fiscale pour l'établissement de l'impôt sur le revenu. Tous les enfants célibataires âgés de moins de 21 ans au 1^{er} janvier de l'année des revenus imposés peuvent être rattachés fiscalement. Au-delà, ils peuvent être rattachés jusqu'à l'âge de 25 ans s'ils poursuivent leurs études, et quel que soit leur âge s'ils sont infirmes, alors qu'ils ne sont plus considérés à charge au-delà de 20 ans par les prestations familiales (à l'exception du complément familial qui les retient jusqu'à 21 ans). Pour les enfants mariés rattachés et pour les enfants dont le foyer n'a pas la charge fiscale, le foyer peut également procéder à la déduction de son revenu imposable des pensions alimentaires qu'il leur verse dans la limite d'un plafond. Lorsque l'option du rattachement de l'enfant est possible, il s'agit alors de procéder à un arbitrage en fonction de sa situation afin de retenir l'option la plus favorable entre les deux solutions : rattacher son enfant célibataire et augmenter son quotient familial ou bien déduire de son revenu imposable le montant des pensions alimentaires versées, sans modifier son quotient familial. Globalement, pour un couple, le versement des pensions alimentaires aux enfants majeurs n'est intéressant que dans le cas d'une imposition peu élevée. Au total, trois situations peuvent être identifiées pour la prise en charge des jeunes adultes âgés entre 21 et 25 ans. Pour les ménages qui ne payent pas d'impôt, aucune aide ne vient compenser la charge de l'enfant. Pour les ménages faiblement imposés, la déduction fiscale d'une pension alimentaire permet de compenser partiellement ce coût, tandis que pour les autres, c'est le rattachement fiscal qui fournit une aide indirecte. Il est nécessaire toutefois de préciser que dans cet arbitrage, il conviendrait de prendre en compte d'autres paramètres liés à l'autonomie du jeune adulte : ce dernier bénéficie-t-il de bourses d'études ? de revenus d'activité (principaux ou secondaires) ? A-t-il la jouissance d'un logement autonome ? Si oui, bénéficie-t-il de prestations logement ? Autant de paramètres qui compliquent les termes de l'arbitrage.

6. Hors prise en compte des prestations liées à la garde des jeunes enfants (AGED, AFEAMA), qui n'ont pas été simulées ici.

T•05 prestations familiales, sociales et de logement dans le revenu disponible selon l'âge de l'enfant (cas d'un couple avec un enfant à un salaire médian)

| Configuration familiale | Revenu disponible | Gain « marginal » lié à l'enfant | Coût « marginal » de l'enfant | Nombre d'UC | Niveau de vie (revenu disponible par UC) | Gain en termes de niveau de vie | Prestations |
|--|-------------------|----------------------------------|-------------------------------|-------------|--|---------------------------------|-------------|
| 1 salaire médian [109 360 francs] | | | | | | | |
| sans enfant [référence] | 108 253 | - | - | 1,5 | 72 169 | - | |
| 1 enfant (2 ans) | 126 216 | 17 963 | 21 651 | 1,8 | 70 120 | -2 049 | APJE, APL |
| 1 enfant (7 ans) | 116 038 | 7 785 | 21 651 | 1,8 | 64 466 | -7 703 | ARS, APL |

* L'échelle d'équivalence retenue pour le calcul des revenus et prestations par unité de consommation est l'échelle dite INSEE (1 pour le 1^{er} adulte, 0,5 pour le 2^e adulte, et 0,3 par enfant de moins de 14 ans).

Lecture : un couple comptant un salarié payé un salaire médian (109 360 francs) avec un enfant de 7 ans, dispose de 116 038 francs après transferts sociaux (prestations familiales, RMI et aide personnalisée au logement), soit un gain de 7 785 francs par rapport à un couple sans enfant avec le même revenu d'activité. Cependant ce gain ne permet pas de maintenir son niveau de vie par rapport au couple sans enfant (respectivement 64 466 et 72 169 francs par UC soit une différence de 7 703 francs). Pour maintenir le niveau de vie, il aurait fallu que le gain atteigne 21 651 francs, soit le coût de l'enfant supplémentaire pour cette configuration et ce revenu.

Source : DREES.

ple avec trois enfants âgés respectivement de 7, 8 et 14 ans, la majoration pour âge des allocations familiales atteint 2 300 francs pour l'aîné, majoration qui ne s'applique pas à l'aîné d'une famille de deux enfants. Il existe donc une meilleure prise en compte du coût lié à l'âge des enfants lorsque la taille de la famille augmente.

■ Des avantages particuliers pour les familles monoparentales.

Selon l'indicateur de niveau de vie retenu, l'enfant représente un coût relatif plus important pour les parents isolés que pour les couples. Par exemple, un enfant unique de moins de 15 ans représente 23 % de l'ensemble des unités de consommation d'une famille monoparentale (0,3/1,3) et 17 % de celles d'un couple (0,3/1,8). En contrepartie, la politique familiale prévoit des avantages spécifiques aux familles monoparentales (tableaux 4 et 6). Le montant de l'allocation personnalisée au logement (APL) est par exemple identique, que l'allocataire soit un parent isolé ou un couple. Cela correspond mécaniquement à un supplément relatif de revenu disponible par UC aux familles monoparentales.

Pour un enfant par exemple, le montant de la prestation logement est de 5 100 francs, soit un supplément de revenu disponible par UC de 3 900 francs (5 100/1,3) pour les familles monoparentales et de 2 800 francs (5 100/1,8) pour un couple. Le phénomène est similaire pour les prestations familiales qui ne sont pas, non plus, modulées selon le nombre d'adultes du foyer. Par ailleurs, sur le plan fiscal, une demi-part supplémentaire est accordée aux familles monoparentales dans le calcul du quotient familial. Dans le cas où le parent isolé assume seul la charge effective des enfants, l'allocation de soutien familial complète enfin son revenu disponible par un montant de 5 800 francs par enfant.

Une redistribution qui joue différemment selon les niveaux de revenus

Compte tenu de la complexité du système de redistribution et de ses objectifs multiples, la redistribution horizontale joue, par ailleurs, de façon variable dans ses montants comme dans ses modalités d'applications selon le revenu considéré.

■ Jusqu'à un SMIC, les prestations assurent un niveau de vie peu différent quel que soit le nombre d'enfants.

Pour les ménages les plus modestes, les minima sociaux (API ou RMI) garantissent un niveau de revenu disponible minimal modulé selon une échelle d'équivalence proche de celle des unités de consommation INSEE (Revenus sociaux, 2001). Cela a pour effet de limiter fortement les effets des prestations familiales, en termes d'avantage relatif donné aux familles avec trois enfants. Mises à part les majorations pour âge des allocations familiales et l'ARS qui sont exclues de l'assiette servant au calcul des minima sociaux, chaque franc supplémentaire de prestations familiales se traduit, en effet, par une baisse équivalente des minima sociaux perçus jusqu'au montant de revenu garanti par le RMI ou l'API. En revanche, les aides au logement ne sont retenues dans l'assiette des ressources que dans la limite d'un forfait modulé selon la composition du foyer. Pour les bénéficiaires de minima sociaux, les aides au logement fournissent à cet égard un supplément de revenu disponible par UC qui est uni-

T 06 prestations familiales, sociales et de logement dans le revenu disponible (cas d'une personne isolée rémunérée à un salaire médian)

| Configuration familiale | Revenu disponible | Gain « marginal » lié à l'enfant | Coût « marginal » de l'enfant | Nombre d'UC | Niveau de vie (revenu disponible par UC) | Gain en termes de niveau de vie | Prestations |
|--|-------------------|----------------------------------|-------------------------------|-------------|--|---------------------------------|---------------------------|
| 1 salaire médian [109 360 francs] | | | | | | | |
| sans enfant [référence] | 100 228 | - | - | 1,0 | 100 228 | - | |
| 1 enfant (7 ans) | 119 644 | 19 416 | 30 068 | 1,3 | 92 034 | -8 194 | ARS, ASF, APL |
| 2 enfants (7,8 ans) | 143 443 | 23 799 | 27 610 | 1,6 | 89 652 | -2 382 | AF, ARS, APL |
| 3 enfants (7,8 et 14 ans) | 181 137 | 37 694 | 26 896 | 1,9 | 95 335 | 5 683 | AF, maj. AF, CF, ARS, APL |

* L'échelle d'équivalence retenue pour le calcul des revenus et prestations par unité de consommation est l'échelle dite INSEE (1 pour le 1^{er} adulte, 0,5 pour le 2^e adulte, et 0,3 par enfant de moins de 14 ans).

Lecture : un parent isolé payé un salaire médian (108 253 francs) avec un enfant de 7 ans, dispose de 119 644 francs après transferts sociaux (prestations familiales, RMI et aide personnalisée au logement), soit un gain de 19 416 francs par rapport à un isolé sans enfant avec le même revenu d'activité. Cependant ce gain ne permet pas de maintenir son niveau de vie par rapport à l'isolé sans enfant (respectivement 92 034 et 100 228 francs soit une différence de 8 194 francs). Pour maintenir le niveau de vie, il aurait fallu que le gain atteigne 30 068 francs, soit le coût de l'enfant supplémentaire pour cette configuration et ce revenu.

Source : DREES.

forme quel que soit le rang de l'enfant. Ainsi, l'aide au logement représente une part du revenu comprise entre 31 % et 36 % du revenu disponible des allocataires (graphique 1). Avec les hypothèses retenues, et après tous transferts, le revenu disponible minimum par UC garanti est, au bout du compte, toujours au moins égal à 43 000 francs pour un couple quel que soit le nombre de ses enfants.

Pour les couples comptant un salarié payé au SMIC à temps plein, le montant des transferts liés aux enfants est très proche de celui dont bénéficie un couple avec un salaire médian. En termes de niveau de vie, cela se traduit par une meilleure compensation du coût de l'enfant (tableau 4).

À ce niveau de salaire, l'ensemble des transferts représente, pour les couples qui ont trois enfants, près de la moitié du revenu disponible net par UC. Pour les familles de trois enfants qui perçoivent un salaire médian, ils constituent seulement un tiers du revenu disponible. Cette redistribution verticale en faveur des familles plus modestes est liée à la dégressivité des aides au logement avec le revenu d'activité, et à l'uniformité du montant des prestations familiales, versées sous plafond de ressources à configuration familiale donnée.

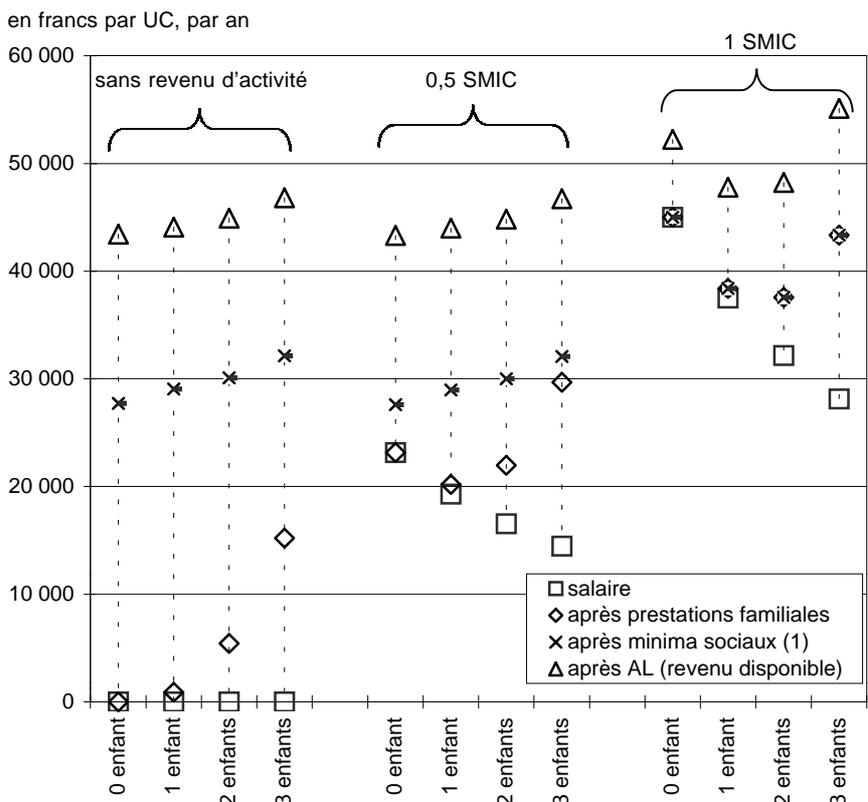
■ **Pour les couples plus aisés, un rôle croissant joué par l'impôt.**

Au fur et à mesure que s'élève le revenu d'activité du ménage, les prestations familiales sous condition de ressources et les aides au logement diminuent puis s'annulent. L'impôt sur le revenu prend ensuite progressivement le relais par le mécanisme du quotient familial pour assurer la redistribution entre familles sans enfant et familles nombreuses.

Pour un couple avec un seul enfant à charge (graphique 2), l'accroissement des transferts par rapport à un couple sans enfant devient minimal pour un revenu d'activité d'environ

G01

décomposition du revenu disponible par UC*
des couples avec un revenu salarié inférieur ou égal à 1 SMIC



1. À ces niveaux de revenu, l'impôt est nul et ne joue donc pas sur le revenu disponible.
* L'échelle d'équivalence retenue pour le calcul des revenus et prestations par unité de consommation est l'échelle dite INSEE (1 pour le 1^{er} adulte, 0,5 pour le 2^e adulte, et 0,3 par enfant de moins de 14 ans).

Lecture : un couple sans revenu d'activité avec un enfant de 7 ans dispose d'un revenu par unité de consommation de 44 091 francs soit un revenu proche de celui d'un couple avec 2 enfants (âgés de 7 et 8 ans). Ces 44 091 francs sont constitués uniquement des transferts sociaux : 29 039 francs de prestations familiales et de RMI et 15 052 francs de prestation logement.

Source : cas-types DREES.

140 000 francs par an dans la mesure où il n'y a plus, à ce niveau de revenu, ni aide au logement, ni ARS. L'avantage perçu par rapport à un couple sans enfant se résume alors à une économie d'impôt de 1 300 francs.

Pour le deuxième enfant du couple (graphique 3), le minimum des gains liés à cet enfant est atteint pour un revenu d'activité d'environ 180 000 francs par an. À 1 400 francs d'économie d'impôt s'ajoutent alors 8 200 francs d'allocations familiales.

Un couple avec trois enfants dont le revenu équivaut à deux salaires médians, perçoit encore le complément familial, qui complète les allo-

cations familiales, seule prestation à vocation universelle quel que soit le niveau des ressources (graphique 4). L'avantage accordé à l'enfant de rang trois passe alors par un quotient familial majoré d'une demi-part (tableau 5). L'ensemble des transferts et des prélèvements ne permet toutefois pas le maintien du niveau de vie des familles de trois enfants par rapport à celui des familles de deux enfants à ce niveau de salaire mais il limite fortement leur perte de revenu ; la différence de revenu disponible par UC est de 1 500 francs de deux à trois enfants pour le couple.

Les familles plus aisées ne bénéficient plus, quant à elles, que des al-

Pour en savoir plus

● J.-M. AUBERT, « Les transferts en faveur de familles, une approche par cas-types », in dossier *Politiques familiales et redistribution*, *Solidarité Santé*, n° 2, 1998, SESI.

● CSERC, « Les minima sociaux entre protection et insertion », *rapport du CSERC, la Documentation française*, 1997.

● D. DEMAILLY, « Les minima sociaux » in dossier *Revenus sociaux*, *Dossiers Solidarité et santé*, n° 4, octobre-décembre 2000 (à paraître), DREES.

● J.-M. HOURRIEZ et L. OLIER, « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence » in *Économie et statistiques*, dossier *Mesurer la pauvreté aujourd'hui*, 1997.

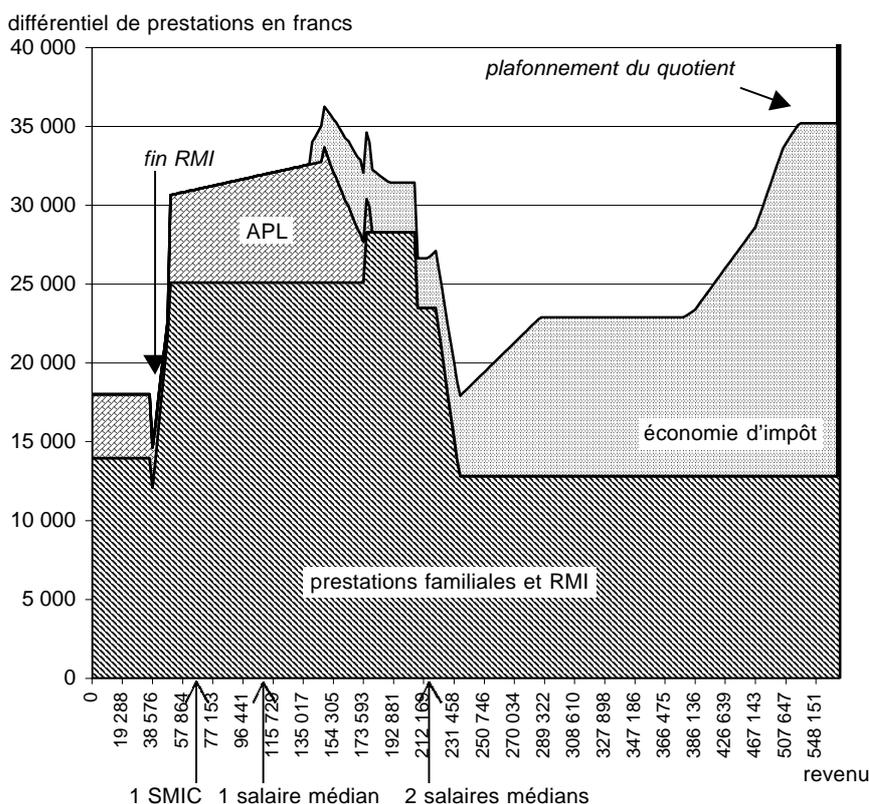
● V. Le CORRE, B. LHOMMEAU et L. PAUPY (2001 à paraître), « Les prestations familiales » in dossier *Revenus sociaux*, *Dossiers Solidarité et santé*, n° 4, octobre-décembre 2000 (à paraître), DREES.

● P. STROBEL, « Aides aux familles et redistribution verticale : les apports des recherches comparatives en Europe », in dossier *Politiques familiales et redistribution*, *Solidarité Santé*, n° 2, 1998, SESI.

● C. THÉLOT et M. VILLAC, « La politique familiale : bilan et perspectives », *rapport à la ministre de l'Emploi et de la solidarité et au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie*, la *Documentation française*, 1998.

G.04

gains liés à la présence de l'enfant de rang 3 dans un couple, en francs par an



Lecture : pour un couple avec un salaire médian, les gains liés à l'enfant de rang 3 atteignent près de 31 900 francs par rapport à un couple avec deux enfants de même salaire déclaré. Ce gain se décompose en 6 800 francs d'aide au logement supplémentaire et de 25 100 francs de prestations familiales supplémentaires.
Source : cas-types DREES.

T.07

montant maximal d'économie d'impôt liée au quotient familial impôt 1999, revenus 1998

| Statut matrimonial | Nombre d'enfants | Parts fiscales | Début de plafonnement exprimé en | | Montant maximal de l'avantage |
|--------------------|------------------|----------------|----------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| | | | revenu imposable | revenu déclaré correspondant | |
| Parent isolé | 1 | 2 | 175 400 | 243 600 | 20 270 |
| | 2 | 2,5 | 208 900 | 290 100 | 31 270 |
| | 3 | 3,5 | 266 400 | 370 000 | 51 540 |
| Couple | 1 | 2,5 | 315 800 | 438 600 | 11 000 |
| | 2 | 3 | 335 500 | 466 000 | 22 000 |
| | 3 | 4 | 377 700 | 524 500 | 44 000 |

Lecture : le premier enfant à charge fiscalement donne droit à 0,5 part supplémentaire de quotient pour un couple. Cette part permet une économie d'impôt par rapport à un couple sans enfant. Son montant est plafonné à 11 000 francs pour un revenu déclaré supérieur ou égal à 438 600 francs (soit 315 800 francs après abattement des 10 et 20 % sur les salaires).
Source : DREES.

