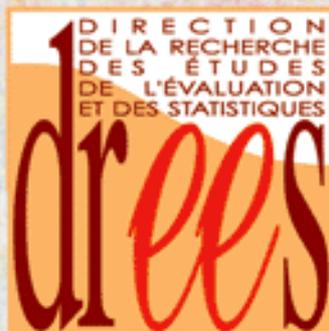




Ministère des affaires sociales,
du travail
et de la solidarité

Ministère de la santé,
de la famille
et des personnes handicapées



Études et Résultats

N° 282 • janvier 2004

Une approche par cas types permet de retracer l'impact sur le revenu des ménages des évolutions des prestations sociales et de l'impôt sur le revenu intervenues entre 1990 et 2002. Après un rappel des facteurs jouant sur l'évolution des montants moyens de prestations, le surcroît de revenu procuré par le système de prélèvements et de transferts du fait de la présence d'enfants est analysé pour différentes configurations familiales. À cet égard, il apparaît que la législation 2002 est plus avantageuse que la législation 1990 pour les familles modestes avec enfants. La législation 2002 réduit en outre davantage les écarts de revenus entre ménages modestes et ménages à revenus moyens, mais son évolution depuis 1990 tend plutôt à accroître ceux entre ménages moyens et aisés. Dans un second temps, l'analyse est élargie aux allocations logement et aux prestations pour garde d'enfants. Pour les allocations logement, la législation 2002 est plus favorable pour une partie des ménages, qui peut désormais bénéficier de cette aide, soit 6,2 millions de personnes en 2002 contre 4,6 en 1990, mais l'augmentation des prestations compense pour partie des dépenses elles-mêmes en hausse sensible. De même, pour ce qui est des prestations pour garde d'enfants de moins de 3 ans, la situation est contrastée. Même si l'on observe une augmentation de leurs montants (sauf pour l'Allocation de garde d'enfant à domicile [Aged]) et un élargissement des publics visés (comme pour l'Allocation parentale d'éducation [APE]), il faut en effet mettre en regard de ces évolutions l'accroissement concomitant des frais de garde.

Nathalie BLANPAIN

Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes
handicapées
DREES

L'impact de l'évolution des politiques familiales sur le revenu des ménages entre 1990 et 2002

Les aides en direction des familles ont connu d'importantes évolutions au cours des dernières années, qu'il s'agisse des prestations familiales, des autres aides versées aux familles (aides au logement, minima sociaux) ou de l'impôt sur le revenu.

Le système socio-fiscal opère une redistribution horizontale, des ménages sans enfant vers les familles, ainsi qu'une redistribution verticale entre ménages modestes et plus aisés. Il s'agit ici d'étudier l'impact de l'évolution des prestations familiales, sociales et de la politique fiscale sur le revenu disponible des familles en analysant comment ont évolué les dimensions horizontale et verticale de la redistribution.

Nous observerons tout d'abord les principaux facteurs d'évolution des différentes prestations et de l'impôt sur le revenu. Puis, nous étudierons leur impact sur le revenu disponible des ménages à partir de cas types, afin d'observer de façon détaillée les effets des modifications de la législation. Si cette méthode ne permet pas de rendre compte de la redistribution effective opérée par le système socio-fiscal, elle autorise en revanche une comparaison analytique des deux législations de 1990 et de 2002¹.

1. En effet, partant de cas types, on ne dispose pas de pondération des différentes configurations familiales ou de la distribution des revenus initiaux. À situation initiale donnée, on calculera le revenu disponible des familles après application des barèmes de 1990 et 2002.



Les facteurs d'évolution des prestations familiales et des prélèvements entre 1990 et 2002

Avant d'entamer l'étude des cas types, il est utile de rappeler les facteurs qui déterminent l'évolution des montants de prestations d'une part, des prélèvements de l'autre. En l'absence de modifications de la législation et de la structure de leurs bénéficiaires, les montants moyens des prestations familiales perçus par les ménages évoluent comme la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), laquelle est quasiment stable sur la période en euros constants (cf. : annexe).

Les montants moyens d'allocations familiales versés par famille ont toutefois fléchi de 6 % en euros constants entre 1990 et 2002 (tableau 1). Cette diminution provient principalement des changements de structure intervenus dans la population des bénéficiaires de ces prestations : les allocations familiales (AF) sont ainsi plus souvent versées à des familles de deux enfants, dont la part a sensiblement augmenté comparativement à celle des familles de trois ou quatre enfants (encadré 1). Les montants moyens du Complément familial (CF), distribués par ménage, se sont globalement maintenus sur la période (+ 2 %). Ceux de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS)

ont pour leur part fortement augmenté (+222 %), malgré la diminution de la taille des familles. Le barème de cette allocation, qui était en euros constants de 2002 de 70 euros par enfant en 1990 atteint 249 euros en 2002, suite à la majoration « exceptionnelle » introduite en 1993, puis reconduite chaque année avant d'être pérennisée en 2000. À partir de 1999, le champ de l'ARS a en outre été élargi à toutes les familles composées d'un enfant qui respectent les conditions de ressources, les limites d'âge pour l'enfant et de scolarité suivie².

Le niveau du Revenu minimum d'insertion (RMI) a également été réévalué sur la période, suite aux révisions en fonction de l'évolution des prix et à deux coups de pouce en 1999 et 2000. De plus, une allocation forfaitaire est versée au mois de décembre, pour la cinquième année consécutive³. Le pouvoir d'achat des allocataires avec trois enfants ou plus a en outre davantage progressé en raison d'une révision des majorations pour personne à charge⁴, avec au bout du compte une augmentation de 20 % des montants moyens versés par famille.

Les montants moyens de l'Allocation logement à caractère familial ont quant à eux progressé de 31 %, la hausse des loyers en euros constants y contribuant. Les versements moyens d'Aide personnalisée au logement et d'Allocation logement à caractère social ont par ailleurs

aussi augmenté, mais plus faiblement (respectivement +4 % et +6 %).

Enfin, concernant les aides à la petite enfance, les montants moyens versés par famille ont évolué, de manière positive pour l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (Afeama) (+37 % en euros constants depuis 1993) et de manière négative pour l'Aged (-42 % depuis 1990). Le complément de l'Afeama a été fortement réévalué dans l'objectif de revaloriser et professionnaliser ce métier, ainsi que de réduire le coût d'accès à ce mode de garde pour les familles. La prise en charge des cotisations sociales pour l'emploi d'une garde d'enfant à domicile, accordée dans le cadre de l'Aged a par contre été réduite. Les montants moyens versés au titre de l'Allocation pour jeune enfant (APJE) sont restés quant à eux au même niveau qu'en 1990 malgré leur mise sous conditions de ressources en 1996. Par ailleurs, les familles bénéficiaires de l'Allocation parentale d'éducation (APE) perçoivent désormais des montants, en moyenne, plus faibles en raison de l'ouverture à l'allocation à taux partiel pour les personnes qui réduisent leur activité.

L'impôt sur le revenu a également connu pendant la période des modifications importantes. En 1994, le nombre de tranches d'imposition a été réduit. Cette mesure s'est accompagnée d'une baisse sensible de l'impôt sur le revenu pour tous les contribuables ainsi que par un élargissement du champ des personnes non imposables. En 1997, les taux marginaux d'imposition ont été réduits. Le montant du seuil d'imposition a de

T 01 évolution du nombre de bénéficiaires, du montant global versé et du montant moyen par bénéficiaire des prestations sociales

	Nombre de bénéficiaires, en milliers			Montant mensuel global, en millions d'euros constants			Montant mensuel moyen par bénéficiaire, en euros constants		
	1990	2002	évolution	1990	2002	évolution	1990	2002	évolution
Entretien des enfants									
Allocations familiales	4 755	4 757	0 %	1 001	938	-6 %	211	197	-6 %
Complément familial	1 006	923	-8 %	139	130	-7 %	138	140	2 %
Allocation de rentrée scolaire	2 842	3 148	11 %	32	113	257 %	11	36	222 %
Naissance et jeune enfant									
APJE courte	503	412	-18 %	84	67	-20 %	167	163	-2 %
APJE longue	1 375	1 068	-22 %	219	168	-23 %	159	157	-1 %
APE	180	562	212 %	93	250	168 %	517	444	-14 %
Afeama en 1993 et 2002	223	613	175 %	46	172	276 %	205	281	37 %
Aged	13	54	316 %	4	10	140 %	308	178	-42 %
Revenu minimum d'insertion	510	1 090	114 %	156	402	157 %	307	369	20 %
Logement									
ALF	1 159	1 245	7 %	191	269	41 %	165	216	31 %
ALS	1 045	2 221	113 %	147	329	124 %	140	148	6 %
APL	2 381	2 708	14 %	430	510	19 %	181	189	4 %

Lecture : au 31 décembre 2002, 4 757 000 familles bénéficient d'allocations familiales. Elles reçoivent en moyenne 197 euros par mois, ce qui représente pour l'État une dépense de 938 millions d'euros par mois.

Champ : tous régimes, métropole et départements d'outre-mer.

Source : «Prestations familiales 2002, statistiques nationales», CNAF, à paraître.

2. Auparavant, pour bénéficier de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS), les familles avec un seul enfant à charge devaient avoir perçu au moins une prestation familiale, l'Aide personnalisée au logement (APL), l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ou le Revenu minimum d'insertion (RMI) au mois de juillet précédant la rentrée scolaire.

3. Il s'agit d'une allocation forfaitaire versée en décembre, qui s'élève à 152,45 € pour une personne seule et varie selon la configuration du foyer.

4. À partir de la troisième personne, les majorations s'élèvent à 40 % du montant de référence en 2002, contre 30 % en 1990.

Répartition des ménages selon le nombre d'enfants

En France, deux tiers des ménages n'ont pas d'enfant âgé de moins de 20 ans (tableau) et peuvent être concernés par l'allocation logement, l'Aide personnalisée au logement (APL) ou le Revenu minimum d'insertion (RMI). Par ailleurs, un tiers des ménages vit avec au moins un enfant. Parmi eux, ce sont les familles avec un seul enfant qui sont les plus nombreuses (14 % de l'ensemble des ménages). Sous condition d'âge de l'enfant, elles peuvent recevoir l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) et selon le mode de garde choisi, l'Afeama ou l'Aged. Les familles avec deux enfants représentent pour leur part 12 % des ménages. Elles peuvent bénéficier des allocations familiales, et sous conditions d'âge de l'enfant et de réduction d'activité, de l'Allocation parentale d'éducation. Enfin, parmi les 6 % de ménages ayant au moins trois enfants, une forte proportion perçoit le complément familial.

La structure des ménages s'est profondément modifiée ces douze dernières années. La France métropolitaine comptait 24, 8 millions de ménages en 2002 et 21,6 millions de ménages en 1990, soit une progression de 15 %¹. La très forte montée des personnes seules et des couples sans enfants est le phénomène le plus marquant : 68 % des ménages n'ont pas d'enfant âgé de moins de 20 ans en 2002, contre 63 % en 1990 (tableau). La part des ménages avec enfant a donc diminué. Parmi eux, les ménages ayant quatre enfants sont de moins en moins nombreux, -20 % entre les deux dates. Cette évolution résulte de celle de la fécondité dans les années 70. Les enfants de familles nombreuses, formées dans les années de forte fécondité jusque 1975, ont désormais quitté le domicile parental². Le nombre de familles de trois enfants a lui aussi diminué, dans une moindre mesure (-5 %) tandis que celui des familles de deux enfants est resté quasiment stable (-1 %) et celui des familles d'un enfant s'est accru (+4 %).

1. Sources : Enquêtes Emploi de mars 1990 et 2002, Insee.

2. Source : CRISTOFARI M.-F., LABARTHE G. : « Des ménages de plus en plus petits », Insee, *Insee-première*, n° 789, juillet 2001.

répartition des familles bénéficiaires de prestations selon la taille de la fratrie (régime général)

	Enfants					Ensemble
	Aucun	1	2	3	4	
Allocations familiales						
en 2002	0,0	0,0	66,8	25,0	8,2	100
en 1990	0,0	0,0	63,8	25,9	10,3	100
Complément familial						
en 2002	0,0	0,0	0,0	78,0	22,0	100
en 1990	0,0	0,0	0,0	nd	nd	100
Allocation de rentrée scolaire						
en 2002	0,0	24,4	40,6	24,8	10,2	100
en 1990	0,0	14,7	41,1	29,6	14,6	100
Allocation parentale d'éducation						
en 2002	0,0	0,0	61,3	28,9	9,8	100
en 1990	0,0	0,0	0,0	72,3	27,7	100
Aged						
en 2002	0,0	19,3	46,5	27,8	6,4	100
en 1990	0,0	17,6	48,6	26,3	7,5	100
Afeama						
en 2002	0,0	49,7	40,4	8,8	1,1	100
en 1990	-	-	-	-	-	-
ALF	4,7	35,8	34,2	18,0	7,3	100
ALS	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100
APL	48,0	16,6	18,0	11,7	5,7	100
RMI						
en 2002	63,7	17,0	10,5	5,2	3,6	100
en 1990	62,3	17,5	10,9	5,2	4,1	100
Ensemble des ménages *						
en 2002	67,6	14,3	12,1	4,5	1,5	100
en 1990	62,6	15,7	14,1	5,5	2,1	100

* Seuls les enfants âgés de moins de 20 ans sont comptabilisés.

Champ : régime général, France métropolitaine.

Lecture : en 2002, 66,8 % des familles bénéficiaires des allocations familiales ont deux enfants à charge.

Source : « Prestations légales au 31 décembre 1990 et 2002 », CNAF et enquêtes Emploi 1990 et 2002, Insee.

nouveau été relevé. Ces allègements de barèmes se sont traduits par une diminution de la pression fiscale (ratio « impôt sur le revenu » / « revenu déclaré »), qui est passée de 9,4 % en 1991 à 7,5 % en 1997⁵. La baisse des taux marginaux d'imposition s'est poursuivie en 2001 et 2002. Le montant du plafonnement du quotient familial a été réduit en 1998, après avoir augmenté dans la première moitié de la décennie. En 2001, la Prime pour l'emploi (PPE) en faveur des personnes ayant des revenus d'activité d'un montant moyen ou modeste a été instaurée.

5. Source : « Revenus et Patrimoine des ménages », Insee, Synthèses, Édition 2000-2001.

6. ALBOUY Valérie, BOUTON François, COURTIUUX Pierre, LAPINTE Aude, MINEZ Sylvie, PUCCI Muriel : « Les effets redistributifs et les avantages familiaux du système socio-fiscal en 2002 » in « France Portrait Social », Insee, 2003.

Globalement, les familles sont bénéficiaires du système de transferts, prestations et impôts confondus. Si l'on se réfère au revenu initial avant impôt (donc, en particulier avant Contribution sociale généralisée (CSG) et Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)), en 2002, l'ensemble des prestations sociales et familiales représente 5,8 % du revenu initial des ménages, alors que l'impôt sur le revenu net de PPE en représente 5,5 %⁶.

La redistribution en direction des familles avec enfants s'est surtout accrue pour les plus modestes

Comme la méthode d'analyse par cas types ne permet pas de couvrir l'ensemble des situations familiales, l'évaluation de l'impact des prélèvements et des transferts sociaux en 1990 et en 2002 repose fortement sur un certain nombre d'hypothèses liées au choix des cas types rete-

nus (encadré 2). En particulier, sont uniquement prises en compte ici des familles ne comportant pas d'enfant âgé de moins de 3 ans. D'autre part, les aides au logement ne sont pas dans un premier temps incluses dans l'analyse, car elles compensent un coût qui a lui-même fortement progressé en euros constants depuis 1990. Dans une seconde partie, les aides au logement et à la garde d'enfant seront rapprochées des coûts qu'elles compensent et de leurs évolutions.

Pour un type de famille donné, le revenu disponible est calculé en ajoutant au revenu net initial les prestations familiales et minima sociaux éventuels perçus et en retranchant l'impôt sur le revenu à partir des barèmes de 1990, puis de 2002 (encadré 2). Le revenu net initial est identique aux deux dates en euros constants. S'agissant de cas types, seules les modifications de la législation ont une incidence sur les évolutions observées et les modifications de la structure des bénéficiaires qui jouent, comme cela

a été évoqué précédemment, sur le montant moyen des aides à la famille, voient leur impact mis de côté.

L'objectif est ici de comparer le surcroît de revenu disponible généré par la présence d'enfants avec la situation des ménages sans enfant. On considère donc deux ménages sans enfant ayant en euros constants le même revenu disponible en 1990 et en 2002, on compare aux deux dates le solde des transferts et prélèvements dont ils bénéficieraient s'ils avaient des enfants (encadré 3). Ces transferts proviennent, en dehors des aides aux jeunes enfants, des allocations familiales, du Complément familial (CF), de l'ARS, des majorations de RMI, des majorations pour

charge de famille de la PPE et des allègements d'impôt liés au quotient familial. Le fait de considérer le bénéfice du quotient familial comme un avantage familial est l'objet de controverses. Pour certains, il est le reflet d'une capacité contributive plus faible des familles avec enfant en raison d'un niveau de vie plus bas. Pour d'autres, il participe à la prise en charge du coût de l'enfant, ce qui est l'approche retenue ici. Il faut toutefois noter que l'évolution des allègements d'impôts liés au jeu du quotient familial est complexe : ainsi, une baisse de la pression fiscale globale peut avoir pour conséquence une diminution de l'allègement fiscal lié à l'application du quotient familial.

Pour les familles comportant moins de trois enfants, les gains liés à la présence de l'enfant sont relativement importants en bas de l'échelle des revenus. En 2002, un couple sans revenu initial perçoit pour un enfant un supplément de revenus de 123 euros. Pour un revenu équivalent à un Smic, les gains sont plus faibles et se limitent à la perception éventuelle des majorations pour charge de famille de la PPE et de l'ARS, soit environ 23 euros par mois. Puis ils augmentent avec le revenu grâce aux allègements d'impôts liés à l'application du quotient familial, qui peuvent atteindre 160 euros par mois et par enfant.

E•2

Cas types retenus et hypothèses de l'étude

Les configurations familiales

La personne de référence vit en couple et elle est mariée. Elle a entre 0 et 3 enfants, dont aucun n'est âgé de moins de 3 ans. Un ménage correspond à un seul foyer fiscal, à un seul foyer au sens des prestations familiales ou du RMI.

La famille n'est pas composée :

- d'enfant âgé de plus de 17 ans ni de moins de 20 ans non scolarisé et pas ou peu rémunéré (ils sont comptabilisés à charge en 2002, alors qu'ils ne l'étaient pas en 1990),

- d'enfant âgé de 10 ou 15 ans (ils n'ouvrent plus droit à majoration en 2002),

- d'enfant de 20 ans, si la famille a trois enfants (ils sont pris en compte pour le complément familial en 2002, ce qui n'était pas le cas en 1990).

Le choix d'un couple marié plutôt que celui d'un couple de concubins n'est pas sans incidence sur le montant de l'impôt. En effet, l'avantage d'une demi-part supplémentaire accordée aux couples concubins par rapport aux couples mariés pour le premier enfant à charge dans le calcul du quotient familial a été supprimé à compter des revenus perçus en 1995.

Les revenus

Le revenu net initial correspond au salaire net à payer :

$\text{Salaire net à payer} = \text{salaire brut} - \text{cotisations salariales} - \text{CSG} - \text{CRDS}$

Les revenus nets initiaux avant impôt et prestations sociales sont identiques en euros constants en 1990 et en 2002. Les cotisations sociales ne sont pas intégrées.

Trois cas sont envisagés :

- dans le premier cas, le ménage perçoit deux revenus d'activité professionnelle. Les deux conjoints sont salariés, ils travaillent à temps complet et ont le même revenu d'activité.

- dans le deuxième cas, le ménage perçoit un seul revenu d'activité professionnelle, provenant d'un travail salarié à temps complet.

- dans le troisième cas, le ménage ne perçoit pas de revenus d'activité professionnelle. Par contre, il peut percevoir des revenus imposables (c'est le cas pour les allocations chômage). Dans ce cas, il ne perçoit pas la Prime pour l'emploi (PPE).

Les prestations familiales

La date retenue pour le calcul des prestations est le 1^{er} janvier de l'année n. On calcule les prestations familiales selon les barèmes en vigueur à cette

date, selon les revenus perçus par le ménage l'année précédente. L'Allocation de rentrée scolaire (ARS) est celle perçue en septembre de l'année n. On considère que l'ARS est attribuée à tout enfant du ménage. Les allocations familiales sont calculées hors majorations, ce qui ne modifie quasiment pas les évolutions, à l'exception de celles concernant les allocataires du RMI (les majorations ne sont plus déduites du montant du RMI en 2002, alors que c'était le cas en 1990). Les montants sont nets de CRDS. Les bourses de collège et de lycée n'ont pas été ajoutées aux prestations familiales.

Le revenu minimum d'insertion (RMI)

Le RMI est calculé hors mesure d'intéressement. Un euro supplémentaire de revenu se traduit par la perte d'un euro de minimum social jusqu'au plafond du minimum social. La prime exceptionnelle versée en décembre 2002 a été prise en compte ; son montant a été mensualisé.

Les montants

Tous les montants sont en euros constants de 2002. L'inflation est calculée à l'aide de l'indice des prix incluant le tabac.

Statut d'occupation du logement

Le ménage est propriétaire sans emprunt en cours.

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 imposable = revenu net initial + (CRDS et CSG non déductible)

Le revenu net initial est identique en euros constants en 1990 et 2002.

Selon cette hypothèse, le revenu à déclarer est plus important en 2002 qu'en 1990 en euros constants, en raison de l'instauration de la CDRS et de la CSG non déductible. Cette extension de l'assiette se traduit par une hausse du revenu imposable.

Le revenu disponible

Le revenu disponible est composé du revenu initial net, diminué de l'impôt sur le revenu, augmenté des prestations familiales et des minima sociaux. La Taxe d'habitation n'a pas été retranchée du revenu disponible. Cette opération aurait nécessité la prise en compte d'hypothèses supplémentaires.

$\text{Revenu disponible} = \text{revenu net initial} - \text{impôt sur le revenu} + \text{prestations familiales} + \text{minima sociaux}$

Pour les familles de trois enfants, les gains liés à la présence des enfants progressent globalement avec le revenu jusqu'au seuil de non-perception du complément familial où ils avoisinent 615 euros par mois, contre 504 euros par mois pour les familles situées juste au-dessus de ce seuil. Puis le quotient familial prend le relais, avec un plafonnement pour les familles très aisées. Le gain maximum de transfert lié à la présence de trois enfants atteint 887 euros mensuels.

Le graphique 1 rend compte de l'évolution des surcroîts de revenu disponible liés à la présence d'enfants dans la législation 2002 comparée à celle applicable en 1990. Pour les ménages modestes, le solde des prélèvements et transferts liés à la présence d'enfant est plus important en 2002. Les transferts liés aux enfants se sont accrus pour les allocataires du RMI en raison de la revalorisation de l'allocation et, à partir du troisième enfant, de l'augmentation de sa majoration. De même, la hausse du montant de l'ARS et, dans une moindre mesure, la perception de la majoration due à la PPE ont contribué pour les ménages modestes à un surcroît de revenu disponible lié à la présence d'enfants entre 1990 et 2002. Ce surcroît atteint 269 euros par mois en 2002 pour un couple aux revenus modestes avec deux enfants, contre 223 euros en 1990.

Pour les ménages à revenus moyens, la prise en charge des enfants dans la législation 2002 est assez proche de celle de 1990. Les gains liés à l'ARS et, dans une moindre mesure à la PPE compensent les allègements plus faibles du quotient familial.

Pour les ménages ayant des revenus un peu plus élevés, les transferts liés à la présence d'enfants sont imputables uniquement aux allocations familiales et à l'application du quotient familial. Les allègements d'impôts sont moins importants avec le barème 2002 qu'en 1990 (en raison de la baisse globale de la pression fiscale), ce qui réduit la redistribution réalisée envers les familles. Une famille sans enfant ayant un revenu disponible de 3 500 euros par mois disposerait d'un surcroît de revenu de 330 euros par mois en 2002 avec deux enfants, contre 270 euros en 1990.

E•3

La redistribution horizontale et verticale liée au système de prélèvements et transferts

La redistribution horizontale

La redistribution horizontale vise à limiter les pertes de niveau de vie induites par la présence d'enfants dans un ménage de revenu donné par le biais de prestations spécifiquement destinées aux familles avec enfant ou des réductions des prélèvements.

Il s'agit dans cet article de déterminer si le barème socio-fiscal de 2002 est plus avantageux que celui du début de la décennie pour les familles avec enfant. Étudier la redistribution horizontale consiste à examiner le gain de revenu disponible dont dispose un ménage qui a des enfants par rapport à la même situation sans enfant. En examinant la situation de deux ménages sans enfant de même revenu disponible en législations 1990 et 2002, on calcule le solde des transferts dont ils bénéficieraient s'ils avaient des enfants (en faisant varier le nombre d'enfants). Si ce solde est plus élevé en législation 2002, le système socio-fiscal assure une redistribution horizontale plus importante.

La redistribution verticale

La redistribution verticale peut être définie comme la réduction par le système socio-fiscal des écarts relatifs de revenu entre les ménages modestes et les plus aisés de même configuration familiale. Selon cette définition, une prestation ne modifie pas les écarts relatifs de revenu lorsque son niveau est proportionnel au revenu initial. Les allocations familiales (AF) contribuent à la redistribution verticale au sein des familles de deux enfants ou plus, dans la mesure où, quel que soit leur revenu initial, tous les ménages de même composition familiale perçoivent le même montant forfaitaire. Les AF peuvent représenter une part conséquente du revenu des plus modestes, alors qu'elles modifient relativement peu les revenus des plus aisés. De même, les prestations sous conditions de ressources ciblées sur les ménages moins aisés jouent un rôle redistributif encore plus marqué.

L'un des objectifs de cette étude est de déterminer si les écarts relatifs de revenus entre ménages modestes et aisés sont davantage réduits avec la législation actuelle qu'ils ne l'étaient en 1990, en comparant les situations respectives :

- un ménage vivant en 1990 de revenu initial r_i et de revenu disponible rdi_{90} ,
- un ménage vivant en 1990 de revenu initial r_j et de revenu disponible rdj_{90} ,
- un ménage vivant en 2002 de revenu initial r_i et de revenu disponible rdi_{02} ,
- un ménage vivant en 2002 de revenu initial r_j et de revenu disponible rdj_{02} , avec $r_j > r_i$

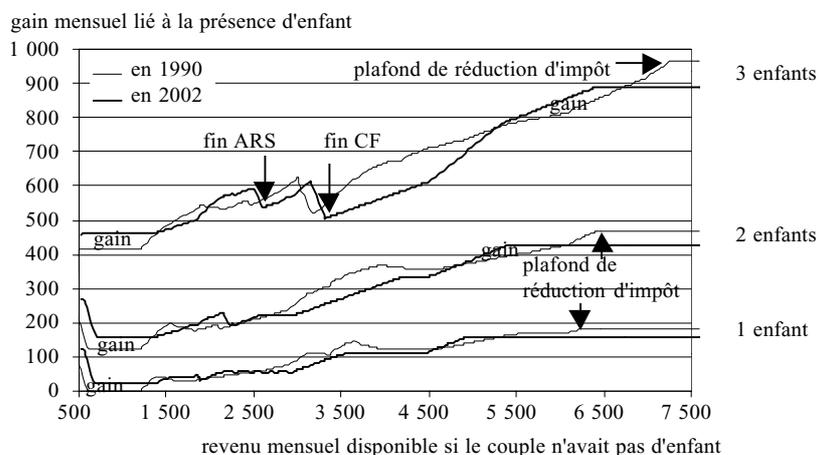
On suppose que la distribution des revenus initiaux est identique en 1990 et en 2002 et que la hiérarchie des ménages n'est pas modifiée après prestation ou prélèvement.

Pour juger de l'accroissement de la réduction des inégalités entre les deux législations, on ne peut pas calculer ici d'indicateurs synthétiques (tel que l'indice de gini), n'ayant pas de pondération à appliquer aux différents cas types définis par leur revenu initial, à configuration familiale donnée. Pour différentes situations de revenu initial (i), on calculera l'accroissement de revenu disponible ($rdi_{02} / rdi_{90} - 1$). Pour deux situations i et j telles que $r_i < r_j$, la législation 2002 réduit davantage les inégalités verticales à configuration familiale donnée si $rdi_{02} / rdi_{90} - 1 > rdj_{02} / rdj_{90} - 1$

5

G.01 gain mensuel lié à la présence d'enfant en 2002 et en 1990, cas d'un couple avec deux revenus d'activité identiques

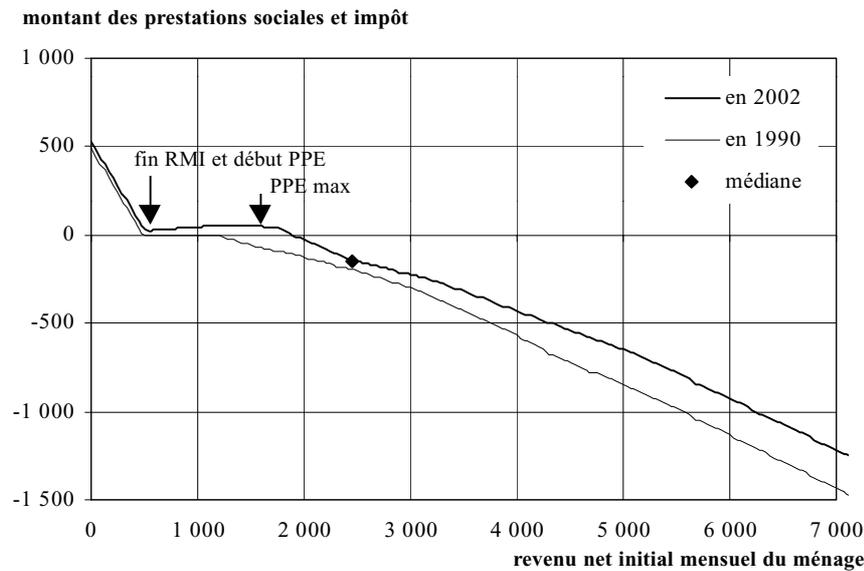
en euros



Champ : couple avec deux revenus d'activité identiques (hypothèses cf. encadré 2).
Lecture : en 2002, les gains liés à la présence d'un enfant atteignent 160 euros par mois en 2002 par rapport à un couple sans enfant dont le revenu disponible est de 6 500 euros mensuels.
Source : cas types, calculs Drees.

G.02

montant des prestations sociales et impôt sur le revenu en 1990 et 2002 : cas d'un couple avec deux revenus d'activité sans enfant



Champ : couple sans enfant avec deux revenus d'activité (hypothèses cf. encadré 2).
 Note : la médiane est calculée à partir des traitements, salaires et allocations chômage de l'enquête *Revenus fiscaux* 1999 de l'Insee en euros constants de 2002 pour un couple de deux actifs occupés salariés.
 Lecture : la somme des prestations sociales, moins l'impôt sur le revenu d'un couple sans enfant, dont les revenus net initiaux s'élèvent à 4 000 euros par mois, sont de -430 euros par mois.
 Source : cas types, calculs Drees.

Pour les familles à hauts revenus, le barème de 2002 redevient plus favorable que celui de 1990 jusqu'au niveau de plafonnement du quotient familial. Au-delà, la tendance s'inverse à nouveau. En effet, suite au retour à l'universalité des allocations familiales, le plafond du quotient familial a été abaissé en 1999. Le gain maximum procuré par la présence d'un enfant qui avoisinait 180 euros par mois en 1990 n'est ainsi plus que de 160 euros en 2002.

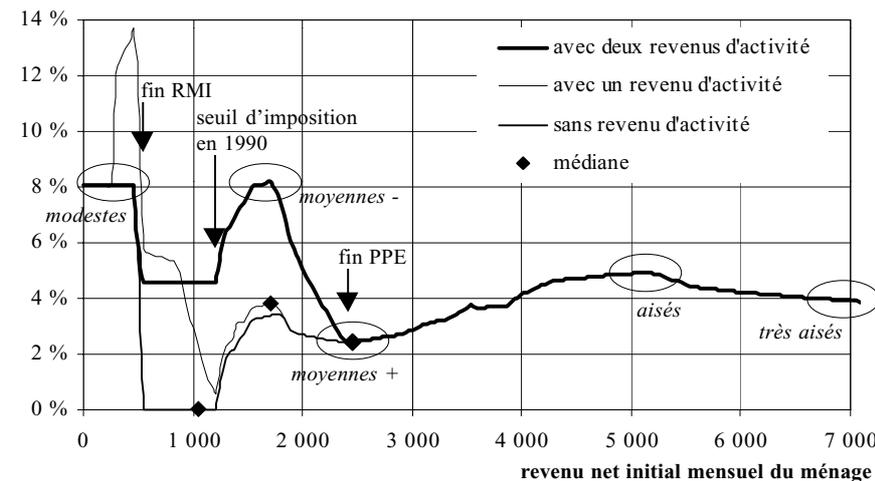
Comparée à la législation 1990, la législation 2002 favorise davantage les ménages très modestes que les ménages moyens

Les prestations sociales et l'impôt sur le revenu participent à la redistribution entre ménages modestes et ménages aisés. Les modifications législatives intervenues entre 1990 et 2002 ont-elles contribué à réduire ou bien à accentuer les écarts relatifs de revenu disponible ? On examine ici de façon plus détaillée l'effet des transferts et des prélèvements pour différentes configurations familiales, en fonction du revenu initial perçu.

● Les ménages sans enfant ne sont concernés que par l'impôt sur le revenu et le RMI pour les plus modestes d'entre eux. Au-dessus du seuil de fin de perception du RMI et jusqu'à un niveau proche de la médiane pour un couple avec deux revenus d'activité, les familles se situent dans la zone des « revenus moyens » sachant que le revenu médian pour un couple de salariés sans enfant avec deux revenus d'activité atteint près de 2 500 euros par mois. Le plafonnement du quotient familial permet de distinguer des « ménages aisés », se situant au-dessous de ce plafond, des « ménages très aisés ». En 2002, les ménages avec peu de revenus bénéficient d'abord des transferts liés au RMI, puis, juste au-dessus du seuil de non-perception du revenu minimum, de la PPE. L'impôt sur le revenu prend ensuite le relais pour assurer la redistribution entre « classes moyennes » et ménages aisés. Si l'on applique la législation

G.03

gain relatif de revenu disponible entre 2002 et 1990 : cas d'un couple sans enfant



Champ : couple sans enfant (hypothèses cf. encadré 2).
 Note : la médiane est calculée à partir des traitements, salaires et allocations chômage de l'enquête *Revenus fiscaux* 1999 de l'Insee en euros constants de 2002 dans trois cas de figures : soit un couple de deux actifs occupés salariés, soit un couple avec un actif occupé salarié et un inactif, soit un couple de deux chômeurs.
 Lecture : en 2002, le revenu disponible d'un couple sans enfant et sans revenu initial est 1,08 fois supérieur à celui de 1990.
 Source : cas types, calculs Drees.

7. Seuls les ménages sans revenu d'activité non-allocataires du RMI et non imposables ont le même revenu disponible en 1990 qu'en 2002.

2002, le revenu disponible obtenu après transferts et prélèvements est supérieur ou égal à celui résultant de la législation 1990, et ce quel que soit le niveau de revenu initial (graphique 2)⁷. Une série de mesures leur a en effet été favorable, dont la revalorisation du RMI et la mise en place de la PPE. Le taux d'imposition des ménages a en outre diminué, suite aux réformes de 1997, de 2001 et de 2002.

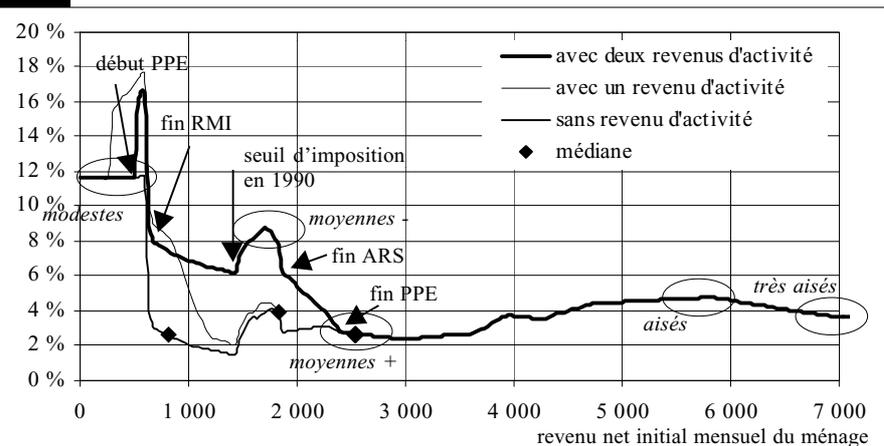
Parmi les couples avec un seul revenu d'activité, les plus pauvres ont le plus accru leur pouvoir d'achat en raison des changements de législation ainsi que, dans une moindre mesure, les plus aisés (graphique 3). Les écarts relatifs entre ménages « pauvres » et « moyens » sont donc en 2002 moins importants qu'avec la législation de 1990 (encadré 3). En revanche, les écarts relatifs entre « ménages moyens » et aisés se sont accentués. Pour les familles avec deux revenus d'activité, les conclusions sont globalement identiques. Toutefois, la PPE est dans ce cas aussi versée à une partie des ménages à revenus moyens, ce qui leur procure un supplément de revenu disponible par rapport à 1990.

● Les ménages avec un enfant bénéficient pour leur part en 2002 de l'ARS⁸. En 1990, cette allocation n'était pas attribuée aux familles avec un enfant. Les ménages pour lesquels la législation 2002 est nettement plus favorable demeurent à cet égard les plus pauvres qui ont bénéficié de l'augmentation du RMI, de l'ARS, et de la PPE (graphique 4). L'ARS est en effet cumulable avec le RMI. Jusqu'à un revenu d'activité de 3 500 euros par mois, les écarts relatifs entre ménages modestes et les ménages moyens sont davantage réduits par les prélèvements et transferts en 2002 qu'en 1990. Au-delà, la législation 2002 est légèrement plus favorable aux ménages aisés, comparés d'une part aux ménages moyens et d'autre part aux ménages très aisés. Dans ce cas, le barème d'imposition de 2002 est en effet relativement moins favorable aux ménages très aisés que ne l'était celui de 1990 : pour les hauts revenus, le plafonnement du quo-

8. Pour les enfants scolarisés de 6 à 18 ans.

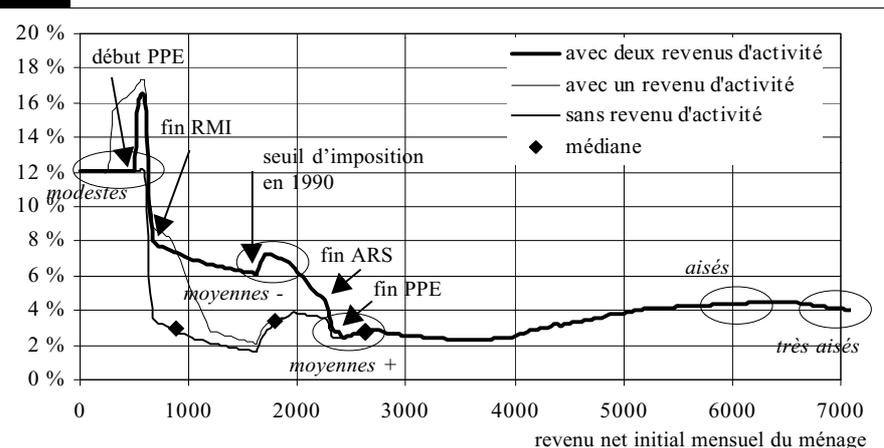
9. A partir de la troisième personne à charge hors conjoint.

G.04 gain relatif de revenu disponible entre 2002 et 1990 : cas d'un couple avec un enfant



Champ : couple avec un enfant (hypothèses cf. encadré 2).
Lecture : en 2002, le revenu disponible d'un couple avec un enfant sans revenu initial est 1,12 fois supérieur à celui de 1990.
Source : cas types, calculs Drees.

G.05 gain relatif de revenu disponible entre 2002 et 1990 : cas d'un couple avec 2 enfants



Champ : couple avec deux enfants (hypothèses cf. encadré 2).
Lecture : en 2002, le revenu disponible d'un couple avec deux enfants sans revenu initial est 1,12 fois supérieur à celui de 1990.
Source : cas types, calculs Drees.

tient familial, qui joue plus fortement dans la législation 2002 que dans la législation 1990, resserre les niveaux de revenus finaux entre ménages aisés et ménages très riches.

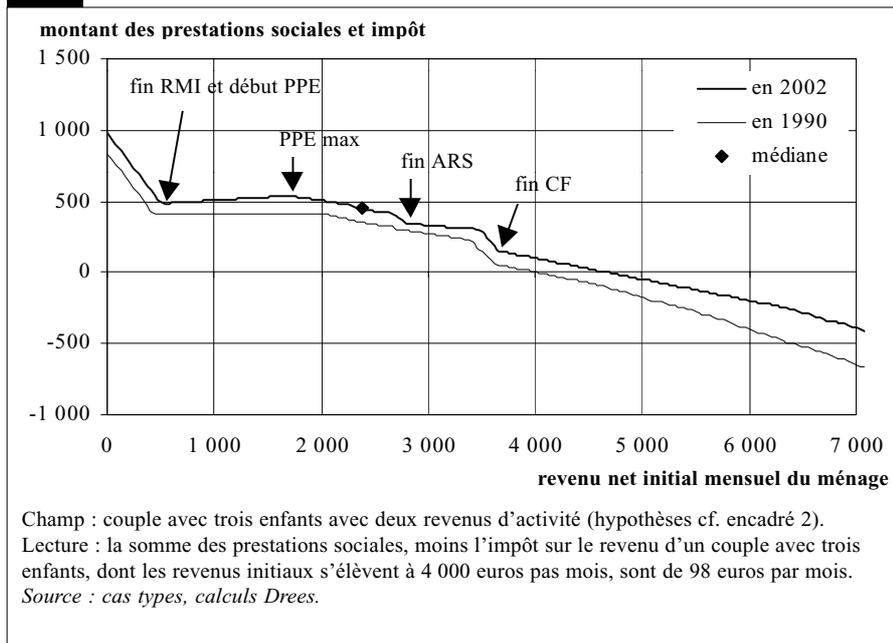
● Les familles avec deux enfants perçoivent quant à elles les allocations familiales en 1990 comme en 2002. Leur montant, qui a suivi l'évolution de la BMAF pour les ménages étudiés, s'est quasiment maintenu en euros constants. Les évolutions de l'impact redistributif du système socio-fiscal sont pour elles globalement semblables à celles constatées pour les familles avec un enfant (graphique 5).

● Les familles avec trois enfants reçoivent quant à elles le complément familial (sous conditions de ressources), dont le niveau en euros constants est resté quasiment stable entre 1990 et 2002. Là encore, l'évolution de la redistribution est proche de celle observée pour les familles avec un enfant. Le RMI a toutefois été davantage revalorisé pour ces familles du fait de l'augmentation des majorations pour personne à charge⁹, ce qui génère donc un surcroît de revenus pour les familles les plus modestes (graphiques 6 et 7).

En conclusion, quel que soit le nombre d'enfants, le système socio-fiscal favorise davantage en 2002 qu'en 1990 les

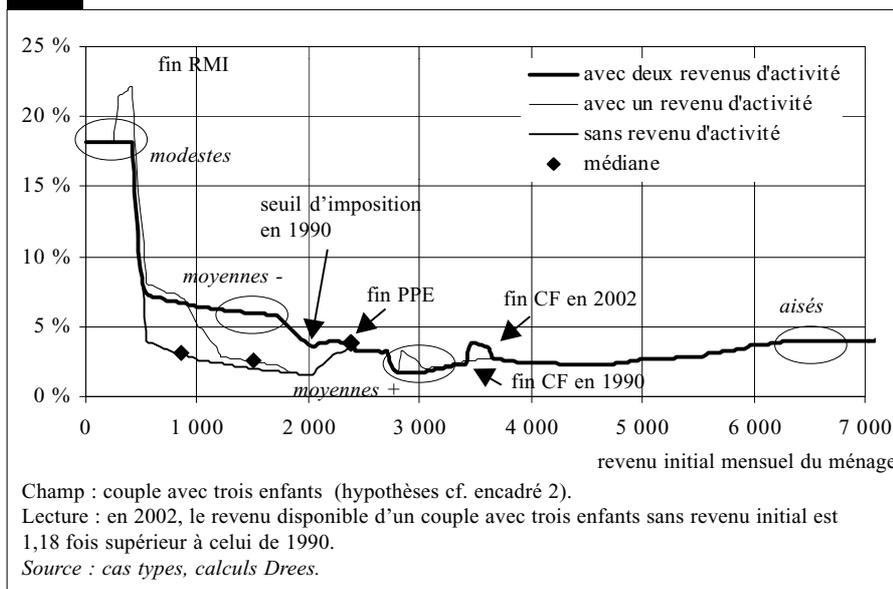
G.06

montant des prestations sociales et impôt sur le revenu en 2002 : cas d'un couple avec deux revenus d'activité et trois enfants



G.07

gain relatif de revenu disponible entre 2002 et 1990 : cas d'un couple avec trois enfants



des ménages restants ? C'est le cas pour une partie d'entre eux. En effet, le champ des personnes concernées par les aides au logement s'est élargi depuis 1990. À cette date, 4,6 millions de personnes en bénéficiaient, contre 6,2 millions en 2002. Le nombre de bénéficiaires de l'Allocation logement à caractère social (ALS) est celui qui a le plus fortement progressé. Cette allocation n'était en 1990 accordée qu'aux personnes de plus de 65 ans, aux personnes handicapées et aux jeunes travailleurs. Actuellement, elle couvre, sous conditions de ressources, toute personne locataire ou accédant à la propriété, quels que soient son âge et sa situation familiale. Une autre mesure a permis d'élargir le champ couvert : depuis 2000, les enfants de moins de 21 ans (contre 20 ans auparavant) sont pris en compte pour l'attribution de l'ALF et de l'Aide personnalisée au logement (APL).

En 2002, la réforme des barèmes des trois aides au logement est achevée, un barème unique ayant été mis en place. La même aide est accordée aux ménages qui ont des revenus et des dépenses de logement identiques¹¹. Pour les ménages qui pouvaient bénéficier d'une allocation logement en 1990 comme en 2002, il est difficile de déterminer si les barèmes actuels couvrent une part plus ou moins importante du coût du logement. Les montants des aides dépendent en effet de multiples facteurs, les cas types ne pouvant à cet égard illustrer que des situations particulières. Surtout, les allocations logement compensent un coût qui a lui-même sensiblement augmenté sur la période et de façon inégale, selon notamment que les ménages ont ou non emménagé dans un nouveau logement. Par exemple, pour les couples de locataires parisiens qui touchaient l'ALF en 1990¹², le montant de l'allocation logement est en 2002 plus élevé pour les ménages à revenus modestes et plus faible pour certains ménages

ménages les plus pauvres, ainsi que les familles à revenus moyens bénéficiaires de la PPE, ce qui a contribué à resserrer les écarts de niveau de vie entre familles modestes et moyennes. En revanche, les écarts entre ménages moyens et aisés se sont accrues en raison des modifications des barèmes d'imposition, même si les effets en restent limités. L'abaissement du plafonnement du quotient familial a quant à lui conduit à resserrer les écarts de revenus entre familles assez et très aisées.

Davantage de ménages concernés par les allocations logement

En 2002, trois quarts des ménages ne reçoivent pas d'aide au logement, notamment, les propriétaires n'ayant pas d'emprunt en cours (35 % des ménages selon l'enquête Logement de l'Insee¹⁰) et les ménages disposant de ressources supérieures aux plafonds.

La législation actuelle prend-elle davantage en charge qu'il y a une dizaine d'années les frais de logement du quart

10. BESSIERE S. : « La proportion de logements vacants la plus faible depuis trente ans », Insee, *Insee-première* n° 880, janvier 2003.

11. Dans une même région et pour une même catégorie de ménages.

12. Et dont le loyer est supérieur au loyer plafond.

à revenus moyens (graphique 8). Les loyers dans le secteur libre se sont en effet accrus de 10 % en euros constants. Ainsi, un loyer de 350 euros en 1990 atteint maintenant 384 euros, soit une progression de 34 euros. Pour un couple parisien avec un enfant dont les ressources sont de 875 euros par mois, l'ALF a augmenté de 36 euros. Dans cet exemple, l'augmentation de l'ALF couvre donc tout juste l'augmentation du loyer.

Pour les couples de locataires parisiens, percevant un seul revenu d'activité¹³, qui bénéficiaient de l'APL en 1990 et qui reçoivent maintenant l'une des trois aides au logement, le montant de l'allocation logement perçu en 2002 est de la même façon inférieur pour certains ménages et supérieur pour d'autres (graphique 9). Le montant des loyers dans le secteur HLM, secteur d'habitation le plus fréquent pour les bénéficiaires de l'APL, a augmenté de 14 % en euros constants¹⁴. Dans cette configuration, les montants de loyers restant à la charge de ces ménages sont en général plus élevés en 2002. Un loyer de 350 euros par mois en 1990 équivaut à 399 euros en 2002, soit une augmentation de 49 euros par mois. Pour un couple sans enfant dont les revenus sont de 875 euros mensuels, le montant de l'APL a par exemple diminué de 5 euros, le loyer restant à la charge du ménage ayant donc progressé.

Une augmentation des aides à la garde d'enfants qui n'a pas toujours compensé l'accroissement des frais de garde

L'Allocation pour jeune enfant (APJE) s'ajoute aux prestations étudiées précédemment en présence d'un enfant de moins de 3 ans ou pendant la grossesse. Des 3 mois aux 3 ans de l'enfant, la prise en compte de l'APJE « longue » ne modifie quasiment pas l'évolution de la

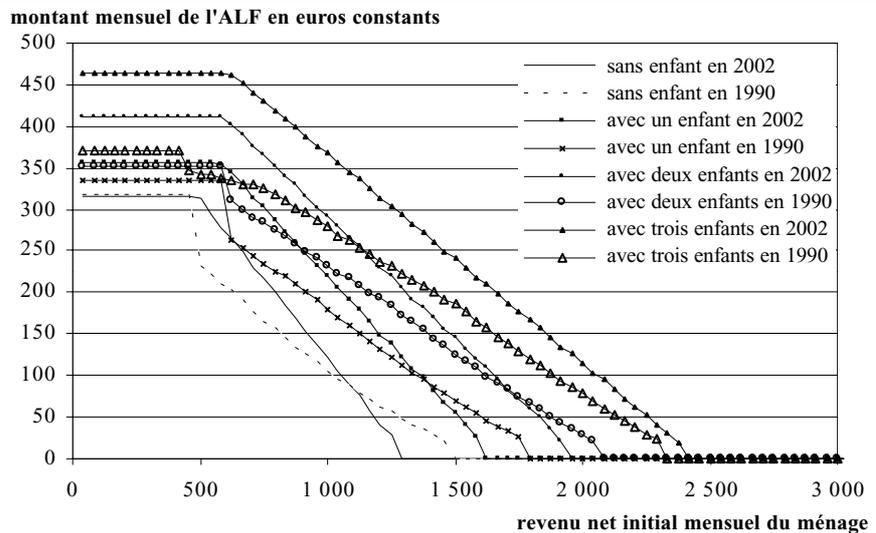
13. Et dont le loyer est supérieur au loyer plafond.

14. LAFERRÈRE A., WARZÉE C. : « L'évolution des loyers en 2001 – reprise des loyers du secteur libre », Insee, *Insee-première* n° 839, mars 2002 et LAFERRÈRE A., Le BLANC D. : « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », Insee, *Économie et Statistique* n° 351, 2002.

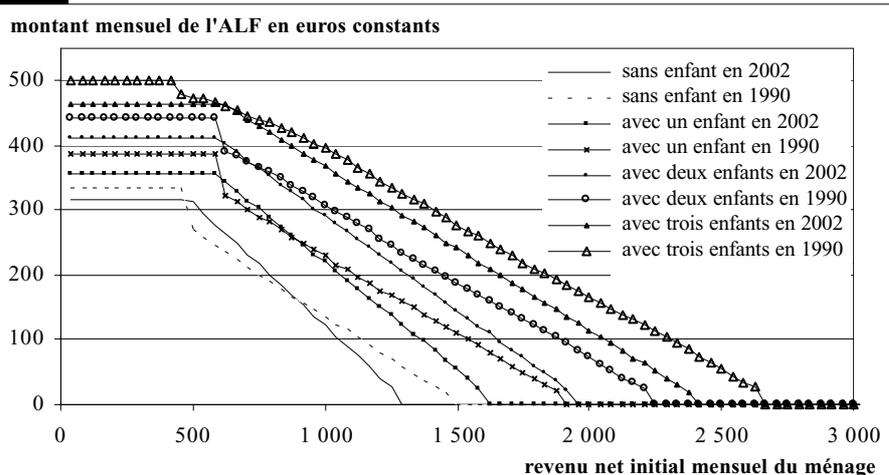
distribution étudiée précédemment puisque son niveau est quasiment resté stable en euros constants. En revanche, pendant la grossesse, l'APJE « courte » accentue la redistribution envers les plus

modestes. Le RMI est désormais cumulable avec l'APJE courte, ce qui induit une augmentation de près de 40 % du revenu des allocataires qui en bénéficient par rapport à la législation de

G.08 montant mensuel de l'Allocation logement à caractère familial (ALF) : cas d'un couple avec un revenu d'activité



G.09 montant mensuel de l'Aide personnalisée au logement (APL) : cas d'un couple avec un revenu d'activité



1990¹⁵. D'autre part, cette allocation a été mise sous condition de ressources en 1996. Au-dessus d'un certain plafond, les foyers ne perçoivent plus cette aide en législation 2002, ce qui induit également un effet redistributif.

La garde des enfants et leur prise en charge par des prestations peut prendre différentes formes, selon qu'il y a ou non arrêt de l'activité professionnelle d'un des deux parents. Pour les familles dont l'un des membres s'arrête de travailler ou réduit son activité, l'impact des modifications intervenues entre 1990 et 2002 est difficile à appréhender à partir des cas types. Cependant, d'importantes

réformes ont eu lieu au cours de cette période.

En 2002, la cessation d'activité ouvre droit au versement de l'APE dès le deuxième enfant, alors qu'elle était seulement versée à partir du troisième enfant en 1990. Par ailleurs, les personnes travaillant à temps partiel peuvent désormais également en bénéficier. Ces changements législatifs ont eu un impact important. Les familles, dont l'un des membres du couple s'arrête de travailler pour garder son enfant, sont plus nombreuses aujourd'hui¹⁶ et ne présentent plus les mêmes caractéristiques, ce qui rend difficile d'appréhender

l'impact de l'APE à types de ménages identiques.

Lorsque l'enfant n'est plus gardé par l'un de ses parents mais par une personne rémunérée, la législation de 2002 est-elle plus favorable que celle de 1990 ? En ce qui concerne la garde des enfants au domicile de leurs parents, les ménages bénéficient de l'Agéd et de la réduction d'impôt liée aux emplois familiaux. Pour un ménage aisé¹⁷, employant une garde d'enfant à temps complet, l'ensemble de ces aides atteint désormais 626 euros par mois, contre 433 euros en 1990. Mais ces aides compensent notamment des cotisations sociales qui ont fortement augmenté sur la période : 712 euros mensuels actuellement contre 529 au début de la décennie¹⁸. Les aides servent aussi à financer le salaire des gardes d'enfant. Le Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) net à temps complet est de 872 euros au 1^{er} janvier 2002, contre 776 euros en 1990 (tableau 2). Ainsi, malgré l'augmentation des aides accordées, le coût de revient d'une garde d'enfant à domicile à temps complet payé au Smic demeure plus élevé en 2002 qu'il ne l'était en 1990. Il faut cependant souligner qu'il s'agit ici du coût absolu et non pas du taux d'effort, les revenus des parents ayant eux-mêmes pu évoluer à l'instar de l'évolution du Smic.

T 02 montant mensuel de l'Agéd, des réductions d'impôt et du coût de revient pour une garde d'enfant à temps complet

	en euros constants		
	1990	1997	2002
Pour un ménage aisé			
salaire net mensuel (SMIC temps complet au 1 ^{er} janvier)	776	819	872
cotisations sociales	529	640	712
AGED	-374	-640	-339
réductions d'impôt	-59	-609	-287
total aide	-433	-1249	-626
Coût de revient mensuel	872	210	958
Pour un ménage modeste			
salaire net mensuel (SMIC temps complet au 1 ^{er} janvier)	776	819	872
cotisations sociales	529	640	712
AGED	-374	-640	-508
réductions d'impôt	0	0	0
total aide	-374	-640	-508
Coût de revient mensuel	931	819	1076

Note : on considère ici que les ménages aisés bénéficient d'une prise en charge de 50 % des cotisations sociales et que le montant de leur impôt sur le revenu (avant réductions) est suffisamment élevé pour profiter de la réduction d'impôt. Les cotisations sociales sont calculées sur une base forfaitaire.

Lecture : en 2002, le coût de revient d'une garde d'enfant à domicile au Smic est de 958 euros par mois pour un ménage aisé.

Source : cas types, calcul Drees.

T 03 montant mensuel de l'Afeama, des réductions d'impôt et du coût de revient pour une assistante maternelle pour la garde d'un enfant, en euros constants

	Salaire journalier de			
	2,25 SMIC horaire		5 SMIC horaire	
	1992	2002	1992	2002
Pour un ménage aisé				
salaire net mensuel	228	252	507	559
cotisations sociales restantes	0	0	0	0
majoration AFEAMA	-90	-131	-90	-131
réductions d'impôt	-55	-48	-55	-48
Coût de revient mensuel	83	73	362	380
Pour un ménage modeste				
salaire net mensuel	228	252	507	559
cotisations sociales restantes	0	0	0	0
majoration AFEAMA	-90	-200	-90	-200
réductions d'impôt	0	0	0	0
Coût de revient mensuel	138	52	417	359

Note : en 2002, comme en 1992, le salaire journalier d'une assistante maternelle est au minimum de 2,25 Smics horaires. Il doit être inférieur à 5 Smics horaires pour ouvrir droit à l'Afeama. Le salaire de l'assistante maternelle a été mensualisé de la manière suivante : salaire journalier x nombre de jours de garde hebdomadaire x 52 semaines / 12 mois. On a considéré que l'enfant était gardé cinq jours par semaine.

Lecture : en 2002, le coût de revient d'une assistante maternelle dont le salaire journalier de 5 Smics horaires pour la garde d'un enfant est de 380 euros par mois pour un ménage aisé.

Source : cas types, calculs Drees.

15. Cas d'un couple dont la femme est enceinte sans autre enfant.

16. Le taux d'activité des mères de deux enfants dont l'un est âgé de moins de 3 ans s'élevait à 73 % en 1994, il atteint 56 % en 1999. Source : BONNET Carole, LABBÉ Morgane : « L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants : l'impact de l'Allocation parentale d'éducation », Drees, *Études et résultats* n° 37, novembre 1999.

17. On considère ici que les ménages aisés bénéficient pour l'Agéd d'une prise en charge de 50 % des cotisations sociales ou pour l'Afeama de revenus nets imposables supérieurs à 110 % du plafond de ressources et que le montant de leur impôt sur le revenu (avant réductions) est suffisamment élevé pour profiter de la réduction d'impôt accordée pour garde d'enfant.

18. Pour des cotisations sur une base forfaitaire à temps complet.

Pour les familles employant une assistante maternelle, la majoration de l'Afeama a été instaurée en 1992. Le barème de 2002 est pour certains ménages plus favorable qu'il ne l'était en 1992 et, pour d'autres, moins favorable (tableau 3). Pour un ménage modeste par exemple, le montant de la majoration a augmenté sur la période. Comme pour l'Aged, cette aide vient toutefois compenser en partie un coût qui a crû sur la période. Dans le cas où l'assistante reçoit une rémunération de 2,25 Smics horaires par jour¹⁹, son coût de revient est moins important qu'auparavant. En revanche, pour les ménages aisés, et dans le cas où l'assistante maternelle reçoit une rémunération de 5 Smics horaires par jour²⁰, le coût de revient est plus élevé avec le barème actuel. ●

19. Salaire minimum légal par enfant et par jour. Au 1^{er} janvier 2002, le Smic horaire brut est de 6,67 €.

20. Salaire maximum autorisé par enfant pour ouvrir droit à l'Afeama.

Pour en savoir plus

- ALBOUY V. et ROTH N. : « Les aides publiques en direction des familles, ampleur et incidence sur les niveaux de vie », Haut conseil de la population et de la famille, février 2003.
- ALBOUY V., BOUTON F., COURTIoux P., LAPINTE A., LE MINEZ S., PUCCI M. : « Les effets redistributifs et les avantages familiaux du système socio-fiscal en 2002 », Insee, France Portrait Social, 2003.
- BLANPAIN N. : « Les prestations familiales et de logement en 2002 », Drees, Études et Résultats, n° 281, décembre 2003.
- BREUIL P. : « Inégalités de revenus et redistribution : évolutions 1970-1996 au sein des ménages salariés », Insee, France Portrait Social 2000-2001, 2000.
- CNAF : « Prestations familiales en 2002, statistiques nationales », à paraître.
- Le MINEZ S., LHOMMEAU B., PUCCI M. : « L'impact des prestations familiales sur le revenu des ménages en 2001, une estimation à l'aide du modèle de microsimulation INES », Drees, Études et Résultats, n°174, mai 2002.
- LHOMMEAU B. et PAUPY L. : « Les effets redistributifs de la politique familiale : un éclairage à l'aide de quelques cas types », Drees, Études et Résultats, n° 100, février 2001.
- MURAT F., ROTH N. et STARZEC C. : « L'évolution de la redistributivité du système socio-fiscal entre 1990 et 1998 », Insee, France Portrait Social 2000-2001, 2000.

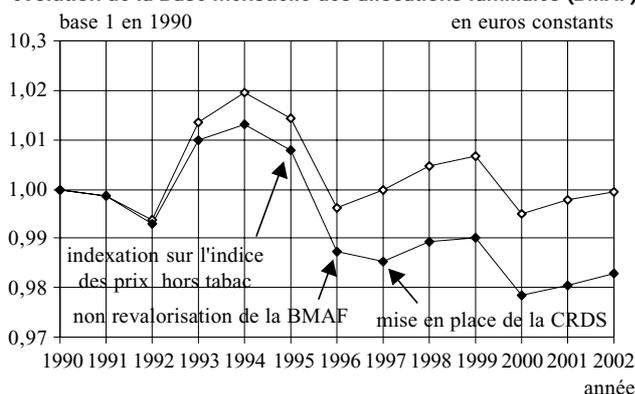
Annexe

Les modifications de la législation sociale de 1990 à 2002

● **L'évolution des barèmes**

À l'exception du revenu minimum d'insertion (RMI), des allocations logements, de l'Aged et de l'Afeama, le montant des prestations familiales est déterminé d'après la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF). En l'absence de changement de la législation, l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales dépend de la revalorisation de cette base. De 1990 à 1994, le montant de la BMAF a progressé de 1,3 % en euros constants (graphique). D'après l'article 551-1 du code de la Sécurité sociale en vigueur au début de la décennie, « les bases mensuelles de calcul évoluent en fonction de l'augmentation des prix et de la participation des familles au progrès de l'économie. Elles peuvent aussi évoluer en fonction de la progression générale des salaires moyens ou du salaire minimum interprofessionnel de croissance ». J. Bichot a montré que sur longue période de 1977 à 1993, la BMAF a pris « un léger retard sur les prix à la consommation et un retard important, supérieur à 20 % par rapport au PIB par habitant, au Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) et à divers indicateurs de salaires bruts moyens »¹. De 1990 à 1994, la BMAF a évolué un peu plus rapidement que les prix. De 1995 à 2002, elle a ensuite diminué de 3 %. Depuis le 1^{er} janvier 1995, la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 prévoit que la base soit revalorisée une ou plusieurs fois par an conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir². L'inflation étant calculée ici à partir de l'indice des prix incluant le tabac, le pouvoir d'achat diminue donc mécaniquement très légèrement chaque année. Deux autres mesures ont par ailleurs contribué à une baisse de pouvoir d'achat. En 1996, la base mensuelle n'a pas été revalorisée par dérogation (ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996, article 2). Il s'agissait de contribuer au plan de rééquilibrage de la Sécurité sociale. D'autre part, depuis 1997, les prestations familiales sont assujetties à la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), soit 0,5 % de prélèvement³. De 1990 à 2002, la baisse de la BMAF est de -1,7 % en euros constants, soit 0,1 % par an. Le pouvoir d'achat des prestations familiales hors changement de la législation s'est donc quasiment maintenu sur les douze dernières années.

évolution de la Base mensuelle des allocations familiales (BMAF)



Pour les prestations sous conditions de ressources (Complément familial, Allocation pour jeune enfant (APJE), Allocation de rentrée scolaire (ARS)), les plafonds de ressources sont indexés sur l'évolution en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année civile précédente depuis 1997⁴, alors qu'ils bénéficiaient auparavant de règles plus favorables (utilisation de l'indice d'évolution des salaires nets pour le CF et l'APJE et indexation sur le taux horaire du salaire minimum de croissance pour l'ARS jusqu'en 1995). En 1996, les plafonds de ressources n'ont pas été revalorisés dans le cadre du plan de rééquilibrage de la Sécurité sociale.

● **Relèvement de certaines limites d'âge ouvrant droit aux prestations familiales**

Certaines conditions générales d'attribution se sont étendues entre 1990 et 2002. Ainsi, des enfants qui n'ouvraient pas droit à prestation en 1990 sont désormais comptabilisés à charge en 2002. C'est le cas des enfants âgés de plus de 17 ans et de moins de 20 ans qui ont quitté l'école et qui ne perçoivent pas de rémunération importante. Ainsi, pour les familles ayant des enfants dans cette situation, le montant des prestations versées en 2002 est généralement bien supérieur à celui de 1990. La législation actuelle leur est plus favorable que celle de 1990. Pour les autres familles, les conditions générales d'attribution concernant l'âge des enfants n'ont pas été modifiées. Ainsi, tout élève ou étudiant de moins de 20 ans était déjà considéré à charge en 1990.

● **Les modifications des prestations d'entretien**

Les allocations familiales sont versées sans conditions de ressources aux familles assumant la charge de deux enfants ou plus. Elles sont majorées lorsque les enfants grandissent. En dehors des modifications des conditions générales d'attribution, qui allongent la durée de versement pour les enfants non scolarisés, le seul changement observé entre 1990 et 2002 concerne un relèvement de l'âge de perception des majorations de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans (tableau). Pour la majorité des familles⁵, le pouvoir d'achat des allocations familiales (AF) évolue comme celui de la base mensuelle des allocations familiales (-1,7 %). En revanche, les familles ayant un enfant de 10 ou 15 ans subissent également la perte de pouvoir d'achat due à l'absence ou à la baisse de majoration⁶. Seule une minorité des familles perçoit davantage d'allocations familiales en 2002 qu'elle n'en percevait en 1990. C'est le cas des familles comportant un enfant âgé de plus de 17 ans à moins de 20 ans ayant quitté l'école et ne percevant pas de rémunération importante⁷. L'enfant est considéré à charge dans la législation actuelle, alors qu'il ne l'était pas en 1990.

Le complément familial est versé aux familles ayant trois enfants à charge ou plus, âgés de 3 à 21 ans. Un seul complément est versé par famille. Le seul changement législatif entre 1990 et 2002, en dehors des conditions générales, concerne le relèvement de l'âge limite de droit de 20 à 21 ans.

L'ARS est versée sous conditions de ressources aux familles ayant un ou plusieurs enfants scolarisés de 6 à 18 ans. Elle a été fortement revalorisée de 1990 à 2002, suite à une majoration exceptionnelle introduite en 1993 et pérennisée en 2000. Son champ a été élargi aux familles avec un enfant qui respectent les conditions de ressources, d'âge de l'enfant et de scolarité suivie⁸.

1. Source : BICHOT J. : « Revalorisation des prestations familiales : la loi du 12 juillet 1977 et son application », *Droit social*, n° 5 mai 1993.
 2. La BMAF est d'abord indexée sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac. Un rattrapage est effectué l'année suivante afin d'assurer un calage sur l'indice définitif des prix hors tabac.
 3. L'Afeama, l'Aged, l'API sont toutefois exonérées.
 4. articles R522-2, R531-9, R543-5 du code de la Sécurité sociale
 5. Pour toutes les familles sans enfant de 10 ou 15 ans (à l'exception des aînés des familles de deux enfants) et sans enfant de 17 à 19 ans ayant quitté l'école et ne percevant pas de rémunération supérieure à 55 % du Smic, soit 82 % des familles ayant deux enfants selon l'enquête *Emploi* de mars 2002, Insee.
 6. 16 % des familles avec au moins deux enfants. Les aînés de famille de deux enfants de 10 ou 15 ans ne sont pas comptabilisés. Ils n'ouvrent pas droit aux majorations.
 7. 3 % des familles avec au moins deux enfants.
 8. Auparavant, pour bénéficier de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS), les familles avec un seul enfant à charge devaient avoir perçu au moins une prestation familiale, l'Aide personnalisée au logement (APL), l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ou le RMI au mois de juillet précédant la rentrée scolaire.



● ● ●
● Naissance et jeune enfant : mise sous condition de ressources de l'APJE « courte »

Les familles avec un enfant de moins de 3 ans peuvent prétendre à l'Allocation pour jeune enfant (APJE) si leurs ressources ne dépassent pas un certain plafond⁹. Pendant la grossesse et jusqu'au 3 mois de l'enfant, il s'agit de l'APJE « courte ». En 1990, cette prestation n'était pas soumise à condition de ressources. Par ailleurs, l'APJE courte est désormais cumulable avec le RMI. L'APJE « longue » est versée dès le troisième mois de l'enfant jusqu'à ses 3 ans.

L'APE est destinée à compenser l'arrêt ou la réduction d'activité professionnelle à l'occasion d'une naissance. Les travailleurs à temps partiel ainsi que les familles de deux enfants peuvent percevoir l'allocation, alors que ce n'était pas le cas en 1990.

L'API est versée aux personnes seules qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants. Elle est servie pendant une période d'un an, mais peut être prolongée jusqu'aux 3 ans du dernier enfant.

Pour les employeurs d'assistante maternelle, en 1990, seuls les allocataires du régime général bénéficiaient d'une prestation extra-légale, la Prestation spéciale assistante maternelle (PSAM) qui remboursait les cotisations employeurs. En 2002, l'ensemble des cotisations salariales sont prises en charge par l'Afeama et un complément est versé aux familles. Pour les employeurs de garde d'enfants à domicile, en 1990, comme en 2002, une partie des cotisations sociales est prise en charge par l'Agéd et par des réductions d'impôt si le ménage est imposable. D'autre part, les familles ayant des enfants âgés de 3 à 6 ans ont désormais droit à ces deux prestations¹⁰.

● **L'extension des aides au logement**

Trois aides, accordées sous conditions de ressources, sont destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement. L'Allocation logement à caractère familial (ALF) est une prestation destinée aux familles avec des personnes à charge (enfants, ascendants ou personnes handicapées) ou aux jeunes mariés. L'Aide personnalisée au logement (APL) est destinée aux locataires de logement conventionné, aux accédants à la propriété ayant bénéficié d'un prêt aidé par l'État, d'un prêt conventionné ou bien d'un prêt d'accession sociale. Enfin, l'Allocation logement à caractère social (ALS) vient compléter ce dispositif et couvre toute personne acquittant une dépense de logement et disposant de ressources ne dépassant pas un certain plafond.

Le champ des personnes concernées par les aides au logement s'est élargi depuis 1990 grâce à la prise en compte des enfants de moins de 21 ans (contre 20 ans auparavant) pour l'attribution de l'ALF et de l'APL et grâce à l'extension du champ de l'ALS. Cette allocation n'était accordée qu'aux personnes de plus de 65 ans, aux personnes handicapées et aux jeunes travailleurs. Elle couvre actuellement, sous conditions de ressource-

ces, toute personne locataire ou accédant à la propriété. Une réforme des trois aides en secteur locatif s'est achevée en 2002. Il s'agissait d'accorder la même aide aux ménages ayant des revenus et des dépenses de logement identiques. Un mode de calcul unique a été créé. Il est applicable aux trois aides au logement qui restent juridiquement distinctes. D'autre part, les revenus bénéficiaires désormais d'une égalité de traitement quelle que soit leur nature (revenu d'activité professionnelle, minima sociaux, ...). Les effets de seuil qui pouvaient limiter le gain monétaire d'une reprise d'activité ont été supprimés.

● **Revalorisation des montants garantis pour le RMI**

Depuis 1990, le RMI est révisé en fonction de l'évolution des prix. La stricte application de la loi se limite au maintien du RMI en euros constants. Le montant du RMI servant de référence, celui d'une personne isolée, a néanmoins progressé de 4,2 % en euros constants, notamment grâce à deux coups de pouce en 1999 et en 2000. En décembre 2002, son niveau a été majoré grâce à une prime exceptionnelle de rattrapage, pour la cinquième année consécutive, portant son évolution sur la période à 7,4 %¹¹. Le pouvoir d'achat

modification de la législation entre 1990 et 2002 selon le nombre d'enfants et le type de famille

	Type de famille	Nombre d'enfants			
		0	1	2	3
allocation familiale	cas majoritaire	-	-	pas de modification	
	au moins 1 enfant de 10 ou 15 ans *	-	-	perte ou diminution de majoration	
	au moins 1 enfant de 17 à 19 ans non scolarisé pas ou peu rémunéré **	-	-	l'enfant est comptabilisé en 2002	
complément familial	cas majoritaire	-	-	-	pas de modification
	au moins 1 enfant de 20 ans	-	-	-	l'enfant est comptabilisé en 2002
	au moins 1 enfant de 17 à 19 ans non scolarisé pas ou peu rémunéré **	-	-	-	l'enfant est comptabilisé en 2002
ARS	cas majoritaire	-	est comptabilisé en 2002 (sous certaines conditions)	augmentation du taux	
RMI	cas majoritaire	augmentation du montant du RMI de base			augmentation du RMI de base et de la majoration
APE	cessation complète d'activité	-	-	droit à l'allocation en 2002	pas de modification
	activité à temps partiel	-	-	droit à l'allocation en 2002	
	jumeaux âgés de 3 à 6 ans	-	-	droit à l'allocation en 2002	
API	cas majoritaire	pas de modification			
APJE courte	cas majoritaire	pas de modification			
	hauts revenus	perte de l'allocation			
APJE longue	cas majoritaire	pas de modification			
AGED + réduction d'impôt	garde d'enfant à temps complet	une partie des cotisations sociales reste à la charge de l'employeur en 1990 comme en 2002			
	enfants de 3 à 6 ans	droit à l'AGED en 2002			
AFEAMA	régime général	droit à la prise en charge à l'ensemble des cotisations et à la majoration en 2002 (uniquement les cotisations employeurs avec la PSAM en 1990)			
	régime spéciaux enfants de 3 à 6 ans	droit à la prise en charge des cotisations et à la majoration en 2002			
ALF	cas majoritaire	situation plus ou moins favorable en 2002			
ALS	personnes de 65 ans ou plus, personnes handicapées ou jeunes travailleur	droit à l'allocation en 1990 et en 2002 ***			
	reste de la population	droit à l'allocation en 2002 ***			
APL	cas majoritaire	situation plus ou moins favorable en 2002			

■ évolution négative ■ évolution positive

* à l'exception des aînés de familles de deux enfants.

** la rémunération est inférieure ou égale au SMIC.

*** sous conditions de ressources.

Source : Liaisons sociales, calculs DREES.

9. Et si elles ne sont pas allocataires de l'APE.

10. Dans la limite d'un certain plafond.

• • •

des allocataires isolés ou en couple ayant un ou deux enfants a évolué comme ce montant de référence. Celui des isolés ou couples avec trois ou quatre enfants a davantage progressé (+12 à 16 % selon la configuration familiale), en raison d'une révision des majorations pour personne à charge à partir de la troisième personne supplémentaire hors conjoint¹².

● **Abaissement du plafond du quotient familial et création de la PPE**

S'agissant de l'impôt sur le revenu, le principal allègement lié à la présence d'enfant résulte de l'application du quotient familial (QF). Ce quotient est égal au revenu imposable, divisé par un nombre de parts qui dépend de la configuration familiale (deux pour un couple marié, auquel s'ajoute une demi-part pour les deux premiers enfants, puis une part par enfant supplémentaire). Il est utilisé pour déterminer la tranche du barème d'imposition qui s'applique. Le mécanisme du quotient familial permet aux familles avec enfant d'être moins imposées que les familles sans enfant à revenu équivalent. L'avantage fiscal résultant de son application est plafonné. En 1990, le maximum de réduction d'impôt atteignait 2 209 euros par demi-part et par an (en

euros de 2002). Il a augmenté régulièrement jusqu'en 1998 (2 643 euros), puis a été revu à la baisse en 1999 (1 764 euros). En 2002, le quotient familial est plafonné à 2 017 euros, soit à un niveau plus faible qu'en 1990.

Depuis 1996, les personnes vivant en concubinage ne bénéficient plus pour le premier enfant d'une part entière, mais seulement d'une demi-part. Cette part entière est réservée aux personnes vivant seules. Cette mesure visait à aligner les concubins sur les couples mariés.

Le barème d'imposition a été modifié à plusieurs reprises. En 1994, le nombre de tranches est passé de 13 à 7 tranches. Pour les ménages ayant de faibles revenus, le système de minoration de l'impôt a été abandonné au profit d'une décote. Les taux marginaux ont été abaissés une première fois en 1997. À cette occasion, le champ des personnes non imposables a été élargi. La baisse des taux s'est poursuivie en 2001 et 2002. D'autre part, la PPE a été créée en 2001. Elle s'adresse aux personnes ayant des revenus d'activité professionnelle sous conditions de ressources du foyer et du bénéficiaire. Elle est majorée pour les familles avec enfants. En 2002, son montant individuel a été relevé.

11. Pour tenir compte de la prime exceptionnelle de décembre, son montant a été mensualisé.

12. À partir de la troisième personne, les majorations s'élèvent à 40 % du montant de référence en 2002, contre 30 % en 1990.

Études et Résultats derniers numéros parus

- Julien Bechtel, Laurent Caussat, Patrick Horusitzky et Christian Loisy : « *Vingt ans de comptes de la protection sociale en France Une rétopolation de 1981 à 2002* », Études et résultats n° 278, décembre 2003.
- Marie Avenel et Julien Damon : « *Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds* », Études et résultats n° 277, décembre 2003.
- Marie Anguis, Jean-Marie Chanut et Christel Gilles : « *Les allocataires de minima sociaux en 2002* », Études et résultats n° 276, décembre 2003.
- Dr Dominique Baubeau et Guillemette Buisson : « *La pratique des césariennes : évolution et variabilité entre 1998 et 2001* », Études et résultats n° 275, décembre 2003.
- Corinne Mette : « *Les opinions des Français sur la dépendance des personnes âgées de 2000 à 2002* », Études et résultats n° 274, novembre 2003.
- Michel Forsé et Maxime Parodi : « *Stabilité et évolutions des opinions à l'égard de l'État-providence entre 2000 et 2002* », Études et résultats n° 273, novembre 2003.
- Hélène Chaput et Émilie Raynaud : « *Les retraites en 2002* », Études et résultats n° 272, novembre 2003.
- Nathalie Dutheil : « *L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants* », Études et résultats n° 271, novembre 2003.
- Émilie Raynaud : « *L'évolution des retraites versées entre 1997 et 2001* », Études et résultats n° 270, novembre 2003.
- Claire Baudier-Lorin et Christine Bonnardel : « *Les disparités départementales en matière d'aide sociale* », Études et résultats n° 269, octobre 2003.
- Christophe Trémoureux : « *L'activité des CDES et l'Allocation d'éducation spéciale* », Études et résultats n° 268, octobre 2003.
- Jean-Marie Chanut : « *L'activité des COTOREP en 2002* », Études et résultats n° 267, octobre 2003.
- Marie Ruault et Sophie Pénet ; Valérie Le Corre et Carine Le Cosquer ; Nathalie Vielfaure ; Sylvie Le Laidier, Laurence De Roquefeuil et Nelly Bonnet : « *Les pères bénéficiaires du congé de paternité en 2002* », Études et résultats n° 266, octobre 2003.
- Julien Bechtel, Patrick Horusitzky, Christian Loisy : « *Les comptes de la protection sociale en 2002* », Études et résultats n° 265, octobre 2003.
- Martine M. Bellanger et Blanche Le Bihan-Youinou : « *La mise en œuvre de l'Allocation personnalisée d'autonomie dans six départements* », Études et résultats n° 264, octobre 2003.
- Annie Mesrine : « *Les places dans les établissements pour personnes âgées en 2001-2002* », Études et résultats n° 263, octobre 2003.
- Roselyne Kerjosse et Amandine Weber : « *Aides techniques et aménagements du logement : usages et besoins des personnes âgées vivant à domicile* », Études et résultats n° 262, septembre 2003.
- Emmanuelle Cambois et Jean-Marie Robine : « *Vieillesse et restrictions d'activité : l'enjeu de la compensation des problèmes fonctionnels* », Études et résultats n° 261, septembre 2003.
- Victor G. Rodwin, Michael K. Gusmano, Gabriel Montero, Sylvie Cohu, Catherine Fort, Diane Lequet-Slama : « *Vieillir dans quatre mégapoles : New York, Londres, Paris et Tokyo* », Études et résultats n° 260, septembre 2003.
- Roselyne Kerjosse : « *L'allocation personnalisée d'autonomie au 30 juin 2003* », Études et résultats n° 259, septembre 2003.

Pour obtenir *Études et Résultats*

Écrire au ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées, secrétariat de rédaction de la DREES, 11, place des Cinq martyrs du Lycée Buffon, 75696 Paris cedex 14 ● Envoyer une télécopie au 01 40 56 88 00 ● Consulter l'intégralité des textes sur le site Internet du ministère www.sante.gouv.fr/htm/publication

les publications de la



Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées

11, place des Cinq martyrs du Lycée Buffon
75696 Paris cedex 14

Pour toute information sur nos publications récentes :

Internet : www.sante.gouv.fr/html/publication

Tél. : 01 40 56 81 24



- un hebdomadaire :

Études et Résultats

consultable sur Internet

abonnement gratuit à souscrire auprès de la DREES

télécopie : 01 40 56 80 38

www.sante.gouv.fr/html/publication

- deux revues trimestrielles :

Revue française des affaires sociales

revue thématique

dernier numéro paru :

« Recomposer l'offre hospitalière »

n° 3, juillet-septembre 2003

Dossiers Solidarité et Santé

revue thématique

dernier numéro paru :

« Des comptes de la santé par pathologie : un prototype pour l'année 1998 », n° 2, avril-juin 2003

- des ouvrages annuels :

Données sur la situation sanitaire et sociale en France

Comptes nationaux de la santé

Comptes de la protection sociale

- et aussi...

Chiffres repères sur la protection sociale dans les pays de l'Union européenne

STATISS, les régions françaises

Résumé des informations disponibles dans les services statistiques des DRASS

consultable sur Internet :

www.sante.gouv.fr/drees/statiss/default.htm



Les revues et ouvrages sont diffusés par la Documentation Française

29, quai Voltaire - 75344 Paris cedex 07

tél. : 01 40 15 70 00

Internet : www.ladocfrancaise.gouv.fr

