



HAL
open science

Les effets des réformes des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants depuis 2008 : une évaluation à l'aide de la microsimulation

Pierre Madec, Muriel Pucci, Laurence Rioux

► **To cite this version:**

Pierre Madec, Muriel Pucci, Laurence Rioux. Les effets des réformes des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants depuis 2008 : une évaluation à l'aide de la microsimulation. 2021. hal-03373636

HAL Id: hal-03373636

<https://sciencespo.hal.science/hal-03373636>

Preprint submitted on 11 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES EFFETS DES REFORMES DES DEPENSES SOCIALES ET FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS DEPUIS 2008 : UNE EVALUATION A L'AIDE DE LA MICROSIMULATION

Pierre Madec

Muriel Pucci-Porte

Laurence Rioux

EDITORIAL BOARD

Chair: Xavier Ragot (Sciences Po, OFCE)

Members: Jérôme Creel (Sciences Po, OFCE), **Eric Heyer** (Sciences Po, OFCE), **Sarah Guillou** (Sciences Po, OFCE), **Xavier Timbeau** (Sciences Po, OFCE)

CONTACT US

OFCE
10 place de Catalogne | 75014 Paris | France
Tél. +33 1 44 18 54 24

www.ofce.fr

WORKING PAPER CITATION

This Working Paper:

Pierre Madec, Muriel Pucci-Porte, Laurence Rioux

**Les effets des réformes des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants depuis 2008 :
une évaluation à l'aide de la microsimulation**

Sciences Po OFCE Working Paper, n° 12/2021.

Downloaded from URL: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2021-12.pdf

DOI - ISSN

ABOUT THE AUTHORS

Pierre Madec, OFCE, Sciences Po

Email Address: pierre.madec@sciencespo.fr

Muriel Pucci-Porte, Université Paris 1, OFCE, Sciences Po

Email Address: Muriel.Pucci@univ-paris1.fr

Laurence Rioux, HCFEA

Email Address: laurence.rioux@sante.gouv.fr

ABSTRACT

How have the socio-fiscal reforms introduced since 2008 modified public spending on children under family policy? What effects have they had on the standard of living of families with children according to family configuration, number of children and place in the standard of living scale? To precisely assess these redistributive effects, microsimulation is a particularly suitable tool. Two exercises to quantify the effects of the reforms were carried out: the first on typical households, using a model; a second on a representative sample of the entire population, using the Ines microsimulation model. The first highlights that the cumulative amount of socio-fiscal expenditure per child exhibits a strong variability depending on family configurations, the number and age of children, and the total household activity income (deviations ranging from one to seven). With a family configuration and a given number of children, the profile of the curve of public expenditure per child as a function of earned income is disrupted due to the stacking of different social and fiscal measures related to children, which partly overlap but have different purposes. The microsimulation exercise carried out using the Ines model tends to show that the reforms of family benefits that have taken place since 2008 have resulted in a transfer of universal maintenance services to targeted maintenance services and mainly under conditions of resources. Moreover, within all social and fiscal spending on children, there has been a shift from spending under family policy to spending on the borderline of social policy and family policy. The socio-fiscal reforms improved the situation of single-parent families and the poorest families, but worsened the situation of families belonging to the 30% of the wealthiest households.

KEYWORDS

Public policies, Family policies, Redistribution, Inequality, Taxation

JEL

H31, H23, H5

LES EFFETS DES REFORMES DES DEPENSES SOCIALES ET FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS DEPUIS 2008 : UNE EVALUATION A L'AIDE DE LA MICROSIMULATION

Pierre Madec¹, Muriel Pucci-Porte², Laurence Rioux³

5 mai 2021

Résumé

Comment les réformes socio-fiscales intervenues depuis 2008 ont-elles modifié les dépenses publiques consacrées aux enfants au titre de la politique familiale ? Quels effets ont-elles eu sur le niveau de vie des familles avec enfants selon la configuration familiale, le nombre d'enfants et la place dans l'échelle des niveaux de vie ? Pour évaluer précisément ces effets redistributifs, la microsimulation est un outil particulièrement adapté. Deux exercices de chiffrage des effets des réformes ont été menés : un premier sur des ménages-types, à l'aide d'une maquette ; un deuxième sur un échantillon représentatif de l'ensemble de la population, à l'aide du modèle de microsimulation Ines. Le premier met en lumière que le montant cumulé des dépenses socio-fiscales par enfant présente une forte variabilité selon les configurations familiales, le nombre et l'âge des enfants, et le revenu d'activité total du ménage (écarts pouvant aller de un à sept). A configuration familiale et nombre d'enfants donnés, le profil de la courbe des dépenses publiques par enfant en fonction du revenu d'activité est chahuté du fait de l'empilement des différents dispositifs sociaux et fiscaux liés aux enfants, qui se chevauchent en partie mais ont des finalités différentes. L'exercice de microsimulation réalisé à l'aide du modèle Ines tend lui à montrer que les réformes des prestations familiales intervenues depuis 2008 se sont traduites par un transfert des prestations d'entretien universelles vers des prestations d'entretien ciblées et majoritairement sous conditions de ressources. Par ailleurs, au sein de l'ensemble des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants, s'est produit un transfert des dépenses relevant de la politique familiale (prestations familiales et dépenses fiscales) vers celles à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale (suppléments de prestations sociales liés aux enfants). Les réformes socio-fiscales ont amélioré la situation des familles monoparentales et des familles les plus modestes, mais ont dégradé la situation des familles appartenant aux 30 % des ménages les plus aisés.

Mots clés : Politiques publiques, Politiques familiales, Redistribution, Inégalité, Fiscalité

Codes JEL : H31, H23, H5.

¹ Observatoire Français des conjonctures économiques (OFCE), Sciences Po

² Université Paris I, Observatoire Français des conjonctures économiques (OFCE), Sciences Po

³ Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

Abstract

How have the socio-fiscal reforms introduced since 2008 modified public spending on children under family policy? What effects have they had on the standard of living of families with children according to family configuration, number of children and place in the standard of living scale? To precisely assess these redistributive effects, microsimulation is a particularly suitable tool. Two exercises to quantify the effects of the reforms were carried out: the first on typical households, using a model; a second on a representative sample of the entire population, using the Ines microsimulation model. The first highlights that the cumulative amount of socio-fiscal expenditure per child exhibits a strong variability depending on family configurations, the number and age of children, and the total household activity income (deviations ranging from one to seven). With a family configuration and a given number of children, the profile of the curve of public expenditure per child as a function of earned income is disrupted due to the stacking of different social and fiscal measures related to children, which partly overlap but have different purposes. The microsimulation exercise carried out using the Ines model tends to show that the reforms of family benefits that have taken place since 2008 have resulted in a transfer of universal maintenance services to targeted maintenance services and mainly under conditions of resources. Moreover, within all social and fiscal spending on children, there has been a shift from spending under family policy to spending on the borderline of social policy and family policy. The socio-fiscal reforms improved the situation of single-parent families and the poorest families, but worsened the situation of families belonging to the 30% of the wealthiest households.

Keywords: Public policies, Family policies, Redistribution, Inequality, Taxation

JEL : H31, H23, H5.

Introduction

Comment les réformes socio-fiscales intervenues depuis 2008 ont-elles modifié les dépenses publiques consacrées aux enfants au titre de la politique familiale ? Quels effets ont-elles eu sur le niveau de vie des familles avec enfants selon la configuration familiale, le nombre d'enfants et la place dans l'échelle des niveaux de vie ?

Pour évaluer précisément ces effets redistributifs, la microsimulation est un outil particulièrement adapté. Deux exercices de chiffrage des effets des réformes ont été menés : un premier sur des ménages-types, à l'aide d'une maquette ; un deuxième sur un échantillon représentatif de l'ensemble de la population, à l'aide du modèle de microsimulation Ines⁴.

Afin d'évaluer, pour une législation donnée, les dépenses consacrées aux enfants au titre de la politique familiale, on procède de la manière suivante. Pour chaque famille avec enfants, on simule les différentes prestations monétaires qu'elle perçoit (prestations familiales, aides au logement, minima sociaux, aides aux actifs à bas revenus) et les prélèvements directs qu'elle acquitte (impôt sur le revenu, cotisations et contributions sociales). On en déduit son revenu disponible après transferts socio-fiscaux. On simule également le revenu disponible qu'aurait cette même famille si aucune dépense publique n'était consacrée aux enfants au titre de la politique familiale (pas de prestations familiales, pas de suppléments au titre des enfants de minima sociaux, d'aides au logement ou d'aides aux actifs à bas revenus, pas de prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu)⁵. Les dépenses publiques consacrées aux enfants sont égales à la différence entre le revenu disponible calculé en prenant en compte les enfants et le revenu disponible contrefactuel, sans prise en compte des enfants.

Cet exercice est mené pour différentes législations socio-fiscales : celle de 2008, celle de 2013 et la plus récente disponible, c'est-à-dire celle de 2018 pour le modèle Ines et celle du 1^{er} janvier 2020 pour la maquette cas-types⁶. La comparaison des montants de dépenses publiques consacrées aux enfants entre les trois législations permet de mesurer les conséquences budgétaires et l'effet sur le niveau de vie des familles avec enfants des réformes intervenues depuis 2008 dans ce domaine.

Un point important à souligner est que les évaluations des réformes sont faites à comportements inchangés (en matière de fécondité, de participation au marché du travail ou de recours aux

4 Ces travaux ont été menés respectivement par Muriel Pucci (Université Paris 1 et OFCE) et Pierre Madec (OFCE) pour et en collaboration avec le secrétariat général du HCFEA.

5 En pratique, cela revient à comparer la situation d'un ménage avec enfant(s) avec celle du même ménage sans enfant. En conséquence, pour les minima sociaux, aides au logement ou aides aux actifs à bas revenus, on ne retient comme dépenses consacrées aux enfants que le supplément de prestation versé au titre des enfants.

⁶ L'année 2008 est l'année la plus ancienne disponible pour le modèle de microsimulation Ines sur le CASD. La législation 2020 utilisée dans les simulations est celle du 1^{er} janvier : elle ne prend pas en compte les mesures décidées suite à la crise sanitaire (hausse exceptionnelle de l'ARS, versements exceptionnels pour les bénéficiaires de minima sociaux).

prestations). Or certaines réformes peuvent modifier les comportements. L'évaluation présentée ici ne prend pas en compte ces modifications possibles des comportements.

Pour les ménages sans enfant, ces réformes touchant les enfants n'ont, par définition, eu aucun impact sur le niveau de vie. Toute hausse (respectivement baisse) du niveau de vie d'une famille avec enfant(s) suite aux réformes retenues ici s'interprète donc comme une hausse (respectivement baisse) relativement aux ménages sans enfant.

Depuis 2008, beaucoup d'autres réformes, non liées aux enfants, sont intervenues. Elles ont pu affecter différemment les familles avec enfant(s) et les ménages sans enfant à charge. En outre, le marché du travail, et par suite les revenus primaires, ont pu évoluer différemment pour les familles avec enfant(s) et les ménages sans enfant à charge. Les exercices d'évaluation présentés ici ne visent pas à décrire l'effet de l'ensemble des réformes sur les familles avec enfant(s) par rapport aux ménages sans enfant, ni l'évolution du niveau de vie des unes et des autres depuis 2008. Ils ont pour seul objectif d'évaluer l'effet des réformes des dépenses consacrées aux enfants au titre de la politique familiale sur le montant de ces dépenses et sur le niveau de vie des familles avec enfant(s). En complément de ces exercices, l'annexe 1 présente une comparaison des évolutions des niveaux de vie des familles avec enfant(s) à charge d'un côté et des ménages sans enfant de l'autre (basée sur l'étude de P. Madec et R. Sampognaro⁷ [2020]).

⁷ Madec P., Sampognaro R., 2020, « Évolution du niveau de vie des ménages selon leur nombre d'enfants entre 2008 et 2018 : impact des évolutions du marché du travail et de la législation socio-fiscale », *Enquête thématique*, note de synthèse n° 2, Unaf et OFCE, juillet.

I. Les effets des réformes sociales et fiscales depuis 2008 : une évaluation sur cas-types

Pour évaluer les effets des réformes, on s'appuie dans un premier temps sur une maquette de cas-types. Pour une législation socio-fiscale donnée, cette maquette simule les transferts sociaux et fiscaux perçus ou acquittés par des ménages-types et, *in fine*, leur revenu disponible, en fonction de leurs caractéristiques et de leurs revenus du travail. Pour calculer le montant des dépenses publiques consacrées aux enfants au titre de la politique familiale, on compare le revenu disponible d'un ménage avec 1, 2 ou 3 enfants avec le revenu disponible du même ménage (avec les mêmes caractéristiques et les mêmes revenus du travail) mais sans enfant. Les dépenses publiques consacrées aux enfants sont égales à la différence entre ces deux revenus disponibles. Le montant de dépenses par enfant (défini comme cette différence rapportée au nombre d'enfants) est ici la variable d'intérêt.

Les simulations sont faites pour différents cas-types construits en croisant le nombre d'enfants (de 1 à 3), la situation conjugale et la situation d'activité (encadré 1). Trois législations socio-fiscales sont simulées : celles d'avril 2008, d'avril 2013 et de janvier 2020. La comparaison de la situation des familles types en 2008 (respectivement 2013) et en 2020 permet d'évaluer, pour chacune d'elles, l'effet des réformes sur les dépenses publiques consacrées aux enfants. Pour les trois législations, les dépenses sont exprimées en euros de janvier 2020 de façon à permettre les comparaisons. Cet exercice a un but illustratif.

Encadré 1 - La maquette de cas-types

La maquette de cas-types utilisée simule les prélèvements sociaux et fiscaux acquittés par les ménages de salariés et les prestations sociales qu'ils perçoivent en fonction de leur configuration familiale et de leurs salaires. Les simulations sont faites pour différents ménages-types.

On s'intéresse d'abord à des *familles de salariés avec des enfants d'âge scolaire*. Quatre configurations familiales croisées avec les situations d'activité sont retenues :

- des couples monoactifs dont un seul des deux membres travaille ;
- des couples biactifs dont les deux membres ont la même quotité de travail mais dont l'un gagne 25 % de plus que l'autre ;
- des couples biactifs dont l'un des membres travaille à mi-temps et est rémunéré au Smic ;
- des parents isolés.

Le nombre d'enfants pour chacune de ces quatre configurations varie de un à trois. Lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans. Lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans. Lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans.

On s'intéresse ensuite à des *familles de salariés avec de jeunes enfants*, ce qui permet de prendre en compte les réformes successives de l'allocation de base de la Paje et la réforme des prestations de congé parental. La famille compte deux enfants de 1 et 3 ans. Quand l'enfant de 1 an n'est pas gardé à la maison par un de ses parents, il est supposé accueilli en EAJE.

Pour construire les cas-types avec jeunes enfants, trois configurations familiales sont retenues : un couple monoactif, un couple biactif et un parent isolé. Un des parents peut choisir de bénéficier d'un congé parental indemnisé ou de ne pas y recourir.

Cela donne au total six cas-types :

- un couple monoactif dont un seul des deux membres travaille, l'autre bénéficiant d'un congé parental à taux plein indemnisé ;
- un couple monoactif dont un seul des deux membres travaille ; l'autre garde l'enfant mais sans bénéficier d'un congé parental indemnisé ;
- un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps, est rémunéré au Smic et bénéficie d'un congé parental à taux partiel indemnisé ;
- un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps, est rémunéré au Smic et ne recourt pas à un congé parental indemnisé ;
- un parent isolé qui bénéficie d'un congé parental indemnisé quand sa quotité de travail est inférieure à un temps complet ;
- un parent isolé qui ne recourt pas au congé parental indemnisé même quand sa quotité de travail est inférieure à un temps complet.

Autres hypothèses faites pour les simulations :

- les ménages n'ont pas d'autre revenu primaire que leur revenu d'activité (pas de revenu de remplacement ou de revenu du patrimoine). Les revenus d'activité sont exprimés en part de Smic (de 0 à 8 Smic) ;
- les parents isolés ont la garde principale de leurs enfants et perçoivent l'ASF ;
- les ménages étudiés sont locataires en zone 2, potentiellement éligibles pour bénéficier d'une aide au logement, sous réserve de satisfaire aux conditions de ressources.

Les dispositifs socio-fiscaux pris en compte sont les suivants :

- les prestations familiales d'entretien (AF, ASF, CF, ARS) ;
- les prestations familiales à destination des jeunes enfants : prime à la naissance, AB de la Paje, prestation d'indemnisation du congé parental (CLCA/Prepare) ;
- les suppléments d'aides au logement au titre des enfants ;
- les suppléments de minima sociaux (RMI, API, RSA et RSA majoré) et d'aides aux actifs à bas salaires (prime pour l'emploi, RSA activité, prime d'activité) au titre des enfants ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- l'impôt sur le revenu (quotient familial, barème, décote), la réduction d'impôt pour frais de scolarité pour les enfants scolarisés dans le secondaire, le crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants.

Ni le complément mode de garde (CMG), ni le versement de la PSU à l'EAJE, ni les bourses des collèges, ni la taxe d'habitation ne sont simulés ici.

Les montants de dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants sont divisés par le nombre d'enfants et sont exprimés en euros de janvier 2020.

A. LE MONTANT PAR ENFANT DE DEPENSES SOCIO-FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS EN JANVIER 2020

On décrit dans un premier temps la situation au 1^{er} janvier 2020 pour différentes familles types, en distinguant celles sans jeune enfant et celles avec jeunes enfants.

1. Familles sans jeunes enfants

Le graphique 1 présente, pour quatre familles types avec des enfants entre 8 et 14 ans, le montant mensuel des dépenses sociales et fiscales par enfant en 2020 en fonction de leur salaire total et du nombre d'enfants. Les quatre familles types sont : un parent isolé, un couple monoactif, un couple biactif dont les deux membres ont la même quotité de travail et un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps au Smic⁸.

Le graphique montre une forte variabilité du montant des dépenses par enfant selon les situations familiales, le nombre d'enfant(s) et le niveau voire la composition des revenus du travail (exprimés en parts de Smic). En 2020, le montant mensuel par enfant atteint ainsi un minimum de 67 € pour un couple avec un enfant gagnant au total 3,5 Smic, et un maximum de 492 € pour un parent isolé avec trois enfants et le même revenu du travail. Le montant minimum concerne les couples biactifs avec le salaire médian de leur configuration familiale⁹ ; le montant maximum, lui, ne bénéficie qu'à une très faible proportion des familles monoparentales salariées avec trois enfants, puisqu'à peine plus de 5 % d'entre elles ont un salaire égal ou supérieur à 3,5 smic¹⁰.

À nombre d'enfant(s) et salaire total donnés, le montant de dépenses socio-fiscales par enfant est plus élevé pour les parents isolés que pour les couples. Pour les premiers, en effet, des suppléments d'aide au logement, de RSA et de prime d'activité, ainsi qu'une demi-part fiscale supplémentaire et l'allocation de soutien familial, sont attribués dès le 1^{er} enfant, l'objectif étant de compenser le coût plus élevé de l'enfant dans les familles monoparentales¹¹. Le montant par enfant est également plus élevé pour les familles nombreuses.

⁸ En janvier 2020, le Smic horaire brut est de 10,15 € et le Smic mensuel à temps plein est de 1 539,42 €.

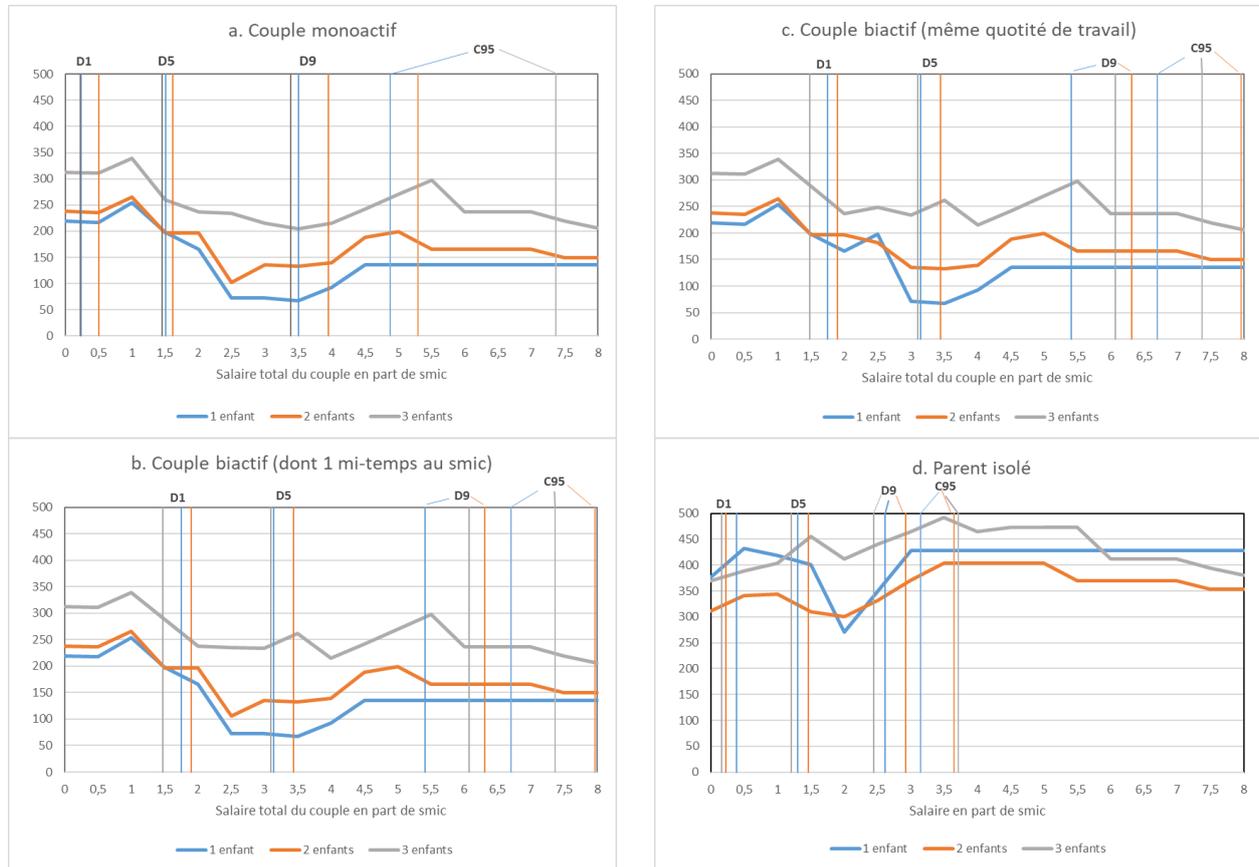
⁹ Les cas types décrivent des ménages de salariés, et les quantiles ont été calculés à partir des salaires perçus en 2016 par des ménages de même configuration dont le salaire total déclaré en 2016 était positif.

¹⁰ Le tableau A1, en annexe 1, indique la part des familles dont le revenu salarial est positif selon la configuration et le nombre d'enfants. Le tableau A2 présente les niveaux des quantiles de revenu salarial pour les familles dont le revenu salarial est positif par type de famille et nombre d'enfants.

¹¹ Les suppléments de prestations et la demi-part fiscale supplémentaire versés dès le 1^{er} enfant aux familles monoparentales ont pour conséquence que le montant de dépenses publiques par enfant apparaît plus élevé pour un enfant que pour deux, le premier enfant se voyant imputer la plus grande partie des mesures justifiées par l'isolement du parent.

Graphique 1 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants en janvier 2020

en euros



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les graphiques ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans ayant déclaré un salaire positif. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge (les deux catégories de couples biactifs n'ont pu être distinguées). Environ 4 % des couples avec un enfant n'ont pas perçu de salaire en 2016 (ils étaient soit sans emploi, soit indépendants). C'est le cas de 4 % des couples avec deux enfants, 7 % des couples avec trois enfants, 22 % des parents isolés avec un enfant, 18 % avec deux enfants et 35 % avec trois enfants.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale par enfant est de 197 € par mois, soit au total 394 € pour les deux enfants. Cette dépense se compose de 97 € de prestations familiales et 100 € de supplément enfant de prime d'activité.

Sources : calculs des auteurs.

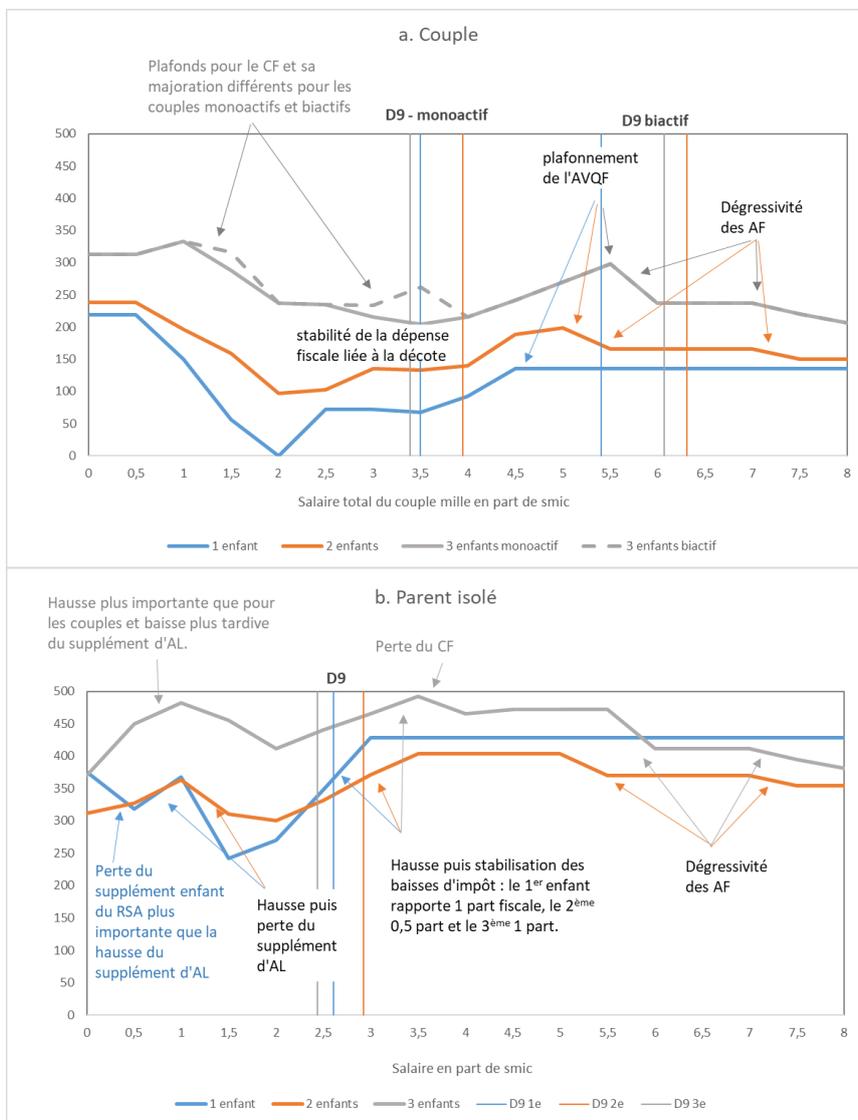
À configuration familiale et nombre d'enfant(s) donnés, la courbe des dépenses publiques par enfant en fonction du salaire total des parents présente un profil assez chahuté. Ce profil erratique s'explique par l'empilement au cours du temps des dispositifs sociaux et fiscaux liés aux enfants sans qu'une cohérence d'ensemble n'ait été suffisamment cherchée. Ces différents dispositifs interviennent à des endroits différents de l'échelle des salaires, mais peuvent aussi se chevaucher. En effet, quel que soit leur salaire, les familles avec enfants à charge âgés de 3 ans ou plus perçoivent les prestations familiales sans conditions de ressources (AF à partir de deux enfants, ASF si isolement). En bas de l'échelle des salaires, elles perçoivent des suppléments de minima sociaux et d'aide au logement, des prestations familiales sous conditions de ressource (ARS, CF si elles ont trois enfants), et un supplément de prime d'activité. Un peu plus haut dans l'échelle, elles bénéficient des réductions d'impôts liées au mécanisme du quotient familial.

Avant de décrire plus précisément les évolutions du montant de dépenses par enfant en fonction du salaire total des parents, il est utile d'isoler le supplément enfant de prime d'activité. Ce supplément explique pour une bonne part le profil erratique de la dépense par enfant pour les couples avec un ou deux enfants dans le bas de l'échelle des salaires. Il est aussi à l'origine de la différence observée du montant de dépenses par enfant entre des couples qui ont le même salaire total mais des statuts d'activité différents : monoactifs, biactifs avec la même quotité de travail ou biactifs avec des quotités différentes (graphique A1 en annexe 1). Le barème de la prime d'activité a en effet été conçu dans double objectif que le revenu disponible d'un foyer augmente toujours lorsque son revenu du travail total s'accroît et que les travailleurs soient particulièrement soutenus au voisinage du Smic mensuel (par un système de bonus individuel). Ces deux objectifs impliquent que le supplément par enfant de la prime d'activité n'a jamais été un enjeu, mais apparaît plutôt comme un effet induit du barème, dont l'évolution avec le revenu du travail et selon le nombre d'enfants est erratique.

En analysant les dépenses socio-fiscales hors supplément enfant de la prime d'activité, on constate que, dans le bas de l'échelle des salaires, le profil à configuration familiale et nombre d'enfants donnés est moins heurté pour les couples, mais le demeure pour les familles monoparentales (graphique 2).

Graphique 2 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants hors supplément enfant de la prime d'activité selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants en janvier 2020

en euros



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans ayant déclaré un salaire total positif en 2016. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs (sans distinction) selon le nombre d'enfants à charge.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale par enfant hors prime d'activité est de 97 € par mois, soit au total 194 € pour les deux enfants, correspondant uniquement à des prestations familiales.

Sources : calculs des auteurs.

L'évolution du montant de dépenses par enfant en fonction des salaires diffère très sensiblement selon la situation conjugale et le nombre d'enfants (graphique 1).

- Pour les couples avec des enfants de 3 ans ou plus, le profil est chahuté jusqu'à un revenu d'activité total de 2,5 à 3 Smic. Cela s'explique en partie par le supplément de prime d'activité lié aux enfants qui occasionne un pic de dépenses sociales, autour de 2 Smic pour un couple biactif avec même quotité de travail et de 1 Smic pour un couple monoactif (graphique A1 en annexe 1). Hors supplément de prime d'activité (graphique 2), le montant de dépenses publiques par enfant diminue globalement quand le salaire total du couple augmente entre 0,5 et 2 Smic s'ils ont un ou deux enfants et entre 1 et 3,5 Smic s'ils en ont trois. Cette diminution s'explique par la baisse (jusqu'à annulation) des suppléments enfant du RSA et des aides au logement, mais aussi des prestations familiales sous conditions de ressources. Par exemple, avec un enfant et un salaire de 2 Smic, les couples ne bénéficient plus d'aucune dépense sociale en dehors du supplément de prime d'activité (165 € par mois). Au-delà de ce point bas (à 2 Smic avec un ou deux enfants, à 3,5 Smic avec trois enfants), la dépense socio-fiscale par enfant hors prime d'activité augmente avec le salaire grâce à la réduction d'impôt pour charge d'enfant jusqu'à ce que le plafond du quotient familial soit atteint, puis diminue légèrement au-delà de 5 Smic pour les familles avec deux enfants ou plus en raison de la dégressivité des allocations familiales. Au-delà de 1 Smic, les courbes pour un, deux ou trois enfants de la dépense socio-fiscale par enfant hors prime d'activité en fonction du salaire total sont globalement parallèles.

La prise en compte des suppléments enfant de prime d'activité perturbe les profils de la dépense socio-fiscale jusqu'à un salaire de 2,5 Smic environ (graphique 1). Ces suppléments enfants rapprochent considérablement les montants de dépense par enfant des couples avec un et deux enfants entre 0,5 et 2,5 Smic et impliquent un pic de dépense à 1 Smic.

Quel que soit le nombre d'enfants, le seuil au-delà duquel la dépense socio-fiscale par enfant commence à augmenter correspond à peu près au 9^e décile des salaires pour les couples monoactifs mais seulement à leur médiane pour les couples biactifs.

Au total, le montant de dépense par enfant est toujours supérieur pour les couples à faibles revenus d'activité que pour ceux à revenus élevés¹². Cependant, du fait de l'existence de la prime d'activité, c'est pour un salaire total de 1 Smic que ce montant est le plus élevé et pas pour des couples sans revenu du travail.

- Pour les parents isolés avec des enfants de 3 ans ou plus, le profil de la dépense socio-fiscale par enfant est très différent de celui des couples, et ce même lorsqu'on ne tient pas compte du supplément enfant de la prime d'activité (graphique 2). En dessous du 9^e décile de salaire, soit environ 2,5 Smic, quand le salaire augmente, la dépense par enfant fluctue pour les familles monoparentales avec un ou deux enfants mais est globalement croissante avec trois enfants. Pour des salaires au-delà de ce seuil, qui ne concernent donc que peu de familles, la dépense est relativement stable, en dehors de la légère baisse liée à la dégressivité des AF. Les variations de la dépense socio-

¹² Un couple avec deux enfants de 10 et 14 ans perçoit 238 euros par mois par enfant quand leur salaire total est inférieur ou égal à 0,5 Smic, 133 € quand il est de 3,5 Smic, 166 € quand il est de 5,5 Smic et 150 € quand il est de 7,5 Smic.

fiscale par enfant dans le bas de la distribution s'expliquent par l'empilement des aides au logement (dont le supplément par enfant augmente avant de diminuer¹³), du RSA (dont le supplément diminue) et de la prime d'activité (dont les suppléments enfant ont des profils variés¹⁴) avec un effet total différent selon le nombre d'enfant(s).

Au total, deux éléments importants ressortent de l'analyse des dépenses socio-fiscales par enfant pour les familles monoparentales. D'une part, ce ne sont pas les parents isolés avec des salaires faibles ou nuls qui bénéficient du montant de dépenses par enfant le plus élevé¹⁵, en raison principalement du profil du supplément enfant des aides au logement. D'autre part, la dépense par enfant est plus importante pour les familles ayant un enfant que pour celles en ayant deux (sauf pour un salaire de deux Smic), car le soutien aux familles monoparentales se déclenche dès le premier enfant (et même avant sa naissance pour ce qui est de la majoration du RSA ou de la prime d'activité).

2. Familles avec jeunes enfants

Les familles types étudiées jusqu'ici n'ont pas de jeunes enfants. Les analyses n'ont donc pas pris en compte les prestations spécifiques que peuvent percevoir les parents de jeunes enfants (l'AB de la Paje et la Prepare¹⁶). Pour les prendre en compte, on s'intéresse à trois types de familles avec deux jeunes enfants de 1 et 3 ans : un parent isolé, un couple monoactif et un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps. Ces familles choisissent de bénéficier de la Prepare ou de ne pas y recourir. Cela donne au total six cas-types : un parent isolé qui perçoit la Prepare quand il ne travaille pas à temps complet ; un parent isolé qui ne recourt pas à la Prepare même quand il ne travaille pas à temps complet ; un couple monoactif dont l'un des membres a arrêté de travailler et perçoit la Prepare à taux plein ; un couple monoactif dont aucun membre ne recourt pas à la Prepare ; un couple biactif dont l'un des membres travaille à mi-temps au Smic et perçoit la Prepare à taux partiel (l'autre parent ne recourt pas à la Prepare même lorsqu'il ne travaille pas à temps complet) ; un couple biactif dont aucun membre ne recourt à la Prepare et dont l'un des membres travaille à mi-temps au Smic. L'enfant de 1 an est accueilli en crèche quand il n'est pas gardé par un de ses parents. Les familles perçoivent les allocations familiales, l'AB de la Paje sous conditions de ressources, les suppléments enfant de RSA, d'aides au logement et de prime d'activité lorsque leurs revenus sont faibles. Elles bénéficient de baisses d'impôt *via* le mécanisme du quotient familial et du crédit d'impôt associé à la garde en

¹³ Le supplément enfant d'AL augmente avec le revenu d'activité dans un certain intervalle de revenus d'activité où l'AL perçue par un ménage sans enfant est dégressive alors que l'AL perçue par un ménage avec enfant(s) est constante. Il diminue ensuite lorsque les montants d'AL des ménages avec et sans enfant sont dégressifs.

¹⁴ Entre 0 et 2 Smic, le supplément enfant de la prime d'activité a un profil en M pour les familles d'un enfant (avec un maximum de 159 € pour un salaire de 1,5 Smic) ; il est quasiment nul pour les familles de deux enfants ; et il est négatif entre 0,5 et 1,5 Smic pour les familles de trois enfants. La négativité du « supplément » enfant de la prime d'activité s'explique alors par le fait que le supplément par enfant du montant forfaitaire de la prime d'activité est plus faible que le montant des prestations familiales déduites du revenu garanti.

¹⁵ Pour un parent isolé avec deux enfants, le montant de dépenses par enfant atteint 312 € quand il n'y a pas de revenu d'activité et 403 € quand le revenu d'activité est compris entre 3,5 et 5 Smic.

¹⁶ Le CMG n'est pas simulé dans la maquette cas-types en raison du grand nombre d'hypothèses à poser sur la rémunération des assistantes maternelles et gardes à domicile.

crèche. Les parents isolés perçoivent en plus l'ASF et bénéficient d'une demi-part fiscale supplémentaire.

Le graphique 3 présente, pour ces six cas-types, le montant par enfant de dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants en 2020 en fonction du salaire total des parents.

- Pour les couples monoactifs dont l'un des membres a arrêté de travailler et perçoit la Prepaire à taux plein, la dépense socio-fiscale par enfant est la plus faible lorsque les salaires sont les plus bas (de 0 à 0,5 Smic)¹⁷. En effet, la perception de la Prepaire et de l'AB de la Paje est en grande partie compensée par des montants de RSA et de prime d'activité inférieurs à ceux qui seraient perçus par un couple sans enfant¹⁸. Au-delà de 0,5 Smic de salaire, le supplément d'aide au logement lié aux enfants progresse avec le salaire, et les « suppléments » de RSA et de prime d'activité, qui sont en fait négatifs, se résorbent. Pour un salaire du conjoint actif inférieur au Smic, le recours à la Prépaire ne permet pas d'augmenter le revenu du couple car son montant est déduit du RSA et de la prime d'activité. Au-delà du Smic, pour un couple monoactif bénéficiant de la Prepaire, la dépense par enfant augmente avec le salaire jusqu'à 2,75 Smic (environ le 9^e décile des salaires pour les couples monoactifs avec 2 enfants dont un âgé de moins de 3 ans). Par ailleurs, le recours à la Prepaire augmente le revenu du couple (même si la Prepaire reste partiellement « absorbée » par la prime d'activité jusqu'à 2 Smic). Pour les couples monoactifs les plus aisés (au-delà du 9^e décile des salaires), la courbe des dépenses socio-fiscales par enfant oscille autour de 350 € par mois avec Prepaire et autour de 150 € sans Prepaire. En effet, l'AB passe à taux partiel puis n'est plus versée, mais l'avantage lié au quotient familial progresse puis se stabilise.
- Pour les couples biactifs dont l'un des membres travaille à mi-temps au Smic, le montant de dépenses par enfant en fonction du salaire total a globalement le même profil que pour les couples monoactifs, que le membre à mi-temps recoure ou non à la Prepaire à taux partiel¹⁹. La différence de niveau par rapport aux couples monoactifs résulte du montant réduit de Prepaire, du crédit d'impôt pour frais de garde, et des seuils différents pour l'AB à taux réduit et la sortie de l'AB. Avec Prepaire, le montant de la dépense par enfant augmente avec le salaire jusqu'à 3 Smic (ce qui correspond au salaire total médian pour les couples biactifs avec deux enfants dont un âgé de moins de 3 ans), puis reste globalement stable (autour de 350 € par enfant, soit 700 € en tout). Sans Prepaire, le montant par enfant oscille autour de 220 € jusqu'au 9^e décile des salaires puis diminue en raison de la dégressivité des AF.

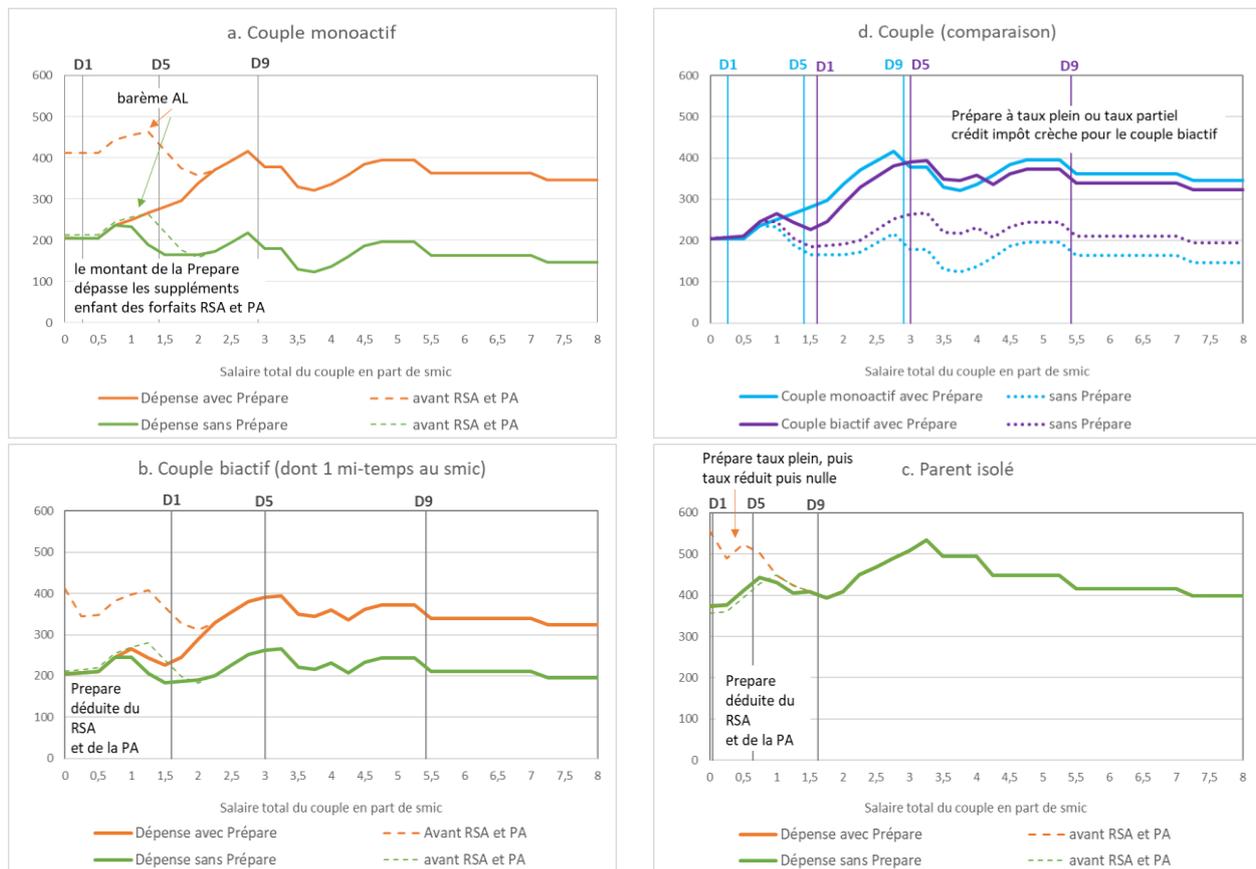
¹⁷ Un couple monoactif avec deux enfants de 1 et 3 ans dont un des membres recourt à la Prepaire perçoit 205 € par mois par enfant quand son revenu du travail est inférieur ou égal à 0,5 Smic, 416 € quand il est de 2,75 Smic et 362 € quand il est de 6 Smic.

¹⁸ Dit autrement, les suppléments de RSA et de prime d'activité liés aux enfants sont négatifs.

¹⁹ Un couple biactif avec deux enfants de 1 et 3 ans dont un des membres recourt à la Prepaire à temps partiel perçoit de 201 € par mois par enfant quand son revenu du travail total est inférieur ou égal à 0,5 Smic, 395 € quand il est de 3,25 Smic et 340 € quand il est de 6 Smic.

Graphique 3 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales avec jeunes enfants en janvier 2020

en euros



Note : les enfants ont 1 et 3 ans. Le parent inactif du couple monoactif perçoit la Prépare à taux plein (courbe en orange) ou ne recourt pas à la Prépare (courbe en vert). Le membre du couple biactif qui travaille à mi-temps perçoit la Prépare à taux partiel (courbe en orange) ou ne recourt pas à la Prépare (courbe en vert). Le parent isolé perçoit la Prépare quand il ne travaille pas à temps complet (courbe en orange) ou il ne recourt pas à la Prépare même quand il ne travaille pas à temps complet (courbe en vert).

Le salaire total est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles avec deux enfants (dont un âgé de moins de 3 ans) ayant déclaré un salaire positif en 2016. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs. Environ 5 % des couples avec deux jeunes enfants n'ont pas déclaré de salaire en 2016 (ils pouvaient être sans emploi ou indépendants) et 30 % des parents isolés avec deux jeunes enfants.

Lecture : dans le cas d'un parent isolé avec deux jeunes enfants qui travaille à mi-temps au Smic, la dépense socio-fiscale par enfant est de 431 €, soit au total 862 € pour les deux enfants, qu'il perçoive ou non la Prépare. Avec Prépare, cette dépense se compose de 181 € de prestations familiales, 221 € de prestations jeune enfant, 114 € de supplément enfant d'aide au logement, - 113 € de supplément enfant de prime d'activité et 7 € de crédit d'impôt. S'il ne recourt pas à la Prépare, le montant de prestations jeune enfant n'est plus que de 92 € mais le supplément enfant de prime d'activité est de 15 €, ce qui compense exactement la baisse des prestations jeune enfant.

Sources : calculs des auteurs.

- Pour les parents isolés, la courbe est plus heurtée et le recours à la Prepare²⁰ quand ils ne travaillent pas à temps complet ne permet aucune augmentation du revenu en raison de son imputation sur les montants de RSA et de prime d'activité. La dépense socio-fiscale par enfant augmente jusqu'à 0,75 Smic (qui correspond au salaire médian des parents isolés salariés ayant deux enfants dont un âgé de moins de 3 ans), puis diminue jusqu'à 2 Smic (environ le 9^e décile des salaires de ces familles). Ce profil en V inversé résulte du barème des aides au logement dont le supplément augmente lorsque l'aide au logement perçue par un ménage sans enfant est dégressive alors que l'aide au logement perçue par un ménage avec enfant(s) est constante. La dépense augmente au-delà du salaire médian grâce à la réduction d'impôts liée au mécanisme du quotient familial et atteint un pic à 3,25 Smic avant de diminuer à nouveau lorsque l'AB est réduite puis s'annule, puis en raison de la dégressivité des AF. Mais cela ne concerne quasiment aucune famille monoparentale avec jeunes enfants²¹.

B. L'EFFET DES REFORMES INTERVENUES DEPUIS 2008 SUR LE MONTANT PAR ENFANT DE DEPENSES SOCIO-FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS

Différentes réformes concernant les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants sont intervenues depuis 2008 (annexe 2). Pour évaluer les effets de ces réformes sur ces dépenses, on compare les montants par enfant de ces dépenses avec trois législations socio-fiscales (avril 2008, avril 2013 et janvier 2020) pour différentes configurations familiales et différents niveaux de salaires. Ces montants sont exprimés en euros de janvier 2020.

Quelles que soient les années, à configuration familiale et nombre d'enfants donnés, la courbe des dépenses par enfant en fonction du salaire total des parents présente un profil assez chahuté (graphiques 4a et 5). Les réformes intervenues entre 2008 et 2020 ont cependant sensiblement modifié le profil de la courbe. Elles se sont globalement traduites par un aplatissement de la courbe, notamment dans le haut de la distribution des salaires. Pour les familles avec trois enfants, on constate même désormais un retournement de la courbe dans le haut de la distribution, la dépense socio-fiscale par enfant diminuant au-delà d'un certain niveau de salaire. Suite aux réformes, le montant par enfant de dépense publique consacrée aux enfants a donc nettement diminué dans le haut de l'échelle des salaires, là où il était initialement le plus élevé. Il a, à l'inverse, progressé pour les parents isolés avec un ou deux enfants ayant un salaire faible ou nul, pour les parents isolés avec trois enfants sans revenu et pour les couples avec trois enfants et de très faibles revenus du travail. Enfin, du fait des réformes des aides aux actifs à bas salaires, il a aussi augmenté à certains endroits très localisés dans le bas de

²⁰ Le montant de la Prepare ne dépend pas du revenu d'activité du ménage mais diminue quand la quotité de travail de la personne bénéficiaire augmente. Pour un revenu d'activité inférieur à 1 Smic à temps complet, on suppose que le travail est rémunéré au Smic horaire et que les augmentations du revenu d'activité résultent d'une hausse de la quotité de travail et se traduisent en conséquence par une baisse du montant de la Prepare.

²¹ Au total, un parent isolé avec deux enfants de 1 et 3 ans perçoit environ 375 € par mois par enfant quand son revenu du travail est inférieur ou égal à 0,25 Smic, 431 € par enfant pour 1 Smic, 409 € pour 2 Smic et entre 500 et 400 € au-delà de 3 Smic.

l'échelle des salaires. La création du RSA activité en 2009 puis de la prime d'activité en 2016 s'est en effet traduite par des pics très localisés, accentuant le caractère quelque peu « chahuté » des courbes²². Les réformes qui ont eu les effets les plus importants sont intervenues depuis 2013.

Les effets des réformes diffèrent selon la situation conjugale, le nombre et l'âge des enfants.

1. L'effet des réformes pour les couples sans jeunes enfants

Pour **les couples avec un ou deux enfants entre 8 et 14 ans**, le montant par enfant des dépenses consacrées aux enfants en fonction du salaire total avait en 2008 un profil en U (graphique 4a). Après un plateau pour des salaires très faibles, le montant de dépenses par enfant diminuait avec le revenu du travail jusqu'à un point bas, puis remontait et se stabilisait au niveau le plus élevé²³. L'augmentation des dépenses au-delà d'un certain niveau de salaire s'expliquait par les réductions d'impôts liées au mécanisme du quotient familial. La partie croissante du U concernait cependant moins de 10 % des couples monoactifs et 20 % des couples biactifs²⁴.

Pour les couples avec un ou deux enfants, ce profil en U s'observait encore en 2013 hors aides aux actifs à bas salaires (graphique 4b), mais l'instauration du RSA activité en 2009 a fait apparaître un pic au niveau du Smic (graphique 4a). Les réformes intervenues entre 2008 et 2013 se sont tout de même traduites par une hausse de la dépense par enfant pour un salaire total entre 4 et 5,5 Smic environ (par l'effet indirect des changements de seuils d'imposition²⁵) et une baisse au-delà (en raison de l'abaissement du plafond de l'avantage du quotient familial en 2013).

En 2020, en revanche, la courbe n'a plus un profil en U. Par rapport à 2013, le montant de la dépense par enfant est plus élevé pour des salaires allant d'environ 1,5 à 2,5 Smic, principalement en raison du remplacement de la PPE et du RSA activité par la prime d'activité en 2016 et des revalorisations ultérieures de son bonus individuel²⁶. Le pic observé en 2013 autour de 1 Smic s'est transformé : pour tous les couples (monoactifs comme biactifs), il s'est étendu un peu plus haut dans l'échelle des salaires ; pour les couples biactifs avec même quotité de travail, il existe désormais un deuxième pic (au niveau de 2,5 Smic avec un enfant et 2 Smic avec deux enfants). Par rapport à 2013, le montant de la dépense par enfant est également plus élevé entre 3,5 et 4,5 à 5 Smic environ, en raison des changements de taux et de tranches de l'impôt sur le revenu. Il est plus faible au-delà, suite au nouvel abaissement du plafond du quotient familial (en 2014) auquel s'ajoute, pour les couples avec deux enfants, l'effet de la modulation des allocations familiales mise en place en janvier 2015.

²² Le graphique 4b présente les variations des dépenses par enfant hors aides aux actifs à bas salaires, c'est-à-dire en neutralisant les conséquences de la création du RSA activité puis de la prime d'activité.

²³ Par exemple, un couple avec deux enfants de 10 et 14 ans percevait 218 € (de 2020) par mois par enfant avec un revenu du travail nul, 130 € avec 3,5 Smic, 207 € avec 5,5 Smic et 279 € au-delà de 6,5 Smic.

²⁴ En 2016, 20 % des couples salariés biactifs avec un enfant (respectivement deux enfants) ont gagné plus de 4,44 Smic (respectivement 4,95 Smic).

²⁵ La 1^{re} tranche à 5,5 % de l'impôt sur le revenu a été supprimée en 2015, puis le 1^{er} taux d'imposition est passé de 14 % à 11 % en 2020.

²⁶ Pour ces niveaux de salaire, la dépense par enfant hors aides aux travailleurs à bas salaire (graphique 4b) a diminué entre 2013 et 2020 par l'effet probablement non désiré de la réforme de la décote.

Au total, entre 2008 et 2020, dans le bas de la distribution, la dépense socio-fiscale par enfant a augmenté d'une centaine d'euros par mois pour les couples avec un enfant gagnant entre 1 et 2 smic et d'une cinquantaine d'euros pour ceux avec deux enfants (sauf pour 1,5 Smic). Plus haut dans la distribution des salaires, les changements de taux et tranches d'imposition ont entraîné une augmentation de la dépense mensuelle par enfant allant jusqu'à 70 € au plus haut avec un enfant (et 60 € avec deux enfants). Enfin, pour les plus hauts revenus d'activité (supérieurs à 4,5 à 5 Smic), les dépenses mensuelles par enfant ont nettement diminué avec une baisse de 80 € pour les couples avec un enfant et de 113 à 130 € par enfant (soit 226 € à 260 € en tout) pour les couples avec deux enfants²⁷.

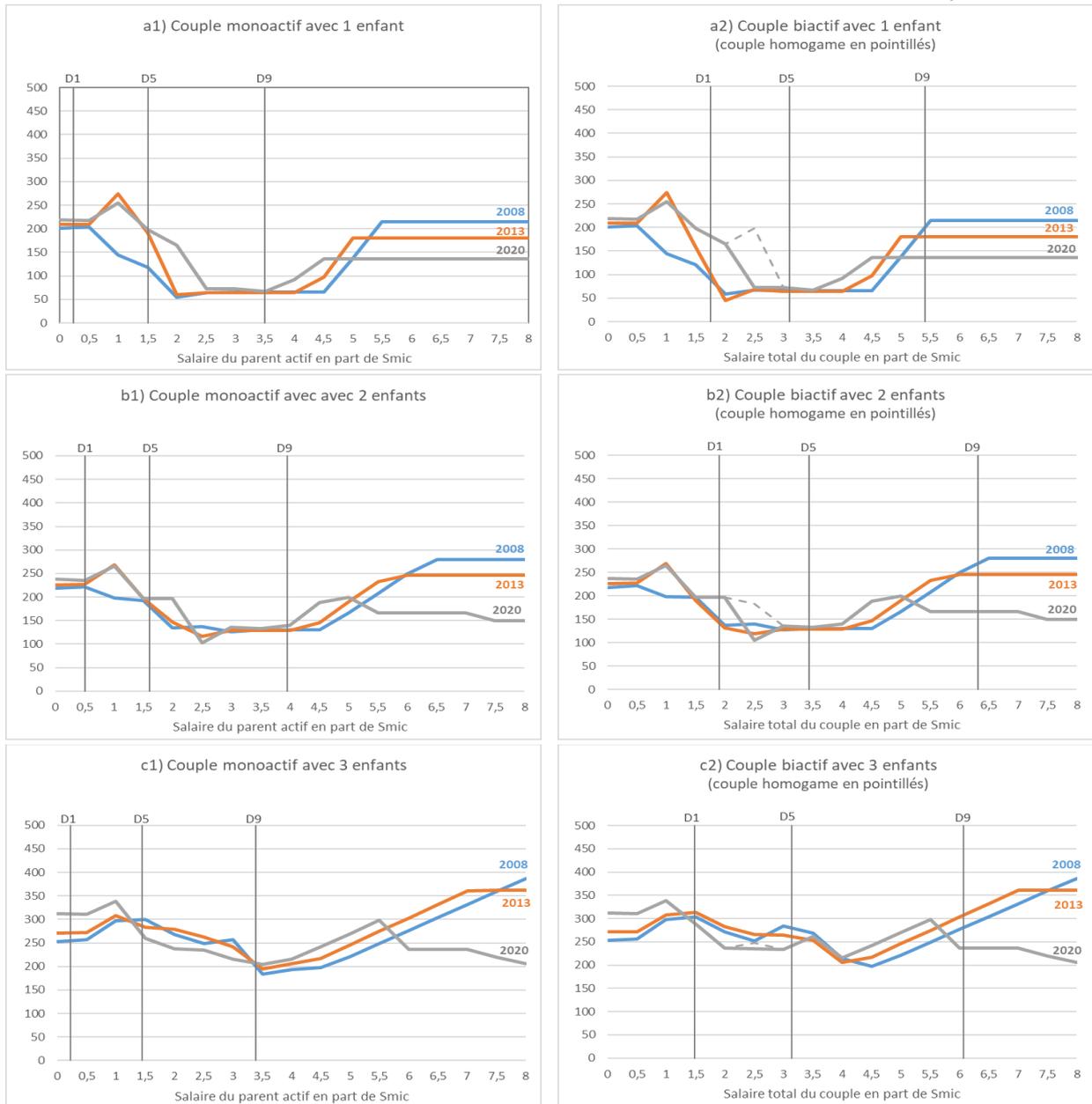
Les changements sont moins marqués pour **les couples avec trois enfants**. Pour ces derniers, dans le bas de la distribution, la dépense socio-fiscale par enfant a augmenté d'une cinquantaine d'euros par mois en dessous du Smic (soit 150 € au total pour la famille) suite à la revalorisation de l'ARS en 2012 puis celles du RSA entre 2013 et 2017 et à la création du CF majoré en 2014 et sa revalorisation entre 2014 et 2018. Entre 1,5 et 3,5 Smic environ (soit le niveau du salaire total médian des couples biactifs avec trois enfants), la dépense mensuelle par enfant a diminué d'une trentaine d'euros en moyenne en raison d'une baisse des suppléments enfants des aides au logement et des aides aux actifs à bas salaires. Au-delà du salaire médian, le profil reste croissant jusqu'à 5,5 Smic, avec une dépense par enfant plus élevée qu'en 2008 (environ 50 € par enfant en raison des changements de taux et tranches de l'impôt) mais diminue ensuite nettement. Là encore, on peut remarquer que la baisse de la dépense par enfant pour les hauts revenus d'activité n'a concerné que très peu de couples monoactifs avec trois enfants, mais un peu plus de 10 % des couples biactifs.

Au total, les variations de la dépense socio-fiscale par enfant pour les familles nombreuses ne semblent répondre à aucune logique puisqu'elle a augmenté en dessous de 1,5 Smic de salaire total et entre 3,5 et 5,5 Smic mais baissé entre 1,5 et 3,5 Smic et au-delà de 5,5 Smic. Si les variations en bas et en haut de l'échelle des salaires répondent à l'objectif de redistribution verticale, ce n'est pas le cas des changements observés dans le milieu de la distribution, qui d'ailleurs résultent tous de réformes sans lien avec la politique familiale.

²⁷ Cela a concerné très peu de couples monoactifs mais plus de 10 % des couples biactifs.

Graphique 4a : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents pour des couples sans jeunes enfants en avril 2008, en avril 2013 et en janvier 2020

en euros de janvier 2020



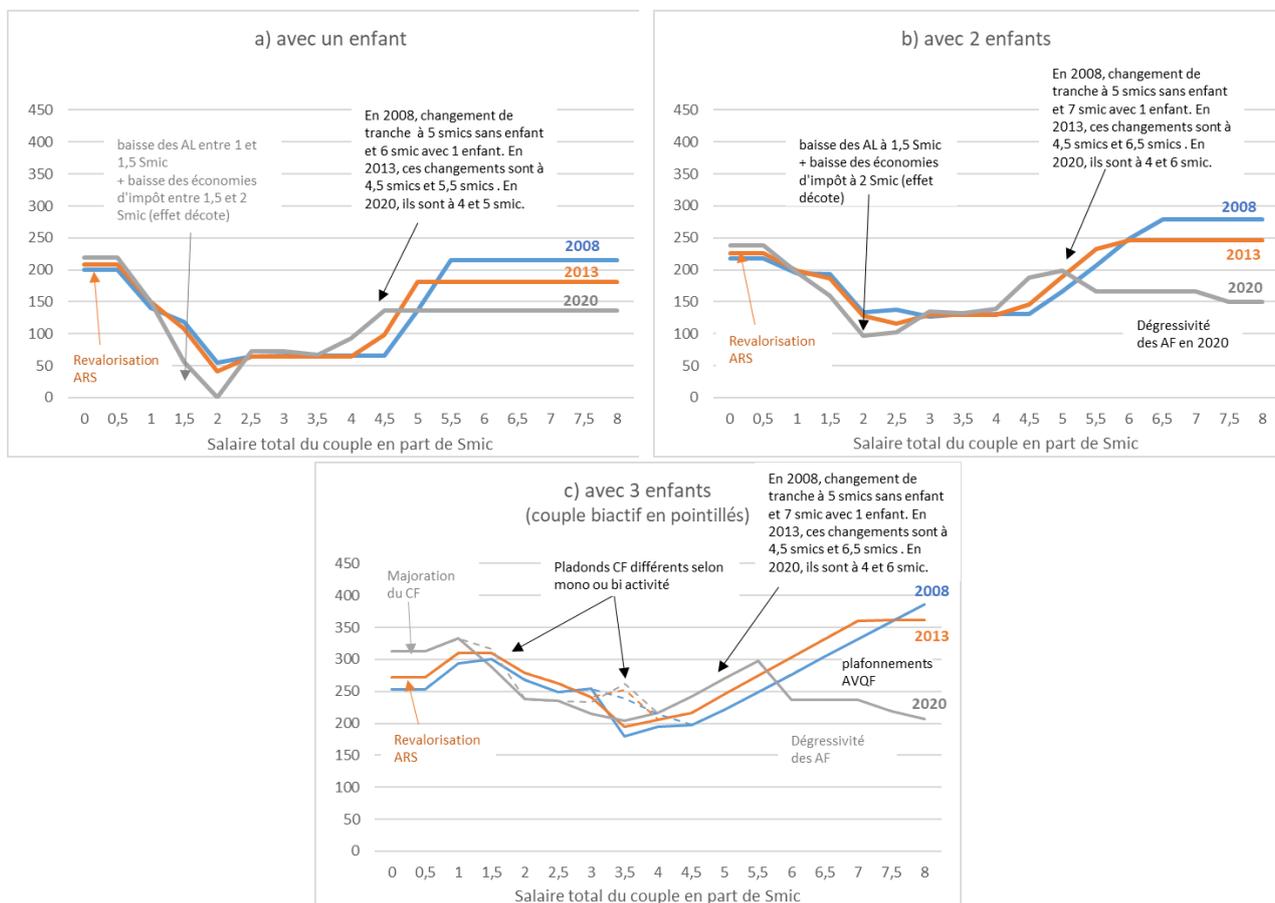
Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans percevant un salaire positif. Les estimations sont faites séparément pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge. Environ 4 % des couples avec un enfant n'ont pas de salaire. C'est le cas de 4 % des couples avec deux enfants et 7 % des couples avec trois enfants.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale mensuelle par enfant en euros de 2020 est de 134 € en 2008, 147 € en 2013 et 197 euros en 2020.

Sources : calculs des auteurs.

Graphique 4b : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales hors aides aux actifs à bas salaires selon le salaire total des parents pour des couples sans jeunes enfants en avril 2008, en avril 2013 et en janvier 2020

en euros de janvier 2020



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles sans enfant de moins de 3 ans ayant un salaire positif. Les estimations sont faites séparément pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, la dépense socio-fiscale mensuelle par enfant en euros de 2020 hors aides aux actifs à bas salaires est de 134 € en 2008, 129 euros en 2013 et 97 € en 2020.

Sources : calculs des auteurs.

2. L'effet des réformes pour les parents isolés sans jeunes enfants

L'effet des réformes a été un peu différent pour les parents isolés (graphique 5).

Pour **les familles monoparentales avec un enfant**, en 2008, la dépense socio-fiscale par enfant fluctuait autour de 300 € pour des salaires inférieurs à 3 smic. Elle se montait à environ 330 € par mois pour les parents isolés sans revenu comme pour ceux gagnant 3 Smic. Le montant mensuel le plus bas (environ 250 €) était atteint pour un revenu d'activité entre 2 et 2,5 Smic. Entre 2008 et 2013, la dépense par enfant a augmenté pour les salaires inférieurs à 1,5 Smic suite à l'instauration du RSA activité mais a très peu changé au-delà de ce niveau de salaire. Entre 2013 et 2020, le montant de la dépense par enfant a encore augmenté pour les salaires nuls et faibles suite aux revalorisations de l'ASF et du RSA et au remplacement du RSA activité et de la PPE par la prime d'activité. Plus haut dans l'échelle des revenus d'activité, entre 2 et 3,5 Smic, la dépense par enfant s'est accrue, la hausse s'expliquant aux trois quarts par les changements de barème de l'impôt sur le revenu. Entre 2,5 et 3 Smic, la dépense mensuelle par enfant a ainsi augmenté d'environ 92 €. Au total, entre 2008 et 2020, la dépense socio-fiscale par enfant a augmenté jusqu'à un salaire de 3,5 Smic (soit pour plus de 90 % des familles monoparentales salariées avec un enfant) et a diminué au-delà.

Pour **les parents isolés avec deux ou trois enfants**, en 2008 et encore en 2013, la courbe des dépenses socio-fiscales par enfant était globalement croissante avec le salaire jusqu'à 1,5 Smic puis décroissante jusqu'à 2,5 smic avant d'augmenter de nouveau avec le salaire pour atteindre un plateau. Le montant de dépenses par enfant était le plus faible pour un revenu nul. Entre 2008 et 2013, la dépense mensuelle par enfant pour les familles monoparentales avec deux enfants a peu varié, avec par exemple une hausse de 9 € pour les familles sans revenu (soit environ 18 % des familles) grâce à la revalorisation de l'ARS, une baisse de 10 € environ liée aux réformes de l'impôt sur le revenu au voisinage de 2 Smic, et une baisse de 18 € pour les plus hauts salaires en raison de l'abaissement du plafond de l'avantage du quotient familial. Les variations ont été un peu plus importantes pour les familles monoparentales avec trois enfants pour lesquelles la dépense par enfant a diminué d'une trentaine d'euros entre 2008 et 2013 pour un salaire de 0,5 Smic²⁸.

²⁸ Cette baisse s'explique par le fait que la création du RSA a augmenté le revenu des personnes seules gagnant 0,5 Smic (212 € de RSA activité) sans augmenter celui des parents isolés avec trois enfants qui ne reçoivent pas de RSA activité à ce niveau de salaire en raison de la prise en compte des prestations familiales dans la base ressource.

Graphique 5 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire du parent pour des parents isolés sans jeunes enfants en avril 2008, en avril 2013 et en janvier 2020

en euros de janvier 2020



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles monoparentales sans enfant de moins de 3 ans avec un salaire positif. Environ 22 % de ces parents isolés avec un enfant n'ont pas perçu de salaire en 2016 ; ils étaient 18 % avec deux enfants et 35 % avec trois enfants.

Lecture : dans le cas d'une famille monoparentale avec deux enfants et un salaire égal au Smic, la dépense socio-fiscale mensuelle par enfant en euros de 2020 est de 346 € en 2008, 341 € en 2013 et 343 € en 2020. Si l'on exclut les aides aux actifs à bas salaires, cette dépense est de 341 € en 2008, 349 € en 2013 et 363 € en 2020.

Sources : calculs des auteurs.

Entre 2013 et 2020, le profil de la courbe de dépense socio-fiscale par enfant s'est aplati pour les familles monoparentales avec deux ou trois enfants. La dépense par enfant a encore augmenté pour les familles sans revenu ou à très faible salaire (du fait de la revalorisation du RSA de 2013 à 2017²⁹ et de l'ASF de 2014 à 2018, et, pour les familles de trois enfants, de la création du CF majoré en 2014 et de sa revalorisation entre 2014 et 2018). Elle a également augmenté pour les salaires entre 2 et 4 Smic environ (changements de tranches et de taux de l'impôt sur le revenu). Pour les salaires plus élevés, qui ne concernent qu'une très faible proportion des familles monoparentales salariées avec deux ou trois enfants, l'abaissement du plafond de l'avantage du quotient familial et la modulation des AF se sont traduites par une baisse de la dépense mensuelle atteignant, pour un salaire de 6 Smic, environ 80 € par enfant pour les familles avec deux enfants et 130 € par enfant pour celles avec trois enfants.

Au total, entre 2008 et 2020, la courbe du montant de la dépense socio-fiscale en fonction du salaire s'est aplatie pour les familles monoparentales avec deux et trois enfants. La dépense socio-fiscale par enfant a plutôt augmenté jusqu'à 1 Smic, elle n'a guère évolué entre 1 et 2 Smic, elle a augmenté entre 2 et 4 Smic environ et a fortement diminué pour des salaires plus élevés.

3. L'effet des réformes pour les parents de jeunes enfants

Nous analysons maintenant les effets des réformes intervenues depuis 2008 pour les familles avec deux jeunes enfants de 1 et 3 ans. En plus des prestations familiales et des autres transferts socio-fiscaux perçus par les familles sans jeune enfant, ces familles bénéficient de l'allocation de base (AB) de la Paje attribuée sous conditions de ressources. Elles bénéficient également du crédit d'impôt pour frais de garde en crèche, l'hypothèse étant faite que l'enfant de 1 an est accueilli en crèche quand il n'est pas gardé par un de ses parents tandis que pour l'enfant de 3 ans déjà scolarisé, la famille ne recourt à aucun mode de garde complémentaire. Elles peuvent enfin percevoir la prestation associée à un congé parental (complément de libre choix d'activité [CLCA] avant le 1^{er} janvier 2015 et prestation partagée d'éducation de l'enfant [Prepave] depuis).

On suppose que l'un des membres du couple monoactif a arrêté de travailler et perçoit le CLCA/la Prepave à taux plein³⁰ ; que l'un des membres du couple biactif a diminué sa quotité de travail (passant d'un temps plein à un mi-temps au Smic) et perçoit le CLCA/la Prepave à taux partiel (l'autre parent ne recourt pas au congé parental même s'il ne travaille pas à temps complet) ; que le parent isolé est en congé parental indemnisé lorsqu'il ne travaille pas à temps complet.

Les montants de dépenses socio-fiscales par enfant en fonction du salaire total sont présentés dans le graphique 6.

²⁹ Une revalorisation du montant forfaitaire du RSA se traduit *de facto* par une hausse du supplément lié aux enfants. Les majorations pour enfants en pourcentage du montant forfaitaire sont, elles, restées inchangées.

³⁰ Les choix d'arrêter de travailler ou de diminuer la quotité de travail sont supposés indépendants de l'existence de la prestation. Si la prestation n'existait pas, on suppose que les parents feraient les mêmes choix d'activité (hypothèse de comportements inchangés).

Pour **un couple avec de jeunes enfants**, qu'il soit monoactif ou biactif, l'effet des réformes intervenues depuis 2008 est sans ambiguïté : la dépense par enfant a baissé pour l'ensemble des niveaux de salaire total, sauf pour ceux inférieurs à 0,5 Smic ou égaux à 3 smic pour lesquels elle reste stable. La baisse provient pour l'essentiel des changements intervenus entre 2013 et 2020. Elle est particulièrement forte dans le haut de l'échelle, au-delà de 5,5 Smic de salaire total, ce qui concerne peu de couples salariés monoactifs avec deux jeunes enfants mais environ 10 % des couples salariés biactifs. Elle dépasse par exemple 200 euros par mois et par enfant au-delà de 6 Smic de salaire. Pour un couple monoactif, la perte est aussi très élevée autour d'un Smic, où elle atteint 223 € par mois et par enfant. Pour un couple biactif, elle est particulièrement élevée pour 1,5 Smic, où elle se monte à 190 € par mois et par enfant.

Dans la 1^{re} moitié de l'échelle des salaires (entre 0,5 et 2,5 Smic), la baisse des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants s'explique essentiellement par les réformes des aides aux actifs à bas salaires, comme le montre la comparaison des graphiques 6.a1 et 6.a2 d'une part et 6.b1 et 6.b2 d'autre part. En effet, depuis la création du RSA activité en 2009, le montant d'aide aux actifs à bas salaires versée à un couple avec de jeunes enfants est plus faible que le montant d'aide versée au même couple sans enfant, car les prestations pour jeunes enfants (AB et CLCA ou Prepare) sont déduites du RSA activité et de la prime d'activité³¹. En 2008, à l'inverse, les couples avec des enfants percevaient davantage de PPE que ceux sans enfant. Paradoxalement, la création de la prime d'activité et les revalorisations du bonus individuel de cette dernière, en augmentant les aides aux actifs à bas salaires, ont accentué la baisse de la dépense fiscale par enfant pour les couples avec jeunes enfants qui gagnent entre 0,5 et 2,5 Smic.

Au-delà d'un salaire total de 3 Smic, les réformes de l'allocation de base de la Paje intervenues en 2014 et 2018 et celle du congé parental intervenue en 2015 (remplacement du CLCA par la Prepare) expliquent une grande partie de la baisse de la dépense publique par enfant. La réforme de 2014 de l'AB crée en effet une AB à taux partiel (au montant réduit) pour les familles les plus aisées parmi les bénéficiaires et concentre le bénéfice de l'AB à taux plein (au barème inchangé de l'AB avant réforme) vers les familles bénéficiaires les plus modestes. Par ailleurs, les montants de l'AB de la Paje ont été gelés à leur niveau de 2013 jusqu'en 2018. Enfin, le montant de l'AB de la Paje et les conditions de ressources pour en bénéficier ont été alignés (à la baisse) sur ceux du complément familial en avril 2018. Le montant de l'AB en euros constants a donc baissé pour tous les bénéficiaires, et encore plus pour ceux qui n'ont plus droit à l'AB à taux plein, mais l'impact reste limité.

La réforme de la prestation de congé parental intervenue en 2015 a eu un impact plus important que la réforme de l'AB. Avant 2015, les bénéficiaires du CLCA qui ne percevaient pas l'AB de la Paje recevaient un montant plus élevé de CLCA, de sorte que le total AB + CLCA était indépendant des ressources de la famille. Après la réforme du congé parental de 2015, le montant de la Prepare ne dépend plus d'une éventuelle perception de l'AB. Par conséquent, le montant de la prestation

³¹ Il en est de même pour le RSA car ces prestations en sont déduites. Le « supplément » enfant du RSA est lui aussi négatif pour les couples avec de jeunes enfants, comme l'était déjà le « supplément » de RMI.

d'indemnisation du congé parental diminue pour les familles non bénéficiaires de l'AB (dont le nombre s'accroît par ailleurs en raison de la réforme de l'AB).

Dans le haut de l'échelle des salaires, s'ajoutent de surcroît les réformes du plafonnement du quotient familial et la modulation des AF, qui ne sont pas spécifiques aux parents de jeunes enfants.

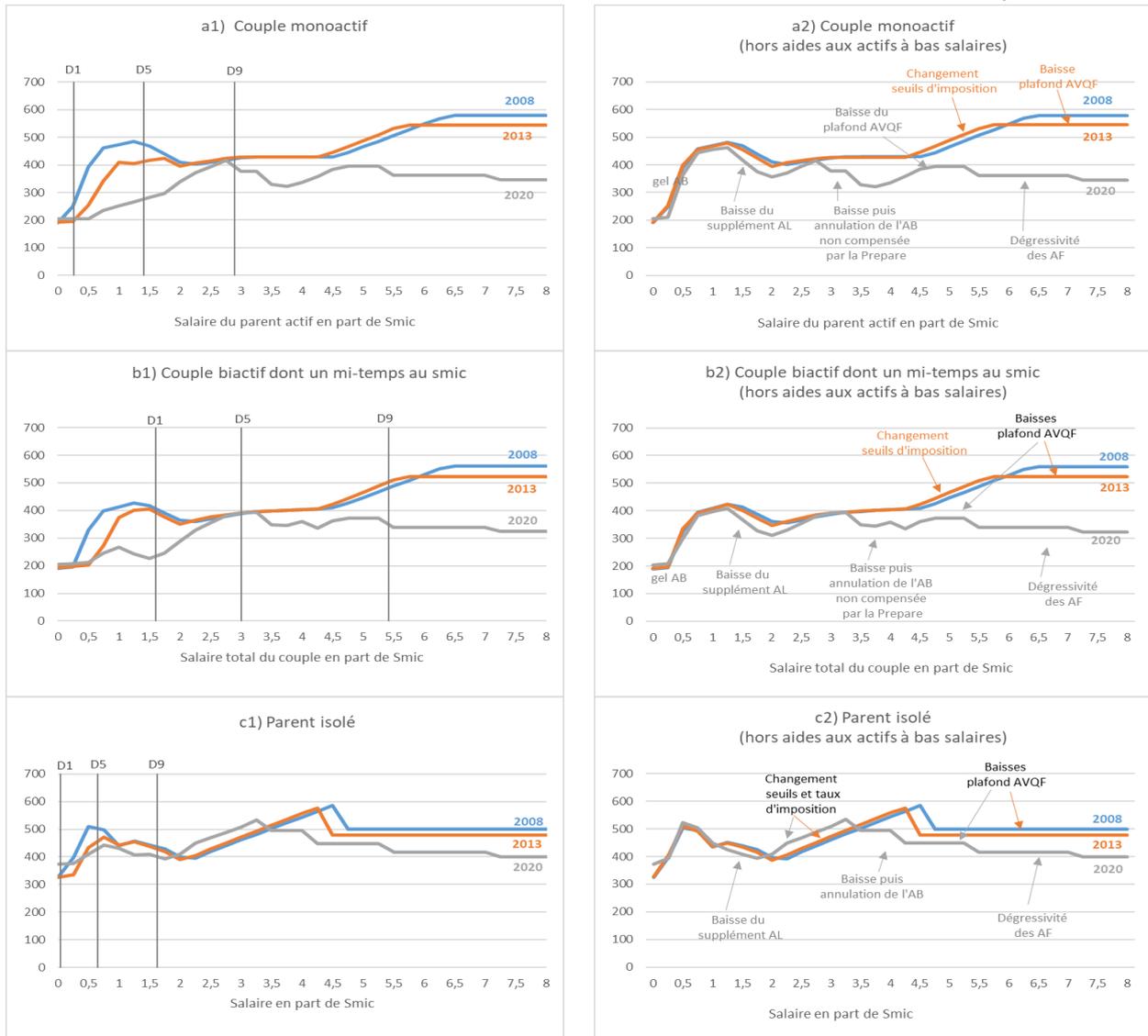
Pour **les parents isolés ayant deux jeunes enfants**, l'effet des réformes intervenues depuis 2008 est plus ambigu : si la dépense par enfant a baissé pour des salaires supérieurs à 3,5 Smic (qui concernent une part extrêmement réduite des parents isolés avec jeunes enfants), elle augmente pour ceux sans revenu du travail et ceux qui gagnent entre 2 et 3 Smic. Toutefois, si on se limite à la plage des salaires plausibles pour les familles monoparentales avec deux jeunes enfants (90 % d'entre elles gagnant moins de 1,62 Smic), on observe que la dépense mensuelle a augmenté de 50 € par enfant environ en l'absence de revenus du travail (soit pour 30 % des parents isolés avec deux jeunes enfants), mais a diminué pour les quelques 40 % des parents isolés salariés gagnant entre 0,5 Smic (environ le 1^{er} décile) et 2 Smic (légèrement au-dessus du 9^e décile). La revalorisation de l'ASF (+ 25 % entre 2014 et 2018), sans que cette hausse soit intégrée dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité, a donc effectivement augmenté la dépense par enfant en l'absence de revenu du travail mais a été plus que compensée par les autres réformes pour des salaires faibles, et notamment par le gel de l'allocation de base, la baisse du supplément enfant des aides au logement, et les réformes des aides aux actifs à bas salaire³².

Au total, entre 2008 et 2020, la plupart des parents avec de jeunes enfants ont vu les aides socio-fiscales qui leur sont versées baisser. Malgré l'amélioration de certaines prestations (revalorisation de l'ARS en 2012, du RSA de 2012 à 2017 et de l'ASF de 2014 à 2018), la plupart des autres réformes ont eu pour conséquence une forte baisse des aides, en particulier pour la majorité des couples salariés, ceux qui gagnent au total entre 0,5 et 2,5 Smic environ. Cette détérioration provient majoritairement du remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi par la prime d'activité et des revalorisations de son bonus individuel.

³² En particulier, pour un salaire de 0,5 Smic, le fait que la prime d'activité retienne 61 % du revenu d'activité pour le calcul du revenu garanti, contre 62 % pour le RSA activité, explique la baisse de la dépense par enfant entre 2013 et 2020.

Graphique 6 : Montant mensuel par enfant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales avec jeunes enfants en avril 2008, en avril 2013 et en janvier 2020

en euros de janvier 2020



Note : les enfants ont 1 et 3 ans. Le parent inactif du couple monoactif perçoit le CLCA/la Prepa à taux plein. Un des membres du couple biactif travaille à mi-temps au Smic et perçoit le CLCA/la Prepa à taux partiel ; l'autre parent ne recourt pas au CLCA/à la Prepa même s'il ne travaille pas ou travaille à temps partiel. Le parent isolé perçoit le CLCA/la Prepa quand il ne travaille pas à temps complet. Le salaire total est exprimé en part de Smic. Les quantiles de salaire total indiqués sur les figures ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles avec deux enfants (dont un âgé de moins de 3 ans) ayant déclaré un salaire positif en 2016. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs. Environ 5 % des couples avec deux jeunes enfants n'ont pas perçu de salaire ; c'est le cas de 30 % des parents isolés avec deux jeunes enfants.

Lecture : dans le cas d'un parent isolé avec deux jeunes enfants qui travaille à mi-temps au Smic, la dépense socio-fiscale par enfant en euros de 2020 est de 299 € en 2008, 302 € en 2013 et 341 € en 2020. Si l'on exclut les aides aux actifs à bas salaires, cette dépense est de 294 € en 2008, 307 € en 2013 et 327 € en 2020.

Source : calculs des auteurs.

C. L'EFFET DES REFORMES DES DEPENSES SOCIO-FISCALES CONSACREES AUX ENFANTS DEPUIS 2008 SUR LE NIVEAU DE VIE DES FAMILLES AVEC ENFANTS

Les évolutions entre 2008 et 2020 des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants ont eu des implications différentes pour les familles selon leur revenu et leur nombre d'enfants. Pour comparer des familles de taille différente, il est utile de traduire en termes de niveaux de vie les variations observées des dépenses par enfant. Le niveau de vie d'un ménage est égal à son revenu disponible annuel par unité de consommation³³ (UC).

Pour **les parents isolés** avec un enfant de 14 ans (graphique 7), on observe, conformément aux résultats présentés en section I.B, que la hausse des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants s'est traduite par une augmentation du niveau de vie annuel de 500 à 1 000 € par UC (soit 750 à 1500 € au total par an pour la famille) (sauf pour un salaire de 2 Smic et au-delà de 3 Smic). Pour les familles monoparentales avec deux enfants, la hausse de niveau de vie annuel suite aux réformes a été moins importante (le plus souvent inférieure à 500 € par UC). Les réformes se traduisent même par une baisse de niveau de vie pour un salaire autour de 1,5 Smic. Pour les familles monoparentales avec trois enfants, la variation de niveau de vie annuel suite aux réformes a globalement un profil en V, atteignant + 1 450 € par UC (soit un peu plus de 3000 € en tout pour la famille) pour les familles sans salaire, - 400 € par UC au niveau du Smic et + 100 € par UC pour un salaire de 3,5 Smic. Dans la plupart des cas, les hausses de niveau de vie dues aux variations de la dépense consacrée aux enfants ont eu lieu entre 2013 et 2020 (écart entre la courbe en pointillés et la courbe en trait plein).

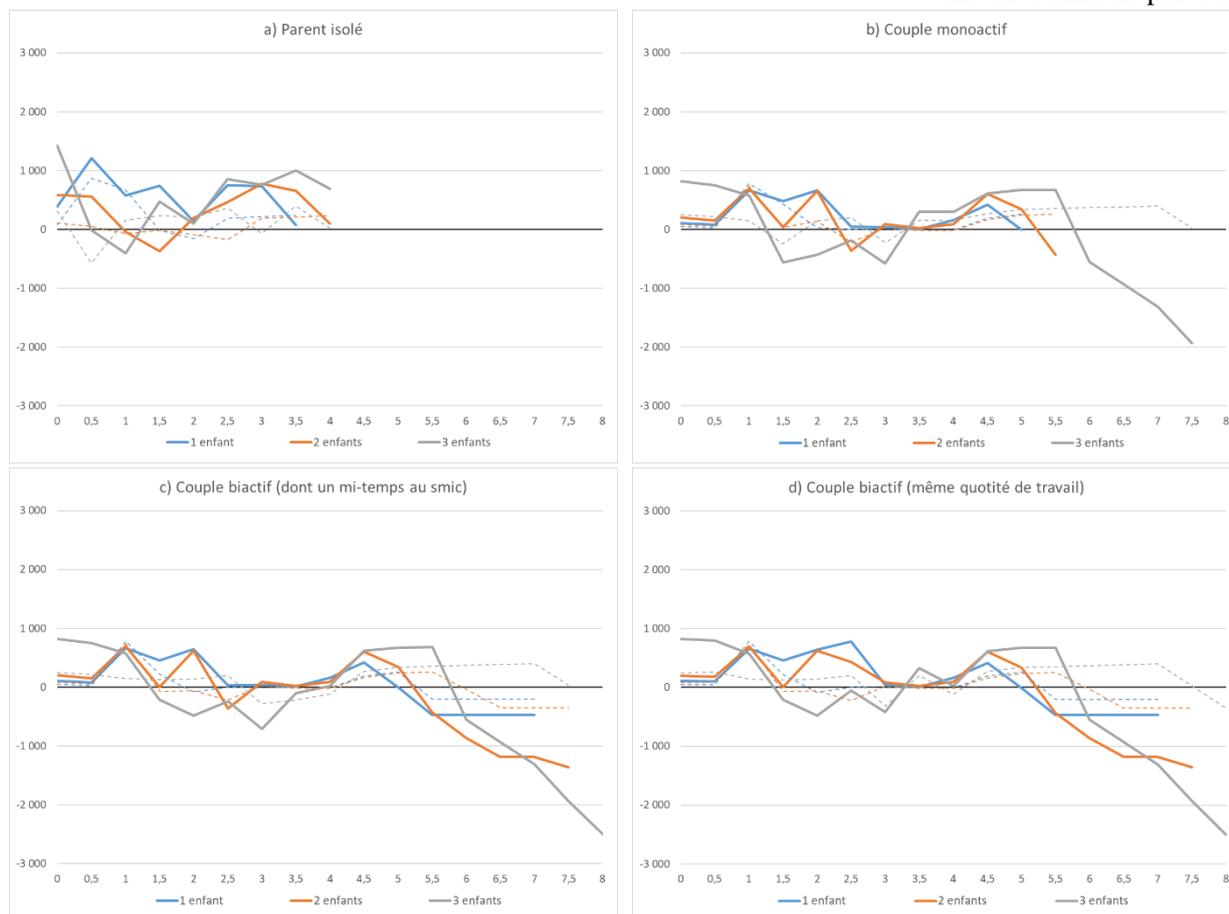
Pour **les couples** dont le niveau de vie a augmenté suite aux réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants, la hausse est inférieure à 700 € par UC, sauf pour les couples avec trois enfants ayant un revenu salarial inférieur à un Smic pour lesquels elle est de 800 € environ (soit une augmentation du revenu disponible annuel d'un peu plus de 2000 €). Pour les familles avec trois enfants dont le salaire est compris entre 1,5 et 3 fois le Smic, le niveau de vie a baissé suite aux réformes : la baisse atteint au maximum 600 € par UC pour les couples monoactifs, 500 € par UC pour les couples biactifs avec un mi-temps au Smic et 700 € par UC pour les couples biactifs homogames. Dans le haut de l'échelle des niveaux de vie, la baisse de la dépense fiscale par enfant et la modulation des allocations familiales induisent une baisse de niveau de vie annuel allant jusqu'à 475 € par UC pour les couples avec un enfant, 1 350 € par UC pour ceux avec deux enfants et près de 2 500 € par UC pour ceux avec trois enfants³⁴.

³³ Les unités de consommations retenues ici sont celles de l'échelle d'équivalence dite « échelle OCDE modifiée » utilisée en France, et par Eurostat, pour rendre comparables les revenus disponibles des ménages de taille et de composition différentes. Si le premier adulte du ménage compte pour 1 UC, le second (dans un couple) ne compte que pour 0,5 UC compte tenu des économies d'échelles dans la consommation du couple. Les enfants quant à eux comptent pour 0,3 UC s'ils ont moins de 14 ans et pour 0,5 UC s'ils ont 14 ans ou plus.

³⁴ Lorsqu'on exclut de l'analyse les 5 % des familles de chaque type ayant les salaires les plus élevés.

Graphique 7 : Variation du niveau de vie annuel induite par l'évolution des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants entre 2008 et janvier 2020 selon le salaire total des parents, pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants

variations 2008-2013 en pointillés et 2008-2020 en trait plein
en euros annuels par UC



Note 1 : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Ainsi, les configurations de parents isolés comptent 1,5 unités de consommation avec un enfant, 1,8 avec deux enfants et 2,1 avec trois ; et les couples comptent 2 unités de consommation avec un enfant, 2,3 avec deux enfants et 2,6 avec trois. Le salaire total du ménage est exprimé en part de Smic.

Note 2 : la courbe correspondant à chacun des cas types s'interrompt au niveau du 95^e centile des revenus d'activité de cette configuration familiale, lequel a été estimé à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles de cette configuration ayant déclaré un revenu salarial positif pour l'année 2016.

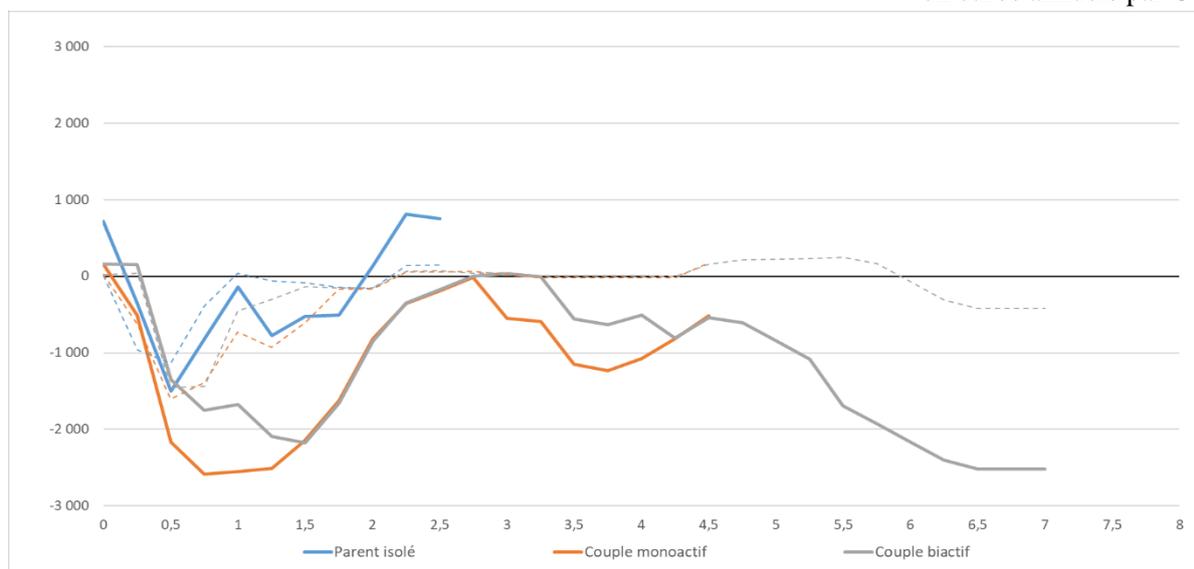
Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, l'évolution des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants a entraîné une augmentation du niveau de vie d'environ 150 € par an et par unité de consommation entre 2008 et 2013 et de 660 € par an au total entre 2008 et 2020.

Source : calculs des auteurs.

Pour **les familles ayant deux jeunes enfants** (âgés de 1 et 3 ans), la dépense socio-fiscale par enfant a baissé entre 2008 et 2020, sauf pour celles sans revenu du travail (voir section I.B). Cela se traduit par une baisse du niveau de vie annuel allant jusqu'à 1 500 € par UC pour les parents isolés gagnant un demi Smic, 2 500 € par UC pour les couples monoactifs gagnant entre 0,5 et 1,5 Smic, 2 000 € par UC pour les couples biactifs (avec un mi-temps au Smic) dont le salaire total est de 1,5 Smic et plus de 2 500 € par UC pour ceux gagnant plus de 6 Smic (graphique 8). Pour les couples, l'essentiel de la baisse de niveau de vie est dû aux réformes intervenues entre 2013 et 2020 (de la courbe en pointillés au trait plein).

Graphique 8 : Variation du niveau de vie annuel induite par l'évolution des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants entre 2008 et janvier 2020 selon le salaire total des parents, pour différentes configurations familiales avec 2 jeunes enfants

variations 2008-2013 en pointillés et 2008-2020 en trait plein
en euros annuels par UC



Note 1 : les enfants sont âgés de 1 et 3 ans. Ainsi, la configuration de parent isolé compte 1,6 unités de consommation et celles des couples en comptent 2,1.

Note 2 : la courbe correspondant à chacun des cas types s'interrompt au niveau du 95^e centile des revenus d'activité de cette configuration familiale, lequel a été estimé à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles de cette configuration ayant déclaré un revenu salarial positif pour l'année 2016.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants âgés de 1 et 3 ans et un salaire de 2 Smic, l'évolution des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants a entraîné une baisse du niveau de vie d'environ 950 € par an et par unité de consommation entre 2008 et 2013 et de 2 500 € par an au total entre 2008 et 2020. Source : calculs des auteurs.

Il est important de rappeler que ces évolutions de niveau de vie des familles correspondent uniquement à celles des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants. Entre 2008 et 2020, d'autres réformes sont intervenues qui ont pu affecter différemment les familles avec enfants et les ménages sans enfant (voir le graphique A2 en annexe 2 qui présente l'effet de l'ensemble des réformes sur le niveau de vie pour différentes configurations familiales).

II. Les effets redistributifs des réformes sociales et fiscales depuis 2008 : une évaluation à l'aide du modèle de microsimulation Ines

L'utilisation d'une maquette de cas-types permet d'illustrer la situation de quelques configurations familiales considérées comme des idéaux types. Mais elle ne permet pas de représenter la situation de l'ensemble des ménages. Le modèle Ines permet, quant à lui, d'appréhender la diversité et la complexité des situations réelles, à partir d'un échantillon représentatif de ménages pour lesquels on connaît, de façon précise, les caractéristiques de leurs membres et leurs ressources. Sur cette base, le modèle simule, en appliquant les barèmes (règles d'éligibilité, taux, montants), les différentes prestations et impôts afin de déterminer *in fine* le revenu disponible des ménages. Il permet ainsi d'évaluer le coût budgétaire et les effets redistributifs de différentes mesures affectant le système socio-fiscal. Les données utilisées sont celles de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2016, actualisées de façon à être représentatives de la population et des revenus fin 2018 (encadré 2).

Encadré 2 – Le modèle de microsimulation Ines

Le modèle de microsimulation Ines simule les effets de la législation sociale et fiscale française. Il est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf, la Cnav et la CCMSA et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'ERFS 2016 s'appuie sur un échantillon d'environ 50 000 ménages, soit l'équivalent de 130 000 personnes, représentatifs de la population vivant en France métropolitaine, dans un logement ordinaire (logement non collectif). Ces données individuelles sont recalées, en se fondant sur des informations auxiliaires agrégées issues d'autres sources, pour refléter la structure et les revenus de la population de 2018.

Le modèle Ines simule la plupart des prélèvements sociaux et fiscaux directs – les cotisations sociales, la CSG, la CRDS, l'impôt sur le revenu, les prélèvements forfaitaires –, la plupart des prestations sociales monétaires – notamment les aides au logement, les principaux minima sociaux, la prime d'activité et les prestations familiales – et certaines aides sociales dédiées à des dépenses spécifiques – CMG assistante maternelle et garde à domicile notamment. Le modèle ne simule pas la taxe d'habitation, ni le CMG structure, ni les prestations en nature (subventions des CAF aux EAJE via la PSU).

Définition des familles avec enfants :

- Une famille monoparentale est composée d'un parent qui ne vit pas en couple et qui réside avec ses enfants, dont au moins un est âgé de moins de 25 ans.
- Les couples avec enfants sont composés de deux adultes vivant en couple, quel que soit le statut marital, qui résident avec leurs enfants dont au moins un est âgé de moins de 25 ans. Cette catégorie de ménage inclut les familles recomposées, ce qui implique que les enfants ne soient pas nécessairement ceux des deux membres du couple.

Les dispositifs retenus dans cette évaluation sont regroupés en cinq grandes catégories :

- les allocations familiales, la majoration pour âge et le forfait ;
- les autres prestations familiales d'entretien (ASF, CF, ARS, bourses du secondaire, AEEH) ;
- les prestations consacrées à la petite enfance (AB de la Paje, primes à la naissance et à l'adoption, CMG assistante maternelle et garde à domicile, CLCA/Prepare) ;
- la prise en compte de la charge d'enfant(s) dans le calcul de l'impôt sur le revenu ;
- les suppléments de prestations sociales (minima sociaux, aides aux actifs à bas revenus, aides au logement) au titre des enfants.

Par rapport au champ du Compte de l'enfance présenté dans la partie I de ce rapport, ne sont pas retenus les indemnités journalières maternité et congé de paternité et d'accueil de l'enfant, le supplément familial de traitement, l'aide sociale à l'enfance, les autres dispositifs d'aide et d'action sociale, les abattements dans le cadre de la taxe d'habitation et les charges de gestion de la branche famille. Par ailleurs, les ménages non ordinaires et les Drom sont exclus de cette évaluation.

Les effets des réformes sur les comportements des personnes (en matière de fécondité, de participation au marché du travail ou de recours aux prestations) ne sont pas pris en compte dans le modèle de microsimulation Ines. Or certaines réformes peuvent modifier les comportements. Une amélioration du CMG peut par exemple aider certains parents à ne pas interrompre leur activité à la naissance d'un enfant et donc augmenter la participation au marché du travail. Une réforme du congé parental le rendant moins intéressant peut décourager certains parents d'y recourir et par suite accroître le recours à d'autres modes de garde. L'évaluation des réformes présentées ici ne prend pas en compte ces modifications possibles des comportements. Elle n'évalue donc pas l'effet total des réformes mais seulement leur effet à comportement inchangé. C'est une limite de l'exercice.

Pour une configuration familiale donnée, le montant des dépenses consacrées aux enfants avec la législation socio-fiscale 2018 est comparé à celui qui leur serait consacré si aucune mesure socio-fiscale liée aux enfants n'était entrée en vigueur entre 2008 et 2018 (respectivement entre 2008 et 2013) et si les barèmes de la législation socio-fiscale liée aux enfants avaient simplement été revalorisés en appliquant les règles légales ou usuelles de revalorisation (situation contrefactuelle)³⁵.

³⁵ Voir la liste des réformes en annexe 3.

A. EFFET DES REFORMES DE 2008 A 2018 PRISES DANS LEUR ENSEMBLE

En 2018, selon les simulations du modèle Ines, les dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants vivant dans des ménages ordinaires de France métropolitaine s'élèvent à 48,7 Md€ (tableau A3, annexe 4). À cette date, 9,9 millions de ménages ont des enfants. En moyenne, les ménages avec enfant(s) reçoivent par an 4 930 € de dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants.

1. Impact des mesures nouvelles sur les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants

Si, entre 2008 et 2018, aucune réforme des dispositifs socio-fiscaux concernant les enfants n'avait eu lieu, et si tous les barèmes de la législation socio-fiscale avaient été revalorisés en appliquant les règles légales ou usuelles de revalorisation, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants vivant dans des ménages ordinaires de France métropolitaine seraient plus faibles de 640 M€ en 2018 (tableau 1). Dit autrement, les réformes intervenues entre 2008 et 2018 ont, dans leur ensemble, conduit à une légère hausse (de 1,3 %) des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfant(s), toutes choses égales par ailleurs (c'est-à-dire à population et comportements inchangés³⁶). 3,2 millions de ménages avec enfant(s) sont perdants (parce qu'ils n'ont plus droit à une prestation ou à une réduction d'impôt ou parce les montants de la prestation ou de la réduction d'impôt sont inférieurs à ce qu'ils auraient été sans réformes), contre 3,9 millions qui sont gagnants³⁷ (tableau 2).

Les effets des réformes sur les dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants sont très différents selon les sous-périodes. Toutes choses égales par ailleurs, les dépenses ont augmenté de 590 M€ suite aux réformes intervenues entre 2008 et 2013, et sont restées stables (seulement + 50 millions) suite à celles intervenues entre 2013 et 2018. La dépense annuelle par famille avec enfant(s) a progressé en moyenne de 70 € entre 2008 et 2018 (de 0 € entre 2013 et 2018).

Les effets des réformes sont aussi très différents selon les catégories de dispositifs distinguées. Les réformes des prestations d'entretien (allocations familiales et autres prestations d'entretien hors petite enfance) se traduisent au total par une baisse, mais peu prononcée, de ces dépenses (- 0,1 Md€). Mais elles ont fortement modifié le poids respectif des différents dispositifs et en cela reconfiguré le cœur de la politique en direction des familles. Elles ont en effet conduit à un transfert des prestations d'entretien universelles (les allocations familiales en baisse de 1,2 Md€) vers des prestations d'entretien ciblées et majoritairement sous conditions de ressources (+ 1,1 Md€).

En ce qui concerne les réductions et crédits d'impôt sur le revenu pour charge d'enfant(s), qui, sans être au cœur des politiques en faveur des familles, rentrent dans le périmètre retenu dans ce rapport, les réformes intervenues entre 2008 et 2018, et plus particulièrement à partir de 2013, ont conduit à une forte diminution de ces réductions d'environ 2,0 Md€.

³⁶ Voir l'annexe 5 pour une comparaison entre les évolutions observées des dépenses de la branche famille et les évolutions simulées avec Ines.

³⁷ Ces réformes ne changent pas la situation des ménages sans enfant.

À l'inverse, les réformes des dispositifs à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale (minima sociaux, aides au logement et aides aux actifs à bas revenus) se sont traduites par une forte hausse des suppléments de prestations sociales au titre des enfants (+ 2,2 Md€), en particulier depuis 2013.

Tableau 1 : Impact des mesures socio-fiscales nouvelles entre 2008 et 2018 et entre 2013 et 2018 sur les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants

	Effet sur le montant des dépenses (en millions d'euros)		Effet moyen sur les dépenses par ménage avec enfants (en euros par an)	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
Allocations familiales	- 1 170	- 990	- 120	- 100
Prestations d'entretien hors AF	1 100	810	110	80
Complément familial	340	350	30	40
ASF	290	300	30	30
ARS	330	10	30	0
AEEH	0	0	0	0
Bourses du secondaire	150	140	10	10
Prestations d'accueil du jeune enfant	280	- 310	30	- 30
AB de la Paje et primes à la naissance et à l'adoption	- 360	- 330	- 40	- 30
CMG	730	110	70	10
CLCA / Prepare	- 100	- 80	- 10	- 10
Impôt sur le revenu	- 1 960	- 1 240	- 200	- 130
Suppléments de prestations au titre des enfants	2 200	1 690	220	170
Minima sociaux	670	510	70	50
Aides aux actifs à bas salaires	1 660	1 220	170	120
Aides au logement	- 130	- 40	- 10	0
Ensemble	640	50	70	0

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfant(s) dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Lecture : les mesures concernant les allocations familiales entre 2008 et 2018 (respectivement entre 2013 et 2018) ont diminué la masse d'AF versée de 1 170 M€ (respectivement 990 M€). Le montant moyen d'AF par an perçu par les ménages avec enfants a diminué de 120 € entre 2008 et 2018 (de 100 € entre 2013 et 2018).

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

En quelques années, un double basculement s'est donc produit : au cœur de la politique familiale a eu lieu un transfert des prestations universelles vers des prestations ciblées et sous conditions de ressources ; au sein de l'ensemble des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants, a eu lieu un transfert des dépenses relevant de la politique familiale (prestations familiales et prise en compte de la charge d'enfants dans le calcul de l'impôt) vers celles à la frontière de la politique sociale et de la politique familiale³⁸ (suppléments liés aux enfants de prestations sociales).

Tableau 2 : Nombre de ménages gagnants et perdants suite aux réformes socio-fiscales liées aux enfants entre 2008 et 2018 et entre 2013 et 2018

en milliers

	Ménages gagnants		Ménages perdants	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
Allocations familiales	540	0	1 940	840
Prestations d'entretien hors AF	3 000	1 620	50	70
Complément familial	400	430	0	0
ASF	650	650	0	0
ARS	2 710	90	0	0
AEEH	0	0	60	10
Bourses du secondaire	900	900	90	90
Prestations d'accueil du jeune enfant	680	630	1 630	1 620
AB de la Paje et primes à la naissance et à l'adoption	170	176	1 850	1 820
CMG	560	670	160	20
CLCA / Prepare	0	0	180	50
Impôt sur le revenu	0	0	1 930	1 650
Suppléments de prestations au titre des enfants	1 940	2 030	850	810
Minima sociaux	1 010	1 000	20	20
Aides aux actifs à bas salaires	1 250	1 370	80	360
Aides au logement	100	130	1 840	1 690
Ensemble	3 860	3 250	3 170	2 990

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfant(s) dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Lecture : les mesures concernant les allocations familiales entre 2008 et 2018 ont fait 540 000 gagnants et 1,9 millions de perdants. Les mesures concernant les AF entre 2013 et 2018 ont fait 0 gagnant et 840 000 perdants.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

³⁸ À noter qu'à leur création en 1946 les aides au logement étaient partie prenante de la politique familiale et ne s'adressaient qu'aux familles, mais qu'elles sont aujourd'hui financées par l'État dans un ensemble aux visées plus larges.

2. Les gagnants sont les familles monoparentales et les familles avec enfant(s) à niveau de vie modeste

Au total, par rapport à la situation contrefactuelle sans aucune réforme, 39 % des familles avec enfant(s) bénéficient des réformes des dépenses consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018, 32 % y perdent et 29 % ne sont impactées³⁹. Il y a ainsi 1,2 fois plus de gagnants que de perdants. Les pourcentages de gagnants et de perdants sont très différents selon la configuration familiale et la place dans l'échelle des niveaux de vie.

La part de bénéficiaires diminue de façon continue quand on progresse dans l'échelle des niveaux de vie (tableau 3). 84 % des familles avec enfant(s) appartenant aux 10 % des ménages les plus modestes gagnent aux réformes intervenues depuis 2008 et 76 % de celles situées entre les 1^{er} et 2^e déciles de niveau de vie. Ils bénéficient en effet des réformes des aides aux actifs à bas salaires, de la revalorisation des minima sociaux et, dans une moindre mesure, de la revalorisation du CF majoré et de l'ARS. A l'autre bout de l'échelle, les familles avec enfant(s) appartenant aux 10 % des ménages les plus aisés ne comptent pas de gagnants.

Tableau 3 : Pourcentage de ménages gagnants et perdants suite aux réformes socio-fiscales liées aux enfants entre 2008 et 2018 et entre 2013 et 2018, par décile de niveau de vie

en %

	Ménages gagnants		Ménages perdants		Pourcentage de gagnants sur pourcentage de perdants	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
< D1	84	76	12	19	7,2	4,1
D1 à D2	76	62	16	24	4,7	2,5
D2 à D3	62	45	23	28	2,6	1,6
D3 à D4	46	32	26	24	1,8	1,4
D4 à D5	34	27	28	18	1,2	1,5
D5 à D6	26	24	28	18	0,9	1,3
D6 à D7	22	19	30	22	0,7	0,8
D7 à D8	14	13	32	29	0,4	0,5
D8 à D9	3	8	65	59	0,0	0,1
> D9	1	4	85	82	0,0	0,0
Ensemble	39	33	32	30	1,2	1,1

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

³⁹ Les réformes intervenues depuis 2013 font moins de gagnants (33 %) mais aussi un peu moins de perdants (30 %).

A contrario, la part de perdants augmente quand on progresse dans l'échelle des niveaux de vie. Même dans le bas de l'échelle des niveaux de vie, certaines familles avec enfant(s) se retrouvent tout de même perdantes : 12 % des familles en dessous du 1^{er} décile perdent ainsi suite aux réformes depuis 2008 et 19 % suite à celles depuis 2013. Ces perdants s'expliquent principalement par les sous-revalorisations du barème des aides au logement. Cependant c'est à l'autre bout de l'échelle que les perdants sont les plus nombreux : 65 % des familles situées entre les 8^e et 9^e déciles de niveau de vie perdent aux réformes intervenues depuis 2008 et 85 % des familles appartenant aux 10 % des ménages les plus aisés. Les perdants aisés s'expliquent principalement par l'abaissement du plafond du quotient familial et dans une moindre mesure par la modulation des allocations familiales.

Si le pourcentage de gagnants aux réformes depuis 2008 n'est supérieur à 50 % que pour les familles appartenant aux 30 % des ménages les plus modestes, le pourcentage de perdants, lui, reste inférieur à un tiers pour les familles appartenant aux 80 % des ménages les plus modestes. Les gagnants sont ainsi plus nombreux que les perdants dans la 1^{re} moitié de l'échelle des niveaux de vie, et inversement dans la 2^e moitié. Il y a ainsi 7,2 fois plus de gagnants que de perdants en dessous du 1^{er} décile de niveau de vie.

La part de bénéficiaires est la plus élevée parmi les familles monoparentales (tableau 4). 61 % de celles avec un enfant et 73 % de celles avec deux enfants ou plus ont bénéficié des réformes intervenues depuis 2008. Seules respectivement 16 % et 19 % de ces familles sont perdantes. Il y a donc près de quatre fois plus de perdants que de gagnants parmi les familles monoparentales. Si ces familles sont le plus souvent bénéficiaires, c'est qu'elles sont surreprésentées parmi les ménages modestes. 38 % des familles monoparentales avec un enfant et 48 % de celles avec deux enfants ou plus font partie des 20 % des ménages les plus modestes (tableau A4, annexe 4). Les familles monoparentales qui gagnent aux réformes bénéficient de la revalorisation des minima sociaux et des réformes des aides aux actifs à bas salaires et, dans une moindre mesure, des revalorisations de l'ASF, du CF majoré et de l'ARS. Les familles monoparentales qui perdent aux réformes font partie des ménages aisés, et voient leur impôt sur le revenu augmenter suite à l'abaissement du plafond du quotient familial.

La moitié des couples avec trois enfants ou plus sont gagnants (contre 42 % perdants). Les gagnants font partie des ménages modestes et bénéficient des réformes des aides aux actifs à bas salaires, de la revalorisation du CF majoré et de l'ARS et des réformes du CMG. Les perdants font partie des ménages aisés et connaissent une baisse des réductions d'impôts pour charge d'enfants et des allocations familiales et de l'AB de la Paje.

Les couples avec au plus deux enfants sont plus souvent perdants que gagnants : 29 % des couples avec un enfant sont perdants (contre 21 % gagnants) ; 42 % des couples avec deux enfants sont perdants (contre 28 % gagnants).

Tableau 4 : Pourcentage de ménages gagnants et perdants suite aux réformes socio-fiscales liées aux enfants entre 2008 et 2018 et entre 2013 et 2018, par configuration familiale

en %

	Ménages gagnants		Ménages perdants		Pourcentage de gagnants sur pourcentage de perdants	
	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018	2008-2018	2013-2018
Couple avec 1 enfant	21	21	29	29	0,8	0,7
Couple avec 2 enfants	28	21	42	36	0,7	0,6
Couple avec 3 enfants ou plus	51	40	42	34	1,2	1,2
Famille monoparentale avec 1 enfant	61	50	16	23	3,8	2,1
Famille monoparentale avec 2 enfants ou plus	73	63	19	20	3,9	3,1
Ménage complexe avec enfants	61	55	25	25	2,4	2,2
Ensemble	39	33	32	30	1,2	1,1

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

3. Effet total des réformes sur le niveau de vie des familles avec enfants

En moyenne, les réformes des dépenses consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018 n'ont quasiment pas modifié le niveau de vie annuel des familles avec enfant(s) (+ 30 €, soit + 0,1 %) ⁴⁰. Cette quasi stabilité d'ensemble masque de fortes variations à la hausse pour certaines familles et à la baisse pour d'autres. Les ménages gagnants ont ainsi vu leur niveau de vie annuel moyen augmenter de 3,3 % (+ 520 €) suite aux réformes, alors que les perdants ont vu le leur baisser de 1,7 % (- 510 €). Les pertes importantes des perdants compensent au total les gains élevés des gagnants.

Les familles avec enfant(s) qui ont les gains les plus élevés suite aux réformes se situent dans le bas de l'échelle des niveaux de vie (tableau 5). La hausse moyenne de niveau de vie atteint ainsi 7,0 % pour les familles gagnantes appartenant aux 10 % des ménages les plus modestes et 4,8 % pour celles situées entre les 1^{er} et 2^e déciles de niveau de vie. Ces familles bénéficient en premier lieu des réformes des aides aux actifs à bas salaires et de la revalorisation des minima sociaux et, dans une moindre mesure, de la revalorisation du CF majoré et de l'ARS.

Inversement, les familles avec enfant(s) qui connaissent les pertes les plus importantes suite aux réformes se situent en haut de l'échelle des niveaux de vie. Pour les familles perdantes faisant partie

⁴⁰ Les réformes intervenues depuis 2013 n'ont en moyenne pas modifié le niveau de vie des familles avec enfant(s).

des 10 % des ménages les plus aisés, le niveau de vie annuel baisse en moyenne de 2,2 % (– 1 210 €). Ces familles voient leur impôt sur le revenu augmenter fortement et leurs AF baisser.

En moyenne⁴¹, les familles avec enfant(s) appartenant aux 60 % des ménages les plus modestes ont bénéficié des réformes (et plus particulièrement les plus pauvres situées en dessous du 3^e décile de niveau de vie). Les familles appartenant aux 30 % des ménages les plus aisés ont perdu suite aux réformes, en particulier celles situées au-dessus du 8^e décile de niveau de vie.

Tableau 5 : Variation du niveau de vie pour les ménages gagnants, les perdants et l'ensemble des familles avec enfants du fait des réformes entre 2008 et 2018, par décile de niveau de vie

	Variation de niveau de vie pour les gagnants		Variation de niveau de vie pour les perdants		Variation de niveau de vie pour l'ensemble des familles	
	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %
< D1	690	7,0	– 120	– 1,3	570	5,8
D1 à D2	640	4,8	– 100	– 0,8	470	3,5
D2 à D3	460	2,9	– 120	– 0,7	250	1,6
D3 à D4	360	2,0	– 100	– 0,5	140	0,8
D4 à D5	320	1,6	– 100	– 0,5	80	0,4
D5 à D6	410	1,8	– 150	– 0,7	60	0,3
D6 à D7	400	1,6	– 250	– 1,0	10	0,0
D7 à D8	280	1,0	– 440	– 1,5	– 110	– 0,4
D8 à D9	440	1,3	– 740	– 2,1	– 480	– 1,4
> D9	350	0,6	– 1 210	– 2,2	– 1 020	– 1,9
Ensemble	520	3,3	– 510	– 1,7	30	0,1

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Lecture : du fait des réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants entre 2008 et 2018, le niveau de vie annuel des familles avec enfants appartenant aux 10 % des ménages les plus modestes a progressé de 570 € en moyenne, soit + 5,8 %.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

Les familles monoparentales sont celles qui bénéficient le plus des réformes, en particulier celles avec deux enfants ou plus (tableau 6). En moyenne, le niveau de vie des familles monoparentales avec deux enfants ou plus progresse de 2,4 % (+ 400 €) du fait des réformes. Celles qui gagnent aux réformes (près des trois quarts) voient leur niveau de vie augmenter de 4,4 % en moyenne. Celles qui perdent (en nombre limité) voient leur niveau de vie baisser de 1,6 % en moyenne. Les familles monoparentales avec un enfant bénéficient également des réformes, mais dans une moindre mesure (hausse de 1,7 % de leur niveau de vie en moyenne, soit + 310 €). Les familles monoparentales qui gagnent aux réformes bénéficient de la revalorisation des minima sociaux et des réformes des aides

⁴¹ En prenant en compte les gagnants, les perdants et les neutres.

aux actifs à bas salaires et, dans une moindre mesure, des revalorisations de l'ASF et du CF majoré et des réformes du CMG. Les familles monoparentales qui perdent aux réformes font partie des ménages aisés, et voient leur impôt sur le revenu augmenter suite à l'abaissement du plafond du quotient familial.

À l'inverse, les couples avec deux enfants ou plus perdent en moyenne aux réformes. Le niveau de vie moyen des couples avec deux enfants baisse ainsi de 0,4 % suite aux réformes et celui des couples avec trois enfants ou plus de 0,2 %. En moyenne, les perdants perdent en effet beaucoup plus que les gagnants ne gagnent⁴². Les gagnants font partie des ménages modestes et bénéficient des réformes des aides aux actifs à bas salaires, des réformes du CMG et des revalorisations du CF majoré et de l'ARS. Les perdants font partie des ménages aisés et connaissent une baisse des réductions d'impôts pour charge d'enfants, des allocations familiales et de l'AB de la Paje.

Enfin, pour les couples avec un enfant, les réformes n'ont quasiment pas d'effet sur le niveau de vie moyen (les pertes des perdants compensant en moyenne les gains des gagnants). Les gagnants bénéficient des réformes des aides aux actifs à bas salaires et les perdants voient leur impôt sur le revenu augmenter.

⁴² Pour les couples avec trois enfants ou plus par exemple, la perte moyenne de niveau de vie des perdants est de 670 € et le gain moyen des gagnants de 440 €.

Tableau 6 : Variation du niveau de vie pour les ménages gagnants, les perdants et l'ensemble des familles avec enfants du fait des réformes entre 2008 et 2018, par configuration familiale

	Variation de niveau de vie pour les gagnants		Variation de niveau de vie pour les perdants		Variation de niveau de vie pour l'ensemble des familles	
	en euros	en %	en euros	en %	en euros	en %
Couple avec 1 enfant	610	3,4	- 350	- 1,0	30	0,1
Couple avec 2 enfants	450	2,6	- 560	- 1,7	- 110	- 0,4
Couple avec 3 enfants ou plus	440	2,9	- 670	- 2,4	- 50	- 0,2
Famille monoparentale avec 1 enfant	590	4,0	- 270	- 1,0	310	1,7
Famille monoparentale avec 2 enfants ou plus	630	4,4	- 360	- 1,6	400	2,4
Ménage complexe avec enfants	540	3,2	- 340	- 1,3	220	1,1
Ensemble	520	3,3	- 510	- 1,7	30	0,1

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : l'évaluation est faite à population et comportements inchangés.

Lecture : du fait des réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants entre 2008 et 2018, le niveau de vie annuel des couples avec un enfant a progressé de 30 € en moyenne, soit + 0,1 %.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

Les réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018 ont dans leur ensemble eu un impact quasi nul sur le niveau de vie moyen des familles avec enfants. Mais elles ont conduit à une redistribution des dépenses entre configurations familiales, des couples avec deux enfants ou plus vers les familles monoparentales, et à une redistribution verticale des familles les plus aisées vers les plus modestes. Elles ont donc eu un fort effet redistributif entre les familles avec enfant(s).

B. ANALYSE PAR GRANDE CATEGORIE DE DISPOSITIFS SOCIO-FISCAUX

1. Allocations familiales

En 2018, les allocations familiales sont versées à 5,0 millions de ménages ordinaires de France métropolitaine pour une dépense totale de 11,6 Md€. Le montant moyen perçu par ménage bénéficiaire est de 2 340 € par an (tableau A3, annexe 3). Si aucune réforme des AF n'avait eu lieu entre 2008 et 2018, le montant d'AF versé en 2018 serait plus élevé de 1,2 Md€ (tableau 1, soit + 10 %), et le montant annuel moyen perçu par ménage bénéficiaire serait plus élevé de 240 €. L'essentiel de la différence s'explique par les réformes mises en œuvre après 2013 : si aucune réforme n'avait eu lieu entre 2013 et 2018, le montant d'allocations familiales versé en 2018 serait plus élevé de 990 M€. En cause, principalement la mise en place le 1^{er} juillet 2015 de la modulation des AF, de la majoration pour âge et du forfait d'allocations familiales en fonction des ressources du ménage, ainsi que des sous-revalorisations des seuils de ressources. Les mesures de 2008 à 2013 se traduisent,

elles, par une baisse de 180 M€ du montant total d'AF. La majoration pour âge unique à 14 ans des allocations familiales, entrée progressivement en vigueur à partir de 2008, qui remplace les majorations à 11 ans et 16 ans, fait à la fois des perdants et des gagnants, mais a un impact globalement négatif sur le montant total d'AF. La sous-revalorisation de la Bmaf en 2012 se traduit également par une baisse des dépenses d'AF.

Au total, les différentes mesures touchant les AF depuis 2008 font plus de perdants que de gagnants (tableau 2) : 1,9 millions de ménages sont perdants contre 540 000 gagnants (tous liés à la mise en place de la majoration unique à 14 ans)⁴³. Les perdants sont concentrés dans le bas et dans le haut de la distribution des niveaux de vie⁴⁴. Les réformes des AF intervenues depuis 2013 (mise en place de la modulation et sous-revalorisations des seuils), elles, font 840 000 ménages perdants, essentiellement des couples avec deux enfants ou plus, et aucun gagnant.

Les réformes des AF entre 2008 et 2018 ont cependant un impact limité sur le niveau de vie des familles avec enfant(s) qui baisse en moyenne de 0,2 % (graphique 1). Les effets diffèrent selon la configuration familiale. Les réformes conduisent à une perte moyenne de niveau de vie annuel de 30 € pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus (- 0,2 %), 80 € pour les couples avec deux enfants (- 0,3 %) et 140 € pour les couples avec trois enfants ou plus (- 0,7 %).

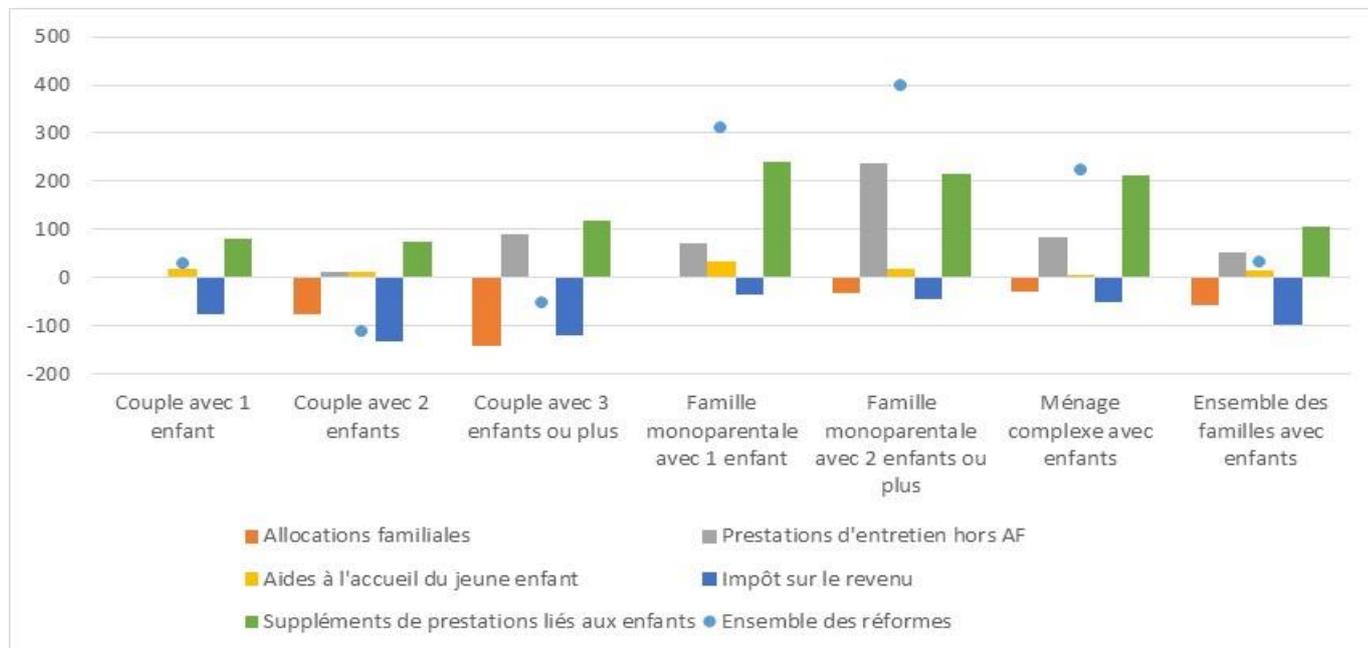
Les effets sont très différents selon la place dans l'échelle des niveaux de vie. Pour les familles avec enfant(s) appartenant aux 80 % des ménages les plus modestes, le niveau de vie baisse en moyenne de 0,1 % suite aux réformes des AF entre 2008 et 2018 (graphique 2). Pour les familles avec enfants situées entre les 8^e et 9^e déciles de niveau de vie, la baisse de niveau de vie annuel est en moyenne de 170 € (- 0,5 %) et elle atteint 340 € (- 0,6 %) pour celles appartenant aux 10 % des ménages les plus aisés. Si les familles sont perdantes sur toute l'échelle des niveaux de vie, celles qui connaissent des pertes élevées font partie des 20 % des ménages les plus aisés. Les réformes des AF ont par conséquent contribué à réduire les inégalités de niveau de vie entre familles avec enfant(s).

⁴³ Dans le détail, 300 000 familles monoparentales avec deux enfants ou plus, 730 000 couples avec deux enfants et 870 000 couples avec trois enfants ou plus sont perdants.

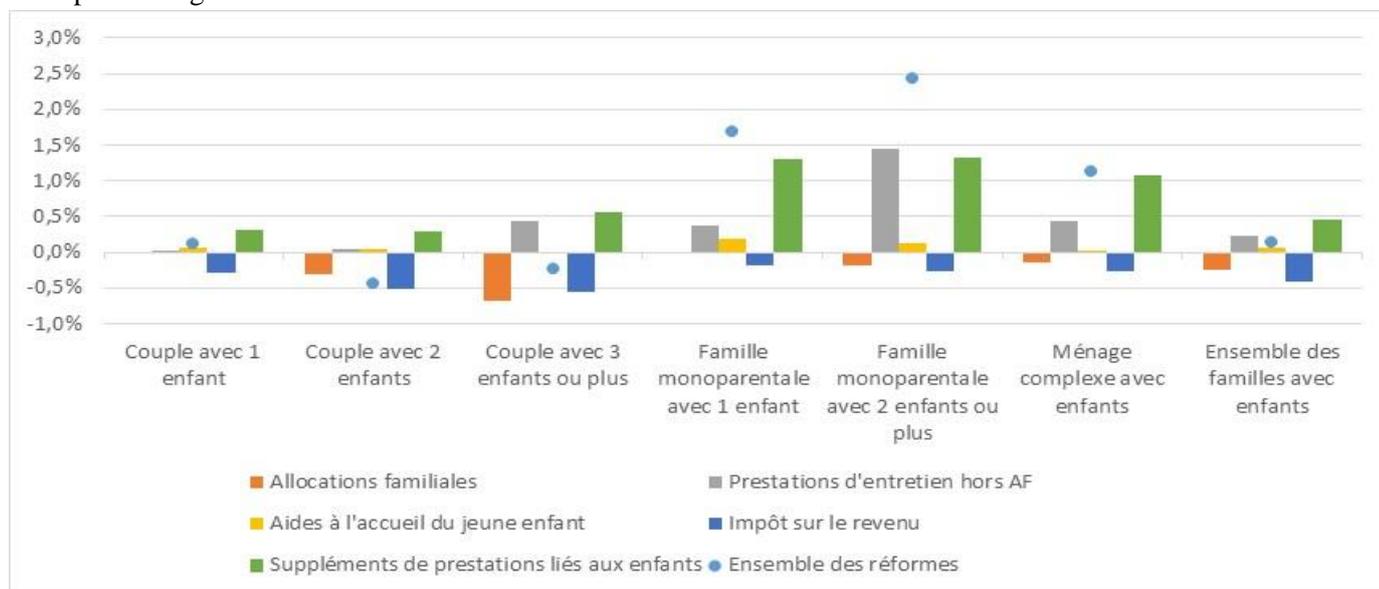
⁴⁴ 31 % appartiennent aux 20 % des ménages les plus modestes (parce que les familles sont davantage représentées dans le bas de l'échelle des niveaux de vie) et 32 % aux 20 % les plus aisés.

Graphique 1 : Décomposition de l'effet des réformes entre 2008 et 2018 sur le niveau de vie des familles avec enfant(s), par configuration familiale

a. en euros



b. en pourcentage de niveau de vie



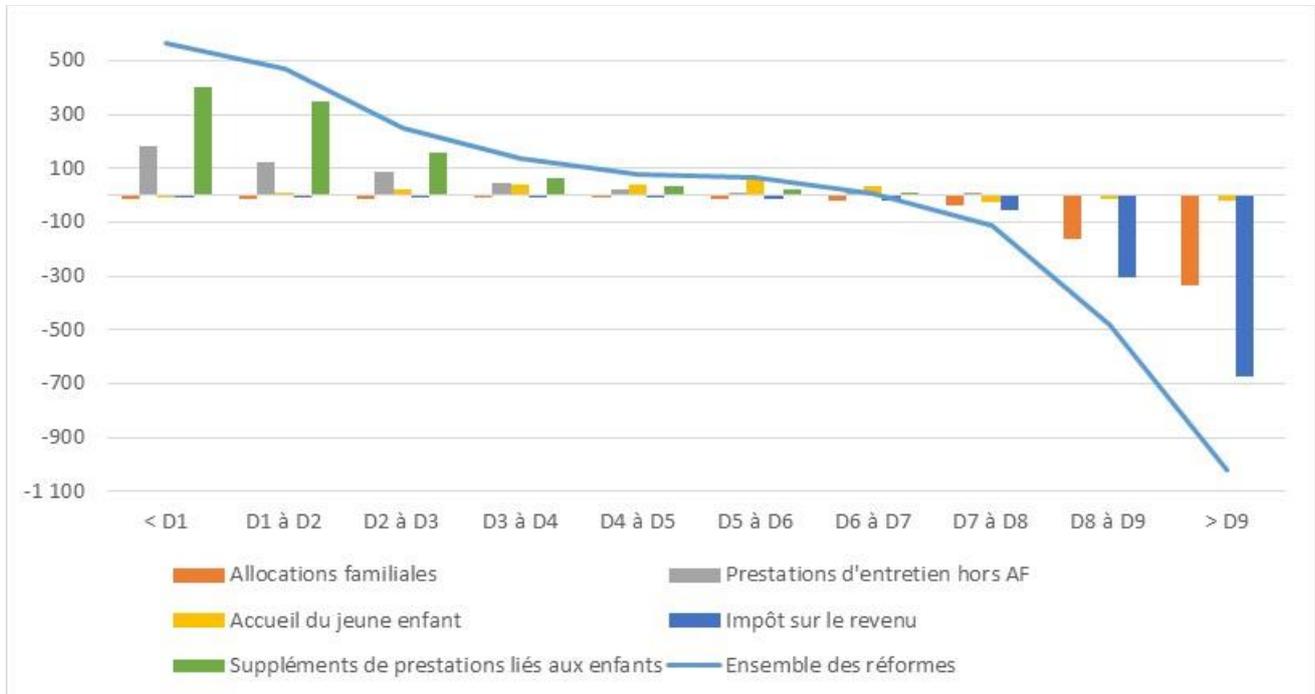
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les réformes intervenues entre 2008 et 2018 conduisent à une hausse du niveau de vie annuel moyen des familles monoparentales avec deux enfants ou plus de 400 € (+ 2,4 %). Ce supplément se décompose en un gain de 240 € de prestations d'entretien hors AF, un gain de 220 € de suppléments de prestations sociales au titre des enfants, un gain de 20 € de prestations d'accueil du jeune enfant, une perte de 30 € d'AF et une perte de 40 € liée aux réformes de l'impôt sur le revenu.

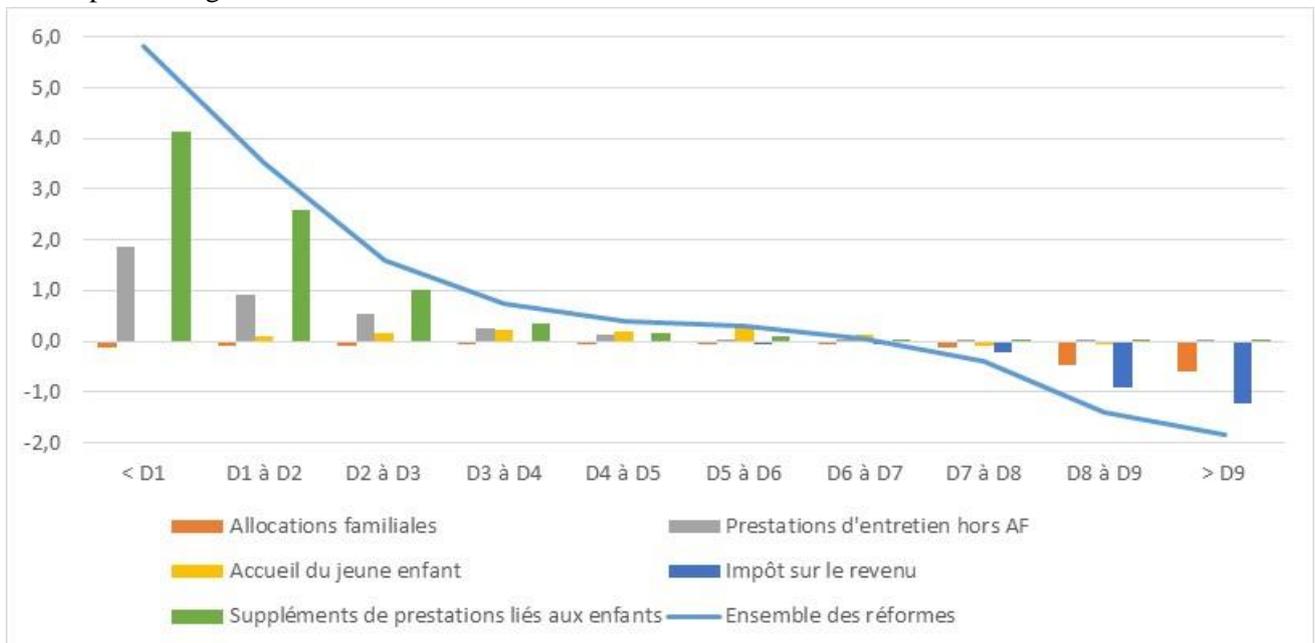
Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

Graphique 2 : Décomposition de l'effet des réformes entre 2008 et 2018 sur le niveau de vie des familles avec enfant(s), par décile de niveau de vie

a. en euros



b. en pourcentage de niveau de vie



Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

2. Prestations familiales d'entretien hors AF (ASF, CF, ARS, bourses, AEEH)

En 2018, le montant total des prestations familiales d'entretien hors AF (ASF, CF, ARS, bourses, AEEH) atteint 6 430 M€ (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme de ces prestations n'avait eu lieu entre 2008 et 2018, le montant total versé en 2018 serait moins élevé de 1 100 M€, soit - 17 % (tableau 1). Les réformes des prestations d'entretien hors AF ont donc conduit à une hausse des dépenses. Près des trois quarts de cette hausse s'expliquent par les réformes mises en œuvre après 2013. En effet, si aucune réforme n'avait eu lieu entre 2013 et 2018, le montant des prestations familiales d'entretien hors AF versé en 2018 serait moins élevé de 810 M€. La revalorisation de 25 % de l'ASF entre 2014 et 2018, la création du complément familial majoré et sa revalorisation de 50 % entre 2014 et 2018 et enfin l'augmentation des bourses en 2017 expliquent ces évolutions. Les mesures de 2008 à 2013 se sont traduites, elles, par une hausse de 300 M€ des prestations d'entretien hors AF⁴⁵.

Au total, les différentes mesures touchant les prestations d'entretien hors AF depuis 2008 ne font presque que des gagnants : 3,0 millions de ménages sont gagnants contre 50 000 perdants (tableau 2). Les familles monoparentales et les familles nombreuses se trouvent logiquement surreprésentées parmi les gagnants de ces réformes qui améliorent des prestations destinées aux plus modestes⁴⁶. Les gagnants se situent en bas de l'échelle des niveaux de vie : 53 % appartiennent aux 20 % des ménages les plus modestes et 86 % aux 40 % les plus modestes.

Les réformes des prestations d'entretien hors AF depuis 2008 se traduisent en moyenne par une hausse du niveau de vie annuel des familles avec enfant(s) de 50 € (+ 0,2 %). Les effets sont significatifs en particulier pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus : leur niveau de vie annuel augmente en moyenne de 240 € (+ 1,4 %) du fait des réformes. Pour les familles monoparentales avec un enfant et les couples avec trois enfants ou plus, la hausse de niveau de vie est plus limitée : + 0,4 % en moyenne (respectivement + 70 et + 90 € par an). Pour les couples avec un ou deux enfants, l'évolution est négligeable (graphique 1).

Les effets des réformes des prestations d'entretien hors AF sont concentrés sur les familles avec enfant(s) situées dans la 1^{re} moitié de l'échelle des niveaux de vie, et plus particulièrement sur les plus modestes d'entre elles (graphique 2). La hausse de niveau de vie annuel pour les familles en dessous du 1^{er} décile de niveau de vie atteint en moyenne 180 € (+ 1,9 %). La hausse est en moyenne de 120 € (+ 0,9 %) pour les familles situées entre les 1^{er} et 2^e déciles et de 80 € (+ 0,5 %) pour celles situées entre les 2^e et 3^e déciles. Les réformes n'ont aucun impact dans la 2^e moitié de l'échelle des niveaux de vie. En augmentant le niveau de vie des familles les plus modestes sans modifier la situation des plus aisés, les réformes des prestations d'entretien hors AF depuis 2008 ont réduit les inégalités de niveau de vie entre familles avec enfant(s).

⁴⁵ En cause, la revalorisation de 25 % de l'ARS en 2012, dont les effets à la hausse sont un peu compensés par la sous-revalorisation de la Bmaf et des plafonds des prestations sous conditions de ressources en 2012.

⁴⁶ 1,4 millions de familles monoparentales et 749 000 couples avec trois enfants ou plus sont gagnants.

3. Les prestations consacrées à la petite enfance

Les prestations consacrées à la petite enfance retenues ici comprennent des prestations d'entretien (AB de la Paje, primes à la naissance et à l'adoption) et des prestations liées à la garde des jeunes enfants et à la conciliation vie professionnelle – vie familiale (CMG pour la garde à domicile ou par une assistante maternelle, congés parentaux [CLCA/Prepare]). Les prestations en nature (subventions de la CAF aux EAJE via la PSU) sont exclues car non simulées dans le modèle. Il faut rappeler aussi que les évaluations des réformes sont faites à comportements inchangés. Or les réformes concernant les aides à la petite enfance peuvent modifier les comportements de fécondité, de participation au marché du travail ou de recours à certaines prestations. Les chiffres présentés ici ne tiennent pas compte de ces modifications possibles des comportements.

En 2018, sur ce champ, le montant total des prestations consacrées à la petite enfance atteint 11,0 Md€ (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme de ces prestations n'avait eu lieu entre 2008 et 2018 et à comportements inchangés, le montant total versé en 2018 serait moins élevé de 280 M€, soit – 2,5 % (tableau 1).

Les évolutions sont contrastées selon les dispositifs. L'AB de la Paje et les primes à la naissance et à l'adoption connaissent une nette baisse (– 360 millions entre 2008 et 2018, soit 8 % de moins que s'il n'y avait eu aucune réforme), concentrée sur 2013-2018. Cette baisse fait suite au plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2013, qui renforce le ciblage des prestations d'entretien de la Paje vers les familles les plus modestes⁴⁷. À l'inverse, le montant de CMG progresse de 730 M€, l'essentiel de la hausse se produisant entre 2008 et 2013. Cela s'explique par trois réformes en faveur des familles à niveau de vie modeste ou intermédiaire⁴⁸. Enfin, à comportements de recours inchangés, les montants de CLCA/Prepare évoluent à la baisse (– 100 M€) suite aux réformes des congés parentaux⁴⁹. L'hypothèse de non changement des comportements trouve ici sa limite car le remplacement du CLCA par la Prepare a eu des effets importants en termes de recours. Il s'est traduit par une forte baisse du nombre de familles recourant au congé parental (encadré 3 et annexe 5), baisse qui n'est pas prise en compte dans cette évaluation à comportements inchangés.

⁴⁷ Ce ciblage prend la forme à partir de 2014 d'une modulation du montant de l'AB en fonction des ressources des familles bénéficiaires. Par ailleurs, le montant de l'AB à taux plein lui-même est gelé de 2013 à 2017, puis réduit en 2018 pour être aligné sur celui du complément familial. Enfin, en 2018, les plafonds de ressources pour bénéficier de l'AB et de la prime à la naissance sont alignés à la baisse sur ceux du complément familial. Le montant de la prime à la naissance est cependant revalorisé pour rattraper les quatre années de gel depuis 2014.

⁴⁸ D'abord, en 2009, la hausse du montant maximal du CMG emploi direct pour les familles dont les ressources ne dépassent pas le 1^{er} seuil ; puis, en 2012 la majoration de 40 % du seuil de ressources du CMG pour les personnes assumant seules la charge d'un ou de plusieurs enfants ; enfin, en 2018, la majoration de 30 % du montant maximal du CMG pour les familles monoparentales en dessous du 1^{er} seuil de ressources.

⁴⁹ En 2014, est supprimé le double barème du CLCA qui permettait aux familles ne bénéficiant pas de l'AB de percevoir une prestation équivalente aux autres en cas de réduction ou d'interruption d'activité pour garder son ou ses enfants. Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2015, le CLCA est remplacé par la Prepare. Si les conditions d'activité antérieures à l'arrivée de l'enfant et les barèmes ne changent pas par rapport au CLCA, la durée de versement de la prestation est en revanche modifiée, à la baisse, en cas de non-partage entre les parents.

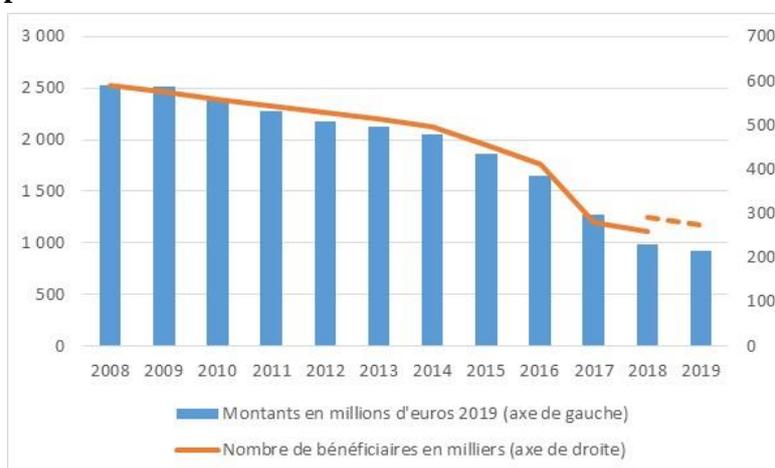
Encadré 3 – Les effets des réformes des congés parentaux sur le nombre de bénéficiaires et les dépenses

Les prestations accordées à l'occasion d'un congé parental ou en raison d'une activité à temps partiel ont fait l'objet de deux réformes depuis 2008. Le 1^{er} avril 2014, est supprimé le double barème du CLCA qui permettait aux familles ne bénéficiant pas de l'AB de percevoir une prestation équivalente aux autres en cas de réduction ou d'interruption d'activité pour garder son ou ses enfants. Le 1^{er} janvier 2015, le CLCA est remplacé par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepave). Si les conditions d'activité antérieures à l'arrivée de l'enfant et les barèmes ne changent pas par rapport au CLCA, le partage du congé parental entre les deux parents devient obligatoire pour les couples qui souhaitent bénéficier de la durée maximale de la prestation.

Les réformes de 2014 et 2015 se sont traduites par une diminution du recours aux congés parentaux. Elles ont accéléré la baisse (entamée en 2007) du nombre de bénéficiaires de congés parentaux, notamment entre 2016 et 2017. Si la baisse est de 7,6 % en 2015 et 9,8 % en 2016, elle atteint 32,0 % en 2017, première année où le second parent aurait pu prendre le relais du premier et bénéficier lui aussi de la Prepave, puis ralentit à partir de 2018 (graphique). Contrairement aux effets annoncés de la réforme de la Prepave, le nombre de pères demandant une allocation de congé parental a diminué entre 2015 et 2019⁵⁰. À l'issue du congé du premier parent, 87,9 % des couples bénéficiaires de la Prepave sortent du dispositif et dans seulement 2,5 % des cas, le second parent prend le relais du premier.

Les dépenses pour ces prestations (CLCA, Prepave) ont suivi la même trajectoire que le nombre de bénéficiaires. Elles ont ainsi baissé de 50,5 % en euros constants entre 2015 et 2019.

Graphique : Évolutions du nombre de bénéficiaires de congés parentaux et du montant de dépenses en euros constants entre 2008 et 2019



Champ : France entière, tous régimes. Rupture en 2018 : jusqu'en 2018, bénéficiaires au 31 décembre ; à partir de 2018 : bénéficiaires au 30 juin.

Source : Cnaf.

⁵⁰ Source : HCFEA, 2019, *Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*, rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février 2019.

Les réformes dans leur ensemble font plus de perdants que de gagnants : 676 000 ménages y gagnent contre 1,6 millions qui y perdent (tableau 2). En effet, les réformes de l'AB ne font presque que des perdants⁵¹ et en grand nombre (1,8 millions, même si certains peuvent dans le même temps bénéficier des réformes du CMG).

Au final, les réformes des prestations consacrées à la petite enfance mises en œuvre depuis 2008 jouent très peu sur le niveau de vie de l'ensemble des familles avec enfant(s)⁵². Elles se traduisent par une baisse de niveau de vie de 0,1 % en moyenne. Elles sont légèrement plus favorables pour les familles monoparentales que pour les couples (graphique 1). Elles n'ont pas d'impact sur les plus modestes et les plus aisés, mais améliorent légèrement la situation des familles avec un niveau de vie intermédiaire (entre les 3e et 6e déciles, graphique 2). Les réformes du CMG expliquent ce gain.

4. La prise en compte de la charge d'enfant(s) dans le calcul de l'impôt sur le revenu

En 2018, 6,6 millions de ménages bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu pour cause d'enfant(s), pour une dépense totale de 12,6 Md€. Le montant moyen de réduction par ménage bénéficiaire est de 1 900 € par an (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme de l'impôt n'avait eu lieu entre 2008 et 2018, le montant total de réduction d'impôt pour enfant(s) serait plus élevé de 2,2 Md€ (tableau 1), soit + 16 %.

Les deux baisses du plafond du bénéfice du quotient familial, d'abord en 2013 (ramené de 2 336 à 2 000 €) puis en 2014 (ramené à 1 500 €), expliquent l'essentiel de cette hausse de l'impôt sur le revenu, auxquelles s'ajoute l'absence de revalorisation sur l'ensemble de la période du montant de la réduction d'impôt pour frais de scolarité et des plafonds des crédits d'impôt pour frais de garde d'enfant(s) de moins de 6 ans et pour l'emploi de services à domicile.

Par rapport à la situation contrefactuelle, les réformes de la prise en compte de la charge d'enfant(s) dans l'IR depuis 2008 ont fait 1,9 millions de ménages perdants, dont 77 % appartiennent aux 30 % de ménages les plus aisés, et aucun gagnant (tableau 2). Les ménages perdants sont pour les trois quarts des couples avec deux enfants au plus⁵³.

En moyenne, les réformes de l'IR intervenues entre 2008 et 2018 réduisent le niveau de vie annuel des familles avec enfant(s) de 100 € (- 0,4 %). La baisse de niveau de vie est plus forte pour les couples avec deux enfants ou plus (graphique 1). En effet, pour les couples, en moyenne, les réformes

⁵¹ Les quelques gagnants proviennent de la revalorisation de la prime à la naissance en 2018. Les perdants à la réforme de l'AB sont d'une part des familles concernées par la baisse en euros constants du montant, et d'autres part les familles que la mise en place de la modulation a exclu du montant maximal et celles que les sous-revalorisations des plafonds de ressources ont exclu du bénéfice de la prestation.

⁵² Y compris les familles dont tous les enfants ont plus de trois ans.

⁵³ En effet, 549 000 couples avec un enfant, 879 000 avec deux enfants et 266 000 avec trois enfants ou plus sont perdants. 95 800 familles monoparentales avec un enfant et 108 200 avec deux enfants ou plus sont également négativement impactées.

de l'IR réduisent le niveau de vie annuel de 70 € (- 0,3 %) quand ils ont un enfant, de 130 € (- 0,5 %) quand ils ont deux enfants et de 120 € (- 0,6 %) quand ils ont trois enfants ou plus. Pour les familles monoparentales, elles diminuent le niveau de vie en moyenne de 30 € (- 0,2 %) quand elles ont un enfant et de 40 € (- 0,3 %) quand elles ont deux enfants ou plus.

Les effets des réformes de l'IR sont très concentrés dans le haut de l'échelle des niveaux de vie (graphique 2). Les familles avec enfant(s) appartenant aux 50 % des ménages les plus modestes ne sont pas impactées. En revanche, la baisse de niveau de vie annuel atteint en moyenne 60 € (- 0,2 %) pour les familles situées entre les 7^e et 8^e déciles de niveau de vie, 310 € (- 0,9 %) pour celles situées entre les 8^e et 9^e déciles et jusqu'à 670 € (- 1,2 %) pour celles au-dessus du 9^e décile. La nette hausse de l'impôt sur le revenu suite aux réformes est donc concentrée sur les familles appartenant aux 20 % des ménages les plus aisés, ce qui contribue à la réduction des inégalités de niveaux de vie entre familles avec enfant(s).

5. Les suppléments de prestations sociales au titre des enfants

Les barèmes des aides au logement, des minima sociaux (RMI – API en 2008 puis RSA à partir de 2009, AAH) et des aides aux actifs à bas revenus (qu'il s'agisse de la PPE, du RSA activité ou de la prime d'activité) prévoient des majorations pour enfant(s). En 2018, le montant total de ces suppléments de prestations sociales versés aux familles au titre des enfants atteint 7,1 Md€ (tableau A3, annexe 4). Si aucune réforme de ces prestations n'avait eu lieu entre 2008 et 2018, le montant total versé en 2018 serait moins élevé de 2,2 Md€ (tableau 1). Les trois quarts de la hausse des suppléments au titre des enfants s'expliquent par les réformes intervenues entre 2013 et 2018 (+ 1,7 Md€). Au total, les réformes de 2008 à 2018 des suppléments de prestations sociales versées au titre des enfants ont fait 1,9 millions de gagnants et 853 000 perdants (tableau 2).

Les évolutions sont contrastées selon les dispositifs. Les suppléments de minima sociaux et surtout d'aides aux actifs à bas revenus ont progressé, alors que les suppléments d'aides au logement ont légèrement diminué.

Les mesures concernant les aides au logement se sont traduites par une baisse de 130 M€ du montant de supplément d'AL au titre des enfants. En cause, principalement, différentes sous-revalorisations du barème des AL par rapport à la règle d'indexation légale et même un gel en 2018. Ces mesures ne font presque que des perdants, qui font partie des 30 % des ménages les plus modestes et sont pour la moitié des familles monoparentales⁵⁴. Les effets des mesures concernant les AL sur le niveau de vie de l'ensemble des familles avec enfant(s) sont cependant très limités.

À l'inverse, les mesures concernant les minima sociaux se sont traduites par une hausse des suppléments au titre des enfants de 670 M€ entre 2008 et 2018. Cette hausse s'explique par les revalorisations successives (au-delà des indexations légales) du montant forfaitaire de l'AAH de 2008 à 2012 puis en 2018 et celles du montant forfaitaire du RSA de 2013 à 2017. En effet, les majorations

⁵⁴ La baisse du montant d'AL atteint 50 € par an pour les familles avec enfant(s) appartenant aux 10 % les plus modestes et 35 € pour celles situées entre les 1^{er} et 3^e déciles de niveau de vie ; environ 40 € pour les familles monoparentales.

pour enfant(s) étant exprimées en pourcentage du montant forfaitaire, toute hausse de ce dernier conduit à une hausse du supplément au titre des enfants. L'essentiel de la hausse a eu lieu de 2013 à 2018. Ces réformes entre 2008 et 2018 font 1,0 million de ménages gagnants. Ces gagnants sont pour 54 % des familles monoparentales⁵⁵ et sont concentrés parmi les 20 % de ménages les plus modestes. Les réformes des minima sociaux se traduisent par une hausse de 0,1 % du niveau de vie des familles avec enfants.

Enfin, les réformes des aides aux actifs à bas salaires se sont traduites par une forte hausse de 1 660 M€ des suppléments au titre des enfants. En 2008, le seul dispositif de soutien aux actifs à bas salaires est la PPE, dont le caractère familialisé est très peu prononcé⁵⁶. La création du RSA activité en 2009 change la donne car ce dispositif tient mieux compte de la situation familiale et en particulier de l'existence d'enfants. La création de la prime d'activité en 2016 (en remplacement de la PPE et du RSA activité), puis la modification de son barème en octobre 2018⁵⁷, renforcent encore le caractère familialisé des aides aux actifs à bas salaires. Ces réformes entre 2008 et 2018 font 1,3 millions de ménages gagnants. Ces gagnants sont pour 36 % des familles monoparentales⁵⁸ et sont concentrés parmi les 40 % de ménages les plus modestes. Les réformes des aides aux actifs à bas salaires depuis 2008 se traduisent par une hausse de 0,4 % du niveau de vie des familles avec enfants.

Au total, suite aux réformes des suppléments de prestations sociales au titre des enfants intervenues depuis 2008, le niveau de vie annuel des familles avec enfants a progressé en moyenne de 105 € (+ 0,5 %). Les effets sont très différenciés selon la place dans l'échelle des niveaux de vie et la configuration familiale. Les effets des réformes sont les plus marqués pour les familles monoparentales dont le niveau de vie augmente en moyenne de 1,3 % (+ 240 € pour celles avec un enfant et + 220 € pour celles avec deux enfants). Les effets sont plus limités pour les couples : la hausse de niveau de vie est en moyenne de 0,6 % pour ceux avec trois enfants ou plus et de 0,3 % pour ceux avec au plus deux enfants (graphique 1).

Les effets des réformes des prestations sociales sont concentrés sur les familles situées dans la 1^{re} moitié de l'échelle des niveaux de vie (graphique 2). Pour les familles avec enfant(s) appartenant aux 10 % des ménages les plus modestes, le niveau de vie annuel moyen augmente de 400 € (+ 4,1 %). La hausse atteint 350 € (+ 2,6 %) en moyenne pour celles situées entre les 1^{er} et 2^e déciles et 160 € (+ 1,0 %) pour celles situées entre les 2^e et 3^e déciles. Les familles faisant partie des 50 % de ménages les plus aisés ne sont pas impactées. Ces réformes globalement favorables aux familles contribuent donc à une réduction des inégalités de niveau de vie entre familles avec enfant(s).

⁵⁵ Les réformes des minima sociaux augmentent les dépenses consacrées aux enfants en moyenne de 110 € par an pour les familles monoparentales avec un enfant, de 270 € pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus, et de 70 € pour les couples avec trois enfants ou plus.

⁵⁶ Il est prévu un supplément de 36 € de PPE par enfant à charge.

⁵⁷ Revalorisation de 20 € du montant forfaitaire et baisse de la « pente » d'un point de pourcentage.

⁵⁸ Les réformes des aides aux actifs à bas salaire augmentent les dépenses consacrées aux enfants en moyenne de 270 € par an pour les familles monoparentales avec un enfant, de 190 € pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus, et de 270 € pour les couples avec trois enfants ou plus.

Annexe 1 – Les effets combinés de l'évolution du marché du travail et des modifications de la législation socio-fiscale sur le niveau de vie des familles entre 2008 et 2018

Depuis la crise de 2008-2009, une rupture s'est produite dans l'évolution du niveau de vie de la population par rapport à la décennie précédente. Entre 2008 et 2017, en euros constants, le niveau de vie (revenu disponible rapporté au nombre d'unités de consommation) médian annuel des ménages de France métropolitaine croît 21 fois moins vite qu'entre 1997 et 2008. L'OFCE a réalisé à la demande de l'Unaf une étude pour évaluer les effets respectifs de l'évolution du marché du travail et des modifications de la législation socio-fiscale sur cette évolution du niveau de vie depuis 2008 selon les configurations familiales⁵⁹. Cette étude reprend la méthodologie mise en œuvre dans *France, portrait social – édition 2018*⁶⁰, basée sur le modèle de microsimulation Ines, qui permet de quantifier le rôle respectif de « l'effet activité » et de « l'effet législation » dans cette évolution et de les différencier selon la configuration familiale (personne seule ou couple) et le nombre d'enfant(s).

Les évolutions du marché du travail depuis 2008 prises en compte dans « l'effet activité » sont l'augmentation du volume d'emploi à temps plein et à temps partiel par catégorie socio-professionnelle (il n'est pas tenu compte, par exemple, de l'évolution des salaires). En moyenne, l'effet activité a joué positivement sur le niveau de vie des ménages, car le taux d'emploi et la part des cadres ont augmenté sur la période. L'impact est cependant très contrasté suivant le type de famille : très positif pour les couples avec enfant(s), il a été fortement défavorable pour les familles monoparentales et les personnes seules.

En effet, l'évolution du marché du travail entre 2008 et 2018 (ou effet activité) aurait conduit à une hausse du niveau de vie moyen des couples avec un ou deux enfants d'environ 700 € annuels, grâce au maintien de leur taux d'emploi à temps plein et à la surreprésentation des cadres dans cette population. Le niveau de vie des couples avec au moins trois enfants a aussi bénéficié de l'évolution du marché du travail, mais dans une moindre mesure (+ 400 € de niveau de vie par an en moyenne) du fait d'un taux d'emploi plus faible. À l'inverse, l'évolution du marché du travail a été défavorable pour les personnes seules, se traduisant par une baisse de leur niveau de vie moyen de 90 € par an, car leur taux d'emploi a diminué. Il en a été de même pour les familles monoparentales plus exposées, de surcroît, au temps partiel. L'effet activité a ainsi réduit le niveau de vie moyen des familles monoparentales avec un enfant de 270 € et celui des familles monoparentales avec deux enfants de 425 € par an.

⁵⁹ Madec P., Sampognaro R., 2020, « Evolution du niveau de vie des ménages selon leur nombre d'enfants entre 2008 et 2018 : impact des évolutions du marché du travail et de la législation socio-fiscale », *Enquête thématique*, note de synthèse, n° 2, Unaf et OFCE, juillet.

⁶⁰ Madec P., Malliet P., Plane M., Sampognaro R., Timbeau X., 2018, « Les réformes sociales et fiscales ont pesé sur le revenu des ménages mais ont renforcé le rôle d'amortisseur social du système redistributif », *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2018, Insee.

Ces effets négatifs ont été plus que compensés pour les familles monoparentales par l'évolution de la législation socio-fiscale depuis 2008. « L'effet législation » prend en compte les réformes intervenues depuis 2008 concernant la fiscalité (à l'exception de la fiscalité indirecte), les cotisations et contributions sociales et les prestations sociales et familiales. Au total, ces réformes ont permis d'accroître le niveau de vie moyen des familles monoparentales grâce à la hausse des minima sociaux, des aides aux actifs à bas salaires et de certaines prestations familiales sous conditions de ressources. Elles ont eu peu d'impact sur celui des personnes seules et ont mis à contribution les couples avec enfant(s), dont elles ont réduit le niveau de vie moyen jusqu'à 405 € par an pour les couples avec deux enfants. Le poids démographique respectif de chaque configuration familiale met en évidence la réalisation d'économies budgétaires : en termes de masses transférées, les familles plus aisées ont nettement plus perdu aux réformes que les familles monoparentales n'ont pu gagner.

Au total, les évolutions du marché du travail et de la législation socio-fiscale entre 2008 et 2018 ont eu des effets opposés selon les configurations familiales. Les couples avec enfant(s) ont vu leur niveau de vie moyen augmenter sur la période grâce à un surcroît d'activité alors que les familles monoparentales ont vu leur niveau de vie moyen augmenter sur la même période grâce à la hausse des transferts socio-fiscaux en leur faveur qui a plus que compensé l'impact fortement négatif de « l'effet activité ». Les personnes seules et les couples sans enfant ont vu leur niveau de vie moyen diminuer. Si les personnes seules ont pâti de l'effet activité, les couples sans enfant ont, eux, bénéficié de cet effet sans pour autant que cela compense la baisse subie des transferts socio-fiscaux.

Annexe 2 – Données complémentaires pour les simulations sur cas-types

Tableau A1 : Statut d'activité des parents en fonction du nombre d'enfants en 2016

	en %			
	Aucun salarié	Un salarié	Deux salariés	Ensemble
Familles sans jeune enfant				
Couples avec 1 enfant	5	20	75	100
2 enfants	4	17	79	100
3 enfants	7	30	63	100
Parents isolés avec 1 enfant	22	78		100
2 enfants	18	82		100
3 enfants	35	65		100
Familles avec deux enfants âgés de 1 et 3 ans				
Couples	5	24	71	100
Parents isolés	30	70		100

Champ : France métropolitaine, ménages vivant dans un logement ordinaire ayant soit un à trois enfants de 3 ans ou plus, soit deux enfants âgés de moins de 3 ans.

Lecture : en 2016, parmi les couples ayant deux enfants âgés de 3 ans ou plus, 4 % n'ont déclaré aucun revenu salarial (sans emploi ou indépendants), 17 % ont déclaré un seul salaire (couples salariés monoactifs) et 79 % ont déclaré deux salaires (couples salariés biactifs).

Source : ERFS 2016, calculs des auteurs.

Tableau A2 : Répartition des revenus salariaux totaux (en part de Smic) selon la configuration familiale et le nombre d'enfants

	en %			
	D1	Médiane	D9	C95
Familles sans jeune enfant				
Couples monoactifs avec 1 enfant	24	151	350	488
2 enfants	50	161	395	530
3 enfants	23	145	339	737
Couples biactifs avec 1 enfant	175	310	541	670
2 enfants	190	344	631	796
3 enfants	148	314	607	737
Parents isolés avec 1 enfant	38	130	261	315
2 enfants	23	146	292	365
3 enfants	16	121	244	371
Familles avec deux enfant âgés de 1 et 3 ans				
Couples monoactifs	26	141	290	ns
Couples biactifs	160	301	542	ns
Parents isolés	4	65	162	ns

Champ : France métropolitaine, ménages ayant déclaré un revenu salarial positif en 2016, vivant dans un logement ordinaire et ayant soit un à trois enfants de 3 ans ou plus, soit deux enfants dont un de moins de 3 ans.

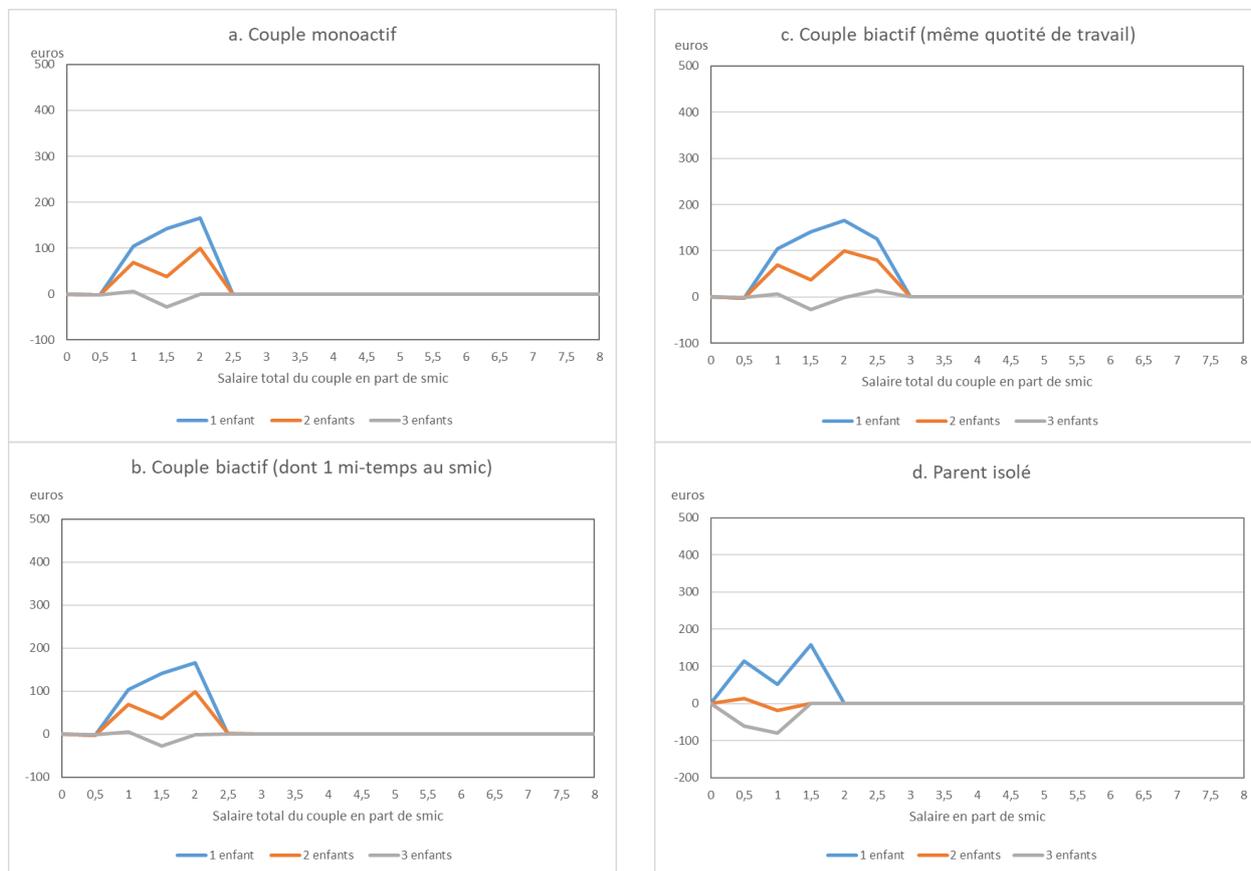
Note : les quantiles de salaire total ont été estimés à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles avec un salaire total positif. Les estimations sont faites séparément pour les familles monoparentales, pour les couples monoactifs et pour les couples biactifs selon le nombre d'enfants à charge.

Lecture : en 2016, parmi les couples ayant deux enfants âgés de 3 ans ou plus qui ont perçu un seul salaire au cours de l'année (couples monoactifs), 10 % ont perçu moins de 50 % du Smic (D1), la moitié ont touché plus de 161 % du Smic (médiane), 10 % ont touché plus de 395 % du Smic (D9) et 5 % ont touché plus de 530 % du Smic (C95).

Source : ERFS 2016, calculs des auteurs.

Graphique A1 : Montant par enfant des suppléments de prime d'activité selon le salaire total des parents (en part de Smic) pour différentes configurations familiales sans jeunes enfants en janvier 2020

en euros



Note : lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Le salaire total est exprimé en part de Smic.

Lecture : dans le cas d'un couple salarié monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, le supplément enfant de la prime d'activité s'élève à environ 100 € par enfant, soit au total 200 €.

Source : calculs des auteurs.

Graphique A2 : Variation du niveau de vie induite par l'ensemble des réformes socio-fiscales intervenues entre 2008 et janvier 2020 selon le salaire total des parents, pour différentes configurations familiales – analyse sur cas types

en euros annuels par UC



Note 1 : dans les configurations sans jeune enfant, lorsqu'il y a un enfant, il est supposé âgé de 14 ans ; lorsqu'il y a deux enfants, ils sont supposés être âgés de 10 et 14 ans ; lorsqu'il y a trois enfants, ils sont supposés être âgés de 8, 10 et 14 ans. Dans les configurations avec deux jeunes enfants, ceux-ci sont âgés de 1 et 3 ans. Le revenu d'activité total du ménage est exprimé en part de Smic.

Note 2 : la courbe correspondant à chacun des cas types avec enfant s'interrompt au niveau du 95^e centile des revenus d'activité de cette configuration familiale, lequel a été estimé à partir de l'ERFS 2016 sur le champ des familles de cette configuration ayant déclaré un revenu salarial positif pour l'année 2016.

Lecture : dans le cas d'un couple monoactif avec deux enfants et un salaire de 2 Smic, les réformes socio-fiscales dans leur ensemble se sont traduites par une augmentation du niveau de vie annuel de 1 020 € par unité de consommation entre 2008 et 2020.

Source : calculs des auteurs.

Annexe 3 – Liste des réformes entre 2008 et 2020

Allocations familiales

- mise en place de la majoration unique pour âge à 14 ans en mai 2008 ;
- sous-revalorisation de la Bmaf et décalage du 1^{er} janvier au 1^{er} avril de chaque année de la date de revalorisation en 2012 ;
- mise en place de la modulation des AF, de la majoration pour âge et du forfait en fonction des ressources en juillet 2015 ;
- sous revalorisation de la Bmaf en avril 2019 ;
- sous revalorisation de la Bmaf en avril 2020 .

Prestations d'entretien hors AF

- modulation du montant de l'ARS en fonction de l'âge des enfants en août 2008 ;
- revalorisation de 25 % de l'ARS en 2012 ;
- sous-revalorisation de la Bmaf en 2012 ;
- augmentation de l'ASF de 25 % dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2014 à 2018 ;
- création du complément familial majoré sous conditions de ressources en avril 2014 ;
- augmentation de 50 % du complément familial majoré (familles nombreuses) entre 2014 et 2018 dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté ;
- revalorisation des bourses de collège de 25 % à la rentrée 2017.

Aides à l'accueil du jeune enfant

- hausse du montant maximal du CMG emploi direct pour les familles dont les ressources ne dépassent pas le 1^{er} seuil en 2009 ;
- majoration de 40 % du seuil de ressources du CMG, qu'il soit dû en cas d'emploi direct d'un salarié ou en cas de recours à une structure habilitée, pour les personnes assumant seules la charge d'un ou de plusieurs enfants en juin 2012 ;
- majoration de 30 % du montant de CMG lorsque l'allocataire et/ou son conjoint, concubin ou partenaire de Pacs bénéficie de l'AAH en juin 2012 ;
- gel des montants plein et réduits de l'AB de la Paje, et des primes à la naissance et à l'adoption de 2013 à 2018 ;
- instauration d'une AB à taux partiel au-delà d'un seuil de ressources en avril 2014 ;
- alignement à la baisse des plafonds de ressources de l'AB de la Paje et des primes à la naissance et à l'adoption en avril 2018 sur les plafonds du complément familial ;
- remplacement du CLCA par la Prepare en janvier 2015 ;
- le versement de la prime à la naissance est reporté du 7^e mois de grossesse au 2^e mois après la naissance de l'enfant en janvier 2015 ;
- majoration de 30 % du montant maximal de CMG pour les familles monoparentales en dessous du 1^{er} seuil de ressources en octobre 2018.

Impôt sur le revenu

- abaissement du plafond du quotient familial de 2 336 à 2 000 € en 2013 ;
- abaissement du plafond du quotient familial de 2 000 à 1 500 € en 2014 ;
- non revalorisation de 2008 à 2018 du montant de la réduction d'impôt pour frais de scolarité ;
- non revalorisation de 2008 à 2018 des plafonds des crédits d'impôts pour frais de garde d'enfants de moins de 6 ans et pour l'emploi de services à domicile.

Prestations sociales

- création du RSA activité en remplacement du RMI et de l'API en juin 2009 ;
- augmentation de 25 % de l'AAH entre 2008 et 2012 ;
- sous-revalorisation des AL en 2012 ;
- augmentation de 10 % du montant forfaitaire du RSA dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013 à 2017 ;
- création de la prime d'activité en remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi en janvier 2016 ;
- alignement du mode de calcul du RSA sur celui de la prime d'activité en janvier 2017 : les droits sont désormais calculés une fois par trimestre, le montant total trimestriel étant divisé par trois et versé pendant trois mois consécutifs.
- réduction des aides au logement et du seuil de versement de 5 € en octobre 2017 ;
- gel du barème des AL en janvier 2018 ;
- revalorisation exceptionnelle de l'AAH et baisse du plafond de ressources pour les couples en avril 2018 ;
- revalorisation de 20 € du montant forfaitaire de la prime d'activité et baisse de la pente d'un point de pourcentage en octobre 2018 ;
- revalorisation du bonus individuel de la prime d'activité en janvier 2019.

Annexe 4 – Données complémentaires pour les simulations avec le modèle Ines

Tableau A3 : Montant des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants et nombre de ménages bénéficiaires en 2018 simulés avec Ines

	Montant des dépenses (en millions d'euros)	Nombre de ménages bénéficiaires (en milliers)	Dépenses moyennes par ménage bénéficiaire (en euros)
Allocations familiales	11 630	4 980	2 340
Prestations d'entretien hors AF	6 430		
Complément familial	1 870	830	2 260
ASF	1 420	650	2 180
ARS	1 720	2 710	630
AEEH	830	280	2 900
Bourses du secondaire	590	1 010	580
Prestations d'accueil du jeune enfant	10 980		
AB de la Paje et primes à la naissance et à l'adoption	4 000	1 940	2 060
CMG	5 860	820	7 140
CLCA / Prepare	1 120	430	2 630
Impôt sur le revenu	12 600	6 640	1 900
Suppléments de prestations au titre des enfants	7 100		
Minima sociaux	2 330	970	2 400
Aides aux actifs à bas salaires	1 860	1 270	1 470
Aides au logement	2 900	2 200	1 320
Ensemble	48 740		

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires avec enfants dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

Tableau A4 : Répartition des ménages par décile de niveau de vie, selon la configuration familiale

en %

	<D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	>D9	Total
Personnes seule	12,0	12,6	12,1	11,6	10,9	9,3	8,2	8,2	7,9	7,2	100
Familles monoparentales avec 1 enfant	22,0	16,1	17,7	12,2	8,3	7,2	4,7	4,3	3,9	3,6	100
Familles monoparentales avec 2 enfants ou plus	30,1	18,1	16,1	10,7	7,6	4,8	4,0	3,0	3,2	2,4	100
Couples sans enfant	4,1	5,7	7,1	8,3	8,8	10,1	12,0	13,2	14,2	16,3	100
Couples avec 1 enfant	5,4	6,4	6,6	8,1	10,0	12,1	13,4	13,4	13,2	11,3	100
Couples avec 2 enfants	6,5	7,5	8,0	9,4	10,6	12,4	12,6	11,4	10,7	10,9	100
Couples avec 3 enfants ou plus	17,6	15,2	11,1	10,0	10,3	8,6	8,0	6,4	6,2	6,6	100
Ménages complexes sans enfant	8,6	8,4	9,0	9,4	12,0	13,5	12,0	10,5	9,6	6,9	100
Ménages complexes avec enfants	17,3	14,4	12,0	11,4	8,9	9,7	9,6	7,7	5,2	3,7	100

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : 30,1 % des familles monoparentales avec deux enfants ou plus font partie des 10 % des ménages les plus modestes.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

Annexe 5 – Comparaison entre les évolutions observées des dépenses de la branche famille et les évolutions simulées avec Ines

Les prestations familiales financées par la Cnaf (AF, prestations d'entretien hors AF et aides à l'accueil du jeune enfant) ont diminué de 1,4 % en euros constants entre 2008 et 2018 sur le champ France entière (tableau A5) et de 4,9 % entre 2013 et 2018 (tableau A6).

Cette évolution observée peut se décomposer en plusieurs facteurs : une évolution du montant des PF à comportements de recours inchangés sur une population inchangée (effet « mesures nouvelles ») et une évolution du nombre de bénéficiaires. L'évolution du nombre de bénéficiaires peut elle-même se décomposer en une évolution de la population éligible aux prestations et une évolution du comportement de recours aux prestations.

Si aucune réforme n'était entrée en vigueur entre 2008 et 2018, les prestations familiales financées par la Cnaf en 2018 seraient inférieures de 0,2 % à ce qu'elles sont en réalité, à population inchangée et à comportement de recours inchangé. L'effet « mesures nouvelles » se monte ainsi à 0,2 % entre 2008 et 2018. La démographie et d'éventuels changements de comportements de recours expliquent par conséquent une baisse d'environ 1,6 % en euros constants des PF entre 2008 et 2018.

Les mesures nouvelles intervenues entre 2013 et 2018 se traduisent, à population et comportement de recours inchangés, par une baisse des prestations familiales de 2,2 %. La démographie et d'éventuels changements de comportements de recours expliquent par conséquent une baisse d'environ 2,7 % en euros constants des PF entre 2013 et 2018.

Les effets « démographie » et « changements de comportement de recours » sont très différents pour les prestations d'entretien dans leur ensemble et pour les prestations d'accueil du jeune enfant.

Pour toutes les prestations d'entretien, le nombre de bénéficiaires progresse entre 2008 et 2018 du fait de l'augmentation du nombre de familles avec enfants sur la période. La baisse des AF à population inchangée (- 9,2 %) est ainsi plus forte que la baisse réellement observée (- 6,9 %) parce que le nombre de familles bénéficiaires a augmenté de 3,8 % sur cette période. La hausse des prestations d'entretien hors AF est plus faible à population inchangée (+ 19,6 %) que celle réellement observée (+ 30,0 %) parce que le nombre de familles bénéficiaires du CF, de l'ASF et surtout de l'AEEH a augmenté sur la période. Au total, le montant observé des prestations d'entretien évolue à la hausse entre 2008 et 2013 (+ 688 M€, soit + 3,6 %), alors que le montant simulé à population inchangée baisse de 72 millions (soit - 1,2 %).

Si on se restreint à la période 2013 – 2018, le montant observé des prestations d'entretien progresse de 2,3 %, alors que le montant simulé à population inchangée baisse de 1,9 %.

Concernant les aides à l'accueil du jeune enfant, les effets « démographie » et « changements de comportements de recours » sont beaucoup plus importants. Entre 2008 et 2018, ces effets font nettement plus que compenser la légère hausse du montant d'aides simulée à comportement de recours et population inchangés. Entre 2013 et 2018, ces effets amplifient fortement la baisse du montant

d'aides simulée à comportement de recours et population inchangés (le montant observé des aides à l'accueil du jeune enfant baisse de 15,7 %, alors que le montant simulé à population et comportement inchangés baisse de 1,9 %).

En effet, le nombre de familles éligibles aux aides diminue en raison de la baisse de la natalité (environ 70 000 naissances de moins en 2018 qu'en 2008). Pour l'AB, le nombre de familles éligibles diminue aussi en raison du gel des plafonds de ressources entre 2014 et 2017 et de la baisse des plafonds intervenue en 2018. Pour le CLCA/Prepare, le nombre de familles recourantes a très fortement baissé également suite au remplacement du CLCA par la Prepare (- 56,2 %). Alors que la simulation à comportement et population inchangés donne une baisse de 7,9 % entre 2008 et 2018, la baisse réellement observée est de 60,7 %. À l'inverse, même si le nombre de familles avec enfants de moins de 3 ans évolue à la baisse entre 2008 et 2018, le nombre de bénéficiaires du CMG a progressé, avec un recours un peu plus important en 2018 qu'en 2008. Alors que le montant simulé de CMG à comportement et population inchangés augmente de 14,3 % entre 2008 et 2018, la hausse réellement observée est de 29,8 %.

Tableau A5 : Evolutions observées des montants de prestations familiales et du nombre de bénéficiaires entre 2008 et 2018 et évolution simulée du montant de prestations familiales pour la population de 2018 à comportement inchangé (effet mesures nouvelles)

en %

	Évolution observée du montant entre 2008-2018 en France entière (euros constants)	Évolution du nombre de bénéficiaires entre 2008-2018 en France entière	Évolution simulée du montant sur la population 2018 en France métropolitaine à comportements inchangés (euros constants)
Allocations familiales	- 6,9	3,8	- 9,2
Prestations d'entretien hors AF	30,0		19,6
Complément familial	29,6	5,0	22,3
ASF	32,9	7,8	26,0
ARS	23,6	0,8	23,5
AEEH	40,4	79,4	- 0,5
Prestations d'accueil du jeune enfant	- 8,9		2,6
AB de la Paje et primes de naissance et d'adoption	- 20,2	- 15,4	- 8,2
CMG (hors structure)	29,8	5,7	14,3
CLCA/Prepare	- 60,7	- 56,2	- 7,9
Total	- 1,4		0,2

Sources : Cnaf ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

Tableau A6 : Évolutions observées des montants de prestations familiales et du nombre de bénéficiaires entre 2013 et 2018 et évolution simulée du montant de prestations familiales pour la population de 2018 à comportement inchangé (effet mesures nouvelles)

en %

	Évolution observée du montant entre 2013-2018 en France entière (euros constants)	Évolution du nombre de bénéficiaires entre 2013-2018 en France entière	Évolution simulée du montant sur la population 2018 en France métropolitaine à comportements inchangés (euros constants)
Allocations familiales	- 5,4	1,1	- 7,9
Prestations d'entretien hors AF	19,7		12,8
Complément familial	31,5	5,9	23,2
ASF	27,9	3,9	26,3
ARS	2,4	1,8	0,8
AEEH	23,5	29,3	- 0,2
Prestations d'accueil du jeune enfant	- 15,1		-2,7
AB de la Paje et primes de naissance et d'adoption	- 18,8	- 13,7	- 7,7
CMG (hors structure)	0,7	- 8,6	1,9
CLCA / Prepare	- 53,3	- 49,8	- 6,9
Total	- 4,9		- 2,2

Sources : Cnaf ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees, modèle Ines 2018, calculs des auteurs.

ABOUT OFCE

The Paris-based Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), or French Economic Observatory is an independent and publicly-funded centre whose activities focus on economic research, forecasting and the evaluation of public policy.

Its 1981 founding charter established it as part of the French Fondation nationale des sciences politiques (Sciences Po), and gave it the mission is to “ensure that the fruits of scientific rigour and academic independence serve the public debate about the economy”. The OFCE fulfils this mission by conducting theoretical and empirical studies, taking part in international scientific networks, and assuring a regular presence in the media through close cooperation with the French and European public authorities. The work of the OFCE covers most fields of economic analysis, from macroeconomics, growth, social welfare programmes, taxation and employment policy to sustainable development, competition, innovation and regulatory affairs.

ABOUT SCIENCES PO

Sciences Po is an institution of higher education and research in the humanities and social sciences. Its work in law, economics, history, political science and sociology is pursued through [ten research units](#) and several crosscutting programmes.

Its research community includes over [two hundred twenty members](#) and [three hundred fifty PhD candidates](#). Recognized internationally, their work covers [a wide range of topics](#) including education, democracies, urban development, globalization and public health.

One of Sciences Po’s key objectives is to make a significant contribution to methodological, epistemological and theoretical advances in the humanities and social sciences. Sciences Po’s mission is also to share the results of its research with the international research community, students, and more broadly, society as a whole.

PARTNERSHIP
