



LES DOSSIERS DE LA DREES

---

N° 50 • février 2020

# AU TITRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE, LES DÉPENSES SOCIALES ET FISCALES LIÉES AUX ENFANTS ATTEIGNENT 4,7 % DU PIB EN 2017

## Compte de l'enfance

Céline Pilorge, Morgane Glotain, Laure Omalek



# **Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7 % du PIB en 2017**

## **Compte de l'enfance**

Céline Pilorge, Morgane Glotain, Laure Omalek

Remerciements : les auteures remercient les bureaux « retraites », « collectivités locales » et « jeunesse famille », de la DREES, la Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF, ainsi qu'Antoine Math, chercheur à l'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES), pour leurs relectures et conseils.

Retrouvez toutes nos publications sur : [drees.solidarités-sante.gouv.fr](https://drees.solidarités-sante.gouv.fr)

---

Retrouvez toutes nos données sur : [data.drees.sante.gouv.fr](https://data.drees.sante.gouv.fr)

## Sommaire

■ <b>SYNTHESE</b> .....	<b>5</b>
■ <b>COMPTE DE L'ENFANCE</b> .....	<b>6</b>
Introduction.....	6
Les dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants représentent entre 2,7 % et 4,7 % du PIB en 2017 .....	7
La nécessité d'une approche modulaire.....	7
Les prestations d'entretien et d'accueil du jeune enfant constituent le cœur de l'effort.....	8
Les avantages différés pour la retraite forment la principale dépense du périmètre additionnel, devant les dispositifs fiscaux .....	10
Le cœur des dépenses liées à l'enfant est marqué par un fort ralentissement en 2014 et en 2015.....	10
Les prestations liées à l'entretien de l'enfant se contractent légèrement en moyenne entre 2012 et 2017 .....	14
Les prestations d'accueil du jeune enfant et d'aide à la scolarité sont dynamiques malgré la baisse la natalité .....	17
Maintien et compléments de rémunération sont en baisse, sous l'effet de mesures réglementaires.....	19
Sur le périmètre additionnel, les dépenses liées aux enfants diminuent.....	22
Les droits familiaux de retraite, premier poste du périmètre additionnel .....	22
Les dépenses liées au quotient familial se réduisent de plus d'un milliard d'euros sur cinq ans .....	22
Le montant supplémentaire pour enfant à charge au titre des prestations sociales tend à augmenter .....	23
Les charges de gestion.....	24
Conclusion .....	26
■ <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>27</b>
Annexe 1. La notion d'enfant dans les différentes législations .....	29
Annexe 2. Les réformes récentes de la politique familiale .....	30
Annexe 3. Les prestations et les bénéficiaires du périmètre « cœur » .....	32
Annexe 4. Les prestations du périmètre « étendu ».....	35
Annexe 5. « Cœur » des dépenses liées aux enfants : focus sur l'aide sociale à l'enfance, les prestations liées au handicap de l'enfant et les prestations d'action sociale .....	40
Annexe 6. Une approche élargie du compte de l'enfance : ce qui n'est pas inclus dans le champ.....	42
Annexe 7. Les sources de données.....	43

## ■ SYNTHÈSE

Le compte de l'enfance mesure les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants : selon le périmètre retenu, elles sont évaluées entre 63 et 107 milliards d'euros en 2017, soit entre 2,7 % et 4,7 % du PIB. Elles représentent entre 3 700 euros et 5 000 euros par an par enfant de moins de 21 ans. Ces dépenses en faveur des enfants permettent de répondre aux objectifs poursuivis par la politique familiale, dont les principaux sont de contribuer à la compensation financière des charges de famille, d'aider les familles vulnérables et de favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, tout en garantissant la soutenabilité financière du système.

Le compte de l'enfance repose sur une définition modulaire, articulant un périmètre « cœur », retraçant l'ensemble des prestations qui n'existeraient pas s'il n'y avait pas d'enfant (allocations familiales, prestation d'accueil du jeune enfant, etc.), et un périmètre « étendu », incluant d'autres dispositifs sociaux-fiscaux, plus larges, de la politique familiale (quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu, droits familiaux de retraite, etc.). Ces dépenses sont chiffrées à la fois en valeur et en volume, c'est-à-dire hors effet prix. Cette analyse en volume permet d'approcher l'évolution du pouvoir d'achat généré par ces dépenses au titre de la politique familiale.

Entre 2012 et 2017, si les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants ont été globalement stables, elles recouvrent des évolutions contrastées. Le « cœur » des dépenses liées aux enfants augmente en moyenne de 1,2 % par an en valeur, mais seulement de 0,2 % en volume. Cette évolution atone en volume masque un fort ralentissement des dépenses en 2014 et en 2015, suivi d'une stabilité en 2016 et d'une légère accélération en 2017. Ce ralentissement s'explique notamment par les réformes de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et des allocations familiales, qui se traduisent par un ciblage accru de ces prestations vers les ménages les plus modestes. La population des enfants de moins de 21 ans augmente également de 0,3 % sur la période, ainsi la dépense sociale moyenne par enfant est stable entre 2012 et 2017.

Sur un périmètre plus large, étendu notamment au quotient familial et aux suppléments familiaux de certaines prestations sociales, les dépenses en faveur des enfants augmentent légèrement en valeur (+0,7 % par an en moyenne), et sont quasi stables en volume (-0,1 % par an en moyenne). Cette évolution s'explique en premier lieu par la stabilité du périmètre cœur. Si les suppléments de prestations au titre des enfants (RSA, allocation logement, etc.) contribuent positivement à la croissance, ils sont plus que compensés par la contraction des dépenses liées au quotient familial. En effet, l'abaissement du plafonnement de cet avantage fiscal en 2013 puis 2014 en a réduit l'ampleur, notamment chez les ménages les plus aisés. En intégrant l'évolution démographique, la dépense sociale moyenne par enfant se contracte légèrement entre 2012 et 2017 (-0,4 % par an en moyenne en volume).

De façon générale, sans augmentation globale des dépenses, les politiques familiales sur la période et le plan de lutte contre la pauvreté de 2013 ont recentré les aides vers les familles les plus modestes.

# ■ COMPTE DE L'ENFANCE

## Introduction

---

Contribuer à la compensation financière des charges de famille, aider les familles vulnérables, favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle sont autant d'enjeux auxquels tentent de répondre les pouvoirs publics à travers les mesures de politique familiale. Le compte de l'enfance présente le panorama de l'ensemble des dispositifs sociaux et fiscaux liés aux enfants, qu'ils relèvent d'interventions publiques (Sécurité sociale, État, collectivités locales) ou privées (employeurs, associations, etc.)<sup>1</sup> entre 2012 et 2017.

Dans une logique modulaire, deux périmètres sont proposés : une acception stricte (centrées sur les prestations de protection sociale liées à la famille) et une plus large, incluant d'autres éléments de politique familiale, comme par exemple le dispositif fiscal du quotient familial. L'analyse temporelle sur six années permet d'identifier les principaux facteurs d'évolution et de mettre en regard cette dynamique avec l'évolution des prix à la consommation. En outre, l'estimation de la dépense moyenne par enfant de moins de 21 ans permet d'apprécier simplement un effet démographique, dans un contexte de baisse de la natalité.

Cette étude actualise et complète les quelques travaux menés sur ce sujet<sup>2</sup>, en particulier la précédente édition du compte de l'enfance, publiée par la DREES<sup>3</sup>, qui ne portait que sur les données 2013. Dans cette nouvelle édition, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants sont présentées pour six années, entre 2012 et 2017. Elle s'enrichit ainsi d'une analyse en évolution, sur moyenne période. Le compte de l'enfance s'appuie sur les résultats des comptes de la protection sociale, produits chaque année par la DREES, ainsi que sur les chiffrages du modèle de microsimulation Ines (INSEE-DREES-CNAF) et de l'échantillon inter-régimes des retraités (DREES), ce qui permet de présenter un panorama complet des différents dispositifs sociaux et fiscaux, relevant du secteur public comme du secteur privé<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Les dépenses des ménages ne sont pas incluses dans le compte de l'enfance, qui retrace les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants au titre de la politique familiale. Cette approche diffère des travaux portant sur l'évaluation du coût de l'enfant, intégrant à la fois les dépenses des institutions et les dépenses des ménages (voir par exemple Math A. [2014]).

<sup>2</sup> Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2010 ; 2014), Cour des comptes (2007 ; 2017), Favrat *et al.* (2015).

<sup>3</sup> Dans Befy (dir.) *et al.* (2015) : « Au titre de la politique familiale, la Nation a consacré 4 % du PIB aux enfants en 2013 ». Quelques différences de champ entre ces deux éditions sont à noter, en particulier la prise en compte des dépenses de prestations et d'hébergement dédiées aux enfants en situation de handicap.

<sup>4</sup> Voir annexe 7 sur les sources de données.

## Les dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants représentent entre 2,7 % et 4,7 % du PIB en 2017

---

### La nécessité d'une approche modulaire

Quantifier les dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants au titre de la politique familiale, nécessite de définir en amont le périmètre retenu pour ces dépenses. Tout un ensemble de prestations, d'aides ou de dispositifs socio-fiscaux contribuent à la politique familiale. Par conséquent, le compte de l'enfance repose sur une définition modulaire des dépenses, articulant un périmètre « cœur » et un périmètre « étendu » (schéma 1). Il n'a pas été retenu ici une définition stricte de l'âge de l'enfant (« jusqu'à 18 ans » pour la majorité légale, « jusqu'à 20 ans » usuellement pour les allocations familiales, etc.) car chaque dispositif ou législation en vigueur a sa propre acception de la notion d'enfant, difficilement compatible avec une définition couperet de l'âge<sup>5</sup> (voir annexe 1). Au demeurant, cette étude se focalise sur le champ de l'enfance, sans élargir le périmètre aux problématiques de la conjugalité et de l'ascendance, ni aux dépenses d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs. Par ailleurs, elle n'inclut pas dans son champ les dépenses d'éducation, ni les dépenses de santé (hors indemnités journalières pour maternité), qui ne relèvent conventionnellement pas du champ de la politique familiale (voir annexe 6).

Un large éventail de prestations de protection sociale contribue à l'effort social en direction des enfants. C'est le cas, d'une part, des dépenses directement liées à l'enfant, composées des prestations d'entretien (allocations familiales, allocation de base de la Paje, etc.), des dépenses d'accueil du jeune enfant et d'aide à la scolarité, du maintien et des compléments de rémunération (indemnités journalières pour maternité et paternité, prestation partagée d'éducation de l'enfant, etc.) de l'aide sociale à l'enfance, des prestations liées au handicap de l'enfant, ou encore des prestations ou services d'action sociale (centres de loisirs, soutien à la parentalité, aide aux vacances, etc.). Ces dépenses correspondent à l'ensemble des prestations qui n'existeraient pas s'il n'y avait pas d'enfant, et constituent par convention le **cœur du compte de l'enfance**.

D'autre part, certaines prestations de protection sociale existent indépendamment de l'existence d'enfants mais incorporent dans leurs barèmes des modulations en fonction de leur nombre au sein du ménage. Elles sont ainsi comptabilisées dans un **périmètre étendu du compte de l'enfance** : c'est le cas des suppléments d'aide au logement, du revenu de solidarité active, de la prime d'activité ou encore de l'allocation aux adultes handicapés du fait de la présence d'enfants à charge. Sont également inclus dans ce périmètre les mécanismes fiscaux bénéficiant aux familles, en particulier le quotient familial. Les droits familiaux de retraite, versés en raison d'une dimension familiale présente ou passée<sup>6</sup>, ainsi que les coûts de gestion de la politique familiale sont également pris en compte dans ce périmètre étendu. Ces différents éléments, qui dépassent le cadre strict des prestations de protection sociale en faveur des enfants, contribuent à la mise en œuvre de la politique familiale en compensant pour partie le coût des enfants.

La dépense sociale en faveur des enfants est évaluée entre 63 milliards d'euros sur le cœur et 107 milliards d'euros sur le périmètre étendu en 2017. Ces dépenses correspondent respectivement à 2,7 % et 4,7 % du PIB. À titre de comparaison, les dépenses publiques d'éducation s'élèvent à 5,4 % du PIB (soit 123,4 milliards d'euros)<sup>7</sup>.

---

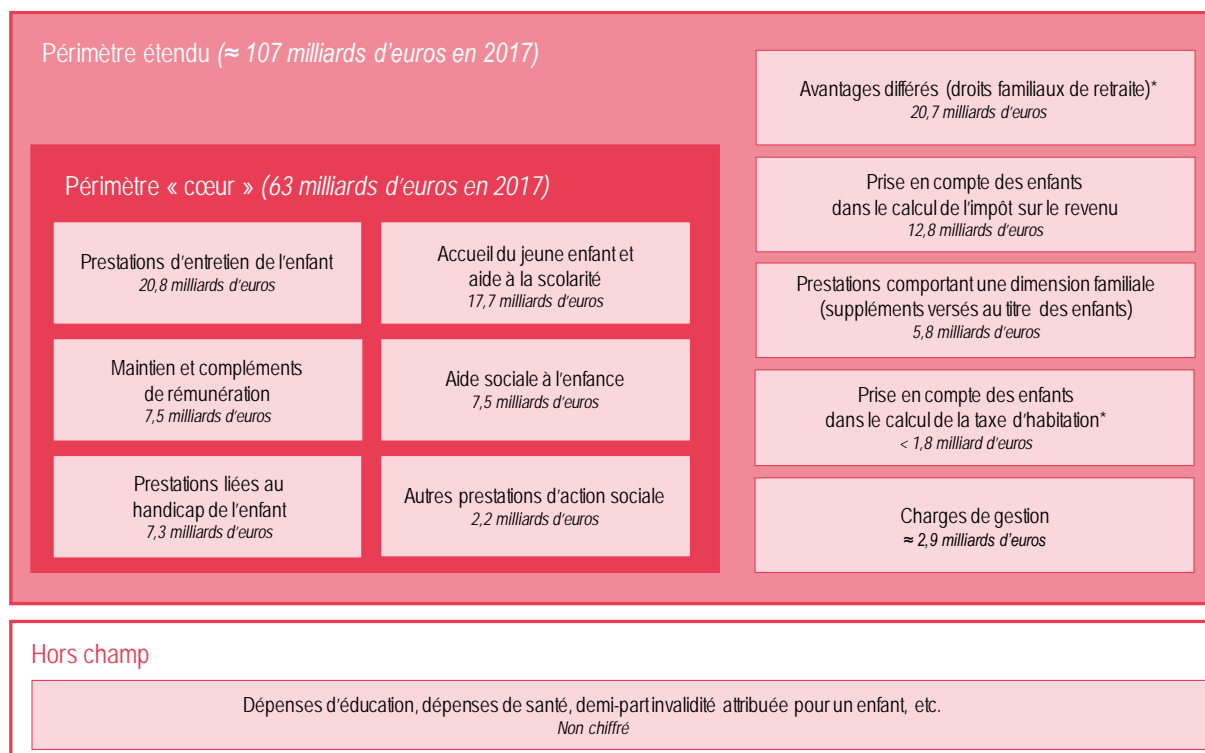
<sup>5</sup> Par exemple, moins de 20 ans ou de 21 ans pour les prestations familiales, moins de 25 ans pour la partie familialisée du revenu de solidarité active et de la prime d'activité, moins de 18 ans ou moins de 21 ans, voire moins de 25 ans sous certaines conditions, pour le quotient familial (voir annexe 1).

<sup>6</sup> Les droits familiaux de retraite, s'ils ne bénéficient pas directement aux enfants, ont parmi leurs objectifs celui de compenser les effets de la présence d'enfants sur les carrières professionnelles.

<sup>7</sup> Les dépenses publiques d'éducation sont relatives à l'ensemble des niveaux d'enseignement (primaire, incluant le pré-élémentaire et l'élémentaire, secondaire, supérieur et extra-scolaire) et intègrent à la fois les dépenses propres à l'enseignement, à la recherche, à l'appui à la scolarité (hébergement et restauration, médecine scolaire, etc.), à l'organisation du système et à l'achat de biens et services (livres et fournitures, transports scolaires, etc.). Elles excluent, en revanche, les bourses d'études et l'allocation de rentrée scolaire.

Sources : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), compte de l'éducation.

## Schéma 1 • Définition des différents périmètres du compte de l'enfance



\* Les montants renseignés pour chacun des blocs sont ceux relatifs à l'année 2017, à l'exception des montants des droits familiaux de retraite et de l'abattement de la taxe d'habitation, pour lesquels les dernières données disponibles sont celles de 2016.

Sources > DREES, Comptes de la protection sociale ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2015 (actualisées 2012 et 2017) ; modèle de microsimulation Ines 2017, calculs DREES ; annexe au projet loi de finances pour 2017, évaluations des voies et moyens, tome II Dépenses fiscales ; annexe 1 du PLFSS 2019 (programme de qualité et d'efficacité « famille ») ; Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

### Les prestations d'entretien et d'accueil du jeune enfant constituent le cœur de l'effort

Les 63 milliards d'euros du **périmètre « cœur »**, qui recouvre l'ensemble des prestations qui n'existeraient pas s'il n'y avait pas d'enfant, sont composées pour près d'un tiers des **prestations d'entretien de l'enfant**, regroupant les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial, les primes de naissance et d'adoption ainsi que l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). En sus de ces prestations versées par la branche famille de la Sécurité sociale sont également comptabilisées les prestations versées par les mutuelles et institutions de prévoyance (comme les primes de naissance<sup>8</sup>).

Le deuxième poste de dépenses (près de 30 % des dépenses du périmètre « cœur ») est celui lié à **l'accueil du jeune enfant** et aux **aides à la scolarité**. Les prestations dédiées à l'accueil de l'enfant représentent plus de 80 % des dépenses de ce poste. Elles désignent à la fois le complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la Paje (pour l'emploi d'un assistant maternel ou une garde à domicile), les dépenses des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ainsi que les crédits et réduction d'impôts relatifs à la garde d'enfants (pour les ménages et les entreprises<sup>9</sup>). Diverses réductions d'impôts sont également intégrées, comme le régime spécial d'imposition des assistants maternels par exemple. Les aides à la scolarité se composent de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), des bourses de l'enseignement secondaire et de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire. Ces prestations se distinguent des dépenses d'éducation au sens large de

<sup>8</sup> Les prestations versées par les organismes complémentaires pouvant inclure d'autres dispositifs que les primes de naissance (« prime nuptialité » par exemple), les dépenses comptabilisées au titre de l'enfant sont légèrement majorées. La part de ces prestations dans le total du périmètre « cœur » est toutefois marginale.

<sup>9</sup> Le crédit d'impôt famille est une mesure d'incitation des entreprises aux dépenses permettant à leur personnel de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Les entreprises qui engagent des dépenses de mise en place de crèches ou d'aide versée aux salariés en faveur des enfants de moins de 3 ans peuvent en bénéficier.



par leur fonction : elles ont vocation à compenser les coûts des dépenses scolaires pour les élèves dont les ressources familiales sont insuffisantes<sup>10</sup>.

Les **prestations de maintien et de complément de rémunération** (12 % des dépenses du périmètre « cœur ») englobent les prestations versées par la branche famille, au titre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepave<sup>11</sup>), ou par la branche maladie, dans le cadre des indemnités journalières pour congé de maternité, de paternité et d'accueil de l'enfant, ainsi que celles versées par les régimes d'employeurs publics (supplément familial de traitement) et par les mutuelles et institutions de prévoyance (maintien de salaire, complément d'indemnités journalières pour maternité)<sup>12</sup>.

L'**aide sociale à l'enfance** (12 % des dépenses du périmètre « cœur »), qui vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, représente également le cœur des dépenses sociales en faveur des enfants. Elle est gérée par les départements<sup>13</sup>, qui mettent en œuvre différents types de mesures, dont des actions éducatives (accompagnement matériel et éducatif du mineur et de sa famille ou du jeune majeur) et des mesures d'accueil ou de placements.

Les prestations liées au **handicap de l'enfant** (12 % des dépenses du périmètre « cœur »), comptabilisées au titre de l'invalidité dans les comptes de la protection sociale, sont retenues dans le champ du compte de l'enfance, afin d'avoir une vision globale des dépenses sociales consacrées aux enfants. Elles intègrent l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ainsi que l'hébergement, l'accueil et l'accompagnement hors hébergement des enfants handicapés<sup>14</sup>. Elles relèvent à la fois de la branche famille de la Sécurité sociale (AEEH et AJPP) et des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM).

Enfin, les **prestations d'action sociale** (4 % des dépenses du périmètre « cœur »), relevant à la fois de la branche famille, des collectivités locales et des entreprises, regroupent différents types de transferts et d'aides aux familles : aides aux vacances, centres de loisirs<sup>15</sup>, soutien à la parentalité, compléments sociaux versés aux salariés par l'entreprise.

Cette dépense sociale du périmètre « cœur » est prise en charge par les régimes d'assurance sociale à hauteur de 59 % (notamment les prestations versées par la Cnaf). 36 % de la dépense relève des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics ainsi que des institutions sans but lucratif au service des ménages (crèches<sup>16</sup>, aide sociale à l'enfance, etc.). Enfin, 5 % de la dépense est financée par les régimes extra-légaux d'employeurs (dont une partie par l'État, au titre du supplément familial de traitement) et les organismes complémentaires (hors sociétés d'assurance). Cette structure de financement est stable sur la période examinée.

---

<sup>10</sup> Les dépenses d'éducation ne sont pas incluses dans le champ de la protection sociale, à moins qu'il ne s'agisse d'une aide destinée aux familles indigentes avec enfants (définition du système européen de statistiques intégrées de protection sociale – Sespros). C'est le cas des bourses de l'enseignement secondaire, versées en partie au moment où la scolarité est encore obligatoire, et incluant les bourses au mérite. Les bourses de l'enseignement supérieur, en revanche, sont assimilées à des dépenses d'éducation, et ne relèvent pas du champ de la protection sociale.

<sup>11</sup> Ou Prepave majorée pour les familles de 3 enfants ou plus sur une durée plus courte. La Prepave remplace le complément de libre choix d'activité (CLCA) pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. De la même manière, la Prepave majorée remplace le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA).

<sup>12</sup> Les compléments de rémunération versés aux salariés par les employeurs privés au titre des indemnités journalières (IJ) pour maternité et des congés de naissance ne sont pas comptabilisés dans le compte de l'enfance. En effet, sur l'ensemble des dépenses des employeurs au titre de la médecine du travail ou des indemnités pour absence maladie, qui s'élèvent à 4,5 milliards d'euros en 2017, il n'est pas possible de distinguer celles consacrées aux IJ pour maternité et aux congés de naissance.

<sup>13</sup> Les départements assurent la gestion de l'aide sociale à l'enfance et recourent pour certaines mesures à des associations (les institutions sans but lucratif au service des ménages [ISBLSM]), qu'ils financent.

<sup>14</sup> Ce poste n'inclut pas la prestation de compensation du handicap (PCH) versée aux enfants car elle n'est pas isolable de l'ensemble de la PCH dans les comptes de la protection sociale. La PCH enfant est estimée à environ 218 millions d'euros en 2017, soit moins de 3 % des dépenses de prestations liées au handicap de l'enfant présentées ici. Pour en savoir plus : Leroux I. (dir) (2019). L'aide et l'action sociales en France – édition 2019. Paris, France : DREES, coll. Panorama DREES-social.

<sup>15</sup> Compte tenu de la disponibilité des données, seules les dépenses de la CNAF sont retracées pour les centres de loisirs dans cette étude.

<sup>16</sup> Les dépenses relatives aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sont majoritairement comptabilisées comme une dépense du régime d'intervention sociale des pouvoirs publics *via* les collectivités locales, qui représente le financeur final de ces dépenses, malgré le fait que la branche famille prenne en charge une partie importante de ces dépenses.

## Les avantages différés pour la retraite forment la principale dépense du périmètre additionnel, devant les dispositifs fiscaux

Par rapport au périmètre cœur, le périmètre étendu, qui inclut les prestations et mécanismes fiscaux liés plus indirectement aux enfants, accroît l'effort public de 44 milliards d'euros, pour un total de 107 milliards d'euros en 2017 (soit une extension de 70 %). Les dépenses afférentes à ce périmètre font ici l'objet d'estimations, certains dispositifs étant difficiles à mesurer (abattement de la taxe d'habitation pour enfant à charge, coûts de gestion).

Le premier poste de dépense est un mécanisme de long terme pour la politique familiale : les droits familiaux de retraite, versés en raison d'une dimension familiale passée (majoration de pensions pour les familles nombreuses, majoration de durée d'assurance, etc.), représente près de la moitié de l'extension du périmètre.

Le second poste de dépense est un mécanisme de court terme : l'effort public en faveur des enfants repose aussi sur la fiscalité, en particulier sur le mécanisme du quotient familial qui permet de réduire l'impôt sur le revenu des familles ayant des enfants à charge. Le quotient familial renvoie au principe constitutionnel selon lequel l'impôt sur le revenu tient compte de la capacité contributive des ménages (capacité, à niveau de revenu donné, d'autant plus faible que la famille est nombreuse). Plus qu'une dépense en faveur des enfants à proprement parler, il est considéré par l'État comme une mesure d'équité fiscale. Ce dispositif constitue néanmoins une aide pour les familles concernées et s'inscrit à ce titre dans un périmètre étendu du compte de l'enfance (29 % des dépenses de l'extension du périmètre).

Par ailleurs, dans le cadre de la taxe d'habitation, l'abattement obligatoire pour charges de famille (enfants, ascendants de plus de 70 ans, infirmes résidant avec le contribuable) représente pour partie une dépense fiscale en faveur des enfants. Le montant global de cet abattement, qui n'est pas exclusivement imputable aux enfants, représente 4 % de l'extension du périmètre<sup>17</sup>.

Certaines prestations sociales, bien que ne relevant pas *stricto sensu* du champ de la politique familiale, représentent également pour partie une aide à la famille. Les aides au logement, le revenu de solidarité activité (RSA), la prime d'activité ou encore l'allocation aux adultes handicapés (AAH) incorporent, en effet, dans leurs barèmes des modulations en fonction du nombre d'enfants, sous forme de majorations du montant de la prestation et/ou du plafond de ressources y donnant droit. Ces avantages familiaux opèrent ainsi une redistribution en faveur des ménages avec enfants et sont comptabilisés dans les dépenses en faveur de l'enfance (12 % des dépenses de l'extension du périmètre).

Les coûts de gestion sont également comptabilisés. Leur chiffrage est partiel, ces coûts étant délicats à estimer pour l'ensemble des organismes financeurs (7 % de l'extension du périmètre).

Les 44 milliards d'euros de dépenses sociales au titre du périmètre étendu de la politique familiale sont pris en charge par les régimes d'assurance sociale à hauteur de 55 % (notamment les droits familiaux de retraite). Pour le reste, ils relèvent des régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics (administration fiscale essentiellement). Cette structure est stable sur la période examinée.

D'autres dépenses, à la frontière d'autres risques sociaux, ne sont pas incluses dans le champ du compte de l'enfance. Elles sont toutefois mentionnées ici dans le **périmètre « hors champ »** de l'effort public en faveur des enfants. C'est par exemple le cas des dépenses d'éducation et des dépenses de santé (voir annexe 6).

## Le cœur des dépenses liées à l'enfant est marqué par un fort ralentissement en 2014 et en 2015

Entre 2012 et 2017, le « cœur » des dépenses liées à l'enfant a augmenté de 1,2 % par an en moyenne, en valeur (*tableau 1*). En volume, c'est-à-dire en se rapprochant du pouvoir d'achat généré par ces dépenses (*encadré 1*), l'augmentation de la dépense entre 2012 et 2017 est atone (+0,2 % en moyenne par an). Cette évolution moyenne masque néanmoins des évolutions contrastées au cours de la période, avec un fort ralentis-

<sup>17</sup> Le montant de l'abattement pour charge de famille a été estimé par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OGFL), pour l'année 2016. Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales [OGFL] (2018). Cap sur les allègements de fiscalité directe locale et leurs compensations, Collecter Analyser Partager, n°2, avril.

sement des dépenses en 2014 et en 2015, puis une stabilité en 2016 et une légère accélération en 2017 (*graphique 1*).

La dépense sociale moyenne en volume par enfant de 0 à 20 ans est également stable au cours de la période, le nombre d'enfants de moins de 21 ans ayant également légèrement augmenté sur la période<sup>18</sup>. Cette dépense par tête s'élève à 3 690 euros en 2017 et représente une dépense moyenne par enfant âgé de moins de 21 ans. Elle ne reflète pas les montants individuels de prestations par bénéficiaire, qui peuvent largement varier selon les prestations, la situation familiale, le niveau de revenu, le taux de recours, etc. Cette dépense moyenne par enfant permet toutefois d'apprécier au niveau macroéconomique les dépenses sociales corrigées de la démographie de la population cible, âgée de moins de 21 ans<sup>19</sup> (voir annexe 1). Ramenées en part de PIB, les dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants (périmètre « cœur ») diminuent légèrement, puisqu'elles passent de 2,8 % en 2012 à 2,7 % en 2017.

Les principaux déterminants de l'évolution des dépenses, sont i) les revalorisations légales, basées sur l'inflation, ii) les effets de diverses mesures législatives, et iii) les évolutions démographiques. La conjoncture économique peut également jouer un rôle : ainsi en période de difficulté économique, davantage de personnes sont susceptibles de bénéficier de prestations versées sous conditions de ressources, et inversement.

- (i) L'inflation est utilisée pour la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), qui pilote (hors mesure de gel) le montant de nombreuses prestations, et pour la revalorisation des plafonds de ressources permettant d'en bénéficier<sup>20</sup>. Cette composante est en partie prise en compte dans la série en volume, qui est corrigée de **l'indice du prix de la dépense de consommation finale des ménages pour les prestations en espèce et du salaire moyen par tête pour les prestations en nature dédiées à un service (encadré 1)**.
- (ii) La mise en œuvre de différentes réformes de la politique familiale dans le cadre des lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) explique en partie l'évolution des dépenses. Ces réformes traduisent la volonté de mieux cibler les aides publiques au profit des familles les plus exposées à la pauvreté, et notamment les familles monoparentales et les familles nombreuses. La réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant en 2014 et l'instauration d'une modulation des allocations familiales en 2015, expliquent en partie le recul des dépenses entre 2014 et 2016. Dans le même temps, des mesures de revalorisation exceptionnelle de certaines prestations, à destination des familles modestes nombreuses ou isolées, ont été prises dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013<sup>21</sup>. Ces mesures concernant des populations plus restreintes portent sur des masses financières plus faibles. Toutes ces mesures affectent autant la dynamique en valeur qu'en volume.
- (iii) Concernant la démographie, la population des 0-20 ans est légèrement croissante entre 2012 et 2017 (+0,3 % en moyenne annuelle), mais celle des enfants de moins de 6 ans est en net repli (-0,5 % en moyenne annuelle). Le nombre de naissances a fortement diminué entre 2012 et 2017 (-1,6 % par an en moyenne<sup>22</sup>), affectant négativement la dynamique des prestations en faveur des jeunes enfants et celle des indemnités journalières pour maternité ou paternité.

<sup>18</sup> Source : Insee, estimations de population.

<sup>19</sup> La population cible retient conventionnellement les enfants et jeunes âgés de moins de 21 ans. Cet âge correspond à l'âge limite de certaines prestations ; celle-ci peut être inférieure (notamment pour les prestations à destination des jeunes enfants) ou supérieure, sous certaines conditions. La dépense moyenne par enfant a également été calculée pour d'autres tranches d'âges (moins de 20 ans et moins de 25 ans) : les résultats sont très proches pour les 3 tranches d'âges testées (0-19 ans, 0-20 ans et 0-24 ans).

<sup>20</sup> Chaque année, les plafonds de ressources pour bénéficier de certaines prestations sont revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier, conformément à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année (N-2). Jusqu'en 2015, la BMAF était revalorisée selon l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour l'année n, corrigée, le cas échéant, de la révision de la prévision d'inflation de l'année n-1. Depuis 2016, la BMAF est revalorisée au 1<sup>er</sup> avril, selon l'évolution de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac, mesurée de février de l'année N-1 à janvier de l'année N. La plupart des prestations familiales sont indexées sur la BMAF. L'analyse de l'évolution en volume des dépenses consacrées aux enfants revient globalement à considérer l'évolution de ces dépenses hors effet prix lié à la revalorisation des prestations.

<sup>21</sup> Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le complément familial majoré, à destination des familles modestes de 3 enfants et plus, ainsi que l'allocation de soutien familial, versée aux enfants privés de l'aide d'au moins l'un de leurs parents, ont été revalorisées respectivement de 50 % et de 25 % sur 5 ans, entre 2014 et 2018.

<sup>22</sup> Source : Insee. Hors Mayotte.

Ces facteurs déterminants affectent de manière contrastée les différentes composantes qui constituent le périmètre « cœur » des dépenses liées aux enfants. Seules certaines composantes contribuent de manière significative à l'évolution de ces dépenses, du fait de leur poids mais aussi de l'effet des réformes de la politique familiale : c'est le cas des prestations liées à l'entretien de l'enfant, des dispositifs d'accueil du jeune enfant et d'aide à la scolarité et des prestations de maintien et complément de rémunération. Les évolutions de ces différents postes sont détaillées dans la suite de l'étude. Les autres composantes (aide sociale à l'enfance, prestations liées au handicap de l'enfant et autres prestations d'action sociale) sont présentées en annexe 5.

**Tableau 1** • Le « cœur » des dépenses liées à l'enfant

Montants en milliards d'euros courants, évolutions en %

	Montants 2017	Évolution annuelle moyenne 2012-2017	
		En valeur	En volume
<i>Prestations d'entretien de l'enfant</i>	20,8	+0,1	-0,3
<i>Accueil du jeune enfant et aide à la scolarité</i>	17,7	+2,7	+1,3
<i>Maintien et compléments de rémunération</i>	7,5	-1,5	-1,9
<i>Aide sociale à l'enfance</i>	7,5	+2,1	+0,6
<i>Prestations liées au handicap de l'enfant</i>	7,3	+1,9	+0,5
<i>Autres prestations d'action sociale</i>	2,2	+4,7	+3,5
<b>Effort total</b>	<b>63,1</b>	<b>+1,2</b>	<b>+0,2</b>
<b>Effort total par enfant (en euros)</b>	<b>3 690</b>	<b>+0,9</b>	<b>+0,0</b>
<b>Effort total en part de PIB</b>	<b>2,7 %</b>	<b>-0,1 pt</b>	<b>-0,1 pt</b>

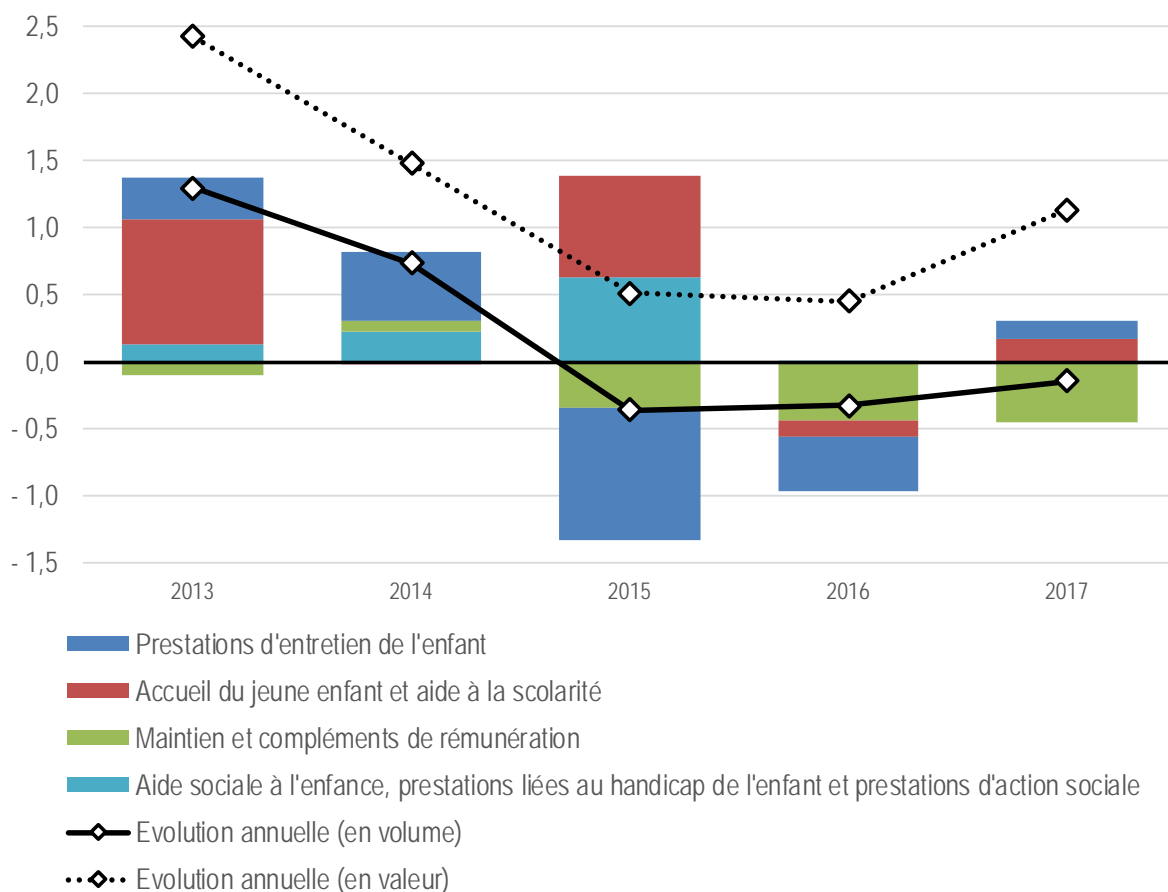
**Notes** > Le calcul par enfant est réalisé à partir de la population des 0-20 ans (source : Insee). Cela ne représente donc pas nécessairement la population de bénéficiaires de ces dépenses, ces derniers pouvant largement varier selon les prestations, la situation familiale, le niveau de revenu, le taux de recours, etc. Les montants présentés dans cette étude sont ceux issus des comptes de la protection sociale afin de garantir une cohérence globale avec les concepts de la comptabilité nationale, sur l'ensemble des prestations et mesures socio-fiscales considérées. Ils peuvent différer de montants produits à partir de sources non comptables (comme l'enquête « Aide sociale » de la DREES ou les données statistiques de l'Observatoire national de la petite enfance).

**Lecture** > En 2017, le « cœur » des dépenses liées à l'enfant s'élève à 63,1 milliards d'euros (en valeur), dont 20,8 milliards d'euros au titre des prestations d'entretien de l'enfant. Entre 2012 et 2017, le total des dépenses liées à l'enfant sur le périmètre « cœur » augmente en moyenne de 1,2 % par an en valeur. En volume (dépenses corrigées de l'indice de prix à la consommation ou de l'évolution des salaires, selon les prestations – cf. encadré 1), ces dépenses augmentent en moyenne de 0,2 % par an. Le « cœur » des dépenses liées à l'enfant représente 2,7 % du PIB en 2017, soit 0,1 point de moins qu'en 2012. La dépense moyenne par enfant entre 0 et 20 ans s'élève à 3 690 euros en 2017 ; elle est stable en volume par rapport à 2012.

**Sources** > DREES, Comptes de la protection sociale ; annexe au projet de lois de finances, évaluations des voies et moyens, tome II Dépenses fiscales.

**Graphique 1** • Évolution globale du « cœur » des dépenses liées aux enfants en valeur et en volume et contribution en volume de ses différentes composantes

Contributions en points de %, évolutions en %



**Lecture** > En 2017, la croissance du « cœur » des dépenses liées aux enfants s'élève à +1,1 % en valeur et à -0,1 % en volume. En volume, les dépenses de prestations d'entretien de l'enfant contribuent pour +0,1 point de pourcentage à cette évolution, et celles liées à l'accueil du jeune enfant et aux aides à la scolarité pour +0,2 point de pourcentage. Les dépenses liées au maintien et compléments de rémunération contribuent quant à elles négativement à la croissance, à hauteur de -0,5 point de pourcentage.

**Sources** > DREES, Comptes de la protection sociale ; annexe au projet de lois de finances, évaluations des voies et moyens, tome II Dépenses fiscales.

## Encadré 1 • Partage prix-volume

Le partage prix-volume des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants permet d'estimer la croissance en volume de ces dépenses, hors tout effet de prix. L'analyse de l'évolution en volume des transferts sociaux et fiscaux dans le revenu des ménages permet d'apprécier la variation de pouvoir d'achat de ces derniers. Différents indices peuvent être utilisés pour neutraliser l'effet de la hausse des prix au cours de la période. Dans le compte de l'enfance, deux indicateurs sont considérés pour estimer l'évolution en volume des dépenses liées aux enfants : l'indice du prix de la dépense de consommation finale des ménages, pour les prestations en espèces, et le salaire moyen par tête pour les prestations en nature.

Les prestations de protection sociale en espèces sont des transferts réalisés auprès des ménages, n'exigeant pas de preuve des dépenses effectives des bénéficiaires (allocations familiales par exemple). Ces prestations sont corrigées de l'inflation au moyen de l'indice de prix de l'ensemble de la dépense de consommation des ménages, appelé également déflateur de la consommation des ménages. Ce déflateur, semblable à l'indice des prix à la consommation (IPC), est calculé sur un champ plus large que l'IPC, couvrant l'ensemble de la consommation des ménages (produits auto-consommés, assurance-vie, loyers imputés, branches non marchandes, etc.). Par ailleurs, le déflateur de la consommation est régulièrement révisé pour intégrer les dernières données disponibles, contrairement à l'IPC qui, en tant qu'indicateur conjoncturel, n'est jamais révisé. Le déflateur de la consommation finale des ménages est utilisé pour les prestations (en espèces) suivantes :

- Prestations liées à l'entretien de l'enfant : allocations familiales, allocation de base de la Paje, etc.
- Aides à la scolarité : allocation de rentrée scolaire, réductions d'impôt pour enfants scolarisés et bourses du secondaire.
- Maintien et compléments de rémunération : Prepara, indemnités journalières pour maternité, supplément familial de traitement, etc.
- Prestations liées au handicap de l'enfant : AEEH et AJPP.
- Prestations d'action sociale : actions sociales individuelles, prestations d'employeurs.
- Autres dispositifs sociaux et fiscaux : suppléments familiaux des allocations logement, du revenu de solidarité active, de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés, quotient familial.

Les transferts sociaux en nature comprennent à la fois les prestations de protection sociale en nature, fournies sous forme de biens ou de services (dépenses de fonctionnement des crèches par exemple) ou prestations dédiées à l'achat d'un service (complément de mode de garde de la Paje par exemple) ou achetées par les bénéficiaires et faisant ensuite l'objet d'un remboursement (par exemple, les médicaments et les soins médicaux), ainsi que les transferts de biens et services individuels non marchands produits par les administrations publiques et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM). Les prestations en nature sont principalement des services, donc de la rémunération de personnel. Le salaire moyen par tête est donc utilisé comme déflateur des prestations en nature, dont les montants dépendent directement du niveau des salaires :

- Prestations d'accueil du jeune enfant et aides à la scolarité : complément de mode de garde de la Paje, établissements d'accueil du jeune enfant, crédits et réduction d'impôts pour garde d'enfants, etc.
- Aide sociale à l'enfance : hébergement et accueil, actions éducatives, prévention spécialisées, aides financières.
- Prestations liées au handicap de l'enfant : hébergement et accueil des enfants handicapés.
- Prestations d'action sociale : action sociale collective, etc.

Certaines prestations, de par leur mode de calcul, posent la question du choix du déflateur. C'est le cas pour les indemnités journalières pour maternité, qui dépendent directement du salaire mais sont définies par la comptabilité nationale comme une prestation en espèces. Cette prestation n'a pas vocation à rémunérer un service mais à octroyer à son bénéficiaire un maintien de revenu. Est donc retenu, comme déflateur des indemnités journalières pour maternité, l'indice du prix de la dépense de consommation finale des ménages. Par ailleurs, les dépenses liées au quotient familial dépendent également du salaire des ménages, mais ne représentent pas une prestation en nature ; le déflateur de ce dispositif retenu est l'indice du prix de la dépense de consommation finale des ménages.

## Les prestations liées à l'entretien de l'enfant se contractent légèrement en moyenne entre 2012 et 2017

Les prestations liées à l'entretien de l'enfant, représentant environ un tiers du cœur des dépenses liées à l'enfant (soit 20,8 milliards d'euros en 2017), sont le premier contributeur aux dépenses du périmètre cœur. Entre 2012 et 2017, elles sont en légère contraction, avec une baisse de 0,3 % en moyenne annuelle (en volume) [tableau 2] : la quasi-stabilité en valeur (+0,1 % en moyenne annuelle) est neutralisée par le dynamisme des prix durant cette période (+0,4 % en moyenne annuelle). En 2013 et 2014, ces prestations ont contribué positivement à la croissance du « cœur » des dépenses (à hauteur de 0,3 point en 2013 et de 0,5 point en 2014, en volume), essentiellement du fait du dynamisme des allocations familiales et, en 2014, de la revalorisation du complément familial et de l'allocation de soutien familial dans le cadre du plan Pauvreté (*graphique 2*). Elles ont par la suite reculé, sous l'effet notamment des réformes des allocations familiales et de la Paje, visant à recentrer ces prestations vers les familles les plus modestes, tirant à la baisse l'évolution globale (à hauteur de 1,0 point en 2015 et 0,4 point en



2016). En 2017, elles recouvrent un léger dynamisme suite, en partie, à la fin de la montée en charge de la réforme des allocations familiales.

Dans le détail (*tableau 2*), les allocations familiales (12,6 milliards d'euros en 2017) et les aides de la Paje destinées à faire face aux dépenses d'accueil, d'entretien et d'éducation du jeune enfant (primes de naissance ou d'adoption, allocation de base en cas de naissance ou d'adoption) [4,4 milliards d'euros en 2017] représentent près de 80 % des prestations d'entretien de l'enfant. Ces prestations ont vu leurs modalités d'attribution modifiées par des mesures législatives récentes. D'une part, le montant des **allocations familiales** est, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, modulé en fonction des ressources des ménages, ce qui a entraîné une diminution des montants versés en 2015 puis en 2016 (effet en année pleine). Malgré un léger rebond des dépenses en 2017, l'évolution des allocations familiales est négative en moyenne annuelle sur la période (-0,7 % en volume entre 2012 et 2017) [*graphique 2*]. D'autre part, différentes mesures de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014 ont réformé la Paje : celles-ci s'inscrivent dans un recentrage général de la Paje sur les ménages les plus modestes. Le versement de l'**allocation de base de la Paje** est depuis plus restreint : le montant mensuel est gelé depuis 2013, les plafonds de ressources conditionnant l'attribution de l'allocation ont été modifiés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, et une allocation de base à taux partiel a été créée, afin de moduler le montant de l'aide en fonction des ressources des ménages. Ces mesures, qui concernent les familles avec enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> avril 2014, s'appliquent de façon étalée jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2017. Dans le cadre de cette réforme, les montants des **primes de naissance et d'adoption** ont également été gelés, entre 2013 et 2018<sup>23</sup>. La diminution du nombre de naissances (-1,5 % par an en moyenne) a par ailleurs renforcé la tendance à la baisse des dépenses relevant de la Paje. Au global, les dépenses et les bénéficiaires (voir *tableau 7* en annexe 3<sup>24</sup>) de l'allocation de base de la Paje, des primes de naissance et d'adoption ont diminué de manière continue entre 2012 et 2017.

Les autres prestations d'entretien de l'enfant sont majoritairement constituées du **complément familial** (CF) et de l'**allocation de soutien familial** (ASF), qui ciblent plus spécifiquement les familles considérées comme vulnérables (familles nombreuses à faibles revenus, familles monoparentales). Ces deux prestations ont fait l'objet de revalorisations exceptionnelles entre 2013 et 2018 suite à la mise en œuvre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : au cours de cette période, le montant du complément familial majoré, qui bénéficie aux familles nombreuses les plus modestes, est revalorisé de 50 % et celui de l'allocation de soutien familial de 25 % pour les familles monoparentales. Le champ de l'ASF a par ailleurs été élargi avec la mise en œuvre de la Garantie des impayés de pensions alimentaires (Gipa), expérimentée depuis 2014 et généralisée en 2016. Celle-ci peut désormais être versée comme avance sur pension alimentaire impayée dès le 1<sup>er</sup> mois d'impayés (contre deux mois consécutifs auparavant). Une ASF complémentaire est également versée dès lors qu'une pension alimentaire est inférieure au montant de l'ASF, de façon à atteindre une pension alimentaire minimum garantie (égale au montant de l'ASF). Entre 2012 et 2017, les dépenses au titre du CF et de l'ASF ont ainsi progressé de +4,7 % par an en moyenne (en volume). L'évolution des effectifs de bénéficiaires restant relativement contenue (voir *tableau 7* en annexe 3), cette forte hausse des dépenses reflète majoritairement l'effet des revalorisations exceptionnelles du montant individuel des aides, mises en œuvre par le Plan pauvreté de 2013.

---

<sup>23</sup> La hausse des montants observée en 2016 résulte du décalage, en 2015, du versement de la prime (au 2<sup>e</sup> mois après la naissance, au 7<sup>e</sup> mois de grossesse auparavant). Ce décalage a induit une baisse des dépenses en 2015, puis un rattrapage en 2016.

<sup>24</sup> Le nombre de bénéficiaires des prestations du « cœur » des dépenses liées à l'enfant est présenté en annexe 3. Entre 2012 et 2017, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de base de la Paje a diminué de 2,2 %.

**Tableau 2** - Montants versés au titre des prestations d'entretien de l'enfant en 2017 et évolution, en valeur et en volume, entre 2012 et 2017

Montants en milliards d'euros courants, évolutions en %

	Montants 2017	Évolution annuelle moyenne 2012-2017	
		En valeur	En volume
Allocations familiales (AF)	12,6	-0,1	-0,5
Paje - Allocations de base (AB), primes de naissance et d'adoption	4,4	-2,5	-2,9
Complément familial (CF) et allocation de soutien familial (ASF)	3,8	+5,1	+4,7
<b>Total des dépenses liées à l'entretien de l'enfant**</b>	<b>20,8</b>	<b>+0,1</b>	<b>-0,3</b>

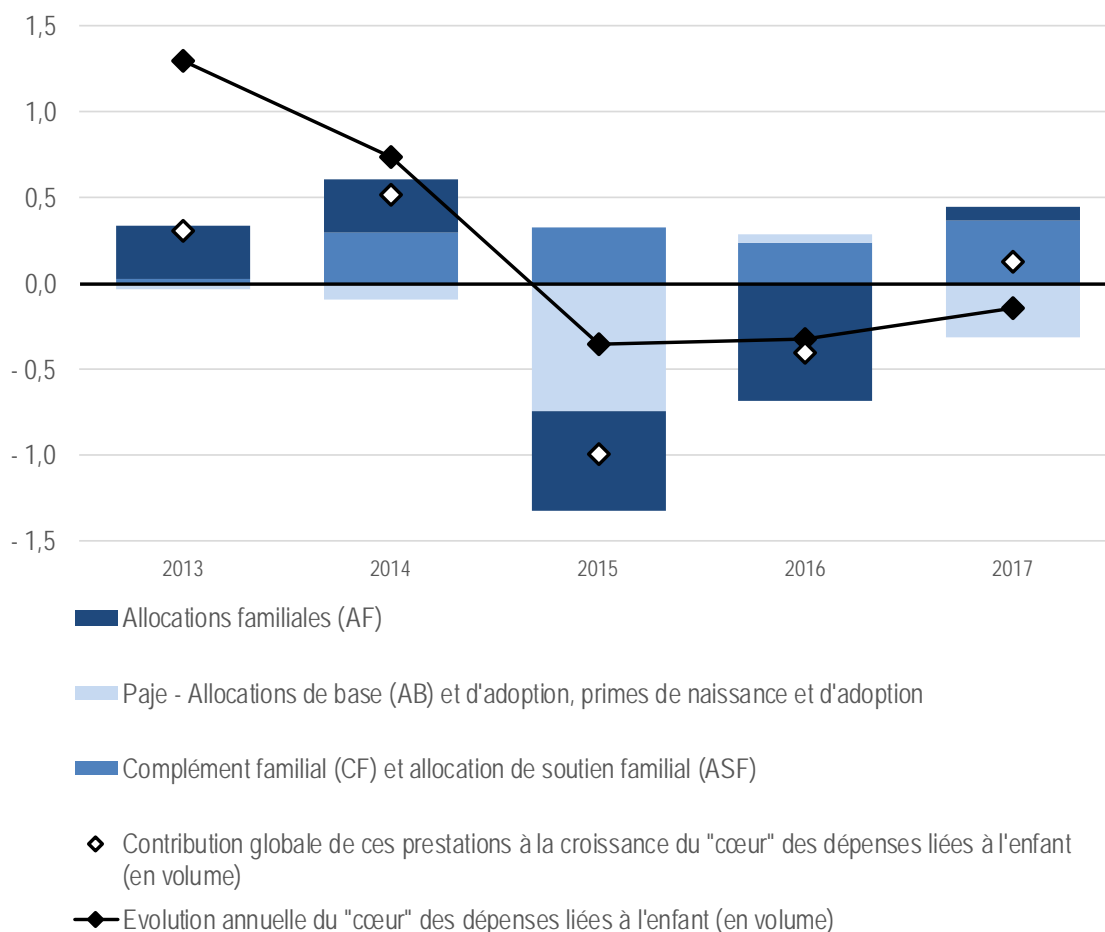
\*\* Les dépenses de prestations liées à l'entretien de l'enfant incluent les prestations versées par les mutuelles et les institutions de prévoyance, dont le montant représente entre 6 et 9 millions d'euros sur la période.

**Lecture** > en 2017, les dépenses liées à l'entretien de l'enfant s'élèvent à 20,8 milliards d'euros (courants). Ces dépenses incluent les allocations familiales (12,6 milliards d'euros), l'allocation de base et les primes de naissance et d'adoption de la Paje (4,4 milliards d'euros) ainsi que le complément familial et l'allocation de soutien familial (3,8 milliards d'euros). Entre 2012 et 2017, les dépenses d'entretien de l'enfant augmentent de 0,1 % par an en moyenne en valeur. En volume, elles diminuent de 0,3 % par an en moyenne sur la période.

**Source** > DREES, Comptes de la protection sociale.

**Graphique 2** - Contribution à la croissance des dépenses liées à l'entretien de l'enfant\* (en volume) et évolution globale du « cœur » des dépenses liées à l'enfant (en volume)

Contributions en points de %, évolutions en %



\* Les dépenses de prestations liées à l'entretien de l'enfant incluent les prestations versées par les mutuelles et les institutions de prévoyance, dont le montant représente entre 6 et 9 millions d'euros sur la période.

**Lecture** > En 2017, le « cœur » des dépenses liées à l'enfant diminue de 0,1 % en volume. Les dépenses liées à l'entretien de l'enfant contribuent positivement à la croissance du périmètre « cœur », à hauteur de 0,1 point. En particulier, les montants versés au titre du complément familial et de l'allocation de soutien familial tirent la croissance totale du « cœur » à la hausse, à hauteur de 0,4 point, et les dépenses d'allocations familiales à hauteur de 0,1 point. En revanche, les dépenses liées à l'allocation de base ainsi qu'aux primes de naissance et d'adoption de la Paje tirent la croissance globale à la baisse, de 0,3 point.

**Source** > DREES, Comptes de la protection sociale.



## Les prestations d'accueil du jeune enfant et d'aide à la scolarité sont dynamiques malgré la baisse la natalité

Les dépenses d'accueil du jeune enfant et d'aide à la scolarité représentent près de 30 % du « cœur » des dépenses liées à l'enfant, s'élevant à 17,7 milliards d'euros (courants) en 2017. Avec une hausse moyenne de 1,3 % par an en volume (*tableau 3*), le dynamisme de ce poste contribue de manière significative à la croissance globale du cœur des dépenses liées à l'enfant.

Les prestations d'accueil du jeune enfant se composent de deux principaux postes : le **complément de libre choix du mode de garde** (CMG) de la Paje (qui permet principalement une prise en charge partielle de la rémunération d'un assistant maternel ou d'une garde à domicile), ainsi que les dépenses de fonctionnement des **établissements d'accueil du jeune enfant** (EAJE). Ces postes représentent 12,9 milliards d'euros (courants) en 2017. Les montants versés au titre du complément de mode de garde sont constants sur la période (+0,1 % par an en moyenne, en volume), hors effet de l'inflation, et contribuent faiblement à la croissance globale des dépenses, en particulier en 2013 et 2015 (*graphique 3*). Les dépenses de fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant<sup>25</sup> sont quant à elles dynamiques au cours de la période 2012-2017 et contribuent assez fortement à la croissance des dépenses liées à l'enfant : elles augmentent de 2,7 % par an en moyenne (en volume), portées à la fois par l'accroissement de l'offre d'accueil et par la réforme d'une partie du financement des crèches en 2014 (introduisant une amélioration du barème de la prestation de service unique selon le niveau de service offert par les EAJE<sup>26</sup>), dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre la branche famille et l'État, pour la période 2013-2017. Autres dispositifs aidant les familles à financer la garde de leur(s) enfant(s), les **crédits et réduction d'impôts** (voir annexe 3), qui s'élèvent à 1,6 milliard d'euros (courants) en 2017. Ils augmentent de 1,6 % par an en moyenne (en volume) et contribuent de manière modérée à la croissance globale des dépenses.

Les dépenses d'aide à la scolarité retenues dans le champ du compte de l'enfance regroupent l'**allocation de rentrée scolaire** (ARS), qui représente la majorité de ces dépenses, les **bourses d'études dans le secondaire** ainsi que de la **réduction d'impôt pour frais de scolarité**. Elles représentent 3,2 milliards d'euros (courants) en 2017 et augmentent de 1,1 % par an en moyenne (en volume) entre 2012 et 2017. Les montants versés au titre de l'ARS connaissent une faible hausse au cours de la période, après avoir bénéficié d'une revalorisation exceptionnelle en 2012, qui avait augmenté le niveau de l'ARS de 25 %. Les bourses d'études dans le secondaire, dont l'objectif est d'aider les familles les plus modestes à assurer les frais liés à la scolarité de leurs enfants sont portées ces dernières années par une revalorisation de 10 % du montant des bourses de lycée en 2016, au titre du plan jeunesse, et par une revalorisation de 25 % du montant des bourses de collège en 2017.

<sup>25</sup> Il s'agit ici des seules dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement des crèches ne sont pas comptabilisées dans le compte de l'enfance, ne s'agissant pas de consommation.

<sup>26</sup> Les EAJE reçoivent différents types de financement de la branche famille de la Sécurité sociale, dont la prestation de service unique (PSU). La PSU consiste en la prise en charge par les caisses d'allocations familiales (CAF) d'une fraction du prix de revient de la garde, dans la limite d'un prix plafond. La réforme du barème de la PSU consiste à différencier le prix plafond selon le niveau de service offert par l'EAJE.

**Tableau 3** • Les montants versés au titre des prestations d'accueil du jeune enfant et d'aide à la scolarité

Montants en milliards d'euros courants, évolutions en %

	Montants 2017	Evolution annuelle moyenne 2012-2017*	
		En valeur	En volume
<i>Paje - Complément de libre choix du mode de garde (CMG)*</i>	6,6	+1,7	+0,1
<i>Accueil des jeunes enfants en établissements</i>	6,3	+4,2	+2,7
<i>Crédits et réduction d'impôts pour frais de garde d'enfants (garde d'enfants de moins de 6 ans, garde d'enfant à domicile**, crédit d'impôt famille)</i>	1,6	+3,2	+1,6
<i>Aides à la scolarité (allocation de rentrée scolaire [ARS], bourses d'études dans le secondaire, réduction d'impôt pour frais de scolarité, etc.)</i>	3,2	+1,6	+1,2
<b><i>Total des dépenses liées à l'accueil du jeune enfant et aux aides à la scolarité</i></b>	<b>17,7</b>	<b>+2,7</b>	<b>+1,3</b>

\* Les dépenses relatives au complément de libre choix du mode de garde (CMG) incluent également, dans ce tableau, les dépenses relatives au régime spécial d'imposition des assistants maternels.

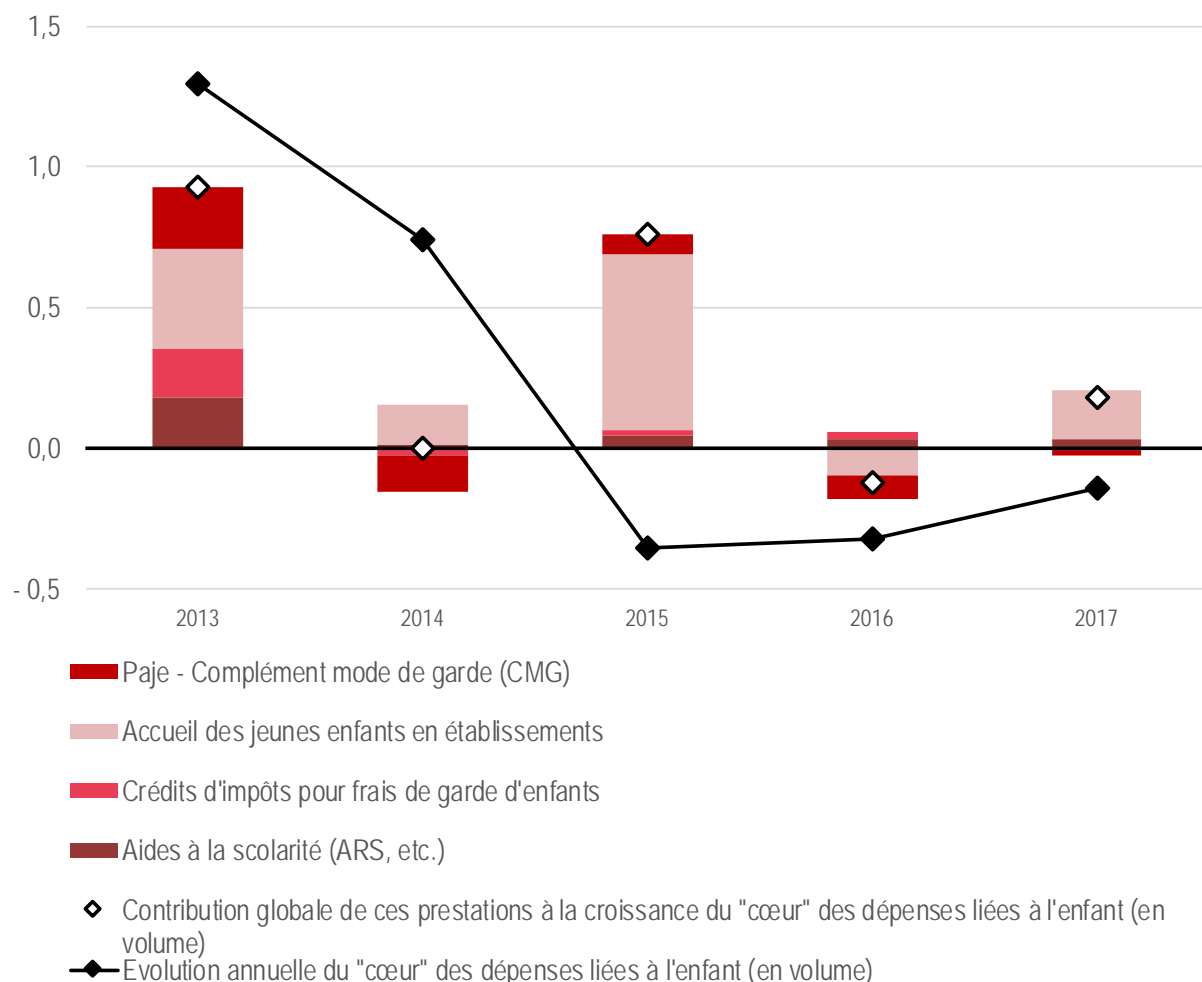
\*\* Les dépenses versées au titre du crédit et de la réduction d'impôts pour l'emploi d'un salarié à domicile font l'objet d'une estimation, afin de déterminer le montant alloué aux services de garde d'enfants. Les montants déclarés couvrent en effet d'autres services d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'entretien de la maison et travaux ménagers, de petits travaux de jardinage, etc. Pour le crédit d'impôt, les montants relevant de la garde d'enfants ont été estimés à partir des dépenses de services à domicile déclarées par les ménages dans l'enquête Budget de famille, réalisée par l'Insee pour les années 2006 et 2011. Le montant de la réduction d'impôt est quant à lui simulé à partir du modèle Ines.

**Lecture** > en 2017, les dépenses liées aux prestations d'accueil du jeune enfant et à l'aide à la scolarité s'élèvent à 17,7 milliards d'euros (courants), dont 6,6 milliards d'euros au titre du complément de mode de garde de la Paje. Entre 2012 et 2017, l'ensemble de ces dépenses augmentent de 2,7% par an en moyenne en valeur et de 1,3 % par an en moyenne en volume.

**Sources** >: DREES, Comptes de la protection sociale ; annexe au projet de lois de finances, évaluations des voies et moyens, tome II Dépenses fiscales ; Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2015 (actualisées 2012 et 2017) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2017, calculs DREES.

**Graphique 3** • Contribution à la croissance des dépenses liées à l'accueil du jeune enfant et aux aides à la scolarité (en volume) et évolution globale du « cœur » des dépenses liées à l'enfant (en volume)

Contributions en points de %, évolutions en %



**Lecture** > En 2017, le « cœur » des dépenses liées à l'enfant diminue de 0,1 % en volume. Les dépenses liées à l'accueil du jeune enfant et aux aides à la scolarité contribuent positivement à la croissance du périmètre « cœur » en 2017, à hauteur de 0,2 point. Cela est quasiment exclusivement dû à la croissance des dépenses d'accueil du jeune enfant en établissements, les autres prestations ne contribuant que très peu à la croissance globale.  
**Sources** > DREES, Comptes de la protection sociale ; annexe au projet de lois de finances, évaluations des voies et moyens, tome II Dépenses fiscales ; Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2015 (actualisées 2012 et 2017) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2017, calculs DREES.

**Maintien et compléments de rémunération sont en baisse, sous l'effet de mesures réglementaires**

Les prestations de maintien et compléments de rémunération englobent à la fois les indemnités journalières pour les congés maternité, paternité et d'accueil de l'enfant, les compléments de rémunération versés aux agents de la fonction publique (suppléments familiaux de traitement et de solde) ainsi que la prestation partagée d'éducation de l'enfant de la Paje (Prepaje), destinée aux parents d'enfants en bas âge ayant réduit ou cessé leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants. Elles s'élèvent à 7,5 milliards d'euros (courants) en 2017, soit 12 % du « cœur » des dépenses liées à l'enfant. Entre 2012 et 2017, ces prestations ont diminué en volume de 1,9 % par an en moyenne (tableau 4), avec une baisse accentuée depuis 2015.

Cette baisse marquée résulte en partie du repli de la natalité sur la période (-1,3 % par an en moyenne entre 2012 et 2017), les prestations concernées s'adressant en grande partie à des enfants à naître ou en bas âge. Elle est surtout le fait de la Prepaje (simple ou majorée), qui a fait l'objet d'importantes réformes en 2014 et 2015. La Prepaje remplace le complément de libre choix d'activité (CLCA), dans le cadre de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Elle instaure une obligation de partage entre les parents pour bénéficier de la durée de versement maximale de l'aide : pour les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les

parents doivent dorénavant partager leurs droits pour bénéficier de mois supplémentaires, soit 12 mois maximum au lieu de 6 mois pour les couples avec un enfant à charge de moins d'un an, et 36 mois au lieu de 24 mois pour les couples avec deux enfants ou plus dont le plus jeune a moins de 3 ans<sup>27</sup>.

Les montants versés au titre de la Prepare ou du CLCA ont diminué de 10,2 % par an en moyenne (en volume) entre 2012 et 2017, en lien avec la forte baisse du nombre de bénéficiaires (-12,0 % en moyenne par an ; voir annexe 3). Cette baisse est particulièrement accusée en 2017, du fait de la réduction de la durée moyenne de versement de la prestation<sup>28</sup>. Ainsi en 2017, les dépenses liées à la Prepare constituent seulement un sixième des dépenses de maintien et compléments de rémunération, soit 1,2 milliard d'euros, mais elles contribuent de façon significative à réduire l'évolution globale du « cœur » des dépenses liées aux enfants (*graphique 4*).

Les indemnités journalières (IJ) pour congé de maternité, de paternité et d'accueil de l'enfant (3,4 milliards d'euros courants en 2017), qui diminuent globalement au cours de la période 2012-2017 (-0,8 % en volume par an en moyenne) sous l'effet de la diminution des naissances, contribuent plus faiblement à la baisse des dépenses liées aux enfants.

Les suppléments familiaux de traitement et de solde, ainsi que diverses majorations familiales destinées aux agents de l'État, représentent 2,9 milliards d'euros (courants) en 2017. Hors effet de l'inflation, ils augmentent de 1,8 % par an en moyenne.

**Tableau 4** • Les montants versés au titre des prestations de maintien et compléments de rémunération

Montants en milliards d'euros courants, évolutions en %

	Montants 2017	Evolution annuelle moyenne 2012-2017	
		En valeur	En volume
<i>Indemnités journalières (IJ) pour maternité, congé de paternité et d'accueil de l'enfant</i>	3,4	-0,3	-0,8
<i>Supplément familial de traitement (SFT), supplément familial de solde et majorations familiales</i>	2,9	+2,2	+1,8
<i>Prepare et Prepare majorée (CLCA/Colca)</i>	1,2	-9,8	-10,2
<b><i>Total des dépenses liées au maintien et compléments de rémunération</i></b>	<b>7,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,9</b>

**Lecture** > en 2017, les dépenses liées aux prestations de maintien et compléments de rémunération s'élèvent à 7,5 milliards d'euros (courants), dont 3,4 milliards d'euros au titre des indemnités journalières pour maternité et du congé de paternité et d'accueil de l'enfant. Entre 2012 et 2017, l'ensemble de ces dépenses diminuent de 1,5 % par an en moyenne en valeur et de 1,9 % par an en moyenne en volume.

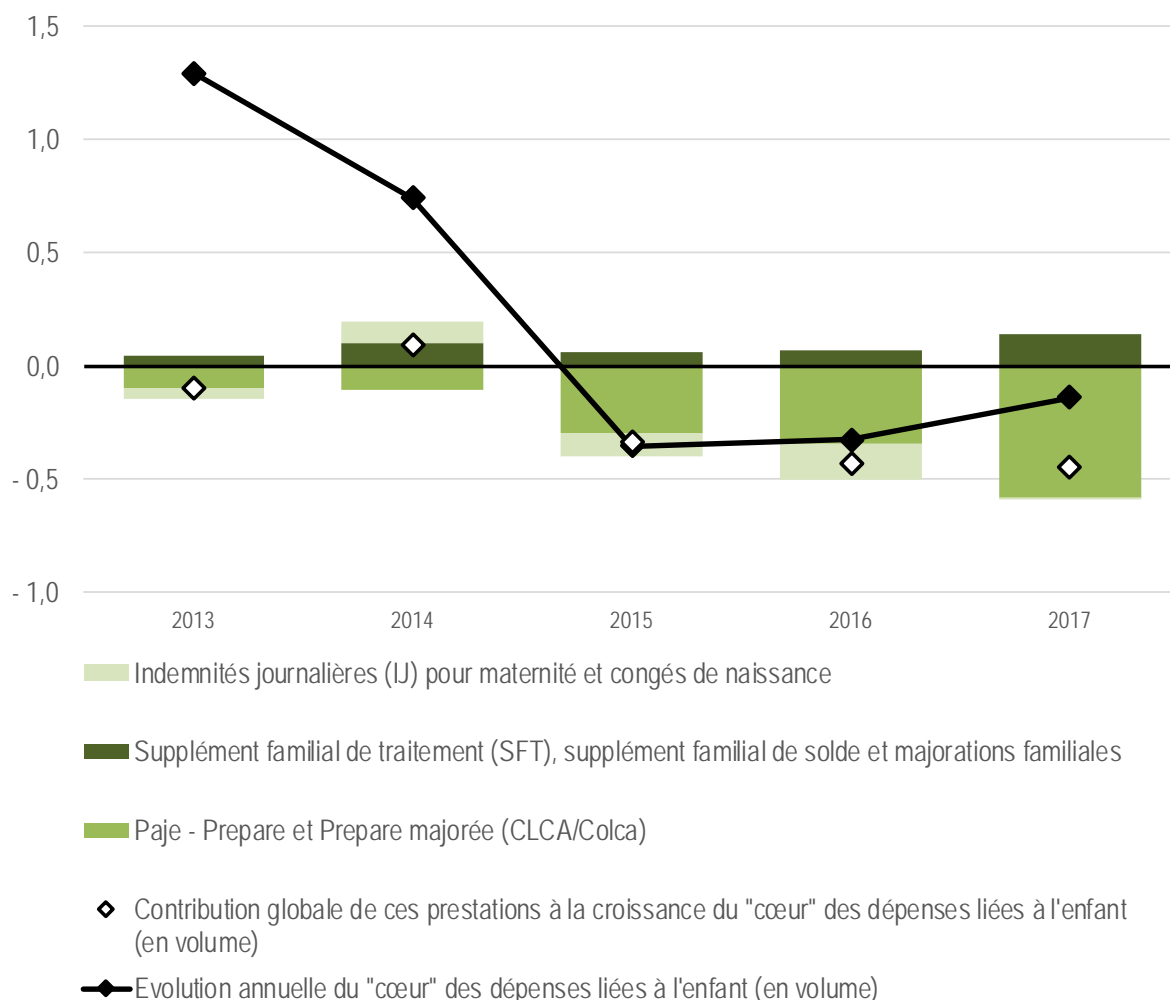
**Source** > DREES, Comptes de la protection sociale.

<sup>27</sup> Cette obligation a entraîné un moindre recours des familles éligibles. Par ailleurs, dès 2014, la LFSS a mis fin à la majoration du CLCA dont bénéficiaient les familles dont les revenus étaient trop élevés pour bénéficier de l'allocation de base de la Paje (celles-ci bénéficiaient alors d'un montant de CLCA majoré de celui de l'AB) : cette suppression concerne tous les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> avril 2014.

<sup>28</sup> En 2017, les enfants nés en 2015 atteignent en effet l'âge de 24 mois, le parent bénéficiaire de la Prepare ne peut donc plus y prétendre si son conjoint n'y recoure pas, alors que les années précédentes il pouvait percevoir le CLCA jusqu'aux 3 ans de l'enfant.

**Graphique 4** • Contribution à la croissance des dépenses liées aux maintien et compléments de rémunération (en volume) et évolution globale du « cœur » des dépenses liées à l'enfant (en volume)

Contributions en points de %, évolutions en %



**Lecture** > En 2017, le « cœur » des dépenses liées à l'enfant diminue de 0,1 % en volume. Les dépenses liées aux maintien et compléments de rémunération contribuent négativement à la croissance du périmètre « cœur » en 2017, à hauteur de 0,5 point. Cela est quasiment exclusivement dû à la baisse des dépenses liées à la Prepare, les autres prestations ne contribuant que très peu à l'évolution globale de ces dépenses en 2017.  
**Source** > DREES, Comptes de la protection sociale

Le « cœur » des dépenses liées aux enfants inclut également les dépenses d'aide sociale à l'enfance, les prestations liées au handicap de l'enfant et les prestations d'action sociale, pour un montant global de 17,0 milliards d'euros (courants) en 2017. Le détail de ces composantes est présenté en annexe 5.

Entre 2012 et 2017, sur le périmètre « cœur », les dépenses sociales et fiscales en faveur des enfants sont en légère hausse (+0,2 % en moyenne annuelle en volume). Avec une très légère croissance de la population des 0-20 ans sur la période, les dépenses moyennes par enfant sont constantes entre 2012 et 2017. En part de PIB, les dépenses sur ce périmètre « cœur » passent de 2,8 % en 2012 à 2,7 % en 2017. Toutefois, la mise en œuvre de la politique familiale ne transite pas uniquement par ces dépenses « cœur », mais par tout un ensemble additionnel de dispositifs sociaux-fiscaux qui s'ajoutent au périmètre cœur pour former le périmètre étendu du compte de l'enfance.

## Sur le périmètre additionnel, les dépenses liées aux enfants diminuent

Sur le périmètre « additionnel » du compte de l'enfance, les dépenses s'élevaient à environ 44 milliards d'euros en 2017<sup>29</sup>, soit près de 2 % du PIB. Les droits familiaux de retraite représentent près de la moitié des dépenses de ce périmètre, suivi du dispositif du quotient familial pour l'impôt sur le revenu (près de 30 %) et des « suppléments familiaux » de certaines prestations sociales (12 %). Enfin, les charges de gestion représentent 7 % des dépenses de cette extension du périmètre du compte de l'enfance et l'abattement pour charges de famille de la taxe d'habitation 4 %.

### Les droits familiaux de retraite, premier poste du périmètre additionnel

Le système de retraite français, dans lequel les assurés acquièrent des droits à la retraite en contrepartie des cotisations versées, comprend des dispositifs de solidarité. Certains dispositifs majorent directement la pension des retraités (majoration de pension pour les personnes ayant eu ou élevés au moins trois enfants, majoration de pension pour personne à charge), tandis que d'autres dispositifs accordent aux assurés des trimestres supplémentaires (majoration de durée d'assurance, assurance vieillesse des parents au foyer, départ anticipé pour les parents d'au moins trois enfants dans la fonction publique). Les droits familiaux de retraite revêtent différents objectifs<sup>30</sup>, dont ceux de donner plus de droits aux assurés ayant un ou des enfants (les enfants étant de futurs cotisants du système de retraite) et de compenser les effets de la présence d'enfants sur les carrières professionnelles. Le compte de l'enfance inclut les droits propres (retraite) et les droits dérivés (réversion)<sup>31</sup> liés aux enfants. Ces droits familiaux s'élevaient à 20,7 milliards d'euros en 2016, seule année pour laquelle les données sont disponibles (voir annexe 4). Il n'est donc pas possible d'analyser son évolution sur la période 2012-2017.

De la même façon, l'abattement pour charges de famille de la taxe d'habitation n'est estimé que pour l'année 2016 : il s'élève à 1,8 milliard d'euros (OFGL<sup>32</sup>, 2018).

Dans la suite de l'étude, les évolutions au cours de la période 2012-2017 n'intègrent pas ces deux postes de dépenses, qui représentent 1 point de PIB au total.

### Les dépenses liées au quotient familial se réduisent de plus d'un milliard d'euros sur cinq ans

Le périmètre additionnel du compte de l'enfance, hors droits familiaux de retraite et abattement de la taxe d'habitation, représente 21,5 milliards d'euros en 2017. Entre 2012 et 2017, ce montant s'est réduit de 0,6 % en moyenne par an, en valeur. En volume, la baisse est d'autant plus forte, de 1,2 % en moyenne annuelle (*tableau 5*). La dépense par enfant de moins de 21 ans, égale à 1 260 euros en 2017, diminue de 1,4 % par an en moyenne sur la période (en volume). Ramené en part de PIB, les dépenses en faveur des enfants sur cette extension de périmètre diminuent également, passant de 1,0 % en 2012 à 0,9 % en 2017.

Au cours de la période, le mécanisme du quotient familial contribue de manière significative à la baisse des dépenses du périmètre additionnel. Ce mécanisme permet aux familles avec enfants de réduire leur taux d'imposition sur le revenu (voir annexe 4). Elles peuvent ainsi devenir non imposables ou bénéficier d'une réduction d'impôt, dans la limite d'un plafond. Cet avantage financier représente 12,8 milliards d'euros en 2017<sup>33</sup>. Sur cinq ans, entre 2012 et 2017, il s'est réduit de plus d'un milliard d'euros, en dépit d'une hausse des recettes fiscales sur la même période. Le repli est supérieur à 2 % en moyenne par an (en volume). Il résulte en grande partie d'une révision à la baisse du plafonnement de cet avantage fiscal, en 2013, puis en 2014, qui affecte les familles les plus aisées. La réduction d'impôt maximum pour enfant à charge est ainsi passée de 2 336 euros par

<sup>29</sup> Données 2016 pour les droits familiaux de retraite et l'abattement de la taxe d'habitation pour charge de famille.

<sup>30</sup> Conseil d'orientation des retraites (2008).

<sup>31</sup> Les dépenses de pension de réversion dans leur ensemble ne sont en revanche pas retenues ici, la réversion constituant davantage une politique au titre de la conjugalité qu'une politique au titre de l'enfance (même si l'un de ses bénéficiaires est de compenser la diminution ou l'interruption d'activité d'un des conjoints pour élever les enfants).

<sup>32</sup> Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

<sup>33</sup> Par rapport à une situation où la législation fiscale n'accorderait aucun avantage au titre des enfants à charge, le quotient familial réduit l'impôt sur le revenu de plus de 14 % en 2017.

an et par demi-part en 2012 (195 euros par mois) à 1 500 euros en 2014 (125 euros par mois). En 2017, l'instauration d'une réduction d'impôt exceptionnelle de 20 % en deçà d'un certain niveau de revenu a également réduit pour les familles concernées l'avantage lié au quotient familial<sup>34</sup>.

**Tableau 5** • Le périmètre « additionnel » des dépenses liées à l'enfant\*

Montants en milliards d'euros, évolutions en %

	Montants 2017	Evolution annuelle moyenne 2012-2017	
		En valeur	En volume
<i>Quotient familial</i>	12,8	-1,7	-2,1
<i>Suppléments pour enfant à charge des prestations sociales</i>	5,8	+1,6	+1,2
<i>Aides au logement (locataires)</i>	4,1	+	+
<i>RSA (RSA socle avant 2016), y compris prime de Noël</i>	0,5	+	+
<i>Prime d'activité (RSA activité et prime pour l'emploi avant 2016)</i>	0,6	-	-
<i>Allocation aux adultes handicapés (AAH)</i>	0,5	+	+
<i>Charges de gestion de la branche famille</i>	2,9	+0,5	-1,1
<i>Effort total (hors droits familiaux de retraite et abattement pour charge de famille de la taxe d'habitation)</i>	21,5	-0,6	-1,2
<i>Effort total par enfant de moins de 21 ans (en euros)</i>	1 260	-0,9	-1,4
<i>Effort en part du PIB</i>	0,9 %	-0,1 pt	-0,1 pt

\* Champ hors droits familiaux de retraite et abattement pour charge de famille de la taxe d'habitation.

**Note** > La dépense liée au quotient familial ne tient pas compte de l'effet induit sur les cotisations et contributions sociales (exonérations ou réductions de CSG en deçà d'un certain montant de RFR notamment), dont le montant peut être estimé à près de 0,3 milliard d'euros supplémentaires.

**Lecture** > en 2017, le montant d'impôt sur le revenu est réduit de 12,8 milliards d'euros du fait de l'application du quotient familial (par rapport à une situation contrefactuelle où il n'existerait aucun avantage fiscal lié à la présence d'enfants). Cet avantage financier en faveur des familles avec enfants s'est réduit de 2,1 % en moyenne par an entre 2012 et 2017, en volume. Le montant supplémentaire de RSA lié à la présence d'enfants est estimé à 0,5 milliard d'euros en 2017 (par comparaison à une situation contrefactuelle où le barème ne prendrait pas en compte les enfants à charge, ni les ressources liées à leur présence), un montant en augmentation sur la période 2012-2017, en valeur comme en volume.

**Champ** > France, tous ménages

**Sources** > Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2015 (actualisées 2012 et 2017) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2017, calculs DREES ; annexe 1 du PLFSS 2019 (programme de qualité et d'efficacité « famille ») ; Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

## Le montant supplémentaire pour enfant à charge au titre des prestations sociales tend à augmenter

Les familles avec enfants peuvent aussi bénéficier de majorations au titre des prestations sociales. C'est notamment le cas pour les aides au logement, le revenu de solidarité active (RSA) ou la prime d'activité. Les plafonds de ressources donnant droit à ces trois prestations, ainsi qu'à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont par ailleurs rehaussés en présence d'enfants à charge<sup>35</sup> (voir annexe 4). Au total, ces avantages familiaux représentent 5,8 milliards d'euros en 2017, soit deux fois moins que l'avantage lié au quotient familial (tableau 5). Toutefois, contrairement au quotient familial, ce montant est orienté à la hausse sur la période 2012-2017, de plus de 1 % en moyenne par an (en volume), en cohérence avec la hausse globale du montant alloué à ces prestations. Cette

<sup>34</sup> En effet, bien que cette réduction d'impôt soit majorée en présence d'enfants à charge, les familles avec enfants en bénéficient moins que si le quotient familial n'avait pas existé. En particulier, celles qui deviennent non imposables du fait de l'application du quotient familial ne bénéficient pas de cette réduction, alors qu'elles en auraient bénéficié autrement. Cela vient donc limiter l'impact final du quotient familial.

<sup>35</sup> En contrepartie, les ressources prises en compte pour l'attribution de la prestation incluent les revenus des enfants (sauf pour l'AAH).



dynamique peut résulter en partie de revalorisations mises en place durant la période (en particulier pour le RSA)<sup>36</sup>, ou encore d'un recours plus élevé à la prestation (dans le cas de l'AAH notamment). Plus généralement, elle peut aussi résulter d'évolutions économiques ou démographiques (augmentation du nombre d'enfants à charge par exemple).

Avec 4,1 milliards d'euros en 2017, le supplément enfant versé au titre des aides au logement (en faveur des locataires) constitue le principal poste de dépenses lié aux prestations sociales. Il représente près d'un quart du montant total alloué à cette prestation. Eu égard aux masses totales versées, cet avantage est nettement plus limité pour le RSA et la prime d'activité (1,1 milliard d'euros au total en 2017, y compris la prime de Noël, soit environ 7 % du montant alloué à ces deux prestations), bien que la proportion de familles avec enfants parmi les bénéficiaires de ces trois prestations soit semblable, de l'ordre de 40 %. Pour le RSA et la prime d'activité, l'assiette des ressources prises en compte est en effet très large et tient compte d'une grande partie des prestations familiales, ce qui peut réduire voire annuler la majoration perçue au titre des enfants à charge. Les familles nombreuses en particulier perçoivent souvent un montant de RSA ou de prime d'activité plus faible que si elles n'avaient pas d'enfant, du fait de la prise en compte des prestations familiales<sup>37</sup>.

Enfin, en ce qui concerne l'AAH, le supplément pour enfants à charge représente 0,5 milliard d'euros en 2017, soit un peu plus de 6 % du montant total alloué à la prestation. Seuls 15 % des foyers bénéficiaires de l'AAH ont des enfants à charge. Leur allocation n'est pas modifiée pour autant mais ils bénéficient à ce titre de plafonds de ressources majorés, de 50 % par enfant<sup>38</sup>. Cela permet à un plus grand nombre de bénéficier de la prestation, et notamment de son montant à taux plein qui ouvre droit, pour les personnes remplissant les autres conditions d'attribution, à un complément de ressources – voir annexe 4).

## Les charges de gestion

Au-delà des prestations sociales et dispositifs fiscaux, le compte de l'enfance comprend également des dépenses relatives aux charges de gestions. L'évaluation des frais propres au compte de l'enfance est délicate, du fait du nombre d'hypothèses qu'il serait nécessaire de formuler afin d'estimer la part de ces coûts de gestion propre aux dépenses sociales en faveur des enfants, pour chaque financeur. Seules les charges de gestion de la branche famille sont comptabilisées ici : elles s'élèvent à 2,9 milliards d'euros en 2017. Celles-ci englobent les frais relatifs à l'ensemble des prestations versées par la branche famille et majorent donc le coût réel des charges de la branche famille sur le champ du compte de l'enfance.

Au total, sur le périmètre « étendu » du compte de l'enfance, incluant le « cœur » des dépenses liées à l'enfant et les dispositifs sociaux et fiscaux additionnels (y compris droits familiaux de retraite et abattement de la taxe d'habitation), les dépenses s'élèvent à environ 107 milliards d'euros en 2017<sup>39</sup>, soit 4,7 % du PIB. Hors droits familiaux de retraite et abattement de la taxe d'habitation pour charge de famille, ces dépenses en faveur des enfants sont de 85 milliards d'euros en 2017, soit 3,7% du PIB (*tableau 6*). Entre 2012 et 2017, elles ont augmenté de 0,7 % en valeur mais sont restées stables en volume (-0,1 %). En part de PIB, il s'est réduit de 0,2 point.

---

<sup>36</sup> Entre 2012 à 2017, diverses réformes ont affecté le versement des prestations sociales. Ainsi, dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013, le revenu garanti par le RSA a été régulièrement revalorisé, au-delà de l'inflation (annexe 4). Le niveau des majorations pour enfant à charge s'en trouve mécaniquement majoré. Par ailleurs, en 2016, la prime d'activité remplace le volet activité du RSA ainsi que la prime pour l'emploi, dispositif fiscal visant à encourager l'activité et soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes. Par rapport à la prime pour l'emploi, la prime d'activité se recentre sur les foyers les plus modestes, qui perçoivent des montants en moyenne plus élevés. Parmi les ménages gagnants à cette réforme figurent de nombreux jeunes de 18 à 24 ans, tandis que les perdants sont plutôt des couples biactifs avec ou sans enfants, qui auraient pu bénéficier de la prime pour l'emploi mais dont les revenus dépassent désormais les plafonds. Les réformes de la prime d'activité opérées ultérieurement, en 2018 et surtout 2019 (revalorisation au 1er janvier de la bonification individuelle de +90 € par mois pour une personne seule au niveau du smic), ne sont pas prises en compte dans ces chiffrages.

<sup>37</sup> De ce point de vue, la prime pour l'emploi pouvait être plus avantageuse pour les familles car seul le revenu fiscal de référence était pris en compte : les prestations familiales n'étaient donc pas intégrées à l'assiette des ressources.

<sup>38</sup> Les revenus des enfants ne sont par ailleurs pas intégrés dans l'assiette des ressources prises en compte pour le calcul des droits.

<sup>39</sup> Données 2016 pour les droits familiaux de retraite et l'abattement de la taxe d'habitation pour charge de famille.



**Tableau 6** • Le périmètre « étendu » des dépenses liées à l'enfant

Montants en milliards d'euros courants, évolutions en %

	Montants 2017	Evolution annuelle moyenne 2012-2017	
		En valeur	En volume
<b>Périmètre « cœur »</b>			
Effort total	63,1	+1,2	+0,2
Effort total par enfant de moins de 21 ans (en euros)	3 690	+0,9	+0,0
Effort total en part de PIB	2,7 %	-0,1 pt	
<b>Périmètre « additionnel » (hors droits familiaux de retraite et abatement pour charge de famille de la taxe d'habitation)</b>			
Effort total	21,5	-0,6	-1,2
Effort total par enfant de moins de 21 ans (en euros)	1 260	-0,9	-1,4
Effort en part du PIB	0,9 %	-0,1 pt	
<b>Périmètre « étendu » (hors droits familiaux de retraite et abatement pour charge de famille de la taxe d'habitation)</b>			
Effort total	84,6	+0,7	-0,1
Effort total par enfant de moins de 21 ans (en euros)	4 950	+0,4	-0,4
Effort en part du PIB	3,7 %	-0,2 pt	

**Lecture** > en 2017, les dépenses en faveur des enfants s'élèvent à 63,1 milliards d'euros sur le périmètre « cœur » et à 21,5 milliards d'euros sur le périmètre « additionnel » (hors droits familiaux de retraite et abatement pour charge de famille de la taxe d'habitation), soit 84,6 milliards d'euros au total sur le périmètre dit « étendu ». Les dépenses en faveur des enfants sur ce périmètre étendu augmentent de 0,7 % par an en valeur entre 2012 et 2017 et diminuent de 0,1 % par an en volume.

**Sources** > DREES, Comptes de la protection sociale ; Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2010 et 2015 (actualisées 2012 et 2017) ; Insee-Drees-Cnaf, « modèle Ines 2017, calculs DREES ; annexe 1 du PLFSS 2019 (programme de qualité et d'efficacité « famille ») ; Observatoire des finances et de la gestion publique locales ; annexe au projet loi de finances pour 2017, évaluations des voies et moyens, tome II Dépenses fiscales ; annexe 1 du PLFSS 2019 (programme de qualité et d'efficacité « famille ») ; Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

## Conclusion

---

Le compte de l'enfance mesure les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants, à la fois en valeur et en volume, ce qui permet d'analyser le pouvoir d'achat généré par les dépenses consacrées aux enfants au titre de la politique familiale. Selon le périmètre retenu, ces dépenses représentent entre 2,7 % et 4,7 % du PIB.

Entre 2012 et 2017, le cœur des dépenses liées aux enfants, qui correspond à l'ensemble des prestations qui n'existeraient pas s'il n'y avait pas d'enfant, augmente de 1,2 % par an en moyenne en valeur mais seulement de 0,2 % en volume. Sur la période, l'effort moyen par enfant de moins de 21 ans est constant et atteint 3 700 euros en 2017.

Sur un périmètre plus large, étendu au dispositif du quotient familial de l'impôt sur le revenu, aux suppléments familiaux de certaines prestations sociales, et incluant également une partie des frais de gestion, les dépenses au titre de la politique familiale augmentent très légèrement en valeur entre 2012 et 2017 (+0,7 % par an en moyenne), mais sont relativement stables en volume (-0,1 % par an en moyenne).

Cette quasi-stabilité des dépenses masque en fait des évolutions contrastées selon les postes considérés. Les aides liées à l'accueil du jeune enfant et à la scolarité contribuent à accroître les dépenses en faveur des enfants. C'est également le cas des suppléments familiaux de certaines prestations sociales.

Les prestations d'entretien de l'enfant, elles, sont plutôt orientées à la baisse. Deux effets jouent en sens contraire, traduisant l'objectif de recentrage des efforts vers les ménages les plus modestes. D'une part, les réformes de la politique familiale, à partir de 2014, ont contribué à réduire les dépenses au titre des allocations de base et de naissance de la Paje et des allocations familiales. D'autre part, le plan « pauvreté » adopté en 2013 a permis une augmentation des montants engagés au titre du complément familial pour les familles nombreuses modestes et de l'allocation de soutien familial pour les familles monoparentales.

D'autres dispositifs contribuent négativement aux dépenses en faveur des enfants, entre 2012 et 2017. C'est le cas des dépenses au titre du quotient familial, dont le montant diminue au cours de la période suite aux baisses successives du plafond en 2013 et 2014. Les prestations de maintien et de complément de rémunération jouent également à la baisse, dans le cadre de la loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes de 2014, qui instaure une baisse de la durée de l'aide pour les parents de deux enfants ou plus s'ils ne partagent pas la prestation. La baisse de la natalité au cours de la période a par ailleurs contenu la progression des prestations en faveur des jeunes enfants ou des enfants à naître.

Au total, les dépenses sociales et fiscales (hors droits familiaux de retraite et abattement de la taxe d'habitation pour charges de famille) s'élèvent à environ 5 000 euros annuels par enfant de moins de 21 ans. La dépense par enfant est en légère baisse entre 2012 et 2017 (-0,4 % par an en moyenne en volume). Cette dépense moyenne par enfant permet d'apprécier l'effet démographique au niveau macroéconomique mais ne reflète pas les montants individuels, qui peuvent largement varier selon les prestations, la situation familiale et le niveau de revenu des familles.

Ainsi, sans augmentation globale des dépenses, les politiques familiales sur la période et le plan de lutte contre la pauvreté de 2013 ont recentré les aides vers les familles les plus modestes. Dans un rapport récent, la cour des comptes<sup>40</sup> évalue que le transfert ainsi réalisé s'est essentiellement fait en faveur des familles monoparentales et des familles nombreuses des premiers quintiles de revenus.

---

<sup>40</sup> Cour des comptes (2017). Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, septembre 2017, chapitre XI : les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens, p.489-537, La Documentation française.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

- Andrieux V., Bonnet C., Plouhinec C., Rapoport B., Solard G. (2016). Droits familiaux et dispositifs du système de solidarité du système de retraite. DREES, Dossier Solidarité Santé, 72.
- André M., Solard J. (2015). Au titre de la politique familiale, la Nation a consacré 4 % du PIB aux enfants en 2013. Paru dans : Befly M., Roussel, R., Solard J., Mikou, M., Ferretti, C., et al. (dir.) (2015). La protection sociale en France et en Europe en 2013 – édition 2015. DREES, coll. Panoramas DREES-social.
- Boisnault D. et Fichen A. (2015). Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014, Trésor-Eco, n°142, janvier.
- Cabannes P.-Y., Richet-Mastain L. (dir) (2019). Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution, édition 2019. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.
- Cheikh T.D. (2019). Le ralentissement des dépenses d'aide sociale des départements se confirme en 2017. DREES, Études et Résultats, n°1105, février.
- Cheloudko P. (2019). Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés. DREES, Études et Résultats, n°1116, juin.
- Conseil d'orientation des retraites (2008). Retraites : droits familiaux et conjugaux, La Documentation française.
- Cour des comptes (2007). Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, septembre 2007, chapitre XI : les aides publiques aux familles, p.329-367, La Documentation française.
- Cour des comptes (2012). Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, septembre 2012. Chapitre XVI : la fonction redistributive des prestations familiales conditionnées par les ressources.
- Cour des comptes (2017). Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, septembre 2017. Chapitre XI : les réformes récentes des prestations familiales et de la fiscalité des familles : des transferts massifs, des questions en suspens.
- Direction de la Sécurité sociale (2018). Programme de qualité et d'efficience « famille », annexe 1 du PLFSS 2019, septembre.
- Direction de la Sécurité sociale (2019). Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale : résultats 2018, prévisions 2019. Juin.
- Favrat A., Marc C., Pucci M. (2015). Les dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles : quelle compensation du coût des enfants ? Économie et statistique, n° 478-480, pp. 5-34.
- Gonzalez, L., Héam, J.-C., Mikou, M., Ferretti, C., Rhomari, M. (dir) (2019). La protection sociale en France et en Europe en 2017 – édition 2019. Paris, France : DREES, coll. Panorama DREES-social.
- Guibert G. (2016). La dépense de soins aux personnes handicapées en établissements et services médico-sociaux. Paru dans : Befly M., Roussel, R., Solard J., Mikou, M., Ferretti, C., et al. (dir.) (2016). La protection sociale en France et en Europe en 2014 – édition 2016. DREES, coll. Panoramas DREES-social.
- Haut conseil de la famille (2010). L'investissement de la nation en direction des familles. Note adoptée par la HCF lors de sa séance du 9 septembre 2010.
- Haut conseil de la famille (2011). Architecture de la politique familiale, éléments de problématique. Note adoptée par le HCF lors de sa séance du 13 janvier 2011.
- Haut conseil de la famille (2013). Les aides aux familles. Rapport établi par Bertrand Fragonard.
- Haut conseil de la famille (2015). Le « coût de l'enfant ». Rapport et propositions adoptés par consensus par la HCF lors de sa séance du 9 juillet 2015.
- Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2018). L'accueil des enfants de moins de trois ans. Rapport adopté par consensus par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018.
- Insee (2018). Le partage volume prix. Base 2014. Note méthodologique, système français de comptabilité nationale (mai).

Leroux I. (dir) (2019). L'aide et l'action sociales en France – édition 2019. Paris, France : DREES, coll. Panorama DREES-social.

Math A. (2014). Les dépenses consacrées par la société pour les enfants. Une évaluation du « coût des enfants ». Étude réalisée pour le Haut Conseil de la Famille. Institut de recherches économiques et sociales (Ires).

Observatoire des finances et de la gestion publique locales [OGFL] (2018). Cap sur les allègements de fiscalité directe locale et leurs compensations, Collecter Analyser Partager, n°2, avril.

Observatoire nationale de la petite enfance [ONAPE] (2018), L'accueil du jeune enfant en 2017, rapport 2018.

## **Annexe 1. La notion d'enfant dans les différentes législations**

La notion d'enfant, au sens de l'âge jusqu'auquel l'enfant est considéré comme à charge, diffère selon le type de législation. Pour les prestations familiales, les aides au logement, le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité, les conditions d'âge de l'enfant sont définies par le code de la Sécurité sociale et le code de l'action sociale et des familles. Pour les impôts en revanche, elles sont déterminées par le code général des impôts.

### **La notion d'enfant à charge pour les prestations familiales, les prestations logement, le revenu de solidarité active et la prime d'activité**

Pour les prestations familiales, un enfant est considéré comme à charge lorsque la personne qui demande les prestations assure la charge effective et permanente de l'enfant (responsabilité financière, mais aussi affective et éducative). L'enfant doit avoir moins de 20 ans. Les enfants âgés de 20 ans à 21 ans sont toutefois comptés comme enfants à charge pour le complément familial et peuvent ouvrir droit à une allocation forfaitaire d'allocation familiale lorsqu'ils sont l'aîné d'une famille de trois enfants ou plus. En outre, si l'enfant travaille, sa rémunération ne doit pas dépasser 55 % du smic. Un enfant cesse d'être à charge lorsqu'il devient lui-même bénéficiaire d'une prestation familiale, d'une prestation de logement ou de l'allocation aux adultes handicapés.

Pour les prestations logement, un enfant est considéré comme à charge lorsqu'il a moins de 21 ans et que sa rémunération ne dépasse pas 55 % du smic. Il cesse d'être à charge lorsqu'il devient lui-même allocataire ou conjoint ou colocataire d'un allocataire d'une prestation logement.

Pour le RSA et la prime d'activité, les enfants à charge doivent avoir moins de 25 ans. Leurs revenus sont intégrés aux ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation. Les jeunes de 18 à 25 ans peuvent cependant percevoir en propre la prime d'activité s'ils travaillent. Le RSA leur est ouvert uniquement s'ils ont exercé une activité professionnelle pendant au moins 2 ans à temps plein au cours des 3 ans précédant la demande, ou s'ils ont eux-mêmes des enfants à charge.

### **La prise en compte des enfants dans l'impôt sur le revenu**

Au sens des impôts, un enfant<sup>41</sup> est compté à charge pour ses parents jusqu'à sa majorité (moins de 18 ans au 1<sup>er</sup> janvier). Lorsque l'enfant devient majeur, il devient, en principe, imposable personnellement. Il peut toutefois, sous certaines conditions, continuer à être rattaché au foyer fiscal de ses parents s'il reste à la charge de ces derniers (ou permettre une déduction de pension alimentaire, les parents devant faire le choix entre ces deux options). Peuvent être rattachés les enfants de moins de 21 ans (de 18 ans à 20 ans) et ceux des moins de 25 ans poursuivant leurs études. Si l'enfant mineur ou l'enfant rattaché de moins de 25 ans dispose de revenus propres, ceux-ci doivent être ajoutés aux revenus des parents. Lorsque l'enfant est handicapé et ne peut pas subvenir à ses besoins en raison de son invalidité, il n'existe aucune limite d'âge.

<sup>41</sup> Sont considérés comme enfants les enfants légitimes, adoptifs ou naturels, lorsque la filiation a été légalement établie, ainsi que les enfants recueillis au cours de leur minorité, lorsque les parents en assument la charge effective d'entretien et d'éducation.

## Annexe 2. Les réformes récentes de la politique familiale

Différentes réformes ont fait évoluer la politique familiale ces dernières années, reconfigurant la redistribution entre les familles.

En 2004, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est mise en place, avec pour objectif d'unifier cinq prestations existantes et accentuer les aides en matière d'accueil de l'enfant. Puis, au début des années 2010, différentes mesures législatives sociales et fiscales sont mises en œuvre, poursuivant différents objectifs, avec la volonté de garantir l'équilibre de la branche famille. D'une part, les réformes de la politique familiale visent à renforcer l'aide aux familles les plus vulnérables, en redistribuant une partie des aides des familles aux revenus plus élevés vers celles à faibles ressources, monoparentales ou nombreuses. D'autre part, la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle est appréhendée avec la volonté d'instaurer une parité entre les deux parents en matière de congé parental, et d'encourager le retour à l'emploi des parents de jeunes enfants.

- En 2012<sup>42</sup>, le montant de l'**allocation de rentrée scolaire (ARS)**, versée sous conditions de ressources à une part importante de familles (3,1 millions de famille fin 2017), a été revalorisé de 25 %.
- En 2013<sup>43</sup>, le **plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** annonce une revalorisation progressive sur cinq ans, entre 2014 et 2018, de 50 % pour le complément familial majoré, qui bénéficie aux familles les plus modestes, et de 25 % pour l'allocation de soutien familial.
- En parallèle, les **lois de finance pour 2013 et 2014** ont introduit des baisses successives du plafond de l'avantage fiscal procuré par le **quotient familial**. Cette mesure fiscale a permis de financer une partie de ces mesures de revalorisation. Elle a été accompagnée par la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).
- La **loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2014** a introduit une **réforme de la Paje** pour les enfants nés à partir du 1er avril 2014, avec pour objectif de recentrer ses prestations sur les ménages les plus modestes. Ainsi l'allocation de base a été réduite de moitié au-delà d'un certain niveau de revenus, et son montant gelé à partir de 2014<sup>44</sup>. La majoration du complément de libre choix d'activité, qui bénéficiait aux familles ne percevant pas l'allocation de base de la Paje du fait de revenus trop élevés, a été supprimée. Le complément de libre choix du mode de garde, versé quelles que soient les ressources, a également été modulé en fonction du revenu. Enfin, la **LFSS pour 2015** a décalé le versement de la prime de naissance, du septième mois de grossesse au deuxième mois suivant la naissance de l'enfant.
- En 2014 également, la **loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes** transforme le complément de libre choix d'activité (CLCA) en prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepae)<sup>45</sup>, afin de promouvoir le partage du congé parental entre les deux conjoints et d'inciter à un retour plus rapide des parents sur le marché du travail après une naissance. Les montants de l'aide n'ont pas été modifiés mais la durée de versement a été reconfigurée. Les parents doivent ainsi partager leurs droits pour bénéficier de mois supplémentaires pour les foyers avec un enfant à charge (6 mois pour chaque parent, contre 6 mois pour un seul parent auparavant) et au-delà de 24 mois pour les foyers avec au moins deux enfants à charge (3 ans, à raison de 24 mois maximum pour chaque parent, contre 3 ans pour un seul parent auparavant).
- La **réforme des allocations familiales** a suivi, en 2015, en introduisant une modulation des montants versés en fonction des revenus. À compter de juillet 2015, les allocations familiales des familles ayant des revenus supérieurs à 6 000 euros par mois sont divisées par deux et par quatre pour celles qui perçoivent plus de 8 000 euros par mois.

<sup>42</sup> Loi de finances rectificative pour 2012.

<sup>43</sup> La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2014 a mis en œuvre le « plan pauvreté ».

<sup>44</sup> Gel mis en place jusqu'à ce que le montant à taux plein de l'AB soit rejoint par celui du complément familial. Ce montant a finalement été réduit pour être aligné sur celui du CF en 2018 (enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> avril), ainsi que les plafonds de ressources pour en bénéficier.

<sup>45</sup> Pour les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

- Par ailleurs, la **convention d'objectifs et de gestion**, signée entre la branche famille et l'État pour la période 2013-2017, en parallèle du **huitième plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches**, mis en œuvre au cours de la même période, prévoit la création de 275 000 nouvelles solutions d'accueil en cinq années, à la fois en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) [100 000 places], en accueil par assistant maternel (100 000 places) et en accueil préscolaire (pour les enfants de moins de trois ans) [75 000 places]. Au final, seuls 16 % des objectifs sont atteints (taux de réalisation de 62 % pour l'accueil collectif, de 2 % en maternelle, et baisse de l'accueil chez les assistantes maternelles).

## Annexe 3. Les prestations et les bénéficiaires du périmètre « cœur »

### Les prestations du périmètre « cœur » du compte de l'enfance

#### *Les prestations liées à l'entretien de l'enfant*

Les **allocations familiales** sont versées aux familles ayant au moins 2 enfants de moins de 20 ans à charge ; leur montant varie en fonction du nombre d'enfants, de leur âge et, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, des ressources du ménage. Les allocations familiales sont majorées lorsque l'enfant atteint l'âge de 14 ans, à l'exception de l'aîné d'une famille de 2 enfants.

L'**allocation de base** de la **prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)** est versée, sous condition de ressources, aux ménages ayant un enfant de moins de 3 ans à charge. Les **primes de naissance et d'adoption (Paje)** sont versées, sous condition de ressources, lors de la naissance ou l'adoption d'un enfant, afin de faire face aux premières dépenses.

Le **complément familial** a pour objectif d'aider les familles nombreuses aux revenus modestes : il est versé, sous condition de ressources, aux familles ayant 3 enfants à charge (entre 3 et 21 ans). Le complément familial est majoré pour les familles les plus modestes.

L'**allocation de soutien familial** est versée aux personnes assumant la charge d'un enfant privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents.

#### *Les prestations d'accueil du jeune enfant et d'aide à la scolarité*

Le **complément de libre choix de mode de garde (CMG)** de la **Paje** est versé aux familles qui recourent à des services de garde ou d'accueil pour leurs enfants de moins de 6 ans. Son montant est modulé suivant les ressources du ménage et différencié selon l'âge de l'enfant (0 à 3 ans et 3 à 6 ans).

Les **prestations d'accueil des jeunes enfants en établissements** recouvrent les dépenses de fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) [crèches].

Le **crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de 6 ans** concerne les dépenses de garde à l'extérieur du domicile (chez un.e assistant.e maternel.le ou en EAJE). Lorsque l'enfant est gardé à domicile, les familles bénéficient d'un **crédit** ou d'une **réduction d'impôts au titre de l'emploi salarié à domicile**<sup>46</sup>. Le **crédit d'impôt famille** est quant à lui versé aux entreprises engageant des dépenses de mise en place de crèches ou d'aide versée aux salariés au titre de la garde d'enfants de moins de 3 ans. D'autres réduction d'impôts, relatives au régime spécial d'imposition des assistants maternels et à l'exonération de TVA pour les prestations de services et les livraisons de biens pour les crèches, sont également incluses.

L'**allocation de rentrée scolaire (ARS)** est versée à chaque rentrée scolaire, sous condition de ressources, pour les enfants de 6 à 18 ans. Le montant de l'ARS augmente avec l'âge de l'enfant suivant les trois degrés de scolarité (primaire, collège et lycée).

Les **bourses d'études dans le secondaire** ont pour objectif d'aider les familles les plus défavorisées à assurer les frais liés à la scolarité de leurs enfants.

Une **réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans le secondaire** existe lorsque l'enfant est à la charge du foyer et qu'il n'est pas lié par un contrat de travail, ni rémunéré.

<sup>46</sup> Jusqu'en 2017, les personnes employant une personne à domicile pouvaient bénéficier d'une réduction d'impôt si elles étaient inactives (retraitées notamment) tandis que les actifs (salariés ou chômeurs) avaient droit à un crédit d'impôt, du même montant (50 % de la dépense engagée dans la limite d'un plafond). En 2018, le crédit d'impôt a été généralisé à tous.



### *Les prestations de maintien et complément de rémunération*

Les **indemnités journalières (IJ) pour maternité** sont versées aux femmes en congé maternité, sous certaines conditions (durée d'affiliation minimale à respecter, nombre d'heures de travail effectuées, montant des cotisations payées, etc.). Le **congé de paternité et d'accueil de l'enfant** est accordé au bénéficiaire après la naissance de son enfant ou de celui de sa conjointe ou partenaire Pacs ou de la personne avec laquelle il vit maritalement. Pendant ce congé, le bénéficiaire peut, sous certaines conditions percevoir des indemnités journalières. Ces indemnités journalières sont versées par l'assurance maladie. Les mutuelles et institutions de prévoyance peuvent également verser un complément de rémunération.

La **prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare)** est une aide financière versée aux parents cessant ou réduisant leur activité professionnelle pour s'occuper de leur(s) enfant(s) de moins de 3 ans. La Prepare peut être attribuée à un seul parent ou aux deux. Ils peuvent la percevoir en même temps ou successivement. À partir de 3 enfants à charge, les familles peuvent choisir entre la Prepare et la Prepare majorée : cette dernière est d'un montant supérieur à celui de la Prepare mais est versée moins longtemps. Dans le cadre de la réforme du 5 août 2014 sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la Prepare (respectivement la Prepare majorée) remplace le complément de libre choix d'activité (CLCA) [respectivement le Colca, complément optionnel de libre choix d'activité] pour les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 (cf. annexe 2).

Les **suppléments familiaux de traitement et de solde** sont versés respectivement à tout agent public et tout militaire ayant au moins un enfant à charge. Leur montant dépend du nombre d'enfant et de la rémunération indiciaire.

### *L'aide sociale à l'enfance (ASE)*

Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance mettent en œuvre diverses actions dans le cadre de la politique de protection de l'enfance. Ces actions relèvent de **mesures de placement** (accueil et hébergement, principalement en établissement ou au sein de familles d'accueil), d'**actions éducatives**<sup>47</sup> (soutien matériel et éducatif aux familles rencontrant des difficultés sur le plan éducatif), de l'appui d'un technicien de l'intervention sociale et familiale, d'accompagnement en économie sociale et familiale, de la **prévention spécialisée**, ou d'allocations (allocations mensuelles, secours exceptionnels, bourses et autres aides financières)<sup>48</sup>.

### *Les prestations liées au handicap de l'enfant*

Les prestations liées au handicap de l'enfant recouvrent des dépenses d'**accueil et d'hébergement en établissements** (instituts médico-éducatifs, instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, etc.) ainsi que deux allocations, l'**allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)** et l'**allocation journalière de présence parentale (AJPP)**. L'AEEH est une prestation destinée à compenser les frais d'éducation d'un enfant handicapé de moins de 20 ans. L'AJPP a quant à elle pour objectif d'aider les personnes dont l'état de santé ou le handicap de l'enfant rendent indispensable une présence soutenue auprès de l'enfant et des soins contraignants.

### *Les prestations d'action sociale*

Les prestations d'action sociale incluent à la fois les actions individuelles et collectives menées par la branche famille et les collectivités locales ainsi que les prestations versées par les employeurs du secteur privé. L'action sociale recouvre différents types d'aide : il peut s'agir d'aides financières individuelles, s'adressant aux familles en situation de précarité financière, familiale ou sociale et rencontrant des difficultés de vie passagères (aides à l'équipement du logement, aides aux vacances, etc.), ou d'actions collectives (centres de loisirs, activités périscolaires, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents [Reaap], médiation familiale, etc.). Par ailleurs, les employeurs peuvent verser des compléments sociaux (prime de naissance, prime de crèche ou de garde d'enfant, etc.).

<sup>47</sup> AED : actions éducatives à domicile

AEMO : actions éducatives en milieu ouvert

<sup>48</sup> Pour en savoir plus : Leroux I. (dir) (2019). L'aide et l'action sociale en France – édition 2019. Paris, France : DREES, coll. Panorama DREES-social.

## Les bénéficiaires des prestations du périmètre « cœur » du compte de l'enfance

Les bénéficiaires des prestations du « cœur » des dépenses en faveur de l'enfant évoluent de manière contrastée au cours de la période 2012-2017 (tableau 7). En particulier, le nombre de bénéficiaires de la Prepaire baisse de 12,0 % par an en moyenne entre 2012 et 2017 et celui de l'allocation de base de la Paje de 2,2 % par an en moyenne au cours de la période.

**Tableau 7** • Les effectifs de bénéficiaires des principales prestations en faveur des enfants

Effectifs en milliers au 31/12, évolutions en %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	17/12*
Allocations familiales (AF)	4 973	5 007	5 038	5 032	5 041	5 063	+0,4
Complément familial (CF)	853	858	865	881	889	901	+1,1
Allocation de soutien familial (ASF)	737	746	756	760	752	770	+0,9
Paje - Allocation de base (AB)	1 914	1 899	1 881	1 805	1 761	1 709	-2,2
Paje - Primes de naissance et d'adoption	51	54	50	49	47	48	-1,0
Paje - Complément de libre choix du mode de garde (CMG)	878	870	863	862	861	836	-1,0
Paje - Prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepaire et Prepaire majorée, anciennement CLCA/Colca)	528	514	495	455	411	279	-12,0
Allocation journalière de présence parentale (AJPP)	5	6	6	6	6	8	+7,1
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	211	222	233	242	255	271	+5,1
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	2 977	3 049	3 089	3 128	3 103	3 113	+0,9
Enfants accueillis à l'ASE**	156	160	162	164	169	177	+2,6
Actions éducatives de l'ASE**	157	159	160	163	165	167	+1,2

\* L'évolution 17/12 correspond au taux de croissance annuel moyen pour la période 2012-2017.

**Lecture** > en 2017, le nombre de bénéficiaires des allocations familiales s'élève à 5 063 familles. Ce nombre de familles a augmenté de 0,4 % par an en moyenne entre 2012 et 2017.

**Champ** > France (\*\*hors Mayotte)

**Sources** > Annexe 1 du PLFSS 2019, PQE « Famille » ; DREES, Enquête Aide sociale.

## Annexe 4. Les prestations du périmètre « étendu »

### Les droits familiaux de retraite (avantages différés)

Le compte de l'enfance considère cinq droits familiaux de retraite, au titre des avantages différés, pour un montant de 20,7 milliards d'euros en 2016<sup>49</sup>.

- Les **majorations de pensions pour les personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants** constituent la dépense la plus importante (8,0 milliards d'euros au titre des droits propres et 1,2 milliard d'euros au titre des droits dérivés). Le taux de majoration varie selon les régimes (10 % dans la plupart des régimes et pour les régimes complémentaires Agirc et Arrco ; dans les régimes de la fonction publique, ce taux est majoré de 5 points de pourcentage supplémentaires pour chaque enfant au-delà du troisième).
- Les **majorations de durée d'assurance (MDA)** représentent 7,0 milliards d'euros sur les droits propres. Ce dispositif permet aux parents de bénéficier de trimestres supplémentaires (au régime général, pour les enfants nés après 2010, 4 trimestres par enfant pour les mères au titre de l'accouchement et 4 trimestres par enfant à répartir entre le père et la mère au titre de l'éducation ; dans la fonction publique, 2 trimestres par enfant pour les mères pour les enfants nés après 2004).
- L'**assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)** permet sous certaines conditions aux parents qui n'ont pas d'activité ou qui ont une activité réduite de valider des trimestres (au régime général). L'AVPF représente 3,1 milliards d'euros en 2016.
- Les **départs anticipés pour les parents d'au moins trois enfants** représentent 1,3 milliard d'euros en 2016. Avant la réforme de 2010, ce dispositif, spécifique à la fonction publique et aux régimes spéciaux, permettait aux parents d'au moins trois enfants de partir à la retraite dès qu'ils justifiaient d'au moins 15 années de service (dispositif ouvert aux pères depuis fin 2004). Ce dispositif est à présent fermé et en voie d'extinction.
- Les **majorations de pensions pour les personnes ayant des enfants à charge** sont plus mineures (0,1 milliard d'euros en 2016). Ces majorations relèvent essentiellement des régimes complémentaires Agirc et Arrco.

Le montant de ces droits familiaux est estimé à partir de l'Échantillon interrégimes de retraités (EIR) 2016 (voir annexe 7). Les différents éléments constitutifs des pensions de retraite y sont recensés, rendant possible l'exercice de décomposition des pensions. Les masses financières de chaque dispositif de solidarité sont distinguées en les neutralisant l'un après l'autre dans le calcul des pensions et en estimant à chaque étape l'effet sur le montant de la pension versée.

Hormis la fermeture du dispositif de départs anticipés pour les parents d'au moins trois enfants dans la fonction publique, aucune réforme majeure n'a concerné ces dispositifs récemment ou antérieurement à la période d'étude retenue ici.

### Taxe d'habitation : abattement pour charges de famille

Le taux d'abattement pour charges de famille est fixé à l'initiative des collectivités locales (ce taux peut être supérieur au taux minimum obligatoire), ce qui rend son estimation délicate. En outre, ce montant intègre aussi bien un abattement au titre des enfants qu'au titre des ascendants ou des personnes infirmes et il est difficile de calculer la part relative aux seuls enfants.

### Quotient familial et avantages fiscaux divers en faveur des enfants

Le mécanisme du **quotient familial** permet de limiter le taux d'imposition des familles avec enfants : le revenu imposable du foyer est divisé par un nombre de parts, variable selon la configuration familiale, puis l'impôt est calculé sur cette base selon le barème progressif en vigueur, et remultiplié ensuite par le nombre de parts. Les

<sup>49</sup> Cheloudko P. (2019). Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés. DREES, *Études et Résultats*, n°1116, juin.

deux premiers enfants comptent pour une demi-part en cas de garde exclusive et pour un quart de part en cas de résidence alternée. Puis chaque enfant à partir du troisième compte pour une part supplémentaire (ou une demi-part en cas de garde alternée). Une demi-part est en outre accordée aux parents isolés.

De cette façon, le quotient familial constitue une réduction d'impôt pour les foyers concernés, dans la limite d'un plafond. Ce plafond a été revu à la baisse en 2013 et 2014, réduisant l'avantage fiscal procuré pour les familles les plus aisées : de 2 336 euros par demi-part en 2012 (soit 195 euros par mois), il est passé à 2 000 euros en 2013 puis à 1 500 euros en 2014 (soit 125 euros par mois). Il s'élève en 2017 à 1 512 euros par demi-part.

L'avantage lié au quotient familial est calculé en mobilisant le modèle de microsimulation Ines (voir annexe 7), par comparaison entre une situation contrefactuelle où aucun avantage lié aux enfants à charge ne serait appliqué (qu'il s'agisse du quotient familial ou d'autres avantages fiscaux en faveur des enfants) et une situation similaire mais prenant en compte les parts fiscales pour enfants à charge (celles évoquées ci-dessus<sup>50</sup>).

L'impact du quotient familial sur le montant d'impôt dû est ainsi estimé à 12,8 milliards d'euros en 2017. Il peut être décomposé en deux effets : un effet direct à la baisse sur l'impôt avant déductions fiscales, estimé à 13,3 milliards d'euros en 2017 ; et un effet indirect à la hausse car des familles, devenues par exemple non imposables du fait de l'application du quotient familial, ne bénéficieront plus de ce fait de toutes les déductions fiscales auxquelles elles auraient pu prétendre. En 2017, l'instauration d'une réduction d'impôt exceptionnelle de 20 % en deçà d'un certain niveau de revenu<sup>51</sup> a accentué cet effet indirect et réduit en conséquence l'effet global du quotient familial (tableau 8).

**Tableau 8 • Impact du quotient familial sur les recettes fiscales : effets directs et indirects**

Montants en milliards d'euros courants, évolutions en %

	2012	2013	2016	2017
<b>Impact du quotient familial sur le montant d'impôt sur le revenu</b>	<b>14,0</b>	<b>13,4</b>	<b>12,9</b>	<b>12,8</b>
<i>Dont :</i>				
<i>Impôt avant déductions fiscales et crédits d'impôt</i>	14,0	13,5	13,1	13,3
<i>Réductions et crédits d'impôt (hors avantages enfants), y compris réduction exceptionnelle en 2017</i>	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5

**Lecture** > en 2017, le montant d'impôt sur le revenu est réduit de 12,8 milliards d'euros du fait de l'application du quotient familial (par rapport à une situation contrefactuelle où il n'existerait aucun avantage fiscal lié à la présence d'enfants). En l'absence de toute déduction fiscale (s'appliquant au montant imposable après application du quotient familial et éventuelle décote), la réduction d'impôt liée au quotient familial aurait été de 13,3 Mds€. Elle est ramenée à 12,8 Mds€ car certains ménages ne bénéficient pas de toutes les déductions fiscales auxquelles ils pourraient prétendre si le quotient familial ne s'appliquait pas (notamment s'ils deviennent de ce fait non imposables)

**Champ** > France, tous ménages.

**Sources** > Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2010, 2011, 2014 et 2015 (actualisées 2012, 2013, 2016 et 2017) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2017, calculs DREES.

Seul l'impact du quotient familial sur le montant d'impôt dû est appréhendé ici. Il n'est pas tenu compte de l'**effet induit sur les cotisations et contributions sociales**. Or, des exonérations ou réductions (de CSG notamment) peuvent être appliquées en deçà d'un certain revenu fiscal de référence, majoré en fonction du nombre de parts fiscales. Ces majorations de plafonds pour enfants à charge réduisent le montant des contributions sociales dues, ce qui constitue un avantage supplémentaire estimé à environ 260 000 euros en 2017.

Par ailleurs, outre le quotient familial, d'**autres avantages fiscaux** peuvent être accordés aux familles avec enfants : il s'agit pour l'essentiel de crédits ou de réductions d'impôts, dédiés ou majorés en fonction du nombre d'enfants à charge. Les dispositifs fiscaux dédiés, tels le crédit d'impôt pour frais de garde ou les réductions d'impôt pour frais de scolarité, sont intégrés au périmètre cœur des dépenses en faveur de l'enfance. Pour le reste, l'avantage pour les familles avec enfants consiste le plus souvent en une majoration de l'avantage fiscal maximum dont elles peuvent bénéficier au titre de ces dispositifs. Les crédits ou réductions d'impôt concernés sont très divers : réduction liée aux primes des contrats de rente-survie et épargne handicap, crédit d'impôt pour

<sup>50</sup> Il n'est pas tenu compte ici des demi-parts supplémentaires accordées au titre du handicap pour les enfants à charge (car non spécifiquement liées à la qualité d'enfant mais seulement à la présence d'un handicap), ou dans d'autres cas particuliers : ces parts sont donc intégrées à la fois à la situation contrefactuelle et à la situation mesurée, qui intègre en sus les parts pour enfants à charge.

<sup>51</sup> Réduction fiscale de 20 % pour les personnes dont le revenu fiscal de référence (RFR) n'excède pas 18 482 euros annuels (pour un célibataire), puis dégressive jusqu'à 20 480 euros, avec une majoration de 3 696 euros par demi-part.

l'équipement en faveur de l'aide aux personnes, au titre des intérêts d'emprunt de l'habitation principale, ou encore pour l'équipement développement durable de l'habitation principale. Cet effet est toutefois très marginal.

## Les majorations pour enfant à charge de certaines prestations sociales

Contrairement aux prestations familiales, les minimas sociaux ou autres prestations sociales à destination des foyers modestes ne sont pas ciblés sur les familles, mais leur montant est en général majoré pour tenir compte des charges supplémentaires induites par la présence d'enfants à charge. Les plafonds de ressources permettant de bénéficier de ces prestations sont également rehaussés en présence d'enfants. C'est notamment le cas pour les aides au logement (AL), le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité (PA) ou encore l'allocation aux adultes handicapés (AAH):

- Les **aides au logement (AL)** sont accordées sous conditions de ressources aux foyers locataires<sup>52</sup> : selon le type de logement occupé et leur situation familiale, ceux-ci peuvent percevoir l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement à caractère familial (ALF) ou l'allocation de logement à caractère social (ALS), dont les modes de calcul sont similaires. Le montant de l'allocation est majoré en présence d'enfants : à titre d'exemple, fin 2017, le montant maximum d'aide au logement s'élevait à 269 euros par mois pour une personne seule et à 327 euros pour un couple sans enfant ; il s'élevait à 377 euros avec un enfant et à 435 euros avec deux enfants, soit respectivement +40 % et +62 % par rapport au montant perçu par une personne seule, +15 % et +30 % par rapport à un couple sans enfant<sup>53</sup>.

En 2017, les aides au logement représentent une masse financière globale de l'ordre de 18 milliards d'euros, dont près de 96 % à destination des locataires. Elles couvrent environ 20 % de la population. Sur la période 2012-2017, et plus particulièrement en fin de période (2016 et 2017), diverses réformes ont été mises en œuvre dans le but de réduire les montants versés<sup>54</sup>, notamment :

- à partir de juillet 2016, la dégressivité de l'allocation, puis sa suppression au-delà d'un certain niveau de loyer ;
- à partir d'octobre 2016, la valorisation dans l'assiette des ressources du patrimoine ne produisant pas de revenus imposables (au-delà d'un certain montant de patrimoine) ;
- à partir d'octobre 2017, une réduction de 5 euros par mois pour tous les allocataires.

Sur l'ensemble de la période 2012-2017 cependant, les montants alloués aux AL sont en nette augmentation, portés en partie par l'évolution de la population et par un marché du travail plutôt morose (hausse du taux de chômage jusqu'en 2015-2016). Ces évolutions jouent mécaniquement à la hausse sur le niveau des majorations pour enfants.

- Le **RSA** (RSA « socle » avant 2016), entré en vigueur en 2009, vient compléter les ressources du foyer de façon à lui assurer un revenu minimum, dont le montant varie selon la composition familiale. L'ensemble des ressources du foyer est pris en compte : revenus d'activité, de remplacement, pensions alimentaires mais aussi une partie des aides au logement (à travers un « forfait logement ») et la plupart des prestations familiales (allocations familiales hors majorations pour âge, allocation de base de la Paje, Prepare/CLCA, complément familial et allocation de soutien familial non majorés).

Pour une personne seule, le revenu garanti par le RSA s'est accru de 475 euros par mois fin 2012 à 545 euros fin 2017, du fait des revalorisations légales basées sur l'inflation mais aussi d'une revalorisation exceptionnelle de 10 % sur 5 ans (de 2013 à 2017), portée par le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013. De fait, en dépit d'une baisse du nombre d'allocataires en 2016 et 2017,

<sup>52</sup> Les accédants à la propriété ayant souscrit un prêt conventionné ou un prêt d'accession sociale avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour acquérir leur logement peuvent également bénéficier d'une aide au logement, majorée selon le nombre d'enfants ; ils ne sont pas pris en compte dans les calculs. Le nombre d'allocataires accédants, en baisse sur la période, représente environ 6% de l'ensemble des bénéficiaires d'AL et 4 % des montants alloués.

<sup>53</sup> Dans le cas d'un couple, le barème est majoré pour le conjoint s'il n'y a pas d'enfant. Cependant, en présence d'enfants, le barème est le même pour un couple et pour une famille monoparentale.

<sup>54</sup> N'est pas comptabilisée ici la réforme introduisant une baisse des aides au logement pour les locataires HLM adossée à une réduction de leur loyer (réduction de loyer de solidarité), intervenue ultérieurement (en 2018).

le montant global versé au titre du RSA (y compris la prime de Noël) est passé de 8,8 milliards d'euros en 2012 (pour le RSA « socle ») à 11,4 milliards en 2017<sup>55</sup>, soit une croissance annuelle moyenne supérieure à 5 % par an (en valeur).

Par rapport au revenu garanti pour une personne seule, la majoration appliquée est de 30 % pour chacun des deux premiers enfants à charge (ou 50 % pour le premier enfant s'il s'agit d'une famille monoparentale), et de 40 % par enfant à partir du troisième. Une majoration supplémentaire (RSA majoré) est accordée de façon temporaire pour les parents isolés, notamment s'ils sont parents de jeunes enfants (moins de 3 ans). Par ailleurs, une prime de Noël est versée en décembre aux bénéficiaires du RSA, également majorée en fonction du nombre d'enfants. Les enfants peuvent être considérés à charge jusqu'à l'âge de 25 ans.

- La **prime d'activité**, créée par la loi d'août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 deux dispositifs : la composante « RSA activité » du revenu de solidarité active et la prime pour l'emploi, dispositif fiscal prenant la forme d'un crédit d'impôt et dont l'objectif était de soutenir l'activité et le pouvoir d'achat des travailleurs modestes. Par rapport à la prime pour l'emploi, la prime d'activité se centre sur les foyers les plus modestes, qui perçoivent des montants en moyenne plus élevés. Par ailleurs, contrairement au RSA activité, elle est ouverte aux jeunes de 18 à 24 ans qui travaillent, quelle que soit leur situation familiale. Parmi les gagnants à la mise en place de cette prestation figurent ainsi de nombreux jeunes de 18 à 24 ans, tandis que les perdants sont plutôt des couples biactifs avec ou sans enfants, qui auraient pu bénéficier de la prime pour l'emploi mais dont les revenus dépassent désormais les plafonds de ressources.

En 2017, les montants alloués à cette prestation s'élèvent à 5,3 milliards d'euros, soit une hausse annuelle moyenne de près de 3 % (en valeur) par rapport aux montants alloués en 2012 au RSA activité (1,6 milliard d'euros) et à la prime pour l'emploi (3 milliards).

Les majorations accordées pour enfant à charge sont les mêmes pour la prime d'activité que pour le RSA (et naguère le RSA activité), de même que les ressources prises en compte, appréciées sur une base trimestrielle dans leur globalité. La base de calcul de la prime pour l'emploi était très différente. Fondée sur le revenu fiscal de référence, elle n'intégrait pas les prestations sociales et familiales (non imposables) et pouvait à ce titre se révéler plus avantageuse pour les familles avec enfants.

- **L'allocation aux adultes handicapés** permet d'assurer un minimum de ressources aux personnes souffrant d'un taux reconnu d'incapacité d'au moins 80 %, ou supérieur à 50 % s'il s'accompagne d'une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Fin 2017, le montant de l'AAH s'élève à 811 euros par mois pour une personne sans ressources, et jusqu'à 988 euros pour les personnes vivant en logement indépendant et bénéficiaires du complément de ressources<sup>56</sup>. Sur la période 2012-2017, ce montant a été légèrement revalorisé ; il s'élevait à 777 euros par mois fin 2012.

Pour autant, le nombre de bénéficiaires n'a cessé d'augmenter durant la période, de 2,5 % en moyenne par an entre 2012 et 2017. De ce fait les dépenses sont également dynamiques : elles passent de 7,8 milliards d'euros en 2012 à 9,4 milliards en 2017 (y compris les compléments), soit une hausse proche de 4 % en moyenne par an, en euros courants.

---

<sup>55</sup> Les montants de dépenses indiqués dans cette annexe sont ceux issus des comptes de la protection sociale ; ils peuvent être légèrement différents de ceux diffusés par la Cnaf.

<sup>56</sup> Le montant de l'AAH a été revalorisé plus substantiellement en 2018 et 2019 : depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019, il est de 900 euros par mois pour une personne sans ressources. Les plafonds de ressources ont dans le même temps été abaissés pour les couples, de 2 fois le montant maximal de la prestation en 2017 à 1,81 fois depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019.

Les personnes sans revenu d'activité qui touchent le montant maximum d'AAH, dont le taux d'incapacité est supérieur ou égal à 80 % et qui vivent en logement indépendant peuvent en outre percevoir un complément, d'un montant de 179 euros par mois en cas de capacité de travail inférieure à 5 % (« complément de ressources ») ou de 105 euros par mois sinon (majoration pour vie autonome - MVA). Ces deux compléments n'ont pas été revalorisés depuis 2006 et 2008 respectivement (depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2019, les nouveaux bénéficiaires de l'AAH ne peuvent plus prétendre au complément de ressources, seule la MVA peut leur être attribuée).

Parmi les allocataires de l'AAH, environ 15 % ont des enfants à charge en 2017. L'allocation maximale dont ils peuvent bénéficier reste la même (811 euros par mois en 2017), mais les plafonds de ressources y donnant droit sont augmentés, de 50 % par enfant à charge. De ce fait, un plus grand nombre de foyers peut percevoir la prestation, et pour un montant supérieur<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Un plus grand nombre également peut percevoir un complément de ressources, dans la mesure où ils bénéficient du montant maximum et remplissent les autres conditions d'attribution.



## **Annexe 5. « Cœur » des dépenses liées aux enfants : focus sur l'aide sociale à l'enfance, les prestations liées au handicap de l'enfant et les prestations d'action sociale**

### **L'aide sociale à l'enfance**

Les dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE), qui représentent près de 12 % du cœur des dépenses liées à l'enfant, s'élevaient à 7,5 milliards d'euros en 2017 (*tableau 9*). Elles augmentent de 0,6 % par an en moyenne en volume entre 2012 et 2017. La majorité des dépenses d'aide sociale à l'enfance sont consacrées aux mesures d'accueil et de placement (près de 80 % des dépenses en 2017). Celles-ci, en hausse de 1,4 % par an en moyenne (en volume) entre 2012 et 2017, portent la croissance globale des dépenses de l'ASE. Au sein de ces mesures d'accueil et de placement, environ deux tiers des dépenses relèvent de l'accueil en établissement et environ un tiers de l'accueil familial. Entre 2012 et 2017, la hausse de ces dépenses est dynamique, et en particulier celles en établissement, en lien avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires<sup>58</sup>. Les dépenses liées à l'accueil familial, elles, diminuent pour la première fois en 2017. Les dépenses d'actions éducatives, à domicile (AED) ou en milieu ouvert (AEMO), augmentent de 0,7 % par an en moyenne au cours de la période. En revanche, les autres dépenses, incluant les actions de prévention spécialisée, baissent de 3,6 % par an en moyenne entre 2012 et 2017.

### **Les prestations liées au handicap de l'enfant**

Les prestations liées au handicap de l'enfant représentent près de 12 % du cœur des dépenses liées à l'enfant. Elles s'élevaient à 7,3 milliards d'euros (courants) en 2017, en hausse de 0,5 % par an en moyenne en volume entre 2012 et 2017. L'hébergement et l'accueil des enfants handicapés au sein d'établissements médico-sociaux représentent la majeure partie de ces dépenses (86 % en 2017). Ces dépenses médico-sociales sont relativement constantes au cours de la période. Cette évolution reflète une légère baisse des dépenses d'hébergement (-0,6 % par an en moyenne annuelle, en volume), en parallèle d'une faible hausse des dépenses d'accueil et d'accompagnement des enfants handicapés (+0,4 % par an en moyenne annuelle, en volume). Cette évolution est liée à la hausse de la capacité d'accueil des services d'éducation spéciale et de soins à domicile (Sessad), en raison de l'accent porté sur la scolarisation et le développement de l'autonomie des enfants<sup>59</sup>. Les aides financières au handicap de l'enfant se composent également de deux allocations, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP). Ces deux allocations représentent 1 milliard d'euros (courants) en 2017 (dont 0,9 milliard d'euros pour l'AEEH). Elles ont évolué de manière dynamique entre 2012 et 2017 (+3,7 % par an en moyenne en volume), en lien notamment avec la hausse soutenue du nombre de bénéficiaires (+5,1 % en moyenne annuelle pour l'AEEH et +7,1 % en moyenne annuelle pour l'AJPP).

### **Les prestations d'action sociale**

Ces autres prestations liées à l'enfant représentent au global 2,2 milliards d'euros (courants) en 2017.

<sup>58</sup> Pour en savoir plus : Leroux I. (dir) (2019). L'aide et l'action sociales en France – édition 2019. Paris, France : DREES, coll. Panorama DREES-social.

<sup>59</sup> Guibert G. (2016). La dépense de soins aux personnes handicapées en établissements et services médico-sociaux. Paru dans : Befy M., Roussel R., Solard J., Mikou, M., Ferretti, C., et al. (dir.) (2016). La protection sociale en France et en Europe en 2014 – édition 2016. DREES, coll. Panoramas DREES-social.



**Tableau 9** • Les montants versés au titre de l'aide sociale à l'enfance, des prestations liées aux enfants handicapés et des prestations d'action sociale

Montants en milliards d'euros courants, évolutions en %

	Montants 2017	Évolution annuelle moyenne 2012-2017		Contributions à la croissance du « cœur » des dépenses liées à l'enfant (en volume)				
		En valeur	En volume	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Aide sociale à l'enfance</b>	7,5	2,1	0,6	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
<i>Accueils et placements à l'ASE</i>	5,9	3,0	1,4	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1
<i>Aide éducative à domicile (AED) / Action éducative en milieu ouvert (AEMO)</i>	0,5	2,2	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Dépenses diverses liées à l'ASE (prévention spécialisée, bourses, subventions, frais de placement...)</i>	1,1	-2,0	-3,6	0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,1
<b>Prestations liées au handicap de l'enfant</b>	7,3	1,9	0,5	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0
<i>Accueil et hébergement des enfants handicapés</i>	6,3	1,6	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1
<i>AEEH et AJPP</i>	1,0	4,1	3,7	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
<b>Autres prestations liées à l'enfant</b>	2,2	4,7	3,5	0,0	0,1	0,0	0,4	0,0
<i>Action sociale individuelle des caisses</i>	0,4	3,6	3,2	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,0
<i>Actions collectives des caisses</i>	0,5	1,1	-0,5	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1
<i>Prestations d'employeurs</i>	0,4	0,9	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Autres (tarifs sociaux mobilité, etc.)</i>	1,0	9,5	7,9	0,0	0,1	0,1	0,3	0,0

**Notes** > Les montants présentés dans cette étude sont ceux issus des comptes de la protection sociale afin de garantir une cohérence globale avec les concepts de la comptabilité nationale, sur l'ensemble des prestations et mesures socio-fiscales considérées. Ils peuvent différer de montants produits à partir d'autres sources, comme l'enquête « Aide sociale » de la DREES, qui s'appuie sur la nomenclature comptable M52 utilisée par les départements, retraitée et complétée avec l'aide de ces derniers sur certains champs (prévention spécialisée, rémunération des assistants familiaux, etc.).

**Lecture** > en 2017, les dépenses liées à l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'élèvent à 7,5 milliards d'euros (courants). Ces dépenses incluent en particulier les mesures d'accueil et de placements, pour un montant de 5,9 milliards d'euros. Entre 2012 et 2017, les dépenses de l'ASE augmentent de 2,1 % par an en moyenne en valeur et de 0,6 % par an en moyenne en volume.

**Source** > DREES, Comptes de la protection sociale.

## **Annexe 6. Une approche élargie du compte de l'enfance : ce qui n'est pas inclus dans le champ**

---

### **Les dépenses d'éducation**

Le compte de l'enfance n'inclut pas dans son champ les dépenses d'éducation, qui relèvent de la politique de l'éducation et non de la politique familiale. En 2017, les dépenses publiques d'éducation s'élevaient à 123,4 milliards d'euros. Elles recouvrent les différents niveaux d'enseignement, primaire, secondaire et supérieur, incluant l'extra-scolaire, et intègrent, au-delà des dépenses propres à l'enseignement et à la recherche, celles relatives à l'appui à la scolarité (hébergement et restauration, médecine scolaire, etc.) et à l'organisation du système et à l'achat de biens et services (livres et fournitures, transports scolaires, etc.). Elles excluent, en revanche, les bourses d'études et l'allocation de rentrée scolaire (source : Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), compte de l'éducation).

### **Les dépenses de santé**

Le compte de l'enfance ne prend pas en compte la prise en charge des frais de santé lors de la maternité<sup>60</sup>, ni les dépenses de soins de santé des enfants (y compris les dépenses relatives à la protection maternelle et infantile [PMI]<sup>61</sup>), celles-ci n'étant pas considérées comme assimilables à une politique familiale. En outre, la partie familiale de la CMU et de l'ACS n'est pas comptabilisée.

### **Conjugalité, jeunes majeurs étudiants, autres membres de la famille**

La problématique de la conjugalité est considérée comme en dehors du champ du compte de l'enfance. Les deux principaux postes de dépense au titre de la conjugalité sont les droits dérivés de retraite (pensions de réversion), ainsi que le quotient conjugal.

Les dépenses en faveur des jeunes majeurs étudiants sont assimilées à des dépenses d'accession à l'autonomie (dépenses de logement, en résidences universitaires ou à travers les aides au logement), ou à des dépenses annexes d'éducation (bourses d'études dans l'enseignement supérieur).

La problématique des ascendants n'est pas non plus incluse dans le compte de l'enfance (déduction d'impôts frais d'accueil d'une personne âgée par exemple).

### **Les dépenses d'investissement pour l'accueil des jeunes enfants**

Seules les dépenses relevant de la consommation des ménages (dépenses de fonctionnement) sont intégrées dans le compte de l'enfance. Les dépenses d'investissement, en particulier celles relatives aux structures d'accueil des jeunes enfants, ne sont donc pas comptabilisées. Celles-ci s'élevaient à 0,6 milliard d'euros en 2017, au titre des dépenses engagées dans le cadre des plans crèches, et par les communes de plus de 10 000 habitants.

---

<sup>60</sup> Les dépenses de soins de maternité sont distinguées dans les comptes de la protection sociale, au titre des soins de ville et des soins en clinique privée : elles s'élevaient à 1,3 milliard d'euros en 2017. Les prestations de soins du secteur public hospitalier ne sont en revanche pas ventilées.

<sup>61</sup> Les dépenses de PMI comprennent aussi des dépenses d'intervention sociale ainsi que les dépenses liées à l'agrément, au contrôle et à l'accompagnement des EAJE et des assistants maternels.

## Annexe 7. Les sources de données

### Les comptes de la protection sociale (CPS)

Les comptes de la protection sociale (CPS) visent à décrire l'ensemble des opérations qui contribuent à la couverture des risques sociaux auxquels les ménages sont exposés, à l'exception de l'éducation (santé, vieillesse-survie, famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale). Leur champ comprend l'ensemble des régimes ou organismes qui ont pour mission d'en assurer la charge dans un cadre de solidarité sociale, c'est-à-dire pour lesquels la couverture du risque ne se traduit pas, pour le bénéficiaire, par le versement d'une contrepartie équivalente au risque qu'il présente (âge, morbidité antérieure, risques familiaux, etc.). Dans cette perspective, ces comptes agrègent les interventions des régimes et organismes publics (administrations de Sécurité sociale régimes d'intervention sociale de l'État et des collectivités locales, régime direct d'employeur de l'État, etc.) et certaines interventions de la sphère privée (régimes de la mutualité et de la prévoyance, régimes directs d'employeurs des grandes entreprises, institutions sans but lucratif au service des ménages, etc.).

Les comptes de la protection sociale décrivent les prestations sociales, ainsi que leur financement. Ils retracent l'ensemble des dépenses (frais de gestion par exemple) et recettes (cotisations sociales, impôts et taxes affectés, contributions publiques) attribuables à la protection sociale, c'est-à-dire l'ensemble des opérations pour les régimes dont la protection sociale est l'activité essentielle, et les opérations identifiées comme relevant de ce champ pour les autres régimes.

Les comptes de la protection sociale, élaborés chaque année par la DREES, sont disponibles depuis 1959, mais à un niveau de nomenclature relativement agrégé avant 1981.

**Pour en savoir plus :** Gonzalez, L., Héam, J.-C., Mikou, M., Ferretti, C., Rhomari, M. (dir) (2019). La protection sociale en France et en Europe en 2017 – édition 2019. Paris, France : DREES, coll. Panorama DREES-social.

### Le modèle de microsimulation Ines

Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population. Le modèle Ines, développé par l'INSEE, la DREES et la CNAF, est adossé à l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux de l'Insee (ERFS) qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, des informations administratives issues des caisses de sécurité sociale (CNAF, CNAV, CCMSA) et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'échantillon est représentatif de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire (logement non collectif). Pour refléter la structure et les revenus de la population en 2017, Ines mobilise les données de l'ERFS de 2015, recalées sur des informations auxiliaires agrégées issues d'autres sources. Le modèle simule alors, pour chaque ménage, les différents transferts monétaires (prélèvements et prestations) selon sa composition familiale, l'activité de ses membres et leurs revenus imposables.

Le modèle simule les prélèvements sociaux et fiscaux directs, comprenant notamment les cotisations sociales, la CRDS, la CSG et l'impôt sur le revenu, ainsi que les prestations familiales et de nombreuses prestations sociales monétaires, parmi lesquelles :

- les aides personnelles au logement ;
- les minima sociaux : revenu de solidarité active solidarité active (RSA), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation aux adultes handicapés (AAH) et ses compléments, allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), garantie jeunes ;
- la prime d'activité (PA).

Pour réaliser les comptes de l'enfance, le modèle Ines a été mobilisé pour simuler les dépenses liées au quotient familial et à quelques autres dispositifs fiscaux (réduction d'impôt pour emploi d'une garde à domicile notamment), ainsi que les suppléments de dépenses pour enfants à charge versés au titre des prestations sociales

(aides au logement, RSA, PA, AAH). Ces dépenses sont estimées en comparant une situation contrefactuelle où aucune dépense en faveur des enfants ne serait engagée à une situation alternative intégrant le seul quotient familial (pour mesurer l'impact de ce dernier), puis une seconde situation intégrant l'ensemble des avantages fiscaux en faveur des enfants (pour mesurer l'impact des réductions ou crédits d'impôt concernés), et enfin une dernière situation reflétant la législation complète de 2017, permettant de calculer les suppléments pour enfants à charge versés au titre des différentes prestations sociales.

Les résultats, estimés sur les ménages « ordinaires » de France métropolitaine, sont extrapolés à l'ensemble des ménages résidant en France à l'aide de coefficients de passage fournis par la DGFIP, l'INSEE et la CNAF.

### L'échantillon interrégimes de retraités (EIR)

L'EIR est un panel d'individus inter-régimes qui permet l'étude des pensions de retraite. Ce panel quadriennal est collecté par la DREES auprès de la quasi-totalité des organismes de retraite obligatoire (régime de base, régimes complémentaires obligatoires et régimes spéciaux), soit plus de 70 régimes au total. La base de données contient de nombreuses informations sur les caractéristiques individuelles d'un échantillon anonyme de retraités : nature et montant des prestations versées, conditions de liquidation des droits à la retraite (âge de liquidation, taux de liquidation, durée de carrière validée). Le rapprochement, individu par individu, des informations en provenance des différents régimes permet de calculer le nombre de retraités et de reconstituer la pension globale de chacun et ses éléments constitutifs. Une même personne peut en effet recevoir une pension de plus d'un régime de retraite à la fois : régime de base et régime(s) complémentaire(s) correspondant(s) le cas échéant, mais aussi d'autres régimes de base et complémentaires si elle a changé des régimes au cours de sa carrière (retraités dits « polypensionnés »).

L'EIR 2016 constitue la huitième vague du panel ; il porte sur la situation des retraités d'un régime de retraite français au 31 décembre 2016. L'EIR 2016 compte plus de 600 000 assurés. Chaque retraité de l'EIR est pondéré, pour tenir compte du fait qu'un retraité retenu dans l'échantillon « représente » plusieurs autres retraités non échantillonnés. Ces pondérations sont calées sur un grand nombre de variables auxiliaires démographiques et relatives aux bénéficiaires des caisses (effectifs de retraités et montants moyens).

**Pour en savoir plus :** Arnaud F. (dir.) (2019). Les retraités et les retraites – édition 2019. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.



## Les dossiers de la DREES

N° 50 • février 2020

---

Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7 % du PIB en 2017

---

Directeur de la publication  
Fabrice Lenglard

Responsable d'édition  
Souphaphone Douangdara

ISSN  
2495-120X



Ministère des Solidarités et de la Santé  
Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)  
14 avenue Duquesne - 75 350 paris 07 SP

Retrouvez toutes nos publications sur [drees.solidarites-sante.gouv.fr](http://drees.solidarites-sante.gouv.fr) et nos données sur [www.data.drees.sante.fr](http://www.data.drees.sante.fr)