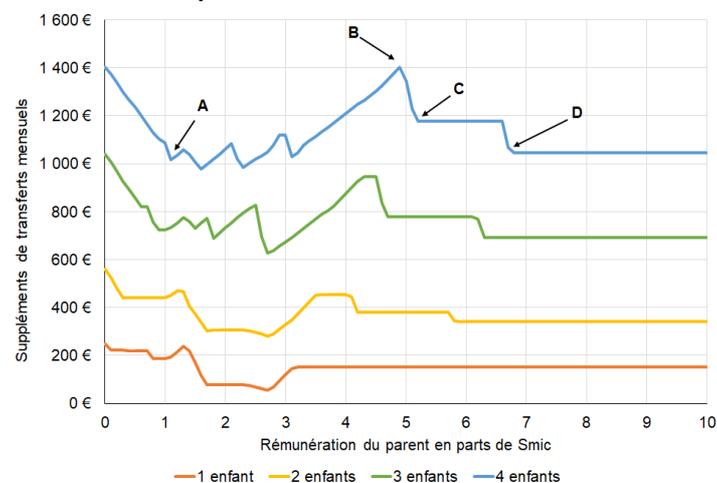


## Les enjeux économiques de la redistribution vers les familles

*Louise DELHAYE, Per Yann LE FLOC'H, Inès MARCHAIS, Adrien MASSEBIEAU*

- Dès son origine dans les années 1930, la politique familiale est fortement orientée vers des objectifs natalistes, via des dispositifs de redistribution horizontale des ménages sans enfants vers des ménages avec enfants. Les années 1970 marquent une première rupture avec l'introduction de dispositifs de redistribution verticale des ménages aisés vers des familles modestes. Les dépenses de politique familiale incluent désormais une multiplicité d'objectifs, dont le soutien à la petite enfance et l'égalité femme-homme.
- La politique familiale s'est adaptée aux évolutions socio-démographiques des dernières décennies, notamment la hausse de l'activité féminine et de la monoparentalité.
- La politique familiale a aujourd'hui trois objectifs principaux : contribuer à la compensation des charges de famille, aider les familles vulnérables et concilier vie familiale et vie professionnelle. Pour atteindre ces objectifs, elle comprend des dispositifs fiscaux (principalement le quotient familial), des aides monétaires universelles ou sous conditions de ressources, des majorations d'aides sociales en fonction de l'âge ou du nombre d'enfants, ou encore l'organisation de services publics de garde de jeunes enfants.
- Le système socio-fiscal français cible aujourd'hui principalement les familles modestes, ainsi que les familles monoparentales et les familles nombreuses, dont le taux de pauvreté est plus élevé que les autres familles. Outre les revenus et le nombre d'enfants, le supplément d'aide monétaire versé au titre de la présence d'enfants dépend de leur âge et de leur rang. Toutefois, les variations des transferts socio-fiscaux selon ces critères ne sont pas toujours cohérents avec l'évolution des coûts pour les familles. De plus, l'empilement des dispositifs conduit à une variation peu lisible du montant d'aides versées par enfant en fonction du revenu (*cf.* Graphique).
- Les solutions de garde d'enfants favorisant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle auraient un impact plus important sur la fécondité que les prestations monétaires de la politique familiale.

**Supplément de revenu disponible permis par la présence d'un ou de plusieurs enfants selon les revenus**



Source : Calculs DG Trésor, sur législation applicable début 2025. Couple de locataires avec des enfants âgés entre 6 et 10 ans. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond). Le deuxième parent est rémunéré au Smic à temps plein.

Lecture : A : extinction des prestations de solidarité, B : plafond du quotient familial, C : passage dans la deuxième tranche des allocations familiales, D : passage dans la troisième tranche des allocations familiales.

# 1. Panorama des familles et des dispositifs actuels de politique familiale

Le terme de « politique familiale » désigne un ensemble de dispositifs instaurés à différentes époques, reflétant l'évolution des objectifs assignés à cette politique publique. Ces dispositifs (e.g., prestations ciblées ou universelles, congés parentaux, aides en nature à la garde d'enfants, droits familiaux de retraite) ont en effet été ajustés pour mieux répondre aux évolutions des besoins de la famille : augmentation de l'activité féminine, du nombre de divorces et de Pacs, monoparentalité, etc.

## 1.1 La politique familiale s'est adaptée aux évolutions sociales et démographiques

À son origine, la politique familiale est fortement influencée par une orientation nataliste. Introduites en 1932, les allocations familiales étaient alors attribuées sans condition de ressources, mais seulement pour les familles de salariés qui ont au moins deux enfants. Le quotient familial, instauré en 1946 pour ajuster le montant de l'impôt sur le revenu aux capacités contributives de chaque foyer, prévoyait jusqu'en 1953 une réduction du nombre de parts fiscales pour les couples mariés sans enfants, les passant de 2 à 1,5.

Une première rupture a lieu dans les années 1970 avec la création de nouveaux dispositifs sous conditions de ressources (allocation pour orphelins, allocation de rentrée scolaire) qui viennent compléter le système de protection sociale. La loi du 4 juillet 1975 vient parallèlement consacrer l'universalité des allocations familiales en supprimant toute condition d'exercice d'une activité professionnelle pour l'ouverture du droit à la prestation.

Dans le même temps, certaines évolutions sociodémographiques affectent directement les structures familiales.

Tout d'abord, l'organisation familiale est progressivement modifiée par l'augmentation de la bi-activité au sein des couples. Alors que les femmes ne

représentaient qu'un tiers de la population active française de 15 à 64 ans dans les années 1960, elles en représentent près de la moitié aujourd'hui, leur taux d'activité étant passé de 55 % en 1975 à plus de 70 % aujourd'hui

Ensuite, la fécondité a fortement diminué depuis 1950 : le nombre d'enfants par femme est passé de 3 en 1950 à environ 1,6 en 2024. L'âge moyen à l'accouchement du premier enfant a crû pour atteindre 31 ans en 2022, contre 27 ans en 1975<sup>1</sup>. La France connaît une diminution des naissances depuis 2010, qui s'accroît depuis 2015, contribuant au niveau historiquement bas du solde naturel<sup>2</sup>. La part des enfants vivant en familles nombreuses<sup>3</sup> se réduit : elle est passée de 43 % en 1982 à 33 % en 2018<sup>4</sup>.

Enfin, la part des familles monoparentales a doublé depuis 1990 pour représenter 24 % des familles en 2020<sup>5</sup>. Or, les parents de ces familles (dont le parent isolé est dans 84 % des cas la mère<sup>6</sup>) sont non seulement moins diplômés mais ont aussi, du fait de leur isolement, plus de difficultés à concilier vie professionnelle et vie familiale. Ils sont donc particulièrement vulnérables sur le plan économique et social. Ainsi, dans un tiers des familles monoparentales, le parent isolé n'a pas d'emploi. En 2021, 39 % des enfants mineurs vivant en famille monoparentale vivent au-dessous du seuil de pauvreté monétaire, contre 21 % de l'ensemble des enfants<sup>7</sup>.

Pour faire face à ces évolutions, le champ de la petite enfance est progressivement devenu l'une des priorités de la politique familiale. Les premières aides financières à destination des crèches et des familles ayant recours à un mode de garde, ainsi qu'un congé parental indemnisé, sont mises en place dans les années 1980. Aujourd'hui, les dispositifs d'aide à la garde représentent près d'un quart des dépenses directes de politique familiale (le « périmètre cœur », voir Tableau 1).

(1) Papon S., Beaumel C. (2021), « Bilan démographique 2020 : avec la pandémie de Covid-19, nette baisse de l'espérance de vie et chute du nombre de mariages », *Insee Première*, n° 1834.

(2) Le solde naturel est la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période.

(3) L'Insee considère le seuil de 3 enfants pour qualifier une famille nombreuse. Une famille est définie par l'Insee comme un ménage avec un moins un enfant mineur.

(4) HCFEA (2021), Panorama des familles d'aujourd'hui, synthèse et propositions.

(5) Insee (2018), Enquête annuelle de recensement 2018. Calculs HCFEA.

(6) Insee (2023), France, portrait social.

(7) Insee (2024), Revenu et patrimoine des ménages.

**Tableau 1 : Périmètre des dépenses de la politique familiale**

<b>Périmètre cœur (montants en Md€ en 2022)</b>	
<b>Prestations en faveur de la famille</b>	<b>20,6</b>
<i>dont allocations familiales</i>	12,1
<i>dont allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)</i>	3,0
<i>dont complément familial</i>	2,4
<i>dont allocation de soutien familial</i>	2,0
<b>Prestations en faveur de la scolarité</b>	<b>3,3</b>
<i>dont allocation de rentrée scolaire</i>	2,1
<i>dont bourses d'études hors enseignement supérieur</i>	1,2
<b>Prestations en faveur de la garde d'enfant</b>	<b>16,8</b>
<i>dont prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE assistante maternelle et employée à domicile)</i>	6,8
<i>dont prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare)</i>	0,8
<i>dont crédit d'impôt frais de garde d'enfants de moins de 6 ans</i>	1,1
<i>dont crédit d'impôt au titre de l'emploi salarié à domicile (garde d'enfant à domicile)</i>	0,5
<i>dont accueil des jeunes enfants</i>	7,7
<b>Aide sociale à l'enfance (ASE)</b>	<b>9,4</b>
<i>dont prestations d'hébergement et d'accueil</i>	9,2
<i>dont dépenses diverses liées à l'ASE</i>	0,1
<b>Complément de rémunération</b>	<b>2,6</b>
<i>dont supplément familial de traitement et supplément familial de solde</i>	2,0
<i>dont majorations familiales</i>	0,7
<b>Prestations liées à la maternité</b>	<b>4,5</b>
<i>dont indemnités journalières</i>	3,4
<i>dont prime de naissance</i>	0,5
<b>Prestations liées au handicap de l'enfant*</b>	<b>8,2</b>
<i>dont accueil, accompagnement et hébergement des enfants handicapés</i>	6,9
<i>dont allocation d'éducation de l'enfant handicapé</i>	1,2
<b>Autres prestations d'action sociale</b>	<b>1,9</b>
<b>Total périmètre cœur</b>	<b>67,3</b>
<b>Périmètre élargi (montants en Md€ en 2017)</b>	
<b>Quotient familial appliqué dans le calcul de l'impôt sur le revenu</b>	<b>12,8</b>
<b>Avantages différés (droits familiaux de retraite)*</b>	<b>20,7</b>
<i>dont majoration pour 3<sup>ème</sup> enfant</i>	9,2
<i>dont majorations de durée d'assurance</i>	7,0
<i>dont assurance vieillesse des parents au foyer</i>	3,1
<b>Prestations comportant une dimension familiale (suppléments versés au titre des enfants)</b>	<b>5,8</b>
<i>dont aide personnelle au logement (APL)</i>	4,1
<i>dont prime d'activité</i>	0,6
<i>dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	0,5
<b>Charges de gestion</b>	<b>2,9</b>
<b>Total périmètre élargi</b>	<b>42,2</b>

Source : Comptes de la protection sociale, Drees et Compte de l'enfance, Drees.

\* Les données relatives aux prestations liées au handicap de l'enfant concernent l'année 2021. Les dernières données relatives au périmètre élargi concernent l'année 2017 à l'exception des montants des droits familiaux de retraite pour lesquels les dernières données disponibles sont celles de 2016.

## 1.2 La politique familiale englobe un champ large de dispositifs afin de répondre à trois grands objectifs

Trois grands objectifs sont généralement assignés à la politique familiale<sup>8</sup> :

- Contribuer à la compensation financière des charges de famille, en opérant une redistribution dite « horizontale » entre les ménages sans et avec enfant. Des transferts monétaires compensent ainsi partiellement les dépenses supplémentaires induites par la présence d'enfants. Les prestations familiales sans condition de ressources (e.g., allocations familiales, allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé) ou la prise en compte des enfants *via* le quotient familial dans le calcul de l'impôt sur le revenu contribuent à cet objectif.
- Aider les familles vulnérables, en redistribuant « verticalement », c'est-à-dire depuis les ménages aisés vers les ménages plus modestes, pour réduire la pauvreté infantile notamment<sup>9</sup>. Les prestations familiales sous condition de ressources (e.g., complément familial, allocation de rentrée scolaire, prime à la naissance), ainsi que la familialisation des prestations sociales (e.g., revenu de solidarité active) contribuent à cet objectif.

- Concilier vie familiale et vie professionnelle : le développement et la prise en charge de modes de garde visent à éviter que les parents (majoritairement les mères) ne s'éloignent du marché du travail au-delà du congé maternité et paternité. Le complément de libre choix du mode de garde (CMG), le développement et le financement public des modes de garde par des professionnels (e.g., crèches, assistants maternels) et les dispositifs fiscaux spécifiques (crédits d'impôt pour la garde d'enfant) contribuent à cet objectif.

La lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes s'ajoute progressivement à ces objectifs, notamment par la mise en place de mesures visant à favoriser une répartition plus équitable des charges parentales au sein des couples (par exemple, l'allongement du congé paternité).

Pour atteindre ces objectifs, la politique familiale française compte de nombreux dispositifs, qu'il est possible de classer en deux grandes catégories. La première catégorie regroupe les dépenses qui constituent les canaux directs de la politique familiale (67 Mds€) tandis que la deuxième catégorie comprend les dépenses du périmètre « étendu » de la politique familiale, c'est-à-dire des outils de politique familiale transitant par des canaux au sein du système socio-fiscal (42 Mds€) (cf. Tableau 1).

## 2. Les effets économiques des transferts socio-fiscaux à destination des familles

### 2.1 Le système socio-fiscal opère une redistribution significative des ménages sans enfant vers les familles

La redistribution monétaire opérée par le système socio-fiscal<sup>10</sup> privilégie les familles, notamment nombreuses et monoparentales. Le concept d'échelle d'équivalence est mobilisé pour comparer la situation de ménages de tailles différentes en tenant compte des économies sur les biens mis en commun

(cf. Encadré 1). Il ressort qu'avant impôts et prestations sociales, par rapport à un ménage sans enfant à charge, les familles d'un et deux enfants à charge ont respectivement en moyenne un niveau de vie inférieur de 6 et 12 %, et de 46 % inférieur pour une famille avec 3 enfants ou plus à charge. Après redistribution, les écarts de niveau de vie sont réduits à 3 et 7 % pour les familles d'un et deux enfants et à 29 % pour les familles de 3 enfants ou plus.

(8) Cf. Rapports d'Évaluation des Politiques de Sécurité Sociale (REPSS) annexés au Projet de Loi d'Approbation des Comptes de la Sécurité Sociale (PLACSS).

(9) Le taux de pauvreté des enfants en 2021 s'élève en effet à 20,6 % contre 14,5 % pour l'ensemble de la population.

(10) On considère ici les impôts directs (impôt sur le revenu) ainsi que l'ensemble des transferts monétaires (minima sociaux, prestations familiales, prime d'activité, allocations logement). Cette analyse exclut donc les avantages familiaux de retraite, les exonérations de cotisations sociales pour garde d'enfant ainsi que les prestations en nature. Elle ne tient pas non plus compte des cotisations et contributions sociales.

## Encadré 1 : Échelles d'équivalence

Afin de comparer les revenus de ménages de tailles différentes, les échelles d'équivalence permettent d'attribuer à chaque individu du ménage un nombre d'unités de consommation (UC). Ces unités de consommation représentent la consommation d'un individu rapportée à la consommation du premier individu composant le ménage et dépendent de la structure de consommation du ménage. Par convention, l'échelle d'équivalence utilisée par l'Insee pour le calcul du niveau de vie attribue ainsi 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de plus de 14 ans et 0,3 UC pour celles de moins de 14 ans. Par exemple, un ménage composé de deux adultes (1,5 unité), d'un enfant de 16 ans (0,5 unité) et d'un enfant de 10 ans (0,3 unité) représente 2,3 unités. Les barèmes des prestations sociales et les parts fiscales pour le calcul de l'impôt sur le revenu prennent également en compte la taille des ménages, selon des échelles d'équivalence qui leur sont propres et qui diffèrent entre elles.

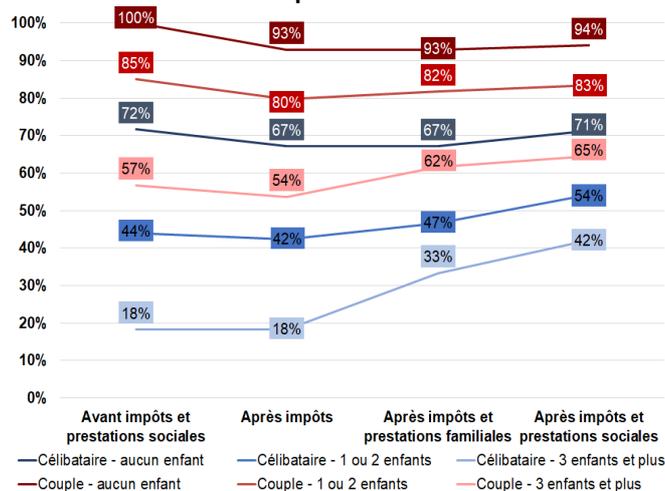
Le système socio-fiscal réduit ces inégalités en opérant une double redistribution : horizontale et verticale. Dans l'analyse qui suit, la situation avant redistribution et l'ampleur de la redistribution opérée est évaluée à l'aide d'un échantillon représentatif de ménages<sup>11</sup>. Certaines prestations affectées ou en nature visant à compenser le coût de la garde d'un enfant en bas âge, ainsi que certaines prestations et aides des collectivités territoriales (tarifs réduits de cantine scolaire, par exemple) ne sont pas prises en compte.

Le système socio-fiscal bénéficie largement aux familles : 68 % des ménages avec enfants sont bénéficiaires nets du système socio-fiscal<sup>12</sup> contre 30 % des ménages sans enfant. Cette redistribution concerne notamment les familles nombreuses, qui sont 91 % à être bénéficiaires nets du système socio-fiscal et reçoivent en moyenne plus de 4 500 € de transferts nets par an. Les familles monoparentales sont également en grande part bénéficiaires nets du système (88 %) et reçoivent en moyenne plus de 4 900 € par an de transferts nets.

Ainsi, le niveau de vie moyen des catégories familiales avec enfant, à l'exception des couples avec un ou deux enfants, s'améliore grâce au système socio-fiscal alors que celui des couples et des célibataires sans enfants diminue légèrement (cf. Graphique 1). Les familles nombreuses connaissent l'amélioration la plus

importante en proportion de leur niveau de vie, du fait des impôts et prestations sociales et plus particulièrement des prestations familiales. Les familles monoparentales bénéficient également d'un soutien important, en partie grâce aux prestations familiales, mais surtout grâce aux aides au logement et minima sociaux, pour lesquels elles bénéficient de majorations.

**Graphique 1 : Niveau de vie moyen des ménages avant et après redistribution, en fonction de la composition familiale**



Source : Saphir 2023, calculs DG Trésor.

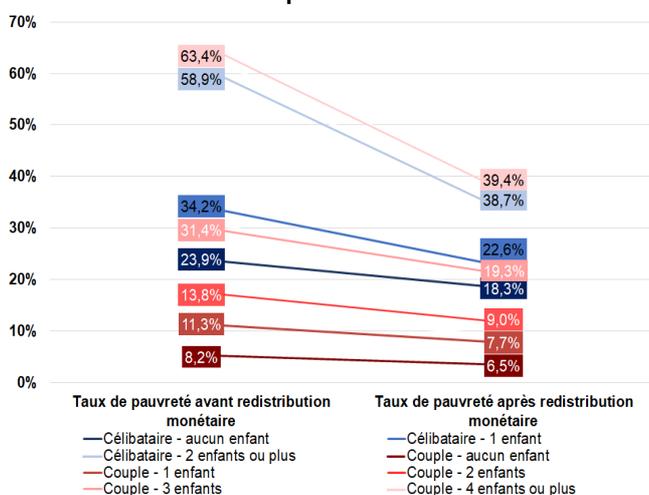
Note de lecture : Le niveau de vie moyen des personnes au sein de chaque configuration familiale est rapporté à un référentiel de 100 qui est le niveau de vie médian de référence au sein des couples sans enfants (36 320 € par unité de consommation, après cotisations et contribution sociales mais avant impôts et prestations sociales).

(11) Pour une présentation du modèle de microsimulation utilisé, voir Amoureux V., Benoteau I., Naouas A. (2018), « Le modèle de microsimulation Saphir », *Documents de travail*, n°2018/6.

(12) Sont considérés comme bénéficiaires (ou contributeurs) nets du système socio-fiscal, les ménages dont le revenu augmente (ou diminue) d'au moins 10 € par mois du fait des prestations sociales et des impôts.

Enfin, la politique familiale soutient particulièrement les familles les plus modestes, ce qui permet de réduire le taux de pauvreté des enfants. La redistribution opérée par le système socio-fiscal français réduit ainsi sensiblement la pauvreté des familles, de 31,4 % à 19,3 % pour les couples avec trois enfants et de 13,8 % à 9,0 % pour les couples avec deux enfants en 2021<sup>13</sup>. Le taux de pauvreté des familles monoparentales diminue encore plus fortement : de 34,2 % à 22,6 % pour les familles monoparentales avec un enfant et de 58,9 % à 38,7 % pour celles de deux enfants ou plus (cf. Graphique 2).

**Graphique 2 : Taux de pauvreté des ménages avant et après redistribution, en fonction de la composition familiale**



Source : *Minima sociaux et prestations sociales, Drees, édition 2024*. Champ : France métropolitaine, personnes appartenant à un ménage vivant dans un logement ordinaire, dont le revenu déclaré est positif ou nul dont la personne de référence n'est pas étudiante. Les enfants sont définis comme les enfants célibataires dans le ménage, sans limite d'âge.

Note de lecture : Avant redistribution, le taux de pauvreté des personnes seules calculé sur leur revenu initial s'élève à 23,9 % en 2021 en France métropolitaine. Après la prise en compte de l'ensemble de la redistribution, leur taux de pauvreté calculé sur le revenu disponible s'établit à 18,3 % en 2021, soit une baisse en niveau de 5,6 points et une baisse en termes relatifs de 23 % par rapport à son niveau initial.

## 2.2 Les transferts monétaires liés aux enfants varient avec le revenu, la composition du foyer, le rang et l'âge de l'enfant

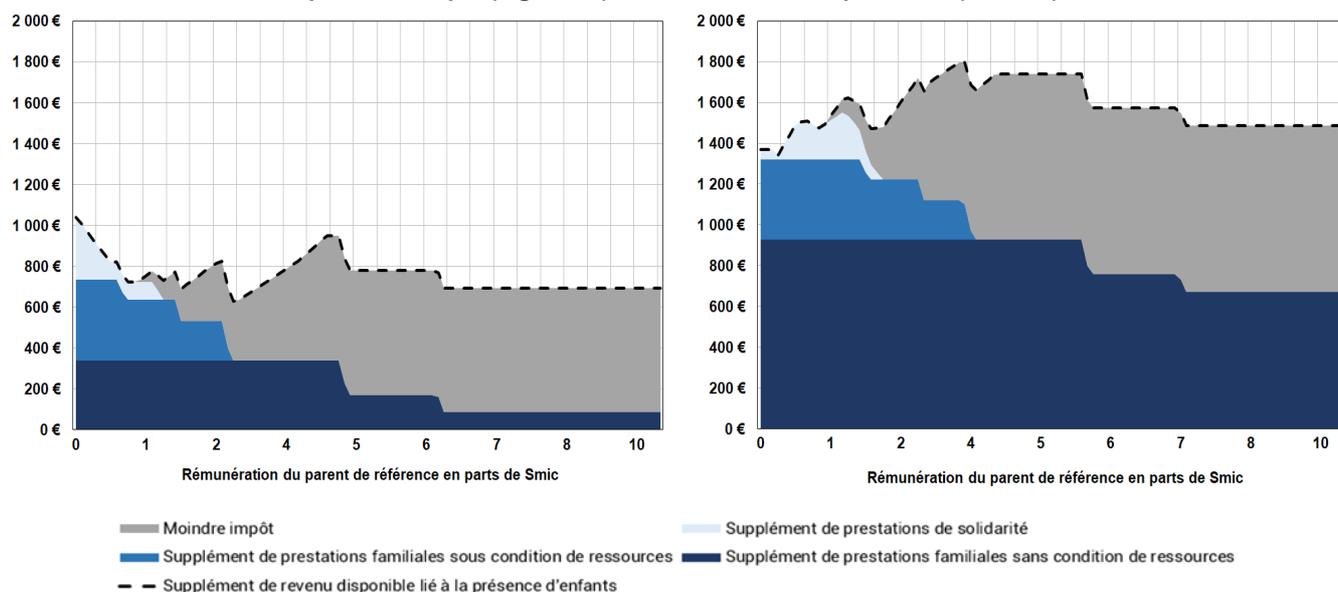
La présence d'enfants confère un supplément de prestations aux familles, qui décroît avec le revenu. Cependant, le surplus d'aides lié à la présence d'enfant augmente par ailleurs pour les familles imposables qui bénéficient du quotient familial. Au-delà d'un certain niveau de revenu, le plafonnement du quotient familial<sup>14</sup> et l'atteinte de la troisième et dernière tranche des allocations familiales stabilisent le montant des aides (cf. Graphique 3).

L'empilement des dispositifs du système socio-fiscal induit un supplément de revenu disponible lié à la présence d'enfant instable et non-linéaire par rapport à la rémunération des familles, ce qui nuit à la lisibilité du système. En effet, le supplément d'aides varie de manière non coordonnée, à la hausse ou à la baisse, en fonction des revenus du ménage, de l'âge et du nombre d'enfants, ainsi que de la situation conjugale des parents. Parallèlement, le montant des prestations versées au titre d'un enfant aux familles les plus modestes est au final équivalent à l'avantage fiscal tiré par les familles plus aisées grâce au quotient familial pour toutes les configurations familiales. Autrement dit, en tenant compte de l'ensemble du système socio-fiscal, le supplément de revenu disponible lié à la présence d'enfants varie peu avec le revenu des ménages (cf. Graphique 3).

(13) Minima sociaux et prestations sociales, Drees, édition 2023.

(14) En 2024, l'avantage est plafonné à hauteur de 1 759 € par enfant pour les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> enfants, puis à hauteur de 3 518 € par enfant à partir du 3<sup>ème</sup> enfant.

**Graphique 3 : Décomposition du supplément de revenu disponible permis par la présence de 3 enfants pour un couple (à gauche) et une famille monoparentale (à droite)**



Source : *Calculs DG Trésor, sur législation applicable début 2025.*

Note : Les enfants sont âgés de 6, 8 et 9 ans. Le ménage bénéficie des allocations logement (zone 2 ; loyer égal au loyer-plafond). Pour le couple, la rémunération du parent de référence est représentée sur l'axe des abscisses du graphique, le second parent est rémunéré au Smic à temps plein. La famille monoparentale bénéficie du montant maximum de l'ASF car il est fait l'hypothèse qu'elle ne perçoit pas de pension alimentaire.

Lecture : Les transferts socio-fiscaux versés à un ménage locataire composé de deux conjoints rémunérés au Smic sont majorés d'environ 724 € en présence de trois enfants de 6 à 9 ans, par rapport à un couple sans enfant. La majoration de transferts se décompose en un supplément de prestations sociales d'environ 88 €, un supplément de prestations familiales sous conditions de ressources d'environ 297 € et un supplément de prestations familiales sans conditions de ressources d'environ 339 €.

Le système socio-fiscal est plus favorable aux familles nombreuses (trois enfants ou plus) : le surplus d'aide lié à la présence du troisième enfant est supérieur aux surplus d'aides liés à la présence du premier et du deuxième enfant (*cf.* Graphique 1<sup>ère</sup> page). Cela résulte du traitement spécifique accordé à ces familles en matière de prestations familiales (montants plus favorables d'allocations logement et bénéfice du complément familial) et d'impôt sur le revenu (une part fiscale supplémentaire à compter du troisième enfant contre une demi-part fiscale pour chacun des deux premiers enfants).

Le surplus d'aide lié à la présence d'enfant est également plus élevé pour les parents isolés, compte tenu des modalités de calcul des aides globalement plus favorables que pour des parents en couple. La prise en compte de l'allocation de soutien familial (ASF), versée à la personne seule avec un ou des enfants à charge pour lesquels l'autre parent ne verse pas de pension alimentaire<sup>15</sup>, conduit par exemple à majorer le montant d'aides publiques versées aux parents isolés de près de 200 € par enfant à charge en 2024.

De plus, le système de prestations familiales tend à s'adapter à l'évolution du coût de l'enfant selon son âge : le supplément d'aides lié à la présence d'enfant, d'abord élevé en présence d'enfants de moins de 3 ans (pour compenser les frais de garde), diminue lorsque l'enfant rentre à l'école, puis tend à augmenter de nouveau quand il grandit. Ceci s'observe moins pour les ménages les plus modestes car les prestations de solidarité compensent une partie de la baisse des prestations familiales selon l'âge (*cf.* Graphiques 4 et 5). L'âge de l'enfant se répercute sur le montant des aides à travers :

- Le versement d'allocations dédiées : (i) la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est attribuée, sous condition de ressource, à certains ménages ayant à leur charge un enfant de moins de 3 ans<sup>16</sup>, ou encore (ii) l'allocation de rentrée scolaire (ARS), attribuée, sous condition de ressource, à chaque ménage ayant à sa charge un enfant entre 6 et 18 ans, dont le montant augmente avec l'âge.
- La majoration des allocations familiales pour les enfants de 14 ans ou plus<sup>17</sup> (en 2024, 74,26 € supplémentaires pour les montants à taux plein,

(15) Ou une pension d'un montant inférieur à celui de l'ASF, fixé à 195,86 € par enfant à charge au 1<sup>er</sup> avril 2024.

(16) Hors CMG, pouvant être versé jusqu'aux 6 ans de l'enfant.

(17) Aux personnes ayant au moins 2 enfants de moins de 20 ans à charge.

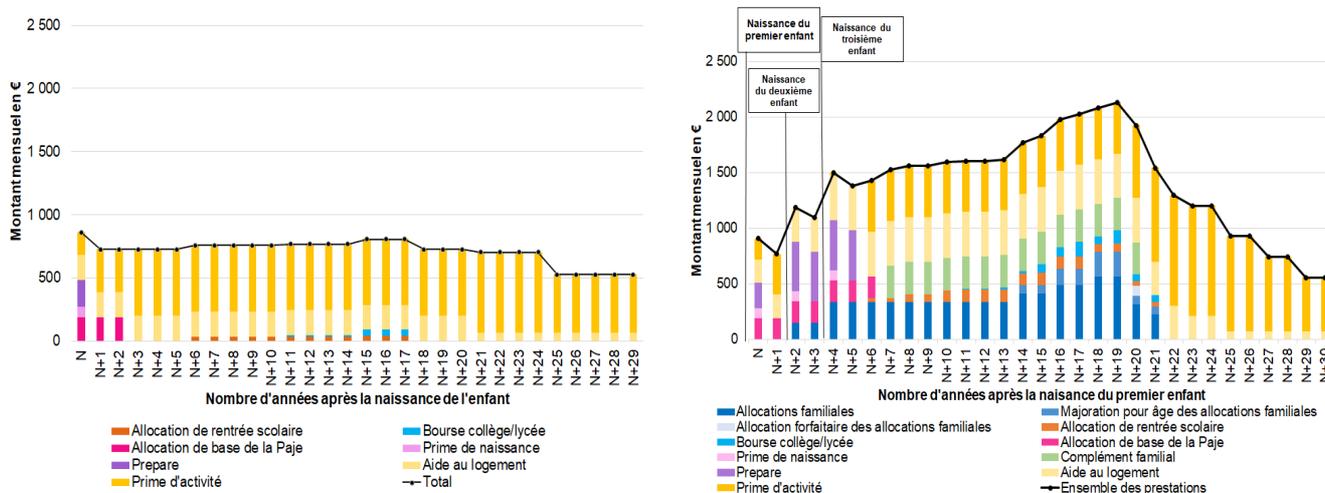
37,13 € et 18,57 € supplémentaires pour les montants à mi-taux et quart-taux).

- Des réductions et crédits d'impôt : (i) la réduction pour frais de scolarité, dont le montant varie en fonction du niveau scolaire (61 € par enfant au collège, 153 € par enfant au lycée, 183 € par enfant dans l'enseignement supérieur), ou encore (ii) les crédits d'impôts pour garde d'enfants (e.g., crédit d'impôt pour les frais de garde d'enfant hors du domicile (CI-GEHD), pour les enfants de moins de

6 ans, égal à 50 % des sommes versées dans la limite de plafonds).

Enfin, le montant d'aides versé dépend du rang de l'enfant. Notamment, le surplus versé au titre du troisième enfant excède parfois le double de celui versé au titre du second, en lien avec des allocations familiales plus favorables pour les familles nombreuses ainsi que l'attribution de la demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu (cf. Graphique en première page).

**Graphique 4 : Prestations mensuelles perçues par une famille monoactive à 1 Smic composée de 1 enfant (à gauche) et de 3 enfants (à droite), selon leur âge**

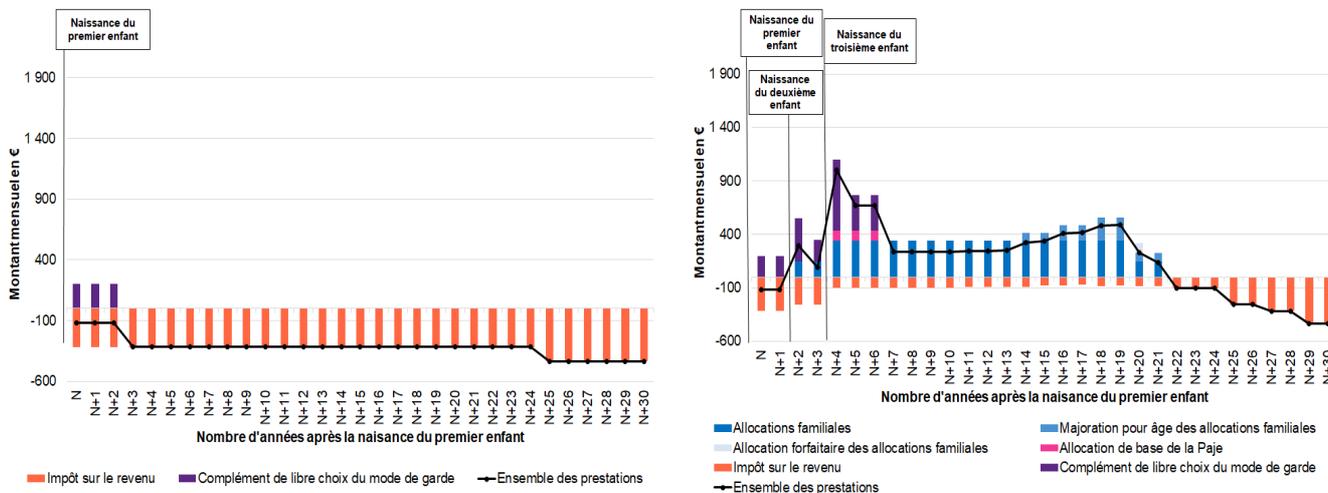


Source : Paris, Législation au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Note de lecture : Le ménage correspond à un salarié au Smic à temps plein et son conjoint inactif, locataires en zone 2.

Lecture : Après la naissance du 2<sup>ème</sup> enfant, le couple bénéficie de la Prepara pendant 2 ans, impliquant qu'il ne reçoit pas la prime d'activité pendant cette période. En N+20, la prime d'activité compense parfaitement l'arrêt du versement des allocations familiales, mais pas celui des bourses, de la majoration pour âge des allocations familiales et de l'ARS. Aux 21 ans de chaque enfant, on observe une baisse des APL, presque entièrement compensée par une augmentation de la prime d'activité. Aux 25 ans de chaque enfant, le montant de la prime d'activité diminue car celui-ci ne peut plus être déclaré au sens de la prime d'activité (diminution de l'échelle d'équivalence).

**Graphique 5 : Prestations mensuelles perçues et impôt payé par une famille biactive à 4 Smic composée de 1 enfant (à gauche) et de 3 enfants (à droite), selon leur âge**



Source : Paris, Législation au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Note de lecture : Le ménage correspond à un salarié à 2 Smic à temps plein et son conjoint également à 2 Smic à temps plein, locataires en zone 2. Le couple choisit de ne pas prendre la Prepara. Après 18 ans l'enfant est non-cohabitant mais fait toujours partie du foyer fiscal des parents.

## Encadré 2 : Le risque famille en Europe : constats pour l'UE-27 en 2022<sup>a</sup>

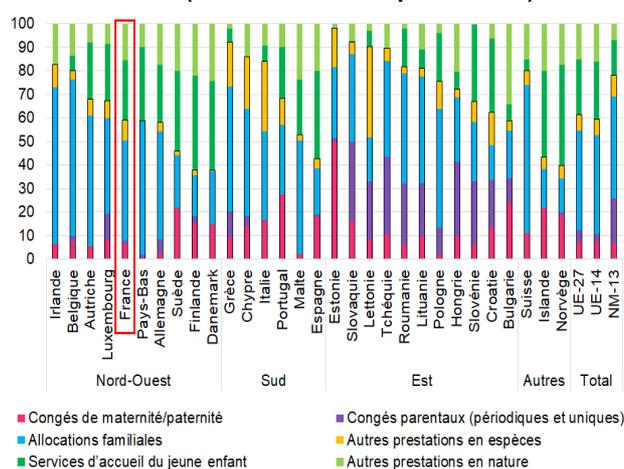
En 2022, les dépenses en faveur des familles s'élèvent à 2,2 % du PIB en France, dans la moyenne des pays de l'Union Européenne (2,3 %). Les pays d'Europe du Nord-Ouest sont ceux qui dépensent le plus en moyenne, notamment l'Allemagne et le Luxembourg qui dépensent plus de 3 % de leur PIB. Ramenées au nombre d'enfants, le niveau de dépenses de politiques familiales en France est de 3 670 € en parité de pouvoir d'achat (PPA)<sup>b</sup> par enfant, derrière les dépenses allemandes de 8 820 € PPA par enfant, où le nombre d'enfants par adultes est plus faible.

Cet écart s'explique notamment par la non prise en compte des mesures fiscales et des droits familiaux de retraite dans le calcul des dépenses en PPA. Ainsi, les dépenses consacrées aux familles seraient deux fois plus élevés (4,7 % du PIB en 2017 selon la Drees<sup>c</sup>) lorsque l'on prend en compte l'ensemble des dépenses sociales et fiscales en France<sup>d</sup>.

En moyenne européenne, 61 % des dépenses de prestations du risque famille sont des prestations en espèces (cf. Graphique 6). Parmi ces dernières, les prestations familiales représentent 42 % du total des dépenses, contre 8 % pour les congés maternité/paternité et 5 % pour les congés parentaux. Les prestations en nature représentent donc les 39 % restants et sont majoritairement constituées des services d'accueil du jeune enfant (23 % du total des prestations). La France est proche de cette moyenne européenne, avec 62 % de prestations en espèces (51 % de prestations familiales, 6 % de congés maternité/paternité et 5 % de congés parentaux) et 38 % de prestations en nature (dont 24 % consacrés aux services d'accueil du jeune enfant, via les crèches et autres modes d'accueil).

La structure des prestations du risque famille est hétérogène entre les régions. Les pays du Nord de l'Europe se distinguent par davantage de prestations versées en nature, principalement destinées aux services d'accueil du jeune enfant, tandis que les pays d'Europe de l'Est accordent une part plus importante de leurs dépenses que la moyenne des pays européens pour les congés maternité, paternité et parentalité.

**Graphique 6 : Structure des prestations du risque famille en 2021 (en % du total des prestations)**



Source : Eurostat, Sespros.

Note : Les autres prestations en espèces sont les prestations périodiques et uniques en espèces comme la prime de naissance ; les autres prestations en nature sont l'hébergement, l'aide à domicile et les autres prestations en nature. Les données 2022 ne sont pas disponibles.

- Drees (2023), « La protection sociale en France et en Europe en 2022 – édition 2023 ». Résultats des comptes de la protection sociale.
- La parité de pouvoir d'achat exprime le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer le même « panier » de biens et de services.
- Drees (2020), Compte de l'enfance.
- Drees (2023), *op. cit.*

Cependant, les variations de transferts socio-fiscaux selon le nombre d'enfants ne semblent pas toujours cohérentes avec l'évolution des coûts pour les familles. En particulier, le surplus de transferts socio-fiscaux et d'aides connexes accordé pour le troisième enfant apparaît plus élevé que la variation du coût pour les familles. Néanmoins, au regard de l'objectif de soutien aux familles modestes, le niveau de vie sensiblement inférieur des ménages avec trois enfants pourrait

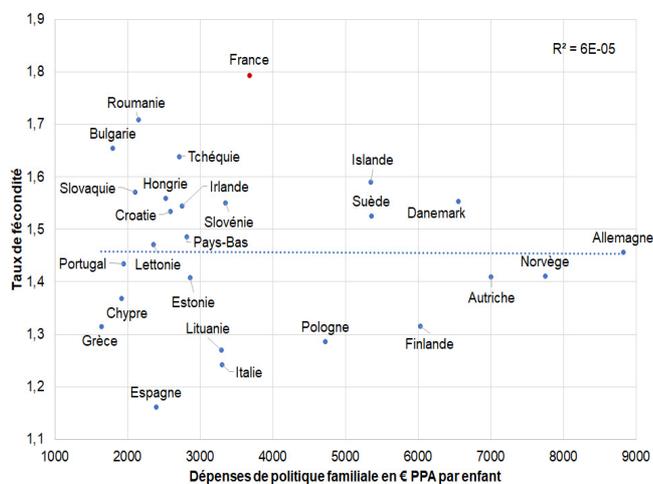
justifier ce surplus d'aides vers les plus précaires via les prestations monétaires (le complément familial par exemple). L'arrivée du troisième enfant étant également associée à davantage de sorties du marché du travail, et ainsi à une perte de revenus en plus de la hausse des charges, la hausse de transferts socio-fiscaux serait aussi une solution de second rang pour pallier l'insuffisance d'offre de garde.

Selon la littérature économique, les barèmes des prestations sociales ne prennent pas suffisamment en compte le poids d'un enfant dans le budget d'une famille monoparentale ou du parent seul non-hébergeant<sup>18</sup>. Les échelles d'équivalences estimées indiquent que, pour une personne seule, la présence d'un enfant implique des charges plus élevées que celle d'un conjoint : un ménage constitué d'une personne seule avec un enfant de moins de 19 ans aurait ainsi une consommation 16 % supérieure à celle d'un couple sans enfant. En effet, le couple peut dégager des économies d'échelle en occupant la même chambre par exemple, tandis que la présence d'un enfant peut impliquer une pièce supplémentaire pour le logement du ménage. Ce poids plus élevé explique notamment l'octroi d'une demi-part fiscale supplémentaire et la majoration du RSA ainsi que de la prime d'activité lorsque le parent est isolé. Malgré cela, les échelles d'équivalence implicites des prestations sociales et de l'Insee pourraient encore surévaluer le niveau de vie des familles monoparentales<sup>19</sup>. Pour les parents seuls non-hébergeants, le surcoût lié à la charge de l'enfant n'est pas pris en compte par le système actuel de parts fiscales et dans les barèmes des prestations sociales. En effet, suite à un divorce, les parents ayant un enfant en garde alternée peuvent se répartir la demi-part supplémentaire, ce qui n'est pas le cas pour les situations de garde exclusive avec droit de visite et d'hébergement, bien que cette organisation implique une hausse des dépenses liées à la présence régulière de l'enfant pour le parent non-gardien<sup>20</sup>.

## 2.3 Les dispositifs favorisant l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle auraient un effet positif plus fort sur la fécondité que les prestations familiales monétaires

La France est l'un des pays d'Europe avec l'indicateur conjoncturel de fécondité<sup>21</sup> le plus élevé. Pour autant, celui-ci est en forte baisse en 2024 avec 1,62 enfant par femme et atteint son niveau le plus bas depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Les différences de natalité entre pays européens sont toutefois décorrélatées des dépenses de politique familiale rapportées au nombre enfant (*cf.* Graphique 7).

**Graphique 7 : Dépenses publiques familiales par enfant et taux de fécondité en 2022**



Source : OCDE et Eurostat.

La politique familiale française n'expliquerait ainsi que pour une part modeste la fécondité relativement élevée du pays en comparaison européenne<sup>22</sup>.

(18) Martin H., Périvier H. (2018), « Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales (estimations à partir de l'enquête Budget de famille 2011) ».

(19) Dress (2023), Comment mieux prendre en compte la diversité des familles dans les échelles d'équivalence ?

(20) Le coût relatif d'un enfant pour un parent avec droit de visite et d'hébergement par rapport à un enfant en résidence principale, pris comme référence, est de l'ordre de 45 %. Drees (2023), *op. cit.*

(21) L'indicateur conjoncturel de fécondité est la somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée. Il correspond au nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

(22) Thévenon O (2014), « Évaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité », *Informations sociales*, 2014/3 n° 183, pp. 50-62.

Selon la littérature économique, les dispositifs visant à faciliter l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle semblent constituer des déterminants explicatifs plus importants dans la décision d'avoir un enfant<sup>23</sup> que les prestations familiales monétaires. Ces dispositifs, qui regroupent les droits à congés parentaux, les revenus de remplacement ainsi que les modes de garde et les services d'accueil des enfants, permettent de limiter les interruptions de parcours professionnels en offrant des modalités de prise en charge des jeunes enfants. Par exemple, la mise en place d'un congé parental payé d'un an environ et d'une vaste offre de garde d'enfants dans les pays nordiques ont permis au taux de fécondité de se stabiliser autour de 2 entre 1970 et 2010. La revue de littérature pointe toutefois des difficultés méthodologiques compliquant l'analyse de l'effet causal des politiques familiales sur la fécondité<sup>24</sup>.

Ces dispositifs, en plus d'influer sur les décisions d'avoir un ou plusieurs enfants, doivent aussi être cohérents avec d'autres objectifs, en particulier d'emploi et d'égalité femme homme. Lorsque les

congés parentaux sont d'une durée trop longue, ils peuvent éloigner durablement un des deux parents de l'emploi, avec un effet négatif sur le taux d'activité. En outre, la réduction d'activité ou l'allongement de la période sans emploi pour garder un enfant affectent la productivité des parents. Par ailleurs, les congés pour garde d'enfants (hors congé maternité) sont majoritairement pris par les femmes en France (la Prépare est ainsi prise par 95 % de femmes et 5 % d'hommes). Un congé parental d'une durée raccourcie et égale entre les deux parents, associé à une meilleure indemnisation, tend à favoriser un partage des tâches plus équilibré au sein des couples par un recours accru des pères et éloignerait potentiellement moins longtemps les parents du marché du travail.

Le renforcement de l'offre de garde formelle, en revanche, concilie les objectifs démographiques et d'emploi. Une offre suffisante de services de garde d'enfants permet aux parents de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale et renforce ainsi la participation des femmes au marché du travail.

---

(23) Bergsvik J., Fauske A. et Hart R.K. (2021), "Can Policies Stall the Fertility Fall? A Systematic Review of the (Quasi-) Experimental Literature", *Population and Development Review*, 47: 913-964.

(24) Les travaux empiriques souffrent en effet souvent d'une validité externe faible ou au contraire sont difficilement exploitables car le champ de mesures observées est trop large.

**Éditeur :**

Ministère de l'Économie,  
des Finances  
et de la Souveraineté  
industrielle et numérique  
Direction générale du Trésor  
139, rue de Bercy  
75575 Paris CEDEX 12

**Directeur de la  
Publication :**

Dorothée Rouzet  
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

**Mise en page :**

Maryse Dos Santos  
ISSN 1777-8050  
eISSN 2417-9620

**Derniers numéros parus****Février 2025**

N° 358 Enseignements des politiques industrielles passées

Bastien Alvarez, Charlotte Gallezot, Clarisse Hida, Gaëtan Mouilleseaux

**Janvier 2025**

N° 357 Les migrations internes, une partie intégrante du modèle économique chinois

Louis Bertrand, Thomas Carré, Flore Gaumont, Christian Gianella

N° 356 Retour sur les prévisions de finances publiques pour les années 2023 et 2024

Loïc Janin, Christophe Toussaint

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : [bit.ly/Trésor-Eco](https://bit.ly/Trésor-Eco)

*Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.*