

Les effets redistributifs des réformes récentes des politiques sociales et familiales

Les réformes (2014 - 2015) des politiques sociales et familiales modifient les montants d'aides publiques dont bénéficient les familles. Plusieurs mesures conduisent à réduire l'aide versée aux familles les plus aisées [abaissement du quotient familial, modulation des allocations familiales (AF), réformes ciblées des prestations d'accueil du jeune enfant (Paje)]. D'autres visent à accroître les transferts vers les familles les plus vulnérables [création de complément familial (CF) majoré, revalorisation de l'allocation de soutien familial (ASF)] et du revenu de solidarité active (RSA).

En France métropolitaine, en fin de montée en charge, ces réformes génèreraient une économie de 860 millions d'euros sur le champ des familles avec enfants. Environ 3,2 millions de familles verraient leur revenu disponible (revenu après impôts et transferts sociaux) diminuer en moyenne de 67 euros par mois. La moitié d'entre elles appartiennent aux trois plus hauts déciles de niveau de vie. Près de 2,1 millions de familles percevraient en moyenne 67 euros de plus par mois. Parmi elles, six sur dix appartiendraient aux deux plus bas déciles de niveau de vie.

Désormais, le montant par enfant des composantes familiales des transferts sociofiscaux décroît de façon plus linéaire en fonction du niveau de vie. La redistribution sociofiscale française généralement caractérisée par une courbe en U, fait place à présent à une courbe davantage aplanie pour les derniers déciles de niveau de vie.



Parmi les réformes (2014-2015) des politiques sociales et familiales, trois aboutissent à limiter les transferts vers les familles les plus aisées. Il s'agit de l'abaissement du plafond du quotient familial, des aménagements du barème de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et de la modulation des allocations familiales (AF). D'autres réformes intervenues en 2014 et 2015 contribuent à améliorer le pouvoir d'achat des familles les plus modestes¹ : il s'agit de la création d'une majoration du montant du CF, de la revalorisation des montants d'allocation de soutien familial (ASF) et de revenu de solidarité active (RSA). Leur entrée en vigueur au cours des années 2014 et 2015 ainsi que leur période de montée en charge s'effectuent selon des calendriers distincts.

Des réformes qui limitent les transferts vers les familles les plus aisées

Le mécanisme du quotient familial, à travers le nombre de parts fiscales, tient compte de la présence d'enfant(s) à charge dans le calcul de l'impôt sur le revenu. Ainsi, pour un même revenu, les familles avec enfant(s) seront imposées à un taux plus faible que celles sans enfant. Néanmoins, l'avantage procuré par chaque enfant est plafonné. La réforme du calcul de l'impôt intervenue en 2014 a réduit ce plafond de 2 000 euros à 1 500 euros². Selon les estimations réalisées pour la France métropolitaine, 1,4 million de ménages sont concernés par la mesure. Ils appartiennent pour 85 % d'entre eux aux 20 % des familles les plus riches. En moyenne, leur montant d'impôt augmenterait de 71 euros par mois.

La Paje est un ensemble de prestations destinées aux familles avec un enfant âgé de moins de 6 ans visant à compenser le coût d'un enfant [la prime de naissance ou d'adoption, l'allocation de base (AB)] ou à favoriser la conciliation entre la vie personnelle et professionnelle et compenser des frais de garde [complément de libre choix du mode de garde (CMG) et complément de libre choix d'activité (CLCA)]. En 2014, ces prestations couvrent 2,16 millions de familles. Avec la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015, pour tous les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} avril 2014, les prestations de la Paje destinées aux bénéficiaires avec les revenus les plus importants deviennent moins élevées. En effet, les plafonds de ressources associés ont été diminués. En avril 2017, sur le champ du régime général, en fin de montée en charge de cette réforme³, celle-ci ferait perdre le bénéfice de l'AB (184,62 euros en 2015) à environ 51 000 familles soit 2,8 % des allocataires du régime général. L'exclusion du bénéfice de la prime de naissance (923,08 euros en 2015) concernerait environ 1 500 bénéficiaires par mois⁴. En outre, cette réforme a un effet sur les bénéficiaires des aides à la garde aux ressources les plus élevées. Ainsi, environ 6,1 % des bénéficiaires du CMG assistant-e maternel-le et 1,9 % des bénéficiaires du CMG garde à domicile percevraient un montant moindre de CMG (perte mensuelle moyenne de 113 euros, hors effet sur la prise en charge des cotisations sociales)⁴.

Par ailleurs, le montant de l'AB est désormais modulé selon les ressources. En avril 2017, en fin de montée en charge,



Simulation des réformes avec Myriade

Dans cette étude, le modèle de microsimulation de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) – Myriade – simule l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux à partir des données de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2011 de l'Insee. Il est représentatif des ménages de France métropolitaine, vivant en logement ordinaire. La législation appliquée est celle de 2013 après une actualisation des données entre 2011 et 2013 à structure de population inchangée.

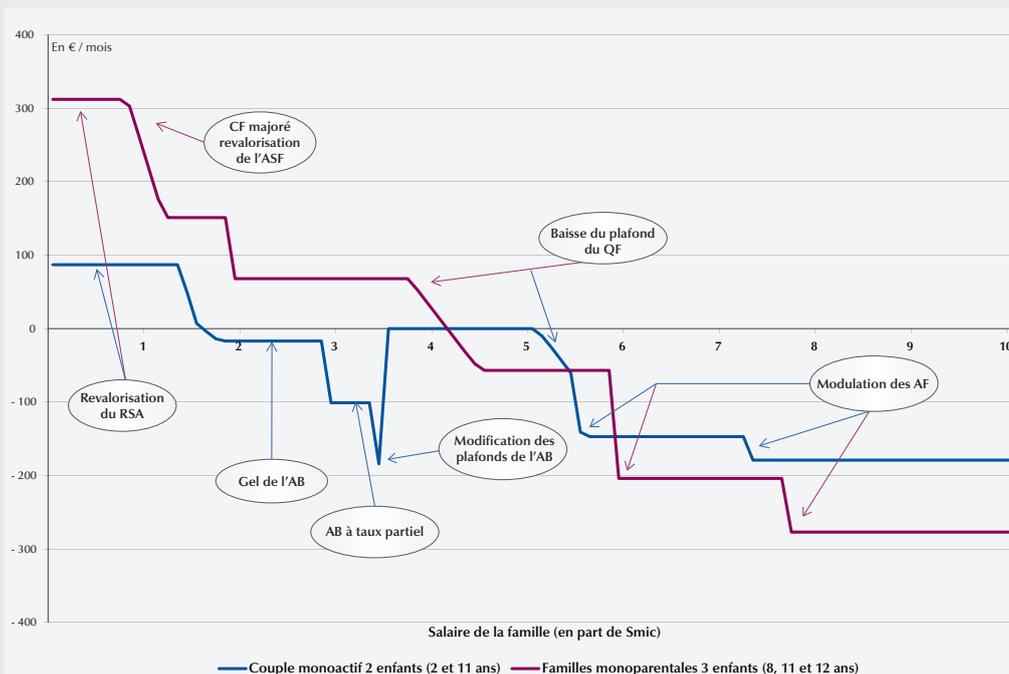
Les revalorisations du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation de soutien familial (ASF) et les réformes du quotient familial, des allocations familiales (AF), de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et du complément familial (CF) sont prises en compte simultanément, afin d'illustrer leurs interactions. Les effets des mesures sont considérés en fin de montée en charge lorsque tous les enfants âgés de moins de 3 ans seront concernés par les réformes de la Paje et lorsque les revalorisations (RSA, ASF, ASF), gel [allocation de base (AB)] et majoration de barème (CF) seront arrivés à leur terme. Les revalorisations des barèmes des autres prestations ne sont pas prises en compte dans le cadre de ces simulations. Enfin, les simulations des réformes, en législation 2013, reposent sur des hypothèses de recours aux prestations inchangées et de législation constante pour tous les autres transferts sociaux et fiscaux.

Enfin, le RSA qui bénéficie à 15 % des familles avec enfant(s) fait également l'objet d'un plan de revalorisation de 10 % entre 2013 et 2017.

Une famille monoparentale avec trois enfants bénéficie du CF majoré jusqu'à 1,8 Smic mensuel

Une analyse à partir de cas-types permet de mettre en évidence les effets attendus des réformes pour différentes configurations familiales. Pour une configuration familiale et un niveau de revenus donnés, on compare les prestations avec et sans les réformes récentes des politiques familiales (graphique 1). Deux situations pertinentes pour la présente analyse sont retenues : un couple mono-actif avec deux enfants âgés respectivement de 2 et 11 ans et une famille monoparentale avec trois enfants âgés de 8, 11 et 12 ans.

Graphique 1 - Variation mensuelle de revenu disponible* en fin de montée en charge des réformes



Source : cas-types, barèmes de France métropolitaine, rebasés sur 2013.

Lecture : une famille monoparentale avec trois enfants à charge sans revenu d'activité voit son revenu disponible mensuel augmenter de 312 euros avec les réformes récentes des politiques sociales et familiales citées dans l'encadré 1. (*) Revenu de l'ensemble du ménage après impôts et transferts sociaux.

La revalorisation de 10 % du RSA bénéficie aux familles modestes : jusqu'à 1,5 Smic pour les familles mono-actives décrites et en deçà de 1,1 Smic pour les familles monoparentales retenues pour cet exercice (graphique 1). De plus, les familles nombreuses les plus modestes bénéficient de la majoration du CF : une famille monoparentale avec trois enfants en dispose jusqu'à 1,8 Smic. Les familles avec des enfants en bas âge sont concernées par les réformes de la Paje, notamment celles de l'AB. Pour les familles les plus modestes (jusqu'à 1,6 Smic mensuels pour les couples mono-actifs avec deux enfants âgés de 2 et 11 ans), la non-revalorisation de l'AB est compensée par une augmentation du RSA perçu. Pour les familles allocataires de l'AB les plus aisées, la prestation est divisée par deux. Cette réduction intervient entre 2,9 Smic et 3,3 Smic pour les couples mono-actifs avec deux enfants (dont un âgé de moins

de 3 ans). Quant à l'abaissement des plafonds de la Paje, il exclut du bénéfice de l'AB un couple mono-actif avec deux enfants (dont un âgé de moins de 3 ans) entre 3,3 et 3,4 Smic (soit une perte de 184 euros par mois en 2015).

Pour des niveaux de salaires plus élevés, l'abaissement du plafond du quotient familial est à l'origine d'une baisse de revenu disponible (revenu après impôts et transferts sociaux) quelles que soient les configurations familiales. Elle intervient à partir de 5 Smic mensuels pour les couples avec deux enfants et à partir de 3,7 Smic mensuels pour les familles monoparentales avec trois enfants. La modulation des AF a un effet pour des niveaux de revenus encore plus élevés. Pour un couple avec deux enfants, les AF sont divisées par deux à partir de 5,8 Smic et par quatre à partir de 7,6 Smic.

D'ici 2018, le revenu disponible de 2,1 millions de familles augmentera en moyenne de 67 euros par mois

D'après les estimations obtenues à partir du modèle de microsimulation Myriade (encadré 1), en fin de montée en charge des réformes décrites, 3,2 millions de familles avec enfant(s) verraient leur revenu disponible diminuer en moyenne de 67 euros par mois, et 2,1 millions verraient leur revenu disponible augmenter en moyenne de 67 euros par mois. Les familles pauvres constituent 47 % des ménages gagnants et 5 % des familles perdantes. Ces réformes génèreraient une économie de 860 millions d'euros sur le champ des familles avec enfant(s). Ces mesures affectent peu les déciles de niveau de vie⁷ intermédiaires mais jouent fortement sur la redistribution opérée par le système sociofiscal au profit des ménages les plus aisés et les plus modestes. Les ménages gagnants sont concentrés dans les premiers déciles de niveau de vie : 61 % appartiennent aux deux premiers déciles de niveau de vie (ménages dont le niveau de vie est inférieur à 1 138 euros par mois et par unité de consommation) et concentrent 73 % des gains financiers. Les familles gagnantes appartenant aux 20 % des ménages les plus pauvres verraient leur revenu augmenter de 79 euros par mois en moyenne.

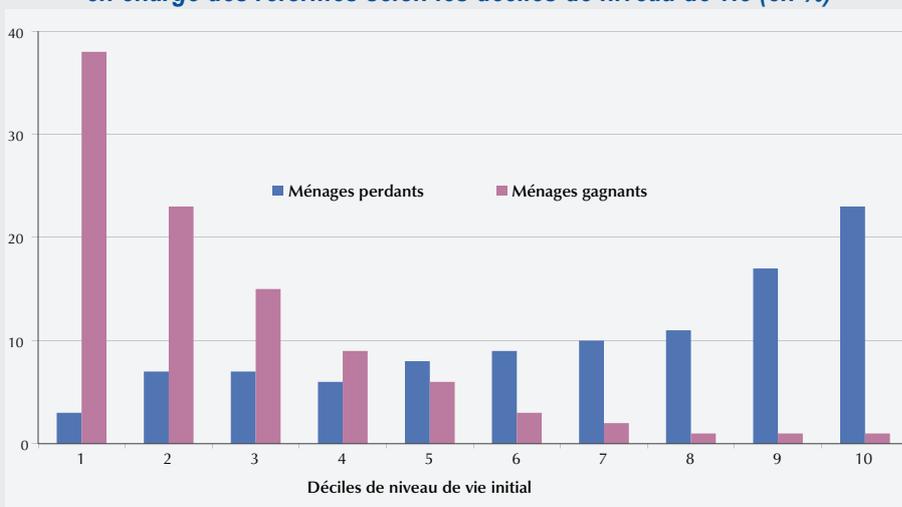
A contrario, la moitié des perdants de ces réformes sont parmi les ménages des trois derniers déciles soit un niveau de vie supérieur à 2 130 euros par mois (graphique 2). Ils concentrent 86 % des pertes financières totales. La perte moyenne est de l'ordre de 129 euros par mois pour les 20 % des familles les plus riches. Des ménages plus modestes verraient également leur revenu disponible diminuer : 16 % des familles perdantes appartiendraient aux trois premiers déciles de niveau de vie. Cependant leur perte moyenne de revenu disponible serait de faible ampleur de l'ordre de 17 euros par mois. Cela résulte de la non-revalorisation du montant de l'AB et de la prime à la naissance pour les ménages avec des enfants âgés de moins de 3 ans.

Les composantes familiales des transferts sociaux et fiscaux

Les composantes familiales des transferts sociaux et fiscaux désignent l'ensemble des dispositifs destinés à soutenir financièrement les familles. Ils comprennent les prestations familiales [AF, CF, Paje y compris le complément mode de garde (CMG), ASF, allocation de rentrée scolaire (ARS), allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)] mais aussi les avantages familiaux des aides au logement et des minima sociaux (surcroît de prestation lié à la présence d'enfants dans le foyer) et les avantages fiscaux à destination des familles (composantes familiales de l'impôt sur le revenu, de la prime pour l'emploi et de la taxe d'habitation).

Pour mesurer les composantes familiales des transferts sociofiscaux, les effets induits par la présence d'enfants sont annulés simultanément pour toutes les prestations et transferts en reprenant la méthodologie adoptée par Marc et Pucci (2010). En 2014, avant réformes, les simulations indiquent que 95 % des familles avec enfants bénéficient d'au moins un transfert familial pour un montant total de 54 milliards d'euros. 57 % des sommes versées correspondent aux prestations familiales (31 milliards d'euros) et plus de 32 % aux composantes familiales de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation (18 milliards d'euros). Les suppléments d'aides au logement et de minima sociaux représentent respectivement 4 milliards d'euros et 1 milliard d'euros.

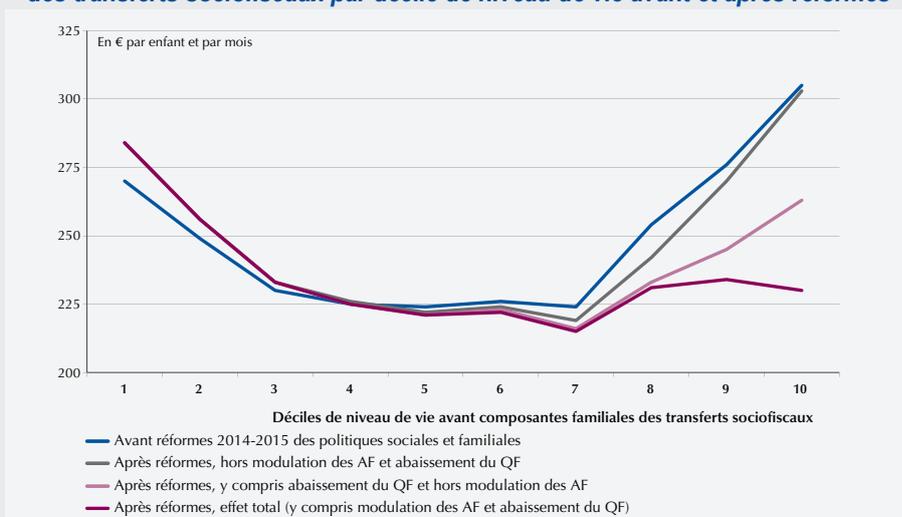
Graphique 2 - Répartition des ménages perdants et gagnants en fin de montée en charge des réformes selon les déciles de niveau de vie (en %)



Source : Myriade, ERFS11, barèmes rebasés sur 2013.

Champ : ménages ordinaires avec enfants de France métropolitaine. Lecture : 38 % des familles avec enfants gagnantes appartiennent au 1^{er} décile de niveau de vie. Le total par couleur somme à 100 %.

Graphique 3 - Montant mensuel moyen par enfant des composantes familiales des transferts sociofiscaux par décile de niveau de vie avant et après réformes



Source : Myriade, ERFS11, barèmes rebasés sur 2013.

Champ : ménages ordinaires avec enfants de France métropolitaine. Note : les déciles sont calculés avant composantes familiales des transferts. Les montants par enfant après réformes sont évalués en fin de montée en charge.

Les familles monoparentales représentent 52 % des familles gagnantes

Après réformes, les familles monoparentales et nombreuses bénéficient plus fréquemment d'un gain de prestations que les couples avec un ou deux enfants. En particulier, 40 % des familles monoparentales avec un

Tableau 1 - Effets redistributifs des réformes en fin de montée en charge en fonction de la configuration familiale

| Type de ménage | Part de ménages perdants (en %) | Parmi les ménages perdants | | Perte moyenne mensuelle par ménage perdant (en %) | Part de ménages gagnants (en %) | Parmi les ménages gagnants | | Gain moyen mensuel par ménage gagnant (en €) |
|--|---------------------------------|---------------------------------|---|---|---------------------------------|----------------------------------|---|--|
| | | Part de ménages pauvres* (en %) | Part des ménages appartenant aux deux derniers déciles (en %) | | | Part des ménages pauvres* (en %) | Part des ménages appartenant aux deux derniers déciles (en %) | |
| Isolé avec un enfant | 6 | 2 | 48 | - 40 | 40 | 38 | 2 | + 42 |
| Isolé avec deux enfants et plus | 8 | 2 | 48 | - 83 | 60 | 48 | 1 | + 83 |
| Couple avec un enfant | 37 | 4 | 37 | - 34 | 10 | 44 | 7 | + 47 |
| Couple avec deux enfants | 40 | 4 | 44 | - 70 | 7 | 56 | 3 | + 61 |
| Couple avec trois enfants et plus | 36 | 10 | 33 | - 125 | 24 | 60 | 0 | + 96 |
| Ensemble des ménages avec enfants | 30 | 5 | 40 | - 67 | 20 | 47 | 2 | + 67 |

Source : Myriade, ERFS11, barèmes rebasés sur 2013.

Champ : ménages ordinaires avec enfants de France métropolitaine.

(*) Ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté soit 60 % de la médiane des niveaux de vie de l'ensemble de la population.

enfant et 60 % de celles avec deux enfants ou plus verraient leur revenu disponible augmenter de respectivement 42 euros et 83 euros par mois [soit respectivement 3 % et 4 % de leur revenu disponible (tableau 1)].

Le gain moyen serait plus important dans les deux premiers déciles de niveau de vie : il s'élèverait respectivement à 51 euros et 97 euros pour les familles monoparentales avec un enfant et celles avec deux enfants ou plus appartenant à ces déciles (soit respectivement 5 % et 6 % de leur revenu disponible). Ces familles dont le taux de pauvreté est élevé bénéficient à la fois de la majoration du CF et des revalorisations de l'ASF et du RSA.

À l'inverse, les couples avec un ou deux enfants représentent les trois quarts des familles perdantes. Ainsi, environ 38 % des couples avec un ou deux enfants verraient leur revenu disponible diminuer et leur perte serait croissante avec le nombre d'enfants en raison de l'abaissement du quotient familial (perte croissante en fonction du nombre de parts) et de la modulation des AF.

Lorsqu'ils sont perdants, les couples avec trois enfants et plus verraient leur revenu disponible diminuer en moyenne de 125 euros par mois (1 % de leur revenu disponible) alors que les pertes moyennes des couples avec un enfant atteindraient 34 euros par mois (1 % de leur revenu disponible). Le montant moyen des pertes s'accroîtrait pour les familles aux revenus élevés, il atteindrait respectivement 326 euros et 59 euros pour les couples avec trois enfants et plus et les couples avec un enfant appartenant aux deux plus hauts déciles de niveau de vie (soit respectivement 3 % et 1 % de leur revenu disponible).

Le montant des composantes familiales des transferts sociofiscaux des 10 % des familles les plus aisées diminue de 76 euros par mois et par enfant

Les réformes modifient le profil redistributif des composantes familiales des transferts sociofiscaux (encadré 2, graphique 4). Avant réformes, le supplément de revenu disponible par enfant à charge associé à ces composantes familiales est généralement caractérisé par un profil en U en fonction du niveau de vie des ménages hors composantes familiales des transferts. Après la fin de montée en charge des réformes, le montant par enfant des composantes familiales des transferts sociofiscaux décroît de façon plus linéaire en fonction du niveau de vie [voir également Boisnault et Fichen (2015)]. La hausse des montants de transferts sociofiscaux pour les plus aisés observée jusqu'à présent s'estompe. Le montant d'aide publique monétaire au profit des familles du dernier décile de niveau de vie passe de 305 euros par mois et par enfant à 230 euros après réformes. L'abaissement du quotient familial contribue à hauteur de 53 % à cette baisse et la modulation des AF à 44 %.

À l'autre bout de la distribution des niveaux de vie, pour les premiers déciles, les transferts moyens par enfant s'accroissent légèrement en fin de montée en charge des mesures (+ 14 euros pour le premier décile). Ainsi, la redistribution sociofiscale française est désormais davantage caractérisée par une courbe aplatie dans les derniers déciles de niveau de vie qui peut être globalement qualifiée « de courbe en J inversé », voire « de courbe en L ». Le montant des composantes familiales des transferts sociofiscaux au profit des 10 % les plus modestes est de 284 euros, soit 54 euros de plus que pour les 10 % les plus aisés.

Pauline Domingo ■
Adélaïde Favrat ■
Cnaf - DSER

■ Notes

- (1) L'ARS versée fin août pour aider les familles aux ressources modestes à assumer le coût de la rentrée pour leurs enfants âgés de 6 à 18 ans, a été revalorisée de 25 % en 2012 (soit une augmentation d'environ 70 euros par an). Cette revalorisation est sans impact dans le cadre de cette étude ne portant que sur les réformes intervenues en 2014 et 2015.
- (2) Estimation réalisée à partir du modèle de microsimulation Myriade.
- (3) Lorsque tous les enfants âgés de moins de 3 ans seront concernés par la réforme.
- (4) Estimation réalisée à partir des fichiers allocataires épuisés des caisses d'Allocations familiales.
- (5) Pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015, le CLCA a été remplacé par la prestation partagée de l'éducation des jeunes enfants (Prépare). Faute d'hypothèse sur le recours des pères à ce dispositif, les estimations n'intègrent pas cette réforme.
- (6) Le CLCA est diminué du montant de l'AB qu'ils percevaient avant réforme sous la forme d'une majoration de CLCA.
- (7) Le niveau de vie est le revenu après impôt et transfert par unité de consommation (soit 1 unité pour le premier adulte, 0,5 unité pour les autres personnes âgées de 14 ans ou plus et 0,3 unité pour les enfants âgés de moins de 14 ans). Tous les individus d'un même ménage ont le même niveau de vie.

■ Pour en savoir plus

- Boisnault D., Fichen A., 2015, Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014, *Lettre Trésor-Eco*, n° 142.
- Marc F., Pucci M., 2010, Une évaluation des composantes familiales du système sociofiscal en France, *Politiques sociales et familiales*, n° 101.

Directeur de la publication

Daniel Lenoir

Rédactrice en chef

Lucienne Hontarrede

Maquettiste

Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769