

IRES

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 04.05

UNE COMPARAISON DES POLITIQUES FAMILIALES
EN EUROPE OCCIDENTALE PAR LA METHODE DES CAS TYPES

Antoine Math

Avril 2004

INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES
« au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs »

16, Boulevard du Mont d'Est 93192 Noisy-le-Grand Cedex

Tel (33) 01 48 15 18 90 Fax (33) 01 48 15 19 18

UNE COMPARAISON DES POLITIQUES FAMILIALES EN EUROPE OCCIDENTALE PAR LA METHODE DES CAS TYPES

Antoine Math (IRES)

Texte soumis à *Recherches et Prévisions* (version provisoire)

Cet article présente des résultats d'une recherche sur la comparaison des politiques d'aide aux familles réalisée avec le soutien de la Caisse nationale des allocations familiales (Math, 2003a). Un des objectifs était d'élaborer et d'exploiter une base de données internationale de cas types afin d'actualiser des travaux plus anciens. La méthode des cas types a en effet déjà été utilisée dans un cadre similaire à partir de la législation de 1992 dans une recherche sur les aides aux familles d'abord sur 15 pays¹, puis sur 17². Elle a été prolongée par une autre recherche sur les politiques d'aides aux ménages les plus pauvres³. Elle a aussi été reprise, mais sur un nombre réduit de cas types et limitée aux seuls pays de l'UE par *l'Observatoire européen des politiques familiales nationales* pour les années 1994 à 1996⁴. Ces travaux avaient fait l'objet de divers prolongements, par exemple sur les parents isolés⁵ ou les familles disposant de revenus relativement élevés⁶. Ce nouveau travail a consisté, en tirant les enseignements des expériences précédentes, à actualiser les comparaisons à partir d'une nouvelle base de données de cas-types construite par des chercheurs d'une vingtaine de pays⁷. L'article présente la méthode (1), les résultats pour chaque dispositif de politique publique pris séparément (2) puis pour l'ensemble (3).

¹ Bradshaw J., Ditch J., Holmes H. & Whiteford P. (1993a, 1993b).

² Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P., Ray J.C. (1994).

³ Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Gough, I., Whiteford P. (1996) ; Jankéliowitch-Laval E., Math A. (1998).

⁴ Six rapports ont été publiés par la Commission européenne pour les années 1994, 1995 et 1996 (en français et en anglais).

⁵ Bradshaw J., Kennedy S., Kilkey M., Hutton S., Corden A., Eardley T., Holmes H., Neale J. (1995, 1996).

⁶ Fagnani J., Math A. (1998).

⁷ Nous remercions pour la mise à disposition de l'ensemble des données, Jonathan Bradshaw et Naomi Finch de l'Université de York et coordonnateurs de cette recherche internationale dont l'IRES était le correspondant français.

1. LA METHODE DES CAS TYPES

La méthode permet de comparer des situations typiques et d'analyser comment fonctionnent des systèmes sociaux et fiscaux. Nous présentons le principe de la démarche suivie puis les modalités de construction de la base de données de ménages types⁸

1.1 Principe, intérêt et limites

L'approche par les ménages, familles ou cas types permet d'évaluer l'effort fait en faveur de ménages du fait de la présence d'enfants. Elle permet en particulier de tenir compte non seulement des prestations familiales, mais également d'autres dispositifs de politique publique intervenant dans la redistribution en direction des familles. En prenant en compte l'effet des nombreuses mesures fiscales et sociales, cette méthode permet donc de pallier l'insuffisance des comparaisons de dispositifs terme à terme. Un autre intérêt de cette approche est, pour chaque dispositif isolément et pour l'ensemble, de permettre d'examiner et de comparer cinq dimensions distributives : niveau de l'aide pour chaque famille type, variation de l'aide selon le nombre d'enfants (redistribution dite horizontale) et selon le niveau des revenus (redistribution dite verticale), effet de l'isolement d'un parent isolé en comparaison d'un couple, effet de la présence éventuelle d'un enfant en bas âge impliquant des frais de garde. Une telle analyse n'est pas possible avec les données sur les dépenses de prestations sociales. Les cas-types présentent comme autre avantage par rapport aux données de dépenses de pouvoir isoler l'effet de la seule législation des éventuelles différences économiques ou socio-démographiques entre les pays.

Si les prestations familiales sont par définition réservées aux familles, tous les dispositifs de politique publique pris en compte ne sont pas forcément exclusivement destinés aux ménages ayant des enfants. Par exemple, des ménages sans enfant peuvent aussi percevoir une aide au logement. Il serait contestable de considérer l'intégralité d'une aide au logement comme une aide spécifiquement accordée aux parents en raison de leur charge d'enfant. Dans cette recherche, est recherché ce qui peut être imputé au fait d'avoir des enfants. Ce soutien dû à la seule présence d'enfant(s), ce que nous nommons ensuite l'*avantage enfant*, est calculé comme le supplément de revenu (ou de prestation perçue ou de moindre prélèvement versé) par un ménage avec enfants par rapport à un ménage sans enfant mais se trouvant dans la même situation de revenu primaire (salaire identique). L'avantage enfant total est aussi égal à la somme des avantages enfants calculés pour chacune des diverses politiques intervenant dans le soutien financier aux familles.

Très simple dans son principe, la méthode des cas types est délicate et très lourde à mettre en œuvre lorsqu'elle doit l'être simultanément sur de nombreux pays, ici sur les Quinze de l'UE et la Norvège. Du fait de la complexité des systèmes sociaux et fiscaux, le recours à des personnes connaissant bien ces systèmes est incontournable pour la réalisation de tels calculs. Pour élaborer la base de données, les équipes nationales se sont appuyées sur les expériences précédentes et ont discuté de manière approfondie les hypothèses de manière à aboutir à des calculs qui soient comparables d'un pays à l'autre. Pour ce faire, il a fallu nécessairement limiter le nombre de situations types étudiées. Pour garantir la comparabilité, il importait que les hypothèses de travail soient identiques pour tous les pays. En ce sens, il est important de se départir d'une position par trop nationalo-centriste et être conscient qu'une situation ou une hypothèse considérée comme typique ou représentative dans un pays peut être beaucoup moins fréquente dans un autre. Il faut rappeler que la méthode ne vise pas à la représentativité mais à comprendre et à illustrer comment les transferts sociaux et les dispositifs fiscaux « ciblent » les ménages.

⁸ Pour une présentation très détaillée de la méthode à travers les calculs effectués pour les cas types en France, voir Math (2003a).

1.2 Hypothèses et calculs

Les calculs ont été effectués à partir de la législation de juillet 2001 pour des ménages types différant par le nombre et l'âge des enfants et le statut conjugal (isolé, couple) ainsi que par le nombre d'apporteurs de revenus et le niveau des revenus.

Afin de pouvoir évaluer l'ampleur du soutien aux familles du seul fait de la présence ou charge d'enfants, deux configurations portent sur des ménages sans enfants : un célibataire et un couple. Les familles considérées incluent les situations parmi les plus courantes dans la plupart des pays : des couples ayant de un à trois enfants, des parents isolés avec un ou deux enfants, ainsi que des familles avec un enfant âge préscolaire.

Les 9 configurations familiales prises en compte sont les suivantes :

- Célibataire sans enfant
- Couple sans enfant
- Parent isolé avec un enfant de 2 ans et 11 mois (*parent isolé + 1 (3)*)
- Parent isolé avec un enfant de 7 ans (*parent isolé + 1 (7)*)
- Parent isolé avec deux enfants de 7 et 14 ans (*parent isolé + 2*)
- Couple avec un enfant de 2 ans et 11 mois (*couple + 1 (3)*)
- Couple avec un enfant de 7 ans, (*couple + 1 (7)*)
- Couple avec deux enfants de 7 et 14 ans (*couple + 2*)
- Couple avec trois enfants de 7, 14 et 17 ans (*couple + 3*)

Les ménages diffèrent aussi par le nombre d'apporteurs de revenu (0, 1 ou 2) et le niveau du ou des salaires. Seuls des revenus salariaux sont considérés, à l'exclusion des revenus du capital ou de revenus d'activité indépendante. 8 situations relatives au revenu (« cas ») ont été retenues pour les calculs⁹.

- Cas 8 : aucun apporteur de revenus. Ménages à l'assistance (en France, recevant le RMI, ou l'API dans le cas du parent isolé avec un enfant de moins de trois ans).
- Cas 1 : un apporteur de revenu travaillant 64 heures par mois au niveau du salaire minimum. Situation de travailleur pauvre. Pour les pays où il n'existe pas de salaire minimum, il est fait l'hypothèse que le taux horaire est égal à 14 % du salaire moyen mensuel des personnes travaillant à temps plein (le montant retenu pour la France correspond à 38 % du SMIC temps plein).
- Cas 3 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau de la moitié du salaire moyen des femmes travaillant à temps plein (SMFTP) ou au niveau du salaire minimum si ce dernier est supérieur (ce qui est le cas pour la France).
- Cas 2 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau de la moitié du salaire moyen des hommes travaillant à temps plein (SMHTP) (ce qui correspond à 104 % du SMIC temps plein en France).
- Cas 5 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau du SMFTP (ce qui correspond à 167% du SMIC temps plein en France).
- Cas 4 : un apporteur de revenu travaillant à temps plein au niveau du SMHTP (ce qui correspond à 208 % du SMIC temps plein en France).

⁹ Les situations sont présentées ici par ordre croissant de niveau de revenu.

- Cas 6 : deux apporteurs de revenu : l'un travaillant à temps plein au niveau du SMHTP et l'autre travaillant à temps plein au niveau de la moitié du SMFTP ou au niveau du salaire minimum si ce dernier est supérieur (ce qui correspond au total à 308 % du SMIC temps plein en France)
- Cas 7 : deux apporteurs de revenu travaillant à temps plein, l'un au niveau du SMHTP, l'autre au niveau du SMFTP (ce qui correspond au total à 375% du SMIC temps plein en France).

Les familles types couvrent une gamme assez large des situations du point de vue des revenus : pour la France, les ménages aux niveaux de revenu les plus élevés (cas 4 pour les isolés, cas 7 pour les couples) se situent dans le 7^{ème} ou le 8^{ème} décile de revenu selon les configurations familiales¹⁰. Dans l'analyse, nous comparons l'avantage enfant, c'est-à-dire le supplément de revenu net imputable à la présence d'enfant, et non les niveaux de revenu eux-mêmes, ce qui atténue les éventuels problèmes liés à de possibles différences de la position relative d'un même cas type dans la distribution des revenus selon les pays.

Les 8 situations au regard des revenus et les 9 configurations familiales retenues définissent un total de 64 ménages types¹¹. D'autres situations auraient pu être envisagées : des situations avec des salaires plus élevés¹², des couples bi-actifs avec des salaires de même montant pour les deux partenaires, des familles avec plus de trois enfants, des familles avec des « grands » enfants (de 20 à 25 ans) à charge, etc. Il a été décidé cependant de ne pas aller au delà du nombre déjà considérable de situations considérées car cela aurait ajouté à la difficulté d'avoir des calculs cohérents et comparables pour la vingtaine de pays concernés. L'extension de seulement deux cas et d'une configuration familiale supplémentaires auraient fait passer le nombre de situations à près d'une centaine par pays. Les calculs pour 64 ménages types impliquent un lourd travail de collecte et de traitement de données intégrant de nombreux dispositifs sociaux et fiscaux pas toujours caractérisés par leur simplicité.

Chaque équipe nationale a réalisé les calculs selon des instructions précises. Pour garantir la validité et la compréhension des calculs, chaque équipe nationale a réalisé sur la base d'un questionnaire commun une description détaillée des dispositifs sociaux et fiscaux nécessaires aux calculs. Des hypothèses communes supplémentaires ont été décidées quand elles étaient nécessaires, c'est-à-dire quand le choix effectué pouvait avoir une incidence sur les calculs. Les principales sont présentées dans l'encadré 1. Les hypothèses spécifiques à chaque transfert ou prélèvement seront présentées brièvement en préalable aux principaux résultats relatifs à ces dispositifs (cf. 2). Une première exploitation de la base de données a été effectuée par l'équipe britannique (Bradshaw & Finch, 2002). Elle nous a permis de tirer des enseignements pour notre propre exploitation et d'opter pour des choix méthodologiques propres.

Pour chacun des 64 cas types, la base de données contient des informations sur les différents éléments intervenant dans la redistribution : les revenus salariaux, l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales obligatoires (cotisations employé), les prestations familiales (prestations non liées aux revenus, liées aux revenus, et éventuelles garanties supplémentaires pour les parents

¹⁰ C'est ce qui ressort d'une comparaison avec des données obtenues à partir de l'enquête revenus fiscaux et corrigées avec le modèle INES de la DREES (Le Minez, Lhommeau, Pucci, 2002). Voir Math (2003a) page 151.

¹¹ Et non 72 car certaines situations à deux apporteurs de revenus ne concernent que les couples.

¹² Ce choix de ne pas considérer des ménages très aisés, dicté par la nécessité de limiter le nombre de cas-types, a des conséquences non négligeables par exemple en France : le complément familial est servi à tous les couples avec trois enfants considérés alors que cette allocation n'est plus servi au delà d'un plafond de ressources, en l'occurrence très élevé ; de même, l'avantage procuré par le quotient familial de l'impôt sur le revenu n'est plafonné pour aucune des familles types considérées.

isolés), les aides au logement, les impôts locaux (incluant les frais d'eau, d'assainissement et de collecte des ordures), les frais de garde des enfants d'âge préscolaire, les coûts et avantages liés à la scolarité (en France, les bourses nationales des lycées ou collèges, mais aussi des aides ou bourses régionales ou départementales), les frais de santé (avec en France, la gratuité d'une couverture complémentaire pour les bénéficiaires de la complémentaire CMU), l'éventuel revenu minimum garanti (assistance sociale). Tous les revenus sont mensualisés¹³.

Nous pouvons donner une illustration des calculs effectués en prenant un couple avec 2 enfants de 7 et 14 ans vivant en France et se trouvant dans le cas 6 (deux salaires, l'un égal au salaire moyen des salariés hommes travaillant à temps plein et l'autre égal au SMIC). En juillet 2001, ce couple perçoit un montant brut mensuel de salaires de 22750 francs (correspondant à 3,08 fois le SMIC temps plein), verse 4739 francs de cotisations sociales obligatoires (CSG et CRDS comprises), 430 francs d'impôt sur le revenu, 845 francs d'impôts locaux (taxe d'habitation ainsi que les frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvements des ordures ménagères), reçoit 699 francs d'allocations familiales, 63 francs d'aides liées à la scolarité (cantine) et paie 264 francs pour les frais de mutuelle (pour couvrir les frais de santé non pris en charge par l'assurance maladie (ce couple ne reçoit pas d'aide au logement et n'a pas de frais de garde). Son revenu net ainsi calculé est alors de 17234 francs. Le revenu net perçu par un couple ayant les mêmes salaires mais sans enfant est de 15529 francs. L'avantage enfant du couple avec deux enfants est donc égal à la différence, soit 1705 francs. Il est aussi égal à la somme des avantages enfant calculés pour chaque dispositif séparément (946 francs d'impôts sur le revenu et 22 francs d'impôt locaux en moins, 699 d'allocations familiales et 63 francs d'aides liées à la scolarité en plus, 24 francs de frais de mutuelle en plus).

Ces calculs ont été effectués pour les 64 ménages types et pour une vingtaine de pays en juillet 2001. Ils sont exprimés dans la monnaie du pays et ont été convertis quand c'était nécessaire pour la comparaison en une unité de compte commune égale au pouvoir d'achat conféré par un euro en France en juillet 2001, nommée PPA (encadré 2)

Les résultats portent sur 64 ménages types dans 16 pays européens, soit 1024 ménages types. Pour chacun de ces ménages types, nous examinons au moins 5 dimensions redistributives pour une dizaine de politiques publiques prises séparément puis conjointement.

Le nombre considérable de résultats implique, dans l'espace de cette synthèse, d'en limiter la présentation. Ainsi, certaines comparaisons sont examinées à partir d'une famille type particulière quitte à préciser dans quelle mesure les conclusions diffèrent pour d'autres cas types¹⁴. Dans la suite, les résultats sont présentés en deux temps. D'abord, les résultats sur le soutien aux familles pour les dispositifs de politiques publiques pris séparément. Ensuite, les résultats sur les effets conjoints de tous les dispositifs (3).

¹³ Les prestations non monétaires ne sont pas prises en compte, ainsi que les prestations monétaires s'adressant à des situations ne correspondant pas aux ménages types considérés, en particulier les prestations destinées à des situations très particulières, statistiquement peu fréquentes (prestations spécifiques pour enfants handicapés, adoptés, pour familles très nombreuses, prestations de l'aide sociale à l'enfance, etc.).

¹⁴ Davantage de résultats sont présentés dans Math (2003a).

Principales hypothèses communes à tous les pays

- la situation est supposée être une situation stable qui perdure depuis assez longtemps que ce soit au regard de la configuration familiale ou du travail : les personnes ne viennent pas de divorcer, de se marier, de perdre un enfant ou un conjoint, elles n'ont pas vu leurs revenus augmenter ou diminuer récemment, elles travaillent pour un même niveau de salaire depuis un certain temps, etc. Le but est d'obtenir et de comparer les revenus nets de ménages se trouvant dans des situations stables et non dans une situation transitoire ou relativement nouvelle. Les couples sont supposés mariés depuis plusieurs années (des dispositions sociales et fiscales peuvent différer selon que les couples sont ou non mariés et/ou selon que le mariage est récent ou non).

- le parent isolé est un parent divorcé et non un parent séparé, veuf ou encore célibataire sans jamais avoir été en couple. Cette hypothèse supplémentaire peut dans certains pays avoir une incidence sur les droits perçus ou les impôts payés. Les prestations diffèrent souvent selon la cause de l'isolement. Par exemple, les veufs peuvent prétendre en France à des dispositions fiscales propres et, sous certaines conditions, à l'allocation d'assurance veuvage pour ceux de moins de 55 ans. En outre, conformément à l'hypothèse d'examiner des situations stables et non transitoires, le divorce n'est pas récent. Ainsi, en France, cette condition implique que les parents isolés avec des enfants de plus de 3 ans perçoivent le RMI dans la situation d'assistance (cas 8), alors qu'ils auraient pu prétendre à l'allocation de parent isolé (API), pour une durée limitée à 12 mois, si le divorce avait été récent. La situation d'un parent isolé percevant l'API n'est cependant pas ignoré dans les calculs puisqu'elle est prise en compte pour le parent isolé ayant un enfant de moins de 3 ans.

- les adultes sont d'âge actif et, si l'hypothèse est nécessaire, leur âge est de 35 ans. Pour la plupart des pays, l'âge des adultes n'a pas d'incidence. En France, l'âge a une incidence pour l'éligibilité au RMI pour les ménages sans enfants. Aucun cas-type à l'assistance considéré dans cette recherche ne correspond donc à la situation de personnes de moins de 25 ans n'ayant pas droit au RMI : célibataires et couples sans enfant.

- l'enfant de 17 ans est scolarisé et ne travaille pas, ce qui est le cas de figure le plus fréquent dans tous les pays étudiés (le taux de scolarisation à 17 ans est supérieur à 90 % en France). En France comme dans d'autres pays, l'éligibilité aux prestations familiales, à certaines dispositions fiscales ou aux bourses dépendent de cette condition de scolarité et/ou d'absence de revenus du travail.

- seuls les avantages présents sont pris en compte, ce qui conduit à ignorer les avantages différés comme les droits acquis à l'assurance vieillesse par exemple. La méthode ne prend donc pas en compte les suppléments de retraite du fait d'avoir élevé des enfants. Le but est d'examiner les revenus sur lesquels peuvent compter des familles avec des parents sont d'âge actif et non retraités.

- les ménages habitent une commune déterminée quand cela est nécessaire pour certains calculs. En effet, dans tous les pays, il existe des dispositions pour lesquelles la localisation géographique peut avoir un impact. En France, citons les aides au logement, les impôts locaux et les aides des collectivités locales (aides à la restauration scolaire, bourses, etc.). La localisation n'a toutefois aucune influence pour nos calculs sur le niveau du loyer qui est choisi indépendamment de la localisation dans le pays. Il a été demandé toutefois que la localisation ne soit pas atypique au regard de la situation moyenne pour les dispositifs pour lesquels elle jouait un rôle important pour les calculs. Il a été demandé d'examiner si la situation locale pouvait différer de façon substantielle par rapport à la moyenne nationale. Pour la France, la commune de Draveil dans l'Essonne a été choisie. Par comparaison, les calculs des dispositifs déterminés par des règles locales ont également été effectués pour d'autres localisations dont Paris et Nancy. Il s'avère que la localisation a peu d'incidences sur les résultats. En comparaison de Paris, Draveil est simplement plus proche de la situation moyenne nationale pour ce qui concerne des dispositifs comme les impôts locaux ou les tarifs appliqués pour les assistantes maternelles.

- seules les aides attribuées selon un barème et des conditions précis sont prises en compte. Les aides de type caritatif accordées de manière facultative et relativement arbitraire et qui ne sont pas de réels droits sur lesquels les ménages peuvent véritablement et durablement compter ne sont pas prises en compte. Pour la France, n'ont ainsi pas été pris en compte les aides exceptionnelles en espèce ou en nature du fonds social lycéen (créé en 1991) ou du fonds social collégien (créé en 1995) qui sont destinées à faire face de façon exceptionnelle à des dépenses de vie scolaire et de scolarité et qui sont accordées par les chefs d'établissement après une procédure particulière d'attribution faisant intervenir une commission constituée par des membres de la communauté éducative, des délégués d'élèves et de parents d'élèves. De même les éventuelles aides facultatives des collectivités locales ou des caisses de sécurité sociale, comme certaines aides d'urgence, ne sont pas prises en compte si elles ne prennent pas la forme d'aides accordées de façon pérenne selon des règles objectives claires, c'est-à-dire des aides qui prennent la forme de ce que l'on entend par un « droit » dans le sens commun. Dans le même ordre d'idée ne sont pas prises en compte les rares bourses nationales accordées parcimonieusement au mérite. En revanche, les aides locales prenant la forme de droits attribués selon un barème et des conditions précis sont prises en compte comme les aides à la restauration du département de l'Essonne pour les collégiens et de la région Ile-de-France pour les lycéens.

- lorsqu'il était nécessaire pour les calculs d'opérer des hypothèses supplémentaires, il a été décidé que les calculs seraient effectués sur la base de la situation la plus probable ou la plus répandue dans le pays concerné. A titre

d'exemple, pour le mode de garde pour les ménages ayant un enfant de moins de 3 ans, un mode doit être envisagé par ménage sans quoi il faudrait multiplier le nombre de cas types. Le choix pour tous les pays a donc été non pas de fixer un mode de garde déterminé car cela aurait pu être un dispositif n'existant pas dans certains pays et rendant impossible le moindre calcul, mais plutôt de choisir le mode le plus répandu pour une garde toute la journée, avec comme condition que ce mode soit formel (donc à l'exclusion de la garde non rémunérée par un membre de la famille ou une nourrice au noir) et non de type scolaire (donc à l'exclusion de l'école maternelle). Pour la France, il s'agit donc de la garde par une assistante maternelle agréée indépendante, mode de garde formel le plus utilisé pour les enfants de moins de 3 ans, davantage que les modes de garde de type crèches collectives, crèches familiales, ou encore que la garde par une personne employée au domicile des parents (Daniel & Ruault, 2002).

Encadré 2

Le choix d'une unité de compte pour la comparaison

Afin de mener les comparaisons, il est parfois nécessaire de convertir les montants en monnaies nationales dans une unité de compte commune. Utiliser les taux de change en francs français en juillet 2001 pour la période correspondant aux calculs aurait présenté des inconvénients : les taux de change peuvent être sujets à des fluctuations importantes qui ne traduisent pas les évolutions du niveau de vie, et même en l'absence de toute fluctuation, ce qui était déjà le cas depuis janvier 1999 avec les parités fixes entre monnaies des pays de l'Euroland, les taux de change courants ne reflètent pas les différences de niveau de vie. Pour un même niveau de revenu, le pouvoir d'achat va différer d'un pays à l'autre en fonction du coût de la vie. Nous avons donc utilisé de façon très classique les parités de pouvoir d'achat calculées par l'OCDE de façon à tenir compte des différences entre pays du prix d'un panier de biens et services identique. Par rapport au taux de change courant, les conversions au moyen des parités de pouvoir d'achat ne changent pas grand chose pour la plupart des pays où le coût de la vie est proche de la France. Par contre, la conversion avec les parités de pouvoir d'achat est fortement supérieure de 40 % pour la Grèce et de 51 % pour le Portugal, traduisant le plus fort pouvoir d'achat permis dans ces pays pour un même revenu en valeur nominale. Inversement, ce taux de change est inférieur de 15 % au Danemark et de 28 % en Norvège où le coût de la vie est plus élevé qu'en France. Nous avons ensuite, pour des raisons de lisibilité pour le lecteur, converti en euro tous les montants en francs français ajustés en parité de pouvoir d'achat. Nous appelons PPA cette unité de compte égale au pouvoir d'achat conféré par un euro (ou plutôt 6.55957 francs) en France en juillet 2001.

La conversion dans une unité de compte commune n'est cependant pas nécessaire pour de nombreuses analyses comparatives à partir des cas types :

- il est ainsi possible d'exprimer les montants en pourcentage d'un niveau de référence du pays (revenu national par habitant, salaire moyen, salaire médian, etc.) et de comparer ensuite directement ces ratios. Tous les calculs ont été réalisés en exprimant l'avantage procuré par la présence d'enfants en pourcentage d'un indicateur de richesse du pays, le revenu national net par habitant (que nous avons préféré au produit intérieur brut par habitant).

- il est possible aussi d'analyser les situations de deux cas-types dans un même pays, et de comparer leur situations respectives entre plusieurs pays, sans avoir à convertir les montants. Par exemple, pour comparer le supplément de revenu net, ou d'une des composantes de ce revenu comme les prestations ou l'impôt sur le revenu, attribué en raison de la présence d'enfant, il est possible d'examiner pour un même salaire brut dans quelle proportion le revenu net d'un ménage avec enfants est supérieur au revenu net d'un ménage sans enfants. Il est aussi possible de comparer la situation respective de ménages types de même configuration familiale mais dont la situation au regard des revenus du travail diffère.

2. LE SOUTIEN AUX FAMILLES PAR CHACUN DES DISPOSITIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE

2.1 Cotisations sociales, impôt locaux, impôt sur le revenu

Les cotisations sociales

Les cotisations sociales prises en compte dans les calculs sont les cotisations sociales salariales obligatoires prélevées sur le salaire brut (les cotisations destinées à des dispositifs privés de retraite ou de maladie sont prises en compte seulement si elles ont un caractère obligatoire). Le principal enseignement pour notre étude est le constat d'une absence de toute modulation des cotisations salariales en fonction de la configuration familiale dans tous les pays étudiés. En revanche, le taux de cotisation salariale peut varier dans certains pays selon le niveau de salaire (Math, 2003a).

L'impôt sur le revenu

Tous les pays étudiés disposent d'un système progressif d'impôt sur le revenu : l'impôt acquitté augmente plus que proportionnellement aux revenus, mais de manière très variable selon les pays. Le tableau 1 présente comment l'impôt varie avec le niveau des revenus pour les ménages, parents isolés et couples mariés, avec deux enfants.

Tableau 1
Montant de l'impôt sur le revenu en fonction du niveau de revenu* – parent isolé et couple avec deux enfants – en PPA

	parent isolé + 2			Couple + 2				
	cas 1	cas 2	cas 4	cas 1	cas 2	cas 4	cas 6	cas 7
Allemagne	0	0	-303	0	0	-131	-445	-793
Autriche	0	-42	-383	0	-42	-383	-413	-556
Belgique	0	-130	-620	0	-45	-458	-961	-1251
Danemark	-95	-398	-965	0	-273	-781	-1341	-1697
Espagne	0	0	-100	0	0	-72	-216	-326
Finlande	0	-21	-240	0	-21	-240	-240	-376
France	15	22	-30	19	26	-9	-66	-184
Grèce	0	0	-16	0	0	-21	-21	-33
Irlande	0	-31	-185	0	0	-120	-296	-451
Italie	0	-9	-347	0	0	-326	-489	-703
Luxembourg	0	0	-128	0	0	-19	-159	-488
Norvège	0	-112	-397	0	-112	-397	-600	-853
Pays-Bas	151	-67	-638	157	-104	-724	-1208	-1652
Portugal	0	0	-124	0	0	-85	-187	-305
RU	743	273	-463	743	273	-463	-569	-833
Suède	0	0	-66	0	0	-66	-66	-66

* Le signe attendu est négatif. Tout signe positif signifie un versement par l'administration fiscale.
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France.

L'impôt sur le revenu diffère dans de nombreux pays en fonction de la configuration familiale. Le système peut imposer les couples séparément ou ensemble. La France, le Portugal et le Luxembourg disposent d'un système avec imposition conjointe obligatoire des couples mariés. Il existe une option laissant la possibilité d'une imposition séparée (*splitting*) en Allemagne, en Irlande et en Espagne. La Belgique, les Pays-Bas, la Norvège et le Danemark ont des systèmes partiellement individualisés en ce sens que les conjoints sont imposés séparément mais le calcul des impôts intègre tout de même des éléments prenant en compte la vie en couple. Ces systèmes plutôt individualisés permettent en particulier d'alléger l'impôt des couples quand un seul des

membres travaille : soit il s'agit d'une réduction de l'impôt payé par l'adulte actif pour tenir compte de la charge représentée par l'autre adulte, soit il s'agit d'une partie du salaire – généralement fixée à un niveau faible comme le salaire minimum – qui est fictivement transféré du membre actif vers le membre non actif, avec une imposition séparée des deux conjoints. L'Autriche, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni ont des systèmes d'imposition entièrement individualisés. L'impôt y est le même indépendamment de la situation du partenaire, que ce soit au regard du statut matrimonial (marié ou non), de l'emploi ou des revenus.

Dans certains pays, l'impôt devient négatif pour certaines situations. On trouve un tel cas de figure en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, pays dans lesquels un dispositif de crédit d'impôt vient en déduction de l'impôt acquitté, et quand il est supérieur à l'impôt acquitté, conduit l'administration fiscale à verser de l'argent au contribuable. Il s'agit également d'une situation existant dans les autres pays anglo-saxons : Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Etats-Unis. Ce type de dispositif peut être équivalent à une prestation conditionnée à l'exercice d'une activité comme le *Family income supplement* en Irlande (ou le *Family Credit* qui existait jusqu'en 1999 au Royaume-Uni). Avec la prime pour l'emploi, la France était en 2001 le seul des pays européens à avoir prévu un tel système pour des ménages sans enfants. Le célibataire y perçoit l'équivalent de près 8 PPA par mois dans le cas 1 (travailleur pauvre). Le couple sans enfants perçoit environ 22 PPA dans le cas 1 et 28 PPA dans le cas 2 (un salarié percevant la moitié du salaire moyen masculin). Le Royaume-Uni, avec le *Working Family Tax Credit*, et les Pays-Bas réservent ce type de crédit d'impôt lié à l'activité aux seuls ménages ayant charge d'enfant. Dans ces deux pays, le crédit d'impôt est beaucoup plus important qu'en France : pour un couple avec trois enfants, il est de 922 PPA au Royaume-Uni, 157 PPA au Pays-Bas et de 22 PPA en France dans le cas 1. A noter qu'en France, l'aide est proportionnelle au temps de travail et est donc légèrement supérieure dans le cas 2 par rapport au cas 1. Ce n'est pas le cas au Royaume-Uni où l'aide chute fortement entre le cas 1 et le cas 2: de 743 PPA à 273 PPA pour un couple ou un parent isolé avec deux enfants, de 922 PPA à 452 PPA pour un couple avec trois enfants. Même avec le doublement de la prime pour l'emploi en 2002 et son augmentation pour les années suivantes, le dispositif reste comparativement modeste en France par rapport aux deux autres pays.

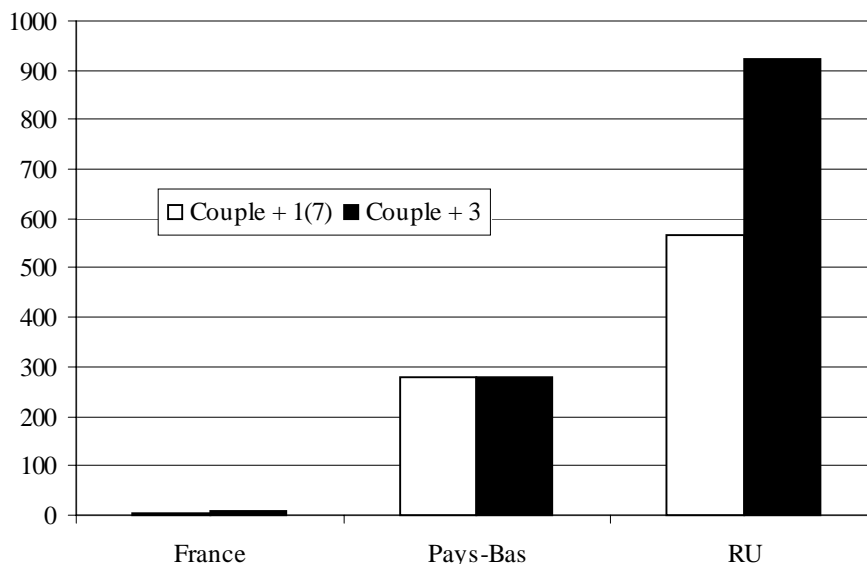
La prise en compte de la charge d'enfant dans le système d'imposition est calculée à travers l'avantage enfant, égal à la différence entre l'impôt payé par un couple (parent isolé) avec enfants par rapport à l'impôt payé par un couple (célibataire) se trouvant dans la même situation au regard des revenus.

Les systèmes fiscaux des pays nordiques ne prennent pas en compte la configuration familiale (la Norvège prend néanmoins en compte l'isolement du parent). Tous les autres pays prennent en compte la présence d'enfant d'une manière ou d'une autre. L'aide peut prendre la forme d'une réduction d'impôt (Allemagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, voire la France pour la réduction d'impôt pour enfant au collège, au lycée ou poursuivant des études ou encore pour les frais de garde). Elle peut prendre la forme d'une déduction du revenu imposable (Allemagne, Espagne). Elle peut aussi être intégrée dans les modalités de calcul de l'impôt comme en France avec le quotient familial. En Irlande, bien qu'il n'existe ni réduction d'impôt, ni déduction du revenu imposable, la charge d'enfant peut affecter le niveau d'impôt à travers des plafonds différents de non imposition. Tous ces dispositifs peuvent varier selon la taille de la famille ou l'âge des enfants : les mesures sont souvent ciblées soit sur les très jeunes enfants, soit sur les « grands enfants ». Les aides à travers le système d'imposition peuvent varier selon qu'il s'agit d'un couple ou d'un parent isolé. Des pays comme l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas ont des dispositions prenant en compte l'isolement du parent. Ces dispositions pour parent isolé peuvent être très particulières à l'image du crédit

d'impôt pour parent isolé actif aux Pays-Bas ou de l'aide pour les parents isolés ne percevant pas de pension alimentaire au Luxembourg.

Graphique 1

Avantage enfant* de l'impôt pour des couples avec un et trois enfants
Cas 1 (travailleur pauvre) - en PPA

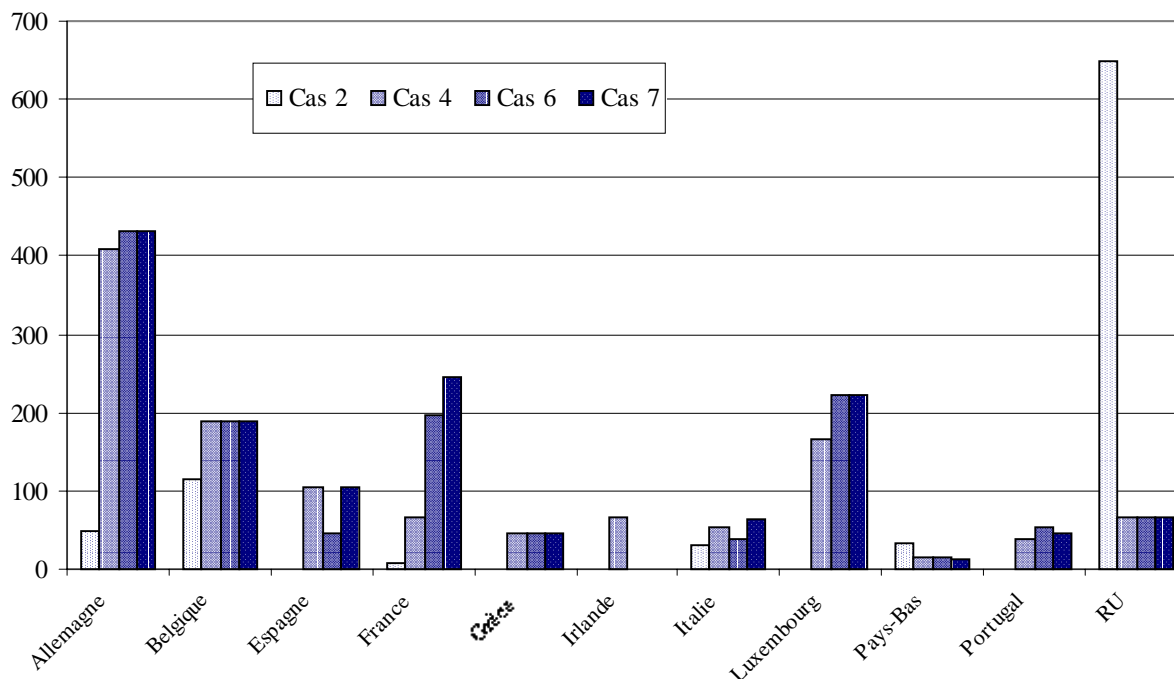


* supplément d'impôt que paierait le même ménage s'il n'avait pas d'enfant
A ce niveau faible de revenu, les valeurs sont nulles pour tous les autres pays
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

L'avantage enfant de l'impôt sur le revenu ne concerne en général pas les ménages disposant de revenus faibles (cas 1 et 2), sauf dans les pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas qui disposent d'un crédit d'impôt important pour les familles exerçant une activité à bas salaire (graphique 1). Dans les autres pays, l'avantage enfant ne devient significatif que pour des niveaux de revenus importants. Il ne varie en général pas à mesure que le revenu augmente, sauf en Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg (graphique 2). La France se distingue à divers égards : l'avantage enfant y augmente plus que proportionnellement avec les revenus et, contrairement à l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg dont l'avantage est plafonné à partir de revenus relativement moyens, l'avantage continue d'augmenter jusqu'à des revenus relativement élevés (plafonnement de l'avantage du quotient familial).

Graphique 2

Avantage enfant* de l'impôt en fonction du niveau de revenu – couple avec trois enfants – en PPA



L'avantage enfant est nul pour les pays non représentés (Autriche, Danemark, Finlande, Suède, Norvège)

* supplément d'impôt que paierait le même ménage s'il n'avait pas d'enfant

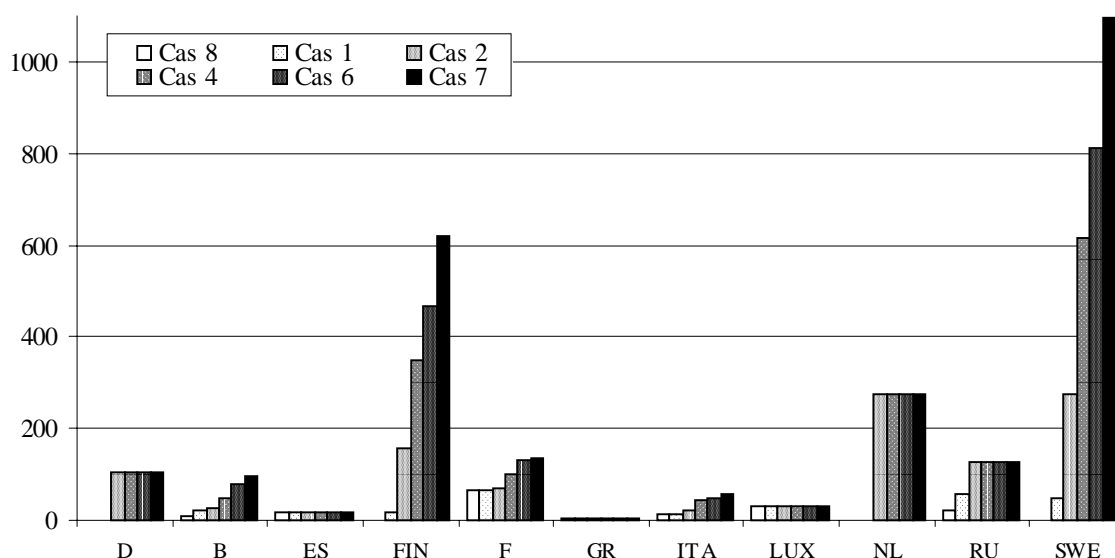
Les impôts locaux

Les impôts locaux incluent dans de nombreux pays les frais de consommation d'eau, d'assainissement des eaux usagées et/ou d'enlèvement des ordures ménagères. Afin de permettre une meilleure comparabilité des résultats, ces frais ont en conséquence été ajoutés aux impôts locaux dans les pays où ils sont facturés séparément aux ménages. C'est le cas en France où la facture d'eau (consommation d'eau et assainissement des eaux) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (payé par le propriétaire mais récupéré ensuite auprès du locataire) ont été ajoutées à la taxe d'habitation.

Le graphique 3 montre comment évolue en fonction des revenus ce montant pour le couple avec deux enfants. Les ménages, tous locataires dans les cas types considérés, ne paient pas d'impôts locaux en Autriche, au Danemark, en Irlande, en Norvège et au Portugal (non représentés pour cette raison dans le graphique 3). Les montants sont faibles, quel que soit le niveau de revenu, en Belgique, en Espagne, en Grèce, en Italie et au Luxembourg (il ne s'agit souvent d'ailleurs pas toujours des impôts locaux au sens strict mais des frais divers liés à la consommation d'eau ou à l'enlèvement des ordures ménagères). Ils sont un peu plus importants en France, en particulier à partir du cas 4 (en fait, pour les ménages situés sous ce niveau de revenu, l'impôt local est nul ou faible et le montant recouvre la facture d'eau et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères). Au contraire, les montants acquittés en Suède, en Finlande et aux Pays-Bas sont élevés. Pour les deux premiers pays scandinaves, la taxation locale prend de fait le rôle joué par l'impôt sur le revenu qui occupe une place faible. Une analyse comparative des prélèvements justifierait que l'on examine l'effet conjoint de ces deux formes d'imposition qui peuvent dans une certaine mesure se substituer l'un à l'autre et renvoient à la façon dont les pays organisent la collecte administrative de leurs recettes fiscales. Les montants sont également relativement importants pour le couple avec deux enfants dans la situation la plus aisée en France, au Royaume-Uni et en Allemagne.

Graphique 3

Impôts locaux nets en fonction des revenus – couple avec deux enfants –en PPA (incluent les éventuels frais supplémentaires liés à la consommation d'eau, l'assainissement des eaux et l'enlèvement des ordures ménagères)



Les pays non représentés sont ceux pour lesquels le montant est toujours nul (Autriche, Danemark, Irlande, Norvège, Portugal).
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Pour savoir dans quelle mesure ce prélèvement tient compte de la charge d'enfant, l'avantage enfant est estimé par la différence entre ce que paie un ménage avec enfant et ce que paie un ménage sans enfant avec le même revenu primaire. Le tableau 2 présente cet avantage enfant dans le cas du couple avec deux enfants. Un signe positif indique que les ménages avec enfant paient moins par rapport au ménage sans enfant. Et inversement lorsque le signe est négatif. L'avantage est évidemment toujours nul dans les pays où tous les ménages ne paient rien (Autriche, Danemark, Irlande, Norvège, Portugal) mais également dans d'autres pays comme Allemagne, Espagne, Finlande, Grèce, Pays-Bas et Suède. L'avantage enfant est également toujours très faible en Belgique, en Italie et au Luxembourg. Dans les rares cas où il ne l'est pas, cet avantage – qui peut être négatif – reste d'un niveau relativement faible : il est négatif au Royaume-Uni pour tous les ménages, notamment de deux et trois enfants ; il est positif pour les familles les plus aisées en France. En conclusion, les impôts locaux occupent bien une place importante dans la redistribution des revenus, voire sont incontournables pour les comparaisons intégrant des pays où ils jouent un rôle majeur comme la Suède et la Finlande. Cependant, ils sont assez **indifférents à la présence d'enfant dans la plupart des pays** et leur omission dans une comparaison des politiques publiques en direction des familles ne porterait pas trop à conséquence.

Tableau 2

Avantage enfant des impôts locaux* en fonction des revenus – couple avec deux enfants – en PPA
(incluent les éventuels frais supplémentaires liés à la consommation d'eau, l'assainissement des eaux et l'enlèvement des ordures ménagères)

	CAS 8	CAS 1	CAS 2	CAS 4	CAS 6	CAS 7
Allemagne	0	0	0	0	0	0
Autriche	0	0	0	0	0	0
Belgique	0	-5	-1	-1	3	3
Danemark	0	0	0	0	0	0
Espagne	0	0	0	0	0	0
Finlande	0	0	0	0	0	0
France	-17	-17	-10	-10	8	59
Grèce	0	0	0	0	0	0
Irlande	0	0	0	0	0	0
Italie	0	0	9	0	0	0
Luxembourg	-9	-9	-9	-9	-6	-6
Norvège	0	0	0	0	0	0
Pays-Bas	0	0	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0	0	0
RU	-10	-44	-33	-33	-33	-33
Suède	0	0	0	0	0	0

Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

* supplément d'impôt (ou moindre impôt si le signe est négatif) que paierait le même ménage s'il n'avait pas d'enfant

Lecture : En France, un couple avec deux enfants dans le cas 7 (3,75 fois le SMIC temps plein) paie 59 euros (par mois) en moins de taxe d'habitation, de consommation d'eau et d'enlèvement des ordures ménagères qu'un même sans enfant au même niveau de revenu primaire. L'avantage enfant est donc de 59 euros.

2.2 Prestations familiales, prestations de logement

Nous examinons séparément le soutien aux familles sous la forme de prestations spécifiquement destinées aux familles, les prestations familiales, et sous la forme d'aides au logement¹⁵.

Les prestations familiales

La base de données permet de distinguer les prestations non liées aux revenus comme les allocations familiales en France, les prestations liées aux revenus comme l'allocation pour jeune enfant (APJE)¹⁶, le complément familial ou l'allocation de rentrée scolaire en France, et d'éventuelles autres prestations supplémentaires destinées spécifiquement aux parents isolés. Nous présentons ici les effets conjoints de ces prestations.

La prise en compte des enfants en bas âge par les prestations familiales

Quels que soient les niveaux de revenu considérés, le fait d'avoir un enfant en bas âge par rapport à un enfant d'âge scolaire (école primaire) ne conduit généralement pas à davantage de prestations familiales sauf en Norvège (surtout pour les parents isolés disposant de faibles ressources) et, dans une moindre mesure, en France en raison de l'APJE. Précisons que les prestations familiales spécifiquement destinées à couvrir des frais de garde ne sont pas incluses ici mais au niveau des frais de garde (cf. 2.3). En raison de l'existence de telles prestations ou d'aides fiscales, il est donc plus pertinent d'examiner l'effet de la présence d'un enfant en bas âge par

¹⁵ Le soutien aux familles passe également pour les ménages types des cas 8 (aucun revenu) et 1 (travailleurs pauvres) par des dispositifs de revenu minimum garanti, tels le RMI et l'API en France, qui sont pris en compte dans les calculs (voir Math, 2003a).

¹⁶ L'APJE est intégrée à la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à partir de 2004.

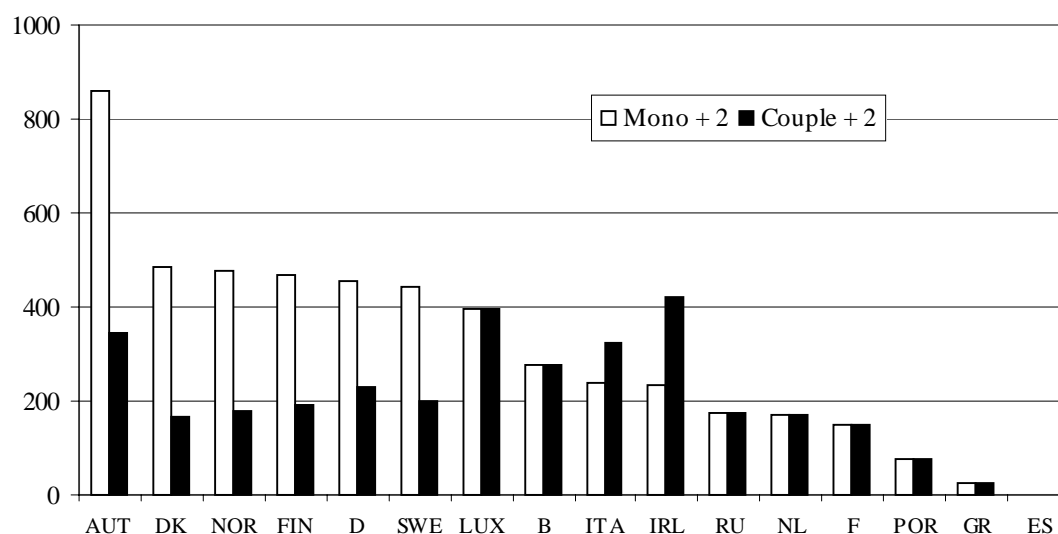
l'ensemble des dispositifs (cf. 3).

La prise en compte de l'isolement éventuel du parent par les prestations familiales

Le graphique 4 compare les prestations familiales par les parents isolés et les couples avec deux enfants dans le cas 2. Pour tous les niveaux de revenu, les parents isolés disposent de prestations familiales plus élevées que les couples dans plusieurs pays : Autriche, Danemark, Norvège, Finlande, Suède et Allemagne. A l'inverse, l'avantage est plus faible pour les parents isolés que pour les couples en Irlande et en Italie. L'avantage est le même pour les parents isolés et les couples dans les autres pays.

Graphique 4

La prise en compte de l'isolement du parent par les prestations familiales - couple et parent isolé avec deux enfants dans le cas 2- en PPA



Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction du niveau des prestations familiales pour le parent isolé avec deux enfants
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

La variation des prestations familiales selon le nombre d'enfants

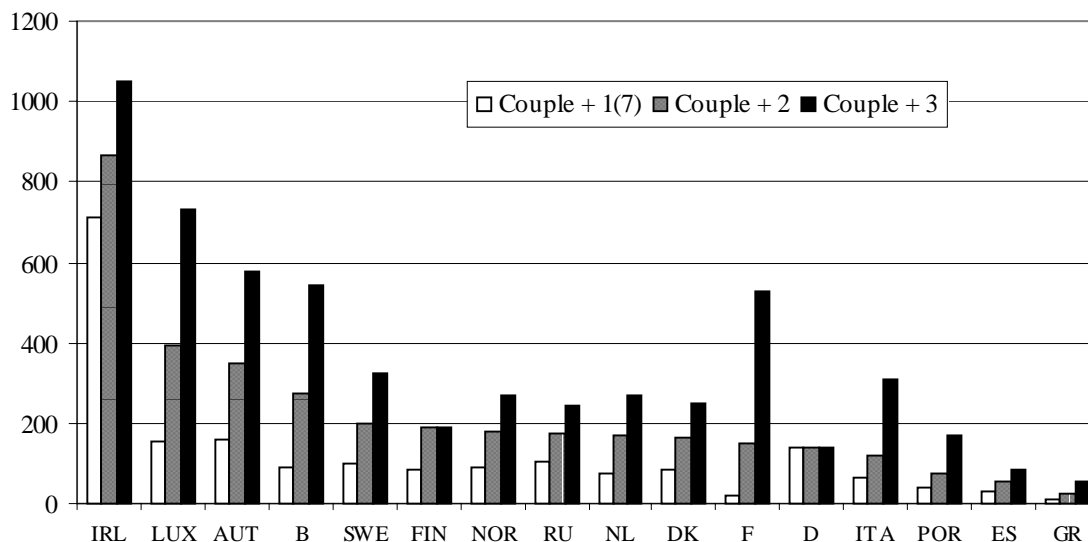
Le montant des prestations familiales varie en fonction de la configuration familiale mais différemment selon les niveaux de revenus. Dans le cas 1 (situation de pauvreté laborieuse), le niveau des prestations familiales croit fortement avec le nombre d'enfant. Pour les couples avec deux enfants, les pays les plus généreux sont l'Irlande (869 PPA), le Luxembourg (395 PPA), l'Autriche (347 PPA), la Belgique (275 PPA), la Suède (199), la Finlande (191), la Norvège (178), le Royaume-Uni (173), les Pays-Bas (168), le Danemark (164), la France (147), l'Allemagne (139) puis les pays du sud de l'Europe (graphique 5). L'ordre est peu modifié pour les couples avec trois enfants, sauf pour la Belgique, la France et l'Italie, qui se montrent, comparativement, plus généreux que pour les couples avec deux enfants. La France vient après l'Irlande, le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique. A l'inverse, les couples avec un enfant, à ce niveau très faible de revenu, reçoivent une portion réduite en France. Seule la Grèce leur accorde moins.

Au niveau du cas 2 qui correspond en France à un salaire égal à 1,04 fois le SMIC temps plein, les classements entre pays varient peu, à quelques exceptions notables près : l'Italie et l'Allemagne, du fait de leurs prestations liées aux revenus, se retrouvent avec les pays les plus généreux (graphique 6). Les couples avec un ou deux enfants en France ne se trouvent guère plus aidés

qu'en Grèce, au Portugal ou en Espagne. Inversement, les couples avec trois enfants sont comparativement mieux lotis.

Graphique 5

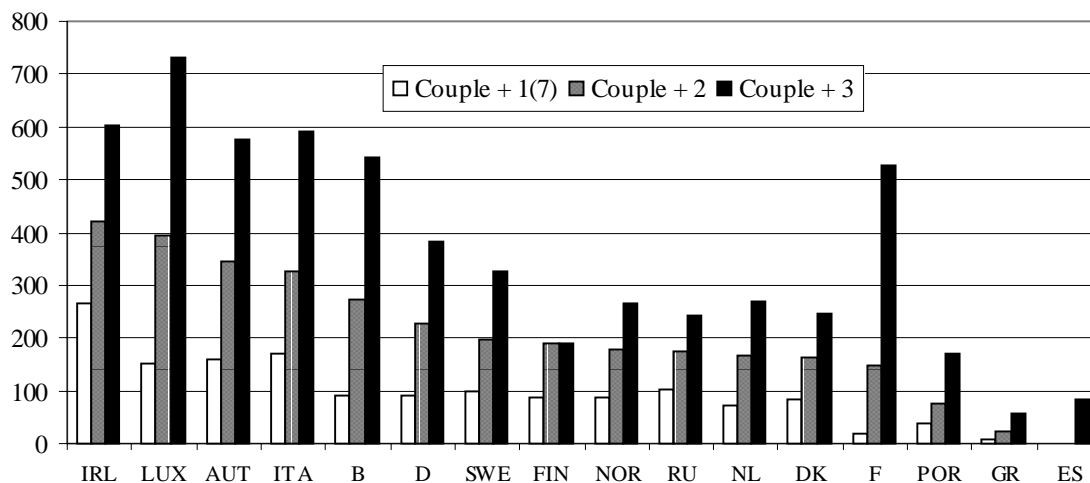
Prestations familiales aux couples en fonction du nombre d'enfant dans le cas 1 (travailleur pauvre) - en PPA



Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction du niveau des prestations familiales pour un couple avec deux enfants. Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Graphique 6

Prestations familiales aux couples en fonction du nombre dans le cas 2 - en PPA

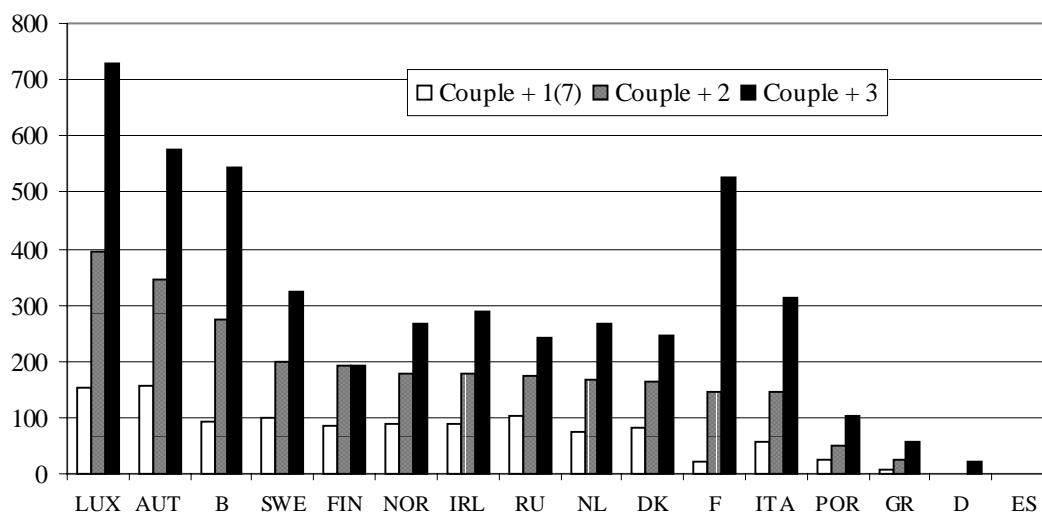


Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction du niveau des prestations familiales pour un couple avec deux enfants. Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Pour les ménages au cas 4 (qui correspond en France à un salaire égal à 2,08 fois le SMIC temps plein), les prestations familiales disparaissent, ou presque, en Allemagne et en Italie (graphique 7). Les aides diminuent également très fortement en Irlande où, à ce niveau de revenus, les familles perdent le bénéfice du *family income supplement*. A ce niveau plus élevé de revenus, on retrouve la singularité française : la France se trouve parmi les pays les moins généreux pour les familles avec un ou deux enfants, et, à l'inverse, elle est devancée seulement par le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique pour les couples avec trois enfants.

Graphique 7

Prestations familiales aux couples en fonction du nombre d'enfants dans le cas 4 - en PPA



Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction du niveau des prestations familiales pour un couple avec deux enfants
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Pour les couples dans le cas 7 qui correspond à un revenu salarial brut de 3,75 fois le SMIC temps plein, aucune prestation n'est versée en Allemagne et en Espagne. L'avantage est également nul pour les couples avec un enfant en Italie et en France. Les montants sont toujours très faibles en Grèce, en Italie et au Portugal. Les montants sont au contraire comparativement très élevés au Luxembourg, en Autriche, en Belgique et, uniquement pour les couples de trois enfants, en France. La Suède, la Norvège, l'Irlande, les Pays-Bas, le Danemark, le Royaume-Uni et la Finlande se situent dans une situation intermédiaire quel que soit le nombre d'enfant.

La variation des prestations familiales en fonction des ressources¹⁷

Tous les pays ne disposent pas de prestations familiales versées indépendamment des revenus des parents. L'absence de tels dispositifs en Allemagne depuis 2000 est désormais compensé par des prestations liées aux ressources pour les ménages à faibles revenus et des avantages fiscaux pour les autres. Il n'existe pas de prestation financière sans condition de ressources (CR) non plus en Italie et en Espagne. En Grèce, les prestations existantes sont d'un montant dérisoire. Les autres pays versent des prestations sans CR. Environ la moitié des pays de l'UE versent également des prestations sous CR. Il s'agit d'abord des pays qui d'une certaine manière compensent l'absence de prestations universelles : Italie, Espagne et Allemagne. L'Autriche, la France et l'Irlande versent les deux types de prestations en 2001. Cette observation permet de distinguer deux groupes de pays : les quatre pays nordiques où les prestations familiales ne sont pas liées aux revenus ; les pays du sud de l'Europe où elles sont fortement soumises à CR comme en Italie et en Espagne ou modulées selon les ressources pour des montants faibles au Portugal.

Le graphique 8 illustre comment évoluent en fonction du niveau de revenu les prestations familiales versées à un couple avec deux enfants d'âge scolaire. Les conclusions sont

¹⁷ La question du ciblage des prestations familiales en fonction des ressources a fait par ailleurs l'objet d'une investigation approfondie confrontant les éclairages obtenus avec la méthode des cas-types avec ceux obtenus à partir des données agrégées de dépenses et de données d'enquête auprès des ménages. Voir. Math A. (2003b).

sensiblement les mêmes, et ne sont donc pas reproduits, pour les autres configurations familiales considérées.

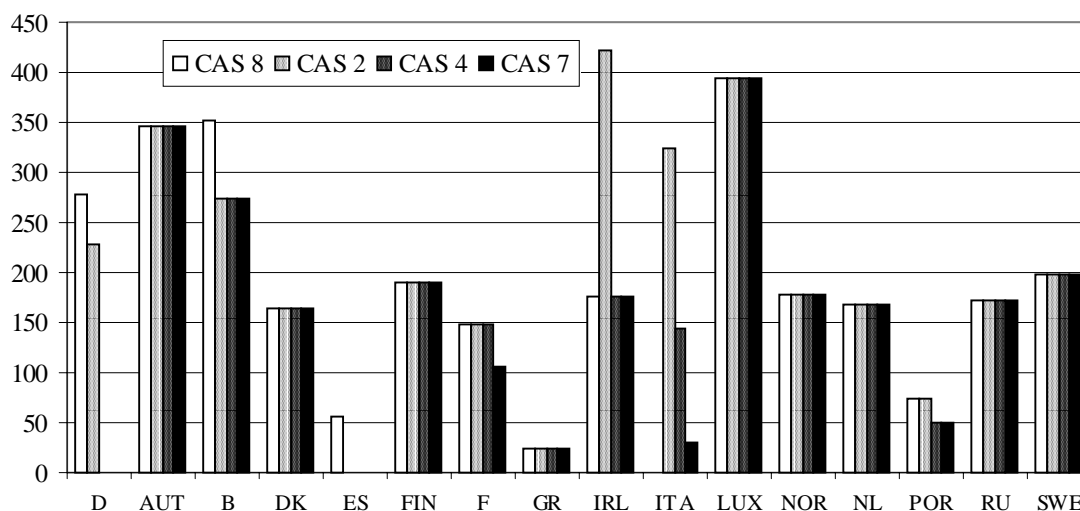
Les prestations sont constantes, pour toutes les configurations familiales, dans les pays ne disposant pas de prestations sous CR : Autriche, Danemark, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et en Norvège (sauf pour les parents isolés dans ce dernier pays). C'est également le cas en Irlande, à l'exception des ménages actifs disposant de bas salaires dans le cas 1 voire le cas 2. C'est encore le cas en Belgique, à l'exception des ménages à l'assistance qui perçoivent un montant sensiblement supérieur. En France, les montants sont constants jusqu'à des niveaux de revenus relativement élevés, puis diminuent mais de façon modérée ensuite¹⁸. Au Portugal, le niveau, relativement faible, baisse également peu à mesure que les revenus augmentent. En Espagne, seules les familles les plus pauvres perçoivent des prestations d'un montant très faibles.

Si l'on met à part, deux situations spécifiques, le cas des parents isolés avec un enfant en bas âge très fortement aidés en Norvège lorsqu'ils ont des revenus faibles et le cas de l'Irlande qui verse davantage de prestations aux ménages actifs à bas salaire, le niveau des ressources n'a donc pas un impact très significatif – aux niveaux pris en compte dans les calculs – dans 14 des 16 pays étudiés. On ne peut donc conclure que les prestations familiales sont fortement ciblées en Europe.

Seules l'Allemagne et l'Italie font véritablement exception. En Allemagne, les prestations familiales, d'un montant élevé, disparaissent au delà d'un seuil relativement bas mais sont, rappelons le, remplacé par des avantages fiscaux pour les autres familles. En Italie, les aides sont réservées aux parents actifs, elles augmentent avec le niveau de salaire jusqu'à des montants assez significatifs puis, au delà d'un certain niveau de revenu (cas 2) diminuent assez fortement.

Graphique 8

Prestations familiales en fonction des revenus- couple avec deux enfants - en PPA



Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

¹⁸ Il s'agit essentiellement de la perte de l'allocation de rentrée scolaire et, pour le couple avec un enfant de moins de 3 ans, de l'APJE. Tous les couples avec trois enfants considérés reçoivent le complément familial.

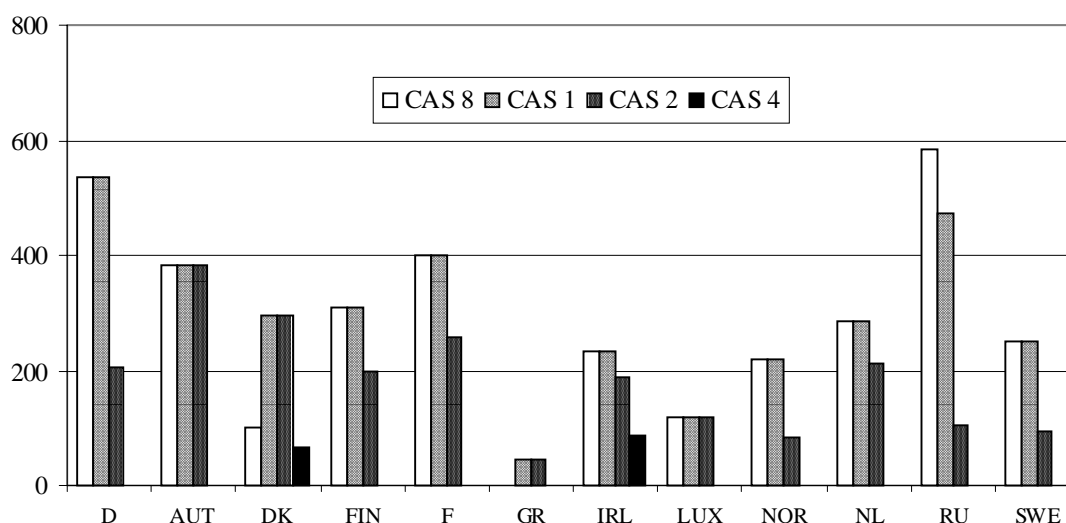
Les prestations de logement

La prise en compte des aides au logement est particulièrement délicate dans une comparaison internationale. Les hypothèses et les choix méthodologiques sont présentés dans l'encadré 3.

Le graphique 9 présente les montants des aides au logement en fonction des revenus pour un couple avec deux enfants. Seuls l'Espagne, l'Italie et le Portugal n'offrent aucune aide au logement en direction des locataires, et en Grèce, les dispositions existantes sont d'un montant négligeable¹⁹. La Belgique n'a pas non plus d'aide au logement si l'on excepte le soutien pour le logement dont bénéficient les parents isolés à l'assistance. Dans les autres pays, les aides au logement sont fortement modulées en fonction des ressources et sont généralement très ciblées sur les ménages à faibles revenus : les cas 8 (assistance), 1 (travailleur pauvre) et 2 (moitié du salaire moyen masculin). Le ciblage est le moins fort en Irlande et au Danemark puisque les couples avec deux enfants dans le cas 4 (salaire moyen masculin) reçoivent également des aides au logement, ce qui est également le cas en France et en Autriche mais pour les seuls couples avec trois enfants.

Graphique 9

Montant des aides au logement en fonction des revenus – couple avec deux enfants – en PPA



Dans les pays non représentés (Espagne, Italie, Portugal), il n'y a pas d'aide au logement. Pour tous les niveaux de revenus au dessus du cas 4 (cas 6 et cas 7), l'aide au logement est nulle pour toutes les configurations familiales considérées dans tous les pays.

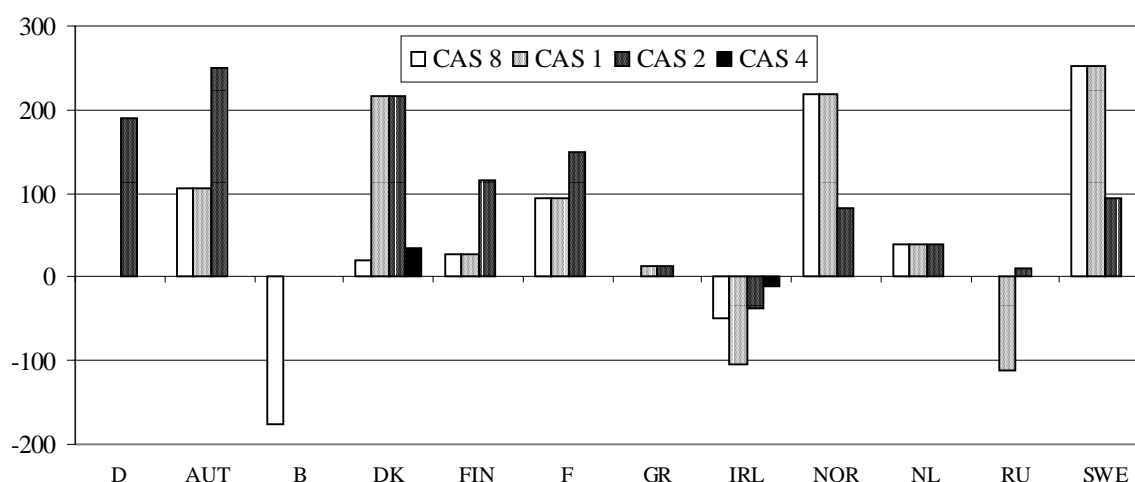
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Mais tous les pays disposant de prestations de logement ne prennent pas forcément en compte la présence d'enfants. Pour évaluer, dans quelle mesure ces dispositifs participent de la politique de soutien aux familles, on a calculé l'avantage enfant égal au supplément d'aide au logement en raison de la présence d'enfants. Il s'avère alors que beaucoup moins de pays, environ la moitié, soutiennent les familles au moyen des aides au logement. Le graphique 10 présente ce supplément pour un couple avec deux enfants (la modulation des aides en fonction des revenus

¹⁹ Il convient de tempérer ce constat d'une absence de politique d'aide au logement des familles dans les pays de l'Europe du Sud : s'il n'existe pas d'aide pour les locataires, il existe des dispositions, fiscales notamment, qui aident très fortement les ménages propriétaires et ces dispositifs sont particulièrement développés pour les ménages ayant (ou ayant eu) des enfants. Ces politiques publiques expliqueraient pour partie que la proportion des ménages propriétaires de leur logement principal y soit bien supérieure à celle des autres pays, de la France et de l'Allemagne en particulier.

est globalement la même quelle que soit la configuration familiale). Le supplément d'aide au logement est particulièrement élevé en Suède, en Norvège, au Danemark et en Autriche. Dans ce dernier pays, il est plus élevé dans le cas d'un parent disposant d'un salaire proche du salaire minimum que pour un salaire plus faible. Les aides sont également conséquentes en France et en Finlande. Elles le sont également, mais seulement pour les parents isolés, aux Pays-Bas. Ailleurs, soit il n'y a pas d'aides au logement, soit ces dernières prennent peu ou pas du tout en compte la présence d'enfants voire, comme en Irlande, attribue des aides au logement d'un montant plus important aux ménages sans enfant.

Graphique 10
Avantage enfant* de l'aide au logement – couple avec deux enfants – en PPA



* supplément d'aide au logement par rapport au ménage disposant du même revenu primaire mais sans enfant. Pour tous les pays non représentés (Espagne, Italie, Portugal), ce supplément est nul à tous les niveaux de revenus. Pour tous les niveaux de revenus au dessus du cas 4 (cas 6 et cas 7), l'aide au logement est nulle pour toutes les configurations familiales dans tous les pays. Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

2.3 Frais de garde, frais de soins, frais et aides liés à la scolarité

Les frais de garde

Seuls les ménages types ayant un enfant d'âge préscolaire, le parent isolé et le couple avec un enfant de deux ans et onze mois, sont supposés avoir des frais de garde. Le coût considéré est le coût diminué des éventuelles subventions ou prestations destinées à couvrir ces coûts, à l'exclusion des dispositions fiscales déjà intégrées au calcul de l'impôt sur le revenu. Le choix pour tous les pays a donc été non pas de fixer un mode de garde déterminé car cela aurait pu être un dispositif n'existant pas du tout dans certains pays, mais plutôt de choisir le mode de garde formel le plus répandu pour une garde toute la journée, cinq jours par semaine, en dehors des week-ends et des vacances des parents. Sont exclus les arrangements informels (garde par un membre de la famille ou par une nourrice au noir) ainsi que les modes de garde de type scolaire. Pour la France, le choix retenu est une garde par une assistante maternelle agréée indépendante.

Les frais pour la garde d'un enfant d'âge préscolaire sont présentés dans le tableau 3. Pour les couples dont les revenus sont les plus élevés (cas 7), ces frais sont les plus élevés au Royaume-Uni (595 PPA), aux Pays-Bas (570), en Irlande (569), au Luxembourg (566). Dans ces pays, le mode de garde est assuré par une assistante maternelle privée. Remarquons qu'aucune aide ne vient réduire ces coûts pour les ménages moins aisés au Royaume-Uni et en Irlande. Le coût

maximal, après prise en compte des éventuelles prestations ou subventions, se situe dans une fourchette de 170 à 329 PPA dans tous les autres pays. Aucune aide ne vient non plus réduire ce coût pour les ménages les moins aisés en Espagne. Mais dans 13 pays sur 16, des aides viennent réduire le coût pour les ménages moins aisés. Ces aides peuvent prendre des formes très différentes : subventions des modes de garde avec modulation des barèmes en fonction des ressources, prestations financières spécifiques liées aux ressources comme l'AFEAMA en France²⁰. Les constats pour les couples sont identiques pour les parents isolés avec un enfant en bas âge, à l'exception des parents isolés actifs aux Pays-Bas dont l'intégralité des frais de garde est pris en charge, ce qui n'est pas le cas des couples.

Les frais de garde peuvent être aménagés via d'autres dispositifs non pris en compte ici : réductions d'impôt sur le revenu ou prestations familiales ciblées sur les enfants en bas âge, telle l'APJE en France. Pour évaluer l'aide aux ménages avec un enfant de moins de 3 ans, il convient donc de prendre en compte l'effet de l'ensemble des dispositifs (cf. 3 plus loin).

Tableau 3

L'évolution des frais de garde en fonction des ressources - parent isolé et couple avec un enfant de moins de 3 ans - en PPA

PAYS	Parent isolé			Couple				
	CAS 1	CAS 2	CAS 4	CAS 1	CAS 2	CAS 4	CAS 6	CAS 7
Allemagne	0	0	329	0	0	329	329	329
Autriche	53	87	150	53	70	150	170	170
Belgique	38	157	238	38	157	238	291	322
Danemark	0	45	178	0	45	178	250	250
Espagne	276	276	276	276	276	276	276	276
Finlande	0	34	163	0	0	115	176	176
France	207	207	248	207	207	248	274	274
Grèce	0	0	287	0	0	287	287	287
Irlande	569	569	569	569	569	569	569	569
Italie	0	124	278	0	0	124	278	278
Luxembourg	37	109	248	37	109	248	401	566
Norvège	69	215	279	69	69	279	311	311
Pays-Bas	0	0	0	52	144	388	570	570
Portugal	83	115	194	83	83	155	194	234
RU	595	595	595	595	595	595	595	595
Suède	43	115	192	43	115	192	230	230

Frais de garde nets des éventuelles subventions ou prestations spécifiques (mais hors réductions d'impôt).

Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Les frais ou aides liés à la scolarité

Pour tenir compte d'éventuels frais ou aides liés à la scolarité, plusieurs hypothèses supplémentaires ont été retenues : l'enfant de 7 ans est scolarisé dans l'enseignement primaire et les enfants de 14 ans et 17 ans dans l'enseignement secondaire ; ils peuvent aller à l'école à pied et il n'y a aucun frais de transport. Les frais d'enseignement sont comptés. En fait, l'enseignement est gratuit dans pratiquement tous les pays, comme en France où il a été fait l'hypothèse que les enfants étaient inscrits dans l'enseignement public et que les parents n'avaient pas à déboursier de frais de scolarité. N'ont pas été pris en compte les frais occasionnels ou volontaires liés à des

²⁰ L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) a été intégrée depuis 2004 dans la nouvelle prestation d'accueil au jeune enfant (PAJE).

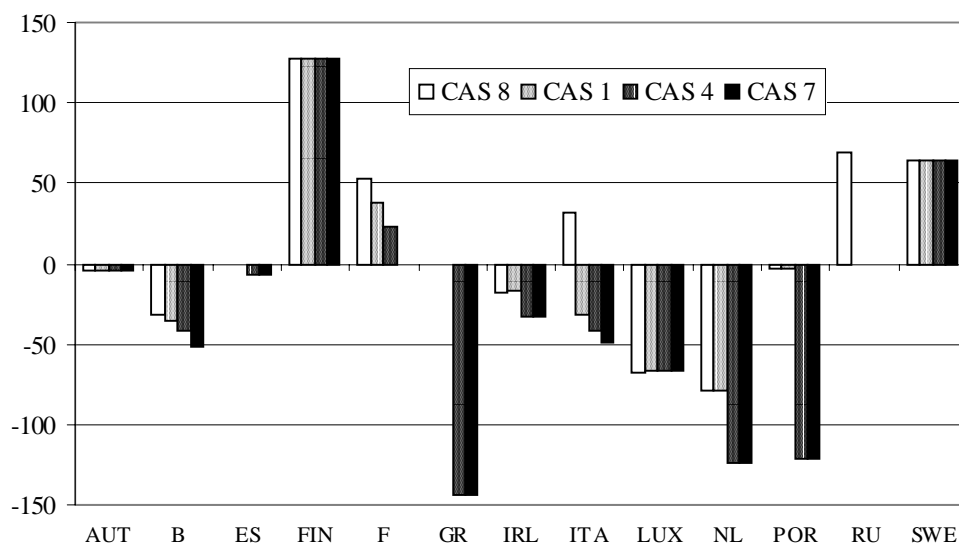
sorties scolaires ainsi que certains frais comme les fournitures scolaires (papiers, sacs...) ou les vêtements de sport. Par contre, les frais de manuels scolaires obligatoires sont pris en compte. Dans les calculs, seuls six pays présentent de tels frais : Autriche, Belgique, Portugal, Espagne, et pour les élèves au delà d'un certain âge, l'Italie et le Luxembourg²¹. Les frais de repas sont aussi inclus. L'hypothèse commune est que les enfants effectuent cinq repas de midi par semaine à l'école : à la cantine s'il en existe une, sinon sous la forme d'une collation ou d'un sandwich apporté par l'enfant. Cependant, les frais de restauration ne sont pas pris en compte en tant que tels : est calculée au même titre qu'une prestation accordée aux familles les éventuels avantages (repas gratuits, subventions, aides à la restauration, etc.) aboutissant à réduire le coût du repas. Seules la Finlande et la Suède fournissent des repas gratuits à tous les enfants. Les repas sont en partie ou en totalité pris en charge pour les ménages à bas revenu au Portugal, en France, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni. Les aides liées à la scolarité comme les bourses d'études sont aussi intégrées aux calculs (quand elles n'ont pas déjà été intégrées dans l'impôt sur le revenu ou sous la forme de prestations familiales). Une aide spécifique aux enfants scolarisés de 16-18 ans est attribuée sous condition de ressources au Royaume-Uni pour encourager la poursuite de la scolarité. De telles aides ciblées uniquement sur les enfants les plus âgés existent aussi en Autriche, en Finlande, au Portugal, en Espagne et en Suède. Cependant, les autres pays où les aides ou bourses sont attribuées à d'autres tranches d'âge (France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège) prévoient généralement des montants supérieurs pour les élèves les plus âgés (l'enfant de 17 ans dans les calculs).

Le graphique 11 montre comment le total des aides et frais évolue en fonction des revenus pour les couples avec deux enfants. Le total est nul en Allemagne, au Danemark, en Norvège et au Royaume-Uni (sauf pour le ménage à l'assistance dans ce dernier pays). Le total est également très faible en Autriche et en Espagne. Les frais l'emportent très fortement sur les aides, à l'exception des couples à faibles revenus (cas 8, 1 et 2) en Grèce (jusqu'à 144 PPA), aux Pays-Bas (124) et au Portugal (122). Ils l'emportent également pour un montant significatif (plus de 50 PPA) pour les couples les plus aisés au Luxembourg, en Belgique en Italie (dans ce dernier pays, les aides l'emportent cependant sur les frais pour le couple à l'assistance). A l'inverse, les aides sont supérieures aux frais en France, en Suède et en Finlande. Dans les deux pays nordiques, le total est le même pour tous les niveaux de ressources : il est de 128 PPA en Finlande et de 65 en Suède. En France, le total passe de 53 PPA à 0 à mesure que le niveau des ressources augmente. Ce montant correspond aux bourses nationales et aux aides à la restauration des collectivités locales qui sont modulées selon les ressources.

²¹ En France, les manuels sont fournis gratuitement à tous les enfants dans le primaire et au collège. Ce n'est pas le cas pour les lycéens. Cependant, dans le cas du lycéen de 17 ans, nous avons fait l'hypothèse que son manuel était fourni gratuitement par la région Ile-de-France. Au moment des calculs (juillet 2001), la fourniture gratuite connaissait une « montée en charge » en Ile-de-France. D'autres régions prennent en charge également, selon des modalités variables, les frais d'acquisition ou la fourniture des manuels des lycéens.

Graphique 11

Total des aides (+) ou frais (-) liés à la scolarité en fonction du niveau de revenu - couple avec deux enfants (7 et 14 ans) - en PPA



Le total est toujours nul en Allemagne, au Danemark et en Norvège (non représentés sur ce graphique).
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Les frais de soins

Les aides aux familles peuvent passer par une meilleure prise en charge des frais de soin des ménages ayant des charges d'enfant. Les soins pris en charge par des dispositifs publics financés par l'impôt et/ou les cotisations sociales, comme l'assurance maladie en France, ont été considérés comme n'étant pas à la charge des ménages. La participation à ces dispositifs s'effectue par des prélèvements au moins en partie déjà pris en compte dans les calculs effectués à travers l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales (ou encore la CSG). Les frais considérés vont donc correspondre aux primes pour l'assurance maladie complémentaire et/ou aux coûts non couverts restant à la charge des familles. Le choix a été fait selon la situation la plus probable dans le pays. Pour les pays pour lesquels la situation la plus probable est celle d'une absence de couverture complémentaire, le coût est calculé sur la base d'un panier de soin minimal composé de deux visites par an chez le dentiste pour chaque membre de la famille pour un « check up » avec un plombage lors d'une des visites et d'une visite annuelle chez un généraliste pour chaque membre de la famille et la prescription d'un antibiotique standard. Pour les autres pays, le coût est celui de la prime à une assurance maladie complémentaire suffisante pour couvrir la partie de ce panier de soin non prise en charge par la sécurité sociale (c'est cette option qui a été retenue pour la France).

Le tableau 4 présente les frais de santé pour les parents isolés et les couples avec un enfant en fonction du niveau de revenu. Ces coûts sont nuls ou faibles presque partout. Les Pays-Bas se distinguent par un système laissant à la charge des ménages les plus aisés une forte part du coût de prise en charge des soins. Dans une moindre mesure, les frais ne sont pas négligeables non plus en Irlande et en France au delà d'un certain niveau de revenu. Sous ce niveau, le coût y est nul en raison de la prise en charge par une couverture de service publique gratuite (la complémentaire CMU en France).

Mais ces frais ne disent rien des frais imputables à la seule présence d'enfant, c'est à dire l'éventuel supplément de frais de santé d'un ménage avec enfant par rapport à un ménage sans enfant disposant du même revenu. Pour des niveaux de revenus faibles, cet avantage enfant, en fait un coût enfant, est nul ou d'un montant relativement négligeable quelle que soit la configuration familiale et dans tous les pays. Ensuite ce coût enfant ne devient réellement important qu'aux Pays-Bas (jusqu'à 156 PPA pour les couples avec trois enfants). Le tableau 5 indique quel est ce coût enfant imputable aux frais de santé pour les couples avec enfants disposant du niveau de revenu le plus élevé (cas 7). Aux Pays-Bas, plus d'un tiers des ménages se situant dans le haut de la distribution des revenus n'ont pas accès à l'assurance publique pour la couverture des risques médicaux non graves²². Ils ont donc le choix entre souscrire une assurance privée facultative (environ 15 % de la population) ou avoir à assumer directement les frais de soins (plus de 20 % de la population). Cette dernière option a été choisie pour les ménages non couverts par l'assurance publique car elle correspond à la situation la plus fréquente (elle conduit également au plus faible coût pour les calculs). Si l'on met à part les Pays-Bas, et dans une nette moindre mesure l'Espagne et l'Irlande pour les familles les plus aisées, les ménages avec enfants ne supportent pas, ou très peu, de frais de soin supplémentaires par rapport aux ménages sans enfant.

Tableau 4
Frais de santé en fonction des revenus – parent isolé et couple avec un enfant - en PPA

PAYS	Parent isolé				Couple					
	CAS 8	CAS 1	CAS 2	CAS 4	CAS 8	CAS 1	CAS 2	CAS 4	CAS 6	CAS 7
Allemagne	0	0	0	0	0	0	0	-1	-1	-1
Autriche	0	0	-2	-2	0	0	0	-3	-3	-3
Belgique	-3	-3	-3	-3	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Danemark	-4	-4	-4	-4	-8	-8	-8	-8	-8	-8
Espagne	-18	-18	-18	-18	-26	-26	-26	-26	-26	-26
Finlande	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
France	0	0	-29	-29	0	0	-40	-40	-40	-40
Grèce	-5	-5	-5	-5	-7	-7	-7	-7	-7	-7
Irlande	0	0	-27	-27	0	0	-41	-41	-41	-54
Italie	0	0	0	-7	0	0	0	0	-10	-10
Luxembourg	-7	-7	-7	-7	-11	-11	-11	-11	-11	-11
Norvège	-8	-8	-8	-8	-15	-15	-15	-15	-15	-15
Pays-Bas	-35	-35	-35	-181	-70	-70	-70	-316	-216	-216
Portugal	1	-1	-1	-1	1	-1	-3	-3	-3	-3
RU	0	0	0	-3	0	0	0	-6	-6	-6
Suède	-10	-10	-10	-10	-19	-19	-19	-19	-19	-19

Frais non couvert par un système public de prise en charge.

Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

²² Voir Bocognano A., Couffinhal A. Grignon M., Mahieu R., Polton D. (1998), page 25 et suivantes.

Tableau 5
Avantage enfant* en matière de frais de santé dans le cas 7 – en PPA

PAYS	Couple + 1(3)	Couple + 1(7)	Couple + 2	Couple + 3
Allemagne	0	0	0	0
Autriche	-1	0	-1	-1
Belgique	-1	-1	-3	-4
Danemark	0	0	-1	-1
Espagne	-9	-9	-18	-26
Finlande	0	0	0	0
France	-4	-4	-4	-4
Grèce	-2	-2	-5	-7
Irlande	-14	-27	-27	-54
Italie	-3	-3	-7	-10
Luxembourg	-4	-4	-7	-11
Norvège	0	-1	-2	-3
Pays-Bas	-64	-64	-110	-156
Portugal	0	0	-1	-3
RU	0	0	0	0
Suède	0	0	0	0

* frais de santé supplémentaires (d'où un signe négatif) d'un ménage avec enfant en comparaison d'un ménage sans enfant et ayant le même revenu primaire.

Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

3. LE SOUTIEN FINANCIER EN DIRECTION DES FAMILLES PAR L'ENSEMBLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Nous avons examiné pour les différents dispositifs sociaux et fiscaux pris isolément, quels étaient leurs effets en calculant un avantage enfant égal au supplément de prestations ou à la diminution de prélèvements imputables à la présence d'enfants. L'effet total de l'ensemble de ces dispositifs, ou l'avantage enfant total, est égal à la somme des effets de chacun des dispositifs pris isolément, ou encore au supplément de revenu net d'un ménage avec enfant par rapport au revenu net d'un ménage sans enfant ayant le même revenu primaire.

3.1 La composition du soutien financier en direction des familles

Trois dispositifs constituent l'essentiel de l'avantage enfant : les prestations familiales, les aides au logement et les dispositifs fiscaux. La répartition entre ces composantes est toutefois très variable selon les pays. Elle varie aussi au sein de chaque pays en fonction du niveau de revenu, mais pas en fonction du nombre d'enfants.

Pour des bas revenus, l'avantage enfant est presque exclusivement composé de prestations sociales (dont les aides au logement) dans tous les pays sauf au Royaume-Uni où les familles exerçant une activité à bas revenus bénéficient aussi de crédits d'impôt conséquents (c'est le cas aussi aux Pays-Bas et en France avec la prime pour l'emploi dont le supplément pour enfant à charge est toutefois d'un montant comparativement négligeable). Les prestations tendent ensuite à diminuer à mesure que les revenus du ménage augmentent, surtout en raison de la diminution puis de la disparition des aides au logement et beaucoup moins de la baisse des prestations familiales. Dans une très grande majorité des pays, la fiscalité joue un rôle nul ou faible. Dans les pays où la fiscalité joue un rôle significatif, à mesure que les revenus augmentent, soit l'aide à travers la fiscalité vient s'ajouter aux prestations sociales dont le montant est maintenu constant comme en Belgique, soit elle se substitue entièrement aux prestations comme en Allemagne, soit elle vient compenser partiellement ou intégralement la baisse des prestations comme en France, au Luxembourg et, pour des niveaux d'aide beaucoup plus modestes, en Espagne et en Italie.

3.2 La prise en compte de l'isolement du parent dans le soutien aux familles.

L'avantage enfant perçu par un parent isolé est généralement supérieur à celui perçu par un couple dans la même situation au regard du revenu et ayant le même nombre d'enfants. Tous les pays, dont la France, prennent donc bien en compte la situation particulière liée à la combinaison de l'isolement et de la charge d'enfant. Avec deux enfants à charge, l'avantage enfant des familles monoparentales est très fortement supérieur à celui des couples à tous les niveaux de revenu en Irlande, en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Norvège et au Pays-Bas. En Finlande et en Suède, ce supplément est également élevé sauf pour les niveaux de revenu les plus faibles pour lesquels l'aide est du même montant pour les parents isolés et les couples. Dans les autres pays, le soutien supplémentaire aux parents isolés est plus faible.

3.3 La prise en compte d'un enfant d'âge préscolaire et la compensation des frais de garde.

Nous avons comparé l'avantage enfant entre des parents avec un enfant selon que l'enfant était d'âge préscolaire et nécessitait une garde ou était déjà scolarisé. Le tableau 6 montre la différence de l'avantage enfant d'une famille avec un enfant de 7 ans par rapport à l'avantage enfant d'une famille ayant un enfant de 2 ans et 11 mois. Cette différence est le plus souvent positive : les systèmes sociaux et fiscaux ne compensent généralement pas totalement les frais liés à la garde d'un enfant de moins de 3 ans, frais que n'ont pas à supporter les parents ayant un enfant

scolarisé à l'école primaire. En général, l'éventuelle prise en compte de la présence d'un enfant en bas âge, et donc au moins implicitement des frais de garde, est d'autant plus importante que les revenus sont faibles.

Tableau 6 - Différence de l'avantage enfant entre un ménage (couple, isolé) avec un enfant de 7 ans et un ménage (couple, isolé) avec un enfant de moins de 3 ans – en PPA

	Isolé			Couple				
	CAS 1	CAS 2	CAS 4	CAS 1	CAS 2	CAS 4	CAS 6	CAS 7
Allemagne	-115	40	370	0	0	329	329	329
Autriche	154	188	251	-2	15	148	168	168
Belgique	46	96	133	46	114	144	187	217
Danemark	-34	11	144	-33	12	144	217	217
Espagne	300	276	266	276	276	266	267	266
Finlande	64	98	227	64	64	179	240	240
France	150	49	47	227	74	115	178	227
Grèce	0	0	226	0	0	226	226	226
Irlande	552	552	552	559	559	552	552	539
Italie	-8	103	242	-8	-26	94	248	240
Luxembourg	23	95	129	23	95	185	318	459
Norvège	-513	-245	1	8	-10	165	197	197
Pays-Bas	-36	-36	-36	16	107	352	534	534
Portugal	80	43	122	80	11	57	122	162
RU	134	145	563	595	595	595	595	595
Suède	46	147	224	46	46	224	262	262

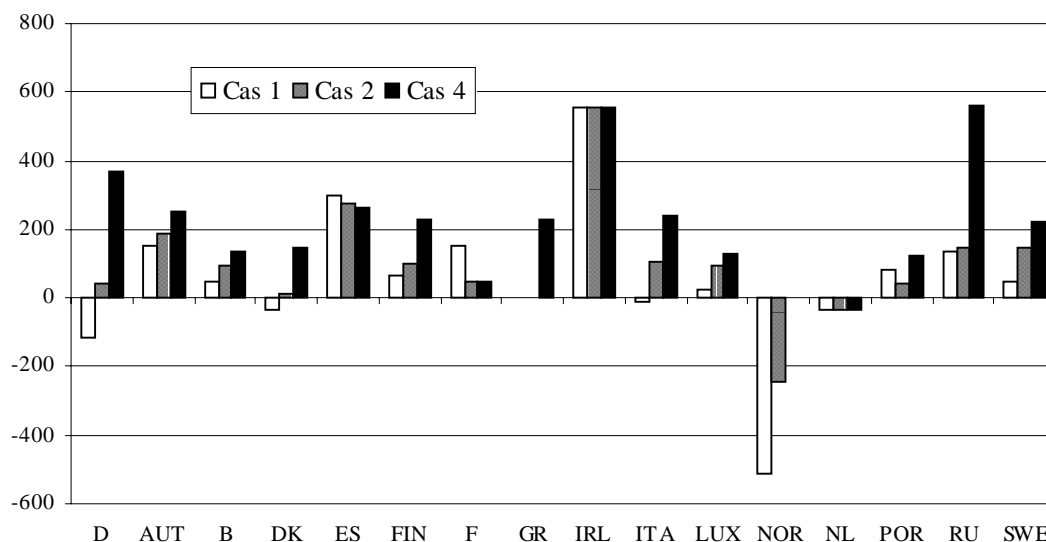
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Pour les parents isolés en situation de pauvreté laborieuse (cas 1, graphique 12), l'avantage enfant en Norvège pour les parents isolés ayant un enfant de moins de 3 ans est nettement supérieure (559 PPA) à celui des parents isolés ayant un enfant plus âgé. La compensation de frais liés à la garde est également assurée à ce faible niveau de revenu en Allemagne, au Danemark, en Italie, en Norvège et aux Pays-Bas. La compensation des suppléments liés à la garde n'est pas aussi forte mais elle est assez conséquente en Belgique, en Finlande, au Portugal et en Suède. Pour des niveaux de revenu plus élevés, les frais de garde sont en général moins bien couverts. La France fait exception, la prise en compte d'un enfant de moins de trois ans est plus importante dans les cas 2 ou 4 que dans le cas 1 (à ce niveau de revenu, le parent isolé est non imposable et ne peut bénéficier de la réduction d'impôt lié à la garde contrairement aux ménages imposables). Le surcoût est élevé à tous les niveaux de revenu en Irlande et en Espagne et, au niveau de revenu le plus élevé (cas 4), au Royaume-Uni et en Allemagne. Même au niveau de revenu le plus élevé (cas 4), la compensation reste totale en Norvège et aux Pays-Bas. Elle est également très importante en France.

Pour les couples, l'avantage enfant est quasiment toujours supérieur pour les couples avec un enfant d'âge scolaire (graphique 13). Les frais de garde ne sont jamais totalement compensés. Ce surcoût pour les couples ayant des frais de garde est très important à tous les niveaux de revenus en Irlande et au Royaume-Uni. Pour les niveaux de revenus les plus faibles (cas 1, travailleur pauvre), la compensation est en revanche intégrale ou presque en Allemagne, en Autriche, en Grèce, en Italie, en Norvège, au Luxembourg, au Danemark, aux Pays-Bas, et, dans une moindre mesure, en Belgique et en Suède. Pour un niveau de revenu sensiblement plus élevé (cas 4), la compensation demeure forte en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Grèce, en Italie, en Norvège et en Suède. Elle l'est également, davantage que pour des niveaux de revenus plus faibles, en France et au Portugal. Au delà de ce niveau de revenu, le supplément pour les couples avec un enfant de 7 ans par rapport au même couple avec un enfant de moins de 3 ans croît avec les revenus dans quasiment tous les pays, y compris dans les pays nordiques (Suède, Norvège,

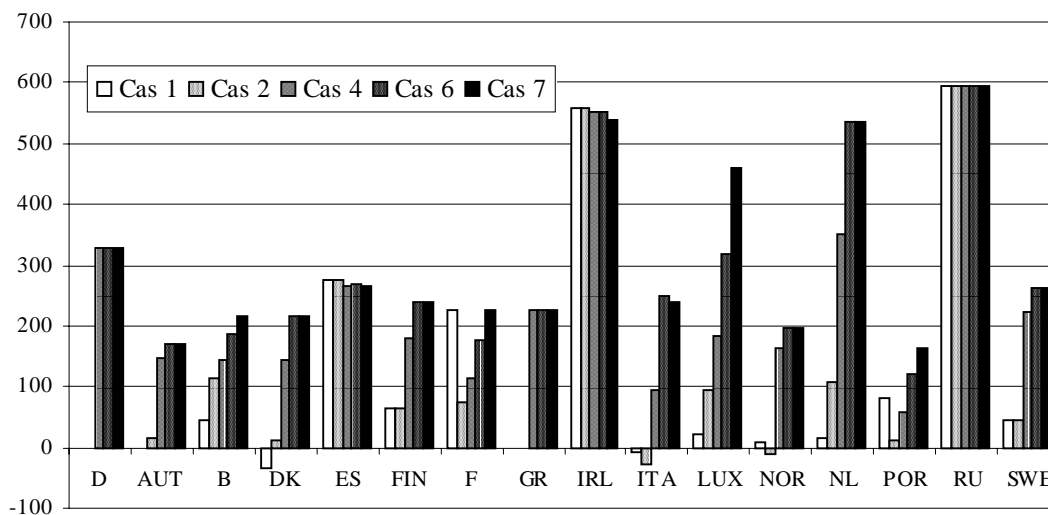
Finlande, Danemark). Dans ces pays la participation demandée au parent pour les modes de garde augmente avec le niveau des ressources, quand bien même les modes de garde restent subventionnés et le coût restant à la charge des ménages inférieur au coût réel.

Graphique 12 Différence de l'avantage enfant entre un parent isolé avec un enfant de 7 ans et un parent isolé avec un enfant de 3 ans – en PPA.



Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Graphique 13 Différence de l'avantage enfant entre un couple avec un enfant de 7 ans et un couple avec un enfant de 3 ans – en PPA.



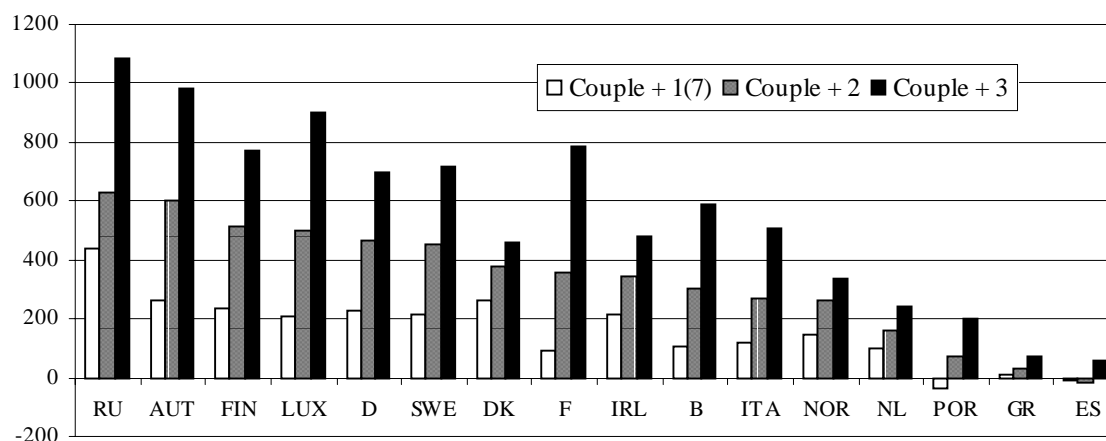
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

3.4 La variation de l'avantage enfant en fonction du nombre d'enfants (la redistribution dite horizontale)

Le graphique 14 montre comme l'avantage enfant évolue pour les couples se trouvant dans le cas 2 (moitié du salaire moyen des hommes à temps plein) en fonction du nombre d'enfants. Pour les couples avec deux enfants, l'avantage enfant est le plus élevé au Royaume-Uni, essentiellement en raison du crédit d'impôt (628 PPA). Ce pays est suivi de l'Autriche (600), de la Finlande (512), du Luxembourg (500), de l'Allemagne (468), de la Suède (453), du Danemark (379), de la France (355), de l'Irlande (341), de la Belgique (300), de l'Italie (272), de la Norvège (259). Suivent les Pays-Bas (162), le Portugal (70), la Grèce (32) et l'Espagne (-18). Le classement est peu modifié pour les couples avec un et trois enfants à ce niveau de revenu. Cependant, la France consacre un effort comparativement très faible aux couples avec un enfant juste devant le Portugal, l'Espagne et la Grèce et, inversement, un effort important aux couples avec trois enfants (derrière le Royaume-Uni, le Luxembourg et l'Autriche). Le Luxembourg et la Belgique se caractérisent également par un effort plus marqué pour les couples avec trois enfants.

Graphique 14

Evolution de l'avantage enfant en fonction du nombre d'enfants dans le cas 2 – en PPA



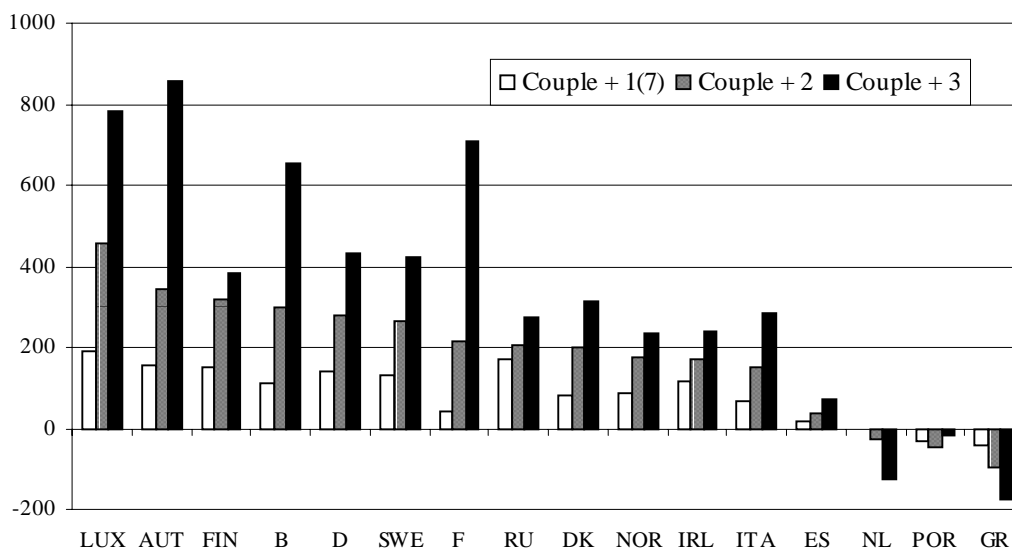
Les pays sont classés par ordre décroissant de l'avantage enfant du couple avec 2 enfants
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Le graphique 15 montre comment cet avantage enfant évolue pour les couples se trouvant dans le cas 4 (salaire moyen des hommes à temps plein). A ce niveau de revenu plus élevé, le Royaume-Uni n'est plus parmi les pays les plus généreux et se retrouve avec des pays comme la France et le Danemark pour les couples avec deux enfants. L'Autriche, le Luxembourg, la France et la Belgique sont parmi ceux qui aident le plus fortement les couples avec trois enfants. Ces constats se retrouvent pour des niveaux de revenus plus élevés, en particulier la singularité française. Ce pays se caractérise comparativement à ses voisins par un effort soutenu aux couples avec trois enfants, mais très réduit pour les couples avec une enfant.

En définitive, l'aide augmente plus que proportionnellement avec le nombre d'enfant en France, en Belgique, en Autriche, au Royaume-Uni, au Luxembourg, en Italie et au Portugal. L'effort en direction des familles d'au moins trois enfant par rapport aux familles plus petites y est particulièrement accentué. Ce n'est pas vraiment le cas dans tous les autres pays où l'avantage enfant n'augmente proportionnellement pas plus, voire diminue en proportion dans certains pays, et même dès le deuxième enfant aux Pays-Bas, en Norvège, au Danemark et en Irlande.

Graphique 15

Evolution de l'avantage enfant en fonction du nombre d'enfants - cas 4 - en PPA



Les pays sont classés par ordre décroissant de l'avantage enfant du couple avec 2 enfants
Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

3.5 La variation de l'avantage enfant en fonction des revenus (la redistribution dite verticale)²³

En tenant compte de l'ensemble des dispositifs, on constate une modulation du montant de l'aide pour charge d'enfant en fonction du revenu dans la plupart des pays européens. Ce ciblage prend cependant des formes très variables selon les pays (graphique 16 pour le couple avec trois enfants).

Le Royaume-Uni et l'Irlande se distinguent des autres pays par deux caractéristiques, que les Pays-Bas partagent également dans une certaine mesure. D'une part, s'ils aident très fortement les familles pauvres, ils aident davantage les situations de pauvreté laborieuse à bas revenu que les familles plus pauvres à l'assistance. Ensuite, au delà d'un niveau de revenu peu élevé, l'avantage enfant chute très fortement, mais sans que les autres familles soient totalement délaissées pour autant, surtout au Royaume-Uni où les familles aisées continuent d'être soutenues.

Le ciblage de l'avantage enfant en fonction des revenus est très fort au Portugal, en Italie et aux Pays-Bas. Cet avantage est réservé aux familles modestes (aux Pays-Bas, les frais de santé supplémentaire pour enfants pour les familles au delà d'un certain seuil de revenu viennent contrebalancer des prestations familiales accordées sans condition de ressources). L'aide est également très concentrée sur les plus démunies en Espagne et en Grèce où elle reste dérisoire en tout état de cause.

Les pays nordiques (Finlande, Suède, Danemark, Norvège) et les pays de tradition bismarckienne (Autriche, Allemagne, France, Belgique, Luxembourg) se caractérisent au contraire par des aides relativement élevées à tous les niveaux de revenu. Il est plus difficile de distinguer clairement des groupes de pays selon le profil de l'aide en fonction des revenus. En Autriche et dans les pays scandinaves, le montant total, beaucoup plus élevé pour les familles du bas de la distribution des

²³ Pour un examen plus approfondi sur le ciblage en fonction des ressources, voir Math (2003b).

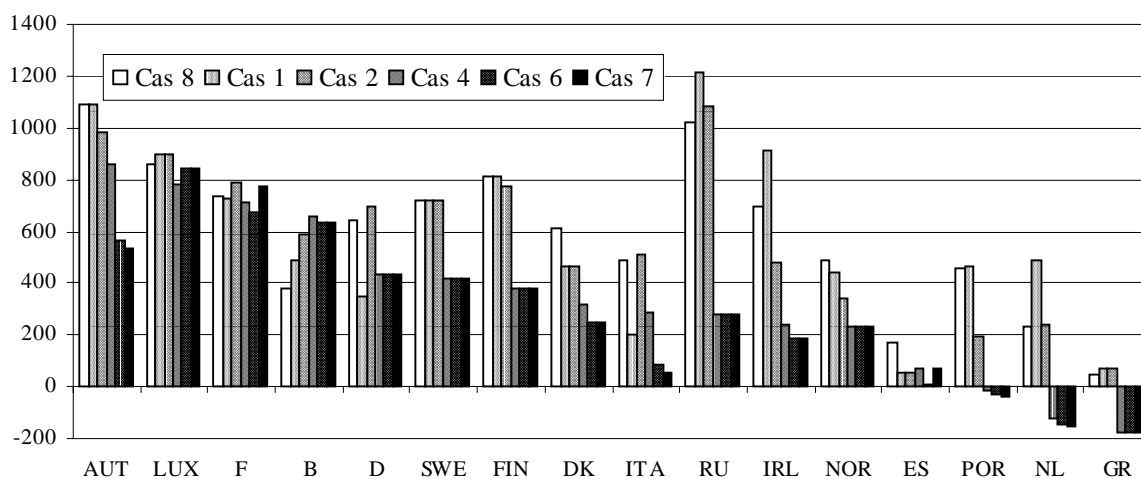
revenus, décroît mais tend ensuite à se stabiliser à un niveau substantiel à partir de niveaux de revenus relativement faibles, sauf au Danemark et en Norvège où il décroît davantage.

Au Luxembourg, en Allemagne, en France et en Belgique, le montant est substantiel mais ne diminue pas ou peu à mesure que les revenus augmentent. Il diminue peu à mesure que les revenus augmentent au Luxembourg. En France, il tend à prendre une forme en « U », c'est-à-dire qu'il diminue jusqu'à un certain niveau de revenu avant de croître ensuite en raison de l'effet du quotient familial. Enfin, en Belgique, l'aide tend à augmenter légèrement avec le revenu.

Notons enfin que l'avantage enfant est significativement plus élevé dans le cas d'un parent isolé en situation de pauvreté laborieuse (cas 1) que dans le cas d'un ménage à l'assistance (cas 8) pourtant plus pauvre au Royaume-Uni, en Irlande, aux Pays-Bas, en Norvège, en Allemagne et en Finlande. Dans tous ces pays, il existe un soutien spécifique conditionné à l'exercice d'une activité.

Graphique 16

Avantage enfant en fonction du revenu – couple avec trois enfants – en PPA (pays classés par ordre décroissant de l'avantage enfant dans le cas 4)



Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

En guise de conclusion

Après avoir analysé comment le montant de l'avantage enfant évoluait en fonction du revenu, du nombre d'enfants, de la présence d'un enfant d'âge préscolaire ou du nombre d'adultes du ménage, il était tentant de vouloir établir un classement des 16 pays en fonction de leur « générosité » moyenne.

Tableau 7
Classement des pays en fonction de l'avantage enfant moyen – moyenne pondérée des cas types (*)

Avantage enfant moyen en PPA			Avantage enfant moyen en pourcentage du revenu national net par habitant		
toutes configurations (montant en PPA)	Couple	parent isolé	toutes configurations (montant en % du revenu national net par tête)	couple	parent isolé
Autriche (443)	Autriche	Autriche	Autriche (2,1)	Autriche	Autriche
Luxembourg (378)	Luxembourg	Irlande	Finlande (1,7)	Finlande	Irlande
RU (351)	RU	Danemark	RU (1,6)	RU	Danemark
Finlande (336)	Finlande	Norvège	Suède (1,4)	Suède	Finlande
Suède (291)	Suède	RU	France (1,3)	France	Norvège
Danemark (279)	Danemark	Finlande	Allemagne (1,2)	Allemagne	RU
France (262)	France	Suède	Irlande (1,2)	Danemark	Suède
Allemagne (259)	Allemagne	Allemagne	Danemark (1,2)	Irlande	Allemagne
Irlande (257)	Irlande	Pays-Bas	Luxembourg (1,1)	Luxembourg	Pays-Bas
Norvège (229)	Belgique	Luxembourg	Belgique (1,0)	Belgique	France
Belgique (227)	Norvège	France	Norvège (0,9)	Norvège	Belgique
Italie (111)	Italie	Belgique	Italie (0,5)	Italie	Luxembourg
Pays-Bas (72)	Portugal	Italie	Portugal (0,4)	Portugal	Italie
Portugal (55)	Pays-Bas	Portugal	Pays-Bas (0,3)	Pays-Bas	Portugal
Espagne (10)	Espagne	Grèce	Espagne (0,1)	Espagne	Grèce
Grèce (-37)	Grèce	Espagne	Grèce (-0,2)	Grèce	Espagne

(*) moyenne pondérée par le poids relatif des configurations familiales considérées (poids centré sur la situation en France). Moyenne sur les 50 familles types (toutes configurations) ou, pour les parents isolés sur les seuls 18 cas types de parents isolés et pour les couples sur les seuls 32 cas-types de couples avec enfants.

Le fait de ne pas effectuer une pondération en fonction des configurations familiales ne modifie pas, ou alors à la marge, les classements obtenus. Un PPA correspond au pouvoir d'achat procuré par un € en France en juillet 2001.

Le tableau 7 présente différents classements établis à partir de moyennes pour chaque pays des avantages enfants calculés sur les 50 familles types (« toutes configurations »), sur les 32 couples avec enfants (« couples ») ou sur les 18 familles monoparentales (« parents isolés »). Ces moyennes sont pondérées par le poids relatif occupé en France par chacune des configurations familiales mais il s'avère que les classements ne sont pas vraiment différents sans de telles pondérations²⁴. Les moyennes ne sont en revanche pas pondérées en fonction du niveau de revenu.

La moyenne de l'avantage enfant est exprimée dans une unité de compte commune égale au pouvoir d'achat conféré par un euro en France (PPA) mais elle est aussi exprimée en pourcentage d'un indicateur de richesse du pays considéré, le revenu national net par tête. Les principales différences entre les deux unités concernent les résultats d'une part sur le Luxembourg et sur la Norvège qui baissent notablement dans le classement en raison d'un revenu national net par habitant très supérieur aux autres pays, et d'autre part pour l'Espagne, le Portugal et la Grèce

²⁴ La pondération permet de ne pas accorder un poids excessif aux familles monoparentales (3 familles types sur 7), aux familles ayant un enfant en bas âge (2 familles types sur 7) et aux familles nombreuses (1 famille sur 7) par rapport aux familles ayant un ou deux enfants.

dont le revenu national net par tête est significativement inférieur à celui des autres pays.

L'Autriche, avec un avantage enfant moyen égal à 2,1 % du revenu national net par habitant se place très nettement au dessus des autres pays. La Finlande (1,7) et le Royaume-Uni (1,6) sont les pays suivants. Ensuite, un groupe de pays de situent entre 1,4% et 0,9%, avec par ordre décroissant, la Suède, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Danemark, le Luxembourg, la Belgique et la Norvège. L'Italie (0.5), le Portugal (0.4), les Pays-Bas (0.3), l'Espagne (0.1) et la Grèce (-0.2) suivent loin derrière. Le classement est très proche si l'on examine l'avantage enfant moyen des seuls couples (dont le poids dans le total des familles est prépondérant).

En revanche, le classement est sensiblement différent pour les parents isolés notamment pour ce qui concerne l'Irlande, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas qui s'avèrent comparativement plus généreux avec ces familles qu'avec les couples. C'est le contraire pour le Luxembourg, la Belgique et la France qui, comparativement aux couples, apparaissent moins généreux avec les parents isolés.

Pour les parents isolés, l'Autriche est toujours le pays le plus généreux avec un avantage enfant moyen pondéré de 3.2% du revenu national net par tête suivi de l'Irlande, du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et du Royaume-Uni (tous proches ou au dessus de 2%). La Suède et l'Allemagne (1.7) précèdent les Pays-Bas et la France (1.4). Viennent ensuite la Belgique (1.1), le Luxembourg (0.9), l'Italie (0.8), le Portugal (0.6), la Grèce et l'Espagne (0.4).

Ces classements basée sur un indicateur synthétique unique ne peuvent pas, sauf à tomber dans la caricature, valoir de synthèse des résultats sur la comparaison des politiques familiales obtenus avec la méthode des cas-types. Comme tout indicateur unique ils sont nécessairement réducteurs de la diversité et de la complexité des politiques publiques d'aides aux familles. Ils ignorent en particulier ce que décrivent les résultats obtenus avec la méthode des cas types, en particulier la forte imbrication des différents dispositifs et les effets redistributifs différenciés selon les types de familles.

- Bocognano A., Couffinal A. Grignon M., Mahieu R., Polton D. (1998), *Mise en concurrence des assurances dans le domaine de la santé – Théorie et bilan des expériences étrangères*, CREDES, rapport n° 1243.
- Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P. (1993a), *Support for Children : A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*, Department of Social Security, Research Report n°21, London: HMSO.
- Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P. (1993b), “A comparative Study of Child Support in Fifteen Countries” *Journal of European Social Policy* 3 (4).
- Bradshaw J., Ditch J., Holmes H., Whiteford P., Ray J.C. (1994), “Une comparaison internationale des aides aux familles”, *Recherches et Prévisions* n°37, CNAF.
- Bradshaw J., Kennedy S. Kilkey M., Hutton S., Corden A., Eardley T., Holmes H., Neale J. (1995), *Policy and the Employment of Lone Parents: A Comparison of 20 Countries*, Report for the Joseph Rowntree Foundation, Social Policy Research Unit, York.
- Bradshaw J., Kennedy S. Kilkey M., Hutton S., Corden A., Eardley T., Holmes H., Neale J. (1996), *The Employment of Lone Parents: A Comparison of Policy in 20 Countries*, Family and Parenthood: Policy and Practice series, Family Policy Studies Centre, London.
- Bradshaw J., Finch N. (2002), *A comparison of Child Benefit packages in 22 countries*, Research Report 174, Département of Work and Pensions, UK government.
- Daniel A., Ruault M. (2002), “Les modes d'accueil de enfants de moins de six ans : premiers résultats de l'enquête modes de garde”, *Etudes et Résultats* n°235, DREES, Ministère, France.
- Eardley T, Bradshaw J., Ditch J., Gough, I., Whiteford P. (1996), *Social Assistance in OECD Countries*, Research Reports n°46 & n°47, Department of Social Security, London: HMSO
- Fagnani J., Math A. (1998), “Fiscalité et prestations familiales en Europe : les familles aisées vivant en France sont-elles les plus favorisées ?”, *Revue Française des Affaires Sociales* n°4, octobre-décembre.
- Jankéliowitch-Laval E., Math A. (1998), “Revenus minima garantis et incitation au travail : une comparaison internationale”, *Recherches et Prévisions* n°50/51, CNAF.
- Le Minez S., Lhommeau B. Pucci M. (2002), “L'impact des prestations familiales sur le revenu des ménages en 2001. Une estimation à l'aide du modèle de microsimulation INES”, *Etudes et Résultats* n°174, DREES, Ministère, France.
- Math A. (2003a), *Les politiques publiques d'aide aux familles en Europe occidentale et leurs évolutions depuis le début des années 1990. Une comparaison menée à partir de plusieurs méthodes*, rapport réalisé avec le soutien de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), juin 2003.
- Math A. (2003b) « Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources. Eléments de comparaison européenne », *Revue de l'IRES* n°41, 2003-1. (www.ires-fr.org)