



INSTITUT DE RECHERCHES
ECONOMIQUES ET SOCIALES

Institut de Recherches Economiques et Sociales

16, boulevard du Mont-d'Est
93192 NOISY-LE-GRAND CEDEX
☎ +33 (0)1 48 15 18 90
✉ +33 (0)1 48 15 19 18
www.ires-fr.org

Les dépenses consacrées par la société pour les enfants

Une évaluation du « coût des enfants »

Antoine Math

Etude réalisée pour le Haut Conseil de la Famille

août 2014
(version revue en novembre 2014)

Mes remerciements vont à

- Bertrand Fragonard (président du HCF), Lucie Gonzalez (secrétaire générale du HCF) et Céline Marc (secrétaire générale adjointe du HCF) pour leur soutien nécessaire à la réalisation de cette étude,
- Pierre Concialdi (IRES) pour ses conseils méthodologiques,
- Marie Reynaud (Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie) pour la communication d'une exploitation d'un fichier de bénéficiaires de l'assurance maladie
- Raphaëlle Verniolle et Stéphane Runfola (Fonds CMU) pour la communication de données et d'informations précises sur la complémentaire CMU et l'aide à la complémentaire santé.

Les choix effectués, les possibles erreurs ou le mauvais usage des données restent évidemment de mon fait.

Plan

Introduction

1^{ère} partie. Les dépenses privées pour les enfants

- 1.1. Les dépenses monétaires des ménages pour les enfants
- 1.2. Les « dépenses en nature » des ménages pour les enfants – une estimation du « coût direct » des tâches parentales et domestiques liées aux enfants

2^{ème} partie. Les dépenses publiques pour les enfants

- 2.1. Hypothèses supplémentaires propres à l'estimation des dépenses publiques
- 2.2. Dépenses publiques d'éducation
- 2.3. Dépenses publiques de soins de santé (prestations de santé en nature)
- 2.4. Les autres dépenses sociales (parties prenantes de la « politique familiale »)
- 2.5. L'ensemble des dépenses publiques pour les enfants

Conclusion. Synthèse sur l'ensemble des dépenses pour les enfants

Postface.

Un usage possible de l'évaluation du « coût des enfants » : la comparaison entre le « cout d'un enfant » et le « coût d'une personne âgée »

Introduction

Combien coûtent les enfants ? La question peut se poser pour les parents. Ces derniers ne sont cependant pas les seuls à payer pour les enfants. Les diverses politiques publiques (éducation, santé, sécurité sociale, etc.) participent à la prise en charge d'une partie des dépenses occasionnées par les enfants, et par là même, des dépenses de la société nécessaire pour son renouvellement, et en particulier pour produire des adultes nécessaires à l'activité économique. La question de cette « reproduction sociale », celle permettant la production économique future c'est-à-dire le « *renouvellement quotidien et intergénérationnel de la ressource humaine capable physiquement et mentalement de participer à la production* »¹, se pose à la société dans son ensemble et ne peut être renvoyée à la responsabilité des seuls parents.

Du point de vue de l'analyse économique, le financement d'une partie des coûts imputables aux enfants par des dépenses socialisées au niveau de la collectivité se justifie par le caractère de « bien public » des enfants², les bénéfices économiques pour la société ou la dimension « investissement social » des mesures en leur faveur. Ce financement par la collectivité s'est cependant plutôt justifié, d'un point de vue historique, par le fait que l'Etat moderne a imposé aux parents l'obligation alimentaire (code civil), l'interdiction de faire travailler les enfants, puis la scolarité obligatoire jusqu'à un âge de plus en plus élevé, privant par là même les familles de revenus et augmentant le coût des enfants pour les parents.

Si le bien-fondé de cette socialisation des dépenses nécessaires pour les enfants fait l'objet d'un large consensus, son ampleur et ses modalités restent très variables d'un pays et d'une époque à l'autre. Cette socialisation des dépenses est d'ailleurs un élément d'évaluation reconnu des politiques publiques, comme l'illustre le « Programme de Qualité et d'Efficiency » qui figure depuis 2006 en annexe du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, dans lequel quatre objectifs ont été assignés à la politique familiale, et plus

¹ Humphries J., Rubery J. (1984) « The reconstitutions of the supply side of the labour market: the relative autonomy of social reproduction », *Cambridge Journal of economics*, 8. 331-346

² Folbre N. (1994), « Children as public goods », *American Economic Review*, n°84(2), pp.86-90.

particulièrement à la branche famille de la Sécurité sociale, parmi lesquels celui de « contribuer à la compensation financière des charges de famille »³.

Pouvoir répondre à la question « qui paie pour les enfants ? » - voire sur un mode plus normatif « qui doit payer pour les enfants ? »⁴ - exige de pouvoir évaluer l'ampleur des dépenses, pour les parents, pour l'Etat, et plus globalement pour la société. Tel est l'objet de cette étude dont nous présentons la démarche ci-après.

Objectif et méthode

Cette étude vise à évaluer l'ensemble des dépenses consacrée par la société française pour la production et l'éducation des enfants. Il s'agit des dépenses à destination ou imputables aux enfants, celles qui n'auraient pas lieu d'exister sans enfant, s'ils n'étaient pas ou plus là. Par raccourci, nous parlerons de « dépenses pour les enfants ». L'objectif est de produire une estimation du coût de la « reproduction sociale » ou du renouvellement de la société, le « coût des enfants » pour la société, et en conséquence le coût moyen d'un enfant et le coût pour amener un enfant jusqu'à l'âge adulte, et de distinguer les contributions respectives des ménages et des administrations publiques.

Pour y parvenir, nous proposons une approche macro-comptable retraçant l'ensemble des dépenses de consommation en biens et services des ménages et des administrations publiques⁵, dès lors qu'elles peuvent être imputées aux enfants, qu'elles n'existeraient pas sans ces enfants.

Seules les dépenses effectives de consommations de biens et services des ménages et des administrations publiques sont prises en compte. Ces consommations sont enregistrées par la comptabilité nationale dès lors qu'il s'agit des biens et services acquis par les ménages

³ Les indicateurs retenus pour cet objectif, variables selon les années, ne portent toutefois pas sur le niveau global de socialisation des charges de famille. Les trois autres objectifs sont « Aider les familles vulnérables », « Concilier vie familiale et vie professionnelle », « Garantir la viabilité financière de la branche famille ».

⁴ England P., Folbre N. (1999), « Who Should Pay for the Kids ? », *Annals, American Academy of Political and Social Science (AAPSS)*, n°563, May 1999, pp.194-207.

⁵ Dans les dépenses publiques figureront également des dépenses d'investissement (au sens de la comptabilité nationale), par exemple en matière d'accueil collectif des jeunes enfants, mais pour des montants relativement très marginaux.

dans le cadre d'un échange marchand ou des biens et services fournis aux ménages et consommés, selon la comptabilité nationale, par les administrations. Une partie des biens et services nécessaire à l'éducation des enfants n'est cependant pas retracée par la comptabilité nationale : il s'agit des biens et surtout des services (dont les soins) autoproduits par les ménages, à travers les tâches domestiques et parentales non rémunérées. Ces tâches domestiques, ces biens et services autoproduits, qui participent à l'éducation des enfants et sont, au moins en partie, substituables par des biens et services achetés par les ménages ou fournis aux ménages par les administrations, seront prises en compte, à travers une valorisation monétaire du temps correspondant.

Cette approche repose sur des flux réels (consommation effective de biens et services), ceux effectivement constatés et mesurés (plus ou moins bien). Sont en conséquence exclues les « manques à gagner », « non dépenses », « non recettes », pertes ou dépenses « fictives », celles ne donnant lieu ni à des flux monétaires effectifs mesurés par la comptabilité nationale, ni à des flux réels en temps de travail domestique observable par exemple à travers l'enquête emploi du temps de l'INSEE. Cette évaluation exclut ainsi le « coût indirect » des enfants ou coût d'opportunité en termes de pertes de salaires ou de carrière imputables aux charges parentales. Elle exclut également les « dépenses fiscales » ou niches fiscales, c'est-à-dire des manques à gagner pour le budget de l'Etat. Nous proposons cependant des estimations de ces « manques à gagner»⁶. L'évaluation repose également sur d'autres hypothèses spécifiques aux dépenses publiques⁷.

Les dépenses estimées sont annuelles et portent sur la France (DOM compris). L'année retenue est 2012. Les agrégats comptables pour 2012 correspondent, dans la mesure du possible, à la nouvelle base 2010 de la comptabilité nationale dont les données ont été rendues publiques en mai 2014⁸.

⁶ Une estimation des « dépenses fiscales » pour les enfants est donnée dans la 2^{ème} partie (2.1) et une estimation du « coût indirect » pour les femmes est effectuée dans la 1^{ère} partie (1.2).

⁷ Elles sont présentées dans la 2^{ème} partie (2.1).

⁸ Bessone A-J., Broin M., Hassan M., Leclair M., Mahieu R. (2014), "Les comptes nationaux passent en base 2010", in *L'économie française – compte et dossiers* (rapport sur les comptes de la nation 2013), édition 2014, INSEE références, pp.49-67.

Les enfants considérés sont ceux de moins de 20 ans, soit 24,7 % de la population totale en 2012. Un autre choix sur l'âge maximum aurait pu être fait. Ce choix conventionnel qui conduit à écarter les dépenses pour les enfants plus âgés a été fait avant tout par commodité. On pourrait justifier cette borne conventionnelle de diverses façons. 20 ans est l'âge limite de nombreux dispositifs de politique publique importants au regard des dépenses et objets de notre analyse : il s'agit de l'âge maximal pour pouvoir être enfant à charge pour la perception de la plupart des prestations familiales, ainsi que pour pouvoir être affilié à l'assurance maladie en tant qu'ayant droit d'un parent assuré social. 20 ans est aussi un âge intermédiaire entre l'âge de la majorité légale (18 ans) et l'âge moyen de l'autonomie économique et résidentielle des jeunes (autour de 22 ans)⁹.

Pour déterminer les agents à l'origine des dépenses de biens et services, ménages ou administrations publiques, une double approche est proposée : celle du « financeur final » et celle du « financeur initial ». Cette double approche vise à éviter les doubles comptes entre les dépenses de biens et services (dépenses de consommation finale) effectuées par les ménages et celles effectuées par les administrations publiques, et à pouvoir analyser, dans le total des dépenses consacrées aux enfants, ce qui est financée par les parents (ménages) et ce qui l'est par des dispositifs de politique publique. L'approche par le « financeur final » est celle retenue par la comptabilité nationale, qui consiste à enregistrer comme « financeur » d'une dépense l'agent (ménage ou administration) qui paie en dernier lieu pour le bien ou service consommé. A côté de cette approche, nous proposons également une approche par le « financeur initial », inspirée du compte économique de l'éducation, plus adaptée à une analyse des politiques publiques, et consistant à réaffecter aux administrations publiques la part des dépenses de consommation finale des ménages qui se trouve, de facto, financée (solvabilisée) par des prestations sociales monétaires non affectées (encadré 1).

⁹ Même si cet âge moyen recouvre de très fortes variations en particulier selon le milieu social et le sexe. Solard J. et Coppoletta R. (2014), « La décohabitation, privilège des jeunes qui réussissent ? », *Economie et Statistiques* n°469-470, INSEE. Portela M. et Dezenaire F. (2014), « Quitter le foyer familial : les jeunes adultes confrontés à la crise économique », *Etudes et Résultats* n°887, juillet.

Dans une première partie, nous examinons l'effort ou les « dépenses privées » des ménages pour les enfants, en distinguant les dépenses monétaires pour l'achat de biens et services pour les enfants et les dépenses en nature ou l'autoproduction par les ménages de biens et surtout de services pour les enfants, évaluée par une valorisation des tâches parentales et domestiques non rémunérées.

Dans une deuxième partie, nous examinons les « dépenses publiques » pour les enfants, en distinguant les dépenses d'éducation, les dépenses de santé en nature et les dépenses réalisées dans le cadre d'autres politiques sociales.

Une synthèse est proposée en conclusion.

* * * *

Tableau 1. Agrégats de la comptabilité nationale (consommation et PIB) utilisés - 2012 - en milliers d'euros (source : INSEE)

2012	Base 2005	Base 2010
Consommation territoriale	1 512 201	
Consommation des non résidents sur le territoire	-41 794	
Consommation des résidents hors du territoire	30 149	
Solde territorial	-11 645	
Consommation effective nationale (dépense individualisable)	1 500 556	1 480 035
- dont dépense des ménages (DCF)	1 129 799	1 117 464
- dont dépense des APU	328 279	320 501
- dont dépense des ISBLSM	42 478	42 070
Dépense territoriale	1 141 444	
Dépense collective des APU (<i>non individualisable</i>)	174 450	177 315
Dépense de consommation finale	1 675 006	1 657 350
Produit intérieur brut (PIB)	2 032 300	2 091 100

Encadré 1

Une double approche macro-comptable des dépenses : le « financeur final » et le « financeur initial »

Nous souhaitons évaluer les dépenses de consommation finale (DCF) pour les enfants mais également déterminer qui finance ces dépenses, en distinguant parmi les financeurs, les ménages (les parents essentiellement) et les administrations publiques. Dans la comptabilité nationale, l'approche privilégiée pour les dépenses de consommation finale, soit 1657 milliards d'euros en 2012, est celle du « financeur final »: il s'agit de celui qui paie en dernier lieu les biens et services consommés. A part une petite partie collective et non individualisable de la consommation des administrations publiques (APU), la très grande partie de ces dépenses est individualisable et bénéficie directement aux ménages. Il s'agit de la « consommation effective » (en biens et services) qui s'élève à 1480 milliards d'euros (tableau 1). Le financeur final de cette consommation effective est constitué par les ménages eux-mêmes pour un peu plus des trois quart, par les APU pour 22 % et, de façon plus marginale, pour moins de 3 %, par les « institutions sans but lucratif au service des ménages » (ISBLM). La DCF individualisable des APU et des ISBLM correspond aux transferts sociaux en nature retracés par la comptabilité nationale (incluant la plus grande partie des dépenses d'éducation). S'agissant de ces dépenses, les ménages ne sont pas financeurs finaux mais sont bien toujours les bénéficiaires de ces dépenses, ceux qui bénéficient de ces biens et services qui, selon les conventions comptables, sont consommés par les APU (ou des ISBLM).

Pour analyser les politiques publiques, il est cependant important de pouvoir estimer les dépenses socialisées ou dépenses publiques et, de ce point de vue, peu importe que cette socialisation intervienne au moment de la consommation du bien ou du service sous la forme de transferts (sociaux) en nature, considérée comme une consommation finale des APU, ou, en amont, via des transferts monétaires aux ménages, transferts qui alimentent le budget des ménages et « financent » une partie de leur consommation. Nous nous inspirons de l'approche retenue dans le compte économique de l'éducation (compte satellite de la comptabilité nationale) consistant à distinguer « financeur final » et « financeur initial », notamment pour déterminer le niveau de dépenses publiques y compris quand les ménages

sont considérés comme le financeur final de ces dépenses. Par exemple, les bourses sont des prestations monétaires non affectées entrant dans le budget librement arbitrable par les ménages pour leur consommation finale. Elles « entrent » dans la dépense de consommation finale des ménages, qui en sont d'une certaine manière le « financeur final ». L'approche par le « financeur initial » revient à considérer que l'Etat ou la collectivité locale versant ces bourses doit être considéré comme le financeur. La notion de « financeur initial » est cependant d'un maniement délicat, obligeant à opérer des choix forcément conventionnels. Ainsi, les allocations familiales sont des prestations sociales monétaires non affectées versées par les CAF aux familles et vont entrer dans le budget des ménages et ces derniers sont considérés comme le financeur final des dépenses réalisées grâce à ces prestations. Cependant, le financeur initial est-il une APU (une administration de sécurité sociale) ou bien ne devrait-on pas considérer que ce sont les employeurs ou encore les travailleurs, au moins pour partie, dès lors que la branche famille de la sécurité sociale est elle-même financée en partie par des cotisations sociales patronales ? Pour surmonter ce genre de difficulté assez inextricable, nous ferons l'hypothèse simple et raisonnable suivante : dès lors qu'une dépense fait l'objet d'une socialisation ou est financée par une APU, le financeur initial est toujours cette APU.

Toutes les dépenses pour les enfants seront en conséquence considérées, du point de vue de leur financement, soit comme des dépenses des ménages (dépenses privées), soit comme des dépenses des APU (dépenses publiques)¹⁰. Deux estimations seront systématiquement proposées : l'une classant les dépenses selon le financeur final, l'autre selon le financeur initial. Dans la plupart des cas, financeur initial et financeur final d'une dépense sont identiques. L'approche via le financeur initial implique uniquement de réaffecter aux APU les prestations monétaires non affectées versées par les APU aux ménages. Cette approche présente l'avantage d'éviter les doubles comptes lorsqu'il s'agit d'évaluer l'ensemble des dépenses de la société pour les enfants, par exemple d'éviter l'erreur qui consisterait à compter à la fois les allocations familiales dans les dépenses des APU (caisses d'allocations familiales) et dans les dépenses de consommations des ménages, le budget de ces derniers étant alimenté par ces allocations.

¹⁰ La dépense de consommation finale (DCF) des ISBLM sera assimilée à la DCF des administrations publiques dès lors qu'elle résulte de subventions. Ce point est développé dans la 2^{ème} partie, 2.1.

1^{ère} partie - Les dépenses privées pour les enfants

Pour produire et amener un enfant jusqu'à l'âge adulte, cet enfant doit bénéficier de biens, de services et de soins. Les ménages, et en particulier les parents, pourvoient à une partie de ces biens et services, ce que nous regroupons sous l'intitulé de « dépenses privées pour les enfants ». Dans ces dépenses privées des ménages pour les enfants, figurent d'une part les biens et services faisant l'objet d'un échange marchand et acquis sur le marché : il s'agit des dépenses monétaires en biens et services des ménages telles que retracées par la comptabilité nationale (1). Figurent également dans les dépenses privées pour les enfants, les biens et surtout les services autoproduits par les ménages et bénéficiant aux enfants, c'est-à-dire le temps consacré par ces ménages sous la forme de tâches parentales et domestiques non rémunérées, ce que l'on peut qualifier de « dépenses en nature » des ménages pour les enfants (par opposition aux dépenses monétaires) ou de « coût direct » des tâches parentales et domestiques liées aux enfants (2).

1.1. Les dépenses monétaires des ménages pour les enfants

Pour connaître les dépenses monétaires consacrées par les ménages aux enfants, nous utilisons l'agrégat de la comptabilité nationale retracant les dépenses de biens et services ou dépense de consommation finale (DCF) des ménages. Le total des DCF des ménages s'élève à 1117,4 milliards d'euros en 2012, soit 53,4 % du PIB¹¹.

Nos estimations portent sur la DCF des ménages (1117,4 milliards d'euros) et non sur la consommation effective nationale (1480 milliards d'euros), c'est-à-dire les dépenses de biens et services individualisables dont bénéficient directement les ménages résidents (tableau 1), car seule la DCF des ménages correspond au périmètre des dépenses monétaires

¹¹ Ce calcul est obtenu avec la comptabilité nationale en base 2010 (rendue publique en mai 2014). Cette nouvelle base apporte des changements notables puisqu'avec la précédente base (base 2005), la DCF des ménages représentait 55,6 % du PIB (voir les données dans le tableau 1).

arbitrables par ces ménages (effectuées sur leur budget)¹². La différence est en effet composée des dépenses de consommation finale individualisable des administrations publiques (APU) et des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLM). Ces dépenses des APU et des ISBLM seront prises en compte à travers les dépenses publiques pour les enfants (2^{ème} partie).

Parmi la DCF des ménages, la comptabilité nationale ne distingue pas les dépenses à destination ou imputables à des catégories particulières de population comme les enfants, pas davantage que d'autres, comme les personnes âgées, les femmes, les familles, les handicapés, etc.

Si un enfant coûtait en moyenne autant qu'un adulte, la part des dépenses monétaires des ménages pour les enfants de moins de 20 ans serait égale à la part de ces enfants dans la population totale, soit environ 24,7 %, ce qui représenterait près de 276 milliards d'euros en 2012 ou encore près de 17100 euros par enfant. Faire un tel choix aboutirait à surestimer le « coût » des enfants. En effet, un enfant pèse moins qu'un adulte dans le budget des ménages, budget qui bénéficie en outre d'économies d'échelle. La difficulté est de déterminer le bon « poids » des enfants dans la consommation des ménages.

Diverses méthodes, basées sur des enquêtes sur les budgets des ménages ou encore sur des enquêtes d'opinion, existent pour estimer ce poids des enfants. Toutes les méthodes reposent sur des conventions ou hypothèses discutables et présentent de fortes limites inhérentes aux données d'enquête disponibles¹³.

¹² Y figurent cependant également des dépenses imputées ne correspondant pas à des flux monétaires réels et correspondant aux loyers imputés aux propriétaires occupants, pour un total de 161,5 milliards d'euros en 2012 (inversement ne sont pas pris en compte les dépenses d'investissement des ménages, en particulier pour l'acquisition du logement).

¹³ Houriez J-M. et Olier L. (1997), « Niveau de vie et taille des ménages : estimation d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistiques* n°308-309-310, pp.65-94

Accardo J. (2014), “Le calcul du coût de l'enfant”, Présentation au Haut Conseil de la Famille, 15 mai 2014.

Accardo J. (2007), « Du bon usage des échelles d'équivalence. L'impact du choix de la mesure », *Informations sociales* n°137, pp.36-45.

Le choix relatif au poids des enfants dans le budget des ménages est forcément en partie conventionnel. Nous nous fondons sur l'échelle d'équivalence dite « OCDE » retenue depuis plus d'un quart de siècle par l'INSEE et les organisations internationales pour le calcul des niveaux de vie. Cette échelle attribue, pour un poids de 1 au premier adulte du ménage, un poids de 0,3 pour un enfant de moins de 14 ans et de 0,5 pour toute personne supplémentaire de 14 ans ou plus (enfant ou adulte). L'hypothèse est donc qu'un enfant de moins de 14 ans implique un supplément de dépenses correspondant en moyenne à 30 % des dépenses moyennes d'un adulte seul (50 % pour toute personne supplémentaire de 14 ans ou plus) ou encore à 20 % des dépenses moyennes d'un couple sans enfant.

Avec une telle échelle d'équivalence, **la dépense monétaire des familles pour les enfants est estimée à 145,4 Milliards d'euros pour les enfants de moins de 20 ans en 2012**, soit 13 % de la dépense de consommation finale (DCF) des ménages¹⁴. La DCF moyenne par enfant est de 7520 euros par enfant de moins de 14 ans et de 12530 euros par enfant de 14 ans ou plus (la DCF est en moyenne de 25050 euros par unité de consommation).

Le choix de l'échelle d'équivalence dite OCDE tend peut-être à donner une estimation basse de la dépense monétaire des ménages pour les enfants. En effet, les estimations du coût de l'enfant réalisées à partir des enquêtes budget des ménages en France¹⁵ tendent à conclure que le supplément de revenu permettant à un couple de conserver son niveau de vie antérieur à l'arrivée d'un enfant (jusqu'à 14 ans) se situe entre 20 à 30 % (variable selon les

¹⁴ Cette méthode qui implique de calculer la DCF par unité de consommation (UC), impose donc, au préalable, d'estimer le nombre total d'UC du pays. Avec une échelle d'équivalence attribuant un poids de 0.3 UC par enfants de moins de 14 ans et de 0.5 par enfant de plus de 14 ans ou pour tout adulte supplémentaire, le nombre d'UC estimé est de 46.6 millions (pour une population de 65.4 millions en moyenne en 2012). Avec l'échelle d'équivalence d'Oxford (attribuant un poids de 0.5 aux enfants et de 0.7 aux personnes supplémentaires de 14 ans et plus), le nombre d'UC estimé est de 51.8 millions.

¹⁵ Houriez et Olier (1997), op. cit.

Glaude M. et Moutardier M. (1991), « Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989 », *Economie et Statistiques* n°248, pp.33-49.

Ekert-Jaffé O., Arbonville D., Wittwer J. (1995), *Ce que coûtent les jeunes de 18 à 25 ans*, Dossiers et Recherches n°47, INED.

Ekert-Jaffé O. (1998), « Le coût de l'enfant : des résultats qui variant selon les types de familles et les hypothèses formulées », in *Politiques familiales et redistribution*, Dossiers Solidarité Santé, DREES, pp.69-80.

méthodes)¹⁶. Un tel résultat correspond, avec une échelle d'équivalence attribuant un poids de 0.5 au second adulte du ménage, à une échelle d'équivalence comprise dans une fourchette de 0.3 à 0.45 pour les enfants de moins de 14 ans ($20\% = 0.3/1.5$ et $30\% = 0.45/1.5$)¹⁷. L'étude réalisée par le CREDOC et l'IRES pour l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) sur les budgets de référence correspondant aux paniers de biens et services considérés comme nécessaires par des groupes de citoyens comme nécessaires pour mener une vie décente aboutit également à des fourchettes plus élevées que celles de l'échelle OCDE, autour de 0,40-0,45 pour les enfants de moins de 14 ans, autour de 0,55 pour les enfants plus âgés¹⁸.

L'estimation faite à partir de l'échelle d'équivalence dite OCDE correspond donc à la fourchette basse (0.3) au regard de ce qui semble émerger des travaux empiriques, parfois anciens et toujours fragiles il est vrai¹⁹. Si le choix était fait de prendre l'échelle d'équivalence d'Oxford attribuant un poids plus important aux enfants (0.5 pour les moins de 14 ans, 0.7 à partir de 14 ans), la dépense monétaire des ménages pour les enfants estimée serait supérieure d'un tiers, avec un montant total de 194,7 milliards d'euros en 2012 (17.4 % de la DCF).

Nous retenons cependant l'estimation de **145,4 milliards d'euros** parce qu'elle est calculée à partir de l'échelle d'équivalence généralement retenue. Selon cette estimation, les enfants qui représentent près d'un quart de la population génèrent environ 13% des dépenses de consommation finale (DCF) des ménages (7 points de PIB).

¹⁶ Une synthèse des travaux empiriques dans plusieurs pays développés aboutit également à cette fourchette : Thévenon O. (2009), « Assessing the costs of children : a challenge for policy » in Letablier M-T., Luci A., Math A. et Thévenon O., *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries : a Literature Review*, A report to the European Commission, Documents de travail n°158, INED, février 2009, 162 pages.

¹⁷ et de 0.34 à 0.51 avec une échelle d'équivalence attribuant un poids de 0.7 au second adulte ($20\% = 0.34/1.7$ et $30\% = 0.51/1.7$).

¹⁸ Concialdi P., Covolo C., Gilles L., Math A. (2014), « Budgets de référence ONPES », Etude réalisée à la demande de l'ONPES, 2014.

¹⁹ Accardo J. (2014), op. cit.

Ces dépenses représentent **un coût de 9000 € environ par an en moyenne par enfant de moins de 20 ans** (750 euros par mois). La dépense monétaire engagée par les parents pour « produire » un enfant et l'amener à ses 20 ans, s'élève en moyenne à environ 180000 euros (20 années par 9000 euros). Ce montant peut paraître élevé mais dans leur travaux effectués à partir de l'enquête budget des ménages, Glaude et Moutardier avaient déjà conclu qu'un enfant coûtait en moyenne 4100 francs par mois en 1989 (en comparant les budgets de couples sans et avec enfants) et en avaient inféré qu'il en coûtait de l'ordre de 90000 francs (près de 140000 euros) pour élever un enfant jusqu'à sa majorité (18 ans)²⁰.

A titre de comparaison également, le coût pour élever un enfant jusqu'à ses 21 ans est calculé chaque année depuis 2003 au Royaume-Uni par le *Centre of Economic and Business Research* à partir de l'enquête *Family Expenditure Survey*, complétée pour l'opération par un sondage complémentaire auprès de 2000 adultes²¹. La dernière évaluation aboutit à un montant d'environ 227 000 £ (272000 euros), soit davantage que l'estimation faite pour la France. La différence vient principalement des coûts liés à l'éducation et aux modes de garde pour les parents²², très élevés au Royaume-Uni et bien moins couverts qu'en France par des dispositifs publics. Ce constat confirme la nécessité de tenir compte des dépenses socialisées dans toute étude du « coût de l'enfant ».

La dépense de consommation finale pour les enfants est donc estimée à 145,4 milliards d'euros en 2012. Cette dépense pour laquelle les ménages sont « financeur final » est toutefois en partie solvabilisée par des prestations sociales monétaires non affectées dont les administrations publiques sont le « financeur initial ». Ces aides constituées de transferts monétaires (prestations, bourses..) non affectés (non retracés dans les dépenses de consommation finale en biens et services des administrations publiques dans la comptabilité nationale), sont estimées à 35,7 milliards d'euros, regroupant 1,4 milliard de bourses (hors ARS) pour des enfants de moins de 20 ans (voir 2^{ème} partie, 2.2) et 34,3 milliards d'autres prestations sociales monétaires non affectées (voir 2^{ème} partie, 2.4.).

²⁰ Glaude M. et Moutardier M. (1991), « Une évaluation du coût direct de l'enfant de 1979 à 1989 », *Economie et Statistiques* n°248, pp.33-49.

²¹ Voir les sites du CEBR (www.cebr.com) et de *Liverpool Victoria* (finances et assurances), commanditaire de *Cost of a child report* (www.lv.com).

²² Un constat confirmé par les enquêtes sur le coût des modes de garde pour les parents au Royaume-Uni, coût qui augmente très fortement, + 27 % entre 2009 et 2014 selon une enquête récente. Rutter J., Stocker K. (2014), *Childcare Costs Survey 2014*, Family and Childcare Trust, 23 pages.

Ce montant - qui pourrait être considéré comme un indicateur macro-économique de la « compensation financière des charges de famille » (compensation des dépenses monétaires des familles pour les enfants) - couvre donc environ un quart de la DCF des ménages consacrée aux enfants (35,7 sur 145,4), ou encore 7 % de la DCF des ménages avec enfants (ou 3 % de la DCF de tous les ménages).

Récapitulatif des dépenses monétaires des ménages pour les enfants de moins de 20 ans

Selon une approche par le « financeur final » (approche comptabilité nationale), les ménages dépensent 145,4 milliards d'euros en 2012 pour leurs enfants de moins de 20 ans, ou encore 9000 euros par an et par enfant en moyenne.

Selon une approche par le « financeur initial », une fois déduit de ces dépenses le montant des transferts monétaires non affectés imputables à la présence d'enfant, le « budget » nécessaire que les ménages doivent encore réunir pour couvrir leurs dépenses de biens et services pour leurs enfants de moins de 20 ans peut être estimé à environ 110 milliards d'euros en 2012.

1.2. Les « dépenses en nature » des ménages pour les enfants

Une estimation du « coût direct » des tâches parentales et domestiques liées aux enfants

Le temps qu'implique la présence d'enfants pour les adultes, essentiellement les parents, peut être considéré comme un « coût » nécessaire à la « fabrication » ou l'éducation des enfants.

Les contraintes temporelles pour les parents induites par la présence d'enfants génèrent un « coût direct » et un « coût indirect » :

- le « coût direct » correspond au temps réellement consacré par les ménages aux enfants, c'est-à-dire l'autoproduction par les ménages de biens et surtout de services nécessaires à l'éducation des enfants, prenant la forme de travail domestique non rémunéré, ce qu'on peut aussi appeler les « dépenses en nature » des ménages²³. L'essentiel de ces tâches domestiques et parentales quotidiennes est le fait des parents : selon l'enquête emploi du temps de l'INSEE de 2009-2010, plus de 95 % des travaux domestiques non rémunérés sont effectués pour le ménage même auquel appartient la personne réalisant la tâche, et environ 90 % s'agissant des seuls « soins aux enfants »²⁴.

- le « coût indirect » pour les parents, et en particulier pour les mères, correspond aux « coûts d'opportunité » ou manques à gagner en termes de salaires et de carrières imputables aux responsabilités parentales.

Ces deux coûts sont supportés par les parents, en particulier par celui qui renonce en tout ou partie à son activité professionnelle pour accomplir la majorité, voire l'essentiel, des tâches parentales et domestiques du ménage. Le code civil reconnaît d'ailleurs ces deux formes de

²³ Concialdi P. (1997), « Le débat sur les retraites : l'alibi de la démographie », *La Revue de l'IRES* n°23, Hiver 1997, pp.37-57

²⁴ Roy D. (2011), « La contribution du travail domestique au bien-être matériel des ménages : une quantification à partir de l'enquête Emploi du Temps », *Document de travail*, n°F1104, INSEE, 50 pages.

coût : le « coût indirect » (en perte de salaire) ou le « coût direct » en temps passé à élever les enfants (et à libérer le conjoint pour sa carrière professionnelle) interviennent ainsi dans la fixation du montant de la prestation compensatoire attribuée à la suite d'un divorce²⁵.

Cependant, comme notre approche vise à estimer les flux réels, flux monétaires ou en temps liés aux enfants, effectivement constatés et directement mesurables, nous nous limitons au « coût direct » dans cette étude, et ne nous ne tiendrons pas compte de ce « coût indirect ».

Dans une approche macro-comptable, il serait en outre très délicat d'additionner directement des estimations séparées des coûts directs et indirects, ces deux coûts n'étant pas indépendants.

Enfin, estimer le coût indirect nécessite de nombreux choix difficiles voire hasardeux, notamment sur les niveaux hypothétiques qu'atteindraient les taux d'emploi et les revenus du travail, pour les hommes et les femmes, en l'absence d'enfants. En prenant l'hypothèse forte que, en l'absence de charges parentales, la situation des femmes serait alignée sur celle des hommes, c'est-à-dire qu'elles occuperaient des emplois dans la même proportion que les hommes et pour un revenu du travail en moyenne égal à celui des hommes, le coût indirect pour les femmes peut alors être estimé dans une fourchette de 271 à 296 milliards d'euros, soit 13 à 14 points de PIB (encadré 2).

L'estimation du coût direct revient à valoriser le travail domestique effectivement réalisé par la famille pour les enfants. Cette estimation se fonde sur les résultats de l'enquête emploi du temps de 2009-2010. Cette enquête de l'INSEE effectuée auprès d'environ 12000 ménages consiste à collecter des données sur la façon dont les individus de plus de 11 ans (17400) organisent leur temps (28000 carnets journaliers remplis et décrivant une journée par tranches de 10 minutes). De précédentes enquêtes sur l'emploi du temps ont été menées en 1966, 1974-75, 1985-86 et 1998-99²⁶.

Le temps de travail domestique est valorisé au niveau du salaire minimum (smic brut chargé). Un tel choix se justifie car ces tâches peuvent être externalisées sur le « marché », et le sont d'ailleurs de plus en plus auprès de salariés, personnels de ménage chez des

²⁵ Article 271 du code civil.

²⁶ Ricroch L. et Roumier B. (2011), « Depuis 11 ans, moins de tâches ménages, plus d'internet », Insee Première n°1377, novembre 2011

particuliers, employés familiaux, etc²⁷. La France figure d'ailleurs parmi les pays européens où ces emplois de services domestiques et personnels sont les plus développés²⁸.

La valorisation au niveau du Smic (brut chargé) est également l'hypothèse plutôt privilégiée par l'INSEE dans la présentation de ses travaux de valorisation du travail domestique des ménages. Lorsque cela est possible, l'INSEE fait même le choix d'une valorisation à des niveaux de salaire supérieurs, les salaires « spécialisés » correspondant aux salaires des personnes payés pour effectuer de telles tâches dans le cadre de leur profession²⁹. Valoriser ce temps à un coût inférieur au Smic ne pourrait se justifier car il s'agit de tâches ayant des équivalents marchands dont le coût horaire est, lui, au minimum celui du Smic. Une sous-valorisation au niveau du Smic net minorerait d'environ un tiers l'estimation finale. Au contraire, une valorisation au niveau des salaires moyens « spécialisés », ceux des personnes exerçant les professions auxquelles il faudrait recourir sur le marché pour remplir les différentes tâches, ce qui est l'une des hypothèses également privilégiée par l'INSEE, reviendrait à majorer le coût estimé d'environ 65 %³⁰.

Avec une valorisation au niveau du Smic brut chargé, l'INSEE évalue la valeur du travail domestique réalisé par les ménages dans une fourchette allant de 22,6 à 41,6 points de PIB selon le périmètre des tâches domestiques retenues (périmètre restreint, intermédiaire ou

²⁷ Ricroch L. (2012), « En 25 ans, moins de tâches domestiques pour les femmes, l'écart de situation avec les hommes se réduit », in INSEE, Regards sur la parité, édition 2012, pp.67-80.

²⁸ Angermann A., Eichhorst W. (2013), « Who Cares for You at Home ? Personal and Household Services in Europe », IZA Policy Paper n°71, October, 17 pages. Abrantes M. (2014), « Les travailleurs domestiques en Europe : que disent les chiffres ? », *Revue internationale du Travail*, vol. 153, n°2, pp.245-266.

²⁹ Pour des discussions approfondies, voir :

Roy D. (2011), « La contribution du travail domestique au bien-être matériel des ménages : une quantification à partir de l'enquête Emploi du Temps », *Document de travail*, n°F1104, INSEE, 50 pages ;

Poissonnier A., Roy D. (2013), « La consommation faite maison », in *L'économie française, édition 2013*, INSEE, pp.83-94 ;

Poissonnier A., Roy D. (2013), « Household Satellite Account for France in 2010. Methodological issues on the assessment of domestic production », *Document de travail*, G 2013/14, INSEE, 46 pages.

³⁰ Roy D. (2012), « Valorisation du travail domestique des ménages », communication au Colloque de l'Association de Comptabilité Nationale, 7 juin 2012

Roy D. (2012), « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », *Insee Première* n°1423, novembre 2012 ;

Poissonnier A., Roy D. (2013), « Household Satellite Account for France in 2010. Methodological issues on the assessment of domestic production », *Document de travail*, G 2013/14, INSEE, 46 pages.

extensif). Cette fourchette passe de 37,2 % à 70,5 % avec une valorisation au niveau des salaires moyens spécialisés (tableau 2).

Tableau 2. Valeur du travail domestique réalisé par les ménages en France en 2010, selon le périmètre et la valorisation retenus

	Périmètre (du travail domestique retenu)					
	restreint		intermédiaire		extensif	
	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB	En milliards d'euros	En % du PIB
Salaires spécialisés	721.1	37.2	1043.8	53.9	1366.5	70.5
Smic brut chargé	438.8	22.6	635.9	32.8	805.7	41.6

Source : enquête Emploi du temps 2010 (Roy D, « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », Insee Première n°1423, novembre 2012)

L'ensemble du travail domestique des ménages correspond à 60 milliards d'heures par an³¹, mais seule une petite partie bénéficie aux enfants.

Le temps passé aux soins matériels des enfants (les laver, les nourrir, les accompagner..) et à l'éducation des enfants³² représente de l'ordre de 6,9 milliards d'heures par an³³. La valorisation de ce temps au niveau du Smic brut chargé est de 73 Milliards d'euros ou 3,5 % du PIB en 2012 (4520 euros annuels par enfant).

Il convient cependant de tenir compte également d'autres tâches domestiques dont bénéficient aussi les enfants, même si elles ne leur sont pas exclusivement réservées, telles que la cuisine, la vaisselle, le ménage, l'entretien du linge, la couture, les courses et d'autres travaux domestiques. Nous ne retenons pas tous les travaux domestiques relevés dans l'enquête emploi du temps : nous excluons les activités qui ne relèvent pas du noyau dur des tâches domestiques comme les activités de semi-loisirs (bricolage, jardinage, soins aux animaux, trajets en dehors des trajets pour les enfants) ; nous excluons aussi les soins aux

³¹ Roy D. (2012), « Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010 », *Insee Première* n°1423, novembre 2012.

³² Correspondant respectivement aux nomenclatures « domes201 » et « domes211 » de l'enquête emploi du temps.

³³ En moyenne, 20 minutes par jour pour les individus enquêtés.

personnes adultes, ainsi que les activités de jeux avec les enfants. Le temps total consacré au noyau dur des activités domestiques ainsi délimité représente 44,4 milliards d'heures (pour un total de 60 milliards d'heures d'activités domestiques). Ce total est supérieur au temps total du travail rémunéré. Près des trois-quarts est effectué par les femmes et, plus il y a d'enfants, plus le partage est inégal au sein des couples³⁴. La charge effectuée par les femmes est même probablement plus importante si, à la seule comptabilisation du temps passé au tâches domestiques et parentales, étaient pris en compte l'intensité de ces tâches, en particulier si était prise en compte la charge ou « gestion mentale » des tâches domestiques liés aux enfants qui demeure largement l'apanage des femmes, ces dernières présidant à l'orchestration des questions de garde et d'intendance³⁵.

La valorisation sur la base du Smic de ce temps passé aux activités retenues (noyau dur des tâches domestiques) correspond à 471 Milliards d'euros en 2012, soit 22,5 % du PIB. Avec la même hypothèse de valorisation au niveau du Smic brut chargé, l'INSEE aboutit pour l'année 2010 à une estimation de 22,6 % du PIB pour un périmètre « restreint » du travail domestique correspondant à 2h13 par jour en moyenne par enquêté (tableau 2), soit un niveau très proche du noyau dur des tâches domestique tel que nous l'avons retenu (2h09).

L'ensemble de ces tâches domestiques ne bénéficient cependant pas aux seuls enfants. En faisant l'hypothèse qu'un enfant bénéficie en moyenne de ces tâches domestiques dans la même mesure qu'un adulte de son ménage, le temps imputable aux enfants est de l'ordre de 11 milliards d'heures (24,7 % du total de ces tâches domestiques), ce qui correspond à une valorisation de 116 milliards d'euros en 2012 (5,6 points de PIB).

Au total, en additionnant les soins matériels et l'éducation des enfants (6,9 milliards d'heures valorisées à 73 milliards d'euros) et cette part (environ le quart) du noyau dur des autres tâches domestiques (11 milliards d'heures valorisées à 116 milliards d'euros), les « dépenses en nature » des ménages pour les enfants s'élèvent à environ 17,9 milliards d'heures, soit une valorisation totale estimée à **189 Milliards d'euros en 2012** (11700 euros par enfant) ou 9 points de PIB. Si la valorisation était faite non pas sur la base du salaire

³⁴ Ricroch L. (2012), op. cit. Pour une analyse détaillée, en particulier des évolutions depuis les années 1980, voir Champagne C., Pailhé A., Solaz A. (2014), « 25 ans de participation des hommes et des femmes au travail domestique : quels facteurs d'évolutions ? », Documents de travail n°203, INED, 36 pages.

³⁵ Sur ce point, voir les réflexions de Thierry Blöss (2009), « Travail domestique et responsabilités parentales : présupposés et paradoxes de l'action publique », *Informations sociales*, 2009/4, n°154, pp.50-59.

minimum mais sur la base des salaires moyens spécialisés des professionnels effectuant ces tâches, comme le proposent également l'INSEE, l'estimation serait supérieure, d'environ 65 %, soit de l'ordre de 310 milliards d'euros ou 15 points de PIB.

La contribution en nature des ménages sous forme de temps passé nécessaire à l'éducation des enfants, et par là même à la société dans son ensemble, est considérable. Cette contribution, assurée aux trois-quarts par les femmes, dépasse l'ensemble des dépenses monétaires des familles pour leurs enfants. Ce constat soulève la question du partage et/ou de la reconnaissance de cette contribution, et celle du rôle des politiques publiques. Dans quelle mesure ce temps consacré aux enfants doit-il être davantage externalisé hors de la famille et effectué par des personnes rémunérées et dans quelle mesure le temps effectué au sein du ménage doit-il être mieux réparti ? Ce temps non rémunéré doit-il être allégé par des dispositifs de politique publique facilitant cette externalisation et/ou faire l'objet d'une reconnaissance ou d'une compensation (et donc d'une incitation) par la collectivité, et sous quelle forme ?

Récapitulatif des « dépenses en nature » ou du « coût direct » des tâches parentales et domestiques liées aux enfants

Notre estimation, sur l'hypothèse d'une valorisation au niveau du smic, aboutit à un montant de 189 milliards d'euros en 2012 (9 points de PIB), soit 11700 euros par enfant, qu'on peut répartir en 73 milliards d'euros de soins matériels aux enfants et en 116 milliards d'euros correspondant au noyau dur des tâches domestiques dont bénéficient les enfants (comptées au prorata des enfants dans le total des personnes bénéficiant de ces tâches domestiques).

Encadré 2

Une estimation du coût indirect des charges parentales pour les femmes :

271 à 296 milliards d'€

Pour estimer le coût indirect global lié aux enfants pour les femmes, c'est-à-dire les pertes de revenu du travail induites par les enfants (« family gap »), nous faisons l'hypothèse forte que, en l'absence d'enfants, le taux d'emploi des femmes serait égal à celui des hommes, que leurs revenus du travail seraient en moyenne égaux à ceux des hommes et que rien ne changerait pour ces derniers (taux d'emploi et rémunérations moyennes inchangés). Pour les hommes, cette hypothèse est soutenue par le fait que la charge parentale – le nombre d'enfants et la présence de jeunes enfants - n'a pas d'effet perceptible sur les indicateurs de participation au marché du travail (taux d'activité, taux d'emploi, part du travail à temps partiel), alors qu'il en va tout autrement pour les femmes³⁶.

Pour évaluer les pertes de revenu du travail des femmes induites par les enfants, il faut estimer quelles seraient les revenus du travail supplémentaire pour les femmes (et pas seulement pour celles aujourd'hui en emploi) si, en moyenne, elles avaient des revenus du travail aussi élevés que les hommes.

Les femmes formant un peu plus de la moitié des personnes d'âge actif (50,7 % des 20-59 ans³⁷), l'ensemble de leurs revenus du travail devraient logiquement représenter un peu plus de la moitié du total des revenus du travail³⁸. On en est loin, mais dans quelle mesure ?

Les revenus du travail en 2012 sont estimés, à partir du compte des ménages de la comptabilité nationale, à 1227 milliards d'euros en 2012, égal à la somme de la rémunération des salariés (1106 milliards d'euros en 2012) et du « revenu mixte brut » des entrepreneurs individuels (125 milliards d'euros en 2012)³⁹.

³⁶ Voir, par exemple, Givord P. et Marbot C., « Les aides financières à la garde des enfants favorisent-elles l'activité féminine ? L'exemple de la création de la Paje », *Insee Analyses* n°18, juillet 2014, ou la synthèse de Meurs D., Pailhe A. et Ponthieux S. (2014), « Quels effets des enfants sur les rémunérations et carrières des mères », *Regards croisés sur l'économie*, 2014/2, n°15, pp.197-210

³⁷ Prendre les classes d'âge 20-64 ou 15-64 ans ne modifie guère ce constat.

³⁸ Et même davantage si l'on considère que le niveau d'éducation plus élevé des femmes devrait conduire à une rémunération moyenne plus élevée.

³⁹ Ce revenu issu de la production des travailleurs non salariés est qualifié de « mixte » en raison de sa nature particulière : il rémunère le travail mais aussi le capital du travailleur indépendant.

Une façon d'estimer la part allant respectivement aux femmes et aux hommes est de repartir des différences de rémunérations moyennes entre femmes et hommes, et de tenir également compte des différences de participation au marché du travail.

Les différences de rémunération

Selon la DARES, la rémunération annuelle moyenne des salariés (tous temps de travail confondus) des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel (hors agriculture) est 27 % plus faible pour les femmes que pour les hommes en 2009, ou dit autrement, la rémunération annuelle moyenne des hommes est 37 % plus élevée que celle des femmes⁴⁰. L'INSEE, avec des données portant sur l'ensemble des salariés du secteur privé, aboutit à un revenu salarial annuel moyen pour les femmes plus faibles de 29 % en 2009⁴¹.

L'année prise en référence importe peu car ces écarts n'évoluent plus guère. Ils n'ont pas évolué entre 2006 et 2009 selon l'étude de la DARES.. Selon des données de l'INSEE intégrant les salariés de la fonction publique, l'écart entre le revenu salarial annuel moyen des hommes et femmes, après s'être s'est légèrement réduit au début des années 1990, dans le prolongement d'une longue tendance remontant aux années 1950, n'a ensuite plus diminué : les revenus salariaux des hommes et des femmes ont crû au même rythme entre 1995 et 2008⁴². Avec la récession de 2008-2009 qui va davantage toucher les hommes via la baisse des rémunérations variables, l'écart va se réduire légèrement en 2009. Selon l'INSEE, sur un champ intégrant l'ensemble des salariés (y compris ceux du secteur public) à l'exception de salariés agricoles, salariés des particuliers-employeurs et apprentis-stagiaires, le revenu salarial annuel moyen des femmes a effectivement augmenté légèrement plus rapidement que celui des hommes entre 2006 et 2011, 0,8 % contre 0,6 % par an en moyenne (en termes réels), mais cette hausse légèrement supérieure s'explique par la hausse supérieure de la durée annuelle moyenne du travail des femmes salariées et non par

⁴⁰ Muller L. (2012), « Les écarts de salaire entre les hommes et les femmes en 2009 : le salaire horaire des femmes est inférieur de 14 % à celui des hommes », *Dares-analyses* n°016, mars 2012.

⁴¹ INSEE, *Regards sur la parité*, édition 2012, page 127.

⁴² Albouy V., Djider Z., Mainguené A., « Activité, emploi, salaires et retraites : la convergence des situations entre hommes et femmes s'opère, mais parfois bien lentement », INSEE, *Regards sur la parité*, édition 2012, pp.19-26.

une réduction des écarts entre salaires horaires ou journaliers (en équivalent temps plein, le salaire des hommes a même augmenté plus rapidement sur la période)⁴³.

L'écart de rémunération de 27 % calculé par la DARES ne couvre pas l'ensemble des personnes en emploi⁴⁴ : en sont exclus les travailleurs non salariés, les salariés des entreprises de moins de 10 salariés, les salariés de l'agriculture ou ceux en emploi public dans les secteurs non marchands (administration, éducation, santé et action sociale). Il semble cependant que les écarts entre hommes et femmes soient du même ordre de grandeur lorsqu'on intègre les autres catégories de salariés manquantes (fonction publique, entreprises de moins de 10 employés...) ⁴⁵. D'un côté, pour les trois fonctions publiques (Etat, territoriale, hospitalière) qui représentent 21 % des 25,2 millions de personnes salariées fin 2011, les écarts entre hommes et femmes sont plus faibles. L'écart de revenu annuel salarial entre femmes et hommes est plus réduit, avec un revenu salarial annuel pour les femmes plus faible de 19 % en moyenne en 2009 contre 29 % dans le secteur privé⁴⁶, de l'autre les écarts tendent à être plus forts dans les entreprises de plus petite taille⁴⁷.

Selon l'INSEE, sur un champ couvrant tous les salariés (à l'exception de salariés agricoles, salariés des particuliers-employeurs et apprentis-stagiaires) et intégrant ceux de la fonction publique, le revenu salarial annuel des femmes est 26 % plus faible pour les femmes en 2011.

Le revenu moyen annuel d'activité des travailleurs non salariés est quant à lui de 27 % plus faible pour les femmes en 2009 selon l'INSEE.⁴⁸ D'autres travaux confirment que l'écart hommes-femmes est du même ordre pour les travailleurs salariés et les travailleurs non salariés⁴⁹.

⁴³ INSEE, *Emploi et salaires*, édition 2014, pages 133 et 135.

⁴⁴ Moins de la moitié le sont (12,6 millions sur 26,2 millions en moyenne en 2009).

⁴⁵ INSEE, *Regards sur la parité*, édition 2012, page 127 ; INSEE, *Emploi et salaires*, édition 2014, page 133.

⁴⁶ INSEE, *Regards sur la parité*, édition 2012, page 127

⁴⁷ Daussin-Benichou J-M., Koubi M., Leduc A., Marc B., « Les carrières salariales dans le public et dans le privé : éléments de comparaison entre 1988 et 2008 », INSEE, *Emploi et salaires*, édition 2014, pp.47-60.

⁴⁸ INSEE, *Regards sur la parité*, édition 2012, page 123.

⁴⁹ Ainsi, l'écart entre femmes et hommes des revenus des non salariés entre femmes et hommes semble aussi important que l'écart des revenus des salariés selon une estimation effectuée à partir de l'enquête EU-Silc 2009. Ponthieux S. (2014), « L'inégalité des revenus d'activité et les niveaux de vie des femmes et des hommes

Il ressort de cet aperçu des travaux sur les différences de rémunération annuelle des actifs occupés, que la rémunération annuelle est en moyenne pour l'ensemble des femmes en emploi, environ 27 % plus faible en comparaison des hommes, ce qui signifie que la rémunération des hommes en emploi est en moyenne supérieure de 37 % à celle des femmes en emploi. Sur cette base, et en tenant du nombre d'hommes et de femmes en emploi, il est possible d'estimer que l'ensemble des revenus du travail (1227 milliards d'euros en 2012) se répartissent en 40,3 % pour les femmes et 59,7 % pour les hommes.

Cette estimation peut être rapprochée et corroborée par une exploitation de l'enquête EU-Silc par Sophie Ponthieux (INSEE)⁵⁰. En retenant l'ensemble des personnes de 20 à 59 ans hors étudiants et retraités, vivant seuls ou en couple, et en prenant une définition des revenus du travail incluant les indemnités de chômage, ses estimations sur l'écart des revenus d'activité entre les femmes et les hommes permet de déduire que l'ensemble des revenus du travail des femmes représente 39,1 % et ceux des hommes 60,9 %⁵¹, soit une répartition encore plus défavorable pour les femmes que celle à laquelle nous sommes parvenus avec une hypothèse de rémunération moyenne inférieure de 27 %. Compte tenu du nombre d'hommes et de femmes en emploi, nous pouvons en inférer que le revenu du travail moyen des femmes (en emploi) serait, selon cette source et cette exploitation, plus faible d'un peu plus de 30 % ou que le revenu du travail moyen des hommes en emploi serait plus élevé d'environ 43 %.

Pour estimer le « coût indirect » pour les femmes, nous faisons l'hypothèse que, en l'absence de charges parentales, le revenu du travail moyen des femmes égalerait celui des hommes (celui qu'il perçoive actuellement). Sachant que ce revenu du travail est en moyenne de 27 % (1^{ère} hypothèse) ou de 30 % (2^{ème} hypothèse) plus faible que celui des hommes, ceci signifie que ce revenu moyen devrait augmenter de 37 % (1^{ère} hypothèse) ou de 43 % (2^{ème} hypothèse).

– Une comparaison entre cinq pays de l'Union européenne », *Economie et Statistiques* n°469-470, INSEE, pp.85-119.

⁵⁰ Ponthieux S. (2014), « L'inégalité des revenus d'activité et les niveaux de vie des femmes et des hommes – Une comparaison entre cinq pays de l'Union européenne », *Economie et Statistiques* n°469-470, INSEE, pp.85-119

⁵¹ Elle aboutit à un écart de revenus d'activités de 35,7 % (différence entre les revenus des hommes et ceux des femmes rapportée au revenu des hommes).

Pour estimer le « coût indirect », nous faisons aussi l'hypothèse que le nombre de femmes en emploi devrait augmenter. Nous retenons une augmentation de 13 % du nombre de femmes en emploi, correspondant à l'augmentation du taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans qui serait nécessaire pour atteindre le même taux d'emploi des hommes (respectivement 60 et 67,9 % en 2012⁵²) qui est également l'augmentation du taux d'emploi des femmes de 25-49 ans qui serait nécessaire pour atteindre celui des hommes de la même classe d'âge (respectivement 75,9 et 86 %⁵³). Prendre les taux d'activité au lieu des taux d'emploi ne modifierait pas l'ordre de grandeur. En revanche, l'augmentation nécessaire pour que le nombre de femmes en emploi (et non leur taux d'emploi) soit égal à celui des hommes serait de l'ordre de 10 %.

Compte tenu des différences de participation au marché du travail et des différences de revenus moyens tirés de l'activité, nous simulons à la fois une augmentation du nombre de femmes en emploi de 13 % (pour atteindre le même taux d'emploi que celui des hommes) et une augmentation de la rémunération annuelle moyenne du travail des femmes en emploi (pour atteindre celle des hommes) de 37 % (1^{ère} hypothèse) ou 43 % (2^{ème} hypothèse).

Avec ces hypothèses, l'augmentation des femmes en emploi (+13 %) et de la rémunération moyenne des femmes en emploi de 37 % (1^{ère} hypothèse) ou de 43 % (2^{ème} hypothèse) conduirait à une augmentation totale des revenus du travail de 271 milliards d'euros, de 1227 à 1498 milliards d'euros (1^{ère} hypothèse) ou de 296 milliards d'euros, de 1227 à 1523 milliards d'euros (2^{ème} hypothèse). L'augmentation du total des rémunérations du travail des seules femmes serait de 55 % (1^{ère} hypothèse) ou 61 % (2^{ème} hypothèse)⁵⁴.

Le « coût indirect » pour les femmes peut ainsi être estimé entre 271 et 296 milliards d'euros (13 à 14 points de PIB).

⁵² Source : INSEE. Ces taux d'emploi sont respectivement de 60,1 et 68,1 % en 2012 selon Dares Analyses n°052, juillet 2014, « emploi, chômage, population active en 2013 »

⁵³ Source : INSEE. Ces taux d'emploi sont respectivement de 76 et 86,3 % en 2012 selon Dares Analyses n°052, juillet 2014, « emploi, chômage, population active en 2013 »

⁵⁴ Ces pourcentages qui expriment ce qui serait nécessaire pour atteindre une plus grande égalité peuvent sembler très élevé. Mais de telles ampleurs ne sont pas surprenantes lorsqu'on examine les pensions de droit direct qui reflète également les différences de revenus perçus sur le marché du travail : les hommes perçoivent une pension de droit direct 74 % plus importante que celle des femmes en 2012. Pour les seuls nouveaux retraités en 2012, la différence est de 70 %. DREES (2014), *Les retraités et les retraites*, édition 2014.

2^{ème} partie - Les dépenses publiques pour les enfants

Afin d'évaluer les dépenses publiques, au sens de la comptabilité nationale c'est-à-dire les dépenses des administrations publiques, pour les enfants, nous nous inspirons d'une précédente étude du Haut conseil de la famille (HCF) visant à évaluer l'effort ou « investissement de la nation en direction des familles » en 2008⁵⁵.

L'objet de notre estimation – les dépenses « pour les enfants », celles qui n'auraient pas lieu d'exister si les enfants n'étaient pas ou plus là – étant distinct, notre méthode présente des différences. Nous présentons ci-après les hypothèses retenues (1) puis proposons des estimations des dépenses publiques pour les enfants, en distinguant les dépenses publiques d'éducation pour les enfants (2), les dépenses publiques en nature pour les enfants en matière de santé (3), les autres dépenses publiques sociales pour les enfants (4) avant de conclure sur l'ensemble des dépenses publiques (5). Les deux premières catégories de dépenses publiques examinées – l'éducation et la santé – sont exclues de ce qui est conventionnellement regroupé dans « la politique familiale ». Elles doivent cependant bien être prises en compte dans notre approche sur les dépenses consacrées par la société pour les enfants car elles participent et sont même nécessaires à la production et l'éducation des enfants. Ces dépenses n'auraient pas lieu d'être si les enfants n'existaient pas.

2.1. Hypothèses supplémentaires propres à l'estimation des dépenses publiques

Pour les dépenses publiques, l'approche consiste à isoler ou estimer les dépenses des administrations publiques imputables aux enfants, celles qui n'auraient pas lieu d'être en l'absence d'enfants. Cette approche conduit à sous-estimer les coûts réels des dépenses publiques bénéficiant aux enfants. En effet, les enfants bénéficient de nombreuses dépenses de consommation finale des APU qui ne sont pas particulièrement destinées aux enfants, comme certaines infrastructures publiques (piscines, trottoirs, routes...) et de nombreux

⁵⁵ Haut conseil de la famille (2009), *L'investissement de la nation en direction des familles*, note, septembre 2009, 20 pages.

services (transports publics, défense nationale, police, etc.), sans qu'il soit possible d'affecter les dépenses publiques correspondantes aux enfants plus qu'aux adultes.

Une approche simplificatrice serait d'affecter aux enfants la dépense de consommation finale (DCF) des APU au prorata de leur part dans la population totale (un quart environ).

Une telle estimation de la DCF des APU pour les enfants aboutirait à un montant de l'ordre de 123 milliards d'euros (pour une DCF des APU s'élevant à 497,8 milliards d'euros en 2012).

Ce montant serait même de 133 milliards d'euros en incluant également la DCF des ISBLM pour les ménages (42 milliards d'euros pour un total de DCF des APU et ISBLM réunis de 539,9 milliards d'euros).

Une autre approche, celle que nous privilégions, consiste d'abord à distinguer DCF individualisable et DCF collective (non individualisable) des APU, puis à estimer la part « enfant » uniquement sur la DCF individualisable des APU, soit 320,5 milliards d'euros en 2012, ou 362,6 milliards en incluant la DCF (individualisable) des ISBLM qui est très largement subventionnée par les APU (voir plus loin). Il s'agit, dispositif par dispositif, d'estimer le plus précisément possible parmi les dépenses des APU, celles imputables aux enfants, celles qui n'auraient pas lieu d'être sans les enfants, s'ils n'étaient pas ou plus là⁵⁶.

S'agissant de la DCF collective des APU en revanche (177,3 milliards d'euros en 2012), qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement des administrations, de la justice, de la police, de la défense, des routes, de l'éclairage public, des piscines, des parcs, des transports, ces dépenses correspondent à des services non individualisables qui bénéficient aussi aux enfants, mais sans qu'il soit possible d'évaluer dans quelle mesure. Une hypothèse pourrait être d'affecter ces dépenses aux enfants au prorata de l'importance de ces derniers dans la population totale⁵⁷. Nous ne retenons pas cette approche, même si nous proposerons, pour l'ensemble des dépenses collectives des APU (2.4 et 2.5), ou uniquement pour les dépenses

⁵⁶ Une très petite partie des dépenses collectives des APU (dépenses non individualisables) seront néanmoins prises en compte, comme une partie des coûts de gestion de la branche famille de la Sécurité sociale (voir 2.4).

⁵⁷ Pour les DCF collectives des APU, une approche très acrobatique serait de tenter d'estimer, parmi, une part à attribuer aux enfants. Pour les dépenses de justice, l'estimation pourrait prendre en compte les dépenses consacrées à la protection judiciaire de la jeunesse, aux centres fermés pour mineurs, aux autres formes de détention et d'enfermement pour des jeunes de moins de 20 ans, à la justice des enfants, aux autres activités judiciaires au prorata de la part des jeunes de moins de 20 ans, etc. Pour la police, l'estimation pourrait prendre en compte la part des jeunes de moins de 20 ans impliqués dans les activités de délinquance enregistrées par la police, ou encore les dépenses consacrées explicitement aux enfants comme la surveillance des sorties d'école.

de santé (2.3), de telles estimations de la part de ces dépenses collectives « affectables » de cette manière aux enfants.

Afin de comptabiliser les dépenses individualisables des APU imputables, sans contestation possible, aux enfants, nous nous inspirons largement de l'approche retenue par le Haut conseil de la famille (HCF) dans son évaluation de l'effort ou « investissement de la nation en direction des familles »⁵⁸.

Notre approche n'ayant toutefois pas le même objet, les hypothèses suivies peuvent varier :

- Les dépenses d'éducation des enfants sont prises en compte, sans exclusion a priori, en cohérence avec l'hypothèse de retenir toutes les dépenses imputables aux enfants de moins de 20 ans. L'étude du HCF ne retenait, s'agissant des dépenses d'éducation, que les bourses scolaires et les frais d'éducation pré-primaire pour les enfants de moins de 3 ans. De façon tout aussi arbitraire, l'OCDE retient les dépenses d'éducation uniquement pour les enfants scolarisés avant l'âge de l'instruction obligatoire, soit 6 ans en France.
- L'ensemble des dépenses de santé en nature est pris en compte. Ces dépenses correspondent à la prise en charge financière ou aux remboursements des soins des enfants (ou liés à la naissance). L'étude du HCF retenait les seules dépenses en nature de l'assurance maternité et les dépenses (en nature) de la complémentaire CMU (CMU-C) et de l'aide à la complémentaire santé (ACS).
- Seules sont retenues les dépenses publiques imputables aux enfants existant de moins de 20 ans, et donc aux familles ayant encore des enfants à charge. Les dépenses publiques pour des parents plus âgés n'ayant plus d'enfant encore à charge ne sont pas retenues car nous estimons que ces dépenses ne sont pas utilisées pour les enfants, quand bien elles sont justifiées par le fait de les avoir éduqués. Le total de ces dépenses – qui prennent surtout la forme de droits familiaux de retraite et plus marginalement de dépenses fiscales – est estimé à 18,5 Milliards d'euros en 2008 dans l'étude du HCF⁵⁹. Pour cette même raison ne

⁵⁸ Haut conseil de la famille (2009), *L'investissement de la nation en direction des familles*, note, septembre 2009, 20 pages. Certaines des estimations font l'objet d'une actualisation dans Fragonard B. (2013), *Les aides aux familles*, rapport, 9 avril 2013, 164 pages (+ annexes).

⁵⁹ Sur les composantes familiales des retraites, voir les travaux du Conseil d'orientation des retraites, en particulier COR (2008), *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, 6^{ème} rapport. Voir également Bac C., Bridenne I., Marc C., Pucci, M. (2011) « Les aides liées à la présence d'enfants sur le cycle de vie. Prestations familiales, avantages fiscaux et avantages familiaux liés à la retraite », *Retraite et société* n°61, août, pp.99-134.

sont pas retenues dans notre estimation les dépenses de l'assurance vieillesse des parents au foyer, c'est-à-dire le versement par la CAF et sous certaines conditions de cotisations sociales pour l'assurance vieillesse à des parents ne travaillant pas, même si on pourrait considérer qu'il s'agit en soi d'un avantage présent lié à la présence d'enfants (4,5 milliards d'euros en 2012). En toute rigueur selon notre approche, nous devrions en revanche retenir les majorations de pensions pour les enfants (de moins de 20 ans) encore à charge au moment de la retraite (à ne pas confondre avec les majorations de pension ou de durée d'assurance pour enfants nés et élevés mais qui ne sont plus à charge), mais nous n'en connaissons pas les montants, faibles de toute évidence.

- Seules sont retenues les dépenses publiques imputables aux enfants et non l'ensemble des dépenses publiques en faveur des « familles ». Par exemple, il ne sera pas retenu l'intégralité des allocations logement, du revenu de solidarité active (RSA) ou des dépenses de protection maladie, mais uniquement le supplément ou de la partie de ces prestations imputables aux enfants, ce qui ne serait pas versé aux ménages si les enfants n'étaient pas là. Il s'agit de l'approche suivie dans l'étude du HCF dans son estimation ou hypothèse basse pour ce qui concerne des dispositifs comme le RSA, les aides au logement ou encore la CMU-C et l'ACS.

- Enfin, en cohérence avec l'hypothèse de retenir les flux réels enregistrés par la comptabilité nationale, nous ne retenons pas le manque à gagner pour les budgets des administrations, ce que l'on nomme parfois « dépenses fiscales » ou « niches fiscales ». Ces dernières ne sont pas des dépenses effectives, versées aux ménages et isolables dans leur budget et leur permettant de couvrir une partie de la dépense de consommation appréhendée par la comptabilité nationale. En outre, le coût estimé de ces dépenses ou niches fiscales n'est en aucun cas assimilable au coût réel. Il s'agit d'une estimation comptable ou « perte initiale de recette », correspondant au montant virtuel de l'impôt supplémentaire qui serait acquitté si les éléments de barèmes de l'impôt prenant en compte la présence d'enfants n'existaient pas mais aussi avec une hypothèse improbable d'absence de modification du comportement des agents en réaction à cette situation fictive⁶⁰. Il serait donc erroné de considérer ces estimations comme un équivalent de dépenses publiques directes. Le choix alternatif de

⁶⁰ Zemmour M. (2013), « Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale : un état des lieux », *Policy Paper* n°2, LIEPP, décembre 2013, 137 pages

retenir néanmoins ces « dépenses fiscales » conduirait à considérer des montants supplémentaires, hors quotient conjugal⁶¹, de l'ordre de 12 à 13 milliards d'euros correspondant essentiellement au quotient familial⁶², et plus secondairement au supplément de prime pour l'emploi dû aux enfants⁶³ et à d'autres réductions ou crédit d'impôt liés aux enfants⁶⁴. Dans le même ordre d'idée, on pourrait inclure l'exonération des prestations familiales de l'assiette imposable⁶⁵.

- Pour la même raison que ne sont pas prises en compte les « dépenses » ou « niches » fiscales, ne sont pas non prises en compte les manques à gagner pour les budgets sociaux ou « niches sociales », telles les exonérations de cotisations sociales des emplois à domicile par des particuliers, emplois dont une partie est destinée à s'occuper des enfants⁶⁶.

- Les dépenses de consommation finale (DCF) des ISBLM seront assimilées dans cette étude à des dépenses publiques (DCF des administrations publiques) dès lors qu'elles résultent de subventions attribuées par exemple dans le cadre de délégations de services publics. En effet, les consommations finales des ISBLM, consommations qui participent à la consommation effective des ménages, sont pour la plus grande partie financée par les administrations publiques (APU), en particulier dans le domaine social. Il s'agit principalement des dépenses d'action sociale et d'hébergement pris en charge par des institutions privées pour des personnes handicapées (maisons d'accueil spécialisés, centres

⁶¹ Nous intéressant aux dépenses imputables aux enfants, le quotient conjugal doit en tout état de cause être exclu de notre estimation.

⁶² 11,6 milliards d'euros € en 2009 selon l'étude du HCF (incluant les enfants majeurs rattachés, et les demi parts supplémentaires pour les parents isolés et les enfants de rang 3 et plus). Ce coût comptable a diminué de l'ordre de 0,5 milliards à la suite de l'abaissement du plafonnement de 2330 à 2000 € par demi-part sur l'impôt acquitté en 2013 et il doit encore baisser de l'ordre d'un milliard avec l'abaissement du plafonnement à 1500 € par demi part sur l'impôt acquitté en 2014.

⁶³ 0,6 milliards d'euros pour l'année 2008 selon l'étude du HCF, sur un total de PPE de 4,5 milliards d'euros en 2008. Le montant consacré à la PPE a depuis lors baissé en raison du gel de son barème, passant à 2,9 milliards d'euros en 2012 et 2,5 milliards d'euros en 2013.

⁶⁴ Environ 2 milliards d'euros au total pour le crédit d'impôt pour frais de garde de moins de 7 ans, le crédit d'impôt pour emplois familiaux, et la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire Zemmour M. (2013), op. cit. Fragonard B. (2013), op. cit.

⁶⁵ Le coût cette dernière est estimée à 1,6 milliards d'euros en 2011 par le rapport Guillaume (cité par Zemmour, 2013, op. cit.).

⁶⁶ 861 millions d'euros en 2012 d'exonérations pour les emplois familiaux et 117 millions d'euros pour la partie du CESU abondée par l'entreprise (pouvant, ou non, servir à financer les moyens de garde des parents). Ces exonérations (comme les 802 millions d'euros accordées aux associations agréées pour l'aide à domicile ou certaines prestations d'aide sociale à l'enfance) ne sont pas compensées et constituent un manque à gagner pour les régimes de sécurité sociale. Source : Acoss Stat n°181, novembre 2013.

de jour, aides par le travail) ou pour des enfants placés à l'aide sociale à l'enfance (ASE). S'agissant des dépenses d'ASE, dépenses légales obligatoires intégralement financées par les départements, les deux tiers sont ainsi, dans une logique de financeur final, considérées comme financées par des ISBLM, et un tiers seulement est considéré comme financé par les APU (comptes de la protection sociale 2012). Ces dépenses comptabilisées dans la consommation finale des ISBLSM mais financées sur fonds publics seront donc considérées dans cette étude comme des « dépenses publiques », comme étant financées par les APU. Ce raccourci ne pose guère de problème, d'autant que les dépenses de consommation finale des ISBLM représentent un poids très faible, ce qui est le cas de celles à destination des enfants.

Pour ces estimations, sont mobilisées les sources de la statistique publique : les données démographiques et autres enquêtes de l'INSEE, les données de la comptabilité nationale et celles des comptes satellites de la comptabilité nationale (comptes de l'éducation, comptes de la santé, comptes de la protection sociale) ainsi que les enquêtes et publications des services statistiques de ministères.

Sont également utilisées et confrontées les données produites ou rassemblées dans des publications par divers organismes tels que le Haut conseil de la famille (HCF), le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), le Fonds CMU, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Cour des comptes, la Commission des comptes de la Sécurité sociale, l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acoss), l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) ou des rapports des inspections générales.

Enfin, les estimations relatives à certains dispositifs (assurance maladie, CMU-C, ACS, aides au logement, RSA) ont pu être validées ou affinées grâce à la communication de données tirées d'exploitations de fichiers de bénéficiaires.

2.2. Les dépenses publiques d'éducation

L'agrégat comptable de référence en matière de dépenses d'éducation est la dépense intérieure d'éducation (DIE) qui regroupe les dépenses effectuées par l'ensemble des agents économiques (administrations, ménages, entreprises) pour les activités d'éducation (achat des biens et services liés à l'éducation)⁶⁷. Cet agrégat provient du compte économique de l'éducation, compte satellite de la comptabilité nationale ayant pour but d'évaluer les dépenses d'éducation de l'ensemble de la collectivité nationale et d'étudier les composantes de son financement.

Cette dépense intérieure d'éducation (DIE) s'élève à 139,4 milliards d'euros en 2012 (6,8 % du PIB). Il s'agit d'une évaluation provisoire. Pour connaître la répartition plus détaillée, seules les données de 2011 sont disponibles au moment de nos calculs (juillet 2014), aussi nos calculs portent sur l'année 2011, et nous les actualiserons ensuite pour obtenir une estimation 2012⁶⁸.

Les dépenses intérieures d'éducation (DIE) effectuées par les administrations publiques (APU) en tant que financeur final sont d'environ 112,5 milliards d'euros en 2011, ce qui donne une première approximation de l'effort public.

Comme notre estimation porte sur les seuls enfants de moins de 20 ans, une première correction possible consisterait à écarter les dépenses publiques d'enseignement supérieur, ce qui aboutirait à un montant de 92,5 milliards d'euros en 2011. Il s'agirait cependant d'une sous-estimation des dépenses publiques consacrées aux moins de 20 ans puisque ces derniers sont près de 600000 à étudier dans l'enseignement supérieur, soit environ un quart des jeunes inscrits dans l'enseignement supérieur. En faisant l'hypothèse que leur coût pour

⁶⁷ Ministère de l'éducation nationale, « Le compte de l'éducation. Principes, méthodes et résultats pour les années 1999 à 2009 », *Les Dossiers moyens et coûts de l'éducation*, n°199, mars 2011, 199 pages.

⁶⁸ Les estimations sont faites à partir d'une estimation provisoire de la DIE de 137,4 milliards d'euros pour 2011 (Ministère de l'éducation nationale, « Cout de l'éducation en 2011. Evaluation provisoire du compte », *Note d'information* n°12.17, novembre 2011, 4 pages ; Ministère de l'éducation nationale, *Repères et références statistiques – édition 2013*, 426 pages). L'estimation définitive de la DIE pour 2011 étant de 136,9 milliards d'euros (Ministère de l'Education, « Le coût de l'éducation en 2012, évaluation provisoire du compte », *Note d'information* n° 13.28, novembre 2013), les résultats présentés sont légèrement surestimés pour l'année 2011, la DIE l'étant de +0.36 % (137,4/136,9). Pour actualiser à 2012 les résultats obtenus sur 2011, on peut actualiser sur la base de l'évaluation connue à ce jour et provisoire de la DIE de 139,4 milliards d'euros pour 2012, soit un ajustement de +1.46 % (139,4/137,4).

les APU est en moyenne aussi élevé que pour les étudiants de 20 ans et plus, les dépenses d'éducation des administrations publiques en tant que financeur final pour les enfants de moins de 20 ans peuvent alors être estimées à 97,5 milliards d'euros en 2011, estimation qu'on peut actualiser, sur la base de l'augmentation de la DIE totale en 2012, à environ **98,9 milliards d'euros en 2012**.

Pour passer d'une approche du financeur final au financeur initial, l'opération consiste à affecter aux APU les divers transferts monétaires non affectés attribués aux ménages (voir l'introduction de ce rapport). Rappelons que l'approche par le financeur final (le dernier financeur) est celle privilégiée par la comptabilité nationale pour retracer les dépenses de consommation. Elle présente l'inconvénient de considérer les ménages comme le « financeur des bourses scolaires », ou plutôt comme le financeur des dépenses qui ont pourtant été permises par des bourses ou d'autres transferts monétaires non affectés. L'approche par le financeur initial, développée notamment dans les comptes de l'éducation, est préférable pour analyser le rôle des politiques publiques, car elle permet de prendre en considération le financeur effectif de tels transferts, en réaffectant aux APU les montants de ces bourses ou autres transferts monétaires.

Dans les comptes de l'éducation, ces transferts monétaires s'élèvent au total à environ 4,7 milliards d'euros en 2012 portant la DIE des APU en tant que financeur initial à un montant de l'ordre de 117 milliards d'euros, soit un effort public d'éducation de 5,8 % du PIB⁶⁹. Pour notre estimation, des corrections s'imposent. Sur les 4,7 milliards d'euros de transferts monétaires aux ménages, il convient d'écartier l'allocation de rentrée scolaire (ARS) car nous la comptabiliserons avec les prestations familiales (voir 4. plus loin). Restent 2,8 milliards d'euros. Une partie bénéficie à des jeunes de 20 ans et plus. Comme précédemment, il convient ensuite de ne retenir qu'un quart environ des transferts qui vont aux étudiants (la proportion du nombre de jeunes de moins de 20 ans dans le supérieur). Les transferts monétaires finalement retenus s'élèvent à 1,4 milliards d'euros⁷⁰. Selon cette approche par

⁶⁹ Les ménages financent les dépenses d'éducation à hauteur d'environ 0,5 point de PIB et les entreprises à hauteur d'environ 0,4 point de PIB (essentiellement par le biais de la taxe d'apprentissage et de leurs dépenses de formation continue).

⁷⁰ 0,9 milliard pour les bourses d'études hors enseignement supérieur (source : comptes de la protection sociale) et environ un quart des autres bourses.

le « financeur initial », les dépenses publiques d'éducation (hors ARS) pour les enfants de moins de 20 ans sont alors estimées à 98,9 milliards d'euros en 2011, soit **100,3 milliards d'euros en 2012⁷¹**, ou encore 4,8 % du PIB ou environ 6130 euros en moyenne par enfant de moins de 20 ans.

Récapitulatif des dépenses publiques d'éducation pour les enfants de moins de 20 ans

Selon une approche par le « financeur final » (approche comptabilité nationale), les dépenses publiques d'éducation pour les enfants de moins de 20 ans sont estimées à 98,9 milliards d'euros en 2012.

Selon une approche par le « financeur initial », prenant en compte 1,4 milliard d'euros de bourses et transferts monétaires non affectés, les dépenses publiques d'éducation pour les enfants de moins de 20 ans (hors allocation de rentrée scolaire) sont évaluées à 100,3 milliards d'euros en 2012, soit environ 6130 euros en moyenne par enfant de moins de 20 ans.

⁷¹ 102,2 milliards d'euros en incluant l'ARS (allocation de rentrée scolaire) prise en compte au niveau des prestations familiales (cf. 2^{ème} partie 4.).

2.3. Les dépenses publiques pour les soins des enfants de moins de 20 ans (dépenses de santé en nature)

Les dépenses de santé en nature des administrations publiques sont principalement les dépenses de prise en charge financière des frais de soins, que cette prise en charge soit directe, par un système de tiers payant ou de fourniture gratuite de soins, ou via un remboursement des frais engagés.

Nous retenons les soins prodigués aux enfants de moins de 20 ans ou les soins directement liés à la naissance, c'est-à-dire les soins qui participent au coût de la « fabrication et de l'éducation » des enfants, qui n'existeraient pas en l'absence d'enfants.

Les dépenses de prise en charge financière des frais de soins regroupent notamment les dépenses de l'assurance maladie pour les soins des enfants, les prestations en nature de l'assurance maternité, ainsi que la part des dépenses de l'aide médicale de l'Etat (AME), de la complémentaire CMU (CMU-C) et de l'aide à la complémentaire santé (ACS) correspondant aux soins prodigués aux enfants.

Sont exclus de ces dépenses publiques, les frais de soins non pris en charge par un système public et solidaire, qu'il s'agisse des frais remboursés par les complémentaires santé ou payés directement par les ménages, ces dépenses de santé étant intégrées dans la dépense de consommation finale (DCF) des ménages déjà prises en compte dans notre évaluation des dépenses monétaires des ménages (cf. 1^{ère} partie). Ainsi, les primes versées aux complémentaires santé figurent parmi la DCF des ménages.

Cependant, les données publiques disponibles sur les dépenses pour les enfants de moins de 20 ans sont imprécises. Nous avons donc procédé en plusieurs étapes pour proposer une évaluation pour l'année 2012.

Dans une publication de 2009, le HCF indique, sans beaucoup de précisions, un niveau de remboursement des dépenses de soins des enfants de 16 milliards d'euros pour 2008⁷² ce qui, compte tenu de l'évolution des dépenses d'assurance maladie, correspondrait à un total

⁷² HCF, *Présentation générale des dispositifs en faveur des familles*, octobre 2009, page 57.

de l'ordre de **17,8 milliards d'euros en 2012**. Il s'agit d'une première estimation qui peut servir de base et être confrontée à d'autres estimations.

Une autre façon d'opérer est de repartir des agrégats de la comptabilité nationale ou du compte de la santé, et de tenter d'inférer, forcément de façon assez grossière, la part des dépenses publiques imputables aux enfants. Il s'agit ici de proposer des ordres de grandeur.

Sur les 183,6 milliards d'euros de consommation de services et biens médicaux ou CSBM (soins hospitaliers, soins de ville, médicaments, transport de malade...) en 2012, 140,9 milliards d'euros sont financées par des administrations publiques : 138,6 milliards (75,5 %) par la Sécurité sociale et 2,3 milliards (1,2 %) par l'Etat et les collectivités locales (comptes de la santé, 2012). Ces 140,9 milliards peuvent constituer une fourchette basse des dépenses publiques en nature de santé bénéficiant, au moins pour partie, aux enfants.⁷³

A ces 140,9 milliards de dépenses individualisables (assurance maladie-maternité, CMU-C, aide médicale de l'Etat), on peut ajouter d'autres dépenses comptabilisées dans la dépense courante de santé (DCS). La DCS s'élève à 243 milliards d'euros en 2012 (11,6 % du PIB). En retranchant de ces dépenses celles dont on peut considérer qu'elles ne bénéficient pas aux enfants (indemnités journalières, soins de longue durée à domicile ou en établissement bénéficiant aux personnes âgées et handicapées), restent 212 milliards d'euros, dont 161,3 milliards sont financés par les administrations publiques (sécurité sociale, Etat, collectivités). Ces 161,3 milliards peuvent constituer une fourchette haute des dépenses en nature de santé bénéficiant, pour partie, aux enfants de moins de 20 ans.

La différence entre ces dépenses courantes de santé (161,3) et les dépenses de CSBM financées par les administrations publiques (140,9), soit 20,5 milliards est constitué de dépenses publiques correspondant aux coûts de gestion pour 8,1 milliards (dont 7,2 milliards pour la Sécurité sociale), aux dépenses de prévention pour 4,3 milliards et aux « dépenses en

⁷³ Ce total est à rapprocher des dépenses de consommation finale des APU en matière de santé telles qu'enregistrées par les comptes nationaux et qui s'élèvent à 146,7 milliards d'euros en 2012 (remboursements de sécurité sociale, coûts de fonctionnement des hôpitaux publics et autres services de santé non marchande, transports sanitaires, dépenses des APU en médicaments, matériel médico-chirurgical et dentaire, lunettes...). On peut également rapprocher ce montant des chiffres des comptes de la protection sociale qui évaluent le montant des soins (délivrés en ville et en établissements de santé) pris en charge par l'assurance maladie et l'Etat à 135,3 milliards d'euros en 2012, auxquels on peut ajouter 3,8 milliards d'euros d' « autres prestations de santé ».

faveur du système de soins » (prises en charge par l'assurance maladie de cotisations de professionnels, aide à la transmission, recherche médicale et pharmaceutique, formation des personnels de santé) pour 8 milliards.

On peut grossièrement évaluer les dépenses publiques pour les enfants en leur affectant un poids dans le total de ces dépenses. Si leur part dans ces dépenses étaient égales en moyenne à celles du reste de la population, ces dépenses publiques pour les enfants varieraient de 34,8 milliards (dépenses de CSBM) à 39,8 milliards (dépense courante de santé hors IJ et soins de longue durée). Bien évidemment, la dépense moyenne par enfant est bien inférieure à la dépense du reste de la population, sans que nous puissions disposer de données très précises à ce sujet. Le « coût » en soins d'un enfant serait en moyenne 2 à 3 fois plus faible que le coût moyen du reste de la population. Sur la base d'une dépense en moyenne 3 fois plus faible que le reste de la population, les dépenses publiques de CSBM (140,9 milliards au total) pour les enfants s'élèveraient à 13,9 milliards d'euros et les dépenses publiques couvrant la dépense courante de santé (161,3 milliards hors IJ et soins de longue durée) s'élèverait à 15,9 milliards d'euros pour les enfants. Il s'agit d'ordres de grandeur très approximatifs.

Une autre façon d'évaluer plus précisément les dépenses publiques pour les enfants est de faire des estimations séparément pour chacun des différents dispositifs de prise en charge des frais de soins. Ces estimations faites à partir des publications disponibles ont été complétées ou affinées par des informations issues de l'exploitation de fichiers d'assurés sociaux (assurance maladie) ou de bénéficiaires (CMU-C et ACS) et aimablement fournies par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) et le fonds CMU.

Les dépenses d'assurance maladie (prestations en nature) pour les enfants.

A partir de publications du HCAAM, nous estimons les dépenses totales de soins aux enfants de moins de 20 ans présentées au remboursement à l'assurance maladie à environ 16 milliards d'euros en 2008 et celles prises en charge par l'assurance maladie à environ 12 milliards d'euros en 2008 soit, pour 2012, une prise en charge estimée à environ 13 milliards

d'euros⁷⁴, ce qui représente un peu moins du dixième des dépenses d'assurance maladie. A partir de données extraites de l'échantillon du régime général⁷⁵, nous parvenons à une estimation sensiblement plus faible de 10,5 milliards d'euros pour 2010, soit de l'ordre de 11 milliards d'euros pour 2012.

Les dépenses d'assurance maternité (prestations en nature).

Les dépenses de prestations en nature de l'assurance maternité couvrent l'intégralité des frais de soins liés à la grossesse, à l'accouchement et aux enfants durant leurs premiers jours⁷⁶. Elles s'élèvent à environ 3,9 milliards d'euros en 2012⁷⁷.

L'aide médicale de l'Etat (AME)

L'AME prend en charge des frais de soins d'étrangers résidant en France, sans titre de séjour (ne pouvant accéder à l'assurance maladie) et disposant de faibles ressources. La part imputable aux enfants peut être estimée à 0,15 milliard d'euros. Ce montant est estimé grossièrement en partant du total des dépenses d'AME en 2012 (703 millions d'euros⁷⁸) et de la part des enfants mineurs dans le total des bénéficiaires (évaluée à environ 20 % en 2010⁷⁹).

La complémentaire CMU (CMU-C) et l'aide à la complémentaire santé (ACS).

⁷⁴ Evaluation obtenue de façon approximative à partir des données contenues dans HCAAM, « Vieillissement, longévité et assurance maladie », Note, 22 avril 2010 (126 pages + annexes).

⁷⁵ Données communiquées pour cette étude par le HCAAM.

⁷⁶ Tous les frais de soins du 1^{er} jour du 6^{ème} mois de grossesse et jusqu'à 12 jours après la date d'accouchement, ainsi que, pour la période antérieure à l'accouchement, les examens prénatals obligatoires et les séances de préparation à l'accouchement.

⁷⁷ Source : Comptes de la protection sociale 2012 (évaluation corroborée par les données des rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale). L'étude du HCF proposait un montant de 3,1 milliards d'euros pour 2008.

⁷⁸ Assemblée nationale, rapport n°1428, 10 octobre 2013 (« rapport Goasguen »).

⁷⁹ Source : IGF-IGAS, *Analyse de l'évolution des dépenses au titre de l'aide médicale d'Etat*, rapport, novembre 2010 (annexes 5, 11 et 12).

La CMU-C et l'ACS représentent un coût de près de 1,9 milliards d'euros en 2012. Le HCF avait estimé à 0,9 milliards d'euros pour 2008 ce qui était imputable aux enfants, en considérant l'ensemble des enfants à charge de moins de 25 ans. Une première estimation approximative a été effectuée au prorata du nombre de moins de 20 ans couverts par ces dispositifs, respectivement environ 45% et 32 % par la CMU-C et l'ACS, selon diverses publications du Fonds CMU. Elle aboutit à un total de 0,9 milliards pour 2012, surestimant le coût total puisque l'hypothèse implicite du calcul est celui d'un coût moyen aussi élevé pour une personne de moins 20 ans que pour une personne de plus de 20 ans.

Nous avons ensuite bénéficié d'une évaluation fine réalisée pour cette étude par le fonds CMU. Le calcul concernant la CMU-C est effectué sur la base du nombre de bénéficiaires de moins de 20 ans fin 2012 (44,4 % des bénéficiaires) et sur la base d'une hypothèse de consommation moyenne des bénéficiaires de la CMU-C de moins de 20 ans de 60 % du coût moyen 2012 (coût moyen des droits constatés au régime général). Ce calcul aboutit à une estimation de 540 millions d'euros pour les moins de 20 ans en 2012. Le calcul concernant l'ACS s'appuie sur le nombre de moins de 20 ans couverts par le dispositif (28,1 % du total fin 2012), et sur le montant légal d'ACS versé qui varie avec l'âge (100 euros par an pour les moins de 16 ans, 200 euros pour les 16-19 ans). L'estimation est d'environ 27 millions d'euros pour 2012. Les estimations du fonds CMU aboutissent à un total des dépenses de CMU-C et d'ACS pour les enfants de moins de 20 ans d'environ 0,6 milliards d'euros pour 2012.

En tenant compte de l'ensemble de ces dispositifs de protection maladie (13 milliards pour l'assurance maladie, 3,9 pour l'assurance maternité, 0,15 pour l'AME, 0,6 pour la CMU-C et l'ACS), on peut donc estimer les dépenses de soins pour les enfants de moins de 20 ans prises en charge par des dispositifs à près de **18 milliards d'euros pour 2012**, ce qui correspond à 0,9 % du PIB et 1150 euros par enfant de moins de 20 ans.

18 milliards d'euros équivaut à 12,8 % de la consommation de biens et services médicaux financée par les administrations publiques, telle que retracée par le compte de la santé (140,9 milliards) ou 12,3 % du total des dépenses de consommation finale des APU pour la

santé telles que retracées par les comptes nationaux (146,7⁸⁰), les enfants de moins de 20 ans représentant 24,7 % de la population totale.

L'estimation totale a été arrondi à 18 milliards d'euros car certaines dépenses des APU en matière de santé et qui bénéficient aussi aux enfants n'ont pas été prises en compte :

- D'une part, certaines dépenses publiques de santé en nature ne transitent pas par les systèmes de remboursement des frais que nous avons examinés (assurance maladie-maternité, CMU-C, ACS, AME), en particulier les dépenses liées à la fourniture gratuite de soins qui ne sont pas présentées au remboursement de ces systèmes de financement⁸¹.
- D'autre part, ne sont pas pris en compte des dépenses publiques nécessaires au système de santé et qui bénéficient également aux enfants, sans qu'il soit possible d'affecter ces dépenses à des personnes particulières (dépense dite collective des APU). Sur les quelques 20 milliards d'euros comptabilisées en plus dans les dépenses courantes de santé (hors IJ et hors soins de longue durée aux personnes âgées ou handicapées) et qui regroupent les coûts de gestion, les dépenses de prévention et les autres dépenses en faveur du système de soins (cf. infra), il conviendrait logiquement d'en « affecter » une petite partie aux enfants de moins de 20 ans. En effet, sans les enfants, une partie de ces coûts n'existeraient pas. Si cette affectation était faite au prorata de la part des enfants dans le total de la population (24,7 %), ce sont près de 5 milliards d'euros qu'il conviendrait d'ajouter. Si cette affectation était faite au prorata de la part de la CBSM des enfants de moins de 20 ans dans le total de la CSBM (10 à 12 %), ce sont au moins 2 milliards d'euros qu'il conviendrait d'ajouter.

Ayant retenu l'hypothèse de ne pas, sauf exceptions, retenir la dépense de consommation finale (DCF) collective des administrations (voir 2.1), nous ne prenons pas en compte ces

⁸⁰ Comptabilité nationale en base 2005.

⁸¹ Nous prenons néanmoins en compte, au titre des dépenses sociales des départements (voir 2.4 ci-après), les dépenses de la protection maternelle et infantile (PMI) assurées dans le cadre de l'action obligatoire de prévention médico-sociale des départements.

autres dépenses de santé, et nous en tenons à l'évaluation de **18 milliards d'euros de dépenses individualisables de santé en 2012⁸²**.

Récapitulatif des dépenses publiques de santé (en nature) pour les enfants

Les dépenses de santé en nature des administrations publiques pour les enfants de moins de 20 ans sont estimées à 18 milliards d'euros en 2012.

⁸² Ne pas retenir une partie des dépenses collectives est aussi un moyen de prévenir toute critique sur la décision de retenir un montant total de 18 milliards, obtenu en prenant une estimation de dépenses d'assurance maladie pour les enfants de moins de 20 ans qui pourrait s'avérer légèrement surestimée (13 milliards d'euros).

2.4. Les autres dépenses sociales (parties prenantes de la « politique familiale »)

Les autres dépenses sociales recouvrent, grossièrement, des dispositions qui, conventionnellement, sont rangées dans la « politique familiale », en particulier les éléments de politique publique retenus par le HCF dans ses estimations de « l'investissement de la nation » en direction des familles⁸³.

2.4.1 Les prestations familiales monétaires

Les prestations familiales retenues sont évaluées à **32 milliards d'euros** en 2012, à partir des données des comptes de la protection sociale et de la commission de comptes de la Sécurité sociale.

Elles comprennent

- 17,6 milliards d'euros de prestations d'entretien (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation différentielle)
- 13,1 milliards d'euros de prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)
- 1,3 milliard d'euros d'autres prestations (allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation journalière de présence parentale, frais de tutelle).

La quasi-totalité de ces transferts entrent dans le budget librement arbitrable des ménages, à l'exception des frais de tutelles ainsi que du complément mode de garde de la PAJE reportées par la comptabilité nationale au titre de dépenses de consommation finale (DCF) des APU. Dans une approche par le « financeur final » (voir l'introduction et l'encadré 1), pour éviter les double-comptes, seuls 6 milliards d'euros⁸⁴, sur les 32 milliards d'euros, seront donc reportés comme dépenses des administrations publiques⁸⁵.

⁸³ A l'exclusion notable des dépenses d'éducation et de santé déjà comptabilisées précédemment, des dépenses fiscales ainsi que des dépenses aux ménages n'ayant plus d'enfants à charge.

⁸⁴ 0,5 et 5,5 milliards respectivement pour les frais de tutelle et pour le complément mode de garde de la PAJE.

⁸⁵ Pour le complément mode de garde de la PAJE, nous reprenons le chiffre retenu par la comptabilité nationale pour 2012 (5,5 milliards d'euros) qui est un peu inférieur à celui de la Commission des comptes de la

2.4.2. Les coûts de gestion de la branche famille

Les coûts de gestion de la branche famille⁸⁶ vont de pair et sont indissociable des prestations versées par la branche. Même si on pourrait considérer qu'ils ne constituent pas, en soi, des biens ou services consommés « pour les enfants », ils sont donc retenus (ils font partie de la dépense de consommation finale collective des APU), mais à hauteur de 80 % du total des coûts de gestion de la branche famille (qui verse aussi des prestations à des ménages sans charge d'enfants), selon la même hypothèse que celle retenue dans l'étude du HCF en 2009, soit pour un montant de **2,1 milliards d'euros** en 2012.

2.4.3. Les compléments de rémunérations des agents publics (supplément familial de traitement ou de solde et majorations familiales)

Ces compléments de rémunérations, essentiellement composés des suppléments familiaux pour les agents publics, s'élèvent à **2,6 milliards en 2012**⁸⁷.

2.4.4. Les indemnités journalières maternité et paternité,

Ces prestations en espèces n'auraient pas lieu d'être sans l'existence d'enfant. Elles s'élèvent pour les IJ maternité et pour les IJ paternité à respectivement 3,2 et 0,3 milliards d'euros, soit un total d'environ **3,5 milliards d'euros en 2012**⁸⁸.

2.4.5 Les aides au logement

Les aides au logement représentent près de 16,9 milliards d'euros en 2012 (tous régimes, métropole et dom). Seule une partie est adressée à des familles ayant charge d'enfants (elles constituent environ 39 % des bénéficiaires d'aides au logement en 2013 selon le modèle de

sécurité sociale (5,875 milliards d'euros) ou à celui qu'on peut recalculer à partir des rapports de la Commission des comptes de la protection sociale (environ 6 milliards d'euros).

⁸⁶ 2,644 milliards d'euros selon la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

⁸⁷ Comptes de la protection sociale 2012.

⁸⁸ Sources retenues : compte de la protection sociale et commission des comptes de la Sécurité sociale.

micro-simulation Myriade de la CNAF). Les dépenses d'aides au logement adressées aux familles comprennent la totalité des dépenses de l'allocation de logement à caractère familial et une partie des dépenses d'aide personnalisée au logement. Seule une partie de ces aides versées aux familles est « imputable » aux enfants, il s'agit de la partie de l'aide au logement qui ne serait pas versée si les enfants n'étaient pas pris en compte pour les ménages concernés.

Dans l'étude du HCF de 2009, les aides au logement « imputables » à la présence d'enfant, celles qui ne seraient pas versées si les enfants n'étaient pas pris en compte, était estimée à 4,6 milliards d'euros en 2008 (sur 8,5 milliards d'aides au logement versées aux familles), soit 30 % du total des dépenses d'aide au logement (15,3 milliards en 2008). En faisant l'hypothèse que cette part est restée identique depuis 2008, l'estimation pour 2012 serait de l'ordre de 5 milliards d'euros. Toutefois, selon des simulations effectuées au moyen du modèle de micro-simulation Myriade de la CNAF sur des données 2013 (métropole)⁸⁹, la part imputable aux enfants (la part des aides au logement qui ne seraient pas versées en leur absence) serait légèrement plus faible, égale à 28 % des dépenses⁹⁰. En retenant une telle proportion, nous obtenons un montant de dépenses d'aide au logement pour les enfants de **4,7 milliards d'euros en 2012⁹¹**.

⁸⁹ Résultats issus de l'étude « Dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles » présentée par Marc et Pucci pour les journées « Expériences et perspectives de la micro-simulation » à Montreuil le jeudi 23 mai 2013. Sur une telle approche, voir Marc C. et Pucci M. (2010), « Une évaluation des composantes familiales du système socio-fiscal en France », *Politiques sociales et familiales* n°101, septembre, pp.47-60.

⁹⁰ La différence pourrait provenir de la différence de champ, l'exploitation tirée du modèle Myriade portant uniquement sur la métropole.

⁹¹ Cette estimation pourrait être affinée. D'un côté, elle est entachée d'un biais tendant à une surestimation dès lors qu'il s'agit d'estimer la part des moins de 20 ans, puisque cette part de 28 % a en effet été obtenue en tenant compte de tous les enfants à charge jusqu'à l'âge de 21 ans (âge maximal pour être pris en compte comme enfant à charge pour les aides au logement) et non seulement jusqu'à l'âge de 20 ans. D'un autre côté, elle est entachée d'un biais tendant à une sous-estimation puisque ne sont pas pris en compte les aides au logement versées directement, en tant qu'allocataires, à des jeunes de moins de 20 ans. On peut penser que ces surestimation et sous-estimation sont faibles et qu'elles se compensent : d'un côté, en faisant l'hypothèse que les enfants de 20 ans (et jusqu'à 21 ans) ont la même probabilité d'être encore à charge que les moins de 20 ans, le montant estimé devrait être réduit de l'ordre de 5 % (moins avec une probabilité plus faible d'être encore à charge à 21 ans) ; d'un autre côté, sachant que la part des bénéficiaires d'aides au logement ayant moins de 20 ans représentent 1,8 % du total des bénéficiaires d'aides au logement (données exhaustives CAF fin 2012), leurs aides au logement devraient être prises en compte, et comme ces aides devraient représenter 1,8 % du total des aides au logement (avec l'hypothèse d'un montant moyen pour ces moins de 20 ans égal au montant moyen des 20 ans et plus), il conviendrait de majorer le montant de l'ordre de 6 % (moins avec l'hypothèse d'un montant d'aide au logement plus faible en moyenne pour ces moins de 20 ans).

2.4.6. Le revenu de solidarité active

La proportion des dépenses de RMI/RSA imputable aux enfants est estimée dans l'étude du HCF de 2009 à 1,8 milliard d'euros pour 2008, ce qui représente environ 29 % du total des dépenses de revenu minimum d'insertion (RMI) de cette même année (6,3 milliards d'euros). Si l'on partait de l'hypothèse que cette proportion est restée la même pour le RSA, le montant estimé pour 2012 serait de 3 milliards d'euros. L'estimation de l'étude du HCF portait toutefois sur le RMI en 2008 et le résultat devrait être différent s'agissant du RSA qui ne couvre pas exactement la même population : la part des moins de 20 ans est en effet plus importante dans les foyers au RSA qu'elle ne l'était dans les foyers au RMI en 2008, en particulier du fait de l'intégration de l'allocation de parent isolé dans le RSA (sous la forme du RSA majoré). La proportion des personnes à charge de moins de 20 ans dans la population couverte est passée de 37 % pour le RMI fin 2008 à 41 % pour le RSA fin 2012, et la proportion des foyers bénéficiaires avec enfants à charge (de moins de 25 ans) est passée de 39 % pour le RMI fin 2008 à 49 % pour le RSA fin 2012⁹². Pour tenir compte de cette évolution, nous avons bénéficié de résultats de simulations réalisées au moyen du modèle Myriade de la CNAF⁹³. Ces simulations présentent également l'avantage de permettre de calculer l'impact sur le montant du RSA, non seulement de la non prise en compte des enfants dans le calcul du RSA, mais également de la suppression des prestations familiales et de la baisse des aides au logement induites par la non prise en compte des enfants (le montant de ces dispositifs étant inclus, en tout ou partie, dans les ressources prises en compte pour le calcul du RSA). Selon cette approche, la baisse des dépenses de RSA seraient bien moins importante, correspondant à 17 % du total des dépenses de RSA (et non 29 %), soit près de **1,8 milliards d'euros en 2012**.

Cette première évaluation peut être corrigée de deux biais relativement mineurs.

D'une part, elle est faite en considérant tous les enfants à charge jusqu'à 25 ans qui sont pris en compte pour les foyers au RSA dès lors que leurs propres revenus ne dépassent pas un

⁹² Calculs à partir des données statistiques exhaustives CAF de métropole et des DOM (98 % des bénéficiaires du RMI et du RSA). La proportion de foyers bénéficiaires du RSA ayant des enfants à charge (de moins de 25 ans) est évaluée, au moyen du modèle Myriade, à 47 % en 2013 (métropole).

⁹³ Données communiquées pour cette étude par le HCF.

certain montant et, en conséquence, elle surestime ce qui est imputable aux seuls enfants de moins de 20 ans. Sachant que les 20-24 ans représentent un peu plus de 6 % du total des jeunes de moins de 25 ans à charge de foyers au RSA⁹⁴ et en faisant l'hypothèse que la part de RSA qui leur est imputable est en moyenne égale à celle des moins de 20 ans, l'évaluation devrait être diminuée d'un peu plus de 0,1 milliard d'euro.

D'autre part, l'évaluation ne tient pas compte des jeunes de moins de 20 ans allocataires du RSA (1,05 % de l'ensemble fin 2012)⁹⁵. Avec l'hypothèse d'un montant moyen du RSA pour ces jeunes égal au montant moyen des autres allocataires⁹⁶, leur prise en compte impliquerait d'augmenter le montant estimé d'environ 0,1 milliard d'euros.

Ces corrections, au demeurant minimes, tendent à se compenser et nous en restons en conséquence à une estimation de **1,8 milliard d'euros en 2012**.

2.4.7 Les prestations en nature

Sous l'intitulé « prestations en nature », nous regroupons diverses dépenses qui n'existeraient pas sans la présence d'enfant : l'action sociale de la branche famille, les subventions des collectivités locales aux crèches et autres établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE), l'aide sociale à l'enfance (ASE), la protection maternelle et infantile (PMI) et les autres formes d'action sociale des collectivités locales (communes, départements) en direction des familles.

Pour l'année 2008, le HCF retenait 5,9 milliards de dépense d'ASE et 7,1 milliards d'action sociale, soit 13 milliards au total. Cette estimation ne prenait pas en compte les dépenses de la PMI (dépenses obligatoires de la compétence des départements) et sous-estimait les dépenses effectives, en particulier pour ce qui concerne l'action sociale des collectivités locales. Une estimation exacte est très malaisée car les données sont disparates, incomplètes et difficiles à réunir.

⁹⁴ Données CAF métropole et DOM, fin 2012.

⁹⁵ Données CAF métropole et DOM.

⁹⁶ Les montants de RSA versés sont en moyenne assez peu variables selon la configuration familiale et l'âge.

Nous avons donc dû compulser et confronter les diverses sources disponibles : comptes de la protection sociale, commission des comptes de la Sécurité sociale, publications de la DREES (en particulier à partir de l'enquête aide sociale), publications de l'ODAS, etc.

Deux estimations sont proposées. L'une consiste à comptabiliser les dépenses en fonction de l'administration qui les finance : Sécurité sociale, départements, communes. L'autre cherche à comptabiliser les dépenses en fonction des dispositifs concernés : EAJE, ASE, PMI, etc.

Avec la première approche par administration, nous aboutissons à une estimation de l'ordre de **17 milliards d'euros pour 2012**, repartis de la façon suivante :

- La branche famille de la Sécurité sociale consacre 4,5 milliards pour son action sociale, dont environ 2,9 milliards pour les EAJE.
- Les communes consacrent environ 4 milliards dont 2,5 milliards pour les EAJE et probablement de l'ordre de 1 milliard pour les centres de loisirs, autres activités pour les jeunes et colonies de vacances⁹⁷.
- Les départements dépensent de l'ordre de 8,6 milliards, ce qui inclut 7,5 milliards pour l'action sociale en direction des familles et des enfants (dont 7 milliards au seul titre de l'ASE) et plus d'un milliard pour l'action socio-médicale obligatoire délivrée à travers la protection maternelle et infantile (PMI).

Avec une seconde approche, par type de dispositif, nous aboutissons à une **estimation de 15,3 milliards d'euros**, cette dernière sous-estimant le total en n'incluant pas une partie de l'action sociale des communes. Ce montant comprend :

- 5,4 milliards d'euros pour les EAJE
- 1,2 milliard d'euros de dépenses d'action sociale des communes pour les temps libres des enfants et adolescents (centres de loisirs, autres activités, colonies)⁹⁸
- 7 milliards pour l'ASE,
- 0,5 milliard d'autres dépenses d'action sociale famille-enfants des départements,

⁹⁷ Fragonard (2013), op. cit.

⁹⁸ Fragonard (2013), op. cit, page 53.

- 1,1 milliard d'euros de prévention médico-sociale des départements, dépense constituée en grande partie des dépenses obligatoires des départements pour la PMI.

Nous retenons finalement une estimation de l'ordre de **16 milliards d'euros** pour 2012. Pour la quasi-totalité, l'administration publique est à la fois financeur initial et financeur final de ces dépenses. Seule exception que nous avons pu relever, 5 % des dépenses d'ASE qui prennent la forme d'aides monétaires non affectées (allocations mensuelles, secours)⁹⁹.

2.4.8. Récapitulatif des autres dépenses sociales (parties de la « politique familiale »)

L'ensemble de ces autres dépenses sociales pour les enfants (hors éducation et santé en nature) est estimé à **62,7 milliards d'euros en 2012** : 32 milliards pour les prestations familiales légales, 2,1 pour les coûts de gestion de la branche famille, 2,6 pour les compléments de rémunération des agents publics, 3,5 pour les indemnités journalières (IJ) maternité et paternité, 4,7 pour les aides au logement, 1,8 pour le RSA et 16 pour diverses prestations en nature (tableau 3).

Tableau 3 - Prestations sociales diverses – évaluation des « dépenses pour les enfants »

2012	En milliards d'euros	dont prestations monétaires non affectées
Prestations familiales légales monétaires (y.c. ARS)	32,0	26,0
Couts de gestion de la branche famille	2,1	
Complément de rémunération des agents publics (suppléments de traitement)	2,6	2,6
IJ maternité et paternité	3,5	3,5
Aides au logement	4,7	
Revenu de solidarité active (RSA)	1,8	1,8
Prestations en nature diverses (action sociale de la branche famille, communes, départements)	16,0	0,4
Total	62,7	34,3

Ce montant représentent 3 % du PIB ou encore 3880 euros par enfant de moins de 20 ans. Avec d'autres choix méthodologiques que ceux retenus pour cette étude, si on y ajoutait les

⁹⁹ Leroux I. (2013), « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2011 », *Études et résultats* n° 835, mars 2013.

dépenses d'AVPF pour 4,5 milliards d'euros (avec hypothèse selon laquelle le paiement par la branche famille des cotisations vieillesse constitue un avantage présent des parents ayant des enfants à charge) et les « dépenses fiscales » pour un montant estimé à 12 milliards d'euros (voir 2.1.), le total se monterait alors à 79,2 milliards d'euros ou 3,8 % du PIB.

Plus de la moitié des 62,7 milliards de dépenses retenues, soit 34,3 milliards, prend la forme de prestations monétaires non affectées alimentant le budget des ménages (tableau 3)¹⁰⁰. Elles ne pourront pas, dans une évaluation des dépenses totales de la société pour les enfants, dépenses des ménages et dépenses des administrations publiques, être ajoutées aux DCF des ménages dans une approche par le « financeur final » (voir introduction).

¹⁰⁰ Les prestations familiales monétaires (à l'exception du complément mode de garde de la PAJE et des frais de tutelle), les suppléments de traitement ou de solde, les IJ maternité et paternité, le supplément de RSA et 5 % des dépenses d'ASE (correspondant aux allocations mensuelles).

2.5. L'ensemble des dépenses publiques pour les enfants

Dans une approche par le « financeur initial », préférable pour une analyse des dépenses publiques (voir l'introduction), les dépenses publiques pour les enfants sont évaluées à 181 milliards d'euros en 2012 (tableau 4). Ce montant est un ordre de grandeur, possiblement sous-estimé car certains dispositifs publics comportant des éléments de « familialisation » ne sont pas pris en compte¹⁰¹.

Tableau 4 - Dépenses publiques pour les enfants en 2012 – approche « financeur initial »

	En milliards d'euros	En % du PIB
Dépenses publiques d'éducation (hors ARS)	100,3	4,8
Dépenses publiques de santé en nature (frais de soin pris en charge par l'assurance maladie-maternité, AME, CMU-C, ACS)	18	0,9
Autres dépenses sociales pour les enfants (parties prenantes de la "politique familiale")	62,7	3,0
<i>dont</i>		
2.4.1 <i>Prestations familiales légales monétaires (y. c. ARS)</i>	32	
2.4.2. <i>Couts de gestion branche famille</i>	2,1	
2.4.3. <i>Complément de rémunération (supplément de traitement)</i>	2,6	
2.4.4. <i>II maternité et paternité</i>	3,5	
2.4.5 <i>Aides au logement</i>	4,7	
2.4.6. <i>Revenu de solidarité active</i>	1,8	
2.4.7. <i>Prestations en nature diverses</i> (<i>action sociale branche famille, communes, départements</i>)	16	
Dépenses publiques pour les enfants	181	8,7

Ces dépenses pour les enfants se répartissent en 100,3 milliards de dépenses publiques d'éducation (55,4 %), 18 milliards de dépenses de santé en nature (9,9 %) et 62,7 milliards d'autres dépenses sociales (34,6 %). Ces 181 milliards d'euros de dépenses publiques représentent encore 8,7 % du PIB, ou 11210 euros par enfant de moins de 20 ans.

¹⁰¹ Par exemple, les majorations de retraite pour les enfants encore à charge au moment de la retraite ou les réductions tarifaires pour un certain nombre de services (transport, énergie).

Si l'on y ajoutait une part de la DCF collective (non individualisable) des administrations publiques (177,3 milliards d'euros au total) au prorata de la proportion des enfants dans la population¹⁰², c'est-à-dire pour un montant de près de 44 milliards d'euros en 2012, ce serait 2,1 % du PIB supplémentaire qui pourrait être ajouté, soit un total de 10,8 % du PIB (13700 euros par enfant).

Dans une logique différente de celle retenue dans cette étude et visant à évaluer l'effort de la collectivité publique, si l'on ajoutait en plus, d'une part les dépenses fictives (ne donnant lieu à aucun flux réel enregistré par la comptabilité nationale) comme les dépenses fiscales (évaluées à 12 milliards d'euros), d'autre part des dépenses que nous n'avons pas considérées comme participant à la production et l'éducation des enfants, comme l'AVPF (4,5 milliards d'euros), cela représenterait 0,8 point de PIB supplémentaire, ce qui permettrait de conclure à un effort de l'ordre de 11,5 points de PIB au total.

Environ 80 % des dépenses publiques pour les enfants retenus dans cette étude (181 milliards d'euros ou 8,7 % du PIB) sont des dépenses en nature : la totalité des dépenses publiques de santé en nature pour les enfants, près de 99 % des dépenses publiques d'éducation (hors ARS) et 45 % environ des autres dépenses sociales conventionnellement classées dans la politique familiale. Moins de 20 % des dépenses publiques pour les enfants est constitué de prestations monétaires non affectées. Même en y ajoutant des prestations affectées prenant une forme monétaire comme les aides au logement et le complément mode de garde de la PAJE, les prestations monétaires représentent une part toujours relativement faible, 25,6 % des 181 milliards d'euros de dépenses publiques retenues (71 % environ des autres dépenses sociales, hors éducation et santé en nature) contre 74,6 % des services en nature ainsi délimités. Les politiques publiques de prise en charge des coûts des enfants sont très majoritairement des dépenses en nature, principalement à travers l'éducation et la santé. Ce constat exige de nuancer la vision selon laquelle les politiques publiques en direction des familles prendraient de façon trop exclusive ou excessive la forme de prestations en espèces.

¹⁰² En considérant que le fonctionnement des administrations, de la police, de la justice, de la défense, des routes, de l'éclairage public, des piscines, des parcs, des transports procurent des services dont les enfants bénéficient aussi.

Conclusion. Une synthèse des dépenses totales consacrées par la société pour les enfants

Le tableau 5 récapitule les estimations des dépenses publiques et privées pour les enfants de moins de 20 ans pour l'année 2012. Ces estimations sont exprimées en milliards d'euros. Pour donner sens à ces montants, il est possible de les rapporter à diverses grandeurs macro-économiques, choisis selon la pertinence, entre le PIB, la dépense de consommation finale (DCF) totale des ménages, des APU et des ISBLM, la consommation effective nationale, la DCF des ménages, la DCF des APU, la DCF des APU et des ISBLM, ou encore la seule DCF individualisable des APU (sur les montants de ces agrégats macro-économiques en 2012 voir le tableau 1 en introduction).

Le tableau 6 présente les principaux résultats exprimés respectivement en points de PIB et en euros par enfant de moins de 20 ans. Le montant moyen par enfant de moins de 20 ans est un indicateur possible du « coût de l'enfant » pour l'ensemble de la société.

Tableau 5. Les dépenses de la société pour les enfants de moins de 20 ans – 2012 – en milliards d'euros

Dépenses pour les enfants	finisseur final	finisseur initial	Remarques
Dépenses monétaires des ménages (1.1) Biens et services marchands Dépense de consommation finale (DCF) des ménages <i>dont transferts monétaires non affectés alimentant le budget des ménages (a) + (b)</i>	145,4 35,7	109,7	= 13 % de la DCF des ménages et 7 % du PIB (approche financeur final) 194,7 milliards en prenant l'échelle d'équivalence d'Oxford (approche financeur final)
Dépenses en nature des ménages (1.2) Biens et services autoproduits - « coût direct » (valorisation) du temps de travail domestique/parental lié aux enfants <i>dont</i> <i>soins matériels aux enfants</i> <i>autres tâches domestiques bénéficiant aux enfants (au prorata de leur nombre)</i>	189,0 73,0 116,0	189,0 73,0 116,0	Valorisation au niveau du Smic (310 milliards si tâches valorisées aux salaires moyens spécialisés) « coût indirect » pour les femmes (coût d'opportunité ou perte de salaire/carrière) estimé à 271-296 milliards (13 à 14 points de PIB).
Dépenses privées des ménages pour les enfants (1) = (1.1) + (1.2)	334,4	298,7	= 16 points de PIB (financeur final)
Dépenses publiques d'éducation (2.2) <i>dont transferts/bourses (hors ARS) permettant de financer la DCF des ménages (a)</i>	98,9	100,3 1,4	= 4,8 % du PIB (financeur initial)
Dépenses publiques de santé en nature (2.3) (frais de soin pris en charge par assurance maladie-maternité, AME, CMU-C, ACS)	18,0	18,0	= 0,9 % du PIB
Autres dépenses sociales pour les enfants (2.4) (prestations familiales légales monétaires, coûts de gestion branche famille, supplément de traitement, IJ maternité et paternité, aides au logement, RSA, prestations en nature) <i>dont transferts monétaires non affectés permettant de financer la DCF des ménages (b)</i>	28,4 34,3	62,7	= 3 % du PIB (financeur initial) Non pris en compte : « dépenses fiscales » (12 milliards), « niches sociales », AVPF (4,5 milliards)...
Dépenses publiques pour les enfants (2) = (2.2) + (2.3) + (2.4)	145,3	181,0	224,8 milliards en incluant la DCF collective des APU au prorata du nombre d'enfants (financeur initial)
Dépenses monétaires des ménages et dépenses publiques pour les enfants (1.1) + (2) (hors dépenses en nature des ménages)	290,7	290,7	334,5 milliards en incluant la DCF collective des APU au prorata du nombre d'enfants
Dépenses totales pour les enfants (1) + (2) (y compris dépenses en nature des ménages)	479,7	479,7	523,5 milliards en incluant la DCF collective des APU au prorata du nombre d'enfants

Tableau 6 - Les dépenses de la société pour les moins de 20 ans – 2012 – en points de PIB et en euros par enfant de moins de 20 ans

	En points de PIB		En euros par enfant de moins de 20 ans (arrondies à la centaine d'euros)	
	Financeur final	Financeur initial	Financeur final	Financeur initial
Dépenses monétaires des ménages (1.1)	7,0	5,2	9000	6800
Dépenses en nature des ménages (1.2) (valorisation du travail domestique/parental)	9,0	9,0	11700	11700
Dépenses privées (des ménages) (1) = (1.1 + 1.2)	16,0	14,3	20700	18500
Dépenses publiques (2)	6,9	8,7	9000	11200
<i>Education</i>	4,7	4,8	6100	6200
<i>Santé (nature)</i>	0,9	0,9	1100	1100
<i>Autres politiques sociales</i>	1,4	3,0	1800	3900
<i>Prestations monétaires non affectées</i>	0,0	1,7	0	2200
<i>Autres dépenses publiques</i>	6,9	6,9	9000	9000
Dépenses monétaires des ménages et dépenses publiques pour les enfants (3) = (1.1) + (2) (hors dépenses en nature des ménages)	13,9	13,9	18000	18000
Dépenses totales pour les enfants (4) = (1) + (2) (y compris dépenses en nature des ménages)	22,9	22,9	29700	29700

Source : tableau 5

Les dépenses monétaires des ménages et les dépenses publiques pour les enfants de moins de 20 ans

Les dépenses en biens et services effectuées par la société (ménages et administrations) et enregistrées par la comptabilité nationale (générant des flux monétaires) pour les enfants de moins de 20 ans (dépenses monétaires des ménages et dépenses publiques), sont estimées en 2012 à 290,7 milliards d'euros en 2012 (tableau 5), soit 13,9 % du PIB (tableau 6) ou 19,6 % de la consommation effective nationale des ménages¹⁰³.

Si on attribuait aux enfants une partie de la DCF collective (non individualisable) des administrations publiques au prorata de leur proportion dans la population¹⁰⁴, l'estimation des dépenses monétaires pour les enfants devrait être augmentée d'un montant de près de 44 milliards d'euros, pour atteindre 16 % du PIB et 20,2 % du total des dépenses de consommation finale¹⁰⁵.

Quelle que soit l'approche retenue, les dépenses monétaires consacrées par la société aux enfants de moins de 20 ans peuvent être évaluées à un cinquième du total des dépenses de consommation. Un cinquième des dépenses c'est beaucoup, mais pas forcément trop si l'on considère que les enfants de moins de 20 ans représentent près d'un quart de la population totale.

Le coût monétaire annuel pour la société d'un enfant de moins de 20 ans est en moyenne de 18000 euros¹⁰⁶ ou encore 1500 euros par mois (tableau 6). La moitié, 9000 euros, représente la dépense en biens et services marchands effectués par les ménages pour les enfants. Cette « facture » pour les enfants est allégée par des transferts monétaires (bourses, prestations) non affectés et versés par les administrations pour un montant moyen de 2200 euros par enfant. Au total, les administrations contribuent pour 11200 euros au

¹⁰³ 1480 milliards d'euros, correspondant à la DCF des ménages, des APU et des ISBLM, à l'exclusion de la DCF collective des APU.

¹⁰⁴ Sachant que le fonctionnement des administrations, de la police, de la justice, de la défense, des routes, de l'éclairage public, des piscines, des parcs, des transports... procurent des services dont profitent aussi les enfants.

¹⁰⁵ 1657 milliards d'euros, correspondant à la DCF des ménages, des APU et des ISBLM (DCF collective des APU incluse).

¹⁰⁶ Les estimations ont été arrondies à la centaine d'euros.

financement du coût monétaire annuel des enfants, dont 2200 euros sous la forme de prestations monétaires non affectées alimentant le budget des ménages, et 9000 euros de prestations en nature.

Un coût de 18000 euros par an en moyenne signifie que, pour produire et amener un enfant à ses 20 ans, la société dépense 360000 euros (en affectant une partie de la DCF collective des APU au prorata de la part des moins de 20 ans, le coût monétaire annuel d'un enfant passe à 20700 euros et le coût nécessaire pour l'amener à ses 20 ans à 414000 euros).

Environ 62 % des 18000 euros annuelles de dépenses monétaires sont le fait d'administrations publiques (approche par le financeur initial), ce qui donne un premier élément d'information sur le niveau de socialisation des dépenses consacrées par la société pour les enfants.

Ce résultat montre l'importance des dépenses socialisées en biens et services et doit inciter à la plus grande circonspection devant toute approche limitant l'estimation du coût des enfants aux seuls biens et services achetés par les parents (approche par le budget des ménages). Compte tenu d'une socialisation très variable des dépenses d'un pays à l'autre, les comparaisons limitées aux seules dépenses privées (du « coût de l'enfant ») peuvent en particulier être entachées de très forts biais.

Les dépenses totales de la société, dépenses monétaires et en nature, pour les enfants de moins de 20 ans

Les précédents résultats sur les seules dépenses retenues par la comptabilité nationale (dépenses monétaires des ménages et dépenses publiques) ignorent cependant la contribution importante et indispensable des ménages pour élever les enfants, celle qui prend la forme de biens et surtout de services autoproduits par les ménages à travers divers travaux domestiques et parentaux. Ces contributions en nature, sous la forme de travail non rémunéré et, de ce fait, ignoré par la comptabilité nationale, sont assurées pour près des trois-quarts par les femmes selon l'enquête emploi du temps 2009-2010. Même valorisées seulement au salaire minimum, ces dépenses en nature sont estimées à 189 milliards d'euros (9 points de PIB), soit près des deux tiers des dépenses monétaires consacrées par les ménages et administrations publiques pour les enfants.

En tenant compte de ces contributions indispensables des familles, les conclusions sont sensiblement modifiées.

Les dépenses totales, incluant la valorisation des tâches parentales et domestiques imputables aux enfants, représentent près de 480 milliards d'euros (tableau 5), soit 22,9 points de PIB (tableau 6).

Les parts respectives des ménages et des administrations dans le financement de ces dépenses servant à la production et l'éducation des enfants s'élèvent respectivement à 62 % et 38 %. Si l'on tient compte des biens et services autoproduits par les ménages, le coût des enfants pèse bien très majoritairement sur les familles.

Le coût annuel moyen pour la société d'un enfant de moins de 20 ans peut alors être évalué à 29700 euros, dont 39 % sous la forme de prestations en nature des ménages (travail parental et domestique), 23 % sous la forme de dépenses monétaires des ménages (dépenses nettes des transferts monétaires non affectées) et 38 % sous la forme de dépenses publiques.

Toutes dépenses confondues, produire et amener un enfant à ses 20 ans nécessite à la société d'y consacrer un effort de 595000 euros, dont 234000 euros sous la forme de temps de travail non rémunéré assuré essentiellement par les parents. En affectant une partie de la DCF collective des APU au prorata de la part des moins de 20 ans, le coût nécessaire pour la société pour amener un enfant à ses 20 ans peut même être évalué à environ 650000 euros.

Postface.

Un usage possible de l'évaluation du « coût des enfants » : la comparaison entre le « cout d'un enfant » et le « coût d'une personne âgée »

L'exercice consistant à retracer les dépenses publiques et privées imputables aux enfants de moins de 20 ans revient à évaluer les ressources mises en œuvre par la société pour se reproduire. L'évaluation du coût pour amener un enfant à l'âge adulte et de sa répartition entre les ménages et les politiques publiques permet d'éclairer diverses questions : des questions autour de l'immigration, parfois présentée comme un fardeau pour le pays d'accueil alors qu'il conviendrait de tenir compte des coûts considérables d'éducation économisés par le pays d'accueil ; des débats autour de l'importance des cotisations sociales famille dans le financement de la politique familiale¹⁰⁷.

L'estimation du coût des enfants et de sa répartition entre les ménages et les politiques publiques permet d'éclairer également des débats autour de l'impact du vieillissement¹⁰⁸. L'usage de projections inquiétantes de ratios ou taux de « dépendance » est fréquente depuis la fin des années 1980 dans les débats sur les retraites. Il s'agit de taux de « dépendance démographique » rapportant le nombre de personnes âgées (les plus de 60 ou 65 ans) sur le nombre de personnes adultes plus jeunes (les 20-60 ou 20-65 ans par exemple) ou encore des taux de « dépendance économique » rapportant le nombre de retraités sur le nombre de cotisants (ou sur le nombre d'actifs, ou encore le nombre d'actifs occupés). Les projections de tels ratios donnent toujours une vision plutôt inquiétante de l'avenir. Comme l'ont déjà montré d'autres précédemment¹⁰⁹, analyser l'évolution de la charge pesant sur les actifs en se limitant au poids des seules personnes âgées est

¹⁰⁷ Pour un tel usage, voir par exemple Math A. (2013), « Le financement de la politique familiale : faut-il supprimer les cotisations sociales de la branche famille ? », *Revue de droit sanitaire et social* n°6/2013, novembre-décembre 2013, pp.998-1013.

¹⁰⁸ Ce terme mêle généralement sans distinction dans les débats, à la fois l'augmentation de l'espérance de vie et l'augmentation de la proportion de personnes âgées (modification de la structure démographique).

¹⁰⁹ Cendron J.P. (1985), « La capitalisation au secours de la répartition ? », *Economie et prévision*, volume 71, 1985-5, pp. 3-21 ; Concialdi P. (1997), « Le débat sur les retraites : l'alibi de la démographie », *La Revue de l'IRES* n°23, Hiver 1997, pp.37-57 ; Concialdi P. (2010), « Retraites, en finir avec le catastrophisme. Idées neuves contre un déclin programmé », Editions Lignes de repères, 210 pages.

contestable. Toutes dépenses confondues, les personnes âgées ne coûtent en effet pas plus cher à la société que les enfants, ce que cette étude permet de confirmer.

De la même manière qu'on peut recenser les différents coûts ou dépenses imputables aux enfants, on peut estimer les différents coûts liés aux personnes âgées. Le tableau 7 retrace ces coûts, exprimés en points de PIB, d'un côté pour les enfants de moins de 20 ans, de l'autre pour les « vieux » de plus de 60 ans. Pour estimer le coût des personnes de plus de 60 ans, nous avons retenu les mêmes hypothèses que celles utilisées pour évaluer le coût des enfants.

Tableau 7 - Les dépenses de la société pour les moins de 20 ans et les plus de 60 ans – en points de PIB (2012)

	Moins de 20 ans (24,7 % de la population)		Plus de 60 ans (23,4 % de la population)	
	Financeur final	Financeur initial	Financeur final	Financeur initial
Dépenses monétaire des ménages (1)	7,0	5,2	15,5	0,5
Dépenses en nature des ménages (2) (valorisation du travail domestique et parental)	9,0	9,0	5,6	5,6
<i>dont</i>				
<i>à la charge des 20-60 ans (4)</i>	≈ 95 %	≈ 95 %	≈ 5 %	≈ 5 %
<i>à la charge des – de 20 ans</i>	≈ 0 %	≈ 0 %	≈ 0 %	≈ 0 %
<i>à la charge des + de 60 ans</i>	≈ 5 %	≈ 5 %	≈ 95 %	≈ 95 %
Total des dépenses des ménages (1) + (2)	16,0	14,2	20,3	6,1
Dépenses publiques (3)	6,9	8,7	5,0	20,0
<i>dont</i>				
<i>Prestations monétaires non affectées</i>	0,0	1,7	0,0	15,0
<i>Autres dépenses publiques</i>	6,9	6,9	5,0	5,0
Total des dépenses monétaires des ménages et des dépenses publiques (1) + (3)	13,9	13,9	20,5	20,5
Total des dépenses (1) + (2) + (3)	22,9	22,9	26,1	26,1
Total des dépenses « à la charge des 20-60 ans » (1) + (3) + (4) (logique de « dépendance » / génération « active » des 20-60)	22,5	22,5	20,8	20,8

Les dépenses publiques en direction des personnes de plus de 60 ans - environ 20 points de PIB au total - ont été recensées de la façon approximative suivante : 15 points pour les retraites et autres prestations vieillesse, 3 points pour l'assurance maladie, 1 point pour les prestations liées au handicap et à la perte d'autonomie et de l'ordre de 1 point pour les autres dépenses sociales (aides au logement, ACS, prestations chômage...)¹¹⁰. 20 points du PIB pour les plus de 60 ans, c'est bien plus que les dépenses publiques pour les enfants de moins de 20 ans, estimées à 8,7 % du PIB, alors même que les deux populations sont de tailles similaires, respectivement 23,4 % et 24,7 % de la population totale en 2012.

En prenant les mêmes hypothèses que celles ayant permis d'estimer la dépense de consommation finale (DCF) des ménages (dépenses de biens et services marchands) pour les enfants de moins de 20 ans à 13 % de la DCF des ménages (7 points de PIB), il est possible d'estimer la DCF des ménages de plus de 60 ans à 29 % de la DCF des ménages (15,5 points de PIB). Cette dépense monétaire des ménages pour les plus de 60 ans est plus du double de celle des moins de 20 ans¹¹¹.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer l'ensemble des dépenses monétaires des ménages et des dépenses des administrations publiques pour les moins de 20 ans comme pour les plus de 60 ans, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses enregistrées par la comptabilité nationale, il convient de ne pas sommer sommairement les agrégats au risque sinon de faire des doubles comptes, ce que permet de souligner la distinction entre l'approche par le financeur final et celle par le financeur initial (voir introduction). En effet, une partie des dépenses publiques - quand elles prennent la forme de transferts sociaux non affectés - permettent de solvabiliser les dépenses de consommation finale (DCF) des ménages. Ainsi, nous avons vu qu'un quart environ de la DCF finale des ménages pour les enfants est solvabilisée par des transferts sociaux non affectés (prestations familiales, bourses...). S'agissant des personnes de plus de 60 ans, la DCF des personnes de plus de 60 ans est presque intégralement couverte par des

¹¹⁰ Cette estimation rapide inclut peut-être quelques doubles comptes et pourrait être surévaluée. Cependant, de façon sensiblement différente, André Masson aboutit également à une estimation de 20 points de PIB pour les dépenses publiques consacrées aux plus de 60 ans. Arrondel L., Masson A. (2011), « Taxer les héritages pour accroître la mobilité du patrimoine entre générations », *Revue française d'économie*, XXVI (2), pp.23-72 ; Masson A. (2013), « Propositions pour le modèle social français en 2020 », *Risques* n°93, pp.124-137 ; Masson A. (2013), « Transferts publics et privés entre générations. Enjeux idéologiques et perspectives françaises : 1. Pour des transferts publics soutenables », *Futuribles*, n°393, pp. 5-29.

¹¹¹ Cette différence provient du choix de l'échelle d'équivalence OCDE qui attribue un poids plutôt faible aux enfants (0,3 ou 0,5) par rapport aux adultes (1 ou 0,5).

prestations sociales monétaires non affectées, en particulier les retraites. Nous évaluons ces prestations monétaires non affectées à environ 15 points du PIB¹¹².

L'ensemble des dépenses enregistrées par la comptabilité nationale, les dépenses monétaires des ménages et les dépenses publiques, reste supérieur pour les plus de 60 ans, mais l'écart se resserre : 20,5 points de PIB contre 13,9 pour les enfants de moins de 20 ans (tableau 7). Toutes dépenses monétaires confondues, le coût monétaire d'un enfant représente en moyenne de l'ordre des deux-tiers du coût d'une personne de plus de 60 ans¹¹³. La quasi-totalité est socialisée s'agissant des plus de 60 ans (à travers les retraites, la santé, etc.) alors que 62 % l'est s'agissant des moins de 20 ans.

La prise en compte de la valeur du temps de travail domestique non rémunéré (les dépenses en nature des ménages) modifie sensiblement ces résultats, en montrant en particulier que le coût d'un enfant est finalement au moins aussi élevé que celui d'une personne âgée.

Le coût total des enfants de moins de 20 ans, intégrant une valorisation du travail domestique (9 points de PIB), équivaut à 22,9 points de PIB (tableau 7). Si l'on suppose que 5 % des tâches domestiques et parentales pour les enfants sont le fait de personnes de plus de 60 ans¹¹⁴ et que les 95 % restant sont le fait des 20-60 ans, alors ce sont 22,5 points de PIB qui sont à la charge de la génération « active » des 20-60 ans.

Le coût total des plus de 60 ans, intégrant la valorisation du travail domestique, reste supérieur à celui des moins de 20 ans : 26,1 points de PIB contre 22,9 pour les moins de 20 ans. La valorisation du travail domestique bénéficiant aux plus de 60 ans est estimée, au moyen de l'enquête emploi du temps et selon les mêmes hypothèses que pour les enfants, à 5,6 points de PIB. Cependant, à la différence des tâches parentales et domestiques bénéficiant aux enfants qui sont presqu'exclusivement à la charge des parents ou d'adultes

¹¹² Les seules prestations monétaires des risques vieillesse et survie s'élèvent à près de 14 % du PIB. Les autres dépenses en espèces non affectées reçues par des personnes de plus de 60 ans (prestations liées à la maladie, l'invalidité, les accidents du travail, la maladie professionnelle, le chômage...) sont évaluées, à la louche, à 1 point de PIB.

¹¹³ Et peut-être même davantage s'il s'avérait que notre estimation des dépenses publiques pour les plus de 60 ans est surévaluée.

¹¹⁴ Selon l'enquête emploi du temps de l'INSEE de 2009-2010, plus de 95 % des travaux domestiques non rémunérés sont effectués pour le ménage même auquel appartient la personne réalisant la tâche, et environ 90 % s'agissant des seuls « soins aux enfants. Roy D. (2011), « La contribution du travail domestique au bien-être matériel des ménages : une quantification à partir de l'enquête Emploi du Temps », *Document de travail*, n°F1104, INSEE, 50 pages.

d'âge actif, les tâches domestiques bénéficiant aux personnes âgées sont effectuées pour la plupart par les personnes des plus de 60 ans elles-mêmes, et souvent pour elles-mêmes¹¹⁵, et elles n'induisent en outre pas ou très peu de coûts indirects ou coûts d'opportunité correspondant à une perte de salaire pour la personne (de plus de 60 ans) qui effectue la tâche. Dans une analyse de la « charge » ou « dépendance », ces travaux domestiques non rémunérés bénéficiant aux plus de 60 ans ne sont pas à la « charge » de la génération « active » des 20-60 ans (nous faisons l'hypothèse qu'elles le sont à hauteur de 5 %), à la différence des tâches pour les enfants (pour lesquels nous faisons l'hypothèse qu'elles le sont à hauteur de 95 %). Le coût total pour la génération « active » des 20-60 ans, intégrant la valorisation du travail domestique, devient supérieure pour les enfants de moins de 20 ans : 22,5 points de PIB contre 20,8 pour les plus de 60 ans.¹¹⁶.

La conclusion s'impose. Les enfants ne pèsent pas moins sur la génération « active » que les personnes âgées. Les dépenses nécessaires pour les enfants sont moins socialisées et passent, pour une part non négligeable (environ 40 %), par des biens et services autoproduits à travers des travaux domestiques non rémunérés effectués par la génération « active » des 20-60 ans. Mais le « fardeau » représenté par les enfants pour les 20-60 ans n'est pas plus faible.

Des travaux de comptabilité intergénérationnelle (comptes de transferts nationaux) portant sur la période 1979-2005 aboutissent à des conclusions similaires quant aux coûts respectifs des enfants et des personnes âgées¹¹⁷.

Ces résultats donnent une vision différente et moins inquiétante des évolutions démographiques et plaident pour un usage plus rigoureux des taux de dépendance démographique ou économique, afin d'inclure dans le calcul de tels indicateurs les enfants.

¹¹⁵ Voir note précédente.

¹¹⁶ Le coût d'un enfant pour la génération « active » reste supérieur à celui d'une personne âgée tant qu'il est fait l'hypothèse qu'au moins deux tiers des tâches domestiques bénéficiant aux plus de 60 ans est prise en charge par les plus de 60 ans eux-mêmes.

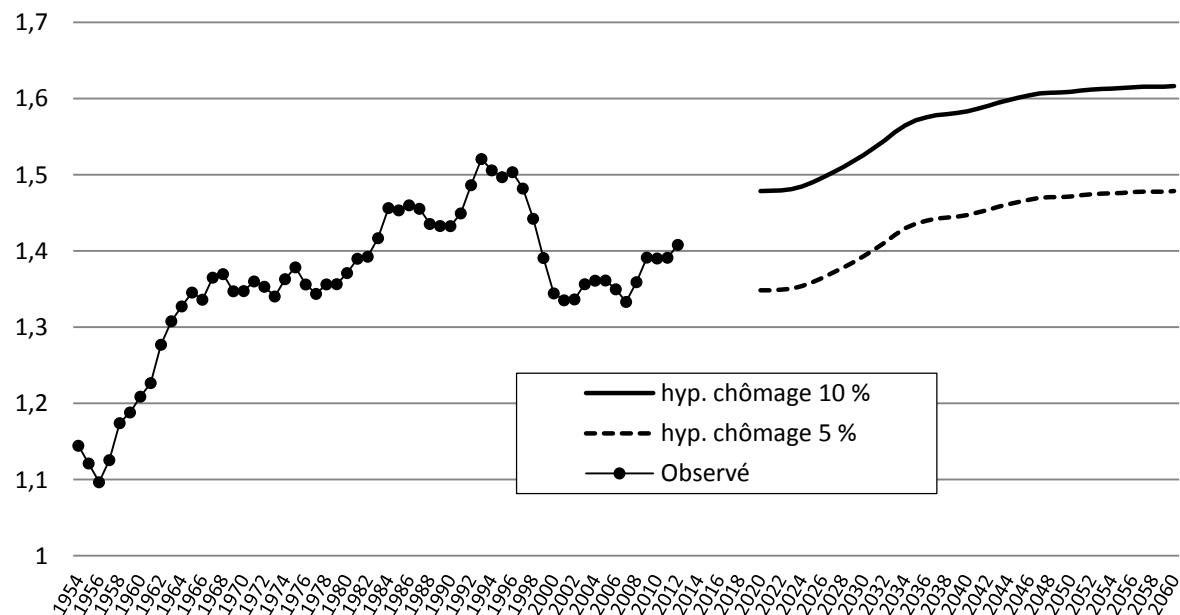
¹¹⁷ d'Albis H. (2013), « Dynamique des inégalités entre les âges en France depuis 30 ans », Séminaire *Modèles nationaux de croissance et protection sociale*, juin 2013, 32 pages ;

d'Albis H., Bonnet C., Navaux J., Pelletan J., Toubon H., Wolff F.C. (2013), « The lifecycle deficit in France, 1979-2005 », *Document de travail* n°1307 ; Cepremap, novembre 2013, 19 pages (à paraître dans le *Journal of the Economics of Ageing*)

d'Albis H. (2014), « Mesurer les transferts économiques entre les générations », *Informations sociales* n°183, 2014/3, pp.64-72.

Pour réfléchir à l'évolution future des besoins de l'ensemble des personnes en dehors de l'emploi, les « dépendants » placés à la « charge » des actifs, il serait plus pertinent d'utiliser un ratio de dépendance économique, incluant au numérateur, certes les « vieux » inactifs mais également les enfants et les autres personnes en dehors de l'emploi, et au dénominateur les personnes en emploi. Ce ratio était de 1,14 en 1954 (une personne en emploi pour 1,14 personne hors de l'emploi). Ce ratio a ensuite progressé pour atteindre 1,52 en 1993, puis il a régressé à 1,34 en 2000 et 1,33 en 2007, avant de remonter à 1,41 en 2012 (graphique 1). Selon les prévisions de populations jusqu'à 2060 de l'Insee, ce ratio devrait s'elever en 2060 à 1,48 avec une hypothèse de taux de chômage de 5 % et à 1,62 avec une hypothèse de taux de chômage à 10 %. Ce niveau représenterait un accroissement situé entre 5 ou 10 % par rapport à 2012 (selon les deux hypothèses sur le taux de chômage) se situerait entre – 3 % et + 6 % par rapport à 1993. Compte tenu des incertitudes liées aux projections, on peut en conclure que l'évolution du ratio devrait être relativement faible et que la charge globale pour les personnes en emploi ne sera guère différente de celle d'aujourd'hui.

Graphique 1. Ratio personnes en emploi / personnes hors emploi – 1954-2060



Source : calculs propres – données et projections de l'INSEE
 2020-2060 : projections centrales de population et de population active de l'INSEE