



**Voies menant à une plus
grande efficacité accrue
des allocations familiales
et des déductions fiscales
pour enfants à charge**

B. Cantillon
B. Storms
G. Verbist
K. Van den Bosch

novembre 1995

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/1995/6104/05

CONTENU

| | |
|---|----|
| A. LE COUT DES ENFANTS: notice méthodologique préalable | 2 |
| B. ELEMENTS DE DIAGNOSTIC | 4 |
| 1. Concernant les moyens mis en oeuvre..... | 4 |
| 2. Concernant les caractéristiques du système..... | 4 |
| 3. Concernant la répartition des dépenses | 7 |
| 4. Concernant l'efficacité | 9 |
| 5. Concernant les allocations familiales majorées | 15 |
| 6. Concernant l'efficacité de mise en application..... | 16 |
| C. ORIENTATIONS POLITIQUES | 17 |
| 1. Points de départ..... | 17 |
| 2. Considérations préalables en matière d'une sélectivité des allocations familiales en fonction des revenus | 18 |
| 3. Simulation de quelques alternatives politiques..... | 20 |
| D. SYNTHESE ET CONCLUSIONS | 28 |
| BIBLIOGRAPHIE | 30 |

Dans le présent bulletin du CPS, nous tirons des leçons des différentes recherches effectuées par le CPS ⁽¹⁾ sur l'efficacité des allocations familiales et des déductions fiscales pour enfants à charge. Les deux mesures en faveur des familles sont considérées comme équivalentes dans leur finalité: les déductions fiscales produisent, tout comme les AF, un revenu pour les familles et entraînent une dépense collective (tax-expenditure).

Les régimes en faveur des familles dans le cadre de la sécurité sociale et de la fiscalité ont plusieurs finalités. Nous distinguons en premier lieu un objectif de redistribution basé sur des préférences sociales quant à la façon dont les enfants pourraient avoir un impact sur le bien-être des familles qui en prennent soin. C'est pourquoi les mesures politiques en faveur des familles visent à réaliser une redistribution horizontale à partir des ménages sans enfants vers les familles avec enfants en vue d'éliminer (dans une certaine mesure) les écarts de bien-être causés par les charges financières liées à l'éducation des enfants. La redistribution horizontale correspond donc à l'objectif d'attribuer aux familles avec enfants un revenu supplémentaire permettant aux familles avec beaucoup d'enfants d'atteindre un niveau de bien-être comparable à celui des ménages avec peu d'enfants bénéficiant du même niveau de revenus. Dans la mesure où il n'est cependant pas possible de couvrir le coût global des enfants, il convient d'attribuer au critère de redistribution purement horizontale une seconde finalité, notamment la couverture de façon prioritaire du coût minimal des enfants au niveau des revenus minimaux. Aussi, les instruments de politique familiale se caractérisent-ils le plus souvent par une combinaison des principes de redistribution horizontale et verticale. Le but principal de la politique en faveur des familles consistera à doser les deux critères de distribution.

Dans le présent bulletin, l'efficacité est évaluée en fonction de la finalité de garantir un revenu minimal aux familles avec enfants. L'option choisie est d'assurer à tous les enfants une égalité de chances pour pouvoir participer à part entière à la vie économique et sociale sur base de leurs capacités individuelles et non pas sur base de l'environnement socio-économique dans lequel ils devraient grandir arbitrairement en l'absence d'intervention de l'état. Cela implique que l'efficacité est considérée sans une optique spécifique et limitée. Par contre l'idée rationnelle d'un point de vue économique, éthique et sociale d'assurer un revenu minimal convenable à tous les ménages, et aux familles avec enfants en particulier, est quasiment acceptée par tous.

(1) La première étude concerne le panel socio-économique du CPS. Cette enquête sur base de panels fournit les informations nécessaires sur les conditions de vie matérielles des familles belges en 1985, 1988 et 1992 (Cantillon, B., Marx, I., Proost, D., Van Dam, R., Sociale Indicatoren 1985-1992, dans: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 36e année, n°2, quatrième trimestre 1993, p.497-549 et Cantillon, B., Gezin en Bestaanszekerheid, dans: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 36e année, n°1, première partie, 1994, p.265-313). La deuxième étude concerne une enquête comparative internationale sur le niveau et la composition des mesures directes de politique familiale dans 15 pays (Storms, B., *De herverdelende werking van gezinspolitieke maatregelen in 15 westerse landen: een vergelijkende studie*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, oktober 1994, 55 p. et Bradshaw, J., Ditch, J., Holmes, H., & Whiteford, P., *Support for children: a comparison of arrangements in 15 countries*, London: HSMO, 1993, 137p.). Une troisième étude qui est en voie d'achèvement concerne une enquête sur les conditions de vie des familles vivant en-dessous du minimum socio-vital (Cantillon, B., Geurts, V., Tan, B., Van Diessen, T., *Leven beneden het socio-vitale minimum*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 1995). Enfin il est également fait référence aux résultats de simulations d'alternatives politiques, effectuées dans le cadre du projet 'Gezinsdimensie van de Sociale Zekerheid', financé par les Services de la Programmation de la Politique Scientifique.

A. LE COUT DES ENFANTS: NOTICE METHODOLOGIQUE PREALABLE

La question “Combien coûte un enfant ?” préoccupe les économistes depuis déjà au moins un siècle. Les livres à ce sujet sont innombrables, et les publications reprenant des estimations du coût des enfants sont nombreuses. Néanmoins, il n’y a pas plus de clarté sur la question aujourd’hui qu’à l’époque d’Engel (1895). Cela est dû en premier lieu au fait que les estimations empiriques du coût des enfants varient fortement, même à l’intérieur d’un seul pays. Une autre cause, plus fondamentale, est qu’il n’existe pas d’accord sur la méthode exacte, ni même sur le contenu précis de ce qu’il faut entendre par “le coût d’un enfant”.

Globalement il y a trois méthodes pour déterminer le coût des enfants: la méthode budgétaire ou normative, la méthode “objective”, basée sur l’analyse des profils de consommation effective des ménages, et la méthode “subjective”. Dans la *méthode budgétaire ou normative*, des experts déterminent les besoins d’un enfant en matière de nourriture, de vêtements, de jouets, etc.. Le prix global de cette corbeille de biens et de services constitue alors le coût d’un enfant. Cette méthode a été utilisée récemment en Angleterre par l’équipe de Jonathan Bradshaw (Bradshaw, 1993). Cette méthode présente comme avantage d’être très concrète. Les principaux inconvénients sont que le choix des biens composant la corbeille est toujours quelque peu arbitraire et que l’avis normatif des experts peut s’écarter fortement du profil de dépenses réelles des ménages.

La méthode la plus souvent utilisée pour estimer le coût des enfants est la *méthode “objective”*, par laquelle sont comparés les profils de dépenses effectives des ménages. Le premier économiste à utiliser cette méthode était Engel (1895), qui a remarqué que la part des dépenses globales consacrée à la nourriture augmentait avec le nombre de personnes faisant partie du ménage, et que cette part diminuait lorsque le revenu augmentait. En supposant que des ménages avec la même part de nourriture dans les dépenses globales, bénéficient d’un même niveau de bien-être, Engel pouvait faire des estimations du coût d’un enfant. Ces coûts étaient proportionnels au revenu des ménages et étaient dès lors exprimés comme facteurs d’équivalence. Bien que le modèle d’Engel soit toujours utilisé, il est peu plausible sur le plan théorique. En effet, il est assumé implicitement que les besoins d’enfants sont les mêmes que ceux des adultes pour tous les types de biens et de services. Cela est peu probable, comparez par exemple le lait et la bière (Deaton et Muellbauer, 1986).

Depuis lors, des modèles plus nuancés (et nettement plus complexes) ont été mis au point. On n’est toutefois jamais arrivé à un accord sur le bon modèle. Tous les modèles intègrent certaines assumptions qui sont en fait arbitraires. D’autre part, les estimations empiriques d’un même modèle sont souvent très divergentes (pour un aperçu de la littérature, voir Whiteford, 1985, Deaton & Muellbauer, 1986, De Coster, 1989 et Browning, 1992). Blundell et Lewbell (1991) ont démontré récemment que *chaque* système de facteurs d’équivalence peut être mis en rapport avec tout profil de consommation réelle de ménages, en choisissant le modèle appropriée.

D’autre part, Pollak et Wales (1979) ont fait remarquer que les estimations du coût des enfants sur base du comportement en matière de consommation partent implicitement du principe qu’un enfant est une donnée exogène, c-à-d que le nombre d’enfants ne peut pas être influencé par les parents. Il est évident que cette assumption n’est plus réaliste aujourd’hui. Il s’ensuit que le coût d’enfants doit être étudié au moyen d’un modèle rapprochant différentes options en matière de taille du ménage, de consommation, mais aussi de temps de travail et de

perception de revenus. Pollak et Wales (1979) estiment qu'un tel modèle peut générer des estimations sensiblement inférieures du coût d'enfants. Leur raisonnement est le suivant. Supposons qu'un couple choisit volontairement d'avoir trois enfants au lieu de deux, le revenu restant égal. Pour le couple le coût du troisième enfant sera, dans son ensemble, nul au plus. Le problème lié à cette approche est qu'on utilise une conception très large de la notion de bien-être. Le raisonnement ci-dessus est correct si la notion de "bien-être" est interprétée en termes de satisfaction de la vie en général. La politique en matière de revenus utilise cependant une notion de bien-être plus restrictive, plus proche du niveau de vie, qui est déterminé par la consommation de biens (matériels) et de services.

Une troisième méthode a été introduite par Kapteyn et Van Praag (1976). Il est demandé à des personnes interrogées quel est le revenu qu'il leur faut pour atteindre un niveau de bien-être déterminé (par exemple pour "nouer les deux bouts"). La comparaison des réponses données à cette question par des ménages sans enfants et ceux avec un ou plusieurs enfants, suivie d'une correction pour tenir compte de l'effet d'un revenu effectif, permet de calculer des facteurs d'équivalence. Cette méthode est appelée la *méthode subjective ou d'appréciation du revenu*. Les applications dans la pratique de cette méthode produisent des estimations des facteurs d'équivalence relativement faibles en général (par exemple Van Praag et Van der Sar, 1988). Les raisons de ceci ne sont pas claires (pour un commentaire voir entre autres Goedhart, 1977 et Bradbury, 1989). Il est souvent référé aux effets directs d'enfants sur le bien-être, c-à-d les parents attribuent leur bien-être à leurs enfants et ils sont disposés à abandonner une partie de leur bien-être matériel pour eux.

Outre la méthode d'appréciation du revenu, il existe une deuxième méthode, moins connue, pour estimer le coût d'enfants sur base de données subjectives. Il est demandé à des personnes interrogées quel est leur degré de satisfaction de leur revenu, ou si leur revenu leur permet facilement ou difficilement de vivre. Les analyses des réponses à ce type de questions sur la satisfaction du revenu produisent des estimations relativement élevées du coût d'enfants (Poulin, 1988, Van den Bosch, 1995). Cette différence entre les résultats sur base des questions sur l'appréciation du revenu et ceux obtenus sur base des questions sur la satisfaction du revenu est inexplicable en ce moment. Elle fait au moins naître des doutes sur la validité de la méthode subjective.

En résumé, on peut dire que la littérature économique ne fournit pas de réponse univoque à la question "combien coûte un enfant?". C'est pourquoi le choix d'une échelle d'équivalence déterminée reste quelque peu arbitraire. Pour cette raison nous utiliserons dans cette étude deux lignes de pauvreté, comprenant deux échelles d'équivalence fort différentes. La première est la ligne de pauvreté CE, utilisant les facteurs d'équivalence 1.0 pour le premier adulte, 0.7 pour chaque adulte supplémentaire, et 0.5 pour chaque enfant. Cette échelle d'équivalence est recommandée par l'OCDE (1982). Dans la présente étude, cette ligne de pauvreté sera appelée la *norme CE*, étant donné qu'elle a été utilisée dans nombre d'études pour compte de la CE. L'autre ligne de pauvreté est la ligne CPS, basée sur une méthode subjective, et connaissant une échelle d'équivalence plutôt faible. Il apparaît de l'étude de Buhmann (1988) que l'échelle d'équivalence de l'OCDE (1982) se situe parmi les échelles les plus élevées ou les plus raides, tandis que les échelles subjectives se situent au bas du spectre. Les conclusions que l'on peut tirer pour les deux échelles d'équivalence, seront donc très probablement aussi valables pour toutes les échelles réalistes situées entre les deux. Une seule échelle d'équivalence est utilisée pour la répartition en déciles, pour éviter d'avoir deux séries de tableaux qui prendraient beaucoup de place. Cette échelle d'équivalence a été utilisée dans

une étude de l'OCDE sur les effets de la sécurité sociale (OCDE, 1976). Elle se situe entre les échelles d'équivalence de la CE et du CPS.

B. ELEMENTS DE DIAGNOSTIC

1. Concernant les moyens mis en oeuvre

Le coût de l'ensemble des allocations familiales en Belgique s'élève à quelque 133 milliards au moins. Par rapport à ces montants, l'impact budgétaire des avantages fiscaux pour enfants à charge est limité, mais néanmoins important (environ 29 milliards). Sur base des moyens mis en oeuvre la Belgique se classe -avec la Norvège, le Luxembourg et la France- parmi les pays dépensant le plus à des mesures directes de politique familiale (voir graphique ci-dessous). La Belgique est en tête en ce qui concerne les allocations familiales, mais ses dépenses résultant d'avantages fiscaux sont un peu inférieures. En Allemagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, au Danemark, en Australie et aux Etats-Unis, les dépenses en allocations familiales sont nettement inférieures qu'en Belgique.

Graphique 1: Niveau des interventions financières pour familles avec enfants à charge accordées à 72 ménages type, montants mensuels en livre, mai 1992.

ALLOCATIONS FAMILIALES
AVANTAGES FISCAUX
AUTRE

Source: Bradshaw et al. (1993), adapté par B. Storms (CPS).

2. Concernant les caractéristiques du système

Dans le but d'arriver à une efficacité accrue des moyens mis en oeuvre, divers pays ont mis au point des méthodes différentes, prévoyant des discriminations tant selon les catégories que suivant les revenus. A titre d'exemple on peut citer les crédits d'impôts 'non wastable' en Norvège et en Allemagne; la discrimination positive (après examen des ressources ou non) des familles monoparentales et des familles à bas revenus du travail en Norvège, en Australie, au Royaume-Uni et en France; le principe de faire dépendre -partiellement ou non- les allocations familiales des revenus en Australie, aux Etats-Unis et en Allemagne; le caractère imposable des allocations familiales en Grèce, au Canada, en Islande et en Suisse; la modulation des revenus de remplacement suivant le nombre d'enfants en Norvège, en Australie, en Irlande et en Allemagne.

Après comparaison avec l'étranger on peut affirmer que le système belge des indemnités aux ménages avec enfants se classe parmi les systèmes les plus universels du monde. Une étude comparative au niveau mondial, à laquelle a participé le CPS=Centre de Politique Sociale (Bradshaw et al., 1993) fait effectivement apparaître que parmi les 15 pays étudiés, seuls la Belgique, le Luxembourg et le Portugal ne font presque pas de discrimination sur base des revenus ou des catégories sociales (des familles monoparentales et des familles à revenu unique dans la plupart des cas) lors de l'octroi des indemnités. Par contre la Belgique connaît une grande sélectivité selon le rang (avantages croissants avec le nombre d'enfants).

Schéma 1: Typologie des pays selon le niveau des moyens mis en oeuvre et le degré de sélectivité en fonction des revenus et des catégories.

| | RANG | MOYENS MIS EN OEUVRE | | | | | |
|---|----------------|---|------------------------------------|---|----------|---|----------------|
| | | ELEVES | | MOYENS | | FAIBLES | |
| | | SELECTIVITE EN FONCTION DES REVENUS UNIVERSEL | SELECTIF | SELECTIVITE EN FONCTION DES REVENUS UNIVERSEL | SELECTIF | SELECTIVITE EN FONCTION DES REVENUS UNIVERSEL | SELECTIF |
| <i>SELECTIVITE EN FONCTION DES CATEGORIES</i> | | Belgique <i>France</i> | | <i>Allemagne</i> | | <i>Grèce</i> | <i>Italie</i> |
| | TYPE DE MENAGE | <i>Norvège</i> | <i>Danemark</i> <i>Pays-Bas</i> | <i>Royaume-Uni</i> <i>Irlande</i> <i>Australie</i> <i>Etats-Unie</i> | | | <i>Espagne</i> |
| | UNIVERSEL | <i>Luxembourg</i> | | | | <i>Portugal</i> | |

Source: Storms, 1994 sur base de Bradshaw et al., 1993.

Il s'ensuit que l'ensemble des mesures de politique familiale en Belgique ont un effet de forte redistribution horizontale et de faible redistribution verticale. Parmi les pays où les moyens mis en oeuvre sont importants, seul le système norvégien arrive à un meilleur équilibre entre universalité et sélectivité (voir schéma 2). En Norvège les transferts vers les ménages avec enfants ont donc un effet de forte redistribution tant horizontale que verticale. Cela provient de l'importance des moyens mis en oeuvre et du fait que les familles monoparentales sont relativement fort avantagées (aussi bien par les allocations familiales qu'au moyen d'avantages fiscaux et autres).

Schéma 2: Typologie des pays selon les caractéristiques de répartition horizontale et verticale.

| | | REDISTRIBUTION HORIZONTALE | | |
|-----------------------|----------------|------------------------------|---|----------------------------------|
| | | FAIBLE | MOYENNE | FORTE |
| <i>REDISTRIBUTION</i> | <i>FAIBLE</i> | Espagne Portugal Grèce | Pays-Bas | Belgique France Luxembourg |
| | <i>MOYENNE</i> | Italie | Allemagne Danemark Grande Bretagne Irlande | |
| <i>VERTICALE</i> | <i>FORTE</i> | Australie Etats-Unie | | Norvège |

Source: Storms, 1994.

Par ailleurs il est à remarquer que des moments de sélectivité ont été incorporés dans le système des allocations familiales dans un grand nombre de pays de l'Union européenne depuis 1980 (voir tableau 1). A l'exception de l'Espagne et de l'Italie, où le droit aux allocations familiales dépend entièrement du revenu des parents, les allocations familiales sélectives dans les autres pays ont cependant toujours un caractère universel (voir schéma 3). En Allemagne par exemple, le principe de l'égalité horizontale est moins strictement appliqué à partir d'un certain niveau de revenus: les montants de base y sont progressivement réduits à un certain niveau minimal pour tous les enfants à partir du deuxième. D'autre part les allocations de base ont un caractère fort progressif suivant le rang (quatre niveaux), ce qui n'est plus le cas pour les allocations minimales (deux niveaux). En même temps on accorde des allocations familiales supplémentaires aux familles qui ne peuvent pas profiter (ou seulement en partie) des déductions fiscales pour enfants à charge en raison de leur bas revenu. Un nombre croissant de pays accorde d'ailleurs des allocations familiales supplémentaires aux familles les plus pauvres. Ainsi l'Irlande, le Royaume-Uni et le Luxembourg soutiennent les familles à bas revenus du travail en leur accordant respectivement un 'Family Income Supplement', un 'Family Credit' et une 'Allocation d'Education' (2). Au Portugal et en France les ménages avec trois enfants à charge ont droit à des allocations familiales respectivement majorées et supplémentaires. En plus de ces allocations familiales supplémentaires sélectives en fonction du revenu, la plupart des autres pays européens connaissent d'autres indemnités financières supplémentaires pour certains types de ménages (sélectivité selon la catégorie) qui sont payées sous forme d'allocations familiales majorées ou supplémentaires (Danemark, Royaume-Uni, Grèce) soit via respectivement des déductions fiscales supplémentaires ou des crédits d'impôts (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Irlande, Belgique (3), France, Italie, Luxembourg, Espagne) (voir aussi Donald, 1992).

Tableau 1: Caractère universel ou sélectif en fonction des revenus des allocations familiales en Europe, 1980-1992. Allocations familiales pour une famille avec deux enfants, où le père travaille comme ouvrier industriel et où la mère n'est pas professionnellement active (100=allocations familiales pour un revenu s'élevant à resp. 2/3 et 1/2 du salaire moyen d'un ouvrier industriel

| PAYS | 1980 | | | 1992 | | |
|-------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| | 2/3 du salaire moyen ouvrier I | salaire moyen ouvrier I | 1 1/2 salaire moyen ouvrier I | 1/2 du salaire moyen ouvrier I | salaire moyen ouvrier I | 1 1/2 salaire moyen ouvrier I |
| Belgique | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Danemark | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Allemagne | 100 | 91 | 91 | 100 | 29 | 29 |
| France | 100 | 100 | 90 | 100 | 100 | 44 |
| Irlande | 100 | 100 | 100 | 100 | 35 | 35 |
| Italie | 100 | 100 | 100 | 100 | 40 | 0 |
| Luxembourg | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Pays-bas | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Royaume-Uni | 100 | 100 | 100 | 100 | 44 | 44 |
| Grèce | | | | 100 | 64 | 64 |
| Espagne | | | | 100 | 0 | 0 |

(2) D'autre part cette allocation vise aussi à fournir au parent restant à la maison une compensation minimale pour l'éducation de ses jeunes enfants.

(3) Parent non marié.

Portugal

100

100

100

Source: Bradshaw, J., Piachaud, D., 1980; Bradshaw, J., e.a. 1993.

Schéma 3 : Caractère universel ou sélectif en fonction des revenus des allocations familiales au sein de l'UE.

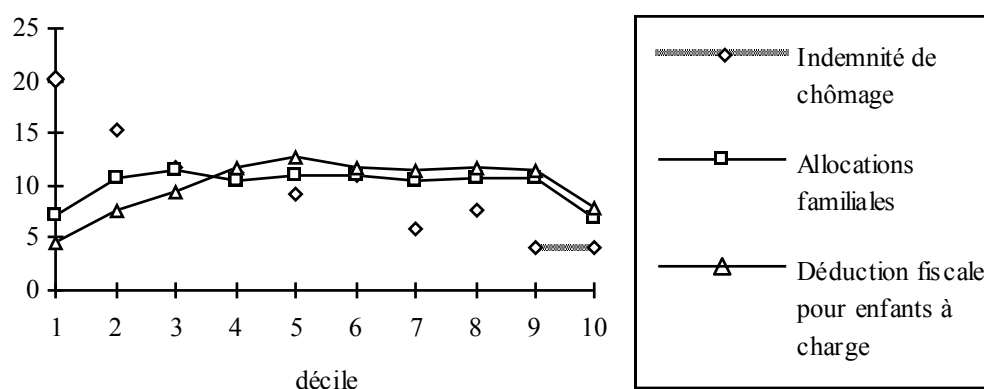
| <i>Allocation familiales universelles</i> | <i>droit aux allocations familiales après un examen des ressources ou des revenus</i> | <i>limitation du droit aux allocations familiales pour les revenus au-dessus d'un plafond déterminé</i> | <i>allocations familiales complémentaires pour bas revenus</i> | <i>allocations familiales complémentaires pour familles monoparentales</i> |
|---|--|---|--|--|
| Belgique | Belgique (allocations familiales garanties) | | Belgique (chômeurs, pensionnés, invalides, ayants droit handicapés) | |
| Danemark | | | | Danemark |
| Allemagne (premier enfant) | | Allemagne (pour le deuxième enfant et les suivants) | Allemagne (allocations familiales complémentaires pour ménages ne pouvant pas ou pas entièrement bénéficier des déductions fiscales pour enfants à charge) | |
| France (deuxième enfant et suivants) | France (premier enfant de moins de trois ans) | | France | France (après examen des ressources) |
| Grèce (troisième enfant et suivants) | Grèce | | | Grèce |
| Irlande | | | Irlande (faibles revenus du travail) | Irlande (après examen des ressources) |
| | Italie (niveau varie selon le nombre de personnes - adultes ou enfants - faisant partie du ménage) | | | |
| Luxembourg | | | Luxembourg (faibles revenus du travail) | |
| Pays-bas | | | | |
| Portugal | | | Portugal (pour troisième enfant et suivants) | |
| | Espagne | | | |
| Royaume-Uni | | | Royaume-Uni (faibles revenus du travail) | Royaume-Uni |

3. Concernant la répartition des dépenses

Comme le système belge se caractérise par son caractère universel, les allocations familiales et les déductions fiscales y sont très largement réparties sur toutes les catégories de bien-être de la population. Le profit fiscal varie de 1.131 BEF dans la classe de bien-être inférieure à 1.778 BEF dans la classe supérieure; par contre les allocations familiales moyennes présentent

une légère diminution à mesure que le bien-être augmente: en moyenne de 8.487 à 6.729 BEF. A l'exception des trois déciles de bien-être inférieurs et du décile supérieur -qui utilisent moins de 10% - la masse globale des dépenses est donc répartie de façon assez homogène sur tous les groupes de bien-être. Bien que cela s'applique aussi à la plupart des autres prestations de sécurité sociale, ce sont les dépenses de politique familiale (et les déductions fiscales en particulier) qui vont tendanciellement le plus vers les groupes de bien-être supérieurs (graphique 2 et tableau 2).

Graphique 2: La répartition des montants globaux des allocations de chômage sociales des allocations familiales et des déductions fiscales pour enfants à charge selon les déciles de revenus standardisés, Belgique, 1992



Source: Panel CPS, 1992.

En ce qui concerne la répartition des déductions fiscales il faut encore remarquer que le gain qu'elles procurent ne vient pas exclusivement au profit des groupes de bien-être supérieurs - bien que cet avantage ne profite qu'aux familles dont le revenu est suffisamment élevé d'un point de vue fiscal. Bien que les groupes de bien-être inférieurs 'sont privés' d'environ 1.000 BEF par mois en raison de leur bas revenu, le profit moyen que tirent ces groupes varie de 1.000 à 1.600 BEF par mois (tableau 3). En d'autres termes, cela signifie que les déductions fiscales contribuent également à réduire la pauvreté, ne fût-ce que de façon limitée.

Tableau 2: La répartition des montants globaux des revenus du travail et de sécurité sociale selon les déciles de revenus standardisés, Belgique, 1992.

| Décile | Revenu du travail | Pension | Indemnité de chômage | Indemnité de maladie et d'invalidité | Assistance sociale | Allocations familiales | Déduction fiscale pour enfants à charge | Nombre moyen d'enfants |
|--------|-------------------|---------|----------------------|--------------------------------------|--------------------|------------------------|---|------------------------|
| 1 | 0,9 | 9,0 | 20,2 | 9,5 | 37,3 | 7,2 | 4,5 | 0,57 |
| 2 | 2,7 | 11,6 | 15,3 | 13,6 | 19,4 | 10,7 | 7,6 | 0,75 |
| 3 | 4,6 | 10,6 | 11,7 | 12,8 | 8,9 | 11,4 | 9,5 | 0,79 |
| 4 | 5,6 | 11,9 | 11,2 | 14,3 | 8,6 | 10,3 | 11,6 | 0,74 |
| 5 | 8,7 | 10,1 | 9,1 | 12,4 | 7,9 | 10,9 | 12,6 | 0,88 |
| 6 | 9,7 | 9,9 | 11,0 | 5,7 | 8,6 | 11,0 | 11,8 | 0,83 |
| 7 | 12,5 | 9,0 | 5,9 | 10,8 | 0,0 | 10,3 | 11,4 | 0,80 |
| 8 | 14,8 | 8,5 | 7,5 | 5,8 | 9,3 | 10,6 | 11,7 | 0,79 |
| 9 | 17,3 | 8,5 | 4,1 | 7,6 | 0,0 | 10,6 | 11,5 | 0,77 |
| 10 | 22,9 | 10,9 | 4,1 | 7,5 | 0,0 | 6,9 | 7,8 | 0,54 |

| | | | | | | | | |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Totaal | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 0,74 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|

Source: Panel CPS, 1992.

Tableau 3: Montants mensuels moyens des allocations familiales et des déductions fiscales pour enfants à charge selon les déciles de revenus standardisés, ménages avec enfants, Belgique, 1992.

| Deciel | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | Total |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| - Allocations familiales moyennes | 8.020 | 9.060 | 8.149 | 9.014 | 7.026 | 7.524 | 7.097 | 7381 | 7.727 | 6.901 | 7.742 |
| - Déduction fiscale moyenne | 1.131 | 1.390 | 1.560 | 2.451 | 1.958 | 1.873 | 1.846 | 1.978 | 1.948 | 1778 | 1.813 |
| - Non-utilisées | 1.004 | 731 | 766 | 195 | 84 | 108 | 48 | 56 | 43 | 52 | 280 |

Source: Panel CPS, 1992.

4. Concernant l'efficacité

(a) Réduction de la pauvreté

Les allocations familiales et les abattements fiscaux représentent un complément indispensable au revenu familial pour un nombre important de familles. Ils réduisent le taux de familles pauvres et dont l'existence est précaire de 10% (norme CE) à 13% (norme CPS) (tableau 4). Surtout pour les grandes familles, les ménages monoparentaux, les familles à revenu unique et les familles qui vivent d'un revenu de remplacement, les mesures de politique familiale en question sont nécessaires à assurer leur sécurité d'existence. La réduction de la pauvreté se monte à presque 34% chez les familles avec 4 enfants ou plus, à 21% chez les familles à revenu unique et à 22% chez les familles monoparentales. Comme les abattements fiscaux ne procurent un avantage qu'au-dessus du revenu minimum imposable et étant donné que les moyens mis en oeuvre sont moins importants, leur efficacité est moins grande que celle des allocations familiales. La réduction de la pauvreté résultant des abattements fiscaux est considérable chez les grandes familles (10% chez les familles avec quatre enfants) et, dans une moindre mesure, chez les familles à revenu unique (3 à 4%), mais elle est négligeable chez les petites familles et les familles monoparentales.

Tableau 4: Efficacité des allocations familiales et des réductions d'impôts pour enfants à charge : taux ménages en sécurité d'existence grâce aux allocations familiales et à la réduction d'impôts.

| | Sécurité d'existence grâce à/aux | | |
|--|----------------------------------|------------------------|-----------|
| | allocations familiales (1) | réduction d'impôts (2) | (1) + (2) |
| <i>NORME CE</i> | | | |
| Toutes les familles avec enfants | 8,7 | 1,0 | 10,2 |
| Familles avec | | | |
| - 1 enfant | 2,7 | - | 2,9 |
| - 2 enfants | 7,9 | 0,4 | 9,1 |
| - 3 enfants | 22,8 | 2,6 | 28,5 |
| - 4 enfants et plus | 29,4 | 10,0 | 33,3 |
| Monoparentales | 19,0 | 1,1 | 21,9 |
| A revenu unique | | | |
| - Toutes | 19,1 | 3,5 | 21,0 |
| - avec revenu du travail et de la sécurité sociale | 20,3 | 3,6 | 22,4 |
| - avec revenu de la sécurité sociale | 10,9 | 3,0 | 10,9 |
| A deux revenus | 3,8 | 0,7 | 5,5 |
| <i>NORME CPS</i> | | | |
| Toutes les familles avec enfants | 10,7 | 1,7 | 13,0 |
| Familles avec | | | |
| - 1 enfant | 6,6 | 0,4 | 7,1 |
| - 2 enfants | 8,6 | 2,1 | 9,6 |
| - 3 enfants | 22,1 | 3,9 | 30,8 |
| - 4 enfants et plus | 30,0 | 4,6 | 40,4 |
| Monoparentales | 27,2 | 2,8 | 30,5 |
| A revenu unique | | | |
| - Toutes | 19,3 | 5,4 | 23,9 |
| - avec revenu du travail et de la sécurité sociale | 19,5 | 5,5 | 24,1 |
| - avec revenu de la sécurité sociale | 17,3 | 4,4 | 22,6 |
| A deux revenus | 6,0 | 1,2 | 8,1 |

Source: Panel CPS, 1992.

(b) *Inefficacité*

Pour les familles monoparentales et les familles à revenu unique en particulier - aussi bien celles qui vivent d'un revenu du travail que celles qui vivent d'un revenu de remplacement - les allocations familiales et les abattements fiscaux demeurent insuffisants pour atteindre le seuil de la sécurité d'existence. Ces deux types de famille représentent plus de 80% des ménages avec enfants dont la subsistance est précaire. Les autres familles dont la subsistance est précaire sont des ménages à deux revenus avec un revenu de remplacement et/ou un bas revenu du travail.

Par ailleurs, l'insuffisance des prestations ne semble pas être en rapport avec la taille du ménage. En utilisant la norme CPS, la précarité d'existence subsistante (après transfert) atteint environ le même niveau chez les familles à un, deux, trois enfants ou plus. Même en utilisant la norme CE plus sévère nous ne mesurons pas de croissance continue de la pauvreté après transfert lorsque le nombre d'enfants augmente. La pauvreté après allocations familiales et déductions fiscales est uniquement plus élevée parmi les familles avec 4 enfants ou plus.

L'insuffisance des indemnités est donc fortement concentrée chez certains types de famille, à savoir les familles monoparentales et les ménages à revenu unique. Il faut cependant tenir compte de la composition quand même fortement hétérogène du groupe des familles dont l'existence est précaire, qui ne comprend pas seulement des familles monoparentales et des ménages à revenu unique, mais aussi un nombre non négligeable de ménages à (quasi-)doubles revenus. Inversement la précarité d'existence parmi les familles monoparentales et les ménages à revenu unique n'est aucunement homogène. La discrimination positive n'est donc certainement pas nécessaire pour chacune de ces familles.

Tableau 5: Sécurité d'existence avant et après allocations familiales, selon le nombre d'enfants, suivant la norme CPS (1985, 1988 en 1992).

| | tous les ménages avec enfants | | | ménages avec 1 enfant | | | ménages avec 2 enfants | | |
|---|-------------------------------|------|-------------|--------------------------------|------|-------------|------------------------|------|-------------|
| | 1985 | 1988 | 1992 | 1985 | 1988 | 1992 | 1985 | 1988 | 1992 |
| en sécurité d'existence avant allocations familiales | 71,0 | 72,1 | 76,8 | 75,0 | 77,4 | 79,9 | 72,9 | 73,0 | 78,5 |
| en sécurité d'existence ce grâce aux allocations familiales | 12,2 | 12,5 | 10,7 | 5,2 | 5,6 | 6,6 | 11,5 | 11,6 | 8,6 |
| existence précaire malgré les allocations familiales | 16,9 | 15,4 | 12,5 | 19,7 | 17,0 | 13,5 | 15,6 | 15,4 | 12,9 |
| | ménages avec 3 enfants | | | ménages avec 4 enfants ou plus | | | | | |
| | 1985 | 1988 | 1992 | 1985 | 1988 | 1992 | | | |
| en sécurité d'existence avant allocations familiales | 64,3 | 63,1 | 70,8 | 43,9 | 45,3 | 55,6 | | | |
| en sécurité d'existence ce grâce aux allocations familiales | 23,4 | 26,1 | 22,1 | 40,6 | 40,3 | 30,0 | | | |
| existence précaire malgré les allocations familiales | 12,3 | 10,8 | 7,1 | 15,5 | 14,3 | 14,4 | | | |

Source: Panel CPS, 1985-1988-1992.

Tableau 6: Sécurité d'existence avant et après allocations familiales selon le nombre d'enfants, suivant la norme CE (1985, 1988 en 1992).

| | tous les ménages avec enfants | | | ménages avec 1 enfant | | | ménages avec 2 enfants | | |
|---|-------------------------------|------|-------------|--------------------------------|------|-------------|------------------------|------|-------------|
| | 1985 | 1988 | 1992 | 1985 | 1988 | 1992 | 1985 | 1988 | 1992 |
| en sécurité d'existence avant allocations familiales | 83,2 | 84,4 | 85,4 | 91,8 | 93,6 | 93,8 | 85,7 | 84,5 | 86,1 |
| en sécurité d'existence ce grâce aux allocations familiales | 10,0 | 9,3 | 8,7 | 3,4 | 2,4 | 2,7 | 8,1 | 9,2 | 7,9 |
| existence précaire malgré les allocations familiales | 6,8 | 6,3 | 5,8 | 4,8 | 4,0 | 3,5 | 6,1 | 6,3 | 6,1 |
| | ménages avec 3 enfants | | | ménages avec 4 enfants ou plus | | | | | |
| | 1985 | 1988 | 1992 | 1985 | 1988 | 1992 | | | |
| en sécurité d'existence avant allocations familiales | 66,8 | 71,1 | 71,8 | 41,3 | 44,6 | 46,2 | | | |
| en sécurité d'existence ce grâce aux allocations familiales | 23,2 | 19,7 | 22,8 | 40,0 | 38,0 | 29,4 | | | |
| existence précaire malgré les allocations familiales | 10,0 | 9,2 | 5,4 | 18,7 | 17,4 | 24,4 | | | |

Source: Panel CPS, 1985-1988-1992.

Tableau 7: Sécurité d'existence avant et après allocations familiales, selon le type de ménage, suivant les normes CPS et CE (1985, 1988, 1992).

| | famille complète | | | famille monoparentale | | |
|---|------------------|------|-------------|-----------------------|------|-------------|
| | 1985 | 1988 | 1992 | 1985 | 1988 | 1992 |
| NORME CPS | | | | | | |
| en sécurité d'existence avant allocations familiales | 72,6 | 74,2 | 80,9 | 47,2 | 41,8 | 44,0 |
| en sécurité d'existence ce grâce aux allocations familiales | 11,8 | 11,8 | 8,7 | 17,8 | 22,0 | 27,2 |
| existence précaire malgré les allocations familiales | 15,8 | 14,0 | 10,4 | 35,0 | 36,1 | 28,8 |
| NORME CE | | | | | | |
| en sécurité d'existence avant allocations familiales | 83,7 | 85,5 | 86,7 | 75,6 | 69,3 | 73,0 |
| en sécurité d'existence ce grâce aux allocations familiales | 9,8 | 8,7 | 7,7 | 12,8 | 17,5 | 19,0 |
| existence précaire malgré les allocations familiales | 6,5 | 5,8 | 5,7 | 11,7 | 13,2 | 7,6 |

Source: Panel CPS, 1985-1988-1992.

Tableau 8: Pourcentage ménages selon la sécurité d'existence (suivant la norme CPS) avant et après allocations familiales et réduction d'impôts pour enfants à charge, Belgique, 1992.

| | tous les ménages avec enfants | ménages avec X enfant(s) | | | |
|---|-------------------------------|--------------------------|------|------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 en + |
| - SE avant allocations familiales | 76,8 | 79,9 | 78,5 | 70,8 | 55,6 |
| - SE grâce aux allocations familiales | 10,7 | 6,6 | 8,6 | 22,1 | 30,0 |
| - PE malgré les allocations familiales | 12,5 | 13,5 | 12,9 | 7,1 | 14,4 |
| - SE avant réduction d'impôts | 85,8 | 86,1 | 85,0 | 89,0 | 81,0 |
| - SE grâce à la réduction d'impôts | 1,7 | 0,4 | 2,1 | 3,9 | 4,6 |
| - PE malgré la réduction d'impôts | 14,4 | 13,5 | 12,9 | 7,1 | 14,4 |
| - SE avant allocations familiales <i>et</i> à la réduction d'impôts | 74,6 | 79,4 | 77,5 | 62,1 | 45,2 |
| - SE grâce aux allocations familiales <i>et</i> à la réduction d'impôts | 13,0 | 7,1 | 9,6 | 30,8 | 40,4 |
| - PE malgré les allocations familiales <i>et</i> la réduction d'impôts | 12,5 | 13,5 | 12,9 | 7,1 | 14,4 |

Source: Panel CPS 1992.

Tableau 9: Pourcentage ménages selon la sécurité d'existence (suivant la norme CE) avant et après allocations familiales et réduction d'impôts pour enfants à charge, Belgique, 1992.

| | tous les ménages avec enfants | ménages avec X enfant(s) | | | |
|---|-------------------------------|--------------------------|------|------|--------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 en + |
| - SE avant allocations familiales | 85,4 | 93,8 | 86,1 | 71,8 | 46,2 |
| - SE grâce aux allocations familiales | 8,7 | 2,7 | 7,9 | 22,8 | 29,4 |
| - PE malgré les allocations familiales | 5,8 | 3,5 | 6,1 | 5,4 | 24,4 |
| - SE avant réduction d'impôts | 93,1 | 96,5 | 93,5 | 92,0 | 65,6 |
| - SE grâce à la réduction d'impôts | 1,0 | 0,0 | 0,4 | 2,6 | 10,0 |
| - PE malgré la réduction d'impôts | 5,8 | 3,5 | 6,1 | 5,4 | 24,4 |
| - SE avant allocations familiales <i>et</i> à la réduction d'impôts | 83,9 | 93,7 | 84,8 | 66,0 | 42,3 |
| - SE grâce aux allocations familiales <i>et</i> à la réduction d'impôts | 10,2 | 2,9 | 9,1 | 28,5 | 33,3 |
| - PE malgré les allocations familiales <i>et</i> la réduction d'impôts | 5,8 | 3,5 | 6,1 | 5,4 | 24,4 |

Source: Panel CPS 1992.

(c) Couverture des frais au niveau minimum

Au vu des constatations ci-avant se pose la question de savoir dans quelle mesure les allocations familiales peuvent couvrir le coût (minimal) supplémentaire d'un nombre croissant d'enfants.

Le tableau ci-après indique d'une part le coût (cumulatif) d'un nombre croissant d'enfants selon les 3 différentes échelles d'équivalence contenues de façon implicite ou explicite dans les lignes de pauvreté CPS, OCDE et CE, et d'autre part le niveau cumulatif des allocations familiales ordinaires (y compris les suppléments moyens suivant l'âge) et des déductions

fiscales moyennes. Le tableau reprend aussi le coût calculé par la Ligue des Familles, bien que cette série soit basée sur l'hypothèse irréaliste selon laquelle on assiste à des coûts supplémentaires d'échelle (au lieu d'économies d'échelle) lorsque le nombre de membres dans la famille augmente. La comparaison des séries de chiffres fait apparaître que la couverture relative des frais augmente avec le nombre d'enfants -quelle que soit l'échelle de coûts utilisée-; en d'autres termes, les petites familles sont relativement moins bien compensées pour leurs charges d'enfants que les grandes familles (voir aussi Decoster, 1994 et pour les Pays-Bas: Pott-Buter, 1988; Van Praag & Van der Sar, 1988 et Van den Bosch, 1995).

Tableau 10: Le coût minimal direct d'enfants (selon les normes CPS, OCDE et CE et suivant les calculs de la Bond van Grote en van Jonge Gezinnen=Ligue des grandes familles) comparé aux allocations familiales et les déductions fiscales.

| | premier enfant (1) | deuxième enfant (2) (1) + (2) | | troisième enfant (3) (1) + (2) + (3) | |
|--|--------------------------|---------------------------------------|--------|--|--------|
| minima CPS | 9.100 | 5.300 | 14.400 | 3.800 | 18.200 |
| minima OCDE | 11.300 | 9.000 | 20.300 | 6.000 | 26.300 |
| minima CE | 8.900 | 8.800 | 17.700 | 8.900 | 26.600 |
| Ligue des grandes familles * | 10.600 | 10.300 | 20.900 | 11.500 | 32.400 |
| Allocations familiales ** | 3.626 | 5.783 | 9.409 | 8.013 | 17.423 |
| Déduction fiscale (max.) | 792 | 1.271 | 2.063 | 3.313 | 5.376 |
| Allocations familiales + déduction fiscale (max.) | 4.418 | 7.054 | 11.472 | 11.326 | 22.799 |

* moyenne pour les différentes catégories d'âge, uit: Bond van de Grote en Jonge Gezinnen, *Dossier kinderbijslagen*, février 1993, p. 50-59.

** moyenne pour suppléments d'âge.

Source: Panel CPS 1992.

De façon générale on peut dire qu'il y a une compensation raisonnable du coût minimal des enfants. Cela n'est toutefois pas encore le cas pour les familles à bas revenus avec 1 (ou 2) enfant(s). En effet le tableau ci-dessus montre qu'il n'y a une sous-compensation que pour le premier enfant ⁽⁴⁾. Pour le deuxième enfant la combinaison des allocations familiales et des

⁽⁴⁾ D'autre part il est aussi à remarquer que le 'return' des cotisations sociales payées pour les allocations familiales est négatif pour tous les niveaux de revenus -même les plus bas- quand il n'y a qu'un seul enfant.

Tableau: La différence entre les cotisations et les prestations en matière d'allocations familiales en BEF par mois.

| Revenu mensuel brut (du travail) | pas d'enfants | 1 enfant | 2 enfants | 3 enfants |
|-------------------------------------|---------------|----------|-----------|-----------|
| 40.000 | - 2.800 | - 250 | + 4.468 | + 11.512 |
| 50.000 | - 3.500 | - 950 | + 3.768 | + 10.812 |
| 60.000 | - 4.200 | - 1.650 | + 3.068 | + 10.112 |
| 70.000 | - 4.900 | - 2.350 | + 2.368 | + 9.412 |
| 80.000 | - 5.600 | - 3.050 | + 1.668 | + 8.712 |
| 90.000 | - 6.300 | - 3.750 | + 968 | + 8.012 |

déductions fiscales permet de couvrir le coût selon la norme minimale du CPS, tandis que les autres normes indiquent encore un léger déficit. Pour le troisième enfant toutefois la compensation se révèle large, même selon la norme CE qui n'utilise pas d'économies d'échelle, ainsi que pour les montants assez élevés de la Ligue des Familles qui invoque des coûts supplémentaires d'échelle. Par ailleurs il est à remarquer qu'il n'a pas été tenu compte des avantages complémentaires pour grandes familles, tels que les réductions pour le transport en commun, les conditions favorables de logement social, ...

5. Concernant les allocations familiales majorées

Comme déjà mentionné ci-avant, les instruments de politique familiale belge se caractérisent par une très grande universalité. Parmi les quelques corrections sélectives intégrées dans le système qui vont vraiment aux catégories de bien-être inférieures, nous citons les allocations familiales majorées pour chômeurs (de longue durée), pensionnés, malades et invalides: plus de 60% des majorations aboutit chez les trois classes de bien-être inférieures. En outre nous retrouvons parmi les familles bénéficiant des allocations familiales majorées beaucoup plus de familles dont l'existence est précaire (42%) et le taux de sécurité d'existence y est nettement inférieur que parmi les familles bénéficiant d'allocations familiales ordinaires (9%). Inversement les 'fuites' (vers les catégories de revenus supérieures) des majorations concernées sont très faibles: un dixième seulement des montants aboutit chez les groupes de bien-être supérieurs. L'efficacité des majorations est donc grande: si les familles dont le chef est bénéficiaire ne bénéficiaient pas des allocations familiales majorées, mais des allocations familiales ordinaires, on relèverait une hausse sensible du taux de précarité d'existence (+21%), tandis que le taux moyen de sécurité d'existence diminuerait de 5%.

Tableau 11: Répartition en % des ménages avec allocations familiales normales et majorées selon les déciles de revenus standardisés, Belgique, 1992.

| Décile | Allocations familiales normales | Allocations familiales majorées |
|--------|---------------------------------|---------------------------------|
| 1 | 5 | 30 |
| 2 | 8 | 24 |
| 3 | 11 | 12 |
| 4 | 10 | 8 |
| 5 | 13 | 7 |
| 6 | 12 | 6 |
| 7 | 13 | 5 |
| 8 | 11 | 2 |
| 9 | 10 | 4 |
| 10 | 8 | 3 |
| Total | 100 | 100 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

| | | | | |
|---------|----------|----------|---------|---------|
| 100.000 | - 7.000 | - 4.450 | + 268 | + 7.312 |
| 120.000 | - 8.400 | - 5.850 | - 1.132 | + 5.912 |
| 140.000 | - 9.800 | - 7.250 | - 2.532 | + 4.512 |
| 160.000 | - 11.200 | - 8.650 | - 3.932 | + 3.112 |
| 180.000 | - 12.600 | - 10.050 | - 5.332 | + 1.712 |
| 200.000 | - 14.000 | - 11.450 | - 6.732 | + 312 |

Source: Le Ligeur, n°41, 30/10/1993.

Tableau 12: Part en % ménages en précarité d'existence et score moyen de sécurité d'existence parmi les familles avec allocations familiales normales et majorées, Belgique, 1992.

| | Allocations familiales normales | Allocations familiales majorées |
|---|---------------------------------|---------------------------------|
| % existence précaire | | |
| norme CPS | 9 % | 42 % |
| norme CE | 5 % | 20 % |
| score moyen sécurité d'existence | | |
| norme CPS | 165 | 121 |
| norme CE | 191 | 142 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

Tableau 13: Simulation de la suppression des allocations familiales majorées: conséquences (% existence précaire et score moyen de sécurité d'existence) pour les familles qui bénéficient d'allocations familiales majorées dans la situation actuelle.

| | situation actuelle | suppression majoration | différence (%) |
|----------------------------------|--------------------|------------------------|----------------|
| % existence précaire (norme CPS) | 42 | 51 | + 21,4 % |
| % existence précaire (norme CE) | 20 | 20 | - |
| score moyen SE (norme CPS) | 121 | 115 | - 5 % |
| score moyen SE (norme CE) | 142 | 135 | - 5 % |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

6. Concernant l'efficacité de mise en application

L'enquête 'Leven beneden het socio-vitaal minimum' (Vivre au-dessous du minimum socio-vital) fournit quelques indications sur l'efficacité de la mise en application administrative. Au sein de la population de cet échantillon (composé d'un échantillon représentatif de familles qui ont connu au moins une période de précarité d'existence durant la période 1985-1992) toutes les familles ayant droit ont aussi perçu les allocations familiales. Parmi les 440 familles de l'échantillon, il y en avait 133 avec des enfants dépendants. Cinq d'entre elles ne touchaient pas d'allocations familiales parce que les enfants avaient droit à une indemnité d'attente. Toutes les autres ont déclaré qu'elles recevaient les allocations familiales. Sur base du modèle d'estimation il a aussi été examiné si le montant perçu n'était pas trop bas. Ce n'était pas le cas. Ces résultats positifs inespérés font présumer que *l'efficacité de mise en oeuvre administrative est grande*.

Toutefois l'enquête 'Leven beneden het socio-vitaal minimum' (Vivre au-dessous du minimum socio-vital) indique qu'il existe des problèmes au niveau de la continuité des paiements. Il a été demandé à tous les ménages s'ils avaient eu des problèmes pour percevoir les allocations familiales au cours des trois années écoulées. C'était le cas chez 15 familles sur 127. Trois types de problèmes sont apparus. En premier lieu il y avait des retards suite au changement d'employeur ou suite au passage du statut de salarié à celui d'indépendant. Deuxièmement surgissaient des problèmes sur la question de savoir si les parents avaient droit

aux allocations familiales, par exemple ceux qui travaillent peu d'heures. Le troisième type de problèmes était créé lorsque les allocations familiales devaient être versées à un autre nom, par exemple en cas de divorce.

Ces données confirment la présomption que le caractère familial et économique des allocations familiales (le droit aux prestations dépend du paiement des cotisations) pose des problèmes en matière de la continuité des paiements pour un nombre considérable de familles économiquement faibles dont les carrières familiales et professionnelles sont discontinues de façon disproportionnelle. Dans notre échantillon de familles ayant vécu au moins une fois dans une situation de subsistance précaire pendant la période 1985-1992, c'était le cas pour 10% des familles avec enfants dépendants.

C. ORIENTATIONS POLITIQUES

1. Points de départ

1. Les éléments de diagnostic mènent à deux conclusions. *Premièrement*, les instruments de politique familiale atteignent une grande efficacité. De façon générale on peut dire que le coût minimal des enfants est raisonnablement compensé et que la mise en oeuvre est très efficace. *Deuxièmement*, l'inefficacité subsistante peut être ramenée à 3 facteurs: le lien entre les droits aux prestations et les paiements des cotisations (c'est-à-dire le statut professionnel), la sous-compensation du coût minimal des enfants du premier (et dans une moindre mesure du deuxième) rang et le fait que les abattements fiscaux ne rapportent rien aux revenus inférieurs.

2. Vu la fragmentation des carrières familiales et professionnelles, l'universalisation des allocations familiales s'impose en vue d'une meilleure efficacité (les allocations familiales sont un 'droit de l'enfant', indépendant du statut professionnel du parent et sont financées par des moyens généraux). Le lien existant actuellement entre les droits aux prestations et les paiements des cotisations (et donc le statut professionnel) pose des problèmes en matière de la continuité des paiements pour un nombre considérable de familles économiquement faibles dont les carrières familiales et professionnelles sont discontinues.

3. Le principe du droit de l'enfant ne peut toutefois pas être interprété dans un sens extrêmement individualiste: en d'autres termes, il faut laisser des possibilités de montants différents tenant compte de la situation familiale et des besoins différents liés à celle-ci. Les moyens (considérables) mis en oeuvre actuellement ne permettant pas de réaliser de façon adéquate l'objectif prioritaire des instruments de politique familiale - c'est-à-dire de garantir la couverture du coût minimal des enfants du premier et du deuxième rang à un niveau de revenu minimum - , la question se pose même si l'universalisation des allocations familiales ne devrait pas s'accompagner d'une plus grande discrimination positive des familles à bas revenus et/ou des groupes à hauts risques (plus de critères de redistribution verticale).

4. Les conclusions suivantes peuvent être tirées de ce qui précède: *premièrement*, par rapport à d'autres pays, le système belge se caractérise par un haut degré d'assimilation des avantages accordés: hormis pour le rang, le système belge ne tient pas ou peu compte du type de famille et du revenu; il en résulte que notre système est fortement orienté sur la redistribution horizontale et qu'il présente une faiblesse au niveau de la redistribution verticale; *deuxièmement*, malgré les moyens importants mis en oeuvre, le système belge ne parvient pas de façon suffisante à couvrir le coût minimal des enfants dans les familles à risques (en

particulier le coût du premier et du deuxième enfant dans des familles monoparentales et dans des familles à bas revenu unique); *troisièmement*, les dépenses sont largement réparties sur tous les groupes de revenus; les avantages fiscaux augmentent même légèrement avec le revenu. Bien que les autres prestations de sécurité sociale soient aussi dans une certaine mesure réparties sur tous les groupes de bien-être de la population, ce sont les mesures de politique familiale (et les déductions fiscales en particulier) qui tendanciellement profitent le plus aux groupes de bien-être supérieurs.

Dans un contexte de restrictions budgétaires persistantes, ces conclusions nous mènent à la question légitime de savoir dans quelle mesure et de quelle façon l'ensemble des indemnités en faveur des familles (allocations familiales et déductions fiscales) peuvent être dirigées de façon plus sélective vers les familles avec les plus grands besoins. Cette question suppose un redosage des critères de redistribution horizontale et verticale.

5. La très large répartition des dépenses pour allocations familiales et déductions fiscales et la concentration de la pauvreté et de la précarité d'existence chez les familles à revenu unique et les familles monoparentales, plaident fortement en faveur d'une allocation plus ponctuelle des moyens en faveur de ces types de famille (*une sélectivité accrue en fonction des catégories*). Il faut cependant tenir compte de la composition quand même fortement hétérogène du groupe des familles dont l'existence est précaire, qui ne comprend pas seulement des familles monoparentales et des ménages à revenu unique, mais aussi un nombre non négligeable de ménages à (quasi-) doubles revenus. Inversement la précarité d'existence parmi les familles monoparentales et les ménages à revenu unique n'est aucunement homogène. La discrimination positive n'est donc certainement pas nécessaire pour chacune de ces familles. Ces constatations font conclure que les mesures en fonction des catégories doivent nécessairement être combinées avec une *sélectivité accrue en fonction des revenus*.

Un renforcement de la sélectivité existante sur base du rang est difficilement envisageable comme instrument permettant d'arriver à une plus grande efficacité des moyens. En effet, il apparaît que ce système ne compense pas entièrement le coût des enfants du premier et second rang. D'autre part c'est précisément dans cette catégorie à risques des familles monoparentales que l'on trouve beaucoup de familles avec un seul enfant.

2. Considérations préalables en matière d'une sélectivité des allocations familiales en fonction des revenus

Après avoir décrit les points de départ on peut maintenant examiner comment une plus grande sélectivité en fonction des revenus peut être réalisée. Théoriquement il y a deux possibilités: par l'octroi des allocations familiales après examen des ressources (c'est-à-dire les familles à hauts revenus ne reçoivent pas d'allocations familiales ou reçoivent un montant moins élevé et les familles à bas revenus reçoivent plus) ou par des corrections au moyen de la fiscalité (soit en intervenant dans le système des déductions fiscales, soit par l'imposition d'allocations familiales majorées -de façon sélective ou non).

Théoriquement l'imposition des allocations familiales peut sensiblement augmenter et même optimiser l'efficacité du système. Un simple exercice de simulation montre par exemple que le non-octroi des allocations familiales aux familles dont le revenu imposable dépasse

825.000 BEF ⁽⁵⁾ par an ferait à peine augmenter la précarité d'existence et libérerait quelque 73 milliards pour majorer les allocations aux familles à bas revenus. Dans le cas moins extrême de la suppression des allocations familiales pour les familles dont le revenu imposable dépasse 2.000.000 BEF par an, un montant d'environ 10 milliards serait libéré.

Cette option se heurte toutefois à pas mal d'objections d'ordre technique et de principe. *Premièrement*, les revenus familiaux ne sont pas connus auprès des administrations des contributions. L'établissement d'un lien au moyen de la fiscalité n'est réalisable qu'après deux ans et ne semble d'ailleurs pas logiquement conciliable avec l'existence de déductions fiscales pour enfants à charge. Par contre la prise en compte directe des revenus familiaux par les administrations des contributions alourdirait sensiblement la procédure d'octroi, ce qui ferait augmenter les frais d'administration et menacerait le paiement régulier et dans les délais des allocations familiales. *Deuxièmement*, il y a des objections importantes de principe. Faire dépendre les allocations familiales du niveau des revenus est en contradiction avec le caractère d'assurance universelle de la sécurité sociale, qui contient précisément les meilleures garanties d'une protection adéquate des familles à bas revenus (avec des enfants). En raison de la non-utilisation fréquente, de la faible légitimité et de la complexité trop grande d'allocations octroyées après examen des ressources, les résultats de systèmes strictement sélectifs sont effectivement moins efficaces qu'on pourrait croire sur base de considérations d'efficacité purement économique. D'autre part il faut tenir compte d'un plus grand risque de fraude et du fait que des systèmes sélectifs font diminuer les incitants pour aller travailler (ou aller travailler plus longtemps) en raison des taux d'imposition marginale élevés (pour un aperçu de la littérature, voir De Lathouwer, 1995).

Le problème majeur lié aux systèmes strictement sélectifs concerne toutefois la présomption que ces systèmes sont moins stables, en raison d'une légitimité trop faible et d'attitudes négatives vis-à-vis des utilisateurs. On admet de façon assez générale que le principe des

(5) La limite de 825.000 BEF correspond au montant au-dessus duquel des réductions d'impôts pour allocations de chômage ne sont plus accordées. Puisque cette limite (augmentée de 38.000 BEF pour le premier enfant, de 99.000 BEF pour le deuxième enfant, etc.) est presque toujours supérieure aux normes CPS et CE utilisées ici, la pauvreté et la précarité d'existence n'augmentent presque pas après déduction des allocations familiales.

Tableau: Simulation des effets de la suppression des allocations familiales pour les familles avec un revenu imposable de 825.000 BEF, sur la sécurité d'existence suivant les normes CPS et CE, Belgique, 1992.

| | norme CPS | | norme CE | |
|------------------------------|----------------------------|---|----------------------------|---|
| | % existence précaire avant | % existence précaire après suppression des allocations familiales | % existence précaire avant | % existence précaire après suppression des allocations familiales |
| tous les ménages | 17,7 | 17,8 | 6,0 | 6,1 |
| ménages avec enfants | 12,7 | 13,0 | 6,1 | 6,4 |
| familles monoparentales | 30,2 | 30,2 | 9,5 | 9,5 |
| revenu unique avec enfants | 28,7 | 29,0 | 16,8 | 17,0 |
| doubles revenus avec enfants | 3,9 | 3,9 | 1,5 | 1,5 |
| familles avec 1 enfant | 13,6 | 13,8 | 3,7 | 3,9 |
| familles avec 2 enfants | 12,9 | 13,1 | 6,1 | 6,3 |
| familles avec 3 enfants | 8,6 | 8,6 | 7,0 | 7,0 |
| familles avec 4+ enfants | 14,4 | 15,6 | 24,4 | 24,4 |

Source: CPS-panel 1992; MISISZ.

allocations allant aussi aux catégories supérieures constitue une condition pour rendre la redistribution vers les catégories inférieures politiquement et socialement acceptable. Grâce à son caractère universel le système de distribution pourrait effectivement reposer sur une légitimité suffisamment large qui est nécessaire pour garantir une protection minimale acceptable aux familles à hauts risques et/ou à bas revenus. Cette idée, qui revient à mettre l'accent sur la fonctionnalité de l'effet Matthieu dans la lutte contre la pauvreté, a été largement commentée (voir entre autres Cantillon, 1992; Spinnewijn et Schokkaert, 1995).

La sélectivité dans la protection sociale crée donc de sérieux problèmes. Néanmoins il est plausible qu'une sélectivité un peu plus grande peut, sous certaines conditions, effectivement améliorer quelque peu l'efficacité au niveau de la répartition des moyens, même à plus long terme. L'incorporation d'adaptations sélectives dans un système par ailleurs universel ('targeting within universalism') paraît essentielle. Celle-ci est nécessaire pour limiter la perte potentielle de légitimité (chacun reste associé au système) d'une part et pour maintenir le niveau d'efficacité dans la mise en oeuvre d'autre part (dans le système universel chacun est connu auprès de l'administration). Dans la mesure où il apparaît qu'un système universel ne permet pas (ou plus) de garantir une couverture raisonnable des frais à chacun, des formes de modulation sélective des allocations familiales qui restent universelles en principe, peuvent ou doivent être envisagées. Toutefois, l'universalité demeure préférable à la sélectivité tant en matière des allocations familiales que dans les autres branches de la sécurité sociale.

3. Simulation de quelques alternatives politiques

Sur base de ce qui précède on peut affirmer qu'une amélioration de l'efficacité des allocations familiales est *théoriquement* réalisable par:

- a) l'universalisation des allocations familiales (les allocations familiales comme 'droit de l'enfant', indépendamment du statut professionnel et du financement par des moyens généraux) et;
- b) l'augmentation de la sélectivité en fonction des revenus (via la fiscalité ou via une modulation prudente des allocations familiales qui garderaient en principe leur caractère universel), éventuellement en combinaison avec une plus grande sélectivité suivant les catégories.

Ci-après nous présentons les résultats de simulations de quelques alternatives politiques. Ces simulations n'ont pas pour but de tester la praticabilité de plusieurs scénarios, mais de montrer l'ordre de grandeur et le sens des effets attendus en matière de coût et d'efficacité.

a) Simulation 1: Imposition des allocations familiales.

Dans une première simulation est mesuré l'effet de l'idée déjà souvent avancée d'ajouter les allocations familiales au revenu imposable. Techniquement les allocations familiales sont intégrées dans les 'revenus divers' (qui comportent aussi les rentes alimentaires perçues). Contrairement aux rentes alimentaires qui ne sont imposables qu'à raison de 80%, les allocations familiales sont intégralement taxées dans la simulation ci-après.

Selon les estimations, l'imposition des allocations familiales rapporte un *surplus de revenus fiscaux* de l'ordre de 68,8 milliards. Cela signifie qu'environ 40% des allocations familiales payées sont écrêtés. Il s'agit d'un montant mensuel de 1.451 BEF en moyenne par ménage.

Les tableaux ci-dessous donnent la répartition des impôts sur les allocations familiales selon les déciles de revenus standardisés et selon les charges d'enfants. Il en découle que le taux d'imposition marginale qui serait applicable aux allocations familiales, augmente en montant dans les déciles, et varie de 15,4% dans le premier décile de bien-être à 52,9% dans le décile supérieur. En moyenne, la pression est la plus grande pour les familles avec deux enfants (46%). Pour les plus grandes familles, la pression est la moins lourde.

Tableau 14: Simulation 1: Imposition des allocations familiales: répartition des impôts sur les allocations familiales selon les déciles de revenus standardisés, Belgique, 1992.

| décile | impôts moyens sur les AF (1) | % | Allocations familiales moyennes (MISIM) (2) | % | (1)/(2) | revenu moyen |
|--------|------------------------------|------|---|------|---------|--------------|
| 1 | 413 | 2,8 | 2.668 | 7,8 | 15,4 | 26.983 |
| 2 | 1.013 | 7,0 | 3.628 | 10,6 | 27,9 | 39.292 |
| 3 | 1.450 | 10,0 | 3.806 | 11,1 | 38,1 | 46.241 |
| 4 | 1.579 | 10,9 | 3.606 | 10,5 | 43,8 | 51.246 |
| 5 | 1.760 | 12,1 | 3.903 | 11,4 | 45,1 | 63.240 |
| 6 | 1.682 | 11,6 | 3.708 | 10,8 | 45,4 | 67.813 |
| 7 | 1.740 | 12,0 | 3.551 | 10,3 | 49,0 | 78.968 |
| 8 | 1.759 | 11,9 | 3.509 | 10,2 | 50,1 | 87.637 |
| 9 | 1.824 | 12,1 | 3.516 | 10,2 | 51,9 | 101.551 |
| 10 | 1.287 | 8,9 | 2.433 | 7,1 | 52,9 | 139.563 |
| Totaal | 1.451 | 10,0 | 3.437 | 10,0 | 42,2 | 70.256 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

Tableau 15: Simulation 1: Imposition des allocations familiales: répartition des impôts selon le nombre d'enfants, Belgique, 1992.

| | impôts sur allocations familiales (1) | Allocations familiales (2) | (1)/(2) |
|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|---------|
| ménages avec 1 enfant (685) | 1.415 | 3.402 | 41,6 |
| ménages avec 2 enfants (584) | 4.056 | 8.792 | 46,1 |
| ménages avec 3 enfants (204) | 6.950 | 15.894 | 43,7 |
| ménages avec 4 enfants ou + (84) | 9.147 | 28.215 | 32,4 |
| tous les ménages avec enfants (1.557) | 3.549 | 8.404 | 42,2 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

Etant donné que dans notre système fiscal, la taxation commence déjà à partir d'un niveau de revenus relativement bas, l'imposition des allocations familiales fait augmenter la précarité d'existence globalement de 1.4 point de pourcent. Si on ne retient que les familles avec enfants, le taux de familles dont la subsistance est précaire (norme CPS) passe de 11,9 à 15,3%. Suivant la norme de pauvreté CE il s'agit d'une augmentation de 6,3 à 8,4%. La hausse se situe essentiellement chez les familles avec trois enfants.

En résumé, l'imposition des allocations familiales rapporterait un surplus très substantiel, réparti selon un effet Matthieu inverse ('à celui qui possède, il sera pris'). L'inconvénient souvent ignoré de la fiscalisation est que les allocations familiales seraient déjà taxées (et donc perdues) à partir d'un niveau de revenus relativement bas, provoquant ainsi une augmentation de la pauvreté et de la précarité d'existence parmi les familles avec enfants. Cela ne peut être compensé qu'en 'recyclant' une partie du produit, soit par une augmentation (sélective) des allocations familiales (brutage sélectif ou non des allocations familiales, voir simulations 5 et 6), soit par un relèvement des déductions fiscales pour les groupes à bas revenus (par exemple en introduisant des crédits d'impôt 'non wastable', voir simulation 4).

b) Simulation 2: Suppression ou réduction des déductions fiscales pour enfants à charge.

Dans la deuxième simulation les augmentations des abattements pour enfants à charge et pour enfants de moins de trois ans sont réduites à 0. Les autres mesures de politique familiale dans le domaine fiscal sont maintenues. C'est donc, ceteris paribus, l'effet des déductions fiscales pour enfants qui est examiné ici. L'écart entre les impôts calculés avec et sans les déductions fiscales représente le supplément d'impôt dû à la non-application de cette réduction d'impôt.

Cette intervention produit des recettes fiscales supplémentaires de 36,4 milliards. Il s'agit d'un montant moyen de 767 BEF par ménage et par mois. Vu l'impact positif (modéré) des déductions fiscales sur la sécurité d'existence, leur suppression mène globalement à une (légère) hausse de la pauvreté et de la précarité d'existence (le taux de ménages avec enfants dont la subsistance est précaire passe de 11,9% à 13,3%). La hausse se situe surtout chez les familles avec trois enfants et les familles à revenu unique.

Tableau 16: Simulation 2: suppression des déductions fiscales pour enfants à charge: conséquences pour la précarité d'existence selon les normes CPS et CE.

| | norme CPS | | norme CE | |
|----------------------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| | déduction | pas de déduction | déduction | pas de déduction |
| familles avec enfants (1.557) | 11,9 | 13,3 | 6,3 | 7,1 |
| familles monoparentales (155) | 26,7 | 27,3 | 8,1 | 8,1 |
| revenu unique avec enfants (301) | 28,0 | 31,6 | 17,6 | 19,7 |
| deux revenus avec enfants (878) | 3,6 | 4,7 | 1,8 | 2,3 |
| familles avec 1 enfant | 12,8 | 13,2 | 4,0 | 4,0 |
| familles avec 2 enfants | 11,8 | 13,8 | 5,8 | 6,3 |
| familles avec 3 enfants | 8,2 | 12,0 | 8,1 | 9,8 |
| familles avec 4 enfants et + | 13,2 | 14,3 | 23,7 | 28,8 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

La conclusion de cette simulation - tout comme pour la fiscalisation des allocations familiales - est que la suppression ou réduction linéaire et simple des déductions fiscales produit effectivement un surplus important, mais qu'elle touche aussi les bas revenus qui ont besoin de ces déductions fiscales pour atteindre la sécurité d'existence. Ceci ne peut être compensé que par un 'recyclage' (d'une partie) du produit, soit par une augmentation sélective des allocations familiales (voir simulation 5), soit - dans le cas d'une diminution des déductions fiscales - par l'instauration d'un crédit d'impôt 'non wastable' (voir simulation 3).

c) Simulation 3: Crédit d'impôt 'non wastable' pour enfants à charge.

En appliquant des crédits d'impôt 'non wastable' (c'est le cas notamment en Allemagne) la réduction d'impôts pour enfants à charge dont le contribuable ne profite pas en raison d'un revenu trop bas, est payée au contribuable.

Un système de crédits d'impôt 'non wastable' coûterait 4,9 milliards BEF en Belgique. Le produit va surtout aux trois déciles de revenus inférieurs. Ce sont surtout les familles avec 4 enfants ou plus qui profiteraient de l'instauration d'un crédit d'impôt 'non wastable'. Ils se voyent attribuer un supplément de revenu de presque 3.500 BEF par mois. C'est donc surtout parmi les grandes familles et les ménages à revenu unique que le système de crédits d'impôt 'non wastable' engendre une réduction de la pauvreté et de la précarité d'existence.

Tableau 17: Simulation 3: Répartition du crédit d'impôt 'non wastable' selon les déciles de revenus standardisés, Belgique, 1992.

| décile | impôt supplémentaire par la suppression de la réduction enfants à charge | % | crédit d'impôt | % |
|--------|--|------|----------------|------|
| 1 | 180 | 2,3 | 288 | 27,7 |
| 2 | 461 | 6,0 | 257 | 24,7 |
| 3 | 693 | 9,0 | 310 | 29,8 |
| 4 | 952 | 12,4 | 58 | 5,6 |
| 5 | 1.058 | 13,8 | 36 | 3,5 |
| 6 | 924 | 12,0 | 39 | 3,8 |
| 7 | 898 | 11,7 | 11 | 1,1 |
| 8 | 981 | 12,8 | 17 | 1,6 |
| 9 | 887 | 11,6 | 13 | 1,3 |
| 10 | 638 | 8,3 | 11 | 1,1 |
| Total | 767 | 10,0 | 104 | 10,0 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

Tableau 18: Simulation 3: Effets d'un crédit d'impôt 'non wastable' sur la précarité d'existence selon les normes CPS et CE, Belgique, 1992.

| | norme CPS | | norme CE | |
|----------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| | sans crédit d'impôt | avec crédit d'impôt | sans crédit d'impôts | avec crédit d'impôt |
| familles avec enfants (1.557) | 11,9 | 11,4 | 6,2 | 5,4 |
| familles monoparentales (155) | 26,7 | 26,7 | 8,1 | 8,1 |
| revenu unique avec enfants (301) | 28,2 | 26,8 | 17,3 | 15,1 |
| deux revenus avec enfants (878) | 3,6 | 3,2 | 1,8 | 1,3 |
| familles avec 1 enfant | 12,9 | 12,6 | 3,8 | 3,8 |
| familles avec 2 enfants | 11,9 | 11,9 | 5,8 | 5,8 |
| familles avec 3 enfants | 7,9 | 7,6 | 7,8 | 6,3 |
| familles avec 4 enfants et + | 13,2 | 8,0 | 24,4 | 13,7 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

Tableau 19: Simulation 3: Crédit d'impôt 'non wastable' selon le nombre d'enfants, Belgique, 1992.

| | revenu supplémentaire | revenu global |
|---------------------------------------|-----------------------|---------------|
| ménages avec 1 enfant (685) | 23 | 79.254 |
| ménages avec 2 enfants (584) | 41 | 91.811 |
| ménages avec 3 enfants (204) | 336 | 93.896 |
| ménages avec 4 enfants ou + (84) | 3.408 | 105.054 |
| tous les ménages avec enfants (1.557) | 254 | 87.277 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

d) Simulation 4: Imposition avec brutage linéaire des allocations familiales.

Les recettes fiscales supplémentaires résultant de l'imposition des allocations familiales sont 'recyclées' en augmentant linéairement les allocations familiales de 80% (brutage des allocations familiales). L'augmentation des allocations familiales fait diminuer de presque la moitié la précarité d'existence parmi les familles avec enfants. Toutefois la majeure partie de cet avantage disparaît par l'imposition des allocations familiales. Seules les grandes familles ressentent encore une amélioration substantielle de leur position.

Tableau 20: Simulation 4: Imposition avec brutage linéaire des allocations familiales: effets sur la précarité d'existence selon les normes CPS et CE, Belgique, 1992.

| | norme CPS | | | | norme CE | | | |
|-------------------------------------|----------------------|------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------|------------------|------------------------------|--------------------------|
| | AF non im- posées | AF im- posées | AF +80% non im- posées | AF +80% impo- sées | AF non im- posées | AF im- posées | AF +80% non im- posées | AF +80% impo- sées |
| - tous les ménages (3.821) | 17,5 | 18,9 | 15,4 | 17,2 | 6,0 | 6,9 | 4,7 | 5,4 |
| - ménages avec enfants (1.557) | 11,9 | 15,3 | 6,7 | 11,1 | 6,3 | 8,4 | 3,1 | 4,8 |
| - monoparentales (155) | 26,7 | 32,2 | 14,4 | 24,3 | 8,1 | 9,0 | 6,8 | 7,4 |
| - revenu unique avec enfants (301) | 28,0 | 35,9 | 15,2 | 25,6 | 17,6 | 25,0 | 7,5 | 13,6 |
| - deux revenus avec enfants (878) | 3,6 | 5,7 | 2,1 | 3,7 | 1,8 | 2,3 | 0,8 | 1,1 |
| - familles avec 1 enfant (685) | 12,8 | 14,1 | 8,7 | 12,0 | 4,0 | 4,0 | 2,7 | 3,3 |
| - familles avec 2 enfants (584) | 11,8 | 15,9 | 6,0 | 11,9 | 5,8 | 7,7 | 3,5 | 5,3 |
| - familles avec 3 enfants (204) | 8,2 | 17,0 | 4,2 | 8,1 | 8,1 | 15,1 | 3,2 | 6,4 |
| - familles avec 4 enfants et + (84) | 13,2 | 16,5 | 1,2 | 5,7 | 23,7 | 31,6 | 2,4 | 9,9 |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

e) Simulation 5: Imposition ou suppression des crédits d'impôt par un recyclage sélectif.

La sélectivité en fonction des revenus et celle selon les catégories sont augmentées en même temps. Le produit excédentaire de soit l'imposition des allocations familiales (voir simulation

2) soit la suppression des réductions d'impôts (voir simulation 3) est 'recyclé' en augmentant de façon sélective les allocations familiales pour les groupes à risques.

Tous les tarifs habituels sont maintenus. Les allocations familiales majorées pour les chômeurs, les pensionnés, les personnes en incapacité de travail et les handicapés sont relevées à 6.450 BEF pour le premier enfant, à 6.600 BEF pour le deuxième enfant et à 8.200 BEF pour le troisième et les suivants. Une augmentation identique est instaurée pour les familles monoparentales. Tous les ménages à revenu unique avec enfants de moins de 18 ans reçoivent un supplément d'allocation de 6.860 BEF par enfant jusque 6 ans et de 3.430 BEF par enfant de 7 à 18 ans.

Une augmentation pure et simple des allocations familiales (donc sans mesures compensatoires) coûte 22% en plus et n'entraîne pas d'amélioration de l'efficacité. La précarité d'existence diminue fortement, surtout pour les familles dont le chef de famille est au chômage, pour les ménages à revenu unique, pour les familles monoparentales et pour les grandes familles. La fiscalisation des allocations familiales majorées fait diminuer leur coût de 30%. La mise en oeuvre des moyens est clairement plus efficace et la réduction de l'écart de pauvreté s'accroît. La précarité d'existence augmente toutefois (seuls les ménages à revenu unique y gagnent légèrement). La suppression de la réduction d'impôts pour enfants à charge permet de réaliser une économie raisonnable d'un peu moins de 4% et d'allouer les moyens plus efficacement. Pour la plupart des groupes, il y a une baisse sensible de la précarité d'existence. Les seules familles qui y perdent légèrement sont celles avec deux revenus.

Tableau 21: Simulation 5: Efficacité d'une augmentation sélective des allocations familiales par un financement provenant de la fiscalité selon les normes CPS et CE.

| | Législation actuelle | | Augmentation AF | | Imposition AF majorées | | Pas de déduction enfants à charge, augmentation AF | |
|--|----------------------|------|-----------------|------|------------------------|------|--|------|
| | CPS | CE | CPS | CE | CPS | CE | CPS | CE |
| - Coût | 100 | | 121,6 | | 70,1 | | 96,4 | |
| - Montant moyen/ménage | 8.347 | | 10.154 | | 5.855 | | 8.052 | |
| - Réduction écart de pauvreté | 62,6 | 71,3 | 75,7 | 83,9 | 65,8 | 77,6 | 73,2 | 82,1 |
| - Part aux nécessiteux pour atteindre la norme de pauvreté | 20,0 | 16,9 | 19,9 | 16,4 | 30,0 | 26,3 | 24,3 | 20,2 |
| - % existence précaire ménages avec enfants | 11,8 | 6,1 | 7,9 | 3,7 | 12,7 | 6,0 | 9,0 | 4,3 |
| - % existence précaire familles monoparentales | 27,3 | 8,1 | 20,6 | 7,4 | 28,6 | 8,4 | 20,9 | 7,4 |
| - % existence précaire revenu unique | 27,8 | 17,3 | 12,6 | 5,7 | 25,5 | 14,1 | 15,2 | 7,8 |
| - % existence précaire deux revenus | 3,5 | 1,7 | 3,3 | 1,5 | 5,4 | 2,2 | 4,3 | 2,1 |
| - % existence précaire ménages chef de famille au chômage | 67,6 | 33,7 | 37,9 | 11,0 | 72,0 | 29,0 | 39,4 | 16,4 |
| - % existence précaire familles avec 1 enfant | 12,7 | 3,7 | 9,5 | 3,2 | 12,7 | 3,3 | 10,3 | 3,2 |
| - % existence précaire familles avec 2 enfants | 11,9 | 5,8 | 8,5 | 3,9 | 14,2 | 6,3 | 9,9 | 4,2 |

| | | | | | | | | |
|---|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|
| - % existence précaire familles avec 3 enfants et + | 9,5 | 12,6 | 3,1 | 4,4 | 9,5 | 12,2 | 4,4 | 7,4 |
|---|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|

Source: Panel CPS, 1992 - MISIM.

f) Simulation 6: Modulation selon le revenu, du montant des allocations familiales pour le premier enfant.

Cette simulation mesure l'effet, *premièrement*, de la réduction générale de l'allocation pour le premier enfant dans le régime des travailleurs au niveau du montant dans le système des indépendants (de 2.451 BEF à 714 BEF) et *deuxièmement*, de l'augmentation sélective des allocations familiales pour enfants du premier rang en faveur des familles à bas revenus (travailleurs et indépendants). Les limites de revenus utilisées correspondent aux maxima qui sont applicables lors de l'octroi de bourses d'études dans l'enseignement supérieur ⁽⁶⁾. Pour les familles dont le revenu est inférieur à ces limites les allocations familiales pour le premier enfant sont majorées de respectivement 9.000 et 5.000 BEF. Le tableau 10 montre que le montant de 9.000 BEF correspond environ au coût minimal direct du premier enfant.

Le nivellement des montants vers le niveau de ceux en vigueur pour les indépendants entraîne une diminution des dépenses de 22,2 milliards. Toutefois l'augmentation sélective à 9.000 BEF par mois coûte 35,8 milliards par an, ce qui porte le coût net à 13,6 milliards. Le relèvement à 5.000 BEF coûte 15,1 milliards, et entraîne une diminution nette des dépenses de 7,1 milliards.

Dans le scénario '5.000 BEF' l'effet sur la sécurité d'existence est positif mais limité. Le taux de familles avec enfants dont la subsistance est précaire diminue de 12,1 à 11,7%. L'efficacité des moyens mis en oeuvre (c'est-à-dire la partie des moyens qui arrive chez les familles en dessous du seuil de pauvreté) augmente aussi légèrement de 19,7 à 21,8%.

Tableau 22: Simulation 6: modulation selon les revenus, du montant des allocations familiales pour le premier enfant: effets sur la précarité d'existence.

| | norme CPS | | | | norme CE | | | |
|------------------------------------|-----------|------|-------|-------|----------|------|-------|-------|
| | base | (1) | 9.000 | 5.000 | base | (1) | 9.000 | 5.000 |
| - toutes les familles (3.821) | 17,5 | 17,9 | 16,3 | 17,3 | 6,1 | 6,3 | 5,4 | 6,0 |
| - familles avec enfants (1.557) | 12,1 | 13,0 | 9,2 | 11,7 | 6,5 | 7,0 | 4,7 | 6,1 |
| - familles monoparentales (155) | 28,7 | 30,3 | 22,1 | 28,1 | 11,0 | 11,8 | 8,6 | 11,0 |
| - revenu unique avec enfants (301) | 27,9 | 28,9 | 20,3 | 26,5 | 17,3 | 18,1 | 12,6 | 16,0 |
| - deux revenus avec enfants (878) | 3,6 | 4,5 | 2,2 | 3,3 | 1,6 | 2,0 | 0,9 | 1,4 |

⁽⁶⁾ Pour l'octroi il est tenu compte d'un revenu imposable adapté. Pour les revenus de remplacement qui représentent 70% ou plus de l'ensemble des revenus, on applique une déduction comparable à celle pour les frais professionnels. Par analogie avec les bourses d'études (pour l'enseignement supérieur), le critère concernant le revenu cadastral a été intégré. Les plafonds applicables dépendent du nombre d'enfants à charge. Contrairement aux règles d'application dans le système des bourses d'études, il a été opté pour le nombre d'enfants fiscalement à charge.

| | enfants à charge | | | | | | | | | |
|---------|------------------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| plafond | 601.020 | 771.309 | 907.254 | 1.054.647 | 1.236.384 | 1.359.450 | 1.425.276 | 1.491.102 | 1.558.359 | 1.629.909 |

| | | | | | | | | |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| - familles avec 1 enfant | 12,9 | 13,9 | 10,6 | 12,6 | 4,1 | 4,5 | 2,8 | 3,7 |
| - familles avec 2 enfants | 12,0 | 13,0 | 8,5 | 11,3 | 6,1 | 6,6 | 4,7 | 6,1 |
| - familles avec 3 enfants | 8,7 | 10,0 | 5,7 | 8,3 | 8,1 | 8,6 | 5,2 | 7,7 |
| - familles avec 4 enfants et + | 14,4 | 14,4 | 10,6 | 14,4 | 24,8 | 25,8 | 17,9 | 21,9 |

(1) assimilation premier enfant travailleurs à premier enfant indépendants.

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

Tableau 23: Simulation 6: modulation selon les revenus, du montant des allocations familiales pour le premier enfant: effets sur l'efficacité des moyens mis en oeuvre, Belgique, 1992.

| | Base | Assimilation travailleurs- indépendants | scénario 9.000 BEF | scénario 5.000 BEF |
|------------------------------------|-------|---|--------------------|--------------------|
| Efficacité % selon la norme CPS | 19,7% | 21,4% | 22,0% | 21,8% |
| Efficacité % selon la norme CE | 16,8% | 18,7% | 17,8% | 18,4% |

Source: Panel CPS 1992, MISIM.

Cette simulation est attrayante à plusieurs égards: on fait un premier pas vers l'universalisation des allocations familiales en assimilant les montants applicables dans les régimes des travailleurs et des indépendants; la discrimination des bas revenus résultant du système des déductions fiscales est éliminée (l'augmentation est comparable à un crédit d'impôt 'non wastable'); les allocations familiales pour le premier enfant permettent de mieux couvrir les frais; le taux de familles avec enfants dont la subsistance est précaire diminue de 3% (et de 5% parmi les familles à revenu unique); l'efficacité augmente quelque peu et on réalise une réduction du coût de quelque 7 milliards.

L'opération proposée répond donc (partiellement) aux trois inefficacités citées au point C.1.4., à savoir la structure socio-professionnelle du système, la sous-compensation du coût minimal d'enfants du premier rang et le fait que les réductions d'impôts ne profitent pas aux revenus inférieurs.

Nous rappelons cependant que la sélectivité entraîne aussi des coûts. Bien que dans notre simulation, la sélectivité demeure intégrée dans un système universel (chacun continue à recevoir des allocations familiales, mais les uns un peu moins que les autres) et que la perte de légitimité reste dès lors limitée, il faut tenir compte d'une baisse de l'efficacité administrative et économique. En effet, les incitants pour aller travailler (plus longtemps) diminuent en raison des taux d'imposition marginaux élevés. D'autre part la mise en application administrative est rendue plus difficile par l'instauration d'un examen des ressources comme critère supplémentaire lors de l'octroi et du contrôle. L'identification des familles nécessiteuses au moyen d'un examen des ressources ou par la fiscalité fait augmenter les coûts administratifs. En outre, la sélectivité augmente le risque de fraude et entraîne une hausse des cas de non-appel ou non-utilisation (De Lathouwer, 1995). Les coûts et les avantages (attendus) doivent être pesés et l'option politique qui en résulte tiendra aussi compte d'autres choix effectués dans d'autres domaines politiques et dans les autres branches de la sécurité sociale.

*
* *

Nombre d'autres combinaisons sont évidemment possibles. L'ordre de grandeur et le sens des effets attendus peuvent être estimés sur la base des résultats des simulations effectuées. Ainsi il apparaît que le relèvement des allocations familiales pour le premier enfant dans le régime

des indépendants au niveau des allocations familiales dans le régime des travailleurs (coût 4,5 milliards) et l'augmentation sélective simultanée des allocations familiales pour le premier enfant à 5.000 BEF (coût 15 milliards, voir simulation 6) peut être largement compensé par la suppression des crédits d'impôts (produit 36 milliards, voir simulation 2). Les indicateurs de résultats présentés suggèrent également que cette intervention politique ferait légèrement diminuer la précarité d'existence.

D. SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

1. Les allocations familiales et les déductions fiscales pour enfants à charge atteignent globalement une grande efficacité. De façon générale, on peut dire qu'une compensation raisonnable est offerte pour le coût minimal des enfants et que l'application pratique est très efficace. Toutefois trois inefficacités demeurent: le lien entre les droits aux allocations et le paiement de cotisations (c-à-d le statut professionnel); la sous-compensation du coût minimal d'enfants du premier rang (et ceux du deuxième rang dans une moindre mesure); le fait que les réductions d'impôts ne produisent aucun avantage aux ménages appartenant au groupe des revenus inférieurs.

2. En raison des restrictions budgétaires et du niveau élevé des moyens mis en oeuvre, il en résulte qu'un redosage prudent des critères de redistribution horizontale et verticale dans l'ensemble des instruments de politique familiale étudiés ici (allocations familiales et déductions fiscales pour enfants à charge) est *possible* et *souhaitable*. Il est souhaitable sur base de la constatation que les instruments existants ne permettent manifestement pas de couvrir le coût minimal des enfants dans les ménages à bas revenus, en dépit du niveau élevé des moyens mis en oeuvre.

Inversement ce sont les dépenses de politique en faveur des familles (et les déductions fiscales en particulier) qui - encore plus que les autres prestations de sécurité sociale- aboutissent pour la plus grande partie chez les groupes à bien-être élevé. Cette contradiction offre la possibilité d'atteindre une plus grande efficacité (c'est-à-dire une meilleure couverture du coût minimal d'enfants pour les familles à bas revenus) avec les mêmes moyens (ou même des moyens inférieurs).

3. Le diagnostic de l'inefficacité des instruments de politique en faveur des familles permet de dégager 3 lignes de politique: *premièrement*, l'universalisation des allocations familiales (en d'autres termes, les allocations familiales comme un "droit de l'enfant", indépendamment du statut professionnel du parent et via un financement par des moyens généraux); *deuxièmement*, la suppression de la discrimination des bas revenus résultant du système des déductions fiscales (soit par l'octroi de crédits d'impôts "non wastable"; soit par incorporation des déductions fiscales dans le système des allocations familiales); *troisièmement*, l'augmentation de la couverture du coût pour les enfants de premier rang, au moins pour les ménages à bas revenus.

Toutefois la politique se heurte tant à des restrictions budgétaires qu'à des objections qui naissent lorsqu'on intervient uniquement au niveau soit des allocations familiales, soit de la fiscalité. En effet il est moins simple de réaliser les objectifs cités que pourraient ne faire croire certains clichés. Les raisons sont multiples et elles sont tant d'ordre technique que basées sur des principes. Nous rappelons les plus importantes:

- la sélectivité sur base des catégories (p. ex. des allocations familiales supérieures pour des familles monoparentales ou à revenu unique) se heurte à une composition hétérogène (croissante) des groupes à discriminer de façon positive ou négative;
- le principe de faire dépendre les allocations familiales des moyens (des familles) se heurte à des objections techniques et de principe: c'est contraire au caractère d'assurance universelle de la sécurité sociale; logiquement ce n'est pas à concilier avec l'existence de déductions fiscales; d'un point de vue technique, les revenus familiaux ne sont pas connus auprès des administrations des allocations familiales;
- l'imposition des allocations familiales aurait comme effet que les allocations seraient déjà taxées et donc perdues à un niveau de revenus relativement bas, ce qui provoquerait une hausse de la pauvreté et de la précarité d'existence parmi les familles avec enfants;
- la pure suppression ou réduction de façon linéaire des déductions fiscales toucherait aussi les groupes de revenus inférieurs qui dépendent des déductions pour leur sécurité d'existence

Les trois objectifs cités ne peuvent dès lors être réalisés qu'au moyen d'une approche complexe et intégrée comprenant des mesures à la fois dans la fiscalité et dans le système des allocations familiales. A titre d'exemple on peut se référer à la simulation 6 où les allocations familiales du premier enfant sont modulées selon le revenu fiscal - par analogie avec le système des bourses d'études - ou à la simulation 5 où le produit supplémentaire provenant de soit l'imposition des allocations familiales, soit la suppression des abattements d'impôts est "recyclé" au profit d'une augmentation sélective des allocations familiales pour les groupes à risques. D'autres combinaisons sont évidemment possibles, comme par exemple le remplacement des déductions fiscales par des allocations familiales (majorées).

Bibliographie

- BLUNDELL, R. & LEWBELL, A. (1991), The information content of equivalence scales, *Journal of Econometrics*, vol. 50, pp. 49-68.
- BOND VAN GROTE EN VAN JONGE GEZINNEN (1993), *Dossier kinderbijlagen*, p. 50-59.
- BRADBURY, B. (1989), Family Size Equivalence Scales and Survey Evaluations of Income and Well-Being, *Journal of Social Policy*, vol. 18, no. 3, pp. 383-408.
- BRADSHAW, J., DITCH, J., HOLMES, H. & WHITEFORD, P. (1993), *Support for children: a comparison of arrangements in 15 countries*, London: HSMO, 137 p.
- BRADSHAW, J. (1993), *Budget Standards for the United Kingdom*, Aldershot e. a.: Avebury.
- BROWNING, M. (1992), Children and Household Economic Behavior, *The Journal of Economic Literature*, vol. 30, pp. 1434-1475.
- BUHMANN, B., RAINWATER, L., SCHMAUS, G. & SMEEDING, T. (1988), Equivalence Scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database, *The Review of Income and Wealth*, vol. 34, no. 2, pp. 115-142.
- CANTILLON, B., Nieuwe behoeften naar zekerheid: gezin, arbeid en sociale zekerheid, *Beleid en Maatschappij*, jrg. XIX, jan.feb. 1992-1, p. 2-15.
- CANTILLON, B., Gezin en Bestaanszekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. XXXVI, nr. 1, deel 1, 1994, p. 265-313.
- CANTILLON, B., GEURTS, V., TAN, B., VAN DIESEN, T. (1995), *Leven beneden het socio-vitale minimum*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid (in voorbereiding).
- CANTILLON, B., MARX, I., PROOST, D., VAN DAM, R. (1993:6), *Sociale Indicatoren 1985-1992*, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, 50 p.
- CANTILLON, B. (1993), De beperkingen van de sociale zekerheid, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. XXXV, nr. 1, p. 3-43.
- DEATON, A. & MUELLBAUER, J. (1986), *Economics and Consumer Behavior*, Cambridge etc.: Cambridge University Press (first published 1980).
- DECOSTER, A. (1988), *Family Size, Welfare, and Public Policy*, Academisch Proefschrift, Katholieke Universiteit Leuven.
- DE LATHOUWER, L. (1995), *Universaliteit en selectiviteit in de werkloosheidsverzekering*, doctoraal proefschrift.
- DELEECK, H. (1994), Kinderbijslag en recht van het kind, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. XXXVI, nr. 1, deel 1, p. 133-178.

- DONALD, O. (1992), *Les conditions de l'ouverture du droit aux allocations familiales*, XVII, XXIVe Assemblé général, AISS, Acapulco, 95 p.
- ENGEL, E. (1895), Die Lebenskosten Belgischer Arbeiter-Familien Früher und Jetzt, *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, vol. 9, pp. 1-124.
- GOEDHART, Th., HALBERSTADT, V., KAPTEYN, A. and VAN PRAAG, B. (1977), The Poverty Line, Concept and Measurement, *The Journal of Human Resources*, vol. 12, no. 4, pp. 503-520.
- KAPTEYN, A. & VAN PRAAG, B. (1976), A new approach to the construction of family equivalence scales, *European Economic Review*, vol. 7, pp. 313-335.
- O.E.C.D. (1976), *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, Studies in Resource Allocation, Paris: O.E.C.D..
- O.E.C.D. (1982), *The OECD list of social indicators*, Paris: O.E.C.D..
- POLLAK, R. & WALES, T. (1979), *Welfare Comparisons and Equivalence Scales*, American Economic Review, vol. 69, pp. 216-221.
- POT-BUTER, H. & GROOT, W. (1988), Tegemoetkomingen in de kosten van kinderen, *Economisch en Statistische Berichten*, p. 471-475.
- POULIN, S. (1988), *An Application of Analytic Techniques to Canadian Income Satisfaction Data*, Ottawa: Statistics Canada, Labour and Household Surveys Analysis Division, Staff Reports.
- SPINNEWIJN & SCHOKKAERT, E. (1995), *Solidariteit en verzekering, overheid en markten*, Congresboek Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, VUB, Brussel (te verschijnen).
- STORMS, B. (1994), *De herverdelende werking van gezinspolitieke maatregelen in 15 westerse landen: een vergelijkende studie*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid, 55 p.
- VAN DEN BOSCH, K. (1995), Equivalence Scales Based on Subjective Income Evaluations: Are Children Really Cheap? *Recherches Economiques de Louvain*. (te verschijnen).
- VAN PRAAG, B. & VAN DER SAR, N. (1988), Household Cost Functions and Equivalence Scales, *Journal of Human Resources*, vol. 23, pp. 193-210.
- WHITEFORD, P. (1985), *A Family's Needs: Equivalence Scales, Poverty and Social Security*, Research Paper No 27, Canberra: Department of Social Security.