

Philippe Van Parijs

MODERNISER LES ALLOCATIONS FAMILIALES

in *La Revue nouvelle* 11, novembre 1995, pp. 61-65.

Dans notre pays, les allocations familiales existent et résistent. Nous pouvons en tirer une légitime fierté, mais sans céder à la complaisance. Car pour faire face efficacement aux grands défis de notre temps, les transferts aux familles, comme les autres branches de notre sécurité sociale, auront à s'ajuster. Cet ajustement ne passe pas par leur ciblage sur les plus démunis. Il exige au contraire la généralisation et l'affermissement du socle de revenu qu'elles offrent à toutes les familles.

S.O.S. MYOPIE

"Des dizaines de milliards d'allocations familiales à des ménages qui n'en ont nul besoin. Quel gaspillage! En cette période de restrictions budgétaires, quelle aberration!" Tenir pareil langage, c'est se donner toutes les apparences du bon sens. C'est aussi manifester une grave myopie à laquelle il importe de remédier d'urgence. Car il est bien mieux pour les pauvres que l'on donne aussi aux riches, et cibler les allocations familiales reviendrait à hypothéquer l'avenir. Pourquoi ?¹

1. Des allocations familiales pour les familles plus aisées, c'est mieux pour les familles qui le sont moins, d'abord parce que cela évite toute stigmatisation. En l'absence des allocations familiales, le nombre de ménages vivant sous le seuil de pauvreté serait pratiquement doublé. Mais les ménages qui ne doivent qu'à ces allocations de pouvoir nouer les deux bouts n'ont aucune honte à les percevoir. Ils n'ont pas eu à les quémander et ne les doivent en rien au fait d'être des "nécessiteux", puisque les riches aussi les reçoivent.

2. Dans l'immense majorité des cas, les allocations familiales sont versées au membre du couple dont les revenus professionnels sont les plus bas (voire inexistant), celui aussi qui est le plus vulnérable à la "nouvelle pauvreté" engendrée par l'instabilité croissante des couples, toutes catégories sociales confondues. Cibler les allocations familiales sur les ménages les plus démunis, c'est sous-estimer l'importance de la répartition interne aux ménages des revenus et des garanties de revenus. Quel que soit le niveau de revenu des ménages concernés, réduire significativement les allocations familiales — crucialement différentes sous cet angle des abattements d'impôt pour enfants à charge —, c'est redistribuer massivement les revenus des femmes vers les hommes. Ce n'est pas un hasard si le mouvement des femmes a joué un rôle crucial dans le débat qui a conduit en Suède, au printemps dernier, à ranger au placard la proposition qui y avait été faite de moduler les prestations familiales en fonction du revenu.

3. Restreindre les allocations familiales aux plus démunis, c'est ignorer l'importante fonction qu'elles remplissent pour les familles plus aisées. Elles permettent à celles-ci d'utiliser, lorsque leur charge est la plus lourde, à la fois l'épargne constituée par les prélèvements sur leurs revenus avant la naissance de leurs enfants et l'avance que constituent les prélèvements seront grevés leurs revenus lorsque leurs enfants auront quitté la maison. Rendre les allocations sélectives, c'est démanteler ce dispositif intelligent et efficace de répartir le revenu disponible de toutes les familles au fil de leur carrière de manière à mieux suivre l'évolution de leurs besoins. C'est aussi saper à terme le soutien politique que l'on peut escompter de la part des familles plus aisées au maintien d'un niveau généreux d'allocations familiales.

¹ La première partie de ce texte a été publiée sous la forme de cartes blanches dans *Le Soir* (18.10.95) et *De Standaard* (25.10.95).

4. Qu'il y ait des problèmes budgétaires, personne ne le nie. Et si le gouvernement fédéral les prend à bras le corps, on ne peut que l'en féliciter, surtout au nom des plus jeunes parmi nous. Dans l'effort fait pour assainir les finances publiques, deux arguments principaux sont invoqués pour préférer la réduction des dépenses à l'accroissement des recettes: les classes moyennes ne sont pas prêtes à supporter le coût de cet accroissement et l'augmentation des taux marginaux d'imposition aurait un impact négatif sur l'économie. Mais il y a des réductions de dépenses qui soulèvent des difficultés identiques, et la soumission des allocations familiales à une sélectivité en fonction du revenu serait précisément l'une d'elles. Comme un relèvement de l'impôt, elle toucherait les classes moyennes, et comme lui elle impliquerait une augmentation du taux effectif d'imposition, c'est-à-dire une augmentation de la part de chaque franc de revenu brut qui ne se traduit pas en une augmentation du revenu net. La seule différence, mais elle est d'importance, est que cette augmentation ne concernerait que les ménages avec enfants, et avec une intensité d'autant plus grande que les enfants sont plus nombreux. Si l'assainissement budgétaire exige une augmentation de la taxation marginale, l'efficacité et l'équité convergent pour demander que cette augmentation s'applique aussi aux ménages sans enfants — sauf si l'on estimait, pour les enfants comme pour le CO₂, qu'il s'impose d'en enrayer la surproduction en augmentant le coût net imputé à ceux qui en sont responsables.

5. Cibler les allocations sur les plus démunis, c'est inévitablement contribuer à les enfermer dans une trappe. Si bien intentionné soit-il, le ciblage sur les pauvres a toujours pour revers de contribuer à décourager, par le retrait plus ou moins graduel des allocations, les efforts entrepris par les plus démunis pour échapper à la précarité et à l'exclusion. A terme, il peut même avoir pour conséquence de provoquer à une échelle toujours plus grande, un comportement qui entraîne la prolifération de la pauvreté. Les welfare mothers des ghettos des Etats-Unis sont des jeunes femmes, souvent même des adolescentes, dont la décision de faire des enfants est largement déterminée par la perspective de pouvoir bénéficier de l'AFDC, le principal système de transferts sociaux américain, précisément ciblé, avec les meilleures intentions du monde, sur les familles monoparentales pauvres. Résultat: une proportion sans cesse croissante des enfants américains naît aujourd'hui dans des ménages sans père et sans emploi. Atterrés par les conséquences sociales et économiques de ce phénomène, ceux qui veulent l'enrayer sans condamner à une pauvreté abjecte les welfare mothers et leurs enfants envient nos systèmes européens d'allocations familiales pour tous et rêvent de les importer.

Pour rendre viable notre système de sécurité sociale et empêcher qu'il ne contribue à la dualisation de notre société, il est urgent de l'adapter à la "société post-industrielle", y-compris en matière de politique familiale. Mais cette modernisation de notre sécurité sociale n'implique nullement qu'on en liquide le joyau. Ce joyau n'est pas un luxe. Sa préservation ferme et lucide est une protection cruciale contre la grande glissade vers le cauchemar américain.

RAFFERMIR LE SOCLE

Tout ceci ne veut pas dire qu'en matière de prestations familiales il faille se cantonner dans un conservatisme frileux. L'intéressant document du Centrum voor Sociaal Beleid qui a relancé le débat sur ce thème cet automne énonce des diagnostics et explore des pistes qui ne sont pas grevés de la myopie dénoncée ci-dessus — loin s'en faut. En particulier, il souligne que, du point de vue de la lutte contre la pauvreté, le système des prestations familiales actuel souffre de trois défauts principaux: il lie le droit aux allocations au statut socio-professionnel des parents; il sous-compense le coût minimal des enfants de premier rang (et, dans une moindre mesure, de second rang) et les réductions d'impôt qu'il accorde ne profitent pas aux revenus les plus faibles.² Cette analyse, solidement étayée par les chiffres, et l'exploration illustrative de six scénarios qu'elle inspire et justifie à des degrés divers me convainquent de l'intérêt d'explorer la piste suivante.

² Voir B. Cantillon, B. Storms, G. Verbist & K. Van den Bosch, *Wegen naar een grotere doelmatigheid van kinderbijslag en belastingaftrek voor kinderen ten laste*, Universiteit Antwerpen: Centrum voor sociaal beleid, september 1995, en particulier pp. 17 et 28.

1. Supprimer les abattements. Au contraire des allocations familiales, les abattements d'impôts pour enfants à charge ne profitent pas aux ménages dont les revenus ne sont pas assez élevés pour être imposables, et ne profitent que partiellement aux ménages dont le revenu imposable (compte tenu de l'exemption de base) est positif mais faible. En outre, ils ne contribuent en rien à la sécurité financière du membre le plus vulnérable du couple en cas de séparation. Enfin, ceux qui attirent l'idée d'inclure les allocations familiales dans le revenu imposable devraient songer d'abord, en toute cohérence, à la suppression de ces abattements. Si donc les allocations familiales, pour les raisons indiquées plus haut, doivent être et rester sacro-saintes et si leur maintien hors du revenu imposable est naturel,³ en revanche la réduction, voire l'abolition, des abattements est digne d'attention. Pour donner un ordre de grandeur, ces abattements se montaient en moyenne en 1992 à environ 1800 F par mois par ménage avec enfants (par rapport à 7700 F pour les allocations familiales). Leur suppression constituerait une économie de 36 milliards.

2. Augmenter l'allocation pour le premier enfant. Le produit de cette économie pourrait être utilisé pour relever significativement pour toutes les familles l'allocation du premier enfant, en particulier pour les familles d'indépendants, dont le premier enfant donne droit à un montant de base de 757 F par mois, par rapport à 2601 F pour le premier enfant d'un salarié (chiffres de 1994) et qui seraient désormais sur le même pied que les familles de salariés. La mesure ainsi décrite réduirait bien sûr significativement la différenciation selon le rang.⁴ Dans plusieurs autres pays européens, le niveau des allocations est du reste constant (comme en Espagne ou au Danemark) ou décroissant en fonction du nombre d'enfants. En réduisant, voire abolissant cette différenciation, on continuerait d'assurer, selon les estimations citées dans le document du Centrum voor Sociaal Beleid, un degré de couverture du coût minimal de l'enfant qui serait toujours croissant en fonction du rang.

3. Consacrer le droit de l'enfant. Une uniformisation à la hausse du montant perçu pour le premier enfant lèverait le principal obstacle à la transformation de l'allocation familiale d'un droit dérivé du statut socio-professionnel de l'un des parents en un véritable droit de l'enfant. Pareille transformation n'aurait pas seulement l'avantage de supprimer une discrimination historiquement intelligible mais éthiquement injustifiable. Elle permettrait de supprimer le risque d'interruption de paiement en cas d'obtention, de perte ou de changement d'emploi. Elle permettrait aussi de réduire significativement les coûts d'administration considérables (plus de trois milliards et demi par an) qui résultent pour une part non négligeable de la multiplicité des caisses d'allocations familiales et des démarches et contentieux que cette multiplicité engendre.

4. Une compétence résolument fédérale. La dissociation ainsi réalisée entre allocations familiales et statut socio-professionnel rend naturel d'en assurer le financement soit par la fiscalité soit par une cotisation sociale généralisée. Mais elle ne rend nullement naturel de confier l'attribution et le financement des allocations familiales aux régions ou aux communautés. Les prestations familiales et la fiscalité directe sont en effet si étroitement interdépendants qu'il importe hautement qu'elles figurent dans le même paquet de compétences. Ce qui ne veut pas dire, dans ce domaine comme dans d'autres, qu'il n'est pas possible de ménager une marge de manoeuvre aux pouvoirs régionaux ou communautaires

³ Surtout, bien entendu, en cas de suppression des abattements. Tout comme on estime normal de ne pas taxer au même taux moyen un même revenu brut censé faire vivre un isolé et un couple (le montant exonéré pour un couple – deux fois 134.000 F – est supérieur au montant exonéré pour un isolé – 178.000 F), il serait anormal de ponctionner de la même manière un même revenu brut (allocations familiales comprises) devant nourrir deux, trois, quatre ou davantage de personnes. C'est bien entendu cette idée que réalisent les abattements. Mais plutôt que d'imposer les allocations familiales et conserver les abattements, il est bien plus simple et plus intelligent, pour des raisons qui découlent directement de l'argumentation présentée plus haut, de verser des allocations familiales exonérées, quitte à supprimer les abattements.

⁴ Et du fait du manque à gagner net pour certaines familles nombreuses, elle devrait par conséquent n'être introduite que graduellement. Voir, dans ce sens, les propositions récentes de la Ligue des familles.

(comme du reste à des entreprises ou secteurs professionnels) en leur permettant d'introduire des inflexions particulières au delà du socle commun, par exemple en accordant des primes de naissance modulées selon le rang ou en soutenant plus résolument les crèches ou l'enseignement.

Notre système de sécurité sociale se heurte aujourd'hui à trois grands défis: le vieillissement de la population, la dualisation de la société, la mondialisation de l'économie. Le débat actuel sur les allocations familiales est pertinent pour chacun d'entre eux. C'est pour éviter une spirale démographique suicidaire qu'il importe de préserver un système généreux de transfert aux familles. C'est pour éviter de renforcer les mécanismes d'exclusion qu'il importe non seulement de ne pas augmenter la sélectivité des allocations familiales mais de la réduire. Et c'est pour pouvoir résister aux pressions de la concurrence fiscale et sociale qu'il importe de rendre viable une solidarité fédérale forte partout où elle peut l'être. Contre la myopie irresponsable, il n'y pas d'autre remède qu'une vision lucide de ces grands défis que notre système d'allocations familiales peut et doit nous aider à relever avec succès.