

Politiques familiale, fiscale et sociale au Luxembourg

Synthèse de l'article de Jean-Paul WICTOR: "Famille et économie nationale", paru dans *D'Famill-Ideal a Wiirklechkeet*, ALUC, Editions Saint-Paul, 1990, pp. 39-89.

"L'entretien d'un enfant coûte de l'argent et son éducation prend du temps.

Les réflexions qui suivent n'ont pas pour but d'analyser l'inégalité de traitement des modèles familiaux usuels au Luxembourg. Par contre, elles veulent montrer qu'il est possible de mesurer l'impact des politiques familiale, fiscale et sociale sur n'importe quelle forme de ménage à partir de bilans sur le cycle de vie des prestations reçues et des contre-prestations fournies."

Pour déterminer dans quelle mesure l'Etat luxembourgeois participe financièrement à l'effort de reproduction de la Nation, l'auteur procède par étapes: 1) Il détermine d'abord l'ordre de grandeur de l'investissement en capital humain réalisé par la nation luxembourgeoise (Etat et particuliers) pour une génération née au Grand-Duché. Cet investissement comprend la consommation marchande des enfants,

le manque à gagner des parents et les services publics destinés à leur éducation. Il faut préciser que cette approche globale néglige les aides et avantages que l'Etat accorde aux familles;

2) Il analyse ensuite les effets qu'ont eu, sur le niveau de vie des familles, 40 ans de politique familiale **au sens restreint** (allocations familiales et réductions d'impôt). Ce faisant, il suit l'approche développée dans le rapport Calot de 1978 qui néglige le manque à gagner dû à la réduction éventuelle de l'activité salariée des parents;

3) Il étudie enfin l'impact de la politique familiale **au sens large** sur les ménages et les familles ayant vécu, travaillé et élevé des enfants au Grand-Duché entre 1948 et 1987.

Faute d'études sur le coût d'entretien courant des enfants au Luxembourg, J.-P. Wictor s'est basé sur le modèle mathématique du professeur Calot (auteur du rapport Calot de 1978), qui permet de calculer le coût d'un enfant **en fonction de son rang (ainé/puîné) et du revenu de ses parents**. L'auteur précise que le modèle de Calot "*fournit une estimation prudente du coût des enfants élevés au Luxembourg*".

Rappelons que le rapport Calot (Gérard Calot: **La Démographie du Luxembourg, passé, présent et avenir**, rapport au Président du Gouvernement, avril 1978), qui débouchait sur des recommandations précises pour harmoniser allocations familiales et réductions fiscales accordées aux familles, a rencontré dès sa parution l'opposition farouche du POSL, alors au pouvoir. Il prévoyait en effet une compensation des charges familiales **croissante avec le revenu**. Chose impossible pour l'Etat qui ne doit pas introduire d'inégalités de traitement entre enfants dont les parents gagnent des revenus différents: tous "égaux" dans la politique familiale nationale...

Aussi la réforme du système des aides à la famille proposée par Calot s'est-elle vue rejetée sans plus de formalités... Et Jean-Paul Wictor de commenter la réaction des socialistes: *"Le refus de l'instrument de mesure (la dégradation relative du niveau de vie) pour la seule raison qu'il pourrait servir à définir une politique familiale "de droite" (aide à la famille croissante avec le revenu, mais sans abolir la redistribution verticale des revenus) est d'autant plus regrettable qu'il a permis de passer sous silence durant des années la forte dégradation du niveau de vie des familles à revenus modestes."* Victimes de ce rejet du POSL: les familles défavorisées (son propre électoral!).

Nous nous contenterons de rapporter ici les résultats de l'étude en trois volets de J.-P. Wictor (en occultant les problèmes de méthode) ainsi que les commentaires et les conclusions de l'auteur.

1) Calcul du coût de formation d'une génération au début de sa vie active

Le coût de formation comprend:

- la part de la consommation finale des ménages consacrée aux enfants;
- la partie du budget de l'Etat destinée à l'éducation nationale et à l'intégration des jeunes;
- la contre-valeur monétaire des efforts des parents dans le soin et l'éducation des enfants.

Remarquons que la part des enfants dans la consommation finale des ménages passe de 11,35% en 1960 à 13,66% en 1970, puis à 10,55% en 1986. Certes, le nombre d'enfants résidents à charge diminuant régulièrement depuis 1970, et cela dans une population croissante, il n'est pas étonnant que la part relative des enfants dans la consommation finale diminue elle aussi.

Le coût moyen de l'enfant, qui était de 0,8 millions en 1960, atteint 8,3 millions en 1986, et l'on peut dire qu'il double au moins tous les dix ans.

Exprimé en temps de travail, le coût de formation de l'enfant varie entre quatre et six années de travail, et la consommation moyenne de l'enfant jusqu'à son entrée en activité est de deux années de travail.

Constats:

Au début de sa vie active, l'enfant élevé et éduqué dans notre pays a coûté en moyenne le prix d'une maison unifamiliale.

40% du coût de l'enfant proviennent de sa consommation marchande, prise en charge par sa famille. Les 60% restants peuvent être ventilés à parts égales sur les services publics consommés, et sur les soins non rémunérés fournis par les pa-

rents.

La consommation de l'enfant représente 18% du salaire moyen que les parents ont coûté aux entreprises durant la période de formation.

2) La dégradation du niveau de vie des familles de 1948 à 1989

L'absence des revenus supplémentaires qu'exige l'entretien des enfants entraîne une dégradation du niveau de vie des familles. Le premier à l'avoir étudiée est le professeur G. Calot.

Le choix du nombre d'enfants et celui, pour l'épouse, d'exercer ou non une activité professionnelle sont les deux facteurs, relevant de la décision des couples, qui déterminent leur niveau de vie, tandis que le salaire potentiel de chacun des conjoints et les barèmes réglementaires de prestations familiales et d'impôt direct sont à considérer comme des données.

En comparant les familles ayant un nombre donné d'enfants avec les couples sans enfants homologues, c.-à-d. percevant les mêmes salaires, on constate qu'une multiplication du revenu par 3 entraîne, dans le modèle du coût retenu par le professeur Calot, une multiplication du coût des enfants par 1,93. Le coût des enfants augmente avec le revenu des parents, mais n'est donc pas proportionnel à ce revenu.

L'évolution de la dégradation du niveau de vie montre que:

- la politique familiale des années 80 est une création des années 50: dès 1954, les allocations familiales combinées aux réductions d'impôt ont conduit à des dégradations relatives du niveau de vie très proches de celles d'aujourd'hui.
- généralement, la dégradation du niveau de vie croît avec le nombre d'enfants, et décroît avec le revenu.
- à partir des années 70, la politique menée en faveur des familles nombreuses n'est pas restée sans effets: la dégradation du niveau de vie des familles tend à diminuer, sauf pour les familles à enfant unique.

Cet effet provient surtout d'un relèvement sélectif des allocations familiales. Malheureusement, l'impact des allocations familiales est souvent neutralisé par des changements du barème de l'impôt sur le revenu, comme cela a été le cas en 1986.

Constats:

La dégradation du niveau de vie de la famille (qui atteint 18% dès le 2ème enfant) indique à quel point les besoins de la famille sont moins couverts que ceux du couple homologue sans enfant.

En refusant d'utiliser la notion de dégradation du niveau de vie, les gouvernements se sont privés d'un instrument permettant de juger l'impact de leurs politiques. La création en 1986 du revenu minimum garanti a conduit en 1989, pour les familles pauvres ayant un ou deux enfants à charge, à une dégradation maximale "garantie" du niveau de vie de 25%.

3) Les bilans sur le cycle de vie

Les bilans sur le cycle de vie montrent l'effet global, en fonction de la forme du ménage, des trois circuits de redistribution intéressant directement la famille:

La politique familiale est inspirée par une situation de référence dépassée: celle de la femme mariée qui se consacre uniquement à ses enfants.

La majeure partie des avantages accordés aux familles est également accordée aux couples mariés sans enfants, du fait de la non-distinction traditionnelle entre mariage et famille.

l'assurance maladie, l'assurance pension et les allocations familiales.

Il s'avère que le coût des enfants ainsi que les efforts des parents sont en bonne partie compensés par le biais de l'assurance maladie et de l'assurance pension. Or cette politique familiale au sens large profite également aux couples sans enfants, qui ne fournissent pas les contre-prestations des parents (efforts d'élevage non rémunérés et coûts d'entretien non compensés).

Jugées d'après le solde global qu'elles produisent sur le cycle de vie des couples, les politiques familiale, fiscale et sociale du Luxembourg sont loin de garantir l'égalité de traitement entre différentes formes de ménage.

En autorisant notamment les couples mariés à se déclarer séparés auprès de l'administration des contributions sans que cela modifie leur statut à l'égard de la Sécurité sociale, l'Etat luxembourgeois a permis à ces "faux séparés" de réduire sensiblement leurs contributions entre 1968 et 1987.

Constats:

L'effet combiné des trois circuits de redistribution des revenus compense au Luxembourg, sur le cycle de vie, les contre-prestations des parents.

Pour des parents qui se consacrent à leurs enfants et renoncent par là à une activité peu qualifiée, le coût d'opportunité de l'enfant est couvert.

La politique familiale en vigueur au Luxembourg est inspirée par un modèle de référence dépassé: le couple marié en tant qu'embryon de la famille nombreuse, et les grands bénéficiaires des politiques basées sur ce modèle de référence dépassé sont les gens mariés sans enfants!

Conclusions

L'étude a montré que:

- Les familles prennent en charge 70% du coût de formation des jeunes du pays;
- la collectivité reconnaît largement l'effort de natalité. Elle compense 45% du coût moyen de l'enfant par l'effet combiné des allocations familiales et des réductions d'impôt. Les 55% restant sont compensés, sur le cycle de vie, par la politique familiale au sens large, tant que l'un des parents ne doit pas renoncer à une rémunération dépassant le salaire social minimum.
- La majeure partie des avantages accordés aux familles est également accordée aux couples mariés sans enfants, du fait de la non-distinction traditionnelle entre mariage et famille.
- La politique familiale est inspirée par une situation de référence dépassée: celle de la femme mariée qui se consacre uniquement à ses enfants.

Recommandations

L'adaptation de notre politique familiale au sens large à la société luxembourgeoise d'aujourd'hui où presque toutes les femmes travaillent avant d'avoir des enfants pourrait se faire:

- A) par l'abolition du quotient conjugal pour l'imposition des gens mariés;
- B) par l'introduction d'un salaire parental cotisable et imposable fixé en fonction du nombre d'enfants à charge;
- C) par l'augmentation du nombre de crèches et de foyers de jour;
- D) par l'abolition progressive et nuancée de la pension du conjoint survivant.

(synthèse: E. Travostino)