

---

---

## **Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources.**

**Eléments de comparaison européenne \***

---

*Antoine MATH \*\**

Tous les dispositifs sociaux sont ciblés en ce sens qu'ils comportent des conditions d'éligibilité destinées à les circonscrire à des situations ou populations particulières : les personnes âgées, handicapées, malades, les chômeurs, les familles, les pauvres, etc. Cet article porte sur la modalité particulière de ciblage qui consiste à lier l'octroi ou le montant des prestations au niveau des ressources des bénéficiaires. On parle généralement de prestations soumises à condition de ressources ou encore de sélectivité des prestations. Un tel ciblage implique que les organismes chargés de verser les prestations demandent ou contrôlent les ressources, les « testent » d'où, en anglais, des expressions consacrées comme *means-testing* et *means-tested benefits*.

La question du ciblage en fonction des ressources s'inscrit dans le débat sur l'organisation de la protection sociale et constitue un élément récurrent dans la discussion sur la place qui devrait revenir aux logiques d'assurance et d'assistance (Borgetto, 2003 ; Daniel et Tuchsirer, 1999 ; IRES, 1999). Elle est étroitement liée au débat sur la pauvreté et la lutte contre l'exclusion sociale. L'idée qu'une stratégie consistant à davantage cibler les prestations à « *ceux-qui-en-ont-réellement-besoin* » serait plus efficace est en

---

\* Cet article s'inscrit dans le cadre d'une recherche soutenue par la CNAF visant à la comparaison des politiques publiques d'aides aux familles. Plus précisément, il prolonge un travail exploratoire effectué pour un numéro de la revue *Informations sociales* consacré au ciblage des politiques sociales (Math, 2003).

\*\* Chercheur à l'IRES

particulier controversée (Volovitch, 1995) et, semble-t-il, contredite par les résultats des analyses socio-politiques sur le développement des systèmes nationaux de protection sociale. Il existe toutefois très peu d'éléments comparatifs empiriques, non seulement pour apporter des réponses sur ce point, mais aussi tout simplement pour comparer l'importance du ciblage dans les pays d'Europe occidentale et son évolution au cours des années 1990. L'objet de cet article est de tenter d'éclairer ces questions à partir de sources de données comparatives.

La première partie revient sur des questions relatives à la définition et à la mesure du ciblage. Plusieurs sources de données quantitatives disponibles permettent d'évaluer et de comparer le phénomène sous des angles et au moyen d'indicateurs différents : les données agrégées de dépenses de protection sociale d'Eurostat, des données d'enquêtes issues du panel communautaire des ménages et des données issues d'une base internationale de ménages-types. Les limites inhérentes à ces données pour mesurer le phénomène sont l'occasion de discuter des notions de sélectivité, d'« universalité » et de ciblage des prestations, de leurs acceptions possibles et des méthodes de comparaison du ciblage en fonction des ressources

La deuxième partie porte sur la comparaison du degré de sélectivité des systèmes nationaux de protection sociale dans leur ensemble, sur l'évolution de ce ciblage au cours des années 1990 et sur le degré et les évolutions de ce ciblage pour les différents risques sociaux pris séparément. Nous revenons ensuite sur le débat controversé sur le bien fondé des stratégies visant, au nom d'une meilleure lutte contre la pauvreté, à renforcer la sélectivité des prestations sociales afin de les réserver davantage aux plus démunis. Nous tentons d'y apporter quelques éclairages empiriques.

La troisième partie est consacrée plus en détail au ciblage des dispositifs publics de soutien financier des familles. Sont comparés les résultats relatifs au ciblage des prestations familiales obtenus au moyen des trois sources de données. Celles provenant de la base de données de cas-types présentent l'avantage d'enrichir l'analyse comparative en l'étendant à d'autres politiques publiques d'aide aux familles qu'il s'agisse par exemple des allocations de logement ou des dispositifs fiscaux.

### **1<sup>er</sup> partie. Définitions, données et méthodes pour l'analyse et la comparaison de la sélectivité des systèmes de protection sociale**

Il existe peu de travaux empiriques de comparaison du degré de ciblage des prestations sociales en Europe occidentale. Un tel objectif se heurte d'une part à la rareté et aux limites des sources de données comparatives disponibles et d'autre part à la façon de définir les notions de ciblage en

fonction des ressources, de sélectivité et d'universalité des prestations et de mesurer et comparer ce ciblage.

### **1. Les sources de données comparatives : intérêt et limites pour l'analyse du ciblage en fonction des ressources**

Trois sources de données quantitatives autorisant des comparaisons sont utilisées : des données agrégées de dépenses de protection sociale, des données d'enquêtes auprès de ménages et des données à partir de calculs sur ménages-types. Elles ne couvrent toutefois pas exactement les mêmes champs, ni les mêmes dates ou périodes. Chacune permet d'évaluer la question de la sélectivité des prestations sous un angle différent.

Les données agrégées de dépenses sont celles du système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS) de l'Office statistiques des communautés européennes. Les statistiques de dépenses de protection sociale y sont rassemblées dans un cadre harmonisé (Eurostat, 1996). Ces données couvrent toute la période 1990-1999 pour les pays de l'Union européenne<sup>1</sup>. Les évolutions ne pourront être évaluées qu'à partir de cette seule source. Les prestations sociales considérées comprennent les prestations en espèces et en nature. Ces données permettent une distinction des dépenses de prestations sociales selon qu'elles sont attribuées avec ou sans conditions de ressources (CR)<sup>2</sup>. Le ciblage et son évolution entre 1990 et 1999 sont donc appréciés grossièrement en prenant pour indicateur la part des dépenses soumises à CR. Cette part peut porter sur l'ensemble des prestations sociales, ou séparément sur les prestations de chacune des fonctions de la protection sociale telles qu'elles sont définies par Eurostat.

Les données d'enquête auprès des ménages proviennent de la troisième vague (1996) du panel communautaire des ménages. Nous reprenons des exploitations récentes déjà publiées par ailleurs (Lapinte, 2002 ; Maître et alii, 2002). Les revenus considérés, parmi lesquels les transferts sociaux, portent sur l'année 1995. Contrairement à la base de données SESPROS, cette source permet une comparaison transversale mais pas de juger de l'évolution au cours des années 1990. Le champ couvert est plus restreint : aux seules prestations monétaires et à un nombre plus limité de pays de l'Union européenne (13 ou 14 selon les cas). L'enquête présente également des limites en raison du nombre restreint d'observations. S'agissant d'une enquête déclarative et dès lors que l'information demandée est relative aux revenus – en particulier sur la composition de ces revenus perçus l'année

---

1. Au moment de la rédaction de cet article (début 2003), les données concernant l'année 2000 n'étaient pas encore disponibles.

2. Les prestations sociales sous conditions de ressources y sont définies comme « des prestations sociales explicitement ou implicitement subordonnées à la condition que les revenus et/ou le patrimoine du bénéficiaire soient inférieurs à un certain seuil » (Eurostat, 1996, p.38).

précédant l'enquête – elle est très fragile et les résultats doivent être interprétés avec une grande prudence. L'examen à partir de cette source porte d'abord sur l'ensemble des transferts sociaux en espèces, et ensuite sur les prestations familiales plus spécifiquement. Avec cette source, le degré de ciblage en fonction des ressources est appréhendé à travers des indicateurs de répartition ou de concentration de ces prestations en fonction du revenu des ménages ou des personnes. Il peut s'agir de la part du total des prestations qui sont versées aux enfants du bas de la distribution des revenus, éventuellement en proportion de celles versées aux enfants plus aisés.

Les données de ménages types proviennent d'une base originale construite pour une recherche portant sur une vingtaine de pays développés<sup>1</sup>. Ces données font par ailleurs l'objet d'une exploitation plus systématique dans le cadre d'une comparaison des politiques publiques de soutien aux familles. L'examen porte ici sur les pays européens de la base de données, soit les quinze pays de l'Union européenne et la Norvège. Dans chaque pays, des calculs ont été effectués à partir de la législation en juillet 2001 sur 64 ménages types, variant par le niveau de revenu et la configuration (isolé ou en couple, avec un, deux ou trois enfants). L'intérêt de cette approche est de pouvoir examiner non seulement les prestations familiales en espèces, mais également les autres dispositifs intervenant dans la redistribution en direction des familles, et notamment les aides au logement et les aides transitant par la fiscalité. Cette source permet d'examiner le rôle joué par ces dispositifs dans le soutien aux familles, séparément et conjointement. Le ciblage est appréhendé à la façon dont le montant de ce soutien varie en fonction du niveau de ressources. Les cas-types présentent à cet égard l'avantage par rapport aux deux autres sources de pouvoir isoler l'effet de la seule législation des éventuelles différences économiques ou socio-démographiques. Comme cette source a été construite pour comparer les politiques publiques de soutien financier aux familles, elle permet de juger et de comparer également le degré de ciblage de dispositifs qui ne sont pas du ressort de la protection sociale, mais en limitant l'analyse aux politiques d'aide aux familles. Cette source sera utilisée uniquement dans la 3<sup>e</sup> partie.

## ***2. Ciblage, sélectivité, universalité des prestations : discussion des notions et des méthodes d'évaluation***

Les mesures du ciblage sont fortement contraintes par les données utilisées. Par exemple, les données de dépenses d'Eurostat permettent d'évaluer et de comparer le ciblage, et son évolution au cours des années 1990, à travers la seule distinction entre dépenses avec et sans CR. Cette distinction

---

1. Recherche coordonnée par Jonathan Bradshaw et Naomi Finch (Bradshaw et Finch, 2002).

dichotomique est toutefois insatisfaisante car elle donne une image réductrice du degré de sélectivité des systèmes de protection sociale.

### Il y a sélectivité et sélectivité

Le degré de ciblage est en effet très variable d'une prestation sous CR à l'autre. Il est discutable de ranger dans le même sac des prestations réservées aux populations très pauvres, comme le RMI ou les prestations constitutives du minimum vieillesse par exemple, et des prestations dont la CR exclut au contraire une faible proportion des ménages. Ainsi, le plafond de ressources de l'allocation pour jeune enfant (APJE) en France est tel qu'environ 80 % des familles ayant un enfant à naître ou à charge de moins de trois ans la perçoivent. De même, environ quatre cinquièmes des familles ayant au moins trois enfants à charge perçoivent le complément familial. Il existe en fait un *continuum* entre des prestations sans CR et des prestations fortement ciblées, ce qui impliquerait pour une analyse fine d'aller au delà des typologies discrètes des prestations, *a fortiori* celles se limitant à distinguer prestations avec et sans CR. De même, il conviendrait de distinguer parmi les prestations qui ne sont pas versées aux ménages situés au dessus d'un plafond de ressources, celles dont le montant est uniforme en dessous de ce plafond – ce qui est le cas en France de prestations comme l'APJE, le CF, l'allocation de rentrée scolaire<sup>1</sup> ou encore des allocations familiales en Espagne – de celles dont le montant est fortement modulé en fonction des revenus – ce qui est le cas par exemple des prestations de logement en France ou des allocations familiales en Italie.

Enfin, il existe des prestations dont la décision de versement n'est pas dépendante du revenu mais dont le montant est par contre modulé selon le revenu. Il s'agit par exemple de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), de l'aide pour garde d'enfant à domicile (AGED), de l'allocation personnalisée d'autonomie (dans sa version après la loi n°2001-647 du 20 juillet 2001) ou encore des allocations familiales allemandes jusqu'en 1995. Par ailleurs, si l'AFEAMA et l'AGED sont formellement des prestations sélectives en ce sens que les barèmes prévoient des montants plus faibles pour les ménages disposant de revenus élevés, elles ne le sont pas au sens commun qu'on prête à des prestations sélectives, en raison des effets de sélection joués par les autres conditions d'éligibilité propres à ces prestations (outre celles d'avoir à charge au moins un enfant de moins de 6 ans) : employer une assistante maternelle agréée dans le cas de l'AFEAMA, salarier une personne à son domicile dans le cas de l'AGED. Le revenu des familles est bien en pratique un fac-

---

1. Même s'il existe pour ces prestations des mécanismes de versement différentiel visant à éviter tout effet de seuil pour les ménages dont les revenus sont de peu au dessus du plafond de ressources.

teur de différenciation des bénéficiaires de l'AFEAMA et de l'AGED qui disposent de niveaux de vie plus élevés, surtout dans le cas de l'AGED, que le niveau de vie moyen des familles potentiellement concernées, celles ayant au moins un enfant de moins de 6 ans (Daniel, 2003). Si ces prestations sont sélectives, elles le sont donc à rebours ou à l'envers puisqu'elles s'adressent davantage dans les faits aux familles les plus aisées. La divergence entre l'appréciation qui pourrait être faite à partir du barème des dispositifs (présence ou non d'un critère ressources) et l'effet réel de ciblage des dispositifs pose la question de la mesure de la sélectivité des prestations<sup>1</sup>. La question de la mesure dans un cadre comparatif se heurte toutefois à l'absence de données quantitatives adéquates.

#### **Le rôle des autres critères que le critère ressources dans le ciblage des prestations**

Des conditions d'éligibilité autres que le critère ressources sont susceptibles de ne pas être neutres au regard de la situation financière. Comme on vient de le voir dans le cas de l'AGED et de l'AFEAMA, ce peut être une condition comme celle d'employer une personne pour s'occuper de ses enfants. Mais c'est généralement le cas pour toutes les prestations conditionnées à un comportement en lien avec l'activité. Par exemple, l'allocation parentale d'éducation (APE) est notamment soumise à la condition de ne pas travailler ou de travailler à temps partiel. Les familles bénéficiaires de l'APE (éligibles pour 99 % en raison de l'inactivité ou de la faible activité de la femme) disposent en moyenne d'un niveau de vie inférieur aux autres familles (Daniel, 2003). L'APE bien que non soumise formellement à CR est donc de fait davantage ciblée sur les familles du bas de la distribution. Inversement, une prestation familiale conditionnée au fait de poursuivre ses études à tendance a davantage être concentrée sur les familles non pauvres<sup>2</sup>.

Les conditions ne portant pas sur un comportement en lien avec l'activité, mais portant sur la configuration familiale (couple/isolé, nombre d'enfants, âge des enfants, etc.) ne sont pas non plus toujours neutres vis-à-vis des revenus. Des prestations dites universelles peuvent *de facto* jouer un rôle de ciblage sur les plus pauvres. C'est le cas des prestations destinées aux familles nombreuses ou aux familles monoparentales parce que ces dernières sont

---

1. Pour une discussion plus approfondie et des propositions de typologie et de mesures de la sélectivité des prestations, voir Math (1996).

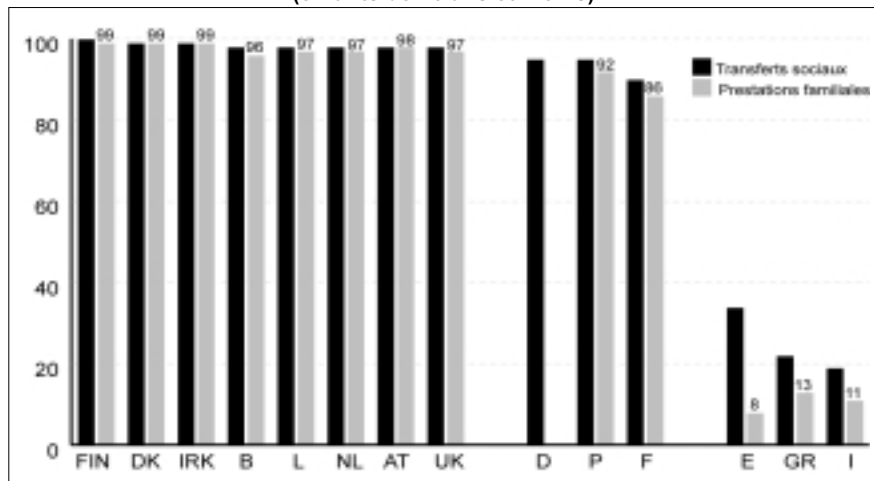
2. Par exemple lorsque les prestations familiales sont prolongées pour des grands enfants poursuivant leur scolarité. Il en va également de la réduction d'impôt sur le revenu pour les parents dont l'enfant poursuit des études supérieures. Cette réduction d'impôt ne peut bénéficier qu'aux seules familles imposables (environ la moitié des familles) et donc disposant de revenus plus élevés, qui sont d'ailleurs aussi, de part leur position sociale plus élevée, aussi celles dont les enfants poursuivent davantage leurs études.

sur-représentées parmi les plus démunies (CERC, 1992). La confrontation des données de dépenses SESPROS et des données d'enquêtes du panel communautaire des ménages permet d'illustrer ce point. Selon les données SESPROS, la part des prestations sous CR dans le total des prestations de la fonction familles/enfants est quasiment nulle en Belgique et en Finlande. Or, selon les données d'enquêtes auprès des ménages, la Belgique et la Finlande figurent, après l'Espagne, l'Irlande, la Grèce et la France, parmi les pays qui consacrent une part importante des prestations familiales en espèces aux enfants du bas de distribution (voir 3<sup>e</sup> partie). Les deux sources conduisent donc à des conclusions apparemment divergentes. On pourrait en chercher la cause pour partie du côté des différences de champ entre les deux sources (les données SESPROS comprennent les prestations en nature en plus) et du côté des différences dans les mesures utilisées. Si la législation belge relative aux prestations familiales ignore largement le critère ressources, cela n'empêche pas que, via d'autres critères, les prestations sont de fait davantage ciblées sur les familles les plus démunies.

#### Les limites de l'universel

On peut aussi s'interroger sur la notion d'universalité lorsqu'elle désigne des prestations sans CR. Selon les données d'enquête du panel communautaire des ménages, la totalité ou presque des enfants de 16 ans et moins, dans la grande majorité des pays, vivent dans des familles qui bénéficient de prestations familiales (PF), le plus souvent des allocations familiales versées sans CR (graphique 1). Toutefois ils ne sont plus que 92 % au Portugal, 86 % en France et un sur dix environ en Espagne, en Italie et en

**Graphique 1. Proportion d'enfants bénéficiaires de transferts sociaux (enfants de 16 ans et moins)**



Source : panel communautaire des ménages, vague 3, revenus de 1995 (Lapinte, 2002).

Grâce à être bénéficiaires de PF en espèces. Ce constat reste valable même si l'on considère non plus seulement les prestations familiales mais l'ensemble des transferts sociaux monétaires (graphique 1).

Ce résultat pour la France illustre les limites de l'universalité d'allocations familiales dont est en réalité exclue une partie des familles, celles pour lesquelles un seul enfant est compté à charge. Le rapprochement des données administratives sur le nombre des familles ou enfants bénéficiaires d'allocations familiales aux données sur le nombre de familles et d'enfants issues du recensement (tableau 1) confirme que l'universalité des allocations familiales est beaucoup plus limitée en France qu'en Belgique, en Irlande ou au Luxembourg où ces prestations sont versées aux familles ayant un enfant à charge.

<b>Tableau 1. L'estimation de la part des enfants et des familles couverts par les allocations familiales</b>		
<b>Début des années 1990</b>	<b>Pourcentage d'enfants de moins de 16 ans dont la famille perçoit des allocations familiales</b>	<b>Pourcentage des familles avec enfants (au sens du recensement national) qui perçoivent des allocations familiales</b>
France	87	37
Belgique	100	69
Irlande	100	78
Luxembourg	100	92

Source : à partir de données administratives et des recensements de population (Math, 1996).

## **2<sup>e</sup> partie. Comparaison, évolution et effets du ciblage de la protection sociale en fonction des ressources**

En dépit de leurs limites, les données de dépenses d'Eurostat (SESPROS) et les données d'enquête auprès des ménages apportent des éléments de comparaison. Les premières données permettent aussi d'évaluer l'évolution de la sélectivité des systèmes de protection sociale au cours des années 1990 ainsi que le degré et les évolutions du ciblage pour les différents risques sociaux pris séparément

### **1. Comparaison et évolution du ciblage des systèmes de protection sociale en Europe occidentale**

**Le critère de ressources est très inégalement utilisé en Europe.**

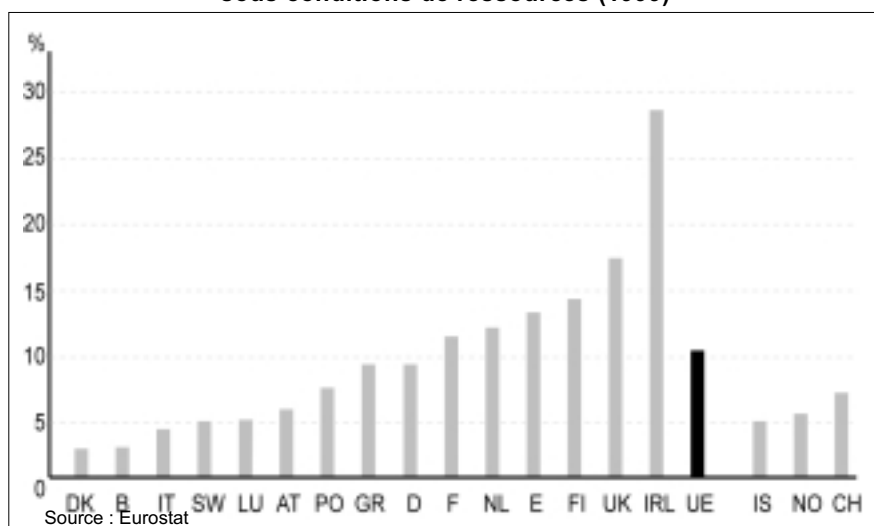
Un premier moyen de comparer le ciblage en fonction des ressources est d'utiliser les statistiques de dépenses de protection sociale d'Eurostat qui distinguent les prestations selon qu'elles sont versées avec ou sans CR. Les deux pays européens dans lesquels la part des prestations sous CR est la plus élevée sont l'Irlande et le Royaume-Uni avec respectivement 29 % et



17 % environ contre 10 % en moyenne dans l'Union européenne (graphique 2). Ce résultat correspond à ce qui était attendu des analyses comparatives de sciences politiques qui classent ces deux pays parmi les systèmes de protection sociale « libéraux » ou « libéraux résiduels » dans lesquels le critère de ressources est largement utilisé pour l'attribution des prestations sociales. Pour les autres pays d'Europe, les écarts sont assez importants puisque les prestations sous CR représentent de l'ordre de 5 % des dépenses voire moins, au Danemark, en Belgique, en Italie, en Suède, au Luxembourg et en Autriche contre plus de 10 % en France, aux Pays-Bas, en Espagne et jusqu'à 14 % environ en Finlande.

A ce niveau agrégé des dépenses de protection sociale, il est difficile de dégager des tendances nettes selon le régime dominant de protection sociale. Quatre pays scandinaves – le Danemark, l'Islande, la Suède et la Norvège – figurent bien parmi les pays où les dépenses de prestations sous CR sont très réduites, mais la Finlande se situe au contraire parmi les pays où elles occupent une place relativement importante, juste derrière le Royaume-Uni. Le critère de l'importance des prestations sous CR semble encore moins pertinent pour caractériser les pays d'Europe continentale qualifiés de corporatistes conservateurs (Belgique, Autriche, France, Allemagne) parmi lesquels on trouve aussi bien la Belgique où la part des prestations sous CR est très faible que la France où elle est comparativement assez élevée. Ce critère ne permet pas non plus de caractériser les pays du sud de l'Europe.

**Graphique 2. Part des prestations sociales sous conditions de ressources (1999)**



Les données d'enquêtes du panel communautaire des ménages corroborent le constat d'une plus grande sélectivité des systèmes de protection sociale britanniques et irlandais. Dans ces deux pays, les transferts sociaux semblent beaucoup plus concentrés sur les ménages du bas de la distribution des revenus. Le tableau 2 présente la concentration des transferts monétaires (hors retraites) sur les enfants en fonction des quartiles de revenu. La part du total de ces transferts versés aux ménages dans lesquels vivent les 25 % ou 50 % des enfants les plus pauvres est la plus élevée en Irlande et au Royaume-Uni. Le tableau 3 présente la part de ces transferts dans le total du revenu des ménages en fonction du quintile de revenu des ménages dont la personne de référence est âgée de 25 à 54 ans. Cette part pour les ménages du 1<sup>er</sup> quintile (les 20 % dont les revenus sont les plus faibles) est la plus élevée en Irlande, au Royaume-Uni et en Finlande. Elle diminue plus fortement dans les deux premiers pays que dans tous les autres pays pour les quintiles supérieurs. Le rapport entre la part du 1<sup>er</sup> quintile et du 5<sup>e</sup> quintile des ménages du haut de la distribution des revenus est une façon de capturer l'intensité du ciblage.

Ce rapport est de 34 pour l'Irlande et de 20 au Royaume-Uni, alors qu'il varie de 2 à 11 dans les autres pays. Cette conclusion est confirmée si l'on rapporte la part des transferts monétaires dans le total des revenus des ménages sous le seuil de pauvreté à celle des ménages au dessus de ce seuil (tableau 4).

**Tableau 2. Part de l'ensemble des transferts sociaux (hors retraites) versés aux enfants suivant le quartile de revenu\***

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	AUT	P	FIN	UK	UE
1	44	52	51	29	46	44	57	28	38	48	32	39	40	56	37
2	22	22	23	21	24	28	23	23	23	20	26	25	29	24	23
3	20	13	15	20	20	16	11	28	19	15	21	20	18	10	21
4	13	12	11	30	10	12	8	21	20	17	21	16	13	10	19
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Ratio (1)/(4)</b>	3,4	4,3	4,6	1	4,6	3,7	7,1	1,3	1,9	2,8	1,5	2,4	3,1	5,6	1,9

\* Revenu, y compris retraites, hors autres transferts sociaux.

Source : panel communautaire des ménages, 3<sup>e</sup> vague – 1996 (revenus de 1995). Tableau élaboré à partir de Lapinte (2002).

Lecture : en Belgique, 44 % du total des transferts sociaux (hors retraites) sont versés aux ménages dans lesquels vivent les 25 % des enfants les plus pauvres (situés dans le 1<sup>er</sup> quartile). Les 25 % des enfants les moins pauvres (situés dans le 4<sup>e</sup> quartile) y reçoivent 3,4 fois moins de transferts sociaux.

<b>Tableau 3. Part des transferts sociaux dans le total des revenus en fonction du quintile de revenu (ménages dont la personne de référence est âgée de 25 à 54 ans)</b>						
Quintiles	1	2	3	4	5	ratio 1/5
Irlande	71,5	36,9	12,5	5,2	2,1	34
Royaume-Uni	63,3	28,8	10	6,1	3,2	19,8
Finlande	61,7	38,6	23	17,6	11,1	5,6
Belgique	57	24,3	12,6	8,6	9,7	5,9
Pays-Bas	50,2	22,2	19,7	5,5	6	8,4
Danemark	44	27,2	19,7	15	8,3	5,3
Autriche	35,3	21,3	14,6	13,7	7,5	4,7
Allemagne	35,1	14,8	8,2	6,6	3,1	11,3
Espagne	35,1	23	17,1	15,4	7,6	4,6
Luxembourg	31,7	16,5	16,4	9,5	3,4	9,3
Portugal	31,3	15,8	9,5	8,3	5	6,3
Italie	15,4	7,2	7,4	6	5	3,1
Grèce	14,8	9,7	8,6	6,6	6,5	2,3

Source : Panel communautaire des ménages – 3<sup>e</sup> vague – 1996 (Maître et *alii*, 2002)

Lecture : En Irlande, la part des transferts sociaux représente 71,5 % du total des revenus des 20 % des ménages (dont la personne de référence est âgée de 25 à 54 ans) disposant des revenus les plus faibles (premier quintile). Cette part est de 2,1 % pour les 20 % des ménages disposant des revenus les plus élevés (cinquième quintile).

<b>Tableau 4. Part des transferts sociaux dans le total des revenus – ménages pauvres et non pauvres (ménages dont la personne de référence est âgée de 25 à 54 ans)</b>			
	Pauvres (1)	Non pauvres (2)	Ratio (1)/(2)
Irlande	76,5	15,9	4,8
Royaume-Uni	67	13,9	4,8
Finlande	62,9	27,2	2,3
Belgique	59,7	16,5	3,6
Pays-Bas	59,6	14,1	4,2
Danemark	48,3	21,4	2,3
Autriche	40	15,6	2,6
Allemagne	36,7	9,3	3,9
Luxembourg	36,2	12,9	2,8
Espagne	36,1	16,3	2,2
Portugal	35,2	10	3,5
Grèce	15,7	8,1	1,9
Italie	15,6	6,5	2,4

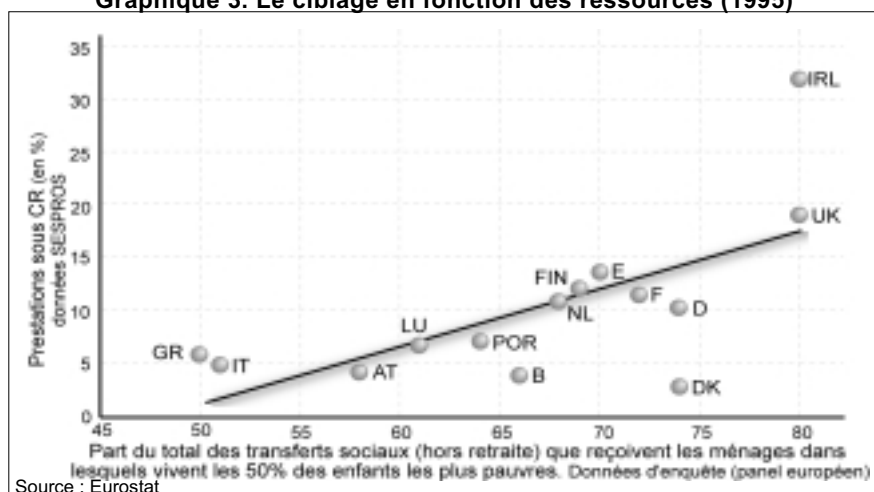
Seuil de pauvreté : 60 % du revenu médian (échelle d'équivalence OCDE modifiée)

Source : Panel communautaire des ménages – 3<sup>e</sup> vague – 1996 (Maître et *alii*, 2002)

Lecture : En Irlande, la part des transferts sociaux représente 76,5 % du total des revenus des ménages dont la personne de référence est âgée de 25 à 54 ans et dont le revenu par unité de consommation est inférieur au seuil de pauvreté (60 % du revenu médian). Pour les autres ménages, non pauvres, cette part s'élève à 15,9 %.

Les mesures de la sélectivité de l'ensemble des systèmes de protection sociale calculées à partir des données SESPROS et des données d'enquêtes se recoupent en grande partie. Avec ces deux sources, les systèmes irlandais et britannique apparaissent bien comme les plus sélectifs de l'Union européenne. Pour les autres pays, les résultats ne sont pas toujours totalement concordants, même lorsque l'année sur laquelle portent les observations est commune aux deux enquêtes, 1995 (graphique 3). L'explication serait à chercher dans les différences entre les sources utilisées (par exemple, les données SESPROS incluent les dépenses en nature ce qui n'est pas le cas des données d'enquête) et entre les indicateurs utilisés pour évaluer l'importance du ciblage : la part des prestations sous CR dans le total des dépenses de prestations sociales d'un côté, la part du total des prestations versées aux ménages des quantiles du bas de la distribution des revenus d'un autre côté. On ne peut exclure non plus des problèmes relatifs à la qualité des données, en particulier des informations sur les revenus lorsqu'elles sont tirées d'enquêtes déclaratives auprès des ménages.

**Graphique 3. Le ciblage en fonction des ressources (1995)**



### **Le ciblage s'est très légèrement accru dans l'Union européenne depuis le début des années 1990**

Seules les données SESPROS permettent d'examiner l'évolution du ciblage au cours de la dernière décennie, à travers l'évolution du poids des prestations sous CR entre 1990 et 1999. Il est difficile de démêler parmi les causes possibles liées à l'évolution de cet indicateur, ce qui peut être imputable à la conjoncture économique de ce qui provient des changements dans les critères d'attribution des prestations.

L'évolution de la part des prestations sous CR est sensible à la conjoncture économique. Même sans changement de législation, les prestations destinées aux personnes au chômage ou démunies voient leur part augmenter en période de récession puisqu'un nombre accru de ménages se retrouvent alors en situation d'éligibilité. Inversement en période de reprise économique, leur nombre tend à se réduire. Toutes les prestations ne sont cependant pas sensibles aux aléas conjoncturels. Ainsi, l'évolution des prestations sous CR versées aux personnes âgées s'inscrit plutôt dans des tendances de plus long terme car les droits à retraite sont acquis lors des longues périodes ayant couvert les décennies précédentes.

Le poids des prestations sous CR peut également augmenter si des changements législatifs ou réglementaires viennent renforcer la sélectivité des prestations. Ce peut être l'introduction d'une CR pour des prestations précédemment versées sans CR, la création de nouvelles prestations sous CR, comme la complémentaire CMU versée depuis 2000 ou des restrictions dans l'accès aux prestations d'assurance sociale sans CR, par exemple pour les personnes privées d'emploi. A l'inverse l'éventuelle extension des personnes couvertes par les assurances sociales, soit du fait d'améliorations législatives, soit par exemple en raison de la participation accrue des femmes au marché du travail, tendra à réduire mécaniquement la part des prestations sous CR.

Selon les statistiques d'Eurostat, la proportion des prestations subordonnées à des CR a augmenté dans la première moitié des années 1990 lorsque la croissance économique était atone puis a légèrement diminué depuis 1995, reflétant l'amélioration des conditions économiques et le recul du chômage, voire dans certains pays du sud de l'Europe et en Irlande l'extension de la couverture des assurances sociales (tableau 5). Au final, la part des prestations sous CR est légèrement plus élevée à la fin des années 1990 qu'au début alors même que les taux de chômage sont revenus au même niveau, ce qui semble traduire une tendance générale à un ciblage accru des prestations sociales. Il serait abusif de conclure que les systèmes de protection sociale sont devenus beaucoup plus sélectifs en Europe durant les années 1990. Les autres sources de données ne permettent pas de vérifier ce résultat. En outre, les évolutions sont variables selon les pays. Sur l'ensemble des années 1990, la part des prestations sous CR a augmenté dans une majorité de pays, très fortement aux Pays-Bas, en Finlande, en Grèce, et dans une moindre mesure au Portugal, en Allemagne et en Belgique. A l'inverse, cette part a légèrement diminué depuis 1990 en Autriche, en Italie, au Luxembourg, en Espagne et en Irlande. Là encore, impossible de dégager des explications en référence aux modèles dominants de *Welfare State* dégagés par les analyses comparatives socio-politiques.

<b>Tableau 5. Prestations sociales sous conditions de ressources (en % du total des prestations)</b>			
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
Union Européenne (15 pays)		10,6	10,2
Communauté européenne (12 pays)	9,8	10,9	10,5
Danemark	2,6	2,8	2,9
Belgique	2,7	3,8	3,6
Autriche	4,0	4,1	3,8
Italie	5,1	4,8	4,4
Luxembourg	6,3	6,6	4,9
Suède		6,7	5,1
Portugal	6,8	7,0	7,7
Grèce	6,2	5,7	9,0
Allemagne	8,5	10,2	9,5
France	11,0	11,5	11,6
Espagne	13,6	13,5	12,6
Pays-Bas	9,6	10,8	12,6
Finlande	11,5	12,1	14,0
Royaume-Uni	16,5	19,1	16,6
Irlande	31,0	31,8	28,5

Les pays sont classés par ordre croissant pour l'année 1999.  
Source : Eurostat

## **2. Un degré de ciblage et des évolutions très variables selon les secteurs de la protection sociale**

L'évolution de la part des prestations sous CR recouvre des évolutions différenciées selon les secteurs de la protection sociale. Ainsi, les prestations vieillesse et survie qui représentent près de la moitié des dépenses en moyenne, de 24 % en Irlande à 62 % en Italie, sont peu soumises à CR. Moins de 4 % le sont dans l'Union européenne en 1999 (tableau A en annexe 1). En Irlande, elles représentent néanmoins environ 22 % des prestations. Elles occupent également une place importante en Finlande (17 %), en Espagne (10 %) et dans une moindre mesure au Royaume-Uni (6,6 %) et aux Pays-Bas (5,8 %). Dans quasiment tous les pays, avec l'arrivée à l'âge de la retraite de générations de femmes pouvant justifier de carrières plus longues, la tendance de long terme est à la diminution lente mais régulière de la part des prestations sous CR. On le constate en France avec la baisse continue du nombre des bénéficiaires des prestations constitutives du minimum vieillesse. Seuls les Pays-Bas font véritablement exception en passant de 0 % à 6 % environ sur la décennie probablement en raison des modifications des règles d'attribution. Cette part ne s'est pas non plus réduite au

cours des années 1990 au Royaume-Uni où le système de retraite procure des pensions insuffisantes à une part importante des personnes âgées qui doivent recourir à des dispositifs d'assistance.

Les prestations maladie et soin représentent le deuxième poste des dépenses de protection sociale avec un quart du total en moyenne dans l'Union européenne (jusqu'à 40 % en Irlande). Mais, comme pour les retraites ce n'est pas non plus de ce côté qu'il faut chercher les causes à l'augmentation du ciblage puisque environ 1 % seulement de ces prestations sont sous CR, à part en Irlande où elles atteignent près de 13 % (tableau B en annexe 1). En outre, cette proportion n'a pas réellement augmenté au cours des années 1990, sauf en Irlande qui fait vraiment exception dans ce domaine.

Les prestations consacrées à la fonction chômage représentent en moyenne un peu moins de 7 % des dépenses de protection sociale, une part déclinante du fait des réformes ayant restreint ce type de protection et du fait de la baisse du chômage dans la deuxième moitié des années 1990. La part des prestations chômage sous CR est en moyenne d'environ 17 % dans l'Union européenne mais avec de très fortes différences : de 0 % dans des pays comme le Danemark, la Suède, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg à plus de 20 % en Autriche, en Espagne, en Finlande et au Portugal, et plus de 40 % au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Irlande (tableau C en annexe 1). Ces différences sont à utiliser avec précaution car la protection des personnes privées d'emploi peut être assurée par des dispositifs classés dans d'autres fonctions (invalidité, exclusion sociale non classée par ailleurs, etc.). La part des prestations chômage sous CR n'a pas sensiblement changé au niveau de l'UE entre le début et la fin des années 1990. Ce n'est donc pas là non plus qu'il semble falloir chercher l'augmentation des dépenses sociales sous CR dans l'UE au cours des années 1990. Les évolutions ont toutefois été contrastées selon les pays, reflétant à la fois les évolutions de la conjoncture et des changements de législation, en particulier un durcissement des conditions d'éligibilité des prestations d'assurance sociale dans plusieurs pays (Freyssinet, 2000, 2002). La part des prestations sous CR a fortement augmenté au Portugal (de 19 à 27 %), en Finlande (de 16 à 26 %), en Allemagne (de 14 à 18 %), en Grèce (de 1 à 6 %), et dans une moindre mesure en France (de 7,8 à 9,2 %) et en Autriche (de 19,4 à 22 %). Elle a par contre diminué en Irlande (de 60 à 47 %) et aux Pays-Bas (de 56 à 41 %), probablement dans ces deux pays sous l'effet de la très forte baisse du chômage. Ailleurs, le poids des prestations sous CR est resté au même niveau entre le début et la fin des années 1990.

En définitive, l'augmentation au cours des années 1990 de la place des prestations sous CR – constatée à travers les données d'Eurostat – doit être imputée aux évolutions concernant les dépenses des prestations famille/enfants, des prestations d'invalidité, des allocations de logement et des autres aides aux pauvres. Les allocations de logement et les aides aux pauvres

(uniquement celles non comptabilisées dans d'autres fonctions) sont, presque par définition, entièrement soumises à CR. Ces prestations représentent toutefois une part très réduite des prestations dans l'Union européenne. Elles ont par ailleurs peu contribué à l'augmentation des prestations sous CR dans le total des dépenses puisqu'elles représentent 3,7 % en 1999 contre 3,2 % en 1990. L'accentuation du ciblage des dépenses de protection sociale dans l'UE est aussi imputable aux prestations enfants/famille et aux prestations invalidité.

Les pays européens consacrent en moyenne environ 8 % de leurs dépenses aux prestations d'invalidité, de 5 % environ en Irlande à près de 14 % au Danemark et au Luxembourg. La proportion des dépenses d'invalidité sous CR est en moyenne d'environ 20 % dans l'UE mais elle varie très fortement : elle est nulle au Danemark, inférieure à 5 % au Luxembourg, en Autriche, aux Pays-Bas et en Suède, alors qu'elle se situe autour de 20 % à 25 % en Belgique, en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Italie, et atteint environ 40 % en Irlande (tableau D en annexe 1). La part des prestations invalidité sous CR a augmenté durant les années 1990 dans tous les pays à l'exception de la Belgique, de l'Italie, du Luxembourg, de l'Allemagne et de l'Autriche. Dans ces trois derniers pays, cette évolution doit, au moins pour partie, s'expliquer par l'introduction au cours des années 1990 d'une nouvelle assurance sociale destinée à prendre en charge les personnes dépendantes, alors que la prise en charge publique de ce risque est souvent limitée ailleurs à ceux justifiant de faibles revenus. Les pays où la part des prestations invalidité sous CR s'est le plus fortement accrue sont l'Irlande, le Royaume-Uni et la France <sup>1</sup>.

Les prestations consacrées à la fonction famille/enfants représentent de l'ordre de 8 % des dépenses de protection sociale, avec de très fortes variations de 2 % en Espagne à 13 % au Danemark <sup>2</sup>. Un quart des prestations sont sous CR, avec de fortes différences au sein de l'UE (tableau 6). Toutes ou quasiment toutes les prestations sont sans CR en Suède, aux Pays-Bas, en Belgique, en Autriche, en Finlande et au Danemark. Au contraire, de 30 à 40 % des prestations sont sous CR au Royaume-Uni, en France, en Espagne, au Portugal, en Italie, en Irlande et en Grèce. La part des prestations sous CR a connu un pic vers le milieu des années 1990 avant de dimi-

---

1. En France, cette évolution provient d'une part de la stagnation du nombre de pensions de l'assurance invalidité (versées sans CR) et d'autre part de l'augmentation des dépenses d'allocations adultes handicapés (une prestation de type revenu minimum garanti) dont le nombre de bénéficiaires a fortement crû dans les années 1990, probablement en raison de la mauvaise situation persistante du marché du travail et des dégâts causés, et de la création de nouvelles prestations sous CR : prestation expérimentale dépendance dans une douzaine de départements en 1995, remplacée par la prestation spécifique dépendance à partir de 1997 (elle-même remplacée depuis 2002 par l'allocation personnalisée d'autonomie).

2. Pour une analyse de ces données, voir Math (2002).



nuer ensuite, ce qui reflète la forte sensibilité de ces prestations à la conjoncture. Globalement, le ciblage s'est accru entre le début et la fin du cycle économique, ce qui est probablement le reflet de changements dans l'attribution des prestations familiales (PF). Cette part a surtout augmenté dans les pays du sud, en Grèce de 32 à 42 %, en Italie de 33 à 38 %, au Portugal de 27 à 36 % et en Espagne de 15 à 35 %, mais également en Irlande (de 35 à 41 %) et en France (de 30 à 33 %). Ailleurs, elle est restée stable, voire a diminué comme aux Pays-Bas.

**Tableau 6. Evolution des prestations famille/enfants sous conditions de ressources (en % du total des prestations famille/enfant)**

	1990	1995	1999
Union Européenne (15 pays)		28,2	25,4
Communauté européenne (12 pays)	26,9	32,0	28,0
Suède		0,1	0,0
Pays-Bas	13,4	5,3	1,0
Belgique	0,0	0,9	1,1
Autriche	1,4	1,8	2,1
Finlande	1,8	3,2	2,6
Danemark	1,9	2,7	3,6
Luxembourg	14,4	16,1	14,9
Allemagne	27,4	37,6	26,8
Royaume-Uni	32,6	38,9	32,1
France	30,4	32,0	33,1
Espagne	14,6	35,3	35,4
Portugal	26,6	33,4	36,2
Italie	33,3	42,5	38,0
Irlande	34,9	40,4	40,8
Grèce	31,7	19,5	42,2

Les pays sont classés par ordre croissant pour l'année 1999.

Source : Eurostat

### **3. Faut-il cibler davantage la protection sociale en fonction des revenus pour mieux lutter contre la pauvreté ?**

#### **A. La mise en question des stratégies de ciblage des prestations en fonction des ressources**

Depuis le tournant néo-libéral (Jobert, 1994), dans un contexte où l'accent a surtout été mis sur des contraintes budgétaires présentées comme incontournables, l'idée de rendre les prestations plus sélectives s'est répandue, encouragée notamment à partir des années 1980 par des

organismes internationaux comme l'OCDE ou la Banque Mondiale (Atkinson, 1993). A partir du moment où est posée comme impérative la limitation voire la diminution des prélèvements obligatoires qui permettent de financer les dépenses sociales, la stratégie de ciblage a été présentée comme plus efficace pour lutter contre la pauvreté. Plusieurs pays occidentaux ont ainsi entrepris de remplacer, souvent en plusieurs étapes, des prestations familiales sans conditions de ressources (CR) par des prestations réservées aux familles les plus démunies, ou bien de limiter la croissance des premières – par exemple en les revalorisant peu – et d'étendre les secondes (Math, 1995). En France, cette orientation préconisée notamment par le rapport Minc en 1994 a débouché sous le gouvernement Juppé par la mise sous CR en janvier 1996 de l'allocation pour jeune enfant dite courte (versée pendant 9 mois du 5<sup>e</sup> mois de grossesse aux 3<sup>e</sup> mois du nouveau né). Elle s'est poursuivie en juin 1997 par l'annonce du gouvernement Jospin de soumettre les allocations familiales à CR. La réforme prendra effet à partir de mars 1998 mais, devant la forte opposition rencontrée et peut-être aussi en raison des marges budgétaires permises par la reprise, le gouvernement décida d'en revenir à l'universalité des allocations familiales à partir de janvier 1999. Le ralentissement économique et le retour de fortes contraintes pesant sur les budgets sociaux pourraient remettre au goût du jour une méthode présentant l'avantage de limiter les dépenses tout en pouvant être présentée comme plus à même de lutter contre la pauvreté et plus équitable – les ménages aisés ne sont-ils pas trop favorisés (Fagnani et Math, 1998) ?

De fait, des analyses économiques simples plaident en faveur de systèmes plus sélectifs au nom de la lutte contre la pauvreté. On peut effectivement aisément montrer sur le papier – de manière quasi tautologique – qu'à dépenses constantes on aide davantage les pauvres si on leur réserve les dépenses (Math, 1995). Des calculs de simulation de réforme consistant à renforcer la sélectivité des prestations sociales confirment cette évidence (Grignon et Math, 1996). La réalité n'est toutefois pas aussi simple. A ces approches formalisées purement statiques, ignorant toute dimension dynamique et socio-politique, on peut opposer les observations empiriques bien connues des auteurs des pays anglo-saxons. Les régimes de protection sociale de ces pays, parfois qualifiés de libéraux ou libéraux résiduels dans les analyses comparatives et dont l'objectif principal est le traitement de la pauvreté, témoignent d'une longue expérience de ciblage des prestations. Le débat entre sélectivité et universalité y est d'ailleurs très ancien (Math, 1995). Rainwater, un analyste américain, a résumé d'une formule le résultat de ces expériences : « *programs for the poor become poor programs* », des dispositifs réservés aux pauvres deviennent de pauvres dispositifs.

Historiquement, d'autres stratégies pourtant non destinées fondamentalement à lutter contre la pauvreté se sont montrées beaucoup plus efficaces en la matière : dans les pays d'Europe continentale qui disposent de régi-

mes de protection sociale d'inspiration bismarckienne, qualifiés parfois de corporatiste conservateurs (Allemagne, France, Belgique, Luxembourg, Autriche...) et dans lesquels les droits sociaux sont attribués au travailleur et à sa famille avec pour principal objectif de maintenir le niveau de vie en cas d'interruption de l'activité ; et surtout dans les pays scandinaves d'inspiration social-démocrate où les droits sociaux attribués à tous les résidents ont plutôt pour objectif de réduire les inégalités sociales.

L'explication du paradoxe selon lequel des mesures pourtant destinées aux pauvres s'avèrent à l'usage très mal parvenir à leur objectif est à chercher dans l'analyse socio-politique des capacités inégales des groupes sociaux à se mobiliser et faire valoir leurs intérêts (Merrien, 2002). Les programmes très sélectifs sont mal revalorisés, se détériorent au cours du temps car les bénéficiaires sont minoritaires, mal organisés, peu légitimes voire stigmatisés. Les classes moyennes et supérieures rechignent à soutenir la revalorisation voire la pérennisation de ces dispositifs au financement duquel ils contribuent par leurs impôts mais dont ils ne retirent aucun bénéfice direct. La légitimité de ces dispositifs se fragilise avec le temps. Inversement, des prestations qui s'adressent au plus grand nombre sont fortement protégées et défendues par l'ensemble des groupes sociaux, y compris les catégories les plus influentes. Dit autrement, il serait difficile de mettre en place une politique sociale digne de ce nom réservée aux groupes fortement défavorisés et toute politique sociale tendrait même à se construire autour des catégories aptes à la financer. Le nécessaire soutien des catégories sociales influentes expliquerait également l'existence de dispositifs sociaux et fiscaux avantageant finalement moins les catégories les plus pauvres que les autres catégories sociales. Ces effets, parfois qualifiés d'anti-redistributifs, très fréquemment mis à l'index par Jean-Jacques Dupeyroux dans la revue *Droit social*, ont été baptisés *effets Matthieu* par Herman Deleeck (1979) en référence à un passage des évangiles <sup>1</sup>.

L'importance du soutien des classes moyennes et supérieures est donc centrale pour expliquer la générosité et la pérennité des systèmes de prestations sociales. C'est parce que toutes les catégories retirent des avantages du système dans les pays scandinaves que se sont développées des prestations sociales généreuses et, concomitamment, une forte acceptabilité de prélèvements élevés (Palme, 2002). Il ne faudrait en revanche pas interpréter de ce résultat qu'il vaudrait mieux ne conserver que des prestations universelles et diminuer ou supprimer toute aide en direction des populations les plus démunies. Au contraire, c'est bien plutôt parce que les pays scandi-

---

1. « Car à celui qui a, l'on donnera, et il aura du surplus ; mais à celui qui n'a pas, on enlèvera même ce qu'il a » (évangile selon Saint Matthieu). Pour une discussion de l'effet Matthieu, voir Venn Romke (1993).

naves ont des dispositifs généreux bénéficiant à tous que sont aussi mieux acceptés des dispositifs supplémentaires destinés aux plus pauvres. L'observation montre que ces pays, tout en disposant de services publics et des prestations sans condition de ressources et de haut niveau, garantissent également aux plus pauvres, par des dispositifs spécifiques de type revenu minimum, un niveau de ressources bien plus généreux que les autres pays (Eardley et alii, 1996).

### **B. Quels liens entre l'intensité du degré de ciblage et les performances sur le front de la pauvreté et des inégalités ?**

Pour examiner le lien entre le degré de ciblage et les performances des systèmes de protection sociale sur le front de la pauvreté ou des inégalités, l'analyse se limite à mettre en parallèle pour les pays d'Europe d'occidentale des mesures du degré de ciblage des prestations en fonction des ressources d'une part et des indicateurs de pauvreté ou d'inégalité d'autre part. Cette approche permet de dégager des corrélations mais elle ne permet pas d'en déduire des relations de causalité. Elle ignore en outre la dimension socio-politique sous-jacente à l'hypothèse initiale, et en particulier le rôle majeur joué par les acteurs quant au développement des politiques sociales. Sa prétention explicative est donc forcément réduite. De plus, comme l'analyse du ciblage porte uniquement sur les dépenses de protection sociale, elle fait l'impasse – c'est une autre limite forte – sur l'examen, pourtant crucial au regard des questions posées des modes de financement des prestations sociales. De nombreuses analyses ont montré le rôle central joué par les modes de financement et leurs transformations sur l'évolution des systèmes de protection sociale<sup>1</sup>.

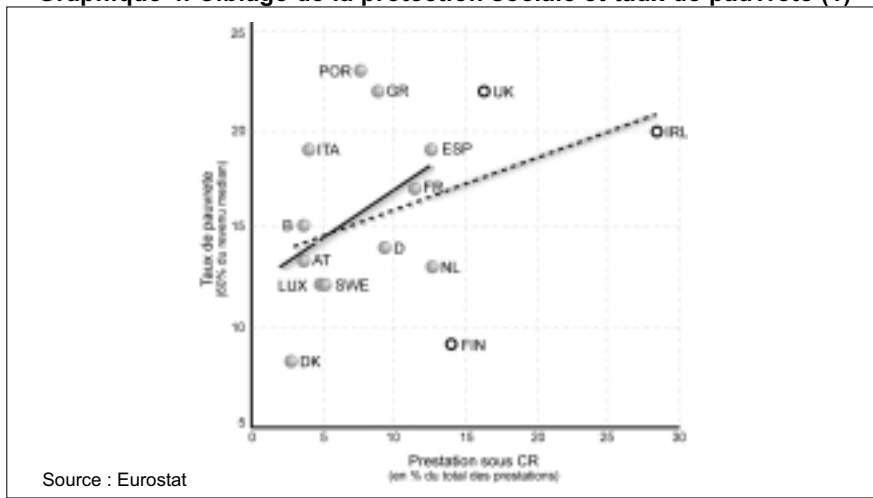
L'Irlande et le Royaume-Uni sont les pays où la part des prestations en espèces et en nature sous CR est la plus forte et également ceux dont les taux de pauvreté sont parmi les plus élevés. Les pays où la part des prestations sous CR est plus faible semblent présenter des indicateurs de pauvreté et d'inégalité plus faibles. La Finlande fait toutefois exception avec une part des prestations sous CR relativement élevée et des taux de pauvreté parmi les plus faibles. Un moyen d'examiner un éventuel lien est d'observer si des corrélations sont repérables entre les différents indicateurs. Le lien est fortement négatif entre les dépenses sociales, qu'elles soient mesurées en montant par habitant ou en proportion du PIB, et les indicateurs de pauvreté ou d'inégalité (taux de pauvreté aux seuils de 60 et 50 %, ratio des revenus des 20 % les plus riches sur les revenus des 20 % les moins riches)<sup>2</sup>. Plus les presta-

1. Sur ce point, on peut utilement consulter les travaux de Bernard Friot (1998), Pierre Volovitch (2001) et Bruno Palier (2002).

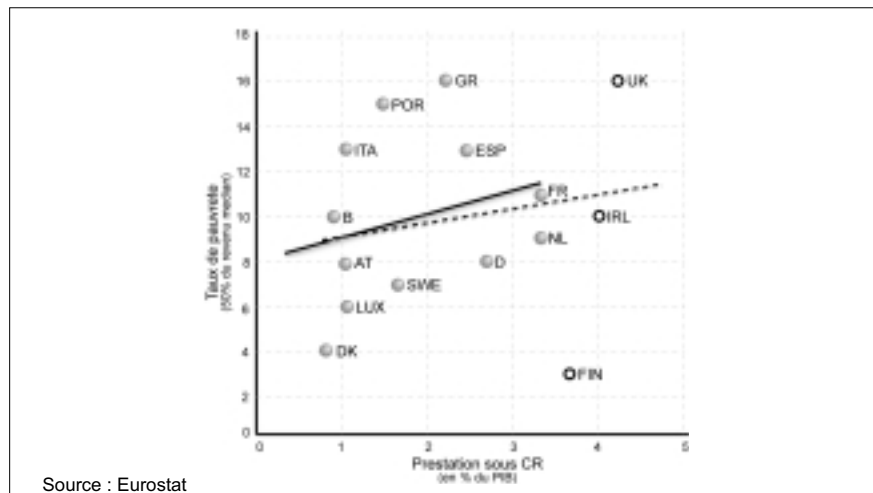
2. Les différents indicateurs utilisés sont présentés en annexe 1 dans le tableau E et les coefficients de corrélations dans le tableau F.

tions sous CR, mesurées en pourcentage du total des prestations sociales ou en pourcentage du PIB, ont un poids important, plus la pauvreté semble être élevée (graphiques 4 et 5). Comme un lien statistique fort et négatif est constaté entre le poids des prestations sociales et la place des prestations sous CR, ces résultats corroborent l'idée selon laquelle le ciblage jouerait avant tout un rôle de limitation des dépenses, mais que par contre il s'avérerait contre-productif en matière de lutte contre la pauvreté.

**Graphique 4. Ciblage de la protection sociale et taux de pauvreté (1)**

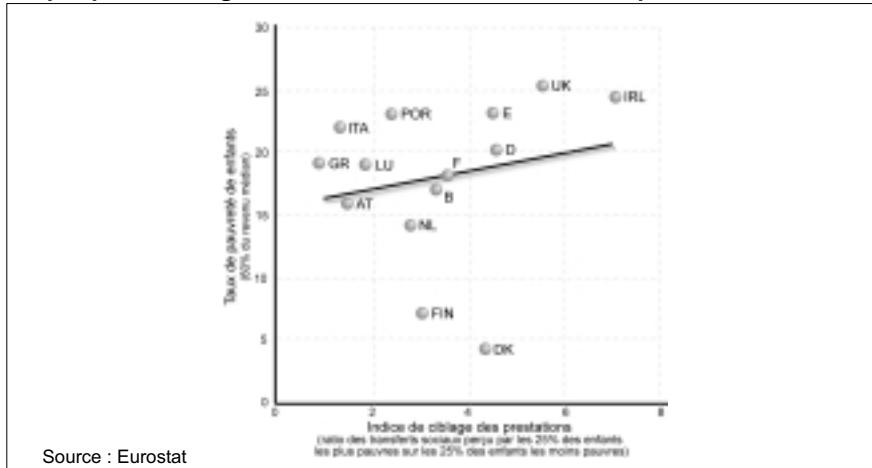


**Graphique 5. Ciblage de la protection sociale et taux de pauvreté (2)**



Avec les données d'enquête auprès des ménages, il n'est pas possible de mettre en évidence de lien significatif entre des indicateurs d'inégalité (revenus des 20 % les plus riches sur les 20 % les moins riches) ou de pauvreté des enfants (taux de pauvreté des enfants pour des seuils de 60 % ou 50 % du revenu médian) et des indicateurs de ciblage des transferts sociaux en espèces (part du total des prestations reçues par les 25 ou 50 % des enfants les plus pauvres, ou encore ratio entre les transferts sociaux reçus par les 25 % des enfants les plus pauvres et par les 25 % des enfants les moins pauvres) <sup>1</sup>. Les pays qui ciblent davantage leurs transferts sociaux ne semblent en tout état de cause pas mieux réussir en matière de lutte contre la pauvreté (graphique 6).

**Graphique 6. Ciblage des transferts sociaux et taux de pauvreté des enfants**

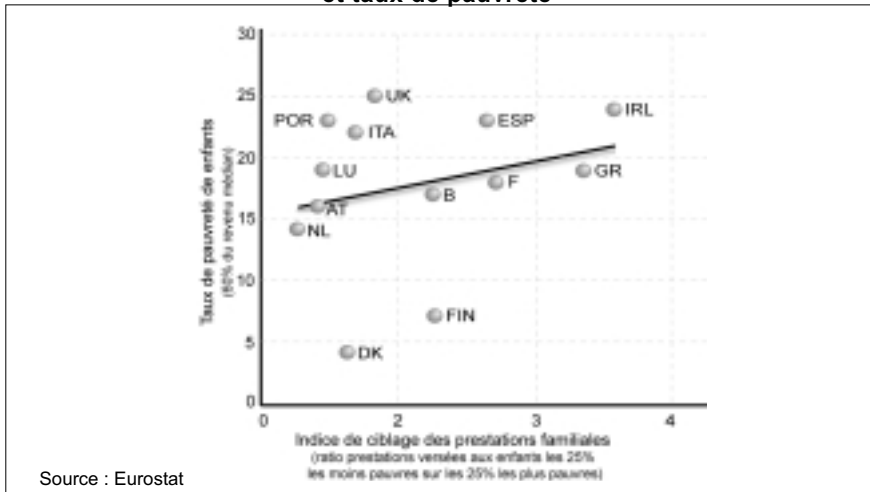


Toujours avec cette même source de données, les pays qui concentrent davantage leurs prestations familiales (PF) en espèces sur les plus pauvres sont plutôt ceux qui obtiennent de moins bons résultats sur le front des inégalités et de la pauvreté des enfants. Une corrélation négative existe entre les indicateurs de pauvreté (taux de pauvreté des enfants pour des seuils à 50 ou 60 % du revenu médian par unité de consommation et ratio des revenus des 20 % les plus riches sur les 20 % les moins riches) et diverses mesures d'intensité du ciblage des prestations familiales telles que la part des PF adressées aux 25 % ou aux 50 % des enfants les plus pauvres ou encore le rapport entre les prestations reçues par les plus pauvres et celles reçues par

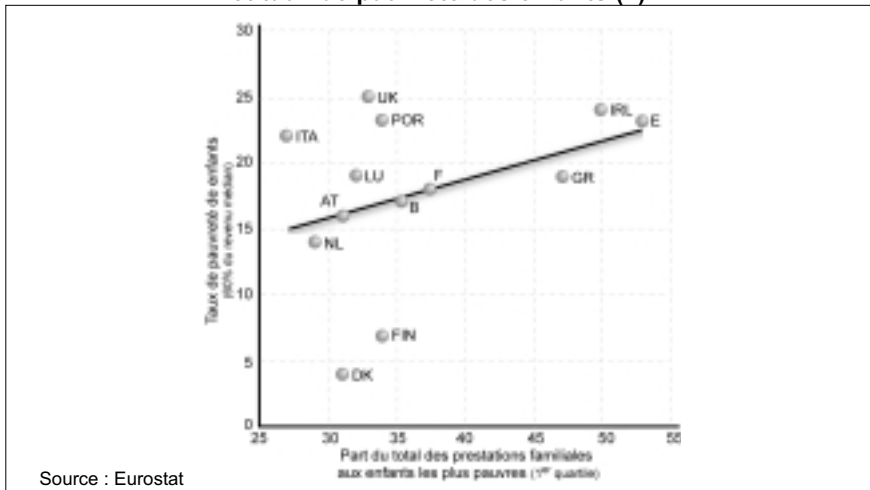
1. Les coefficients de corrélation entre les différents indicateurs sont présentés dans le tableau G en annexe 1.

les moins pauvres <sup>1</sup>. Ce n'est pas dans les pays ciblant le plus les prestations monétaires sur les familles pauvres que la pauvreté de ces familles est la plus réduite, ce serait même plutôt le contraire (graphiques 7 à 9).

**Graphique 7. Ciblage des prestations familiales et taux de pauvreté**

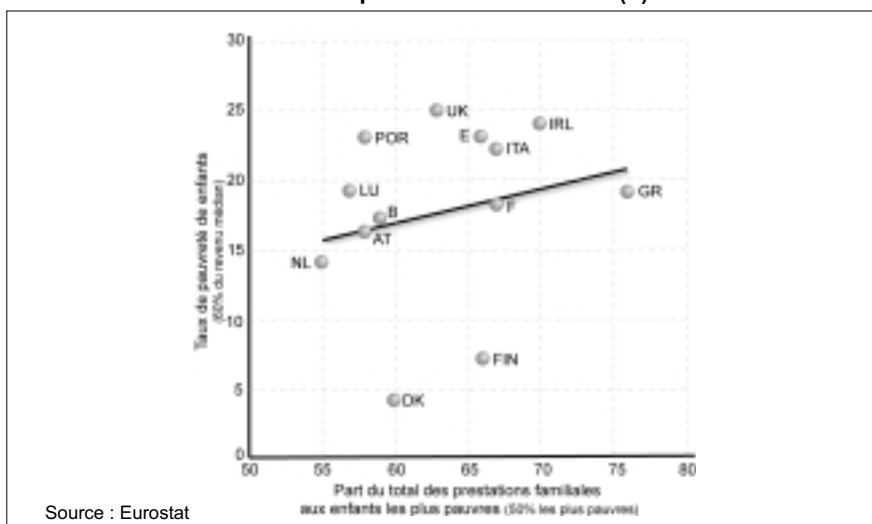


**Graphique 8. Ciblage des prestations familiales et taux de pauvreté des enfants (2)**



1. Les coefficients de corrélation entre les différents indicateurs sont présentés dans le tableau H en annexe 1.

**Graphique 9. Ciblage des prestations familiales et taux de pauvreté des enfants (3)**



Les résultats issus tant des données agrégées de dépenses que des données d'enquête auprès des ménages pourraient, par construction même, être entachés d'un biais. En effet, la part des dépenses de prestations sous CR ou la part du total des dépenses versées aux plus pauvres plus élevée dans un pays comme l'Irlande pourrait provenir de la plus forte proportion d'enfants pauvres pour des raisons non liées au système social et donc ne pas correspondre à une législation plus sélective qu'ailleurs. D'ou l'intérêt de revenir à la législation et aux barèmes des dispositifs sociaux et d'examiner les critères d'éligibilité et leurs effets. La méthode des cas-types est bien adaptée pour isoler l'effet de la seule législation des autres effets de structure liés aux différences démographiques et socio-économiques des pays comparés. Une telle approche permet toutefois d'écarter l'hypothèse d'un effet de structure. La méthode des cas-types confirme que l'Irlande, le Royaume-Uni et, pour des montants plus faibles, les pays de l'Europe du sud sont bien aussi ceux dont les politiques publiques d'aide aux familles ont les législations les plus ciblées (*cf.* 3<sup>e</sup> partie).

Si les corrélations sont forcément fragiles en raison des données utilisées et du faible nombre d'observations (une quinzaine de pays), elles viennent néanmoins corroborer l'idée que des systèmes réservés davantage à « ceux-qui-en-ont-réellement-besoin » et peu aux autres tendraient à se révéler moins efficaces pour lutter contre la pauvreté (Volovitch, 1995).



### **3<sup>e</sup> partie. Une comparaison du ciblage des politiques publiques d'aide aux familles**

L'examen porte d'abord sur les seules prestations familiales et sera ensuite étendu grâce aux données de la base de cas-types aux autres politiques intervenant dans le soutien financier des ménages ayant des enfants à charge.

#### **1. Le ciblage des prestations familiales en Europe occidentale**

##### **A. La sélectivité des prestations familiales évaluée à partir des données de dépenses et des données d'enquête auprès des ménages**

Au vu des données de dépenses (SESPROS), et plus exactement de la part des prestations sous CR, les prestations familiales apparaissent peu ciblées dans les pays scandinaves (Suède, Finlande, Danemark) où quasiment toutes les prestations sont sans CR (voir tableau 6 dans la 2<sup>e</sup> partie). A l'inverse, la part des prestations familiales sous CR est élevée, supérieure à 35 %, dans les quatre pays du sud de l'Europe. Les autres pays sont les Pays-Bas, la Belgique et l'Autriche qui ne ciblent quasiment pas leurs prestations familiales, le Luxembourg où environ 15 % des prestations sont sous CR et l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Irlande où une part importante, de 25 à 40 %, est soumise à CR.

Les données d'enquête auprès des ménages permettent d'évaluer dans quelle mesure les prestations familiales sont concentrées sur les enfants situés dans le bas de la distribution des revenus. Le tableau 7 présente la part du total des prestations familiales versées à chacun des quatre quartiles de revenu. Trois indicateurs sont retenus pour capturer le degré de sélectivité des prestations familiales : la part du total des prestations versées aux ménages dans lesquels vivent les 25 % des enfants les plus pauvres (1<sup>er</sup> quartile), les 50 % les plus pauvres (total des deux premiers quartiles) et le rapport entre les prestations perçues par les 25 % les plus pauvres et celles reçues par les 25 % les moins pauvres. Ces indicateurs sont fortement corrélés, mais la corrélation n'est pas parfaite<sup>1</sup>. Pour comparer entre pays, il est possible de se référer aux classements opérés entre pays à partir de ces indicateurs (dernières colonnes du tableau 7). Quel que soit l'indicateur utilisé, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Autriche, le Portugal et le Danemark apparaissent parmi les pays où les effets de ciblage des prestations familiales sur les plus pauvres semblent les plus faibles. Viennent ensuite le Royaume-Uni et la Belgique (le classement relatif de la Belgique varie toutefois selon l'indicateur choisi). Le ciblage semble plus important en Finlande, en France et en Espagne. Pour ce dernier pays, la conclusion varie fortement selon l'indicateur retenu. En rete-

---

1. Les coefficients de corrélation entre ces différents indicateurs sont reproduits dans le tableau I en annexe A.

nant l'indicateur de concentration des prestations familiales sur les 25 % des enfants les plus pauvres, l'Espagne apparaît même comme le pays où ces prestations sont les plus sélectives. Enfin, ce sont l'Irlande et la Grèce qui, quel que soit l'indicateur choisi, sont les pays où les prestations familiales sont les plus concentrées vers le bas de la distribution.

C'est le classement de l'Italie qui varie le plus fortement selon l'indicateur retenu : les prestations familiales ne sont pas du tout sélectives selon l'indicateur de concentration des prestations familiales sur les 25 % des enfants les plus pauvres, mais, comme ces prestations sont surtout concentrées sur les enfants du 2<sup>e</sup> décile, elles apparaissent comparativement très sélectives si l'on mesure la sélectivité avec l'indicateur de concentration des prestations sur les 50 % des enfants les plus pauvres.

	1 <sup>er</sup> Q.	2 <sup>e</sup> Q.	Total (1 <sup>er</sup> + 2 <sup>e</sup> )	3 <sup>e</sup> Q.	4 <sup>e</sup> Q.	Total	Ratio 1 <sup>er</sup> /4 <sup>e</sup> Q.	Rang 1 <sup>er</sup> Q.	Rang deux 1 <sup>ers</sup> Q.	Rang ratio 1 <sup>er</sup> /4 <sup>e</sup> Q.
NL	29	26	55	22	23	100	1,3	12	13	13
L	32	25	57	57	22	100	1,5	9	12	11
AT	31	27	58	20	22	100	1,4	10	10	12
P	34	24	58	20	23	100	1,5	6	10	10
B	36	23	59	25	16	100	2,3	5	9	6
DK	31	29	60	21	19	100	1,6	10	8	9
UK	33	30	63	19	18	100	1,8	8	7	7
E	53	13	66	14	20	100	2,7	1	5	4
FIN	34	32	66	20	15	100	2,3	6	5	5
F	38	29	67	19	14	100	2,7	4	3	3
I	27	40	67	17	16	100	1,7	13	3	8
IRL	50	20	70	16	14	100	3,6	2	2	1
GR	47	29	76	9	14	100	3,4	3	1	2
UE	35	27	62	20	18	100	1,9			

Q. : quartile.

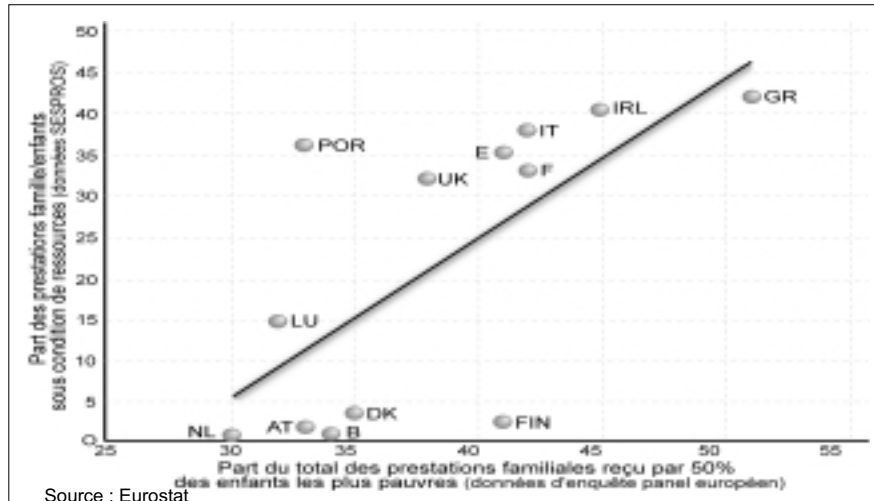
Les pays sont classés par ordre croissant de la part des prestations familiales versées aux deux premiers quartiles de revenus.

Source : panel communautaire des ménages, vague 3, revenus de 1995 (élaboré à partir de Lapinte, 2002).  
Lecture : aux Pays-Bas, 29 % du total des prestations familiales sont versés aux ménages dans lesquels vivent les 25 % des enfants les plus pauvres (le 1<sup>er</sup> quartile). Ce montant s'élève à 55 % pour les 50 % des enfants les plus pauvres (total des deux premiers quartiles). Les 25 % des enfants les plus pauvres (situés dans le 1<sup>er</sup> quartile) y reçoivent 1,3 fois plus de prestations familiales que les 25 % des enfants les moins pauvres (situés dans le 4<sup>e</sup> quartile). Les trois dernières colonnes indiquent le classement relatif des pays au regard de trois indicateurs permettant d'évaluer le degré de ciblage des prestations familiales.

Les résultats obtenus à partir de ces données sont globalement concordants avec ceux obtenus au moyen des données SESPROS (graphique 10)<sup>1</sup>.

1. Comme le confirment les coefficients de corrélation entre les indicateurs provenant des deux sources (tableau I en annexe 1).

**Graphique 10. Ciblage des prestations familiales en fonction des ressources**



Dans les deux cas, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark et le Luxembourg figurent parmi les pays où le ciblage des prestations familiales semble très faible, le Royaume-Uni se situe dans une position intermédiaire et la Grèce, l'Irlande, et dans une moindre mesure l'Espagne et l'Italie, parmi les pays qui ciblent beaucoup ces prestations. Les résultats ne sont en revanche pas toujours concordants pour les autres pays. Il en va ainsi de la Belgique qui ne dispose quasiment pas de prestations sous CR mais dont une part non négligeable, mais variable selon les indicateurs choisis, apparaît assez fortement concentrée sur les enfants les moins aisés. Il en va également de la Finlande et du Portugal (graphique 10). Bien que 95 % des prestations familiales finlandaises soient sans CR, ces prestations sont comparativement bien concentrées sur les enfants du bas de la distribution. A l'inverse, au Portugal, une forte proportion des prestations est soumise à CR mais cela n'a pas pour effet de concentrer comparativement davantage les prestations sur les enfants les plus pauvres. Ces divergences peuvent certes provenir des différences quant au champ des deux sources de données (seules les données SESPROS comprennent aussi les prestations en nature) et quant à la façon de mesurer le degré de ciblage. Elles peuvent aussi venir pour partie du fait qu'en Belgique et en Finlande, même si très peu de prestations familiales sont versées sous CR, d'autres critères d'éligibilité sont utilisés pour cibler ces prestations en direction des familles plus démunies. Au Portugal, les plafonds de ressources relativement élevés expliquent au moins pour partie que, dans leur ensemble, les prestations familiales n'y sont pas particulièrement concentrées sur les plus pauvres.

### **B. L'apport de la méthode des cas-types pour évaluer et comparer le ciblage des prestations familiales en fonction des ressources.**

Les données agrégées de dépenses et les données d'enquête auprès des ménages ne permettent toutefois pas de savoir lorsqu'une part des dépenses de prestations sous CR ou une part du total des dépenses versées aux plus pauvres est plus élevée dans un pays que dans un autre, si cela signifie que la législation est plus sélective dans le premier pays que dans le second ou si, à législation similaire, la proportion d'enfants pauvres dans le premier pays est plus importante que dans le second pays. Les données sur ménages types – calculées en fonction de la législation en juillet 2001 – permettent d'isoler l'effet de la seule législation des différences démographiques et socio-économiques et de comparer les prestations reçues pour 64 ménages types variant par la configuration familiale et les revenus. Comme pour les données d'enquêtes, les prestations non monétaires ne sont pas prises en compte. Ne sont pas non plus prises en compte les prestations monétaires s'adressant à des situations ne correspondant pas aux ménages types considérés, en particulier les prestations destinées à des situations spécifiques et statistiquement peu fréquentes (prestations pour enfants handicapés, adoptés, pour familles très nombreuses, prestations de l'aide sociale à l'enfance, etc.)<sup>1</sup>.

Tous les pays ne disposent pas de PF versées indépendamment des revenus des parents. Il n'existe plus de tels dispositifs en Allemagne depuis 2000 (ce qui était le cas pour les données SESPROS de 1999). Dans ce pays, l'absence de prestations sans CR est désormais compensée par d'importantes prestations sous CR pour les ménages à faibles revenus et d'importants avantages fiscaux pour les autres (*cf. infra*). Il n'existe pas de prestation financière sans CR non plus en Italie et en Espagne. En Grèce, les prestations sans CR existantes sont d'un montant dérisoire. Tous les autres pays de l'UE versent des prestations sans CR. Environ la moitié des pays de l'UE versent également des prestations sous CR. Il s'agit d'abord des pays qui d'une certaine manière compensent l'absence de prestations universelles : Italie, Espagne et Allemagne. L'Autriche, la France et l'Irlande versent à la fois des PF avec et sans CR (en 2001). Cette observation à partir des législations permet de dégager quelques traits pour ce qui concerne les prestations familiales : elles ne sont pas soumises à CR dans les quatre pays scandinaves alors que, dans les pays de l'Europe du Sud, elles sont soumi-

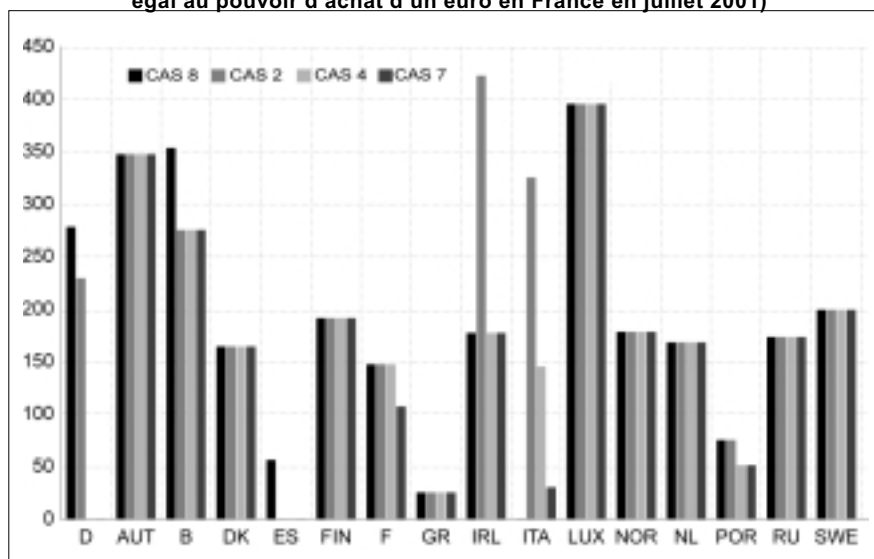
---

1. Pour des raisons de place, nos commentaires sont limités à la présentation des résultats pour certaines configurations familiales ou pour des moyennes portant sur les différentes configurations familiales. Nous indiquerons dans le texte quand les conclusions diffèrent pour d'autres configurations. Par ailleurs, nous avons limité les résultats à ceux exprimés en montant mensuel dans une unité de compte commune (PPA) égale au pouvoir d'achat procuré par un euro en France en juillet 2001. Les conclusions relatives au degré de ciblage obtenues en exprimant les calculs en valeur relative (en pourcentage du revenu national net) ne sont pas différentes.

ses à CR (Italie, Espagne) ou sont d'un montant faible (Portugal), voire dérisoire (Espagne, Grèce).

Le graphique 11 illustre comment évolue en fonction du niveau de revenu le montant total des PF, avec et sans CR, dans le cas d'un couple avec deux enfants d'âge scolaire. Les résultats sont sensiblement les mêmes, et ne sont donc pas reproduits, pour les autres configurations familiales considérées (couples avec un et trois enfants, parents isolés avec un et deux enfants, couples et parents isolés avec un enfant en bas âge). Pour dégager les grands traits, nous avons également calculé pour six niveaux de revenu différents le montant moyen des PF pour les sept configurations familiales étudiées<sup>1</sup>. Le graphique 12 présente ces moyennes en fonction du niveau de revenu.

**Graphique 11. Prestations familiales en fonction du niveau de revenu – couple avec deux enfants (montant mensuel exprimé en PPA, égal au pouvoir d'achat d'un euro en France en juillet 2001)**



Cas 8 : ménage à l'assistance (RMI en France).

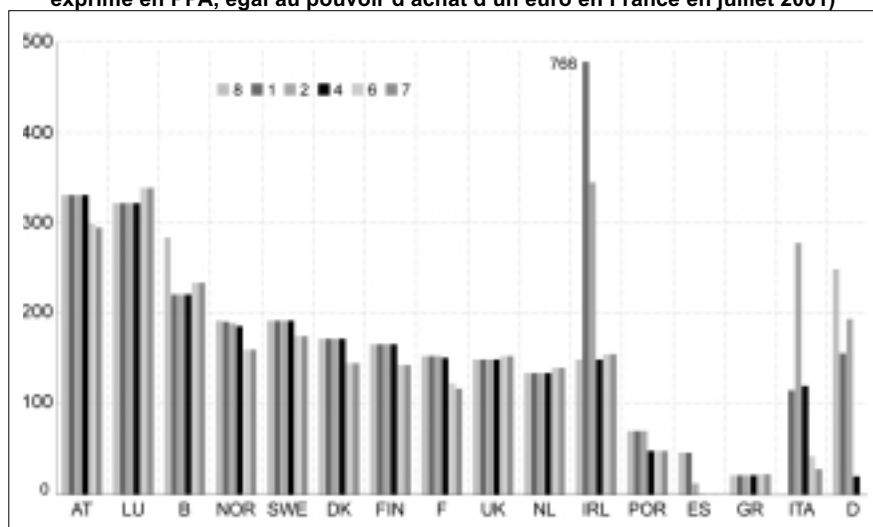
Cas 2 : un salaire égal à la moitié du salaire moyen des hommes temps plein (104 % du SMIC temps plein en France).

Cas 4 : un salaire égal au salaire moyen des hommes temps plein (208 % du SMIC temps plein en France).

Cas 7 : deux salaires, l'un égal au salaire moyen des hommes temps plein, l'autre au salaire moyen des femmes temps plein (375 % du SMIC temps plein au total pour la France).

1. Afin de ne pas accorder un poids excessif aux familles monoparentales (3 familles types sur 7), aux familles ayant un enfant en bas âge (2 familles types sur 7) et aux familles nombreuses (1 famille sur 7) par rapport aux familles ayant un ou deux enfants, la moyenne est pondérée par le poids des configurations en fonction de leurs poids relatif en France. Le choix de la pondération ne modifie pas fondamentalement leur part relative à la comparaison du degré de ciblage des prestations.

**Graphique 12. La modulation des prestations familiales en fonction des ressources. Montant moyen pour 7 configurations familiales \* (montant mensuel exprimé en PPA, égal au pouvoir d'achat d'un euro en France en juillet 2001)**



\*Moyenne pondérée par le poids relatif occupé en France par chacune des configurations familiales.

8 : ménage à l'assistance (RMI ou API en France).

1 : travailleur pauvre (salaire minimum pour 64 heures par mois, soit 38 % du SMIC temps plein pour la France).

2 : un salaire égal à la moitié du salaire moyen des hommes temps plein (104 % du SMIC temps plein en France).

4 : un salaire égal au salaire moyen des hommes temps plein (208 % du SMIC temps plein en France).

6 : deux salaires, l'un égal au salaire moyen des hommes temps plein, l'autre à la moitié du salaire moyen des femmes temps plein (308 % du SMIC temps plein au total pour la France).

7 : deux salaires, l'un égal au salaire moyen des hommes temps plein, l'autre au salaire moyen des femmes temps plein (375 % du SMIC temps plein au total pour la France).

L'image générale qui ressort est celle d'une faible modulation des prestations familiales en fonction des revenus. Les PF restent du même montant pour les ménages sans enfant en bas âge dans les pays ne disposant pas de prestations sous CR : Autriche, Danemark, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni. Dans ce dernier pays, le *Family Credit* – sous condition de ressources et d'activité professionnelle – a été supprimé en 1999 et remplacé par un crédit d'impôt (voir infra). Les modulations des PF qui apparaissent pour tous ces pays dans le graphique 12 sont dues aux ménages ayant un enfant en bas âge. Les PF sont également constantes en Norvège à l'exception des parents isolés avec un enfant en bas âge, et en Belgique à l'exception des ménages à l'assistance qui perçoivent des allocations familiales d'un montant sensiblement supérieur. En Grèce, les prestations familiales sont sans CR mais d'un montant dérisoire. En France, les montants sont constants jusqu'à des niveaux de revenus relativement élevés, puis diminuent mais de façon assez modérée ensuite (perte de l'allocation

tion de rentrée scolaire pour les familles ayant des enfants d'âge scolaire, de l'allocation pour jeune enfant pour les familles ayant un enfant de moins de trois ans, du complément familial pour les familles de trois enfants et plus). Au Portugal, le niveau, relativement faible, baisse également peu à mesure que les revenus augmentent.

Si l'on met à part le cas des parents isolés avec un enfant en bas âge très fortement aidés en Norvège lorsqu'ils ont des revenus faibles, le niveau des ressources n'a donc pas un impact très significatif sur le montant des prestations familiales dans 12 des 16 pays européens examinés. Il semble donc difficile de conclure à un ciblage fort des prestations familiales en Europe.

Au vu de ces résultats quatre pays font donc exception : l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et l'Allemagne. Avant de s'interroger sur le degré de ciblage des prestations familiales espagnoles, il faudrait peut-être au préalable considérer que ce pays n'offre quasiment aucune prestation aux familles : les prestations familiales limitées aux seules familles pauvres sont d'un montant dérisoire<sup>1</sup>. L'Irlande présente une configuration particulière : les prestations sont d'un montant relativement constant tant pour les ménages inactifs à l'assistance que pour les familles aisées. Par contre, l'Irlande aide davantage, et comparativement pour des niveaux extrêmement élevés, les ménages actifs à bas salaires en leur attribuant une prestation spécifique (*Family Income Supplement*). En Italie, les prestations sont également réservées aux parents actifs, ce qui explique que dans les données d'enquêtes elles soient davantage concentrées sur le deuxième quartile des revenus plutôt que sur le premier quartile (*cf.* 1). Ensuite, elles augmentent avec le niveau de salaire jusqu'à des montants assez significatifs puis, au delà d'un certain niveau de revenu, diminuent rapidement. L'Allemagne se caractérise par un ciblage très marqué des PF, d'un montant comparativement élevé pour les ménages à faible revenu. Elles ne sont plus versées au delà d'un seuil de revenu relativement bas mais il faut souligner qu'il appartient désormais à la fiscalité d'aider les autres familles allemandes.

#### *Conclusion sur la sélectivité des prestations familiales*

Si l'on compare les résultats obtenus au moyen des cas-types avec ceux obtenus à partir des deux autres sources de données (*cf.* A), on peut conclure à l'absence ou au faible ciblage des prestations familiales dans les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), aux Pays-Bas, en Autriche, au Luxembourg et en Belgique. Il en va de même au Royaume-Uni, si l'on tient compte que les données de dépenses et les don-

---

1. Ce constat d'une absence de soutien financier aux familles est confirmé lorsqu'on compare les sommes consacrées à la fonction famille/enfant en Espagne avec les autres pays (Math, 2003). La faiblesse des prestations en direction des familles est soulignée par de nombreux auteurs, ce qui n'empêche pas d'autres formes de régulation des questions familiales en Espagne (Martin, 2002 ; Frotiée, 2002).

nées d'enquête sont antérieures à la suppression en 1999 de la dernière prestation familiale sous CR, le *Family Credit*. Les diverses sources utilisées confirment en revanche le fort ciblage des prestations familiales en fonction des ressources en Irlande, en Italie et en Espagne. C'est également le cas en Allemagne où, comme pour le Royaume-Uni, les changements intervenus depuis 1999 peuvent expliquer logiquement les résultats divergents entre les différentes sources.

Pour le Portugal, le ciblage des prestations familiales apparaît très faible tant à partir des données d'enquête que des cas-types. La part relativement élevée des prestations sous CR (données SESPROS) est toutefois conciliable avec ces résultats dans la mesure où les calculs sur cas-types montrent que les plafonds de ressources sont élevés et que la modulation en fonction des revenus est en définitive très limitée.

Il en va de même en France où, si la part des dépenses de prestations familiales sous CR est importante, les plafonds de ressources sont en général comparativement très élevés, ce qui est le cas de l'APJE ou du complément familial (cf. 1<sup>er</sup> partie), si bien que le ciblage des prestations familiales à partir de la méthode des cas-types y apparaît comparativement modérée<sup>1</sup>.

Dans le cas de la Grèce, nous n'avons pas d'indice qui permettrait d'expliquer l'origine des résultats apparemment contradictoires : absence de modulation en fonction des ressources des prestations familiales en espèces (faible montant) selon les calculs sur ménages-types, forte proportion de prestations sous CR selon les données SESPROS et forte concentration des prestations en espèces sur les enfants les plus pauvres selon les données d'enquête.

Ces résultats comparatifs souffrent d'un défaut. Les exemples de l'Allemagne – où les prestations familiales sont désormais très ciblées mais où des compensations fiscales conséquentes ont été prévues pour les autres familles – et inversement du Royaume-Uni où ne subsiste plus qu'une prestation familiale sans CR (*Child Benefit*) et où les familles disposant de bas salaires reçoivent depuis 1999 un crédit d'impôt en remplacement d'une prestation sous CR – viennent rappeler que se limiter à l'observation d'une seule catégorie de dispositifs – ici les prestations familiales – sans tenir compte des autres politiques publiques peut conduire à des conclusions erronées. Cette limite pose un problème car le soutien financier des familles ne passe pas seulement par les prestations familiales. Si l'on s'intéresse aux effets de ciblage des politiques publiques en direction des familles, il importe de tenir compte des autres dispositifs sociaux et fiscaux qui peuvent les compléter ou s'y substituer.

---

1. Rappelons également que le champ des données SESPROS n'est pas le même et qu'il inclut les prestations en nature.



## **2. La sélectivité des autres dispositifs de soutien financier des familles**

La méthode des cas-types permet de prendre en compte les effets des autres dispositifs intervenant dans la redistribution financière : cotisations sociales, impôt sur le revenu, fiscalité locale, prestations de logement, revenus minima garantis, frais et aides liés à la scolarité, dispositifs de prise en charge des frais de santé, etc. L'effet de ces dispositifs en matière d'aide aux ménages ayant des enfants à charge peut se mesurer par un avantage enfant égal au supplément de revenu perçu (ou de moindre prélèvement versé) par un ménage avec enfants par rapport à un ménage sans enfant mais se trouvant dans la même situation de revenu primaire (salaire). C'est le supplément imputable à la seule présence d'enfant(s). La méthode des cas-types permet de calculer cet avantage enfant pour chaque dispositif séparément, puis conjointement pour les différents dispositifs. L'avantage enfant global étant égal à la somme de ces avantages enfants, ou encore au supplément de revenu net d'une famille du fait de la présence d'enfant(s). La méthode permet donc de comprendre l'articulation entre les nombreux dispositifs par lesquels transite le soutien financier en direction des familles et donc d'éclairer sur la complexité – au sens étymologique <sup>1</sup> – des politiques d'aide aux familles.

De l'ensemble de ces dispositifs, la base de données sur cas-types révèle que seuls l'impôt sur le revenu et les prestations de logement jouent un rôle important de soutien financier des familles à côté des prestations familiales. Les autres dispositifs, quand bien même ils peuvent avoir un rôle redistributif très important, ce qui est le cas par exemple des impôts locaux dans les pays scandinaves, jouent en revanche un rôle négligeable au regard du soutien aux familles. L'avantage enfant y est nul ou très faible, notamment en comparaison de l'avantage enfant des prestations familiales, des prestations de logement et de l'impôt sur le revenu. Les exceptions les plus notables à ce constat général sont la Suède et la Finlande où les aides liées à la scolarité sont très importantes et, à l'inverse, les Pays-Bas où une proportion importante des familles n'ont pas accès à l'assurance publique pour la couverture des risques médicaux non graves et subissent en conséquence, en comparaison de ménages sans enfants, des frais de santé supplémentaires substantiels pour leurs enfants <sup>2</sup>. Avant d'examiner les effets de ciblage de l'ensemble de ces dispositifs de politique publique qui participent du soutien financier des familles, nous examinons les effets séparés des prestations de logement et de l'impôt

---

1. C'est-à-dire l'imbrication des dispositifs. Complexe vient du latin *complexus* « fait d'éléments imbriqués » (à distinguer de compliqué du latin *complicare*).

2. Un tiers des ménages néerlandais se trouvent dans cette situation. Voir Bocognano A., Couffinal A., Grignon M., Mahieu R. et Polton D. (1998), page 25 et suivantes.

sur le revenu, puisqu'à côté des prestations familiales ils jouent aussi un rôle réellement important en matière d'aides aux familles.

#### **A. Les aides au logement, un élément fort de ciblage des aides aux familles**

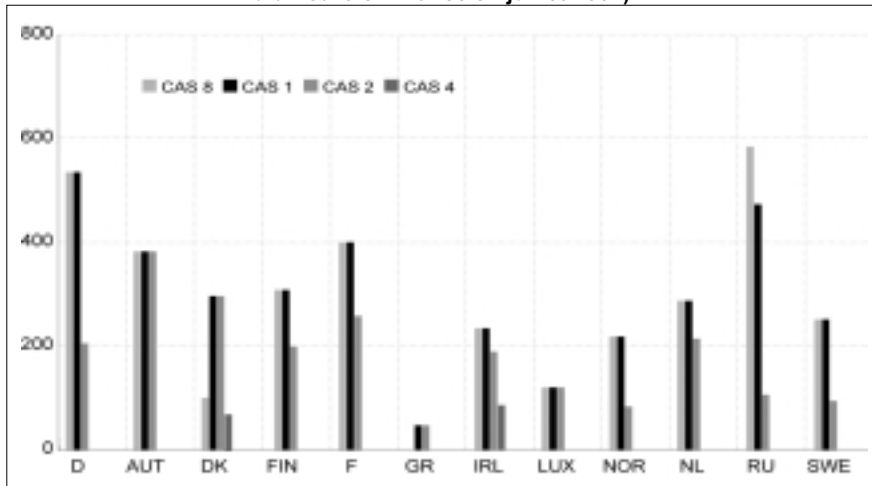
Seuls l'Espagne, l'Italie et le Portugal n'offrent aucune aide au logement en direction des locataires ; en Grèce, les dispositions existantes sont d'un montant négligeable <sup>1</sup>. La Belgique n'a pas non plus d'aide au logement si l'on excepte le soutien pour le logement dont bénéficient les parents isolés à l'assistance. Dans les autres pays, les aides au logement sont fortement modulées en fonction des ressources et sont généralement très ciblées sur les ménages à faibles revenus. Le graphique 13 montre comment évolue le montant des aides au logement en fonction des revenus pour un couple avec deux enfants. Le ciblage apparaît le moins accentué en Irlande et au Danemark puisque les couples avec deux enfants disposant d'un salaire égal au salaire moyen des hommes travaillant à temps plein (cas 4 dans le graphique 13) reçoivent également des aides au logement (c'est également le cas en France et en Autriche pour les couples avec trois enfants).

Mais tous les pays disposant de prestations de logement ne prennent pas forcément en compte la présence d'enfants. Pour évaluer dans quelle mesure ces dispositifs participent de la politique de soutien aux familles, on peut examiner le supplément d'aide au logement en raison de la présence d'enfants. Cet avantage enfant est égal à la différence entre l'aide au logement perçu par un ménage avec enfants en comparaison avec ménage sans enfant dans la même situation de revenu. Il s'avère alors que beaucoup moins de pays, environ la moitié, soutiennent les familles au moyen des aides au logement. Le graphique 14 présente ce supplément pour un couple avec deux enfants (la modulation des aides en fonction des revenus est globalement la même quelle que soit la configuration familiale). Le supplément d'aide au logement est particulièrement élevé en Suède, en Norvège, au Danemark et en Autriche. Dans ce dernier pays, il est plus élevé dans le cas d'un parent disposant d'un salaire proche du salaire minimum que pour un salaire plus faible. Les aides sont également importantes en France et en Finlande. Ailleurs, soit il n'y a pas d'aides au logement (pays du sud de l'Europe), soit ces dernières prennent peu ou pas du tout en compte la pré-

---

1. Il convient de tempérer ce constat d'une absence de politique d'aide au logement des familles dans les pays de l'Europe du sud : s'il n'existe pas d'aide pour les locataires, il existe par contre des dispositifs, fiscaux notamment, qui aident très fortement les ménages propriétaires et ces dispositifs sont particulièrement développés pour les ménages ayant (ou ayant eu) des enfants. Ces politiques publiques expliqueraient au moins pour partie que la proportion des ménages propriétaires de leur logement principal y soit bien supérieure à celle des autres pays, de la France et de l'Allemagne en particulier. Je remercie Claude Martin de m'avoir alerté sur cette face peu connue des politiques familiales des pays du sud de l'Europe. Voir Martin (2002).

**Graphique 13. Aides au logement en fonction des revenus – couple avec deux enfants (montant mensuel exprimé en PPA, égal au pouvoir d'achat d'un euro en France en juillet 2001)**



L'Espagne, l'Italie et le Portugal ne disposent pas d'aides au logement pour les personnes locataires.

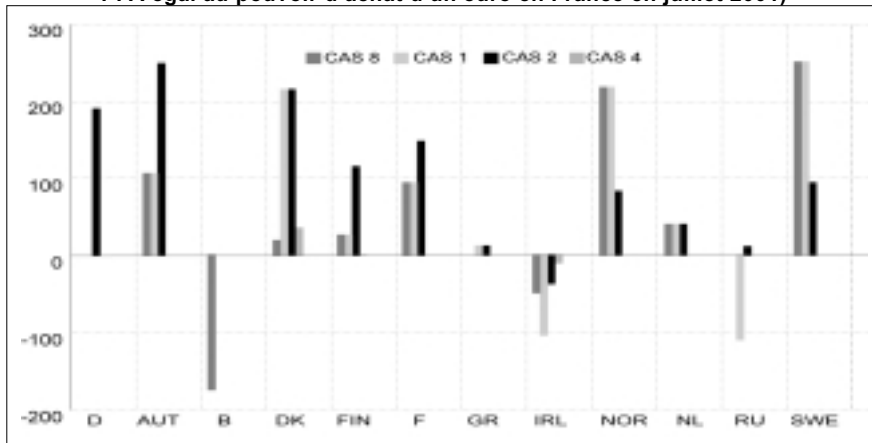
Cas 8 : ménage à l'assistance (RMI en France).

Cas 1 : travailleur pauvre (salaire minimum pour 64 heures par mois, soit 38 % du SMIC temps plein pour la France).

Cas 2 : un salaire égal à la moitié du salaire moyen des hommes temps plein (104 % du SMIC temps plein en France).

Cas 4 : un salaire égal au salaire moyen des hommes temps plein (208 % du SMIC temps plein en France).

**Graphique 14. Supplément d'aide au logement en raison de la présence d'enfants – couple avec deux enfants (montant mensuel exprimé en PPA égal au pouvoir d'achat d'un euro en France en juillet 2001)**



L'Espagne, l'Italie et le Portugal ne disposent pas d'aides au logement pour les ménages locataires.

Cas 8 : ménage à l'assistance (RMI en France).

Cas 1 : travailleur pauvre (salaire minimum pour 64 heures par mois, soit 38 % du SMIC temps plein pour la France).

Cas 2 : un salaire égal à la moitié du salaire moyen des hommes temps plein (104 % du SMIC temps plein en France).

Cas 4 : un salaire égal au salaire moyen des hommes temps plein (208 % du SMIC temps plein en France).

sence d'enfants, voire, comme en Irlande, attribuent des aides au logement d'un montant plus important aux ménages sans enfant.

### **B. Une prise en compte très différenciée des enfants dans les fiscalités européennes**

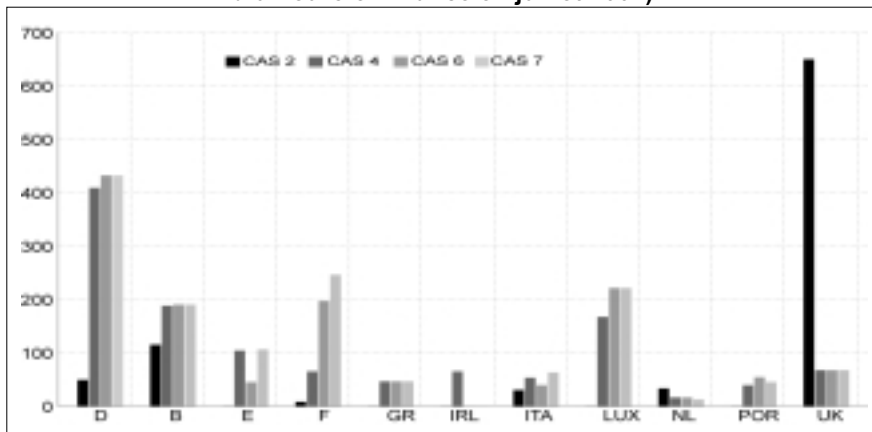
La prise en compte des enfants par l'impôt est ce qui différencie les pays scandinaves de tous les autres pays. Les pays scandinaves ne soutiennent pas les familles à travers la fiscalité, à l'exception d'aménagements liés aux frais de garde des enfants en bas âge et, en Norvège uniquement, en direction des seules familles monoparentales. Dans ces pays, il revient aux prestations en espèces et surtout en nature (les services) d'assurer le rôle de soutien des familles. Tous les autres systèmes fiscaux prennent en compte d'une manière ou d'une autre la présence d'enfants (Bradshaw et Finch, 2002). L'aide peut prendre la forme d'une réduction d'impôt (Allemagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, voire en France avec la réduction d'impôt pour enfant au collège, au lycée ou poursuivant des études ou encore pour les frais de garde). Elle peut prendre la forme d'une déduction du revenu imposable (Allemagne, Espagne). Elle peut aussi être intégrée dans les modalités de calcul de l'impôt comme en France avec le système du quotient familial. En Irlande, bien qu'il n'existe ni réduction d'impôt, ni déduction du revenu imposable, la charge d'enfant peut affecter le niveau d'impôt à travers des plafonds variables de non imposition. Tous ces dispositifs peuvent varier selon la taille de la famille ou l'âge des enfants : les mesures concernent souvent davantage les parents ayant soit de très jeunes enfants, soit de grands enfants. Les aides à travers le système d'imposition peuvent également varier selon qu'il s'agit d'un couple ou d'un parent isolé. Ainsi, l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas prennent en compte l'isolement du parent (Bradshaw et Finch, 2002).

Il est difficile de parler de ciblage en matière d'impôt car les familles disposant de faibles revenus sont le plus souvent non imposables. L'avantage dû à la présence d'enfant – en général le montant moindre d'impôt acquitté en comparaison du ménage sans enfant – est donc nul pour eux. La présence d'enfants procure toutefois un avantage à des ménages à faibles revenus quand elle fait passer d'une situation imposable sans enfant à une situation non imposable. Il existe aussi parfois des crédits d'impôt pour des ménages exerçant une activité à bas salaire. C'est notamment le cas au Royaume-Uni où l'aide supplémentaire ainsi procuré à ces familles est importante. Le Royaume-Uni est certainement le pays qui est allé le plus loin dans l'utilisation de la fiscalité en matière de soutien aux familles pauvres en lieu et place des prestations sociales. La prestation sociale pour les familles faiblement rémunérées (*Family Credit*) a été remplacée en octobre 1999 par un crédit d'impôt (*Working Family Tax credit*, WFTC) d'un montant beaucoup plus élevé et s'adressant à davantage de ménages (plus de 1,1 million contre 800 000). Depuis le milieu des années

1990, la tendance à l'utilisation de la fiscalité pour aider les familles s'est accrue partout en Europe sauf dans les pays scandinaves. Cette tendance, venue des pays anglo-saxons (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), consiste à transférer tout ou partie des prestations sociales aux familles, notamment celles accordées sous condition de ressources, vers des crédits d'impôts destinés aux travailleurs à bas salaires. Cette tendance est observable non seulement au Royaume-Uni avec le WFTC, mais aussi aux Pays-Bas qui disposent d'un crédit d'impôt particulièrement généreux pour les parents isolés exerçant une activité et en France, de façon embryonnaire, avec la prime pour l'emploi et son supplément pour enfant.

En définitive, mis à part le Royaume-Uni, l'avantage enfant est donc surtout significatif pour des niveaux de revenus importants (graphique 15 pour la situation d'un couple avec trois enfants). Son montant est relativement indépendant du niveau de revenus, sauf en Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg où il augmente avec les revenus. La France se distingue à divers égards : l'avantage enfant y augmente plus que proportionnellement avec les revenus et, contrairement à l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg dont l'avantage est plafonné à partir de niveaux de revenus relativement moyens, l'avantage continue d'augmenter jusqu'à des niveaux de revenus très élevés (correspondant au plafond élevé du quotient familial).

**Graphique 15. Avantage enfant imputable à l'impôt – couple avec trois enfants (montant mensuel exprimé en PPA, égal au pouvoir d'achat d'un euro en France en juillet 2001)**



Dans les pays non représentés (Danemark, Finlande, Norvège, Danemark), la fiscalité ne tient pas compte de la présence des enfants.

Cas 2 : un salaire égal à la moitié du salaire moyen des hommes temps plein (104 % du SMIC temps plein en France).

Cas 4 : un salaire égal au salaire moyen des hommes temps plein (208 % du SMIC temps plein en France).

Cas 6 : deux salaires, l'un égal au salaire moyen des hommes temps plein, l'autre à la moitié du salaire moyen des femmes temps plein (308 % du SMIC temps plein au total).

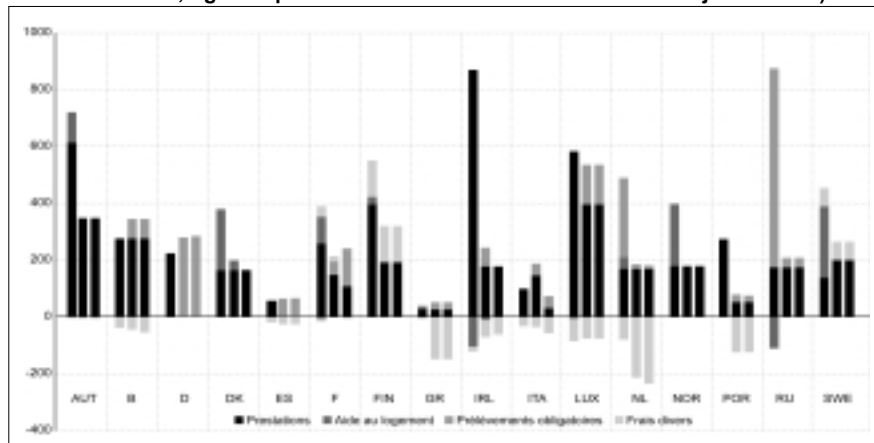
Cas 7 : deux salaires, l'un égal au salaire moyen des hommes temps plein, l'autre au salaire moyen des femmes temps plein (375 % du SMIC temps plein au total).

### C. Le ciblage conjoint des différents dispositifs sociaux et fiscaux en direction des familles

#### *Une composition de l'avantage enfant très variable*

Pour évaluer le ciblage des politiques d'aide aux familles, on peut examiner comment interagissent les prestations familiales, les aides au logement et les dispositifs fiscaux et comment la répartition entre ces trois composantes évolue en fonction du revenu. Le graphique 16 montre la composition du supplément de revenu d'un couple avec deux enfants pour trois niveaux de revenus<sup>1</sup>. Un double constat peut être dressé : il existe a) une très grande différence entre les pays pour ce qui concerne la composition de soutien aux familles et b) au sein de chaque pays sur cette composition en fonction du niveau de revenu.

**Graphique 16. La composition de l'avantage enfant pour trois niveaux de revenu (cas 1, 4 et 7)\* – Couple avec deux enfants (montant mensuel exprimé en PPA, égal au pouvoir d'achat d'un euro en France en juillet 2001)**



\*Cas 1 : travailleur pauvre (salaire minimum pour 64 heures par mois, soit 38 % du SMIC temps plein pour la France).

Cas 4 : un salaire égal au salaire moyen des hommes temps plein (208 % du SMIC temps plein en France).

Cas 7 : deux salaires, l'un égal au salaire moyen des hommes temps plein, l'autre au salaire moyen des femmes temps plein (375 % du SMIC temps plein au total).

Pour des bas revenus, l'avantage enfant est presque exclusivement composé de prestations sociales (dont les aides au logement) sauf au Royaume-Uni où les familles exerçant une activité à bas revenus bénéficient aussi de crédits d'impôt (c'est le cas aussi aux Pays-Bas et en France avec la

1. Le graphique 16 prend également en compte la fiscalité locale (incluse dans « Prélèvements obligatoires ») et l'effet de dispositifs liés aux éventuels frais de santé et frais (ou aides) liés à la scolarité (« Frais divers »).

prime pour l'emploi dont le supplément pour enfant à charge est toutefois d'un montant négligeable en comparaison). Les prestations sociales tendent ensuite à diminuer à mesure que les revenus du ménage augmentent mais c'est surtout en raison de la diminution puis de la disparition des aides au logement, et beaucoup moins de la baisse des prestations familiales. Dans une très grande majorité des pays, la fiscalité joue un rôle nul ou faible. Dans les pays scandinaves, ni la fiscalité ni les prestations familiales n'interviennent dans la modulation des aides. Le soutien plus accentué pour les ménages du bas de la distribution y est surtout le fait des aides au logement.

Dans les pays où la fiscalité joue un rôle, à mesure que les revenus augmentent, soit l'aide à travers la fiscalité vient s'ajouter aux prestations sociales dont le montant est maintenu constant comme en Belgique, soit elle se substitue entièrement aux prestations comme en Allemagne, soit elle vient compenser partiellement ou intégralement la baisse des prestations comme en France, au Luxembourg et, pour des niveaux d'aide beaucoup plus modestes, en Espagne et en Italie.

#### *La modulation de l'avantage enfant en fonction du niveau de revenu*

En tenant compte de l'ensemble des dispositifs de soutien financier des familles, on constate une modulation du montant des aides pour charge d'enfant en fonction du revenu dans la plupart des pays européens. Ce ciblage prend cependant des formes très variables selon les pays (graphique 17).

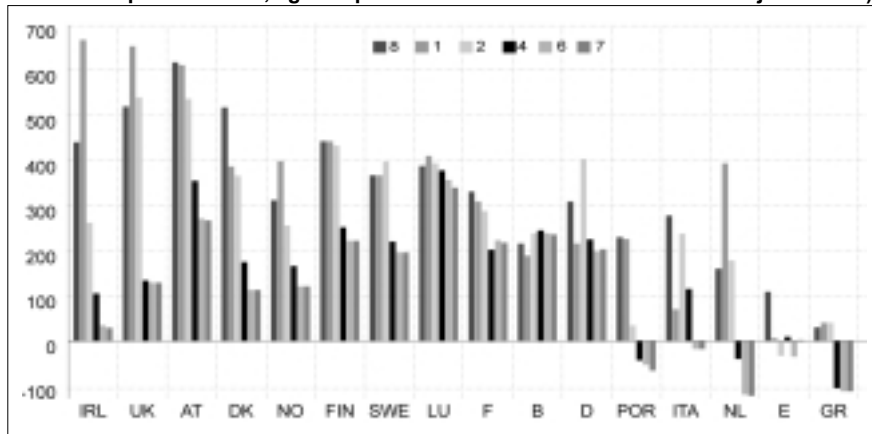
Le Royaume-Uni et l'Irlande se distinguent des autres pays par deux caractéristiques (que les Pays-Bas partagent également dans une certaine mesure). D'une part, s'ils aident très fortement les familles pauvres, ils aident plus les situations de pauvreté laborieuse à bas revenu que les familles plus pauvres à l'assistance. Ce résultat est la conséquence de la stratégie dite d'activation visant à ce que le « travail paie » (*to make work pay*). En Irlande l'aide passe essentiellement par une prestation sociale le *Family Income Supplement*. Au Royaume-Uni, c'était également le cas jusqu'en 1999 avec le *Family Credit*, c'est désormais un crédit d'impôt qui joue ce rôle. Ensuite, les aides chutent très fortement à partir d'un niveau relativement modeste, mais sans que les autres familles soient totalement délaissées pour autant, surtout au Royaume-Uni où les familles aisées continuent d'être soutenues.

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

niveau substantiel à partir de niveaux de revenus relativement faibles, sauf au Danemark et en Norvège où il décroît davantage.

Au Luxembourg, en Allemagne, en France et en Belgique, le montant est substantiel mais très peu modulé en fonction des revenus. Il diminue peu à mesure que les revenus augmentent au Luxembourg. En France, il prend une forme en U, c'est-à-dire qu'il diminue jusqu'à un certain niveau de revenu avant de croître ensuite en raison de l'effet du quotient familial. Ce résultat n'a rien de surprenant, il a déjà été maintes fois souligné dans les travaux nationaux évaluant l'effet conjoint des prestations et de l'impôt sur le revenu. Enfin, en Belgique, l'aide tend à augmenter légèrement avec le revenu.

**Graphique 17. La modulation du soutien financier aux familles en fonction des ressources. Montant moyen pour 7 configurations familiales\* (montant mensuel exprimé en PPA, égal au pouvoir d'achat d'un euro en France en juillet 2001)**



\*Moyenne pondérée par le poids relatif occupé en France par chacune des configurations familiales.

8 : ménage à l'assistance (RMI ou API en France).

1 : travailleur pauvre (salaire minimum pour 64 heures par mois, 38% du SMIC temps plein pour la France).

2 : un salaire égal à la moitié du salaire moyen des hommes temps plein (104% du SMIC temps plein en France).

4 : un salaire égal au salaire moyen des hommes temps plein (208 % du SMIC temps plein en France).

6 : deux salaires, l'un égal au salaire moyen des hommes temps plein, l'autre à la moitié du salaire moyen des femmes temps plein (308 % du SMIC temps plein au total pour la France).

7 : deux salaires, l'un égal au salaire moyen des hommes temps plein, l'autre au salaire moyen des femmes temps plein (375 % du SMIC temps plein au total pour la France).

Le ciblage de l'avantage enfant est très fort au Portugal, en Italie et aux Pays-Bas. Cet avantage est réservé aux familles modestes (aux Pays-Bas, les frais de santé supplémentaire pour enfants pour les familles au delà d'un certain niveau de revenu viennent contrebalancer des prestations familiales accordées sans CR). L'aide est également très concentrée sur les plus démunies en Espagne et en Grèce mais la question du ciblage y devient très secondaire puisque ces familles pauvres reçoivent très peu de toute façon.



A côté de cette observation de l'évolution du montant de l'avantage enfant en fonction du niveau de revenus, nous avons cherché un indicateur synthétique qui pourrait résumer cette information et qui pourrait servir d'indicateur du degré de ciblage des politiques de soutien en direction des familles.

Tout indicateur unique est nécessairement réducteur de la diversité et de la complexité des résultats, d'autant que pour chaque pays il s'agit de résumer l'information recueillie sur 50 familles types.

Le premier indicateur est égal au supplément moyen d'avantage enfant (en pourcentage) des familles types disposant des revenus les plus faibles par rapport aux familles aux revenus les plus élevés <sup>1</sup>. Nous avons également effectué une analyse économétrique en régressant l'avantage enfant sur différentes variables relatives aux caractéristiques des familles qui interviennent généralement dans les barèmes des aides. Cette analyse tente d'évaluer l'effet du niveau de revenu sur l'avantage enfant, toutes choses égales par ailleurs ou plus exactement en contrôlant quelques caractéristiques tels le nombre d'enfant, le fait d'avoir un enfant en bas âge ou de vivre en couple ou non <sup>2</sup>. Les deux méthodes confirment les particularités de deux groupes de pays : d'un côté, l'Irlande et le Royaume-Uni qui ciblent fortement leurs aides aux familles en concentrant leurs aides élevées sur les plus démunies et de l'autre la Belgique, la France, le Luxembourg et l'Allemagne dans lesquels le niveau de revenu intervient peu ou pas pour expliquer l'aide reçue par les familles. Pour les autres pays, les indicateurs ne sont pas convergents, ce qui confirme la gageure à résumer le ciblage à travers un indicateur unique. On trouve les pays de l'Europe du sud, qui aident très peu les familles à tel point que la question du ciblage des aides en devient secondaire (Espagne et Grèce notamment), et les pays scandinaves dont les aides sont modulées en fonction des ressources mais restent relativement élevées pour les familles aisées.

## Conclusion

Il existe peu de travaux comparatifs sur les questions relatives au ciblage en fonction des ressources des systèmes de protection sociale probablement en raison de la rareté et des limites des sources disponibles et de la difficulté de mesurer facilement et de manière univoque cette dimension tant au niveau d'une prestation isolément que d'un ensemble de dispositifs pris conjointement. Les données relatives aux dépenses de prestations et les données d'enquête auprès des ménages montrent que les systèmes de pro-

---

1. Le résultat est présenté dans le tableau J en annexe 2.

2. Les résultats de ces régressions sont présentés en annexe 2.

tection sociale irlandais et britannique sont les plus ciblés de l'Union européenne. Pour les autres pays, il est difficile de dégager des tendances très nettes selon le régime dominant de protection sociale. Le ciblage mesuré par la part des prestations servies sous CR apparaît certes très réduit dans plusieurs pays scandinaves – au Danemark, en Suède et en Norvège, mais d'autres pays se trouvent également dans cette situation et en outre la Finlande présente une part des prestations sous CR proche de celle du Royaume-Uni. Ce critère ne permet pas de caractériser les pays d'Europe continentale (Belgique, Autriche, France, Allemagne, Pays-Bas) ni les pays d'Europe du sud. On trouve parmi ces pays aussi bien ceux dont la part des prestations sociales sous CR est relativement élevée que les pays où elle est faible.

Depuis le début des années 1990 le ciblage en fonction des ressources, appréhendé au moyen des données de dépenses a augmenté dans l'Union européenne. Ce renforcement de la sélectivité des prestations sociales en Europe occidentale au cours des années 1990 est cependant très faible, alors même que de nombreuses recommandations d'organisations internationales n'ont eu de cesse, surtout vers le début des années 1990, de préconiser une stratégie de ciblage accru. L'évolution constatée recouvre des variations très importantes selon les pays et selon les secteurs de la protection sociale. La part des prestations sociales sous CR a augmenté fortement aux Pays-Bas, en Finlande, en Grèce, et dans une moindre mesure au Portugal, en Allemagne et en Belgique ; mais à l'inverse, elle a légèrement diminué en Autriche, en Italie, au Luxembourg, en Espagne et en Irlande. Là encore, impossible de dégager des évolutions communes aux pays en fonction du modèle de *Welfare State* dont ils s'inspirent. La légère augmentation des prestations sociales sous CR dans l'Union européenne recouvre aussi des évolutions différenciées selon les secteurs de la protection sociale. Cette accentuation du ciblage de la protection sociale ne provient pas des prestations des fonctions maladie/soin, chômage et vieillesse, dont la part soumise à CR a diminué, mais des prestations logement, invalidité et famille/enfants.

Cette question du ciblage s'inscrit dans le débat récurrent et controversé relatif aux stratégies visant, au nom de la lutte contre la pauvreté, à réserver davantage les prestations aux plus pauvres. L'analyse de l'évolution des systèmes de protection sociale dans les pays développés a mis en évidence que les systèmes s'adressant au plus grand nombre, bénéficiant donc largement aux catégories sociales qui contribuent au financement du système, reçoivent en retour le soutien de ces catégories et se révèlent à l'expérience bien plus généreux et pérennes que les systèmes très ciblés sur les catégories démunies. Cette analyse est corroborée par les corrélations positives constatées entre des indicateurs de performance en matière de pauvreté et d'inégalité et diverses mesures du degré de ciblage du système de protec-

tion sociale. Ce ne sont pas les pays qui ciblent le plus leur protection sociale qui obtiennent de meilleurs résultats, c'est même plutôt le contraire. Comme ces mesures ont été obtenues à partir des données de dépenses et de données d'enquête auprès des ménages, on pourrait objecter qu'elles sont entachées d'un biais dès qu'il s'agit d'évaluer le degré de ciblage des systèmes de protection sociale puisqu'elles ne permettent pas d'isoler les effets de la législation sociale des autres effets dus aux différences économiques et socio-démographiques des pays étudiés. Une telle objection est levée lorsqu'on utilise la méthode des cas-types qui permet justement d'isoler les effets de la seule législation.

Cette méthode a été appliquée aux seules prestations familiales et comparée aux résultats provenant des autres sources de données. Les résultats obtenus à partir des différentes approches convergent largement pour conclure à l'absence ou au faible ciblage des prestations familiales dans les pays scandinaves (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), aux Pays-Bas, en Autriche, au Luxembourg et en Belgique. Il en va de même au Royaume-Uni depuis la disparition en 1999 du *Family Credit*. La méthode des cas-types montre que les prestations familiales apparaissent faiblement modulées au Portugal et en France, deux pays dans lesquels les plafonds de ressources des prestations sous CR sont relativement élevés. A l'opposé, ces prestations sont fortement ciblées en fonction des ressources en Irlande, en Italie, en Espagne, et également en Allemagne depuis quelques années.

Les cas exemplaires de l'Allemagne, où les prestations familiales sont très ciblées mais où des avantages fiscaux conséquents ont été prévus pour les autres familles, et du Royaume-Uni, où inversement les prestations familiales sont peu ciblées depuis la suppression d'une importante prestation sous CR qui a été remplacée par un crédit d'impôt, rappellent que pour apprécier la sélectivité des politiques de soutien en direction des ménages ayant charge d'enfant, il est nécessaire d'élargir l'approche aux autres dispositifs intervenant dans ce soutien, en particulier les prestations de logement et les avantages fiscaux. L'effet de ces dispositifs a aussi été appréhendé par la méthode des cas-types. Les prestations de logement sont très ciblées sur les familles à bas revenus partout où elles existent. Elles représentent un élément important de l'aide aux familles en Suède, en Norvège, au Danemark et en Autriche, et dans une moindre mesure en France et en Finlande.

A l'inverse, les aides aux familles transitant par la fiscalité tendent à ignorer les familles moins aisées, souvent non imposables. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas font exception en versant un crédit d'impôt conséquent aux familles en situation de pauvreté laborieuse. Les pays scandinaves ne tiennent pas du tout compte des enfants dans leur fiscalité quel que soit le niveau des revenus des parents (à l'exception d'aménagements liés aux frais de garde des enfants en bas âge). Ailleurs, les avantages fis-

caux s'adressent aux familles imposables. Ils sont surtout importants en Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg.

Lorsqu'on prend en compte l'ensemble des dispositifs de soutien financier, l'Irlande et le Royaume-Uni ciblent fortement leurs aides aux familles sur le bas de la distribution. Au Luxembourg, en Allemagne, en France et en Belgique, le montant est à l'opposé peu modulé en fonction des revenus. L'aide transitant par la fiscalité vient s'ajouter aux prestations sociales dont le montant est maintenu constant en Belgique, vient se substituer entièrement aux prestations en Allemagne, ou encore vient compenser partiellement ou intégralement la baisse des prestations comme en France et au Luxembourg.

Dans les autres pays, ce n'est finalement pas vraiment le degré de ciblage qui permet de caractériser les politiques de soutien aux familles, mais davantage le niveau de générosité de ce soutien. En Autriche et dans les pays scandinaves, l'aide est plus élevée pour les familles du bas que celles du haut de la redistribution, mais ces dernières continuent de bénéficier de montants élevés. A l'inverse dans les pays de l'Europe du Sud, les montants sont faibles, voire insignifiants en Espagne ou en Grèce, si bien que la question du ciblage des aides en devient très secondaire.

La comparaison de la sélectivité des systèmes de protection sociale a mis en évidence les limites des différentes sources de données disponibles, d'où l'intérêt heuristique à utiliser simultanément des sources et des approches différentes et à multiplier les angles. Ces approches quantitatives trouvent vite leur limite et devraient être complétées par d'autres travaux plus qualitatifs. Des approches socio-politiques portant sur le rôle des acteurs et la dynamique des systèmes de protection sociale seraient en particulier utiles pour comprendre plus au fond pourquoi et comment la sélectivité des systèmes de protection sociale évolue.

**Références bibliographiques :**

- Afsa C. ( ), « Les prestations familiales : quelle complexité ( !)( ? ) », *Recherches et Prévisions*, n°43.
- Atkinson A. B. (1993), « On Targeting Social Security : Theory and Western Experience with Family Benefits », *Welfare State Programme Working Paper*, n°99, ESRC et STICERD.
- Bocognano A., Couffinhal A., Grignon M., Mahieu R. et Polton D. (1998), « Mise en concurrence des assurances dans le domaine de la santé – Théorie et bilan des expériences étrangères », CREDES, rapport n° 1243.
- Borgetto M. (2003), « Logique assistancielle et logique assurantielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Droit social*, n°1, pp.115-124.
- Bradshaw J. et Finch N. (2002), *A comparison of Child Benefit Packages in 22 countries*, Research Report 174, Département of Work and Pensions, UK government.
- CERC (1992), *Politique familiale et dimension de la famille*, document n°104, 1<sup>er</sup> et 2<sup>è</sup> trimestres 1992.
- Daniel A. (2003), « Les bénéficiaires de l'APE, de l'AGED et de l'AFEAMA », *Etudes et Résultats*, n°217, février.
- Daniel C. et Tuchsirer C. (1999), « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », *Revue de l'IRES*, n°30, 1999/2.
- Eardley T. Bradshaw J, Ditch J., Gough I. et Whiteford P. (1996), *Social Assistance in OECD Countries : Synthesis Report*, Research Report, n°46, Department of Social Security (UK government), HMSO et OECD.
- Deleek H. (1979), « L'effet Matthieu », *Droit social*, n°11, novembre.
- Eurostat (1996), *Manuel SESPROS*, Office des publications officielles des communautés européennes.
- Fagnani J. et Math A. (1998), « Fiscalité et prestations familiales en Europe : les familles aisées vivant en France sont-elles les plus favorisées ? », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4, octobre-décembre.
- Freyssinet J. (2000), « La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences européennes », in *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°23, La Documentation française.
- Freyssinet J. (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Document de travail IRES*, n°02.01.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat*, La Dispute.
- Frotiée B. (2002), *De la politique familialiste à l'égalité professionnelle : la nouvelle configuration Etat, marché, famille*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Paris I.

- Grignon M. et Math A. (1996), « Simulation des conséquences redistributives de divers modes de renforcement de la sélectivité des allocations familiales », *Economie et Prévision* n°122, 1996-1, ministère de l'Economie et des Finances.
- IRES (1999), *Assurance, assistance, solidarité*, numéro spécial de la *Revue de l'IRES*, n°30, 1999/2.
- Jobert B. (dir) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Lapinte A. (2002), « Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe », *Etudes et Résultats*, n°201, novembre 2002.
- Maître B., Whelan C. T. et Nolan B. (2002), « Household Income Packaging in the European Union : Welfare State Income and Welfare Regime », *EPAG Working Papers*, n°35, European Panel Analysis Group.
- Martin C. (2002), *Les politiques familiales en Europe du sud et le cas de l'Espagne*, Rapport pour la CNAF, septembre 2002.
- Math A. (1995), « Sélectivité ou universalité ? La question de la mise sous condition de ressources des allocations familiales », *Revue belge de Sécurité sociale*, XXXVII (1).
- Math A. (1996), « La notion de sélectivité d'une prestation et ses mesures », *Economie et Prévision*, n°122, 1996-1, ministère de l'Economie et des Finances.
- Math A. (2002), « Les dépenses de protection sociale à destination des familles en Europe – des évolutions ni convergentes ni inéluctables », *Informations sociales*, n°102.
- Math A. (2003), « La mise sous condition de ressources en Europe occidentale. Ses effets en termes de lutte contre la pauvreté », *Informations Sociales*, n°108.
- Merrien F.-X. (2002), « Etats-providence en devenir. Une relecture critique des recherches récentes », *Revue française de sociologie*, n°43-2.
- Palier B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, PUF.
- Palme J. (2002), « Les effets redistributifs de la protection sociale, une analyse comparative du modèle scandinave comme stratégie de lutte contre les inégalités », in Daniel C. et Palier B., *La protection sociale en Europe – le temps des réformes*, La Documentation française.
- Ray J.C. (1994), « Rôle des caractéristiques démo-économiques des Douze dans la diversité des aides à la famille (analyse seconde des cas-types de l'étude « Child Support » du SPRU York 1993) », *Cahier de l'ADEPS*, n°8.
- Ray J.C. (1997), « The Role of Demographic and Economic Characteristics of Twelve Member States of the European Union in the Diversity of State Support for Families », *Journal of European Social Policy*, vol. 7 (1).
- Venn Romke J. van der (1993), « Matthew Effects in Policy Implementation », in Berghman Jos and Cantillon Bea (ed), *The European Face of Social Security*, Avebury.

Volovitch P. (1995), « Faut-il cibler la protection sociale sur 'ceux-qui-en-ont-réellement-besoin' », *Droit social*, n°9, septembre, p. 739.

Volovitch P. (2001), « L'évolution des ressources de la protection sociale (1959-1999) », *Revue de l'IREES*, n°37, 2001/3.

<b>Tableau A. Prestations vieillesse et survie sous conditions de ressources (en % du total des prestations vieillesse/survie)</b>			
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
Union Européenne (15 pays)		3,9	3,5
Communauté européenne (12 pays)	4,0	3,8	3,5
Danemark	0,0	0,0	0,0
Allemagne	2,4	2,7	1,0
Belgique	1,4	1,5	1,4
Suède		2,6	1,6
Italie	2,7	1,9	1,9
Grèce	0,5	0,6	2,5
Autriche	2,8	3,1	2,5
Luxembourg	4,2	3,6	2,6
France	4,8	4,1	3,3
Portugal	6,9	5,6	5,0
Pays-Bas	0,0	0,0	5,8
Royaume-Uni	6,6	7,7	6,6
Espagne	11,7	11,2	10,1
Finlande	19,7	14,3	16,8
Irlande	26,9	25,1	21,5

Les pays sont classés par ordre croissant pour l'année 1999.

Source : Eurostat

<b>Tableau B. Prestations maladie/soin sous conditions de ressources (en % du total des prestations maladie/soin)</b>			
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
Union Européenne (15 pays)		1,0	1,0
Communauté européenne (12 pays)	1,0	1,1	1,1
Danemark	0,0	0,0	0,0
Autriche	0,0	0,0	0,0
Finlande	0,0	0,0	0,0
Suède	0,0	0,0	0,0
Pays-Bas	0,0	0,0	0,0
Italie	0,1	0,4	0,1
Portugal	0,0	0,2	0,1
Grèce	0,0	0,0	0,3
Luxembourg	0,7	0,8	0,5
Royaume-Uni	0,4	0,9	0,8
France	0,9	0,9	1,0
Allemagne	1,1	1,0	1,2
Belgique	0,0	1,2	1,2
Espagne	5,5	4,0	3,0
Irlande	10,7	11,2	12,5

Les pays sont classés par ordre croissant pour l'année 1999.

Source : Eurostat



<b>Tableau C. Evolution des prestations chômage sous conditions de ressources (en % du total des prestations chômage)</b>			
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
Union Européenne (15 pays)		16,6	17,3
Communauté européenne (12 pays)	18,3	17,4	17,7
Belgique	0,0	0,0	0,0
Danemark	0,0	0,0	0,0
Italie	0,0	0,0	0,0
Luxembourg	0,0	0,0	0,0
Suède		0,0	0,0
Grèce	1,2	1,9	6,3
France	7,8	7,7	9,2
Allemagne	13,8	14,0	18,3
Autriche	19,4	20,5	22,0
Espagne	26,0	25,3	25,8
Finlande	16,3	17,3	26,7
Portugal	19,4	22,7	27,5
Royaume-Uni	41,6	47,6	40,6
Pays-Bas	56,0	38,3	41,1
Irlande	59,8	61,9	47,5

Les pays sont classés par ordre croissant pour l'année 1999.  
Source : Eurostat.

<b>Tableau D. Evolution des prestations invalidité sous conditions de ressources (en % du total des prestations invalidité)</b>			
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>
Union Européenne (15 pays)		18,2	18,1
Communauté européenne (12 pays)	18,0	19,8	19,5
Danemark	0,0	0,0	0,0
Luxembourg	10,4	11,3	1,8
Autriche	2,5	2,5	2,0
Pays-Bas	1,7	1,9	2,2
Suède		4,1	4,1
Portugal	6,5	7,2	7,6
Grèce	9,8	8,7	11,6
Finlande	12,8	10,2	13,5
Espagne	15,1	13,9	13,8
Belgique	21,8	19,1	17,5
Allemagne	25,5	26,4	21,5
France	18,8	20,4	22,7
Royaume-Uni	17,8	19,8	24,2
Italie	25,8	29,1	25,0
Irlande	31,4	32,7	41,0

Les pays sont classés par ordre croissant pour l'année 1999.  
Source : Eurostat.

**Tableau E. Prestations sociales sous conditions de ressources  
dans l'Union européenne et pauvreté**

	Part des pres- tations sous conditions de ressources 1999	Prestations sous condition de ressources en % du PIB 1999	Ratio de répartition (re- venus des 20 % les plus ri- ches sur revenus des 20 % les plus pauvres) 1997 *	Taux de pauvreté 60% du reve- nu médian 1997 *	Taux de pauvreté 50 % du re- venu médian 1997 *	Prestations socia- les en parité de pouvoir d'achat par habitant 1999	Prestations sociales en % du PIB 1999
Union Européenne	10,2	2,7	5,7	18	12	5609	26,4
Belgique	3,6	0,9	5,5	15	10	5862	25,9
Danemark	2,9	0,8	2,7	8	4	7362	29
Allemagne	9,5	2,7	4,7	14	8	6456	28,5
Grèce	9,0	2,2	6,8	22	16	3578	24,7
Espagne	12,6	2,5	6,7	19	13	3442	19,7
France	11,6	3,3	5	17	11	6077	28,7
Irlande	28,5	4,0	5,4	20	10	4232	14,1
Italie	4,4	1,1	6	19	13	5359	24,4
Luxembourg	4,9	1,0	4,6	12	6	8363	21,1
Pays-Bas	12,6	3,3	4,6	13	9	6392	26,3
Autriche	3,8	1,1	3,9	13	8	6659	28
Portugal	7,7	1,5	7,4	23	15	3031	19,8
Finlande	14,0	3,7	3	9	3	5587	26
Suède	5,1	1,7	3,4	12	7	6979	32,4
Royaume-Uni	16,6	4,2	7,4	22	16	5454	25,5

\*Sauf Luxembourg (1996).

Sources : Données SESPROS (Eurostat) pour les colonnes 2, 3, 7 et 8 ; panel communautaire des ménages européens pour les colonnes 4, 5 et 6.

<b>Tableau F. Ciblage et pauvreté - coefficients de corrélations entre différents indicateurs-15 pays de l'Union européenne (entre parenthèse, coefficients pour 12 pays, ceux de l'UE à l'exclusion du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Finlande)</b>						
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Coefficient de corrélations sur 15 pays de l'UE (entre parenthèse, sur 12 pays de l'UE, les 15 de l'UE à l'exclusion du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Finlande)						
Prestations sociales en parité de pouvoir d'achat par habitant	0,57 (0,55)	-0,43 (-0,44)	-0,29 (-0,23)	-0,73 (-0,88)	-0,79 (-0,90)	-0,72 (-0,92)
Prestations sociales en % du PIB (2)	1	-0,58 (-0,23)	-0,21 (0,09)	-0,53 (-0,76)	-0,54 (-0,59)	-0,34 (-0,54)
Prestations sous conditions de ressources en % du total des prestations (3)		1	0,87 (0,94)	<b>0,25</b> <b>(0,19)</b>	<b>0,38</b> <b>(0,22)</b>	<b>0,19</b> <b>(0,26)</b>
Prestations sous conditions de ressources en % du PIB (4)			1	<b>0,19</b> <b>(0,19)</b>	<b>0,26</b> <b>(0,22)</b>	<b>0,17</b> <b>(0,26)</b>
Ratio de répartition (S80/S20) (5)				1	0,95 (0,95)	0,95 (0,94)
Taux de pauvreté (60 % du revenu médian) (6)					1	0,96 (0,98)
Taux de pauvreté (50 % du revenu médian) (7)						1

Sources : données du tableau E.

<b>Tableau G. Ciblage des transferts sociaux, pauvreté des enfants et inégalités de revenu</b>			
<b>Coefficient de corrélations sur 14 pays (UE sauf Suède)</b>	<b>Taux de pauvreté des enfants (60 % du revenu médian)</b>	<b>Taux de pauvreté des enfants (50 % du revenu médian)</b>	<b>Ratio de répartition (S80/S20)</b>
Part des transferts sociaux versés aux 25 % des enfants les plus pauvres	0,02	-0,01	-0,07
Part des transferts sociaux versés aux 50 % des enfants les plus pauvre	-0,01	-0,03	-0,13
Ratio transferts sociaux 25 % des enfants les plus pauvres / 25 % des enfants les moins pauvres	0,18	0,13	0,03

Source : panel communautaire des ménages (vague 3, revenus 1995). Lapinte (2002), sauf ratio de répartition (tableau E).

<b>Tableau H. Ciblage des prestations familiales, pauvreté des enfants et inégalités de revenus</b>			
<b>Coefficient de corrélations sur 13 pays (UE sauf Allemagne et Suède)</b>	<b>Taux de pauvreté des enfants (60 % du revenu médian)</b>	<b>Taux de pauvreté des enfants (50 % du revenu médian)</b>	<b>Ratio de répartition (S80/S20)</b>
Part des prestations familiales versées aux 25 % des enfants les plus pauvres	0,38	0,30	0,37
Part des prestations familiales versées aux 50 % des enfants les plus pauvres	0,24	0,22	0,29
Ratio des prestations familiales versées aux 25 % des enfants les plus pauvres / 25 % des enfants les moins pauvres	0,26	0,16	0,24

Source : panel communautaire des ménages (vague 3, revenus 1995). Lapinte (2002), sauf ratio de répartition (tableau E).

<b>Tableau I. Coefficients de corrélations entre divers indicateurs du degré de ciblage des prestations familiales</b>				
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>
Prestations familiales sous conditions de ressources en % du total des prestations familiales (1)	1	0,54	0,68	0,55
Part du total des prestations familiales versées aux 25 % des enfants les plus pauvres (2)		1	0,64	0,86
Part du total des prestations familiales versées aux 50 % des enfants les plus pauvres (3)			1	0,86
Ratio des prestations familiales versées aux 25 % des enfants les plus pauvres / 25 % des enfants les moins pauvres (4)				1

Coefficient sur les 13 pays disponibles (UE 15 sauf Suède et Allemagne).

Sources : données SESPROS pour (1), données du panel communautaire des ménages pour (2), (3) et (4)

## A N N E X E 2

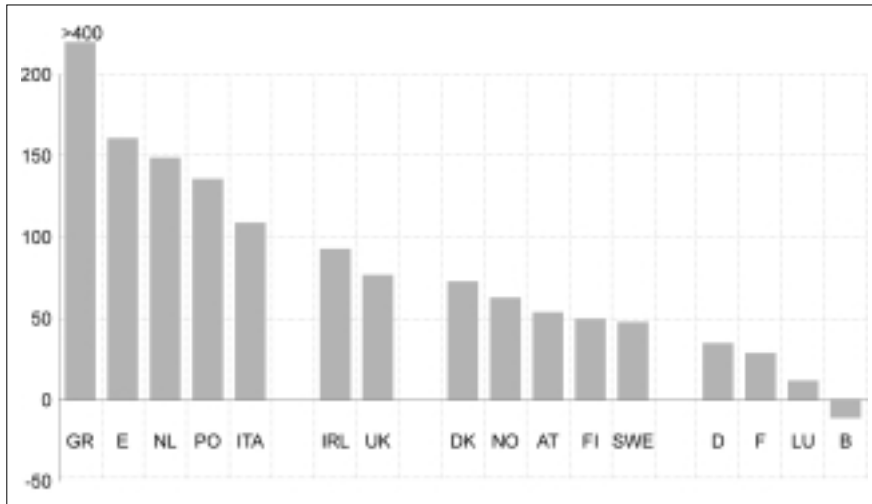
### Mesures synthétiques du degré de sélectivité des politiques publiques d'aide aux familles à partir de la méthode des cas-types

Un premier indicateur du degré de sélectivité est donné par le supplément de l'avantage enfant moyen (pour les 7 configurations familiales considérées dans les cas-types) dont disposent les familles aux niveaux de revenu les plus faibles (cas 8, 1 et 2) par rapport à cet avantage enfant moyen pour les niveaux de revenus plus élevés (cas 6 et 7), exprimé en % de l'avantage enfant moyen des familles aux niveaux de revenu les plus faibles. Le graphique A présente cet indicateur pour les pays étudiés. Le classement entre pays varie peu ou pas avec d'autres choix méthodologiques.

<b>Tableau J. Indicateur du degré de sélectivité des politiques publiques d'aide aux familles calculé à partir des cas-types</b>	
<b>Supplément de l'avantage enfant pour les familles types les plus pauvres sur l'avantage enfant pour les familles les moins pauvres (en % de l'avantage enfant des familles les plus pauvres)*</b>	
	<b>Indicateur de ciblage</b>
GR	407
E	161
NL	149
PO	136
ITA	109
IRL	93
UK	77
DK	73
NO	63
AT	54
FI	50
SWE	48
D	35
F	29
LU	12
B	-11

\*Moyenne de l'avantage enfant des 3 cas-types aux revenus les plus faibles (cas 8, 1 et 2) sur la moyenne des 2 cas-types les plus élevés (6 et 7)

**Graphique A. Indicateur synthétique du degré de sélectivité des politiques publiques d'aide aux familles**  
(supplément d'avantage enfant pour les deux familles types les plus pauvres par rapport aux familles types les moins pauvres, en % de l'avantage enfant des familles les plus pauvres)



Un second indicateur du degré de sélectivité peut être obtenu par une analyse économétrique permettant d'isoler l'effet du revenu sur l'avantage enfant.

Nous avons mené une analyse économétrique simple pour expliquer le niveau des aides attribuées aux 50 familles types pour chacun des pays dans le but d'isoler l'effet du seul niveau de revenu des autres variables intervenant généralement dans le montant des aides (nombre d'enfants, isolement ou couple, présence d'enfant en bas âge). Pour chaque pays, nous avons effectué une régression de l'avantage enfant en fonction de variables relatives aux caractéristiques des familles et qui interviennent généralement dans les barèmes des aides <sup>1</sup>. A côté de la variable revenu, ont ainsi été pris en compte le nombre d'enfant le fait d'avoir un enfant en bas âge et de vivre en couple ou non. Les résultats sont très significatifs (tableau K). Les éléments de barèmes permettent de bien expliquer au sein de chaque pays les différences de l'avantage enfant (les  $R^2$  sont élevés). Le graphique B présente le niveau du coefficient (en variable absolue) pour la variable de revenu trouvée dans les régressions.

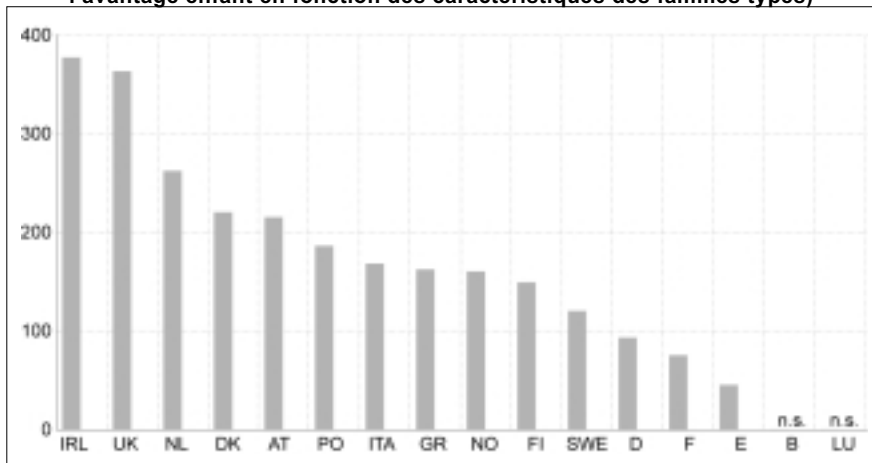
1. Ces régressions sont directement inspirées des travaux de Jean-Claude Ray (1994, 1997).

**Tableau K. Récapitulatif des résultats des régressions – coefficients de régression significatifs au seuil de 5 % (non significatif)**

Pays	R <sup>2</sup>	Constante	Revenu (1)	2 enfants (2)	3 enfants (2)	Couple (3)	Bébé (4)
Allemagne	0,73	359	-93	222	391	-148	-136
Autriche	0,89	602	-215	434	666	-197	-108
Belgique	0,81	195	(-13)	144	486	-90	-106
Danemark	0,88	561	-220	162	217	-188	-58
Espagne	0,75	75	-45	(22)	(48)	(-25)	-236
Finlande	0,86	420	-149	258	411	-104	-124
France	0,97	249	-75	212	669	-106	-93
Grèce	0,62	118	-162	(6)	(-24)	(-31)	-97
Irlande	0,82	686	-377	135	256	-164	-472
Italie	0,71	217	-168	91	234	(-8)	-87
Luxembourg	0,90	280	(-40)	267	653	-61	-128
Norvège	0,77	546	-160	145	236	-330	(58)
Pays-Bas	0,73	482	-262	(48)	(84)	-237	-108
Portugal	0,75	131	-186	(56)	144	(32)	-63
RU	0,81	614	-363	143	469	(-59)	-390
Suède	0,86	364	-120	227	420	-109	-135

- (1) niveau de salaire brut du ménage en pourcentage salaire moyen brut des salariés à temps complet.  
 (2) supplément d'avantage enfant du fait d'avoir deux (trois) enfants par rapport au fait d'en avoir un seul.  
 (3) supplément d'avantage enfant du fait d'être en couple par rapport au fait d'être parent isolé.  
 (4) supplément d'avantage enfant (ou coût net supplémentaire) du fait d'avoir un enfant en bas âge.

**Graphique B. Effet de la variable revenu sur l'avantage enfant (valeur absolue du coefficient de la variable revenu de la régression sur l'avantage enfant en fonction des caractéristiques des familles types)**



n.s. non significativement différent de 0.

Source : voir tableau K.

