

L'impact budgétaire de l'octroi d'avances par le Service des créances alimentaires: résumé (*)

Jozef PACOLET & Frederic DE WISPELAERE (**)

ABSTRACT

The Service for Maintenance Claiming (SECAL/DAVO) of the Belgian Federal Public Service Finance collects and recovers the unpaid amounts of maintenance payments. Also, the department grants advances on maintenance payments in favour of children living in a household confronted with a non-payment of the maintenance payment. Those advances are limited and conditional on the income of the applicant beneath a certain income level.

This article summarizes the main findings and conclusions of a report on the profile of the creditors as well as the debtors and the debtors in default and the construction of a model to calculate the budgetary consequences of introducing changes in the conditions for the advances (changing income threshold, level of advance, target group). The analysis and the construction of the simulation model is based on combining administrative data (tax declarations fiscal year 2009; SECAL/DAVO database with information on debtors, creditors and applicants) with survey data (SILC – Statistics on Income and Living conditions).

Keywords: Belgium, maintenance payment, DAVO, SECAL, SILC, welfare

JEL Classification Code: H31, H53, H68, I31, I32, I38, K36

(*) Recherche commanditée par le SPF Finances, Service des créances alimentaires. Nous remercions le SPF Finances pour les aides à la recherche proposées et notamment Tom Boelaert, Geneviève Pihard, Marie Masson du SECAL et Christiaan Van Laere et Isabel Gijsemans de l'Administration générale de la fiscalité – Cellule Contrôle de la gestion – team Budget pour leur soutien et leur aide effective afin de mener le présent projet à bon terme. Les analyses détaillées lors des réunions du comité d'accompagnement ont été des fils conducteurs pour la réalisation du projet. Les interprétations mais également les éventuelles fausses interprétations, les erreurs ou imperfections restantes relèvent de la responsabilité des chercheurs.

(**) Le Prof. dr. Jozef Pacolet (docteur en sciences économiques de Université Catholique de Louvain) est chef du groupe de recherche Etat-providence et Logement de l'institut de recherche sur le travail et la société (HIVA – K.U.Leuven). Frederic De Wispelaere (licencié en sciences commerciales EHSAL et master après master en droit des affaires de l'Université de Gand) est collaborateur scientifique auprès du groupe de recherche 'Etat-providence et Logement' à l'HIVA.

Table des matières

0	Budgetary impact of the advances granted by the Belgian Service for Maintenance Claiming - Summary	5
1	Introduction	7
2	Un modèle de calcul basé sur des données empiriques	8
2.1	Un modèle de calcul pour la simulation de l'impact de changements dans la politique sur le budget	8
2.2	La banque de données du SECAL	9
2.3	La déclaration fiscale	10
2.4	SILC-survey	10
3	Plus de 1 ménage bénéficiaire d'une pension alimentaire avec enfants sur 10 confronté à un défaut de paiement	12
4	Importantes différences en ce qui concerne le taux de couverture en fonction du nombre d'enfants à charge	13
5	Déjà un important taux de participation de ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants confrontés à un défaut de paiement, au-dessous des plafonds de revenus du SECAL	13
6	Similitudes et différences au niveau des revenus des créanciers d'aliments et des débiteurs d'aliments	14
7	Un régime d'assistance dans la lutte contre la pauvreté	16
8	Impact budgétaire de modifications de l'actuel régime d'avances du SECAL	17
8.1	Modification du plafond de revenus	17
8.2	Modification du montant des avances	20

- 9 Faible probabilité d'une récupération intégrale des arriérés et des avances 21

- 10 Nécessité d'une optimisation des données internes disponibles 23

0 Budgetary impact of the advances granted by the Belgian Service for Maintenance Claiming - Summary

The Service for Maintenance Claiming (*SECAL/DAVO*) collects and recovers the unpaid amounts of maintenance payments. Also, the department grants advances on maintenance payments in favour of children living in a household confronted with a non-payment of the maintenance payment. This department is since June 2004 operational within the Federal Public Service Finance. Before, these tasks were assigned to the Public Centres of Social Welfare (*CPAS / OCMW*). *SECAL/DAVO* only pays advances on child maintenance payments when the applicant fulfills some specific conditions. One of these conditions is that the income (labour/social benefit) of the applicant is beneath a certain income level. For 2012, the basic amount per month is determined on € 1 344 increased with an amount of € 64 per child. The amount of the advance paid by *SECAL/DAVO* corresponds to the amount of the maintenance payment entitled to, with a maximum amount of € 175 per month and per child. The annual budget of 2012 on paid advances was equal to € 19.8 million.

This article summarizes the main findings and conclusions of a report on the profile of the creditors as well as the debtors and the debtors in default. The report focuses on the budgetary consequences of introducing changes in the conditions (income threshold, level of advance, target group) of granting an advance. Next to it, the degree to which the income of the maintenance creditor corresponds with the income of the debtor, and the possible impact on recovery, was verified. By confronting administrative data (tax declarations fiscal year 2009; *SECAL/DAVO* database with information on debtors, creditors and applicants) with survey data (*SILC* – Statistics on Income and Living conditions), it was feasible to answer those research questions.

More than 1 out of 8 (13 %) households with children entitled to a maintenance payment are confronted with a non-payment. 52 % of the households with children confronted with a non-payment of the maintenance payment is entitled to an advance granted by *SECAL/DAVO*, since they fall below the income threshold. However, differences in coverage appear between the number of dependent children living in these households. The more dependent children in the households, the smaller the percentage of households entitled to an advance.

The take up of this right is relatively high. 61 % of the estimated total number of households entitled to an advance and 69 % of the children living in these households have used their rights. Again we observe differences depending on the number of dependent children in these households. The estimated take up is considerable higher for households with 3 or more dependent children (take up of 80 %) compared to households with only one dependent child (take up of 50 %).

The grant of advances by *SECAL/DAVO* can be considered as an efficient social assistance system in the fight against poverty. None of the households with children confronted with a non-payment of the maintenance payment falling under the poverty threshold, are not entitled to an advance granted by *SECAL/DAVO*.

The budgetary consequences of a change in the conditions of granting an advance depend on the followed scenario. An increase of the income level until € 1800 per month raises the annual budget with 58 % or with € 11.6 million. However, taking into account a take up of 69 %, this annual budget only increases with 40 % or with € 8 million. An increase of the advance from € 175 to € 200 per child per month causes an increase of the annual budget of 3.1 %. While an elimination of this level of advance would provoke an increase of the annual budget of 9.4 %.

The income profile of the maintenance debtor is to a large extent similar to the income profile of the creditor. The income of the debtor is only somewhat higher in the files where *SECAL/DAVO* is paying an advance. In the files where there is no payment of an advance (so only collecting and recovering the unpaid maintenance payments), the annual income of the creditor is even higher than that of the debtor. This will affect considerably the chance of recovery by *SECAL/DAVO*. There is as well a prohibition to recover unpaid maintenance payments from debtors who are receiving a minimum income (revenue d'intégration/leefloon) or have an income equal to or lower than this minimum income (before or after recovery unpaid maintenance payments). A micro-simulation applied on the tax declarations of fiscal year 2009 show that *SECAL/DAVO* cannot recover from 36.6 % of the debtors, which implies 43% of the total amount to be recovered by this department.

1 Introduction

Le Service des créances alimentaires, le SECAL ⁽¹⁾, est chargé du recouvrement des pensions alimentaires impayées en faveur de bénéficiaires d'une pension alimentaire confrontés à un défaut de paiement. Par ailleurs, le service assure le paiement d'avances sur les pensions alimentaires dues aux enfants. Le SECAL a démarré sa mission de recouvrement le 1er juin 2004 tandis que le versement des avances a débuté le 1er octobre 2005. À présent, ce service souhaite des éclaircissements concernant l'impact budgétaire d'éventuelles modifications (au niveau des revenus, des avances, du groupe cible) dans l'octroi des avances. Par ailleurs, le SECAL souhaite une réponse à la question de savoir dans quelle mesure les revenus d'un créancier d'aliments peuvent apprendre quelque chose sur les revenus du débiteur d'aliments, ce qui peut avoir un impact sur les possibilités de récupération des avances versées.

Le SPF Finances a chargé le HIVA de développer un modèle contenant les paramètres permettant d'évaluer l'impact budgétaire de l'octroi des avances par le Service des créances alimentaires. Le modèle doit permettre d'évaluer l'impact de changements sociaux et politiques sur le besoin d'avances versées à des créanciers d'aliments par les pouvoirs publics, et l'impact budgétaire qui en résulte.

Cet article reprend les constatations et conclusions principales du rapport de recherche et le modèle de calcul développé qui devait offrir une réponse aux questions posées ⁽²⁾. Le rapport de recherche vise simplement à répondre aux questions du Service des créances alimentaires, SECAL et à lui proposer un modèle de calcul et une méthode afin de pouvoir les utiliser dans le futur.

Toutefois, avant de pouvoir proposer ces réponses, le profil des créanciers d'aliments et des débiteurs d'aliments devait être défini. À cet effet, de nombreuses banques de données ont été explorées et combinées. Le manque de connaissances scientifiques dans ce domaine a récemment encore été souligné dans une étude réalisée à la demande de la Fondation Roi Baudouin ⁽³⁾: *“La problématique des pensions alimentaires impayées est particulièrement peu explorée en Belgique. Les statistiques dans ce domaine sont lacunaires. Les dernières enquêtes partielles remontent aux années 80. Il est donc impossible de connaître ne fût-ce que*

1 Service Public Fédéral Finances – Service des créances alimentaires (2011), Service des créances alimentaires (SECAL). L'octroi d'avances et la récupération des pensions alimentaires, SPF Finances, Bruxelles, p. 43 ; Service Public Fédéral Finances – Service des créances alimentaires (2011), Rapport d'évaluation 2011, SPF Finances, Bruxelles.

2 Pacolet J. & De Wispelaere F.(2012), *Budgétaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen. Ontwikkeling van een rekenmodel – technisch rapport*, Brussel, FOD Financiën, p. 314. Rapport disponible auprès du SPF Finances, Services d'encadrement Expertise et support stratégiques, Service d'Étude (info.docufin@minfin.fed.be). Egalement téléchargeable sur (<http://www.docufin.fgov.be>). Rapport uniquement disponible en Néerlandais. Pacolet J. & De Wispelaere F. (2012), *SECAL – Modèle de calcul*, Document Excel, HIVA-KU Leuven, Leuven.

3 Vassart C. (2011), *Le service des créances alimentaires (SECAL), un outil de lutte contre la pauvreté des femmes?*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, p. 90.

le nombre de créances alimentaires impayées et le nombre de débiteurs ou de familles concernés. ... " ⁽⁴⁾.

L'analyse du profil des créanciers d'aliments et des débiteurs d'aliments et le rapportage circonstancié y afférent, qui était au départ un élément subsidiaire dans cette recherche d'un modèle de simulation, a pris finalement la place principale dans le rapport de recherche. Ci-dessous, nous présentons d'abord la structure du modèle de calcul et les principales banques de données utilisées, avant de poursuivre par le résumé des principales données statistiques et de terminer, sur la base du modèle de calcul réalisé, par la réponse aux questions soulevées par les pouvoirs publics.

2 Un modèle de calcul basé sur des données empiriques

L'impact d'éventuels changements politiques ne peut être examiné qu'à condition que des données empiriques détaillées, en rapport avec les divers paramètres susceptibles de ressentir les effets de cette politique, soient mis à disposition. Ces données peuvent se trouver soit dans les banques de données de l'administration même, soit dans des enquêtes existantes ou à organiser. La recherche a opté pour un dépouillement minutieux des banques de données de l'administration même, et pour l'utilisation d'enquêtes existantes réalisées auprès de la population.

2.1 Un modèle de calcul pour la simulation de l'impact de changements dans la politique sur le budget

Le SECAL est entre autres chargé de payer des avances sur pension alimentaire pour les enfants qui vivent dans des familles confrontées à un défaut de paiement. Le droit à une avance sur pension alimentaire est accordé lorsque les ressources mensuelles, soit du père ou de la mère non débiteur d'aliments ou de la personne à qui la garde de l'enfant a été confiée sur décision de justice, soit de l'enfant lorsqu'il est majeur et ne vit pas avec la personne précitée, n'excèdent pas 1 300 euros nets par mois (pour 2011, montant indexé), montant qui est majoré de 62 euros nets par enfant à charge (pour 2011, montant indexé (tableau 1)). Le montant de l'avance est égal au montant de la pension alimentaire, indexé le cas échéant, avec un maximum de 175 euros par mois et par enfant bénéficiaire d'une pension alimentaire.

4 Ibid., 2011, p. 30.

Tableau 1: Plafonds de revenus fixés pour 2005-2012, en euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant de base	1 152	1 175	1 197	1 224	1 271	1 268	1 300	1 344
Majoration par enfant à charge	54	56	57	58	61	60	62	64

Source: SECAL

La combinaison des sources reprises ci-après (voir figure 1), permet d'établir une évaluation de l'actuel budget d'avances du SECAL et des possibles effets budgétaires de modifications sur ce régime d'avances. Les données administratives du SECAL datent de 2011, celles de la déclaration fiscale se rapportent à l'exercice d'imposition 2009. Les données des enquêtes datent de 2006 et 2009. Afin de permettre la comparaison des plafonds de revenus utilisés et de faciliter la lecture, tous les montants ont été recalculés au niveau de 2011 sur la base de l'indice des prix à la consommation. Le fait de se baser sur des sources de données existantes et régulières a pour avantage de permettre une mise à jour ponctuelle des informations. De cette manière, d'éventuels changements de comportement et l'impact de changements politiques seront également captés dans les données statistiques utilisées.

Figure 1: Évaluation du budget des avances du SECAL

Budget estimé des avances du SECAL	} SILC
=	
Population belge d'enfants bénéficiaires d'une pension alimentaire	
X	
Probabilité que le débiteur d'aliments reste en défaut	
X	
Probabilité d'une intervention du SECAL	} Banque de données SILC et SECAL combinée avec des informations provenant des déclarations fiscales
X	
Montant moyen de la pension alimentaire modélisée limité au montant maximal	

Source: Figure interne

2.2 La banque de données du SECAL

Les données administratives du SECAL même constituent une première source d'information. Sur la base d'informations administratives présentes auprès du SPF Finances, une analyse détaillée des demandeurs, des bénéficiaires et des débiteurs de pensions alimentaires actuellement enregistrés auprès du SECAL, a été réalisée. Elle comportait une banque de données relative aux dossiers ouverts (= les dossiers dans lesquels il reste un montant à recouvrer) et une banque de données séparée contenant les dossiers clôturés. La banque de données contenant les dossiers ouverts comprend les informations de base relatives au demandeur, au débiteur d'aliments et au bénéficiaire de

la pension alimentaire. Elle offre également un aperçu du type de dossier, de la durée actuelle du dossier, de l'actuel montant à recouvrer et de l'éventuelle avance versée ou à verser. Le modèle de calcul ne reprend pas tous les dossiers ouverts, mais uniquement les dossiers en cours bénéficiant d'une avance puisque seuls ces dossiers ont un impact direct sur le budget des avances. En revanche, certaines variables sont indisponibles, ou incomplètes ou imprécises. L'information relative aux revenus du débiteur d'aliments par exemple est inconnue, et les revenus du demandeur d'une avance du SECAL renvoient aux revenus indiqués sur le formulaire de demande et non pas aux revenus actuels réels, vérifiés sur la base d'informations administratives. Par ailleurs, l'absence d'une variable relative aux arriérés déjà remboursés et donnant plus de détails en ce qui concerne les avances versées et éventuellement remboursées, constitue un handicap considérable pour la recherche puisque l'objectif était non seulement de déterminer le profil des utilisateurs du régime des avances, mais également la probabilité de récupération de ces avances. La comparaison des dossiers entièrement clôturés (= bons dossiers) avec les dossiers encore ouverts a permis de remédier partiellement à ce problème. Provisoirement, nous devons nous limiter à déterminer la probabilité de récupération en comparant les bons dossiers aux dossiers ouverts. Il s'agit de ceux qui ont remboursé tous les arriérés et toutes les avances. Mais il existe aussi des recouvrements partiels et incomplets.

2.3 La déclaration fiscale

Le rapprochement des données du SECAL et de la déclaration fiscale (exercice d'imposition 2009) a permis de disposer d'un profil de revenus du demandeur et du débiteur. En effet, le SECAL dispose uniquement du profil de revenus des demandeurs qui ont demandé une avance au SECAL. Or, afin d'exercer son recouvrement, il doit impérativement connaître le profil de revenus des débiteurs. Les revenus du demandeur dans un dossier sans demande d'avance sont également vérifiés via la déclaration fiscale.

2.4 SILC-survey

Puisque la banque de données du SECAL ne concerne que les créanciers d'aliments qui se sont adressés au SECAL pour défaut de paiement et ne donne dès lors pas d'information sur la population totale de créanciers d'aliments et de débiteurs d'aliments et sur ceux qui sont confrontés à un défaut de paiement, une comparaison a été faite avec l'Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC). En comparant la totalité des enfants bénéficiaires d'une pension alimentaire qui ont le droit d'obtenir une avance (sur la base de l'enquête SILC) avec le nombre d'enfants qui reçoivent effectivement une avance du SECAL (sur la base de la banque de données du SECAL), le présent taux de participation a pu

être calculé et l'impact budgétaire en cas d'adaptation des plafonds de revenus, devient prévisible.

L'organisation de l'enquête SILC (Statistics on Income and Living Conditions) en Belgique est assurée par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) au sein du SPF Économie. Pour la réalisation de cette enquête, quelque 6 000 ménages belges sont interrogés chaque année. L'enquête comporte un questionnaire individuel et un autre commun au ménage. Elle fonctionne avec un panel rotatif où les ménages ne peuvent être interrogés que durant quatre années au maximum. Les coefficients de pondération permettent d'extrapoler ('gonfler') les résultats de l'enquête au niveau de la totalité de la population belge.

L'importante plus-value pour le SECAL consiste dans le fait que le questionnaire SILC adressé aux ménages pose entre autres des questions concrètes concernant la réception ou non ou le paiement ou non d'une pension alimentaire. Il y a même une question explicite concernant le recours ou non aux avances du SECAL. L'inconvénient est que le groupe cible ne contient qu'un nombre limité d'observations, ce qui a été compensé par la mise en commun de deux années de cette enquête, SILC 2006 et SILC 2009, tandis qu'il est également prévu d'intégrer une troisième année, SILC 2011, dans le modèle de calcul.

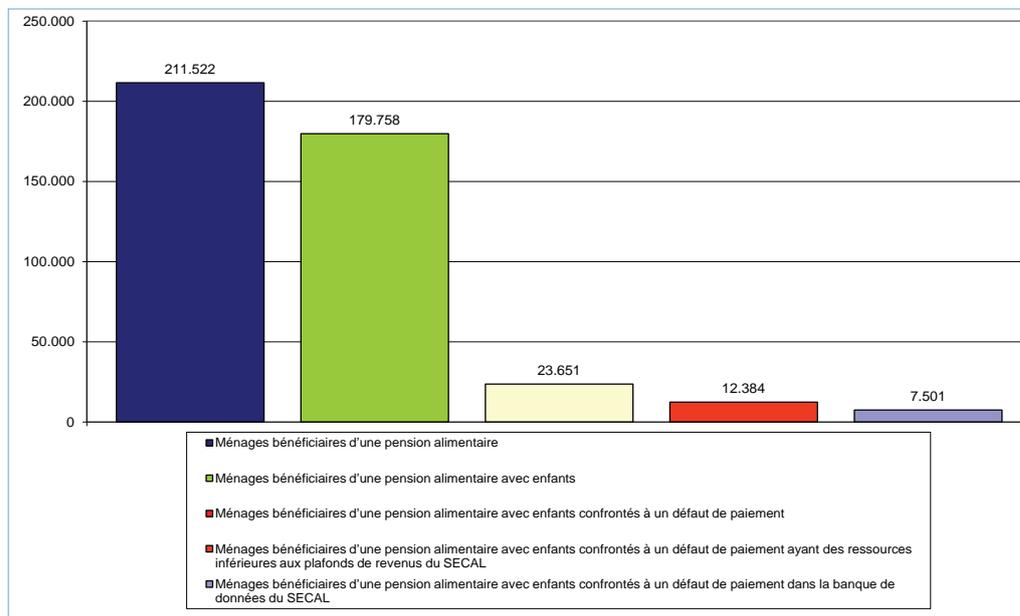
Les résultats sur la base de l'enquête SILC doivent être interprétés comme des estimations. Même si les résultats agrégés correspondent remarquablement bien aux recensements administratifs, et malgré le fait que les profils détaillés sont assez solides et que nous proposons également la mise en commun de plusieurs années, il ne s'agit que d'extrapolations et non pas de recensements exacts. Le lecteur doit en rester continuellement conscient, surtout lorsque les extrapolations d'échantillonnages sont comparées avec des recensements exacts.

3 Plus de 1 ménage bénéficiaire d'une pension alimentaire avec enfants sur 10 confronté à un défaut de paiement

Environ 5 % des ménages belges ont droit à une pension alimentaire. La moitié de ces ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire est formée par des familles monoparentales. 4 familles monoparentales sur 10 ont droit à une pension alimentaire.

La Figure 2 représente le groupe complet de 211 522 ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire (moyenne de SILC 2006 et 2009) dont 179 758 sont des ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants (familles monoparentales et ménages recomposés). 13 % de ces ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants sont confrontés à un défaut de paiement, soit 23 651 ménages. 12 384 de ces ménages ont des ressources inférieures aux plafonds de revenus du SECAL. Un peu plus de 7 500 d'entre eux ont trouvé le chemin vers le SECAL. Le pourcentage d'impayés, soit 13 %, concorde avec les résultats obtenus par le Panel d'étude des Ménages belges pour 2002 (11 %) et relativise le pourcentage élevé (42 %) d'impayés, résultant d'une étude réalisée à la fin des années '80.

Figure 2: Délimitation du groupe cible bénéficiant d'une avance de SECAL (moyenne 2006 et 2009)



Source: Calcul interne sur la base de l'enquête SILC 2006 et 2009, données SPF Finances

4 Importantes différences en ce qui concerne le taux de couverture en fonction du nombre d'enfants à charge

En raison des plafonds de revenus fixés par le SECAL, tous les ménages avec enfants bénéficiaires d'une pension alimentaire, confrontés à un défaut de paiement, n'entrent pas en ligne de compte pour recevoir une avance. Le nombre de ménages dont les ressources sont inférieures à ces plafonds de revenus par rapport au groupe total des ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants confrontés à un défaut de paiement, est désigné sous le terme de taux de couverture. Dans le régime actuel, la moitié de ces ménages se situe au-dessous des plafonds de revenus du SECAL (tableau 2A). L'accès au régime dépend en outre fortement du nombre d'enfants à charge. Alors que 70 % des ménages ayant 1 enfant à charge se trouvent au-dessous du plafond, ce pourcentage est nettement inférieur pour les ménages ayant 2 enfants à charge (39 %) et les ménages ayant 3 enfants et plus à charge (35 %). Dès lors se pose la question de savoir si la majoration par enfant à charge (en 2011 elle s'élevait à 62 euros) en plus du montant de base (qui s'élevait en 2011 à 1 300 euros) est suffisante. Une analyse plus approfondie de cette majoration par enfant à charge s'impose, entre autres en évaluant dans quelle mesure les coûts supplémentaires pour les enfants sont suffisamment compensés par les allocations familiales et la fiscalité familiale.

5 Déjà un important taux de participation de ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants confrontés à un défaut de paiement, au-dessous des plafonds de revenus du SECAL

Tout comme c'est le cas pour le taux de couverture général, le taux de participation (= le groupe de demandeurs effectifs d'une avance du SECAL par rapport au groupe de demandeurs potentiels) diffère en fonction du nombre d'enfants à charge. Le taux de participation augmente à mesure que le nombre d'enfants à charge augmente (tableau 2B). Allant de la moitié des ménages avec 1 enfant à charge à un taux de participation de 80 % pour les ménages avec 3 enfants et plus à charge. Le nombre restreint de familles nombreuses qui tombe déjà au-dessous des plafonds du SECAL, a sans doute le plus besoin de cette intervention du SECAL.

Une grande partie des ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants, confrontés à un défaut de paiement et ayant des ressources au-dessous du plafond de revenus a trouvé le chemin vers le SECAL afin de demander des avances. Le taux de participation s'élève à 61 %, soit 69 % des enfants concernés dans ces ménages.

Tableau 2: Taux de couverture estimé et taux de participation par des ménages avec enfants confrontés à un défaut de paiement, en fonction du nombre d'enfants à charge

Tableau 2A Taux de couverture (au-dessous du plafond des revenus du SECAL ou non)												
Ménages	1 enfant à charge		2 enfants à charge		3 enfants à charge et plus		Total					
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%				
Au-dessous du plafond SECAL	7 577	70%	3 241	39%	1 567	35%	12 384	52%				
Entre le plafond SECAL et 1800 euros	2 099	20%	1 955	23%	241	5%	4 295	18%				
Sous-total jusque 1800	9 676	90%	5 195	62%	1 808	40%	16 679	71%				
Au-dessus de 1800 euros	1 084	10%	3 168	38%	2 719	60%	6 972	29%				
Total	10 760	100%	8 364	100%	4 527	100%	23 651	100%				

Tableau 2B Taux de participation (recours effectif au SECAL pour ceux qui se trouvent au-dessous du plafond des revenus)												
Au-dessous du plafond SECAL	1 enfant à charge			2 enfants à charge			3 enfants à charge et plus			Total		
	Moyenne SILC	SECAL	Taux de participation	Moyenne SILC	SECAL	Taux de participation	Moyenne SILC	SECAL	Taux de participation	Moyenne SILC	SECAL	Taux de participation
Ménages avec enfants	7 577	3 766	50%	3 241	2 484	77%	1 567	1251	80%	12 384	7 501	61%
Enfants dans ces ménages	7 577	3 766	50%	6 482	4 968	77%	4 700	4 202	89%	18 758	12 936	69%

Source: Calcul interne sur la base du modèle de calcul - données SPF Finances et SILC

6

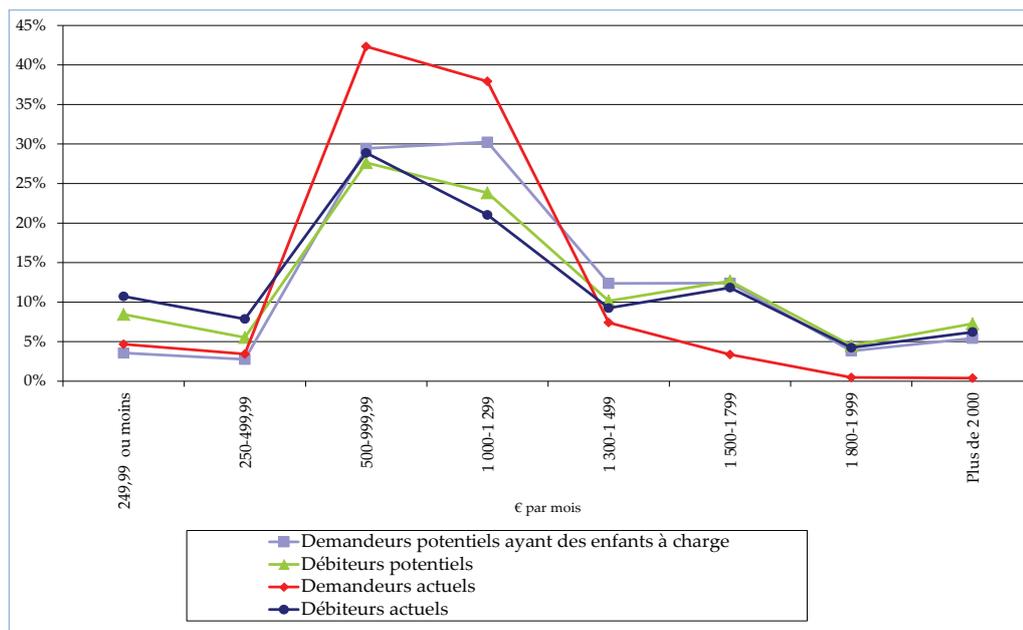
Similitudes et différences au niveau des revenus des créanciers d'aliments et des débiteurs d'aliments

Lors de l'introduction d'une demande d'avances, les revenus du créancier d'aliments jouent un rôle et l'information est enregistrée dans le dossier du SECAL. Pour le recouvrement des arriérés et la récupération des avances, les revenus du débiteur d'aliments sont d'un intérêt primordial. Le rapprochement entre les dossiers du SECAL et les déclarations fiscales a permis de déterminer le profil de revenus des débiteurs et de le comparer au profil de revenus des créanciers d'aliments. Dans la figure 3, nous présentons, pour les dossiers d'avances en cours, la répartition des revenus nets calculés des demandeurs d'avances et des débiteurs sur la base des avertissements-extraits de rôle. La courbe des revenus montre une certaine similitude, et donc une large part de revenus faibles, mais également des différences, à savoir une part plus importante de revenus légèrement plus élevés pour les débiteurs. Or, les bénéficiaires d'avances forment un groupe présélectionné, puisque leurs revenus doivent être inférieurs au plafond de revenus. Parmi les dossiers du SECAL, nous avons identifié un deuxième groupe de ceux qui n'entrent pas ou plus en ligne de compte pour des avances, par exemple parce que leurs revenus sont trop élevés ou ont augmenté, et en comparant dans ce groupe le profil avec celui des débiteurs potentiels, nous constatons que ceux-ci se chevauchent largement. Le tableau 3 présente les valeurs moyennes des revenus de ces créanciers d'aliments et débiteurs d'aliments ⁽⁵⁾. Il montre que les revenus moyens des demandeurs

5 Lors du rapprochement entre les données du SECAL et les déclarations fiscales, il n'a pas toujours été possible d'identifier un débiteur pour chaque créancier d'aliments, entre autres parce que le débiteur réside parfois à l'étranger ou parce qu'il n'y avait pas de taxation.

auxquels des avances sont accordées sont légèrement inférieurs à ceux des débiteurs, tandis que ceux qui s'adressent uniquement au SECAL pour le recouvrement, ont même des revenus plus élevés. Pour les dossiers d'avances arrêtés, les revenus tant des créanciers d'aliments que des débiteurs d'aliments sont en moyenne légèrement plus élevés.

Figure 3: Revenus nets calculés des actuels demandeurs et débiteurs (= dossiers d'avances) et des demandeurs et débiteurs potentiels dans la banque de données du SECAL (= actuels dossiers d'avances clôturés et pas de dossiers d'avances), revenus 2008



Source: Calcul interne sur la base de données du SPF Finances – Cellule Contrôle de la Gestion et SECAL

Tableau 3: Estimation des revenus nets des demandeurs et des débiteurs, en fonction du type de dossier, revenus 2008

	Demandeurs			Débiteurs		
	N	Moyenne annuelle (en €)	Moyenne mensuelle (en €)	N	Moyenne annuelle (en €)	Moyenne mensuelle (en €)
Dossiers d'avances en cours	5 709	11 951	996	4 912	12 844	1 070
Dossiers d'avances clôturés	2 971	12 672	1 056	2 545	13 311	1 109
Pas de dossier d'avances	1 638	18 175	1 515	1 502	14 621	1 218
Dossiers d'avances potentiels*	4 289	14 379	1 198	3 732	13 969	1 141

* Demandeurs se trouvant actuellement dans un dossier d'avances arrêté ou sans dossier d'avances ET qui ont des enfants à charge

Source: Calcul interne sur la base de données du SPF Finances - Cellule Contrôle de la Gestion et SECAL

7

Un régime d'assistance dans la lutte contre la pauvreté

L'un des objectifs explicitement cités du SECAL est la lutte contre la pauvreté. Cet objectif, il entend le réaliser tout d'abord via le versement d'avances sur pension alimentaire.

En 2009, 36,9 % des familles monoparentales se situaient au-dessous du seuil de pauvreté. Le pourcentage diffère considérablement selon que les familles sont bénéficiaires ou non d'une pension alimentaire. 22,8 % des familles monoparentales bénéficiaires d'une pension alimentaire se situaient au-dessous du seuil de pauvreté par rapport à 42,6 % des familles monoparentales non bénéficiaires d'une pension alimentaire. Malgré le fait que le groupe des familles monoparentales compte également des veuves et des veufs, des mères célibataires par choix, ..., il semblerait toutefois que le droit à une pension alimentaire constitue un problème plus important que le recouvrement de ce droit. Les couples bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants (= familles recomposées) présentent pour leur part un faible risque de pauvreté (5,8 %). Au total 15,7 % des ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants se sont trouvés au-dessous du seuil de pauvreté. Ce qui est légèrement supérieur au taux du risque de pauvreté en général en Belgique, qui s'élève à 14,6 %. Spécifiquement en ce qui concerne le groupe cible du SECAL en matière d'avances, à savoir les familles avec enfants confrontées à un défaut de paiement, le risque de pauvreté atteint le taux de 16,4 %.

Sur la base de l'enquête SILC, une première évaluation de la pauvreté a été réalisée au niveau du régime des avances. Les actuels plafonds de revenus du SECAL permettent l'élimination totale du risque de pauvreté, que ce soit pour 1, 2, 3 et plus d'enfants à charge. Aucun ménage avec enfants, confronté à un défaut de paiement, se trouvant au-dessous du seuil de pauvreté, ne s'est vu refuser des avances du SECAL sur la base des plafonds en vigueur.

8 Impact budgétaire de modifications de l'actuel régime d'avances du SECAL

La principale question de recherche concernait la vérification des conséquences budgétaires en cas de modification de l'actuel régime des avances. Nous nous sommes plus spécifiquement focalisés sur des modifications des plafonds de revenus et du montant des avances.

8.1 Modification du plafond de revenus

Dans le tableau 4A, nous calculons le nombre de ménages qui auraient droit à des avances si le plafond de revenus était rehaussé à 1 800 euros. Il s'agit de 4 295 ménages, ce qui signifierait une augmentation de 57 % par rapport au nombre actuel de ménages recevant des avances du SECAL.

Sur la base des données de l'enquête SILC, 23 651 ménages avec enfants auraient droit à des avances pour défaut de paiement dans le chef du débiteur d'aliments, si les plafonds de revenus étaient supprimés. 12 384 ménages se situeraient au-dessous de l'actuel plafond de revenus, soit 52 % (voir aussi tableau 2A). 18 % de ménages supplémentaires auraient droit à des avances dans le cas d'une augmentation linéaire du plafond de revenus à 1 800 euros par mois. En conséquence, le régime pourrait soutenir 71 % des ménages bénéficiaires d'une pension alimentaire avec enfants, confrontés à un défaut de paiement. Toutefois, le taux de couverture serait différent en fonction du nombre d'enfants à charge. 20 % de ménages avec 1 enfant à charge supplémentaire, 23 % de ménages avec 2 enfants à charge supplémentaires et seulement 5 % de ménages avec 3 enfants à charge ou plus supplémentaires entreraient en ligne de compte. Ce qui signifierait la mise en place d'un 'taux de couverture' pour 90 % des ménages avec 1 enfant à charge, 62 % des ménages avec 2 enfants à charge et 40 % des ménages avec 3 enfants à charge et plus. Une augmentation linéaire à 1 800 euros ne corrige donc pas le faible taux de couverture pour les familles nombreuses, alors que ce sont sans doute ces familles qui ont le plus besoin des avances. Dans la mesure où ceci se ferait de manière non différenciée, le système serait plus sélectif pour peu que le nombre d'enfants augmente. Ce qui rejoint la nécessité invoquée ci-dessus d'approfondir la recherche relative aux corrections des revenus par enfant à charge.

Dans le tableau 4B, nous reprenons le nombre d'enfants qui auraient droit à des avances si les plafonds de revenus étaient déplacés. Il s'agit de 6 733 enfants de plus, soit la moitié d'enfants (52 %) en plus. La figure 4 montre le nombre d'enfants dans ces ménages, en fonction des plafonds de revenus qui peuvent être utilisés. Les plafonds de revenus sont choisis de manière à nous permettre de présenter une image détaillée du passage entre le plafond de 1 300 et 1 800 euros ⁽⁶⁾. Les tableaux 4A et 4B illustrent également l'effet dans le cas où nous laisserions tomber tous les plafonds de revenus.

6 En réalité, le plafond de revenus est de 1 362 euros, à savoir 1 300 euros + 62 euros par enfant à charge.

Tableau 4: Ménages avec enfants confrontés à un défaut de paiement, nombre de bénéficiaires potentiels (en fonction du nombre de ménages ET du nombre d'enfants) en cas de déplacement des plafonds de revenus du SECAL, selon le nombre d'enfants à charge

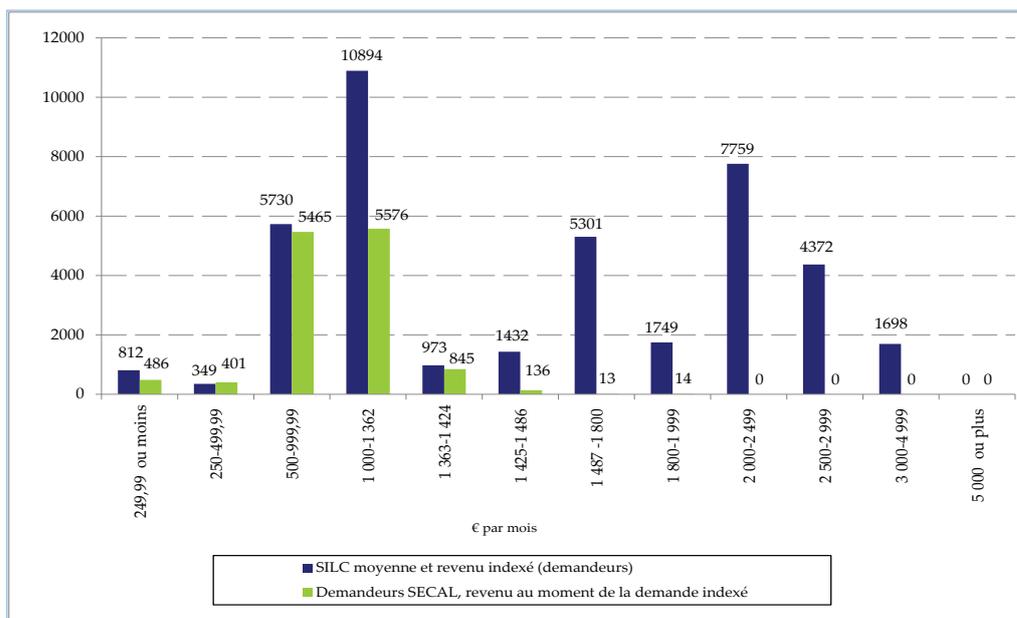
A. Ménages	1 enfant à charge			2 enfants à charge			3 enfants à charge et plus			Total		
	Moyenne SILC	SECAL	Augmentation maximale*	Moyenne SILC	SECAL	Augmentation maximale*	Moyenne SILC	SECAL	Augmentation maximale*	Moyenne SILC	SECAL	Augmentation maximale*
Au-dessous du plafond SECAL	7 577	3 766	201%	3 241	2 484	130%	1 567	1 251	125%	12 384	7 501	165%
Entre plafond SECAL et 1800 euros	2 099		56%	1 955		79%	241		19%	4 295		57%
Sous-total jusque 1800	9 676		257%	5 195		209%	1 808		145%	16 679		222%
Au-dessus de 1800 euros	1 084		29%	3 168		128%	2 719		217%	6 972		93%
Total	10 760		286%	8 364		337%	4 527		362%	23 651		315%

B. Enfants	1 enfant à charge			2 enfants à charge			3 enfants à charge et plus			Total		
	Moyenne SILC	SECAL	Augmentation maximale*	Moyenne SILC	SECAL	Augmentation maximale*	Moyenne SILC	SECAL	Augmentation maximale*	Moyenne SILC	SECAL	Augmentation maximale*
Au-dessous du plafond SECAL	7 577	3 766	201%	6 482	4 968	130%	4 700	4 202	112%	18 758	12 936	145%
Entre plafond SECAL et 1800 euros	2 099		56%	3 909		79%	724		17%	6 733		52%
Sous-total jusque 1800	9676		257%	10 391		209%	5 425		129%	25 491		197%
Au-dessus de 1800 euros	1 084		29%	6 337		128%	8 157		194%	15 578		120%
Total	10 760		286%	16 727		337%	13 582		323%	41 069		317%

* Comme pourcentage de l'actuel groupe des avances du SECAL

Source: Calcul interne sur la base du modèle de calcul - données SPF Finances

Figure 4: Enfants dans un ménage confrontés à un défaut de paiement sur la base de la moyenne de l'enquête SILC (2006-2009) et enfants recevant des avances du SECAL



Source: Calcul interne sur la base du modèle de calcul du SECAL - données SPF Finances

Le tableau 5 traduit l'éventuel élargissement du groupe cible en budgets nécessaires. Ce qui ne donne pas de pourcentages d'extension ou de croissance identiques parce que les avances moyennes sur pension alimentaire sont différentes en fonction du groupe de revenus et en fonction de la taille du ménage ⁽⁷⁾.

Un déplacement du plafond à 1 800 euros par mois impliquerait une augmentation maximale de 58 % de l'actuel budget des avances, soit une augmentation annuelle de 11,6 millions d'euros. Compte tenu d'un taux de participation de 69 %, il ne faudrait compter que 40 %, soit une augmentation annuelle de 8 millions d'euros. En outre, il n'est évidemment pas exclu que l'actuel taux de non participation pour les actuels plafonds du SECAL continue à baisser. Le budget maximal total augmenterait en conséquence de 106 % tout au plus si tant les actuels ménages bénéficiaires que les nouveaux ménages bénéficiaires devaient réaliser un taux de participation maximal de 100 %.

Tableau 5: Modifications budgétaires en cas de déplacement des plafonds

	Budget annuel SECAL (estimation)	Budget annuel SILC moyenne	% Budget annuel SILC par rapport à l'actuel budget annuel	Budget annuel SILC moyenne avec taux de participation de 69%	% budget annuel SILC avec taux de participation de 69% par rapport à l'actuel budget annuel
Au-dessous du plafond SECAL	19 892 163	29 391 462	148%		
Entre plafond SECAL et 1800 euros		11 551 651	58%	7 966 110	40%
Sous-total jusque 1800		40 943 113	206%	28 234 696	142%
Au-dessus de 1800 euros		23 426 474	118%	16 155 083	81%
Total		64 369 588	324%	44 389 779	223%

Source: Calcul interne sur la base du modèle - données SPF Finances et SILC

8.2 Modification du montant des avances

L'actuel plafond maximal des avances du SECAL est de 175 euros. Les pensions alimentaires supérieures à ce plafond sont donc limitées à ce montant maximal. Conformément au régime en vigueur, le SECAL a été confronté en 2011 à un coût de 19,8 millions d'euros, soit 128 euros par bénéficiaire d'avances (tableau 6). Une hausse de ce plafond à 200 euros entraînera une augmentation du coût annuel de 3,1 %. Le coût annuel s'élèvera alors à 20,4 millions d'euros ou 132 euros par bénéficiaire d'avances. La suppression du plafond des avances entraîne une augmentation du coût de 9,4 % par rapport au coût actuel. Ce qui signifierait que toutes les contributions alimentaires impayées (et le risque est plus important si le montant est plus élevé) doivent être avancées. Avec le risque de ne pas pouvoir les récupérer. La suppression complète du plafond

⁷ Ici aussi une recherche approfondie et une évaluation peuvent être réalisées. Le SECAL accordera des avances différentes en fonction de la pension alimentaire allouée.

entraîne en effet un coût annuel de 21,7 millions d'euros, soit un surcoût par rapport à l'actuel plafond d'avances de 1,8 million d'euros. Le coût moyen par bénéficiaire s'élève dans ce cas à 140 euros.

Tableau 6: Simulation de la modification du montant des avances versées en 2011

	Avances indexées	
	Nombre	%
Au-dessous du plafond maximal de 175 euros	10 448	80,70%
Entre 175 et 200 euros	841	6,50%
Au-dessus de 200 euros	1 651	12,80%
Nombre total de bénéficiaires d'avances	12 940	100,00%
Coût mensuel actuel	Avances (€)	Montant
Au-dessous de 175 euros (en moyenne)	116,39	1 216 043
Au-dessus de 175 euros (forfaitaire)	175	436 100
Coût mensuel (€)		1 652 143
Coût annuel (€)		19 825 713
Coût par bénéficiaire (€)		128
Augmentation à 200 euros par mois	Avances (€)	Montant
Au-dessous de 175 euros (en moyenne)	116,39	1 216 043
Entre 175 et 200 euros (en moyenne)	187,03	157 292
Au-dessus de 200 euros (forfaitaire)	200	330 200
Coût mensuel (€)		1 703 535
% de différence par rapport au coût actuel		3,10%
Coût annuel (€)		20 442 419
Différence annuelle par rapport au coût actuel (€)		616 707
Coût par bénéficiaire (€)		132
Augmentation sans plafond	Avances (€)	Montant
Au-dessous de 175 euros (en moyenne)	116,69	1 216 043
Entre 175 et 200 euros (en moyenne)	187,03	157 292
Au-dessus de 200 euros (en moyenne)	262,64	433 619
Coût mensuel (€)		1 806 954
% de différence par rapport au coût actuel		9,40%
Coût annuel (€)		21 683 443
Différence annuelle par rapport au coût actuel (€)		1 857 730
Coût par bénéficiaire (€)		140

Source: Calcul interne sur la base de la banque de données du SECAL

9 Faible probabilité d'une récupération intégrale des arriérés et des avances

“Impossible de tondre un œuf” dit le proverbe. Dans le cas de la mission de recouvrement du SECAL, ce dicton est pertinent. Comme exposé dans le point 6, le profil de revenus du débiteur d'aliments présente de fortes similitudes avec celui du demandeur. Dans certains cas, les débiteurs semblent même disposer d'un revenu plus faible. Les demandeurs d'avances (ayant des revenus relativement faibles, vu le plafond de revenus) renvoient donc à des débiteurs ayant des revenus limités.

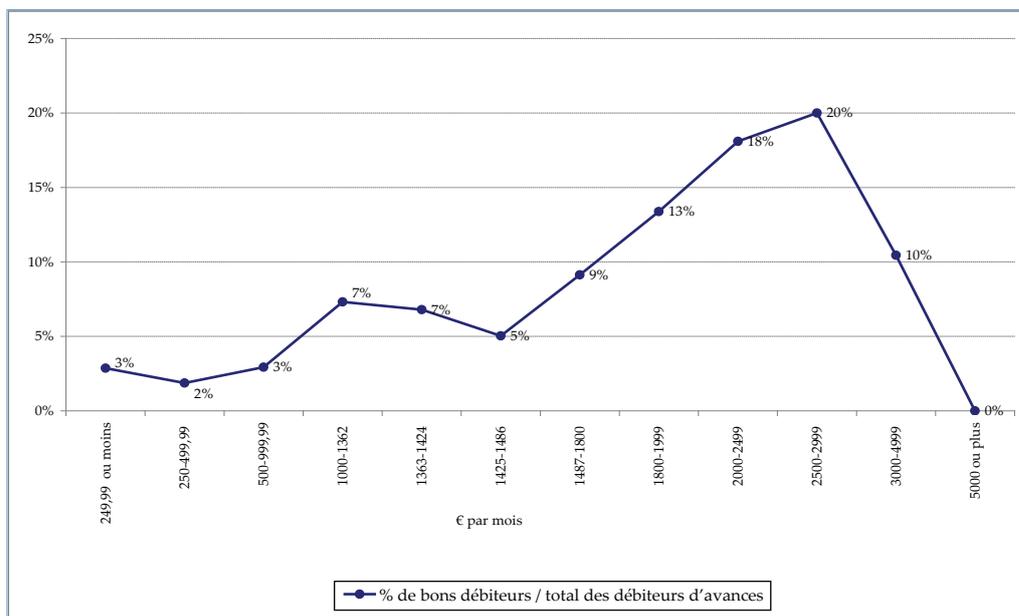
Par ailleurs, l'interdiction de recouvrement auprès de débiteurs bénéficiant d'un revenu d'intégration ou de ressources au-dessous du revenu d'intégration (avant ou après le recouvrement) entraîne une importante restriction des possibilités de récupération. Une simulation effectuée sur la déclaration fiscale de l'exercice d'imposition 2009 montre que le SECAL perd sa possibilité de récupération auprès de 36,6 % des débiteurs. Cela signifie en même temps que la loi interdit au SECAL le recouvrement auprès des débiteurs de 43 % du montant à récupérer. Cette interdiction n'est pas applicable en cas de compensation (compensation du recouvrement du SECAL avec des impôts à rembourser).

Il ressort de la confrontation entre les dossiers ouverts et les dossiers dans lesquels les arriérés ont été intégralement recouverts, que seulement 5,2 % des dossiers d'avances sont clôturés en raison du recouvrement intégral des arriérés. Si l'on y ajoute les dossiers d'avances déjà arrêtés, le nombre de dossiers d'avances clôturés baisse à 3,7 %.

Sur la base des données agrégées fournies par le SECAL, il a pu être constaté qu'entre le début du versement d'avances et octobre 2011, un montant total de 101,9 millions a été payé à titre d'avances, dont 20,7 millions ont été recouverts. Ce qui signifie que 1/5 des avances versées est récupéré par le SECAL au cours du temps. Ce résultat restera probablement maintenu si le régime des avances est élargi à un groupe de revenus supérieur.

Néanmoins, nous constatons dans la figure 5 que les dossiers d'avances dans lesquels les débiteurs ont des revenus 'élevés', sont mieux clôturés (à partir de 3 000 euros, ce pourcentage baisse de nouveau mais ce résultat est relativement déformé par le nombre restreint de débiteurs dans ces classes de revenus). Cela montre que la probabilité de recouvrement augmentera au fur et à mesure que le plafond de revenus est augmenté.

Figure 5: Bons débiteurs dans des dossiers d'avances par rapport au nombre total de débiteurs dans les dossiers d'avances, en fonction des revenus personnels des débiteurs



Source: Modèle de calcul sur la base de données du SPF Finances - Cellule Contrôle de la Gestion et SECAL

10 Nécessité d'une optimisation des données internes disponibles

La présente recherche a démontré de manière convaincante l'utilité des données administratives et d'enquêtes existantes. À diverses reprises, des opportunités en vue d'une amélioration ont été signalées. Des suggestions pour une recherche approfondie dans ce domaine, concernant des points pour lesquels les données statistiques étaient apparemment restreintes, ont été régulièrement formulées.

Au plan opérationnel, il apparaît que l'enregistrement et l'actualisation des dossiers du SECAL n'a pas lieu dans une banque de données commune. Ainsi nous pouvions seulement avoir un aperçu des revenus du demandeur comme mentionnés dans le formulaire de demande mais pas des revenus actuels réels vérifiés par le SECAL auprès des parastataux sociaux. En même temps rien ne permet de définir le profil de revenus du débiteur d'aliments. Ces deux éléments sont périodiquement vérifiés. Nous proposons d'enregistrer ces données actualisées relatives aux revenus également dans la banque de données du SECAL. Ceci permettra d'identifier plus exactement le groupe cible au-dessous d'un plafond de revenus déterminé et au regard de la mission de recouvrement du SECAL, ceci est important afin de pouvoir vérifier la probabilité de recouvrement.

Ensuite, il manque pour la vérification de la probabilité de recouvrement l'enregistrement des variables suivantes: la composition de la dette (les arriérés initiaux, les avances, les divers frais), le montant déjà recouvré, le fait de savoir si le débiteur d'aliments reçoit un revenu d'intégration ou a des revenus au-dessous de ce seuil ou les aurait après le versement de la pension alimentaire, la possibilité de récupérer via compensation. Bien entendu, ces données sont disponibles dans la comptabilité financière. L'enregistrement de ces variables dans la banque de données centrale peut favoriser la mission de recouvrement.

La nécessité d'établir un rapprochement systématique entre les données du SECAL et les informations présentes à la BCSS est plus qu'évidente. Le présent rapport a également démontré que le rapprochement entre les données du SECAL et de la déclaration fiscale est non seulement faisable, mais a pu fournir par ailleurs une multitude de données complémentaires précieuses. Non seulement, cette information s'est avérée être indispensable pour vérifier et compléter le présent modèle de calcul, la confrontation a également permis de développer un profil (de revenus) du demandeur et du débiteur d'aliments et de créer une notion de revenus interne indépendante de tiers. Le présent rapport propose également des possibilités en matière d'analyse du risque et d'exploration de données pour la détection d'éventuelles erreurs et fraudes et en vue de la simplification administrative. Enfin, la déclaration fiscale offre un terrain encore inexploré pour mieux définir la situation du débiteur d'aliments et du créancier d'aliments. Des informations complémentaires relatives au groupe total des débi-

teurs d'aliments n'ont pas été demandées dans le cadre du présent projet, mais une analyse plus approfondie permettrait de nouvelles indications plus exhaustives concernant ce groupe cible. Il serait par exemple possible de faire la comparaison entre les pensions alimentaires payées et perçues.

Le modèle de calcul prévoit également l'actualisation des informations sur la base de l'enquête SILC. Jusqu'à présent, l'analyse de cette enquête est basée sur la banque de données des ménages. L'enquête SILC par contre comporte également des données relatives aux membres individuels de ces familles dès l'âge de 16 ans. Cette analyse paraît également justifiée. Elle peut entre autres donner des éclaircissements concernant la durée possible du besoin d'avances sur pension alimentaire ou permettre une définition plus précise des revenus du créancier d'aliments dans des ménages composés de plusieurs personnes.