

Quel futur pour les allocations

Avec le transfert des allocations familiales, c'est un droit et des revenus, souvent importants pour les familles, qui vont changer de mains. Le système fédéral est complexe, certes, mais efficace. Le nouveau système conservera-t-il les qualités de l'ancien, tout en intégrant des changements bénéfiques ? Là est tout l'enjeu.

Cécile De Wandeler (*Vie Féminine*)

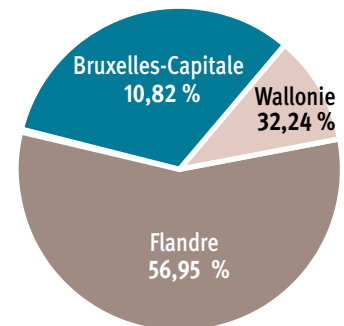
Le système actuel des allocations familiales est entre les mains du pouvoir fédéral. Encore d'actualité pour quelque temps, il est considéré comme complexe, mais efficace. Et il jouit d'une forte légitimité politique et sociale. Les nouveaux systèmes à mettre en place dans les entités fédérées parviendront-ils à conserver les qualités du système fédéral tout en intégrant des changements qui bénéficient aux familles d'aujourd'hui ?

transférée est de plus de 6 milliards d'euros (2), soit 6% du budget de la Sécurité sociale. Ce montant correspond bien aux dépenses qui sont faites actuellement en allocations familiales. Le coût de gestion et de paiement a également été transféré. L'évolution de l'enveloppe, elle, ne dépendra plus de la masse salariale, mais de trois facteurs : le taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation ; l'évolution du

« la répartition des moyens en matière d'allocations familiales se fera sur la base de la clé population de 0 à 18 ans de chacune des trois Communautés et de la Cocom ».

Aujourd'hui, la Flandre compte près de 57% des enfants bénéficiaires, la Wallonie en compte quasiment un tiers, et Bruxelles un peu plus d'un dixième (voir ci-dessous).

RÉPARTITION DES ENFANTS BÉNÉFICIAIRES PAR RÉGION



Or aujourd'hui, les dépenses réelles se répartissent sur la base d'autres critères, en particulier la situation socio-économique des familles. En effet, en cas de chômage ou d'invalidité par exemple, ou dans les familles monoparentales à revenus modestes, il existe des suppléments d'allocations familiales. Ces familles

Les moyens risquent de manquer d'ici à dix ans pour continuer à mener la même politique d'allocations familiales.

Les enjeux et les défis sont nombreux et méritent probablement un très large débat public.

Décidé lors de la sixième réforme de l'Etat, le transfert des allocations familiales aux entités fédérées est effectif depuis le 1er juillet 2014. Cela ne veut pas encore dire que les Régions et Communautés concernées (1) paient elles-mêmes les allocations familiales. En effet, la législation a prévu une période de transition qui permet aux entités fédérées de « soustraire » cette compétence au circuit fédéral actuel : l'Agence fédérale pour les allocations familiales-Famifed (ex-ONAFST) et les caisses d'allocations familiales existantes. Date butoir : le 31 décembre 2019.

Avec quel budget ?

Dans les transferts de compétences, la question des moyens transférés est évidemment centrale. Les entités fédérées recevront-elles le budget suffisant pour exercer cette compétence ? Il faut d'abord rappeler que l'enveloppe « allocations familiales »

nombre d'habitants de 0 à 18 ans ; 25 % de la croissance réelle du produit intérieur brut par habitant.

De plus, le gouvernement fédéral pourra aussi attribuer une partie de l'enveloppe « bien-être » à une augmentation du budget des allocations familiales si le taux de scolarisation des jeunes dans l'enseignement supérieur augmente significativement par rapport à 2012.

Mais c'est surtout la répartition de l'enveloppe entre entités qui a de quoi inquiéter ! L'accord sur la sixième réforme de l'Etat prévoit que

RÉPARTITION DES DÉPENSES, PAR RÉGION

RÉGIONS	%	MOYENNE PAR ENFANT/MOIS	MOYENNE PAR FAMILLE/MOIS
Wallonie	33,27 %	187,6 €	316,2 €
Bruxelles-Capitale	11,51 %	196,3 €	358,4 €
Flandre	55,22 %	176,5 €	303,8 €
TOTAL	100 %	182,2 €	313,4 €

familiales ?

sont surreprésentées en Wallonie et à Bruxelles !

Théoriquement, la nouvelle répartition des moyens suppose donc un sous-financement à terme, par rapport aux dépenses actuelles, qui a été évalué entre 48 et 71 millions, selon les sources et les dates du calcul (3). Pour atténuer ce choc, un mécanisme de transition permettra de maintenir le niveau de financement actuel pour chaque entité (selon les besoins) pendant dix ans. Celui-ci diminuera ensuite progressivement pendant dix ans, et l'on arrivera enfin à la répartition définitive de l'enveloppe en fonction de la clé démographique.

Qu'est-ce qui a déjà changé ?

Tout d'abord, le texte de la sixième réforme de l'Etat prévoyait que le droit aux allocations familiales soit inscrit dans la Constitution. C'est le cas depuis la loi du 6 janvier 2014 qui révisait l'article 23 de la Constitution afin de garantir le droit aux allocations familiales, parmi d'autres droits éco-

nomiques et sociaux : « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. [...] Ces droits comprennent notamment : [...] 6° le droit aux prestations familiales.* ». En plus d'affirmer l'existence d'un droit aux allocations familiales en Belgique (quelle que soit l'entité dont on dépend donc), cette inscription constitutionnelle donnerait également une sorte de garantie juridique, par le mécanisme du *standstill*, contre des risques de voir disparaître ou même diminuer de manière significative cette prestation sociale à destination des familles.

Ensuite, l'accord prévoyait une harmonisation des régimes salarié et indépendant avant le transfert proprement dit. En effet, certains montants et certaines règles d'octroi et de priorité variaient entre les deux régimes professionnels. Avec la nouvelle loi générale sur les allocations familiales du 4 avril 2014 (entrée en vigueur le



UN PEU D'HISTOIRE

A l'origine, dans les années 1920, certains patrons ont mis en place des caisses de compensation dans lesquelles ils versaient une part de leurs bénéfices. Cet argent était reversé aux ouvriers ayant des enfants. Dans un climat de contestation sociale, les patrons préféraient ce système plutôt qu'augmenter tous les salaires. C'était une petite concession à la paix sociale.

Ensuite, en 1930, le mécanisme s'est généré-

ralisé, notamment parce que les pouvoirs publics l'ont également instauré et qu'il a été plébiscité par une grande partie du monde chrétien, au nom des valeurs familiales. Il a été intégré à la Sécurité sociale lors de sa création en 1944, où le contexte d'après-guerre, à visée nataliste, appelait particulièrement à soutenir les familles. Dans ce cadre, 7 % de cotisation patronale sur les salaires étaient retenus pour alimenter la branche « allocations familiales » de la Sécurité sociale.

30 juin suivant), il n'y a plus de différences entre ces régimes et, grosso modo, les règles du régime salarié s'applique maintenant à tous. Dans la foulée, les caisses d'assurances sociales des indépendants ont dû transférer leurs dossiers vers les caisses d'allocations familiales du régime des salariés.





LE DROIT AUX ALLOCATIONS FAMILIALES AUJOURD'HUI

Pour avoir droit aux allocations familiales, il faut :

▷ Un enfant bénéficiaire de moins de 25 ans. Ce droit est inconditionnel jusqu'aux 18 ans de l'enfant. Au-delà, il existe certaines conditions en matière d'études (enseignement secondaire, supérieur, contrat d'apprentissage,...), de statut (jeune demandeur d'emploi, stage d'insertion professionnelle) ou de revenus (plafond à ne pas dépasser).

▷ Un parent (père, mère ou personne qui assume la charge financière de l'enfant) qui ouvre le droit aux allocations familiales (l'attributaire) par ses revenus du travail (ou dérivés : chômage, invalidité, pension).

▷ Pour les personnes sans revenus, un droit aux pres-

tations familiales garanties est prévu à condition de résider en Belgique de manière ininterrompue depuis quatre ans.

C'est le réseau des **caisses d'allocations familiales** qui est chargé d'appliquer la législation, de payer les allocations et d'informer les familles. Chaque employeur est tenu de s'affilier à une caisse d'allocations familiales. S'il ne le fait pas, il est d'office affilié à la caisse publique qui réside au sein de l'Agence fédérale pour les allocations familiales (Famifed, anciennement ONAFTS). Les allocations familiales sont payées au plus tard le 8 du mois pour les salariés et les indépendants, et au plus tard l'avant-dernier du mois pour les fonctionnaires du secteur public.

⇒ C'est ce changement qui a eu le plus d'impact sur les familles jusqu'ici. Souvent pour un mieux, puisque les montants sont un peu plus élevés. Mais des problèmes apparaissent aussi, notamment dans les situations où jusqu'ici, les mères salariées ouvraient elles-mêmes le droit aux allocations familiales. A présent que les régimes sont harmonisés, les caisses d'allocations familiales proposent de transférer automatiquement le dossier au nom du père (désigné comme attributaire prioritaire par la loi) ou lui demandent de céder son droit (par la signature d'un formulaire). Des démarches qui ne sont pas forcément faciles pour les bénéficiaires qui ne comprennent pas ce qui se passe, qui maîtrisent moins bien le langage des institutions ou, simplement, le français, ou pour les parents en conflit (séparation, garde des enfants, pensions alimentaires, etc.).

La réforme du système : quels enjeux ?

Au niveau financier : on l'a vu, les moyens risquent de manquer d'ici à dix ans pour continuer à mener

la même politique d'allocations familiales. De plus, les revenus des familles ont plutôt tendance à se dégrader dans le contexte d'austérité actuel. Difficile d'imaginer que ces familles puissent se passer des suppléments d'allocations familiales sans tomber dans la pauvreté. Enfin, cette politique n'est pas la seule concernée par le transfert. Dans les soins de santé, les besoins sont également croissants : pensons par exemple aux maisons de repos ! Pour le moment, les autorités publiques mettent surtout l'accent sur la continuité du système et sur la nécessité d'une réforme dans l'enveloppe actuelle. Mais les questions budgétaires ne sont pas résolues une fois pour toutes.

Au niveau politique : au départ, dans les années 1920, les allocations familiales étaient plutôt un mécanisme de solidarité entre les travailleurs sans enfant et avec enfant. Après-guerre, le système a été revu pour encourager la natalité. Cette politique a en-

contre la pauvreté ? Toutes ces questions méritent sans doute un vrai débat public, avec les acteurs impliqués dans le système actuel mais peut-être aussi plus largement dans la société.

Au niveau des droits : il existe presque 700 montants potentiels d'allocations familiales, en fonction des situations des familles ! Le système actuel est donc très complexe et les bénéficiaires ne sont pas toujours sûrs de recevoir vraiment ce à quoi ils ont droit. D'un autre côté, ce système est également reconnu comme efficace et légitime par sa philosophie de « service aux familles » : informations, bureaux de proximité, calcul du droit le plus favorable, etc. Il faut cependant noter que certaines familles connaissent de vraies situations de non-droit ou de conflit autour des allocations familiales.

Pour beaucoup d'acteurs, la reprise de la compétence au niveau régional apparaît comme une réelle occasion pour simplifier le système, tant au niveau des conditions du droit que des montants possibles ou encore des acteurs impliqués (ex. paiement

Le moment est peut-être venu de redéfinir les objectifs, les principes de la politique d'allocations familiales.

suite évolué dans le sens d'une universalisation (ouverture du droit sur base d'autres critères que le travail : chômage, pension, invalidité, puis résidence). Aujourd'hui, l'occasion se présente peut-être de redéfinir les objectifs, les principes de la politique d'allocations familiales. Sont-elles surtout un mécanisme de redistribution, de solidarité à l'égard des familles en général et/ou des familles plus précarisées en particulier ? Dans quelle mesure doivent-elles couvrir un coût de l'enfant, par ailleurs difficile à évaluer ? Quelle place cette prestation en argent occupe dans les autres politiques familiales (services aux familles, notamment l'accueil, temps sous forme de congés) qui sont éclatées entre différents niveaux de pouvoirs ? Le système doit-il s'adapter à l'évolution des familles (nombre d'enfants, couples bi-actifs, familles monoparentales, recomposées, etc.) ? Faut-il mettre l'accent sur le droit de l'enfant ? Quel rôle donne-t-on aux allocations familiales dans la lutte

par les caisses). Cela peut certainement améliorer la lisibilité de ce droit pour les personnes et faciliter leurs démarches. Ce serait aussi l'occasion de sortir d'un modèle dépassé (enfant bénéficiaire/papa attributaire/maman allocataire). Mais la complexité permet aussi de rencontrer des situations familiales variées, de prendre en compte certaines inégalités sociales vécues par les familles. Tout l'enjeu d'une réforme de ce système sera donc de trouver le bon équilibre entre les deux, pour que les familles s'y retrouvent plus facilement mais ne se sentent pas abandonnées face à leurs difficultés particulières.

Enfin, la législation actuelle privilégie la mère comme allocataire *a priori*. Cette priorité pourrait être remise en cause dans une société où les politiques fonctionnent comme si l'égalité entre hommes et femmes était acquise. Ce n'est cependant pas le cas et les femmes continuent à assumer une grande partie du rôle de soin et d'éducation des enfants tout en ayant

des revenus souvent plus bas ou une autonomie financière plus limitée que les hommes.

Et quid des revenus des familles ?

Plusieurs acteurs (caisses d'allocations familiales, Ligue des familles) ont montré qu'une majorité de parents considère les allocations familiales comme un revenu indispensable, voire vital. Par ailleurs, une étude (4) a montré que presque 11% d'enfants supplémentaires seraient sous le seuil de pauvreté sans ce complément de revenu. Une réforme des montants sera donc un sujet très « sensible ».

D'abord, la majorité des familles (environ 84 %) ne sont concernées que par les montants de base et les suppléments ordinaires (âge + rentrée scolaire) ainsi que les primes de naissance. Or ceux-ci varient fortement en fonction du rang de l'enfant (5). Un consensus se dégage chez différents acteurs pour supprimer ces « rangs » et définir un montant de base unique

pour chaque enfant, quelle que soit sa place dans la famille. Cela va dans le sens d'une simplification et colle aussi avec les nouvelles familles d'aujourd'hui qui ont le plus souvent un ou deux enfants (6). Sans compter que cela résoudrait des traitements inégaux qui touchent les familles recomposées. Beaucoup se demandent pourquoi un premier enfant est censé coûter moins cher qu'un deuxième ou un troisième. D'autres estiment que cela fait des différences entre les enfants. Mais les parents de famille nombreuse s'inquiètent de savoir ce qu'ils vont y perdre. Il est clair que, vu le contexte financier décrit plus haut, nous ne nous dirigeons pas vers un alignement sur le montant du troisième enfant ! Un certain nombre de propositions déjà

sur la table tournent plutôt autour du montant du deuxième enfant.

Ensuite, il existe également toute une série de suppléments ou de montants majorés qui sont octroyés en fonction de la situation de l'enfant ou de la famille :

Pour les **parents au chômage, pensionnés ou invalides, familles monoparentales**, etc., les suppléments octroyés peuvent représenter un surplus essentiel (*lire tableau ci-dessous*). Pour les **enfants handicapés** (environ 46.000), les montants peuvent aller jusqu'à 527,80 euros en fonction de la gravité du handicap.

Les **orphelins** (dont le parent survivant n'est ni remarié, ni en ménage) reçoivent aussi des montants majorés (346,82 euros, pour environ 32.000 enfants).



Certaines familles connaissent de vraies situations de non-droit ou de conflit autour des allocations familiales.

□ □ □

Le **montant** des allocations familiales est composé d'un montant de base et de plusieurs types de suppléments possibles. Il y a une part universelle (pour tous les enfants) et une part plus sélective (conditions liées à la situation de l'enfant ou des parents).

Pour tous les enfants, il y a un montant de base qui varie avec le rang de l'enfant (son arrivée dans la famille) et des suppléments d'âge à 6, 12 et 18 ans.

Dans certains cas, il existe des montants majorés ou des suppléments spécifiques : enfant orphelin, enfant handicapé, parent chômeur, invalide ou pensionné, famille monoparentale à faibles revenus.

MONTANTS DE BASE	ORPHELINS	ENFANTS PLACES
1 ^{er} enfant : 90,28 € 2 ^e enfant : 167,05 € 3 ^e enfant et + : 24 9,41 €	346,82 €	60,58 €
SUPPLÉMENTS ORDINAIRES		
Suppléments d'âge	Supplément annuel (rentrée) Taux ordinaire	Supplément annuel (rentrée) Taux majoré
6 à 11 ans : 15,73 € (1 ^{er} TO)/31,36 € 12 à 17 ans : 23,95 € (1 ^{er} TO)/47,92 € 18 à 24 ans : 27,60 € (1 ^{er} TO)/60,93 €	0 à 5 ans : 20 € 6 à 11 ans : 43 € 12 à 17 ans : 60 € 18 à 24 ans : 80 €	0 à 5 ans : 27,60 € 6 à 11 ans : 58,59 € 12 à 17 ans : 82,02 € 18 à 24 ans : 110,42 €
SUPPLÉMENTS SOCIAUX		
Familles monoparentales (revenus bruts < 2309,58 €)	Travailleurs invalides (revenus bruts < 2385,65 €)	Chômeurs de plus de 6 mois (revenus bruts < 2385,65 €)
1 ^{er} enfant : 45,96 € 2 ^e enfant : 28,49 € 3 ^e enfant et + : 22,97 €	98,88 € 28,49 € 5 € (22,97 € si monoparental)	45,96 € 28,49 € 5 € (22,97 € si monoparental)

⇒ Ces suppléments représentent actuellement 5% du budget des allocations familiales, les 95% restants étant consacré aux allocations ordinaires, c'est-à-dire celles qui concernent toutes les familles. Cela signifie donc que la part « redistributive » des allocations familiales est faible par rapport à la part universelle. Cela doit-il changer dans le futur et dans quel sens ? Certains acteurs voudraient simplifier au maximum le système et remettent en question cette politique de suppléments. Mais les conséquences financières pour de nombreuses familles, déjà touchées par le raboutage de leurs revenus de remplacement, pourraient être importantes. Vu la situation particulière de la Wallonie et de Bruxelles, ne faut-il pas plutôt renforcer ou repenser un mécanisme au sein des allocations familiales qui soutient les familles les plus précarisées ?

On peut aussi se demander si les motifs actuels donnant droit à un supplément sont encore en phase avec les évolutions de la société. Par exemple, pourquoi les orphelins et les enfants de familles monoparentales sont-ils traités de manière si différente, alors que leurs réalités peuvent parfois être proches ? Quant aux familles nombreuses, pour lesquelles les allocations familiales sont très importantes, elles ont également évolué

et il serait intéressant de mieux cerner leurs réalités et leurs besoins d'aujourd'hui.

De plus, parfois, le droit au supplément dépend du statut (chômeur, pensionné, invalide) ; parfois, il est conditionné par un plafond de revenus. Or avec l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, l'octroi d'un supplément uniquement basé sur le statut est de plus en plus ressenti comme une injustice. Faut-

en soins de santé et allocations familiales qui sont sur la table des gouvernements. Le principe retenu est de transférer en partie le modèle fédéral de Sécurité sociale à l'échelle de la Wallonie et de Bruxelles, et avec, grosse modo, les mêmes acteurs (*lire l'encadré ci-dessous*).

D'autre part, les quatre entités compétentes négocient aussi pour trouver un timing qui leur permettrait de sortir ensemble du système actuel, sans provoquer d'interruption dans le droit ni dans le paiement des allocations. Cette sortie se fera sans

Plus d'un enfant supplémentaire sur dix vivrait sous le seuil de pauvreté sans ce complément de revenu.

il alors se baser plutôt sur le revenu, mais en sachant que cela suppose un travail de suivi et de contrôle plus intensif des familles (preuve des revenus, vérification de l'extrait de rôle, accès aux banques de données fiscales, etc.) ?

Quelles sont les prochaines étapes ?

Pour le moment, c'est plutôt l'architecture des organismes qui vont accueillir les nouvelles compétences

aucun doute avant la date butoir du 1^{er} janvier 2020 fixé dans l'accord sur la réforme de l'Etat.

Enfin, sur la réforme des systèmes eux-mêmes, les options présentées sont encore floues : suppression des rangs, simplification des suppléments, rôle des caisses d'allocations familiales,... Mais les acteurs du secteur travaillent sur de propositions et orientations pour le futur : études, colloques, enquêtes, campagnes, etc. et espèrent bien être entendus par les politiques. Car cette politique mérite sans doute l'ouverture d'un véritable espace de débat public. Et c'est aussi l'occasion de faire entendre, au-delà de la question des allocations familiales, d'autres besoins non rencontrés par les familles d'aujourd'hui. □

ALLOCATIONS FAMILIALES : QUI DÉCIDE ?

Branche à part entière de la Sécurité sociale depuis 1944, les allocations familiales sont gérées de manière paritaire au sein du Comité de gestion, avec des représentants syndicaux et patronaux. Mais cette gestion paritaire a été élargie pour accueillir un « troisième banc », celui qui représente les familles. On y trouve l'Association des Caisses d'Allocations Familiales : ces dernières sont en contact quotidien avec les familles bénéficiaires et concrétisent le droit des familles en payant les allocations familiales. Mais on y trouve aussi des mouvements issus de la société civile organisée : la Ligue des Familles, les Femmes Prévoyantes Socialistes et Vie Féminine, du côté franco-

phone, et le Gezinsbond, VIVA-SVV et Femma, leurs pendants néerlandophones.

Avec le transfert de la matière aux entités fédérées, ce mode de gestion pouvait évidemment être remis en question par les entités fédérées responsables. Néanmoins, suite à l'accord de la Sainte-Emilie entre les quatre partis francophones, des principes communs ont été retenus pour accueillir les nouvelles compétences transférées, dont celui de la gestion paritaire. Les gouvernements régionaux wallons et bruxellois sortis des élections de 2014 ont réaffirmé vouloir associer les acteurs actuels des allocations familiales aux futurs organes de gestion et

de décision. Les projets de texte actuellement en cours de discussion à la Région wallonne vont en tout cas dans ce sens, mais rien n'est encore définitivement arrêté. Enfin, depuis le transfert effectif de la compétence des allocations familiales, les entités fédérées qui sont aujourd'hui en charge de la matière sont également présentes au Comité de gestion de l'Agence fédérale pour les allocations familiales (Famifed). On compte trois représentants de la Communauté flamande, deux représentants de la Région wallonne, deux représentants de la Commission communautaire commune (Cocom) et un représentant de la Communauté germanophone.

(1) Communauté flamande, Région wallonne, Commission Communautaire Commune à Bruxelles et Communauté germanophone)

(2) Exactement 6 403 683 360€ selon la Loi spéciale de financement.

(3) Anne Tricot, « Allocations familiales et soins de santé : analyse de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 en regard de la note « Di Rupo » du 4 juillet 2011 », CEPAG, octobre 2011 et Jean Hermesse, Laurent de Brier, Antoine de Borman, « Analyse : les transferts des allocations familiales et de soins de santé », CEPESS, juin 2013.

(4) ONAFTS, *Les allocations familiales dans la lutte contre la pauvreté en Europe. Une étude de cas : les suppléments sociaux dans les allocations familiales belges*, Conférence européenne de Marche-en-Famenne, 2-3 septembre 2010.

(5) 90,28€ pour le 1^{er}, 167,05€ pour le 2^{ème}, 249,41€ pour les suivants

(6) 87% des enfants sont de rangs 1 et 2.