

## **Allocations familiales Partie I : Hier et aujourd'hui**

**Analyse  
Juillet 2013**

---

La parentalité est un enjeu social. Les pouvoirs publics ont un rôle majeur à exercer à ce niveau. Différents « outils » existent, parmi lesquels, en premier lieu peut-être, les allocations familiales, que d'aucuns considèrent d'ailleurs également comme un outil majeur de réalisation des droits de l'enfant. En deux temps, la CODE fait le bilan de la question, d'une brûlante actualité à l'aube de la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat.

Offrir un soutien aux parents requiert trois types d'interventions : un soutien financier, des services collectifs et la création de dispositifs permettant de concilier vie familiale et professionnelle. Les allocations familiales sont la composante majeure du premier type d'intervention.

Depuis quelques temps, les allocations familiales sont au centre de nombreux débats. La France a envisagé de les réformer, avant d'opter pour une réforme de la fiscalité des familles<sup>1</sup>. La Belgique a, de son côté, décidé de les transférer aux Communautés dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État sans que les modalités concrètes de ce transfert ne soient vraiment encore décidées. Bien qu'étant une mesure bien antérieure à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant<sup>2</sup>, les allocations familiales sont sans nul doute l'une des mesures principales poursuivant l'objectif d'un accès pour tous les enfants à un niveau de vie suffisant, tel que garanti par l'article 27 de ladite Convention. En outre, la Convention garantit également, en son article 26, un droit de l'enfant à la sécurité sociale.

Depuis peu, de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer une réforme en profondeur des allocations familiales afin de rendre le système plus efficace et plus juste<sup>3</sup>. La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a donc jugé utile de faire le point sur la question. Son analyse sera divisée en deux volets complémentaires.

---

<sup>1</sup> CHASTAND J.-B. & REVAULT D'ALLONNES D., « Le gouvernement renonce à réduire les allocations familiales », *Lemonde.fr*, 3 juin 2013. Consulté via [http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/06/03/le-gouvernement-renonce-a-reduire-les-allocations\\_3422818\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/06/03/le-gouvernement-renonce-a-reduire-les-allocations_3422818_823448.html)

<sup>2</sup> Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, *M.B.*, 17 janvier 1992.

<sup>3</sup> Parmi elles, la plus importante est sans doute celle de la Ligue des familles dont vous pouvez retrouver la proposition sur la page internet « La proposition de la Ligue ». Disponible via <https://www.citoyenparent.be/Public/allocs/Menu.php?ID=414279>.

Dans un premier volet, que constitue le présent document, nous retraçons l’historique des allocations familiales en Belgique et tentons d’en donner une définition générale. Ce faisant, nous reviendrons également sur les objectifs que peuvent poursuivre les allocations familiales, et les liens qu’elles entretiennent avec la politique familiale au sens large. Enfin, nous évaluerons si ces objectifs sont atteints et avec quelle efficacité.

Dans la seconde partie de notre réflexion<sup>4</sup>, nous présenterons les conséquences possibles qu’aura la 6<sup>e</sup> réforme de l’État sur le système d’allocations familiales. En effet, cette réforme prévoit un transfert de cette compétence aux entités fédérées. Dans ce cadre, nous relaierons les propositions de la Ligue des familles dans le cadre de la réforme du système.

## 1. Historique

Afin de définir le mieux possible les allocations familiales, il convient de les replacer dans leur contexte historique. À l’origine, en Belgique, il s’agit d’une initiative personnelle de certains patrons qui accordaient un supplément de salaire aux travailleurs avec enfants.

En 1930, une loi accorde le droit aux allocations familiales à tous les travailleurs salariés, droit qui sera élargi aux indépendants dès 1937. Ce n’est que par un long et lent processus que les allocations familiales seront accessibles à tous, le régime résiduaire<sup>5</sup> étant créé en 1971. Notons que le développement des allocations familiales est à replacer dans le contexte, plus large, du développement de la sécurité sociale, qui pour rappel est la protection qu’une société offre aux personnes et aux ménages pour garantir l’accès aux soins de santé et la sécurité du revenu (également en cas de maladie, invalidité, maternité,...).

En Europe, seuls trois pays financent les allocations familiales par le travail : il s’agit de la Grèce, de l’Italie et de la Belgique. Historiquement, ce mode de financement est associé aux systèmes de protection sociale, dits « Bismarckiens<sup>6</sup> », dont la caractéristique principale est qu’ils ne sont ouverts qu’à ceux qui cotisent ou ont cotisé. On est donc davantage dans une logique d’assurance sociale. En Belgique, cette logique induit également la gestion conjointe de la sécurité sociale par les partenaires sociaux. Dans le cas des allocations familiales, en plus des syndicats et du patronat, les organisations familiales siègent au comité de gestion de l’Office national d’allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS). Cette gestion paritaire permet de garantir que les intérêts de chacun soient entendus lorsque des décisions importantes sont prises.

---

<sup>4</sup> CODE, *Allocations familiales partie II : Et demain ?* Disponible via <http://www.lacode.be>.

<sup>5</sup> Le régime résiduaire concerne les personnes n’ayant aucun lien au travail. On l’appelle aussi « régime des prestations familiales garanties ».

<sup>6</sup> Otto Von Bismarck fut le chancelier allemand de 1867 à 1890. Il a posé les bases du premier système d’assurances sociales obligatoires. Pour plus d’informations. Voyez le site Internet [https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/about/displayThema/about/ABOUT\\_1/ABOUT\\_1\\_2/ABOUT\\_1\\_2\\_1.xml](https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/about/displayThema/about/ABOUT_1/ABOUT_1_2/ABOUT_1_2_1.xml)

En référence à l'auteur les ayant théorisés, on parlera de systèmes de Beveridge<sup>7</sup> pour caractériser les systèmes plus axés sur l'assistance avec un accès universel à la protection sociale financée par l'impôt. Donc, dans les systèmes Bismarckiens, le droit est ouvert par le travail tandis que dans les systèmes de Beveridge, c'est la résidence qui ouvre le droit.

Le système belge d'allocations familiales se situe donc dans une position intermédiaire assez originale puisque d'un côté, le financement par le travail tient du régime Bismarckien, tandis que l'universalité de fait tient du régime de Beveridge<sup>8</sup>. Cette position est source de difficultés. En effet, via les allocations familiales, le travail finance un « risque » qui n'a aucun lien avec lui. En outre, cela explique la subsistance de régimes différenciés entre salariés, indépendants et secteur public, bien que ces différences soient appelées à être gommées prochainement<sup>9</sup>. Enfin, cela rend complexe la mise en place d'une politique familiale plus large (incluant par exemple les questions d'accueil) qui soit efficace et cohérente. Cette difficulté à atteindre la cohérence des politiques familiales est accrue par l'éclatement des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs.

Comme nous le verrons, définir en une seule phrase ce que sont les allocations familiales n'est pas aussi facile qu'il y paraît. Toutefois, le droit européen les définit comme « des prestations périodiques accordées exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille »<sup>10</sup>. Bien qu'incomplète et imparfaite, en tout cas au regard de la situation belge, cette définition a le mérite de mettre en lumière les composantes essentielles du système. Notons également que le droit européen prévoit des règles de priorité concernant l'État devant verser les allocations familiales afin d'éviter qu'une famille ne perçoive deux fois les allocations familiales, par exemple dans le cas de travailleurs frontaliers<sup>11</sup>. En tous cas, la libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne impose le maintien d'une institution nationale pour gérer ces cas particuliers lors du transfert de compétences que nous évoquerons par la suite.

## 2. Objectifs

Autant les allocations familiales sont un acquis que personne ne penserait un seul instant à remettre en cause, autant les objectifs qui leurs sont assignés semblent parfois un peu flous.

---

<sup>7</sup> William Beveridge est un économiste et homme politique britannique. Sur demande du gouvernement, il a rédigé le « Rapport Beveridge » destiné à réformer en profondeur le système de prestations sociales, alors très disparate. Ses recommandations seront appliquées après-guerre et inspireront ce qu'on désigne aujourd'hui comme « l'État providence ». Voyez notamment <http://www.universalis.fr/encyclopedie/rapport-beveridge/>

<sup>8</sup> ONAFTS, « Les allocations familiales en Europe », *Focus*, 2009-4, Bruxelles, 2009, p. 5.

<sup>9</sup> Voyez le second volet de notre analyse.

<sup>10</sup> Règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté, article 1, point u) ii).

<sup>11</sup> Pour le détail de ces règles, vous pouvez consulter le site internet. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=863&langId=fr>

Selon la Ligue des familles<sup>12</sup>, deux grands objectifs devraient être poursuivis par les allocations familiales. D'un côté, la répartition de la charge des enfants à l'ensemble de la société (solidarité horizontale) et de l'autre, la lutte contre la pauvreté infantile (solidarité verticale). Tandis que la réalisation du premier objectif est assurée par un versement à toutes les familles, la poursuite du second se manifeste par le versement de suppléments sociaux liés au statut ou aux revenus des parents ou encore, à l'état de santé de l'enfant. Il faut noter que, considérées sous l'angle de la solidarité verticale, les allocations familiales sont perçues comme une composante plus large des politiques de redistribution<sup>13</sup>.

Le caractère universel des allocations familiales est parfois sujet à débat. En effet, est-il vraiment utile de verser ces montants à des familles aisées, pour qui ils ne représentent qu'une quantité négligeable, alors que d'autres familles peinent à joindre les deux bouts ? Si la question ne manque pas de pertinence, il faut y apporter une réponse nuancée. Tout d'abord, lier strictement revenu et droit aux allocations familiales peut poser certains problèmes de pièges à l'emploi. Par exemple, cela pourrait aboutir à des situations où une personne sans emploi perdrait de l'argent si elle se remettait à travailler. Par ailleurs, un tel système s'avérerait beaucoup plus complexe que le système actuel qui n'est déjà pas un modèle de simplicité. Un système plus élaboré signifierait un coût de gestion supérieur, ce qui pourrait annuler le gain espéré d'un meilleur ciblage. En outre, le caractère universel des allocations familiales permet de leur assurer une certaine légitimité, qui est aussi l'un des éléments de leur succès<sup>14</sup>. Selon Pierre Lemaire, en charge de cette question à la Ligue des familles, une mise sous condition de ressources peut également impliquer une certaine stigmatisation des bénéficiaires, à moins que le plafond ne soit suffisamment élevé que pour englober la majorité de la population<sup>15</sup>.

En fait, il existe un consensus assez large pour considérer les allocations familiales comme un outil majeur de réalisation des droits de l'enfant. En effet, un soutien financier direct à la parentalité représente l'un des moyens les plus évidents de faire en sorte que chaque enfant jouisse de ses divers droits.

À ce propos, on notera avec intérêt que l'Union européenne vient de formuler des recommandations concernant la lutte contre la pauvreté infantile<sup>16</sup>. Ce document mentionne clairement les allocations familiales et autres prestations en nature comme

---

<sup>12</sup> Voyez le site Internet de la Ligue des familles, *Le système fédéral actuel : les objectifs du système fédéral actuel*. Disponible via <https://www.citoyenparent.be/Public/allocs/Menu.php?ID=414278>

<sup>13</sup> O. THEVENON, « Compenser le coût des enfants : quelles implications pour les politiques familiales ? », *Politiques sociales et familiales*, n°98, décembre 2009, p. 90.

<sup>14</sup> O. THEVENON, *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>15</sup> Contact par courriel avec Pierre Lemaire le 14 juin 2013.

<sup>16</sup> Voyez notamment CODE, *Recommandation européenne : « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité »*. La CODE fait le point. Disponible via [www.lacode.be](http://www.lacode.be)

composante majeure d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté infantile qui s'inscrirait dans une optique « droits de l'enfant »<sup>17</sup>.

Toutefois, le contexte belge invite à la prudence car dire que les allocations familiales sont uniquement un droit de l'enfant, c'est oublier qu'elles sont également liées au travail. Il n'en faudrait certainement pas beaucoup plus à certains acteurs pour dire que, si elles sont un droit de l'enfant, ce n'est pas aux employeurs de les financer<sup>18</sup>. Nous nous trouvons ici au cœur d'une problématique complexe qui pose la question d'un droit individuel (celui de l'enfant), exercé par une autre personne en son nom (le parent) et qui rentre dans le cadre d'une politique visant un groupe existant dans les faits, mais pas en tant que sujet droit (la famille)<sup>19</sup>. Si l'on ajoute à cela la particularité belge du lien entre allocations familiales et travail, on voit se dessiner un véritable casse-tête conceptuel !

Une prise de recul plus importante nous amène à nous interroger sur les objectifs poursuivis par les politiques familiales au sens large. Il est ici question des allocations familiales, mais aussi de prestations telles que les services d'accueil d'enfants ou encore les allocations de naissance et d'adoption. En effet, il est difficile de concevoir les objectifs des allocations familiales isolément de l'ensemble des politiques à destination des familles. Comme le relève Mireille Elbaum, professeure au Conservatoire national des arts et métiers, il est souvent fait appel à la notion « d'investissements sociaux » pour justifier et théoriser ces politiques<sup>20</sup>.

Avant de passer au fonctionnement en tant que tel des allocations familiales, nous revenons, dans les lignes qui suivent, sur les possibles objectifs poursuivis par les politiques familiales. L'importance relative donnée à ces différents objectifs est bien entendu variable d'un pays et d'une époque à l'autre. Par ailleurs, une mesure peut produire un effet bénéfique sans forcément que celui-ci ne soit directement recherché.

Investir prioritairement dans l'enfant serait l'un des outils les plus efficaces pour « sortir par le haut » de la crise des modèles sociaux européens, qui doivent trouver des solutions nouvelles, notamment face au vieillissement de la population. Ainsi, un **premier objectif** assigné aux politiques familiales serait un **soutien au revenu et à la consommation des ménages**, notamment dans le cadre de politiques de relance<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Recommandation de la Commission (UE) N° 2013/112/UE du 20 février 2013 Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité, J.O.U.E, L 59, 2 mars 2013, p. 6. Consulté via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:FR:PDF>.

<sup>18</sup> Intervention d'Anne Tricot, Conseillère à la FGTB, lors du Colloque *Famille, Familles : quelle politique ?* organisé par les Femmes prévoyantes socialistes le 23 avril 2013 à Bruxelles.

<sup>19</sup> Femmes Prévoyantes Socialistes, *Famille, Familles : quelles politiques pour l'égalité ?*, Bruxelles, 2012, pp. 17-20.

<sup>20</sup> ELBAUM M., « La politique familiale : des « retours sur investissement » qui dépendent de choix économiques et sociaux », *Document de travail de l'OFCE*, n°2010-20, septembre 2010.

<sup>21</sup> ELBAUM M., *Op. Cit.*, p. 6.

Un **deuxième type d'objectif** concerne **l'augmentation du volume et de la qualité de la main d'œuvre disponible**. Dans une perspective à long terme, les politiques familiales seraient supposées agir sur la fécondité. En augmentant la main-d'œuvre disponible et en limitant son vieillissement, on espère ainsi obtenir une meilleure productivité et plus de dynamisme tout en rendant plus soutenables les augmentations des dépenses de santé et de retraite. En Belgique, la prise en compte du rang de l'enfant dans la fratrie pour déterminer le montant des allocations semble servir ce type d'objectifs. Notons d'emblée que la littérature sur le sujet indique tout au plus un effet limité des transferts en espèce sur la fécondité<sup>22</sup>.

**Troisième objectif** : à court terme, **les politiques familiales devraient aussi agir sur l'activité féminine en favorisant la conciliation de la maternité et de l'activité professionnelle**. En réalité, il semble que l'aspect court et long termes de cet objectif soient très liés dans la mesure où les pays qui favorisent l'activité féminine enregistrent de meilleurs taux de fécondité<sup>23</sup>. Dans le même ordre d'idées, les politiques familiales viseraient un développement de la qualité du capital humain. D'une part, une hausse du bien-être chez les enfants impacterait positivement leur niveau de formation futur et d'autre part, les effets de ces politiques sur l'activité des femmes leur permettraient de mieux valoriser leurs compétences et d'éviter d'être pénalisées par une longue absence du marché de l'emploi<sup>24</sup>.

Par ailleurs, et c'est là un quatrième objectif possible des allocations familiales, il y a ce que l'on appelle les **effets de redistribution** des politiques familiales. En termes d'« investissements », cela se traduirait par la réduction des conséquences économiques et sociales des inégalités<sup>25</sup>. Concrètement, on se réfère ici à l'idée que les situations de pauvreté ne permettent pas aux personnes adultes en tant qu'agents économiques de réaliser pleinement leur potentiel et que leur participation à la croissance future s'en trouve réduite. Par ailleurs, les inégalités ont un impact négatif sur la cohésion sociale, ce qui entraîne également des coûts<sup>26</sup>.

Enfin, les politiques familiales répondraient à un impératif sociétal **d'égalité des genres**. On dépasse ici une grille de lecture strictement économique au profit d'une promotion des dynamiques émancipatrices au sein de la société au sens large<sup>27</sup>.

Le fait de mettre l'accent sur l'un ou l'autre de ces cinq objectifs est principalement le résultat d'un choix politique. Toutefois, il ne faut jamais perdre de vue qu'en Belgique, la

---

<sup>22</sup> N. PARR, R. GUEST, « The contribution of increase in family benefits to Australia's early 21-st century fertility increase: An empirical analysis », *Demographic Research*, vol. 25, juillet 2011, pp. 215-244.

<sup>23</sup> ELBAUM M., *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>24</sup> ELBAUM M., *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>25</sup> ELBAUM M., *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>26</sup> O. THEVENON, *Op. Cit.*

<sup>27</sup> ELBAUM M., *Op. Cit.*, p. 7.

concertation avec les partenaires sociaux tempère largement la marge de manœuvre des décideurs politiques.

### 3. Fonctionnement

#### a. Attributaire, bénéficiaire et allocataire

Le lien entre les allocations familiales et le travail, ainsi que le fait que celui qui en bénéficie soit souvent mineur, implique la prise en compte de plusieurs personnes par le système : on retrouve l'attributaire, le bénéficiaire et l'allocataire.

L'**attributaire** est celui qui, par son travail ou sa situation assimilée (chômage, invalidité, pension,...), ouvre le droit aux allocations familiales. Un lien de parenté avec l'enfant est en général requis<sup>28</sup>. Son statut influencera le régime précis duquel dépendront les allocations pour un enfant en particulier. Le **bénéficiaire** est l'enfant lui-même. En principe les allocations sont versées jusque 18 ans, mais il est possible d'y avoir droit jusque 25 ans, si l'enfant poursuit des études par exemple. L'**allocataire** est la personne qui touche effectivement les allocations et qui est en charge principale de l'éducation de l'enfant<sup>29</sup>. Par exemple, dans un ménage où le père est salarié et la mère indépendante et où la mère s'occupe des enfants à titre principal, le père sera l'attributaire car son régime est plus favorable<sup>30</sup> mais ce sera la mère qui, en tant qu'allocataire, touchera effectivement les allocations familiales pour les bénéficiaires qui sont les enfants.

#### b. Régimes distincts et mode de financement

Comme nous l'avons dit, le système belge est financé par le travail. Il existe donc 4 régimes différents en fonction du statut socio-professionnel de l'attributaire<sup>31</sup>.

En 2009, le total des recettes de la sécurité sociale s'élevait à environ 103 milliard d'euros<sup>32</sup>. L'ensemble des politiques familiales, y compris les services et les réductions d'impôts, représentaient 3% du Produit intérieur brut (PIB) en 2005, ce qui place la Belgique au 6<sup>e</sup> rang des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>33</sup>. Les allocations familiales seules pèsent environ 5,8 milliards d'euros, soit 1,5% du

---

<sup>28</sup> Les exceptions sont par exemple les enfants d'un nouveau conjoint.

<sup>29</sup> 6cofiches, *Les allocations familiales*. Consulté via <http://www.6com.be/4/6cofiche.cfm?ficheID=46>.

<sup>30</sup> Voir ci-dessous.

<sup>31</sup> Sauf mention contraire, les informations de cette section sont issues du site Internet de la Ligue des Familles, *Le système fédéral actuel : les principes de base*. Consulté via <http://www.lesallocsenmieux.be>.

<sup>32</sup> SPF Sécurité sociale, *La protection sociale en Belgique : données SESPROS 2010*, p. 9. Consulté via [http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/essobs\\_kerncijfers/brochure\\_essobs\\_2010\\_fr.pdf](http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/essobs_kerncijfers/brochure_essobs_2010_fr.pdf).

<sup>33</sup> ELBAUM M., *Op. Cit.*, p. 33

PIB, et sont réparties selon 4 régimes différents<sup>34</sup> : le régime des travailleurs salariés, de la fonction publique, des indépendants et celui des prestations familiales garanties.

Le **régime des salariés** couvre environ 74% des familles. Outre les travailleurs actifs, sont également concernés les chômeurs, les malades, les invalides et les pensionnés. Concrètement, tout employeur doit s'affilier à l'une des 16 caisses d'allocations familiales qui procèdent au paiement des allocations<sup>35</sup>. Ces caisses sont pilotées et financées par l'Office national d'allocations familiales pour les travailleurs salariés (ONAFTS) qui, dans certains cas, remplit lui-même le rôle d'organisme de paiement<sup>36</sup>.

Le **régime des indépendants** couvre 7,5% des enfants bénéficiaires des allocations familiales. Chaque travailleur indépendant est tenu de souscrire à une caisse d'assurance sociale à laquelle il versera ses cotisations sociales. C'est l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) qui perçoit finalement la globalité du montant et qui coordonne ensuite le paiement des prestations par l'intermédiaire des caisses d'assurance sociale. Dans certains cas, l'INASTI peut être amené à verser lui-même les allocations. Pour rappel, les indépendants n'ont obtenu le droit à percevoir des allocations familiales pour leurs enfants que plus tard et sous des conditions beaucoup moins favorables. Un alignement progressif s'est alors mis en place. Notons que le dernier accord institutionnel prévoit que la différence avec les salariés sera totalement gommée. Cette amélioration progressive du statut des indépendants ne s'est toutefois pas accompagnée d'une modification sensible de leur contribution au système. C'est la raison pour laquelle certains syndicats plaident pour une hausse de leurs cotisations afin de rééquilibrer les charges entre salariés et indépendants d'une part, et entre les indépendants à hauts et bas revenus d'autre part<sup>37</sup>.

Le **régime du secteur public** a, quant à lui, 17,8% des enfants bénéficiaires à sa charge. S'il a longtemps été considéré comme le régime le plus favorable, c'est de moins en moins le cas. Il est par contre légèrement plus complexe. L'État fédéral, les Communautés et les Régions paient eux-mêmes les prestations familiales. L'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ONSSAPL) paie les allocations familiales pour le personnel des communes, provinces et CPAS qui y sont affiliés. De son côté, l'ONAFTS paie les allocations familiales pour différents fonctionnaires, dont une majorité d'enseignants. Ce

---

<sup>34</sup> SPF Sécurité sociale, *Les dépenses sociales en Belgique : chiffres clefs 2011*, p. 51. Consulté via [http://socialsecurity.fgov.be/docs/essobs\\_kerncijfers/brochure\\_kerncijfers\\_2011\\_fr.pdf](http://socialsecurity.fgov.be/docs/essobs_kerncijfers/brochure_kerncijfers_2011_fr.pdf).

<sup>35</sup> En cas d'absence d'affiliation, l'ONAFTS reprendra automatiquement le dossier.

<sup>36</sup> Les autres missions de l'ONAFTS consistent notamment en la production de statistiques, des campagnes de communication ou encore la gestion du Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC). Voyez <http://www.rkw.be/activites/2011/caisse/familles.php>.

<sup>37</sup> Lettre du secrétariat du président de la CSC aux membres des gouvernements et des parlements fédéraux et régionaux concernant le transfert de compétences, le 26 octobre 2012 et Intervention d'Anne Tricot, Conseillère à la FGTB lors du Colloque *Famille, Familles : quelle politique ?* Organisé par les Femmes prévoyantes socialistes le 23 avril 2013 à Bruxelles.

sont les institutions qui financent directement les allocations de leurs fonctionnaires, sauf pour celles qui sont affiliées à l'ONSSAPL et qui lui versent une cotisation patronale de 5,25% du salaire brut.

Enfin, le **régime des prestations familiales garanties**, également appelé régime résiduaire, prend en charge 0,66% des enfants bénéficiaires. Ce régime prend en charge les personnes sans qu'un lien au travail doive être établi. Toutefois, les prestations familiales garanties sont versées sous conditions de ressources et de résidence. Les montants sont les mêmes que pour les travailleurs salariés même si, en pratique, ceux-ci sont souvent assortis de suppléments sociaux. Le financement de ce régime est assuré par le régime des travailleurs et c'est l'ONAFST lui-même qui prend en charge les paiements.

Bien que ne faisant pas partie des allocations familiales au sens strict, il convient de dire un mot du Fonds d'équipements et de services collectifs (FESC) qui dépend de l'ONAFST. Le FESC a vu le jour à la période où les différentes branches de la sécurité sociale fonctionnaient avec des cotisations affectées par avance. Au fil de l'évolution démographique, il a été possible de dégager un excédent au sein de la branche « allocations familiales » de la sécurité sociale. Cela a permis d'éponger partiellement le déficit d'autres branches, mais aussi de créer le FESC, qui était alors consacré principalement à des services d'aide aux personnes âgées. Le FESC a survécu à la mise en place de la gestion globale en 1994 et sert aujourd'hui à financer des structures d'accueil extrascolaire, flexible, d'urgence ou encore d'enfants malades<sup>38</sup>. En 2011, le FESC a subsidié 367 projets pour un montant de 57 millions d'euros<sup>39</sup>.

### c. Modes de calcul<sup>40</sup>

Au sein de chaque régime, le montant des allocations qui sont versées pour un enfant dépend de différents critères :

- La place de l'enfant dans la fratrie : pour les salariés et le secteur public, un premier enfant donnera droit à une allocation de 90,28€, le deuxième à 167,75€ et 249,41€ pour un troisième enfant et au-delà. Concernant les indépendants, le premier enfant ne donne droit qu'à une allocation de 84,43€ ; les autres montants sont identiques<sup>41</sup> ;
- L'âge de l'enfant : une augmentation intervient lorsque l'enfant atteint respectivement 6, 12 et 18 ans ;
- L'état de santé de l'enfant : un supplément est prévu pour les enfants atteints d'une affection ;

---

<sup>38</sup> CRISP, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012/2, n°2127-2128, pp. 46-47.

<sup>39</sup> ONAFST, *Le FESC en chiffres*. Consulté via <http://www.onafst.be/activites/2011/fesc/chiffres.php>.

<sup>40</sup> Ligue des Familles, *Le système fédéral actuel: les principes de base*. Consulté via <http://www.lesallocsenmieux.be>.

<sup>41</sup> Barèmes au 1<sup>er</sup> décembre 2012.

- L'état de santé de l'attributaire : un supplément est prévu pour les enfants dont l'attributaire est malade depuis plus de six mois ou porteur d'un handicap ;
- La situation professionnelle et les revenus : les enfants de chômeurs depuis plus de six mois ou de pensionnés ont droit à un supplément, moyennant un plafond de revenus ;
- La structure familiale : les enfants de familles monoparentales, en deçà d'un certain revenu, ainsi que les orphelins, perçoivent un taux majoré.

#### 4. Efficacité et impact des allocations familiales

Maintenant que nous avons défini les principaux objectifs poursuivis par l'attribution des allocations familiales ainsi que la manière dont celles-ci sont calculées, il faut encore préciser leur impact concret.

La combinaison des différents régimes et critères possible débouche sur pas moins de 600 à 700 combinaisons de barèmes possibles<sup>42</sup>. Toutefois, le système actuellement en place parvient à gérer cette complexité puisque 98% des allocations familiales sont payées le 8 du mois au plus tard<sup>43</sup> ! Attestant de l'efficacité du système, le système d'allocations familiales belge vient d'ailleurs d'être primé au niveau européen<sup>44</sup>. Mais au-delà des performances internes du système, il reste à évaluer son impact sur les familles.

Selon une enquête de la Ligue des familles<sup>45</sup>, 16% des parents jugent les allocations familiales comme « essentielles » dans leur budget. Plus précisément : 23% des femmes les jugent essentielles contre seulement 8% des hommes. Parmi les familles monoparentales, cette proportion atteint 29%. Cela se comprend plus aisément lorsqu'on sait que les familles monoparentales présentent un risque de pauvreté bien plus important que tous les autres types de ménages. Pour 51% des parents sans emploi, les allocations familiales sont jugées essentielles ou importantes<sup>46</sup>.

En outre, une récente étude du Centrum voor Sociaal Beleid de l'université d'Anvers est venue éclairer de chiffres récents les effets des allocations familiales sur la réduction de la pauvreté<sup>47</sup>. Ce document montre un risque de pauvreté bien plus élevé pour les familles

<sup>42</sup> V. R., « Allocations familiales différentes par Régions ? L'imbroglia », *La Libre Belgique*, 29 janvier 2013. Consulté via [www.lalibre.be](http://www.lalibre.be).

<sup>43</sup> M. DELFORGE, « Plus de 600 barèmes différents », *Le Ligueur*, n°1, 9 janvier 2013, p. 20.

<sup>44</sup> ONEM, *Communiqué de presse : La Belgique et l'ONEM primés au niveau international*, 31 mai 2013. Consulté via [http://www.rva.be/D\\_new/Press/Mededelingen/2013\\_05\\_31/FR.pdf](http://www.rva.be/D_new/Press/Mededelingen/2013_05_31/FR.pdf).

<sup>45</sup> Ligue des familles, *Une enquête de la Ligue des familles sur la place des allocations familiales dans le budget des parents : « Nos chers enfants »*, avril 2010. Consulté via <http://www.liguedesfamilles.be/Files/media/etudes/2010/2010-04-01-Une-enquete-de-la-Ligue-des-familles-sur-la-place-des-allocations-familiales-dans-le-budget-des-parents-Nos-chers-enfants.pdf>.

<sup>46</sup> « Votre vie de parents, grand dossier », *Le Ligueur*, n°6, 6 mars 2013, p. 15.

<sup>47</sup> B. CANTILLON et al., *Kinderbijslagen en armoede : kan de zesde staatshervorming het immobilisme doorbreken ?*, Centrum voor Sociaal Beleid, Anvers, 2012, pp. 12-13.

nombreuses<sup>48</sup> et monoparentales s'élevant respectivement à 29% et 40% et ce, après avoir reçu les allocations familiales et bénéficié des avantages fiscaux liés aux enfants ! De manière globale, selon cette étude, 17% des enfants vivent en risque de pauvreté en Belgique (avec des différences régionales notables), mais la situation serait bien pire sans les allocations familiales qui réduisent ce chiffre d'environ 11% tandis que les déductions fiscales liées aux enfants le réduisent de 4%. Cette étude démontre également que la pauvreté infantile a augmenté entre 2005 et 2009 d'environ 3% tandis que la pauvreté des 65 ans et plus enregistrait une diminution de près de 4%<sup>49</sup> ! Cette étude permet également d'affirmer que les allocations familiales sont bien plus efficaces pour remplir l'objectif de solidarité verticale que des déductions fiscales.

Chiffrer le coût d'un enfant est un exercice délicat dans la mesure où il dépend de différents facteurs comme l'âge des enfants, leur nombre et les revenus du ménage lui-même. Ainsi, les coûts directs des enfants croissent avec l'âge, en particulier au moment de la transition vers l'âge adulte. Par contre, un deuxième ou troisième enfant coûte moins cher qu'un premier puisque certaines dépenses, de logement ou de voiture par exemple, ont déjà été réalisées pour le premier. Enfin, on remarque que les familles plus aisées consacrent une part supérieure de leur budget à leurs enfants. Bien que la question soit délicate, Olivier Thévenon, qui est notamment chargé de recherche à l'OCDE, affirme que « les enfants comptent pour une part du budget des ménages qui est estimée entre 20 et 30% du budget d'un couple sans enfants »<sup>50</sup>. En tous les cas, il est assez clair qu'en Belgique, les allocations familiales ne couvrent pas totalement le coût des enfants, même en excluant les frais de garde du calcul<sup>51</sup>.

De manière générale, la Belgique enregistre des inégalités de revenu disponible<sup>52</sup> inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE. Par contre, notre pays enregistre l'un des plus forts taux d'inégalités en termes de revenu primaire, c'est-à-dire de revenus avant impôts et transferts sociaux. Concrètement, cela signifie que la Belgique est l'un des pays de l'OCDE où la redistribution est la plus forte puisqu'elle réduit les inégalités de moitié. Selon une étude récente, l'ensemble des transferts sociaux compte pour 76% de la réduction de ces inégalités tandis que 24% sont le fait des impôts. 56% de la réduction est due aux seules pensions de vieillesse, 8% aux allocations de chômage et 5% aux allocations familiales<sup>53</sup>. Or, 5% de réduction des inégalités, ce n'est pas un chiffre négligeable pour une mesure dont ce n'est pas le seul objectif.

---

<sup>48</sup> Quatre enfants et plus.

<sup>49</sup> B. CANTILLON et al., *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>50</sup> O. THEVENON, *Op. Cit.*, p. 86.

<sup>51</sup> B. CANTILLON et al., *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>52</sup> Le revenu disponible est le revenu dont un ménage dispose après impôts et transferts sociaux. Comme son nom l'indique, c'est le montant dont il dispose effectivement pour sa consommation ou son épargne.

<sup>53</sup> C. WANG, K. CAMINADA, K. GOUDSWAARD, « Décomposition des effets redistributifs des transferts sociaux et de la fiscalité dans différents pays », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 65, 3/2012, pp. 39-49.

## 5. Conclusion

Dans cette analyse, nous avons passé en revue les principaux aspects du système belge actuel. Ce système s'inscrit dans le contexte plus large de la sécurité sociale, ce qui a différentes conséquences sur son financement et son fonctionnement. Nous avons également pu constater que, malgré le consensus sur leur caractère indispensable, les objectifs précis assignés aux allocations familiales sont sujets à débat. Enfin, la relative complexité du système de calcul et de versement des allocations familiales n'empêche pas que celui-ci soit géré de manière efficace.

La mise en œuvre de la réforme de l'État qui se profile à l'horizon concernera également les allocations familiales qui seront transférées aux entités fédérées. Le risque est réel que cette réforme introduise un grain de sable dans une mécanique pourtant bien huilée. Dans le second volet de notre analyse<sup>54</sup>, nous détaillerons les différents aspects de cette réforme, ses possibles conséquences ainsi que les inquiétudes de différents acteurs de ce secteur. Enfin, nous relaterons les propositions de la Ligue des familles visant à se saisir de cette occasion pour rendre les allocations familiales encore plus justes et performantes.

*Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) et représente la position de la majorité de ses membres.*

*La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, l'Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le BICE (Bureau International Catholique de l'Enfance) Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, les Services Droits des Jeunes, Plan Belgique, ainsi que UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un Rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.*

*Rue Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles - [www.lacode.be](http://www.lacode.be) – info@lacode.be  
Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles*

<sup>54</sup> CODE, *Allocations familiales partie II : Et demain ?* Disponible via <http://www.lacode.be>.