

En Belgique, les allocations familiales sont aujourd'hui au cœur d'un débat important, lié à la 6^e réforme de l'Etat impliquant leur transfert du Fédéral aux entités fédérées.

Depuis un petit temps déjà, ce prochain transfert ne manque pas d'interroger le secteur des droits de l'enfant à divers niveaux¹.

En effet, les allocations familiales contribuent au droit à vivre dans des conditions dignes (art. 27 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant²) ainsi qu'au droit à la sécurité sociale pour chaque enfant (art. 26 de ladite Convention).

En sa qualité de réseau d'associations veillant au respect de la Convention relative aux droits de l'enfant via un travail d'information, de sensibilisation et de plaidoyer, la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a souhaité se pencher sur cette question, fort complexe au demeurant, des allocations familiales.

Une première analyse, publiée sous le titre « Allocations familiales. Partie I : Hier et aujourd'hui »³ revient sur l'historique et les objectifs des allocations familiales. Elle présente également leur fonctionnement, ainsi que leur impact pour les familles.

Dans un souci de lisibilité, nous avons choisi de proposer, dans un second temps, notre analyse sur le système qui devrait se mettre en place prochainement, autrement dit sur le transfert des allocations familiales vers les entités fédérées, qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2014 dans le cadre de la 6^e réforme de l'Etat belge.

¹ On pense en particulier aux prises de position de différents membres de la CODE, parmi lesquels la Ligue des familles (www.citoyenparent.be) et en particulier www.lesallocsenmieux.be) et Badje (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance : www.badje.be).

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

³ Comme toutes les publications de la CODE, cette analyse est téléchargeable via le site www.lacode.be.

1. Que prévoit l'accord gouvernemental de 2011 ?

L'accord gouvernemental de 2011 portant sur une 6^e réforme de l'État⁴ prévoit différentes mesures concernant les allocations familiales⁵ et le Fonds d'équipement et de services collectifs (FESC)⁶ :

- L'inscription du droit aux allocations familiales dans la Constitution ;
- L'uniformisation des régimes des salariés et des indépendants, préalablement au transfert ;
- Le transfert des allocations familiales et de naissance ainsi que des primes d'adoption aux Communautés. À Bruxelles, la Commission communautaire commune (COCOM) recevra cette compétence ;
- L'instauration d'une période de transition pendant laquelle les Communautés et la COCOM pourront éventuellement faire appel aux institutions qui gèrent aujourd'hui les allocations familiales ;
- La répartition des moyens de financement des nouvelles compétences selon une clé démographique. Il sera tenu compte du nombre d'enfants de 0 à 18 ans dans chacune des trois Communautés et de la COCOM. Ensuite, l'évolution des moyens se fera selon les changements démographiques et l'indice des prix ;
- Le FESC⁷ sera supprimé et les moyens seront répartis entre les Communautés.

Bien que ce ne soit pas précisé textuellement dans l'accord, les Communautés qui le souhaitent ont la possibilité de transférer cette compétence aux Régions.

Revenons point par point sur ces différents aspects de l'accord gouvernemental.

a) L'inscription des allocations familiales dans la Constitution

Concernant l'inscription des allocations familiales dans la Constitution, cela a pour conséquence d'interdire aux Communautés de les supprimer pour les remplacer, par exemple, par des déductions fiscales. Serait également interdite, toute « régression significative » en matière de montants ou de conditions d'octroi. C'est ce qu'on appelle l'effet *standstill*, consacré par la jurisprudence constitutionnelle sur les dispositifs visant à assurer un « droit à la dignité humaine ». Toutefois, cet effet *standstill* devra être apprécié

⁴ L'accord est consultable via <http://premier.fgov.be/fr/accord-de-gouvernement>.

⁵ Voyez « L'analyse de l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 » par La Ligue des familles, membre de la CODE. Consulté via <https://www.citoyenparent.be/Public/allocs/Menu.php?ID=414280>.

⁶ 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.

⁷ Le FESC permet notamment de financer des structures d'accueil extrascolaires, flexible, d'urgence ou encore d'enfants malades.

en tenant compte des moyens effectivement disponibles⁸. Il faut cependant conserver à l'esprit que le but du transfert est de donner la possibilité aux entités fédérées de mener des politiques différenciées et, à terme, il est plus que probable de voir la Flandre accorder des prestations familiales plus généreuses⁹.

b) L'uniformisation des régimes des salariés et des indépendants

Pour ce qui est de l'uniformisation des régimes, cela revient à la fixation d'un montant similaire pour le premier enfant, que l'attributaire soit salarié ou indépendant. Des négociations sont en cours entre les responsables politiques compétents quant aux modalités de cette uniformisation¹⁰. Dans les faits, si les statuts professionnels sont parfaitement uniformisés, la notion d'attributaire devient obsolète et seule la résidence de l'enfant reste pertinente pour déterminer le régime dont il dépendra. Cela peut poser des problèmes de deux ordres. Premièrement, les situations d'hébergement alterné entre deux parents résidant dans deux communautés différentes, pourraient aboutir à un phénomène de *law shopping*¹¹. Ce phénomène pourrait également se produire pour des ménages, principalement à revenus moyens et élevés, qui se déplaceraient de Bruxelles vers la périphérie, ce qui aurait un impact sur la capacité fiscale de la Région bruxelloise¹². Deuxièmement, la fin de la notion d'attributaire pose la question de l'origine du financement des allocations familiales. En clair, il n'y a plus vraiment d'élément juridique qui justifie un maintien des allocations au sein de la sécurité sociale et donc un financement de celles-ci par le travail.

Dans le même ordre d'idées, la perte du lien avec le travail pose la question de l'avenir de la gestion paritaire des allocations¹³. Bien entendu, rien ne dit que la volonté des instances politiques soit d'évincer les partenaires sociaux et de financer les allocations familiales autrement que par le travail, mais cette possibilité est la source d'une inquiétude légitime, notamment du côté des syndicats¹⁴.

⁸ CRISP, *Op. Cit.*, p. 48.

⁹ V. R., « Allocations familiales différentes par Régions ? L'imbroglie », *La Libre Belgique*, 29 janvier 2013, www.lalibre.be.

¹⁰ V.R., *Op. Cit.*

¹¹ Le *law shopping* n'a pas de traduction française. Il s'agit, pour un justiciable ou un citoyen, de choisir le régime juridique qui sert le mieux ses intérêts. Ici, cela désigne le fait de choisir comme attributaire celui qui réside dans la région linguistique offrant les allocations familiales les plus élevées. Plus simplement, cela peut aussi vouloir dire déménager dans la région linguistique la plus généreuse en la matière.

¹² Mouvement Ouvrier Chrétien, « Organisation de la gestion des compétences de sécurité sociale transférées aux entités fédérées : position commune du MOC », *Conférence de presse du 6 février 2013*, p. 4.

¹³ CRISP, *Op. Cit.*, pp. 51-52.

¹⁴ 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.

c) Le transfert des allocations aux entités fédérées

Le transfert des allocations et primes aux Communautés est bien entendu un point central de l'accord. Pour Bruxelles, le fait de confier cette compétence à la COCOM poursuit un objectif clair : éviter l'émergence de sous-nationalités à l'intérieur de la Région bruxelloise. Ainsi, la même institution sera compétente, quelle que soit la langue de l'allocataire. Cela évite de devoir identifier une personne à une langue de manière définitive et exclusive, ce qui serait contraire au principe de non-discrimination¹⁵.

Ce transfert à la COCOM présente certains aspects inquiétants. Le financement lié à l'exercice de cette nouvelle compétence devrait multiplier son budget par 7. De plus, cette institution obéit à certaines règles visant à empêcher qu'une communauté décide sans l'accord de l'autre, et une situation de blocage n'est jamais exclue¹⁶. Il est probable que les élus francophones de Bruxelles souhaitent un régime d'allocations semblable à celui applicable aux autres francophones et il n'est pas dit que les partenaires flamands l'entendent de cette oreille¹⁷.

Au niveau de la Communauté française, il est très sérieusement question de transférer cette compétence à la Région wallonne. Si cette idée a pu rencontrer diverses résistances au début, elle semble faire son chemin. Ce transfert de compétences se justifierait sous plusieurs aspects. Tout d'abord, sans ce transfert, un élu bruxellois pourrait décider du régime applicable sur le territoire wallon mais l'inverse serait impossible. Ensuite, puisque la COCOM est compétente pour Bruxelles, la fonction de « pont entre francophones » qu'est supposée jouer la Communauté n'est pas réalisable. Le dernier argument, qui est certainement le plus important, est que les Communautés ne disposent pas de la capacité à lever des impôts. Si on lui confiait les allocations familiales, la Communauté n'aurait donc aucune marge de manœuvre en la matière et devrait se contenter de la dotation du Fédéral¹⁸.

d) L'instauration d'une période de transition

La période de transition est également un point épineux de l'accord gouvernemental. Nous l'avons vu, les allocations familiales représentent une source de revenu indispensable pour de nombreuses familles, une interruption dans les prestations est donc impensable. De plus, les caisses d'allocations familiales existantes disposent d'une grande expertise en la matière. Il est donc probable, et souhaitable, qu'on ait recours à elles afin d'assurer la période de transition¹⁹. Selon Pierre Lemaire, chercheur en charge des allocations familiales auprès de

¹⁵ CRISP, *Op. Cit.*, pp. 30-31.

¹⁶ C.BEHRENDT interviewé par LE LIGUEUR, « Les enjeux du transfert », *Le Ligueur*, n°1, 9 janvier 2013, p. 14.

¹⁷ CRISP, *Op. Cit.*, p. 54.

¹⁸ C.BEHRENDT, *Op. Cit.*, p. 14.

¹⁹ Voyez « L'analyse de l'accord de gouvernement du 1^{er} déc. 2011 », *Op. Cit.*

la Ligue des familles, la période de transition devrait s'étendre du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2019²⁰. Durant cette période, l'ONFATS²¹ resterait gestionnaire des différents régimes pour le compte des communautés. Les communautés auraient toutefois le droit de modifier le montant des allocations et pourraient reprendre elle-même la gestion des allocations familiales moyennant un préavis de 9 mois. Ce sont les termes qui semblent se dégager mais ces points doivent encore être précisés et officialisés.

Passée cette période, c'est le flou le plus total et, avec la fin possible de la notion d'attributaire, rien ne justifie plus le maintien des caisses d'allocations familiales d'un strict point de vue juridique. Toutefois, il serait probablement dangereux de se passer de leur expertise²². Sans rentrer dans les détails techniques de cette transition, les acteurs de terrain préconisent entre autres : une réduction du nombre d'opérateurs (qui se fait déjà naturellement via des fusions), une harmonisation préalable des différentes règles d'octroi des allocations, la tenue d'un cadastre fédéral des allocations familiales pour éviter les doubles paiements ou encore l'accentuation des échanges électroniques via l'extension de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Enfin, il faudra également prendre le temps nécessaire afin de réaliser un transfert des dossiers qui soit progressif et qui permette l'acquisition graduelle des compétences requises²³.

e) La répartition des moyens de financement

Bien entendu, comme dans toutes les négociations institutionnelles, la répartition des moyens est au cœur des préoccupations de chacun. La formule choisie par les négociateurs est celle d'une répartition selon le nombre d'enfants de 0 à 18 ans inclus dans chacune des trois Communautés et au sein de la COCOM (entendez, Région bruxelloise). Cette clé de répartition peut sembler étrange. En effet, elle ne tient nullement compte du versement d'allocations jusque 25 ans pour les étudiants, ni des éventuels suppléments sociaux. Comme on peut s'en douter, ces suppléments sociaux sont davantage versés en Wallonie et à Bruxelles qu'en Flandres. Pour ce qui est de Bruxelles, cette différence est supposée être compensée par la prise en compte des enfants de fonctionnaires internationaux, qui ne reçoivent pas d'allocations familiales. Quant à la Wallonie, elle devrait subir une perte sèche que la FGTB évalue à environ 70 millions d'euros. Les experts du dossier rétorquent cependant qu'il convient de considérer les transferts de compétences d'une manière globale et que ce qui est perdu d'un côté est récupéré de l'autre²⁴.

²⁰ Echange de courriels avec Pierre Lemaire le 14 juin 2013.

²¹ Office national d'allocations familiales pour les travailleurs salariés.

²² CRISP, *Op. Cit.*, p. 52

²³ SYNERGIE 4, *Lettre à monsieur Rudy Demotte concernant la 6^e réforme de l'État*, Bruxelles, 28 février 2013 et UCM, *Point de vue sur la 6^e réforme de l'État : Transfert des allocations familiales aux entités fédérées*, Bruxelles, le 1^{er} mars 2013.

²⁴ Intervention d'Anne Tricot, *Op. Cit.*

f) La suppression du FESC

Le FESC sera supprimé par la prochaine réforme de l'État et ses moyens répartis entre les Communautés. Les acteurs de l'accueil de l'enfance s'inquiètent grandement de ce qu'il adviendra des projets actuellement financés par le FESC et de la manière dont le transfert sera opéré²⁵. Pour la CODE, il ne fait aucun doute que les projets d'accueil d'enfants qu'il finance doivent être maintenus et, si possible, étendus. Il faut également garantir un statut digne aux travailleurs qui n'ont pas vu leurs conditions de travail évoluer depuis longtemps en raison d'un moratoire instauré en 1997 pour les projets francophones et en 2002 pour les projets néerlandophones. Il existe donc des différences salariales injustes entre collègues effectuant le même travail tout en étant financés par des organismes différents. Cette situation ne saurait durer.

2. Nos recommandations

Le système belge d'allocations familiales actuel est assez efficace, mais relativement compliqué. Par ailleurs, les allocations familiales ne semblent plus remplir aussi bien leur rôle que par le passé, notamment en termes de réduction de la pauvreté infantile²⁶. Il est par exemple interpellant de voir subsister une différence de montant en fonction du rang de l'enfant dans la fratrie. De plus, la réforme de l'État qui s'annonce n'est pas de nature à simplifier le système si aucune décision n'est prise en ce sens. En ces temps de crise, une politique familiale juste et efficace est tout sauf un luxe si nous voulons garantir que chaque enfant ait effectivement le droit à un niveau de vie suffisant. Plutôt que de subir une réforme souhaitée par la Flandre, le monde politique francophone se doit de se saisir de cette opportunité afin d'introduire des réformes courageuses mais nécessaires.

La Ligue des familles, membre de la CODE, a formulé récemment une proposition de réforme des allocations familiales destinée à rendre le système plus juste et plus efficace. En tant que couple d'associations de défense des droits de l'enfant, la CODE souscrit pleinement à cette proposition qui vise à faire mieux avec le même budget²⁷. Voici les grandes lignes de cette proposition :

- Une allocation universelle de base d'environ 160€ par enfant. Il n'est plus tenu compte du rang de l'enfant dans la fratrie, ni de son âge, ni du statut socioprofessionnel du parent ;
- Un supplément de 50€ pour les enfants de familles monoparentales à revenus modestes, qui présentent un risque de pauvreté accru ;
- Un supplément de 50€ par enfant de familles nombreuses à revenus modestes ;

²⁵ Plateforme FESC, *Lettre ouverte aux décideurs politiques sur l'avenir du Fonds d'équipement et de services collectifs – FESC*, Bruxelles, le 28 novembre 2011. Consulté via <http://www.promemploi.be/getfile.php?id=520>.

²⁶ Voyez le premier volet de cette analyse, disponible sur <http://www.lacode.be>.

²⁷ Pour un détail chiffré de la proposition, voyez https://www.citoyenparent.be/Files/media/site_allocs/Tableau_Graphiques/tableau-propositions-chiffrees.pdf.

- Des allocations majorées pour les enfants handicapés ou orphelins ;
- Pas de réduction des allocations durant la période de transition. Le nouveau système s'appliquerait donc seulement aux enfants nés après son entrée en vigueur.

Outre ces propositions concrètes concernant le montant des allocations, la Ligue plaide fermement pour une augmentation de la complémentarité entre les différentes composantes de la politique familiale. Les allocations familiales ne représentent qu'un volet du soutien à la parentalité. Il faut un équilibre entre soutien financier, services collectifs et conciliation de la vie professionnelle et familiale. La prochaine réforme de l'État se doit de servir cet équilibre afin d'être réellement bénéfique aux citoyens. Afin de garantir cet équilibre, la Ligue des familles, à laquelle la CODE s'associe dans ses revendications, plaide pour le maintien d'une gestion des allocations familiales par les partenaires sociaux et les représentants des familles. Ce modèle a assuré à la Belgique de nombreux succès par le passé et doit être maintenu.

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 – info@lacode.be
Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles*