

# La défédéralisation des allocations familiales

## UN TRANSFERT À 6 MILLIARDS

Globalement, le transfert des compétences prévu par la VI<sup>e</sup> réforme de l'État représente une enveloppe budgétaire de près de 17 milliards d'euros. Avec 6 milliards d'euros, les allocations familiales représentent le plus gros poste transféré. Et au-delà, il s'agit tout simplement du plus gros poste unique jamais transféré en six réformes de l'État. En outre, pour la première fois, une branche complète de la Sécurité sociale est l'objet d'un transfert.

Ces 6 milliards d'euros seront répartis entre Communautés et COCOM en fonction d'une clé dite "démographique". La répartition sera liée au nombre d'enfants de 0 à 18 ans de chaque entité. À l'heure de la signature de l'accord institutionnel, nous nous étions inquiétés des conséquences de l'utilisation de cette clé démographique. En effet, on compte proportionnellement plus de familles bénéficiant de suppléments d'allocations familiales pour enfants de chômeurs ou de familles monoparentales en Wallonie et à Bruxelles. La clé démographique ne prenant pas en compte cette réalité, certains estiment que son utilisation aurait pour conséquence une perte de l'ordre de 70 millions d'euros pour les Francophones **A**.

Nous avons bien évidemment interpellé le Secrétaire d'État aux

## LA DÉCLARATION GOUVERNEMENTALE DU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2011 A ACTÉ LE TRANSFERT DES ALLOCATIONS FAMILIALES AUX COMMUNAUTÉS ET POUR BRUXELLES, À LA COCOM. QUELS SONT LES ENJEUX QUI ENTOURENT CE TRANSFERT ? AVEC QUELLES RÉPERCUSSIONS SUR LE QUOTIDIEN DES FAMILLES ? CETTE NOTE PROPOSE UN PANORAMA DES ENJEUX DE LA DÉFÉDÉRALISATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES.

**Pierre Lemaire**  
Chargé d'études, La Ligue des familles

Familles et divers négociateurs francophones sur cette question. La réponse donnée fut que nous commettons une erreur en n'envisageant pas le transfert dans

montants transférés n'étant de plus pas affectés à une compétence particulière, il n'y aurait pas lieu de s'inquiéter. Ajoutons à cela que la nouvelle loi spéciale de finance-

suite au transfert. La vigilance reste de mise...

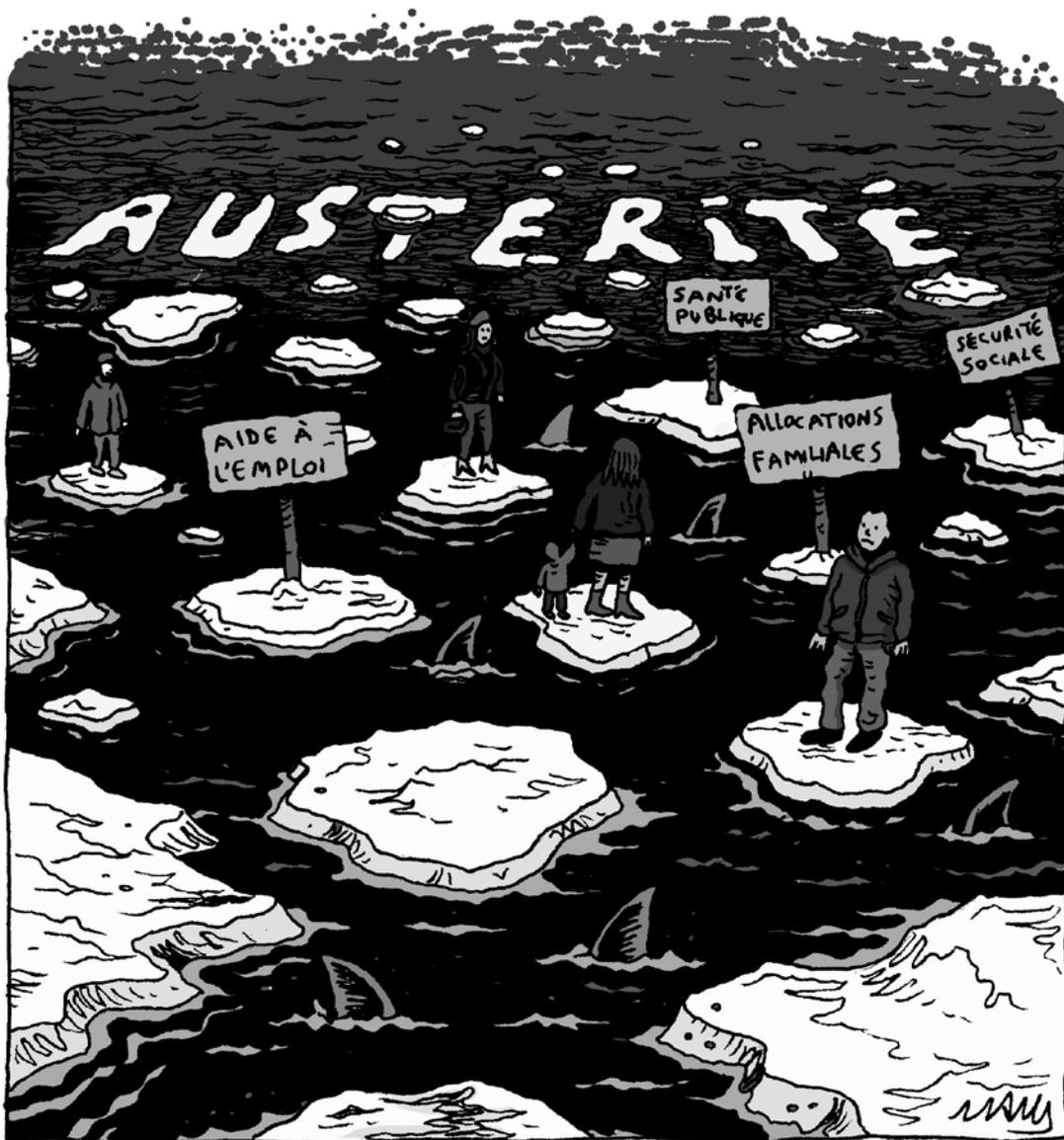
### LES DISPOSITIONS PRÉALABLES AU TRANSFERT

Première nouveauté prévue par l'accord de gouvernement : l'inscription du droit aux allocations familiales dans la Constitution. Cette disposition, préalable au transfert de compétences proprement dit, vise à empêcher une entité fédérée de supprimer purement et simplement les allocations familiales. Une disposition loin d'être anodine quand on sait que certains partis politiques ont, en leur temps, défendu une suppression des allocations familiales au profit de mécanismes fiscaux. L'inscription dans la Constitution aura également une autre conséquence en introduisant ce que les juristes appellent un effet de *standstill* : les montants

**“ IL NE SERAIT PAS IMPOSSIBLE DE CROISER DEMAIN DANS UNE ENTREPRISE BRUXELLOISE TROIS COLLÈGUES, UN FLAMAND, UN WALLON ET UN BRUXELLOIS, RECEVANT CHACUN DES MONTANTS D'ALLOCATIONS FAMILIALES DIFFÉRENTS. ”**

sa globalité. En clair, ce que les francophones perdent en allocations familiales serait récupéré sur d'autres compétences. Les

ment prévoit un mécanisme de compensation – pendant 10 ans – pour éviter qu'une entité fédérée ne perde des moyens financiers



d'allocations familiales ne pourront pas diminuer significativement par rapport à la situation actuelle.

Autre préalable au transfert de compétences, "la différence entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants sera gommée". Cette disposition est à replacer dans une perspective d'évolution du régime des allocations familiales en Belgique. Pour des raisons historiques qui tiennent à la manière dont s'est construit notre modèle de sécurité sociale, des différences de traitement existent entre les familles en fonction du statut professionnel des parents. Schématiquement, on compte quatre régimes d'allocations familiales différents : un pour les travailleurs salariés, un pour les travailleurs du secteur public, un pour les travailleurs indépendants et un régime pour les personnes

sans liens avec le travail, à savoir le régime des prestations familiales garanties.

L'existence de ces différents régimes n'est pas sans conséquences pour les parents. En effet, les montants d'allocations familiales perçus pour un enfant de salarié sont dans certains cas différents – et légèrement plus élevés – que ceux perçus pour un enfant d'indépendant. Mais au-delà des montants, une série de modalités concernant le financement des allocations familiales et la détermination du parent qui reçoit concrètement l'allocation chaque mois sur son compte en banque diffèrent également en fonction du régime.

C'est ici que les dispositions de l'accord de gouvernement peuvent

donner lieu à plusieurs interprétations. Se bornera-t-on à aligner les montants d'allocations familiales ou bien se dirige-t-on vers une véritable harmonisation complète entre les régimes ?

On peut raisonnablement penser que c'est bien la deuxième option qu'ont initialement imaginée les négociateurs de l'accord institutionnel. L'objectif, en plus de mettre fin aux différences de traitement entre indépendants et salariés, était de simplifier le système avant le transfert de compétences.

Mais il devient de plus en plus clair que le gouvernement fédéral manquera de temps pour mener à bien cette opération. En conséquence, celle-ci serait renvoyée aux entités fédérées qui recevront la compétence. Seuls les montants

d'allocations seraient alignés au préalable.

L'absence d'harmonisation avant le transfert signifierait la coexistence de seize régimes différents d'allocations familiales – quatre par entité fédérée – dans la Belgique de demain. Une situation kafkaïenne qui prêterait à sourire si elle ne présageait pas d'énormes difficultés de gestion des flux d'informations et de gestion des dossiers. D'autant que s'ajoutera bientôt un critère géographique au statut professionnel existant.

### UN TRANSFERT AUX COMMUNAUTÉS ET, POUR BRUXELLES, À LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

Qui gèrera demain les allocations familiales en Belgique? →

Si nous suivons le texte de l'accord de gouvernement *stricto sensu*, les allocations familiales seront transférées aux Communautés et, à Bruxelles, à la COCOM à l'exclusion des autres Communautés. Ces dispositions liminaires cachent une grande complexité.

## À BRUXELLES : LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

Le transfert des allocations familiales est emblématique de la question bruxelloise, éternelle pierre d'achoppement des discussions institutionnelles.

Le choix de la COCOM répond à un objectif évident : éviter l'émergence de sous-nationalités à Bruxelles. Si l'on avait transféré les allocations familiales aux Communautés flamande, française et germanophone, les résidents bruxellois auraient *de facto* été contraints de se déclarer Flamand ou franco-germanophone pour bénéficier des allocations familiales. Inimaginable.

Mais ce transfert à la COCOM ne s'annonce pas sous les meilleurs auspices. Premier défi : un changement d'échelle considérable pour l'institution elle-même. Pour l'année 2013, le budget initial des voies et moyens de la COCOM s'élevait à 89,5 millions d'euros. Or, en tenant compte uniquement de l'arrivée des allocations familiales, qui représenteraient pour Bruxelles environ 600 millions d'euros, le budget de la COCOM sera donc multiplié par six. On imagine le défi pour les services de l'institution.

Politiquement, ce transfert à la COCOM n'est pas sans risques pour les Bruxellois. Rappelons que le gouvernement et le parlement de la COCOM sont composés d'élus néerlandophones et francophones. Au niveau du gouvernement, tout acte posé est soumis à la double signature d'un ministre francophone et d'un ministre néerlandophone. En clair, comme le confiait récemment le constitutionnaliste Christian Berhendt au *Ligueur* :

"[...] si un ministre néerlandophone ne signait pas, tout serait bloqué. Et à la COCOM, un ministre n'est responsable que devant son groupe linguistique : si un ministre néerlandophone refusait de signer et était soutenu par une majorité de son groupe linguistique, il aurait une position très forte et pourrait tenir des mois". 

## EN WALLONIE : RÉGION OU COMMUNAUTÉ ?

Côté wallon, c'est le débat entre régionalistes et communautaristes qui bat aujourd'hui son plein. Et il semble aujourd'hui de plus en plus clair que l'on se dirige non pas vers une communautarisation mais bien vers une régionalisation des allocations familiales en Wallonie.

**“ LE PROCESSUS DE TRANSFERT EST COMPLEXE, AU POINT QUE L'ON PEUT SE DEMANDER SI LES NÉGOCIATEURS ONT CORRECTEMENT ANTICIPÉ CE QU'IMPLIQUAIT LE TRANSFERT DES ALLOCATIONS FAMILIALES. ”**

Les tenants de cette hypothèse font valoir que, contrairement à la Région wallonne, la Communauté française ne dispose pas de pouvoir fiscal propre. En cas de difficultés financières, la Communauté est donc privée d'un outil essentiel. En outre, les mêmes font également remarquer qu'avec le transfert des allocations familiales à la COCOM, les parlementaires bruxellois qui siègent au parlement de la Communauté française seraient à l'avenir amenés à se prononcer sur des textes législatifs qui ne s'appliqueraient que sur le territoire wallon.

Les tenants de la communautarisation font eux valoir le rôle de "pont" entre francophones que constitue la Fédération Wallonie-Bruxelles. À cet égard, on peut toutefois remarquer que vu le transfert des allocations familiales à la COCOM

pour Bruxelles, ce pont est *de facto* déjà rompu.

Concrètement, il ne serait pas impossible de croiser demain dans une entreprise bruxelloise trois collègues, un Flamand, un Wallon et un Bruxellois, recevant chacun des montants d'allocations familiales différents.

## QUEL CRITÈRE DE RATTACHEMENT À UNE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES ?

Une fois l'entité réceptacle clairement définie, il restera à déterminer le critère de rattachement d'un enfant à l'une d'entre elles.

L'idée qui circule aujourd'hui est de se fonder sur le domicile de

série d'enfants. Ainsi, en vertu du droit européen et d'accords bilatéraux contractés entre la Belgique et certains États, la Sécurité sociale paye aujourd'hui des allocations familiales à une série de travailleurs étrangers dont les enfants ne sont pas domiciliés en Belgique. Comment déterminer l'entité fédérée qui sera en charge du paiement de ces allocations familiales ? Faudra-t-il maintenir une institution de paiement fédéral pour gérer ces cas particuliers ?

## QUELS SERONT LES GESTIONNAIRES DES ALLOCATIONS FAMILIALES DE DEMAIN ?

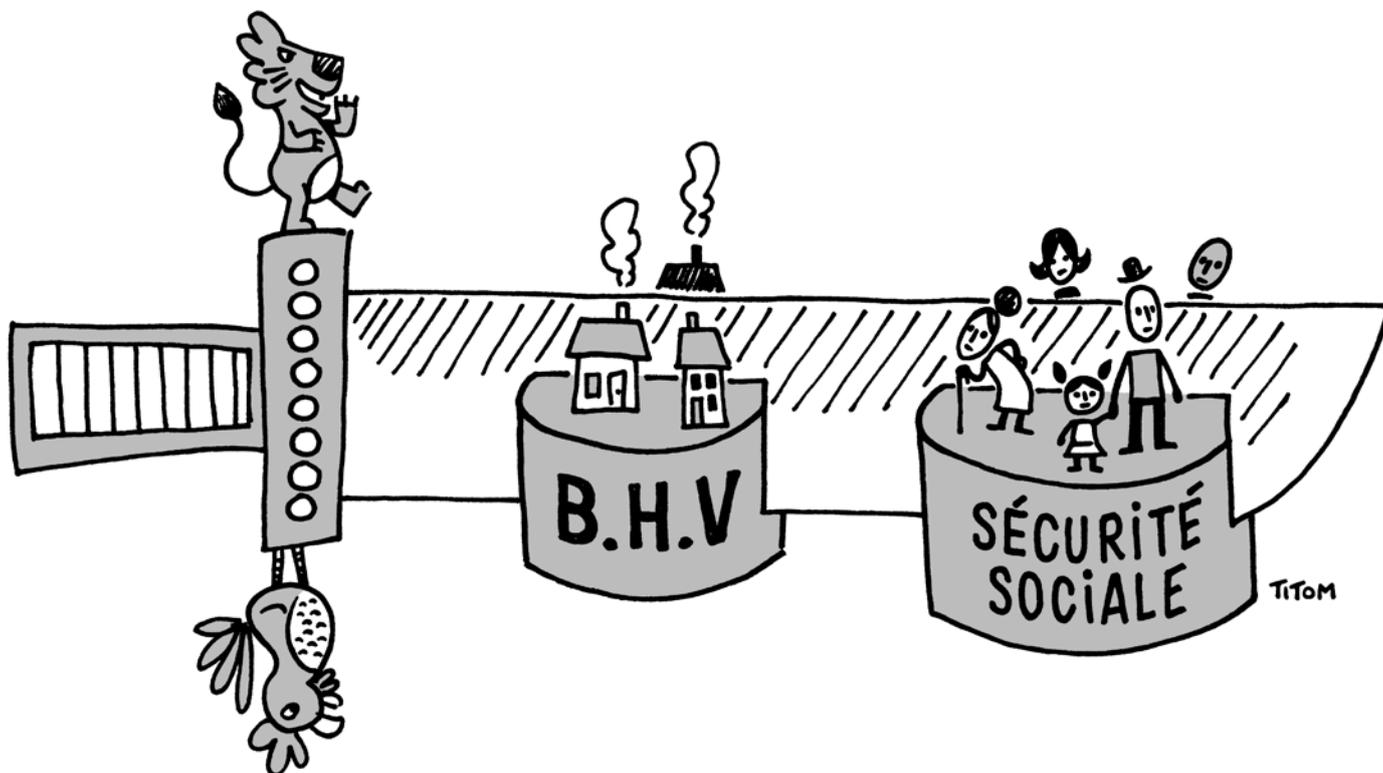
Branche de la Sécurité sociale, les allocations familiales font aujourd'hui l'objet d'une gestion paritaire. Avec cette particularité qu'en plus des partenaires sociaux "classiques", les organisations dites "familiales" sont également représentées au sein du comité de gestion de l'ONAFST et du conseil d'administration de l'INASTI. Patrons, travailleurs et bénéficiaires sont donc acteurs du système, ce qui est un vecteur de stabilité et d'efficacité et le cas échéant, un vrai contre-pouvoir face au politique. Rien ne dit que demain nous n'assisterons pas à une paradoxale "étatisme" des allocations familiales à l'échelle d'une entité fédérée.

Outre les organes de gestion, d'autres institutions sont au cœur du dispositif actuel : les caisses. Dans le régime des travailleurs salariés, les allocations familiales sont payées via des caisses auxquelles sont affiliés les employeurs. On en compte dix-sept dans le régime des travailleurs salariés. Avec le transfert de compétences, l'existence même de ces caisses est remise en cause. Or, il faut reconnaître que ces institutions sont particulièrement efficaces. Malgré sa grande complexité – on compte environ 700 combinaisons différentes de montants d'allocations familiales – le système fédéral actuel fonctionne bien. Les familles

l'enfant. Ceci permettrait d'éviter des situations inextricables liées aux familles recomposées, un enfant ne disposant, même dans le cas d'un hébergement égalitaire, que d'un seul domicile légal.

Simple en apparence, cela signifie en fait un renversement complet de la logique actuelle d'ouverture du droit aux allocations familiales. On l'a dit plus haut, c'est actuellement par son travail qu'un parent s'ouvre le droit aux allocations familiales pour son enfant. Comment concilier demain une ouverture du droit aux allocations familiales sur base du domicile de l'enfant tout en maintenant des régimes différents en fonction du statut professionnel du parent ?

De plus, le critère du domicile ne pourra pas s'appliquer à une



reçoivent leurs allocations familiales chaque mois en temps et en heure. Une donnée qui prend toute son importance quand on sait que plus de 12 % des familles jugent "essentielle" la part des allocations familiales dans leur budget <sup>Ⓐ</sup>, et que leur suppression augmenterait de 11 % le taux de pauvreté infantile en Belgique <sup>Ⓒ</sup>.

Or c'est bien là que se situe le plus grand risque qui pèse sur les familles avec le transfert de compétences: des interruptions de paiement ou des erreurs dans la gestion des dossiers.

### UNE OPPORTUNITÉ DE RÉFORME DU SYSTÈME?

Le transfert de compétences, dont nous avons ici mesuré la difficulté, est donc acté. Il devrait vraisemblablement être effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Faut-il pour autant se contenter de le subir? Le processus de transfert est complexe, au point que l'on peut se demander si les négociateurs ont correctement anticipé ce qu'impliquait le transfert des allocations familiales. Celui-ci n'en est pas moins lancé et il est de la responsabilité des autorités fédérales, communautaires et régionales de le réussir, dans l'intérêt des familles.

Pour la Ligue des familles, ce

dossier mérite mieux qu'un traitement purement institutionnel. La défédéralisation des allocations familiales doit être une opportunité, un moment historique à saisir pour repenser le système et faire mieux.

Depuis 1930, le droit aux allocations familiales n'a cessé de s'étendre à des catégories plus larges de la population, pour être aujourd'hui reconnu à la quasi-totalité des enfants de Belgique.

De même, certains suppléments sociaux liés au statut professionnel, notamment pour les chômeurs, excluent aujourd'hui toute une série de travailleurs pauvres de l'accès à ces suppléments. N'oublions pas l'essentiel: les allocations familiales sont une rentrée financière cruciale pour bon nombre de familles, en particulier pour les familles monoparentales.

Nous pensons que les allocations

C'est sur base de ces principes que la Ligue des familles a formulé sa proposition de réforme du système. Nous proposons une allocation familiale de base universelle, d'un montant identique pour chaque enfant, quels que soient son rang dans la fratrie, son âge ou le statut professionnel de ses parents. À cette allocation de base s'ajouteraient des suppléments pour les parents aux revenus les plus faibles <sup>Ⓒ</sup>. Concrètement, la Ligue des familles propose une allocation de base à 160 € par enfant, et des suppléments de 50 € pour les familles monoparentales et les familles nombreuses (2 enfants et +) avec de faibles revenus.

Nous plaçons enfin pour que les partenaires sociaux et les organisations représentatives des usagers du système continuent à être associés à la gestion des allocations familiales. ■

**“ LA LIGUE DES FAMILLES PROPOSE UNE ALLOCATION DE BASE À 160 € PAR ENFANT, ET DES SUPPLÉMENTS DE 50 € POUR LES FAMILLES MONOPARENTALES ET LES FAMILLES NOMBREUSES (2 ENFANTS ET +) AVEC DE FAIBLES REVENUS.”**

Cependant, jamais on n'a pris la peine de réinterroger en profondeur les fondements mêmes du système.

Ainsi, le mode de calcul des allocations familiales, progressif en fonction du rang de l'enfant de la fratrie jusqu'au troisième enfant, repose toujours sur une approche nataliste de la politique familiale.

familiales doivent répondre à deux grands objectifs: la mutualisation de la charge de l'enfant à l'ensemble de la société et la lutte contre la pauvreté infantile. Cela implique la combinaison de deux principes: une solidarité horizontale, entre ménages avec enfants et ménages sans enfants et une solidarité verticale entre hauts et faibles revenus.

<sup>Ⓐ</sup> LAMBERT, D., "Faire mieux avec le même budget", in *Le Ligeur*, 9.03.2013, p. 31

<sup>Ⓒ</sup> "Les enjeux du transfert", in *Le Ligeur*, 9.01.2013, p.15

<sup>Ⓒ</sup> DASTREVELLE, F., *Une enquête de la Ligue des familles sur la place des allocations familiales dans le budget des parents: "Nos chers enfants"*, avril 2010, [en ligne] [www.citoyenparent.be/files/media/etudes](http://www.citoyenparent.be/files/media/etudes)

<sup>Ⓒ</sup> "75e anniversaire des allocations familiales", in *Revue Belge de Sécurité sociale*, 1/2006, Bruxelles, 2006, p. 5

<sup>Ⓒ</sup> Pour plus de détails, nous invitons le lecteur à visiter notre site Internet [www.alloccsenmieux.be](http://www.alloccsenmieux.be)