



Des enfants sans papiers ni allocations familiales

Par Xavier Dupret

La présente analyse vise à clarifier certaines données concernant le nombre d'enfants qui, parce que dépourvus de titre de séjour légal en Belgique, ne bénéficient pas des allocations familiales. L'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) présente une série de statistiques montrant clairement qu'aujourd'hui, l'impact de la fermeture des frontières aux immigrants extraeuropéens, décidée dans les années 70, continue à faire sentir ses effets en matière de prestations familiales pour les enfants élevés en dehors du Royaume.

En principe, les allocations familiales ne sont pas dues en faveur des enfants qui sont élevés ou suivent des cours hors de Belgique. Des exceptions sont toutefois organisées. Ainsi, les enfants d'attributaires belges ou de la nationalité d'un Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse, élevés dans un de ces pays, peuvent bénéficier des allocations familiales en application de la réglementation communautaire européenne. Les enfants d'attributaires belges ou étrangers, élevés dans d'autres pays avec lesquels la Belgique a conclu des conventions de sécurité sociale, bénéficient également des allocations familiales aux taux et conditions, toutefois, déterminés par ces conventions.

Chiffres pour 2011

Au 31 décembre 2011¹, on comptait 23.449 attributaires de nationalité étrangère qui ouvraient le droit aux allocations familiales en faveur de 44.176 enfants bénéficiaires élevés hors du Royaume. Par rapport à l'exercice précédent, le nombre d'attributaires de nationalité étrangère se caractérise par une augmentation de 1.660 unités (accroissement de 7,62%). Pour sa part, le nombre d'enfants bénéficiaires connaît, par rapport à l'année 2010, une progression de l'ordre de 2.565 personnes

Le nombre moyen d'enfants bénéficiaires élevés à l'étranger était de 1,88 enfant par attributaire en 2011 alors qu'il était de 1,91 en 2010. Cette diminution s'inscrit dans la continuité d'un mouvement orienté à la baisse amorcé dès le milieu des golden sixties.

¹ Onafsts, « Les enfants élevés hors du Royaume », 2011, p.10.

En 1966, les statistiques de l'ONAFTS² permettaient de recenser une moyenne de 3,03 enfants par attributaire de nationalité étrangère. Cependant, on notera pour l'anecdote que le nombre moyen d'enfant par attributaire reste toutefois supérieure à celui de l'ensemble du régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés qui est égal à 1,78 enfant par attributaire.

Cette diminution de la taille des familles est intéressante dans la perspective d'une recherche de l'impact des migrations sur les allocations familiales. Selon l'ONAFTS, cette évolution est notamment « à mettre en parallèle avec la part relative croissante des attributaires issus des pays de l'Union Européenne (UE). C'est ainsi qu'en 1966, un peu moins d'un tiers des enfants élevés en dehors du Royaume, et pour qui un droit à des prestations familiales était ouvert, étaient élevés dans l'UE, alors qu'aujourd'hui, ils constituent l'immense majorité des enfants bénéficiaires élevés à l'étranger (95,49 %)»³.

Les enfants bénéficiaires de nationalité étrangère et qui sont élevés dans un pays situé en dehors de l'UE forment donc, aujourd'hui, une faible minorité dans la statistique des enfants élevés hors du Royaume.

Corrélons maintenant ces évolutions de long terme avec les politiques migratoires de la Belgique. Attention, certaines surprises seront au rendez-vous.

² Idem, p.12.

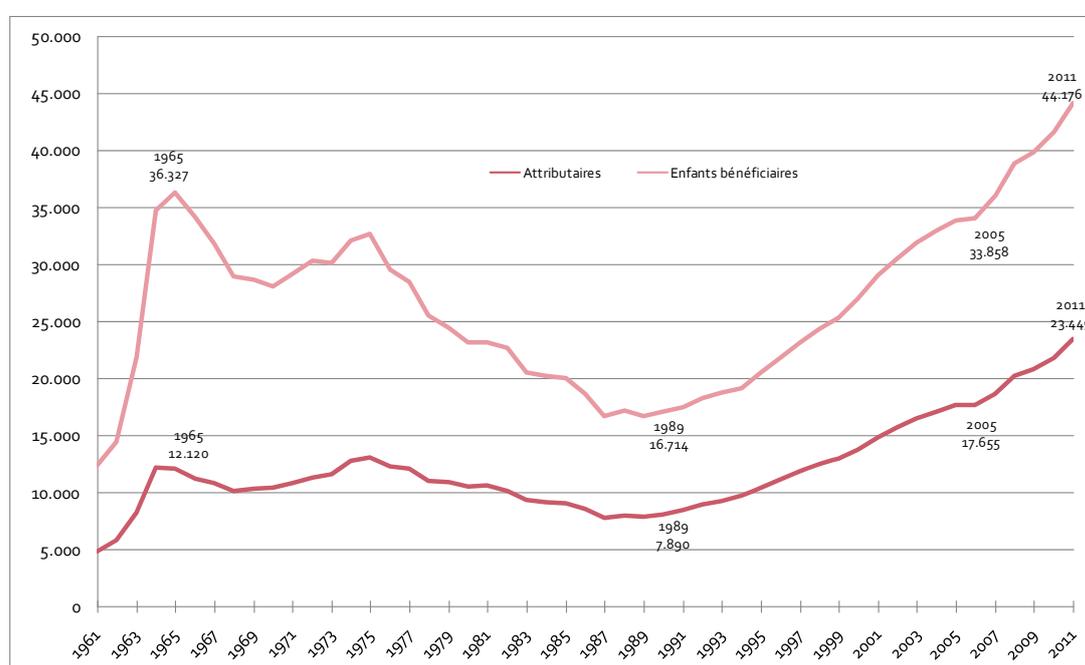
³ Idem, p.13.

Tendances de long terme

Comme le graphique ci-après permet de le constater, de 1961 jusqu'au milieu des années 70, on voit clairement une progression certaine tant du nombre d'enfants bénéficiaires que du nombre d'attributaires en ce qui concerne les prestations familiales à l'étranger. Cette époque correspond à une période de forte expansion économique en Belgique. Cette croissance nécessite l'entrée de main d'œuvre étrangère sur le territoire belge.

C'est dans ce mouvement que de grands accords sont signés entre la Belgique et des pays fournisseurs de main d'œuvre (Maroc, Turquie). Ces accords internationaux visaient à maintenir la protection sociale des travailleurs dans leur pays d'origine comme en Belgique.

Graphique 1. Nombre d'attributaires et d'enfants bénéficiaires élevés en dehors du Royaume



Source : Onafts, « Les enfants élevés hors du Royaume », 2011, p.11.

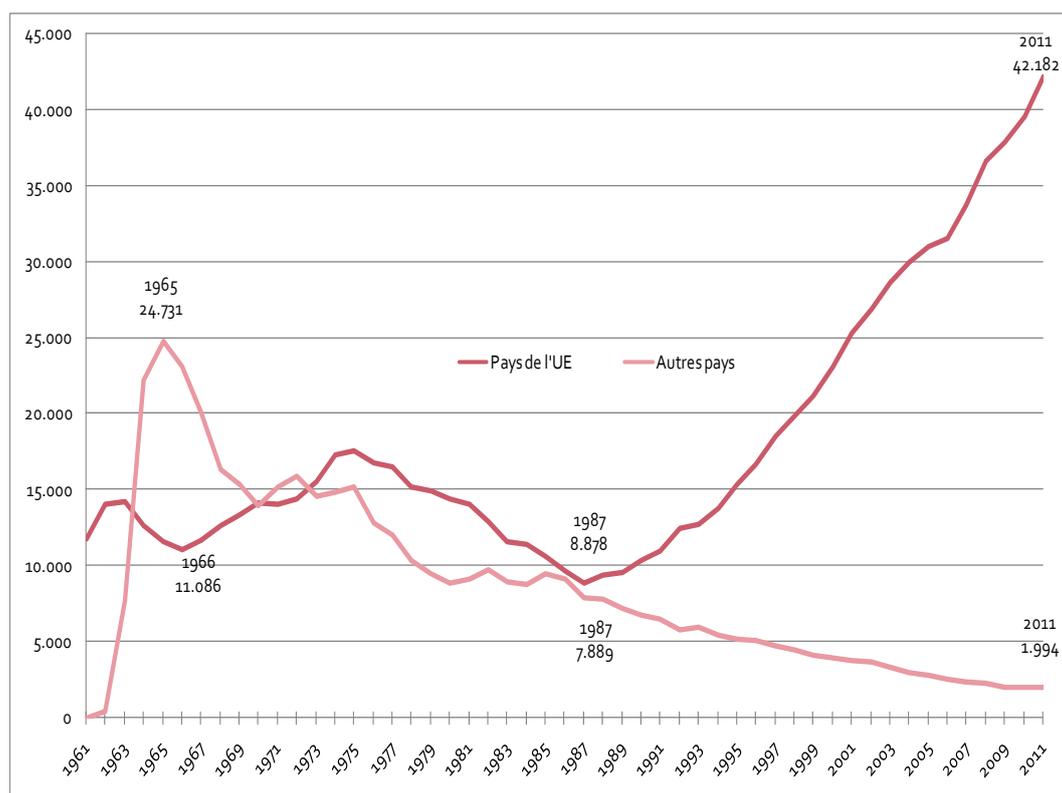
La crise pétrolière de 1973 et la récession qui s'en suit amènent la Belgique à refermer les frontières de l'immigration légale (nous verrons plus loin que cette distinction n'est pas dénuée d'importance). Entre 1975 et le début des années nonante, le nombre d'attributaires et d'enfants bénéficiaires décroît de manière constante et spectaculaire. En 1991, on enregistre un peu moins de 20.000 enfants bénéficiaires. Soit un niveau comparable à la première moitié des années soixante.

Depuis, la Belgique pratique une politique de frontières fermées à l'égard des migrations extraeuropéennes. Tenant compte de cette importante donnée, on entrevoit une explication à l'augmentation, pourtant constatable depuis les années nonante, tant du nombre d'attributaires que d'enfants bénéficiaires. L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale a réactivé une nouvelle vague migratoire à destination de la Belgique.

Cette lecture des faits est corroborée lorsqu'on subdivise le nombre d'enfants attributaires en deux sous-groupes, selon que les enfants sont ou non élevés en dehors ou à l'intérieur des "frontières" de l'Union européenne.

On voit, selon toute évidence, poindre des tendances à la fois claires et interpellantes.

Graphique 2. Enfants élevés hors du Royaume - Comparaison entre l'évolution du nombre total d'enfants des pays de l'UE avec celle des autres pays dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés - Période 1961-2011



Source : Onafst, « Les enfants élevés hors du Royaume », 2011, p.15.

Alors qu'à partir de 1965 et jusque 1973, le nombre d'enfants bénéficiaires et vivant dans des Etats ne faisant pas partie de l'Union européenne dépasse nettement celui des enfants vivant à l'intérieur de l'Union européenne pour ce qui est de l'octroi des allocations familiales à l'étranger.

A partir du milieu des années 70, cette tendance va s'inverser. Le nombre d'enfants élevés hors du Royaume et appartenant à des Etats extraeuropéens ne cessera de diminuer. Il en va tout autrement pour les enfants élevés dans des pays de l'Union européenne. Après un mouvement de baisse repérable entre 1975 et 1989, on observe une hausse constante et impressionnante. Depuis l'an 2000, il n'y a jamais eu autant d'enfants élevés à l'étranger et bénéficiant des prestations familiales de la sécurité sociale belge.

Jusqu'à cette époque, le pic d'enfants bénéficiant à l'étranger des allocations familiales du système de sécurité sociale belge remontait à 1966 et concernait 24.731 enfants élevés hors

Union européenne. Depuis l'an 2000, ce pic a été battu chaque année. Mais cette fois, il s'agit d'enfants élevés au sein d'Etats membres de l'Union européenne.

Enfants sans papiers

Officiellement, la Belgique comptait, en 2011, moins de 2.000 enfants (1.994 pour être plus précis) qui bénéficiaient des allocations familiales et étaient élevés en dehors de l'Union européenne. C'est là, de fait, l'unique impact des migrations légales extraeuropéennes sur le système d'allocations familiales belges.

Comme nous allons le voir, il existe une lecture possible des rapports entre le secteur des allocations familiales et les migrations si l'on prend en compte le phénomène de l'immigration illégale en Belgique. En l'absence de titres de séjour, il est impossible de bénéficier des allocations familiales ou des prestations familiales garanties⁴ en Belgique. Par contre, un enfant sans-papier a accès à l'éducation.

C'est donc en repérant le nombre d'enfants sans-papiers inscrits dans nos écoles que nous pourrions clairement savoir combien d'enfants ne bénéficient pas des allocations familiales dans notre pays. En cette matière, les choses ne sont pas si simples.

En effet, déterminer le nombre d'enfants sans titre de séjour (scolarisés) s'avère spécialement compliqué en raison, notamment, de l'absence d'un système d'enregistrement uniforme. Timmerman, Vandenhole et Vanheule⁵ se sont livrés en 2009 à une étude portant sur la situation juridique et factuelle des « enfants sans papiers ». Une partie de l'étude consistait à collecter des données quantitatives sur « les mineurs étrangers sans permis de séjour légal » en Flandre. Étant donné le manque de bases de données centrées sur le nombre et le profil de ces mineurs, les chercheurs ont choisi de faire leur estimation du groupe « mineurs étrangers avec un statut de séjour illégal » sur la base de données des ministères de l'Enseignement. Ils ont fini par obtenir une base de données du Ministère flamand de l'Enseignement et de la Formation avec le nombre d'élèves sans numéro de registre national inscrit dans les écoles flamandes.

« Les chercheurs soulignent toutefois certaines limitations de ces données. Premièrement, il existe un risque de sous-estimer leur nombre, dans la mesure où tous les mineurs étrangers sans titre de séjour légal ne font effectivement pas usage du droit à l'enseignement et dans la mesure où certains enfants en séjour régulier au moment de leur inscription sont peut-être en séjour irrégulier au cours de l'année. Deuxièmement, posséder ou pas de numéro de registre national ne donne pas d'indication claire et définitive sur le statut de séjour, car les

⁴ La personne qui n'a droit aux allocations familiales (ou à l'allocation de naissance) pour les enfants dans son ménage dans aucun régime belge ou étranger peut recevoir des prestations familiales dans le régime des prestations familiales garanties. En outre, si les allocations familiales d'un autre régime sont inférieures au montant des allocations familiales belges des travailleurs indépendants, la différence peut être ajoutée au titre des prestations familiales garanties.

⁵ Cités par les professeurs Chr. Timmerman (Universiteit Antwerpen, CEMIS), Marie Verhoeven, (Université Catholique de Louvain, ANSO & GIRSEF), Wouter Vandenhole (Universiteit Antwerpen, UNICEF Chair in Children's Rights) et Paul Mahieu, (Universiteit Antwerpen, OIW) in « Quel droit à l'enseignement pour les enfants en séjour précaire ? Une analyse de la situation des enfants sans titre de séjour légal ou avec un titre de séjour précaire dans l'enseignement fondamental en Belgique. », Action en soutien aux priorités stratégiques de l'autorité fédérale, CONTRAT de RECHERCHE AP/06/46, Droit de l'enseignement pour des enfants sans titre de séjour (UCARE) à la demande du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Durée de la recherche : 1/11/2008-31/10/2009.

parents ne sont pas obligés de communiquer ce numéro à l'école lors de l'inscription de leurs enfants. Compte tenu de cette marge d'erreur, les chercheurs ont alors combiné les informations disponibles sur le numéro de registre national avec l'information relative à la nationalité des élèves, excluant les élèves qui sont inscrits sans numéro de registre national mais qui ont la nationalité belge, les jeunes provenant d'un des États membres de l'Espace économique européen (EEE), et les jeunes de nationalités américaine, australienne ou canadienne. De cette manière, les chercheurs sont arrivés à un total de 1375 élèves inscrits sans numéro de registre national et « ayant une nationalité étrangère » en Flandre pour l'année scolaire 2007-2008 avec 446 élèves dans l'enseignement primaire ordinaire (32,4%) et 30 dans l'enseignement primaire spécialisé (2.1%). Les tentatives des chercheurs pour obtenir par différents canaux des données similaires dans la Communauté française n'ont malheureusement pas abouti »⁶.

« Ainsi, Bouckaert a comparé les données de la Cour des comptes de 2001 précisant le nombre d'élèves inscrits dans les Communautés flamande et française qui sont inscrits sans numéro de registre national, qui habitent en Belgique et n'ont pas la nationalité belge, avec le nombre de mineurs impliqués dans la campagne de régularisation de 1999. Sur la base des trois critères, il s'est avéré que dans la Communauté flamande 1335 élèves étaient inscrits et 4531 élèves dans la Communauté française. Le nombre de mineurs impliqués dans la campagne de régularisation sur la base de la Loi du 22 décembre 1999, cependant, était d'environ 18.000 (sur un total de 50.000 personnes)».⁷

Conclusion

De ces estimations et études, on retiendra donc qu'un groupe important d'enfants (de 6.000 à 18.000 individus) sans titre de séjour légal est présent dans les écoles en Belgique. Ces données relatives à l'enseignement ne constituent, par ailleurs, qu'une indication imparfaite du nombre de mineurs sans titre de séjour légal sur le territoire belge et ne bénéficiant pas des allocations familiales. Il conviendrait également d'inclure, dans ces calculs, les enfants qui ne sont pas inscrits dans les écoles de notre pays.

Xavier Dupret

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles



⁶ Idem p .8.

⁷ Ibid.