



Comment organiser les allocations familiales dans la perspective de leur transfert aux Régions et aux Communautés

L'avenir des allocations familiales : simplification, égalité de traitement entre les citoyens, perspective européenne¹

Par Alain Dubois

Cette analyse s'inscrit dans le prolongement de débats menés tout au long de l'année 2011 avec la Ligue des familles et le Mouvement ouvrier chrétien (MOC) de Bruxelles. Elle étudie les contours et les enjeux du transfert des allocations familiales aux entités fédérées.

Les allocations familiales ne sont pas « une matière personnalisable »

Dans le courant de l'année, deux Ministres CD&V, Brigitte Grouwels et Steven Vanackere, sont intervenus pour rappeler l'exigence de leur parti de voir les allocations familiales confiées aux Communautés, et pas aux Régions, et certainement pas à la Région de Bruxelles-Capitale.

Leur argument : il s'agirait d'une matière personnalisable que le législateur a explicitement confiée aux Communautés. Une rapide lecture de l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles d'août 1980 semble leur donner raison puisqu'il stipule que la politique familiale, y compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants, est de la compétence des Communautés².

Pourtant, les allocations familiales sont bien restées depuis lors dans le giron fédéral et de la sécurité sociale. Bien plus, dans son arrêt n°104 rendu en 2004, la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) a rappelé que dans les travaux préparatoires de ladite loi spéciale « *les prestations familiales sont considérées comme une des branches de la sécurité sociale* » (*Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 125*).

¹ Cette analyse complète celle publiée sur notre site le 9 décembre 2010, à propos des caisses d'allocations familiales.

² Article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il faut donc comprendre que les allocations familiales ne sont pas, en droit, une matière personnalisable. Elles relèvent bel et bien de la sécurité sociale.

Dès lors, le débat ne doit pas être faussé : il s'agit sans aucun doute de négocier un transfert d'une partie de la sécurité sociale aux entités fédérées et de décider lesquelles -les Régions ou les Communautés ?- sont les plus fondées à accueillir la compétence en question.

En faveur des Communautés, il y a l'argument de constituer des paquets homogènes de compétences : quoi de plus logique et rationnel que de réunir toute la politique familiale en un seul ensemble cohérent ? Les Communautés pourraient ainsi, par exemple, décider de convertir une partie des allocations familiales en services (des crèches) ou en prestations (des bourses d'études ou des primes de naissance), mieux adaptées à leurs réalités démographiques et sociales.

Hélas pour le point de vue flamand, cet argument échoue à plusieurs égards :

- il ne prend pas en compte la diversité des territoires régionaux, plus marquée que la différence entre les Communautés ;
- il institue pour la première fois une appartenance communautaire (une sous-nationalité !?) pour des personnes physiques alors que cette « identité » était jusqu'à présent réservée aux services et institutions³ ;
- il insinue d'autres transferts nécessaires pour alimenter cette homogénéité des compétences : par exemple, les réductions d'impôt pour enfants à charge, la déduction fiscale des frais de garde, le statut social et fiscal des gardiennes (accueillantes d'enfants), ...

Le mouvement amorcé par la fusion des institutions flamandes (Région et Communauté) continue, au bénéfice du pouvoir de la Flandre sur le territoire et les habitants de la Région bruxelloise.

Quitte à transférer tout ou partie de la sécurité sociale aux entités fédérées, l'échelon régional s'impose, ne fût-ce que pour conserver l'implication des partenaires sociaux dans la gestion de la sécurité sociale et un lien fort avec les politiques d'emploi régionales. Cet argument s'ajoute à ceux qui ont déjà été énoncés par les partis francophones mais également Groen et le SP.A : ne pas créer de sous-nationalité(s) à Bruxelles et ne pas ajouter de la complexité dans la réorganisation institutionnelle de la Belgique fédérale.

L'accord de Gouvernement au niveau fédéral

Au final, l'accord de Gouvernement conclu au niveau fédéral réalise un beau compromis :

- les allocations familiales sont transférées aux Communautés, une concession au point de vue flamand....,
- ... sauf pour ce qui concerne le territoire de la Région bruxelloise où la compétence est transférée à la Commission communautaire commune (COCOM), une concession au point de vue francophone et au point de vue bruxellois, ce qui permet d'éviter l'écueil des sous-nationalités dans la Capitale.

Toutefois, des questions restent ouvertes. Par exemple, on devine ou on suppose que l'octroi des allocations familiales dépendra du domicile de l'enfant bénéficiaire, notamment en raison

³ Ce qui permet, pour faire simple, à un enfant « de langue maternelle flamande » de fréquenter une école ou une crèche francophone, et réciproquement !

de la clé d'attribution des montants financiers concernés : « *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 (clé forfaitaire)*⁴. »

Nous constatons qu'il n'est pas tenu compte de la population étudiante de 18 à 25 ans qui varie et variera en fonction de l'accès à l'enseignement supérieur et universitaire dans chacune des Régions. Il n'est pas non plus tenu compte des allocations familiales majorées notamment pour les enfants de chômeurs, plus nombreux en Wallonie et à Bruxelles. Enfin, les allocations familiales garanties n'entrent pas plus en ligne de compte : or, environ la moitié de ces allocations sont versées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il n'est donc pas évident que la répartition des moyens permette à chaque entité concernée⁵ de maintenir les prestations familiales à leur niveau actuel sur leur territoire. Pour espérer obtenir une réponse claire à cette question, le Gouvernement et le Parlement devront décider du sort des allocations familiales majorées en fonction du statut social des parents : convient-il de maintenir les suppléments d'allocations pour les chômeurs, les pensionnés et les bénéficiaires de maladie-invalidité à charge des allocations familiales **ou plutôt** à charge du chômage, des pensions et de l'INAMI ? Dans l'hypothèse d'un maintien de ces suppléments à charge des allocations familiales, il n'est pas impossible de voir des revenus de remplacement varier d'une Région à l'autre ! En effet, imaginons (ceci est un exemple fictif) que la Communauté française maintienne ou augmente ces suppléments *pour les chômeurs wallons francophones chefs de famille* pendant que la Communauté flamande supprime les mêmes suppléments ; ceci n'est pas impossible vu la différence des taux de chômage entre la Flandre et la Wallonie ! Que se passera-t-il concrètement ? Les revenus des chômeurs avec enfants seront (deviendront) *de facto* plus élevés dans la partie francophone du pays.

A-t-on oublié l'Europe ?

Ces questions seront immanquablement exacerbées par la réglementation et la jurisprudence européenne. En effet, il ne fait aucun doute que les allocations familiales font partie de la sécurité sociale du point de vue de l'Union européenne⁶. Dès lors, chaque citoyen européen ayant fait usage de son droit à la libre circulation pourra invoquer ce règlement **quel que soit son lieu de résidence sur le territoire belge**. En termes très clairs, si la dé-fédéralisation des allocations familiales devait signifier son retrait de la sécurité sociale **et/ou** une modification importante de certains droits **et/ou** une variation importante des montants octroyés d'un territoire à l'autre, elle pourrait être considérée comme une restriction à la libre circulation (des travailleurs) dans l'Union européenne et ouvrir la voie à des recours auprès de la Cour de Justice des Communautés européennes. Il en irait probablement ainsi si une Communauté ou la COCOM à Bruxelles devait exclure du bénéfice des allocations familiales un travailleur installé sur une autre partie du territoire national (par exemple, un travailleur bruxellois résident en Wallonie qui souhaiterait

⁴ Accord de Gouvernement, page 62

⁵ Les Communautés flamande, française, germanophone et la COCOM

⁶ 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n°118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L28, p.1), notamment l'article 4 qui fixe le champ d'application matériel du règlement et concerne sans aucun doute possible les allocations familiales.

bénéficiaire du régime des allocations familiales de son lieu de travail plutôt que de son lieu de résidence). Un bel imbroglio en perspective. Celles et ceux qui doutent reliront avec attention l'arrêt de la Cour européenne dans l'affaire C-212/06 ⁷ où la Cour exprimait notamment : « *des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité* (e.a. la liberté de circulation des travailleurs y compris à l'intérieur d'un territoire national !) *ne sauraient être justifiées qu'à condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général,...* ». Il sera difficile de priver les citoyens du régime d'allocations familiales qu'ils estimeront le plus favorable en fonction de leur situation,... et donc il sera difficile pour les entités fédérées de mener des politiques d'allocations familiales très différentes les unes des autres.

Alain Dubois,
Le 22 décembre 2011

Avec le soutien de la Communauté française

⁷ Un arrêt dans lequel la Cour a jugé que certains aspects du régime d'assurance des soins flamands (une assurance soins de santé complémentaire pour les personnes dépendantes, flamandes, domiciliées en Flandre ou à Bruxelles) sont contraires au droit communautaire.