



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

1. Les caisses d'allocations familiales

Cette analyse d'éducation permanente prolonge un débat entamé avec le MOC et la Ligue des familles, à l'invitation du MOC de Bruxelles (groupe de travail « institutionnel ») le 2 décembre 2010.

A l'issue de cette première rencontre, le CERÉ a été chargé d'analyser la pertinence d'adopter le système français des caisses d'allocations familiales.

Contexte

Dans le cadre de la formation du Gouvernement fédéral et de la négociation institutionnelle, il est question de transférer la compétence relative aux allocations familiales aux Régions et aux Communautés.

La première question est de déterminer quel est le niveau de pouvoir qui héritera de cette compétence. Deux points de vue s'affrontent : un point de vue communautaire, dominant en Flandre, et cohérent avec les lois de réformes institutionnelles d'août 1980¹ ; un point de vue régional, dominant en Wallonie et à Bruxelles, cohérent avec le principe d'égalité. En effet, il s'agit d'éviter que deux systèmes communautaires concurrents (celui de la Communauté flamande et celui de la Communauté française) coexistent en Région bruxelloise, au détriment des familles et des enfants concernés ou de certains d'entre eux, en fonction de critères largement incertains (la Communauté d'appartenance de l'école fréquentée ? le choix des parents ? ...)

La communautarisation des allocations familiales est d'autant plus redoutée par les francophones et les Bruxellois que les familles bruxelloises se démarquent de leurs consoeurs wallonnes et flamandes dans les indicateurs démographiques et socioéconomiques :

¹ L'article 5, §1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose que la politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles relève des matières personnalisables et donc de la compétence (exclusive) des Communautés.

- le taux de fécondité est plus élevé et atteint 2,07 enfants/femme ², soit quasiment le taux nécessaire admis par les démographes pour assurer le remplacement de la population (2,1 enfants/femme) ³ ;
- le taux de naissance brut a encore augmenté en 2007, 15,67‰, par rapport à ce qu'il était en 2003, où il était de 14,8‰ ⁴ ;
- seuls 57,63 % des enfants perçoivent des allocations familiales sur la base de prestations de travail de leur(s) parent(s), contre 82,39 % en Flandre et 65,8 % en Wallonie ⁵ ;
- dans le régime des travailleurs salariés, près d'un enfant sur quatre (22,52%) perçoit des allocations familiales majorées en raison du chômage de longue durée du parent qui ouvre le droit aux prestations ⁶ ;
- 35,8 % des enfants qui perçoivent des allocations familiales garanties (sans contrepartie de cotisations à la sécurité sociale) résident en Région bruxelloise.

Cette spécificité bruxelloise, que l'on peut résumer par « moins de contribution, plus de prestations », fait évidemment craindre une différenciation à la fois sociale et communautaire des enfants de cette Région. En mots plus simples : d'une part des enfants des classes moyennes et aisées, majoritairement d'origine belge ou européenne, qui fréquentent l'enseignement flamand et bénéficiant d'allocations familiales du niveau de celles octroyées en Flandre ; d'autre part, des enfants de toutes classes sociales, dont une part significative d'origine extra-européenne, qui fréquentent l'enseignement francophone et bénéficiant d'allocations familiales du niveau de la Communauté française ⁷.

Sans préjudice des négociations en cours et des accords qui seront conclus, il semble que l'on s'oriente vers un transfert de la compétence « allocations familiales » à la Commission communautaire commune (COCOM) en Région de Bruxelles-Capitale : une solution qui ménage le point de vue communautaire en évitant la concurrence sur le territoire bruxellois.

² Source : DGSIE, 2007

³ Nous n'examinons pas ici les critiques de ce taux adressées par certains démographes à leurs confrères.

⁴ *Les conditions d'enfance en Région de Bruxelles-Capitale*, CERE/Observatoire de l'Enfant, mars 2007, p.14

⁵ Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés – ONAFTS, rapport pour l'année 2008

⁶ idem

⁷ Si la répartition de l'enveloppe « allocations familiales » est effectuée sur la base d'une clé « enfants » entre les deux Communautés, forcément le montant moyen francophone sera moindre qu'aujourd'hui en raison de cotisations moindre à la sécurité sociale (effet chômage) et des suppléments octroyés en raison du statut social des ayants droits (chômage de longue durée notamment).

La question des caisses d'allocations familiales

L'octroi de la compétence relative aux allocations familiales aux Communautés ou aux Régions et/ou à la COCOM à Bruxelles n'épuise pas le débat sur la manière d'organiser l'octroi d'allocations familiales à l'avenir. En effet, et comme le pointe justement la Ligue des familles ⁸ :

- faut-il conserver le lien entre les allocations et le statut socioprofessionnel des parents (salariés, fonction publique, indépendants) ?
- comment prendre en compte les besoins des familles en services (milieux d'accueil, aide à domicile,...) ?
- comment intégrer des éléments de justice sociale et de lutte contre la pauvreté infantile dans les prestations familiales ?

Cette évolution vers un droit universel aux allocations familiales, un financement des services aux familles et aux enfants (dont les crèches) et plus de justice sociale, appelle d'abord une réflexion en profondeur sur les caisses d'allocations familiales.

L'analyse qui suit est inspirée de la situation française ⁹ et appliquée à la situation belge.

Des caisses territoriales

L'émergence du concept de territoire dans les politiques publiques et sociales, notamment pour adapter l'intervention publique aux spécificités locales ou régionales, ouvre un débat sur les contributeurs et les bénéficiaires des caisses. Le lieu de résidence n'est-il pas (devenu) plus déterminant que l'identité professionnelle ou le secrétariat social d'affiliation de l'employeur pour le choix de la caisse d'allocations familiales ? D'autant qu'actuellement la marge d'autonomie des caisses est nulle en Belgique : le droit aux allocations et leur montant sont fixés dans la loi. En Belgique, l'histoire des caisses se confond avec celle des interventions patronales :

« L'initiative patronale privée ne devint un réel succès qu'au moment de la mise en place de ces caisses de compensation durant les années 1920. Les employeurs comprirent que l'octroi d'allocations familiales via les caisses de compensation offrait d'importants avantages économiques :

- cette initiative permettait d'éviter les augmentations de salaire et de contrôler efficacement l'armée des travailleurs, de les discipliner et de les lier à l'entreprise. La paix sociale, l'efficacité et la productivité étaient des mots clefs dans ce contexte;
- parallèlement aux syndicats, aux milieux catholiques et bourgeois, le patronat s'efforçait lui aussi de préserver sa position de force et de la renforcer au moyen d'interventions sur l'échiquier social. »

(<http://www.synergie4.be/SecretarySocial.aspx>)

⁸ *Une vision d'avenir pour les allocations familiales en Wallonie et à Bruxelles. Une proposition de la Ligue des familles, citoyenparent.be*

⁹ Lire notamment le rapport d'activités de la CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales – France) pour l'année 2009.

En France, la généralisation du droit aux allocations familiales est allée de pair avec le développement de caisses territoriales : l'échelle du département est perçue comme optimale à tel point que les 123 caisses actuelles vont progressivement fusionner à l'échelle des départements.

Des caisses généralistes

La généralisation du droit aux allocations familiales pour tous les enfants implique également de ne plus les distinguer en fonction du statut socioprofessionnel des parents : les caisses françaises sont compétentes pour tous les enfants. L'alignement progressif du montant de l'allocation du premier enfant d'indépendant sur celui du salarié en Belgique autorise une évolution semblable.

Il y va également de la simplification administrative : éviter que le transfert de la compétence aux Régions ou Communautés n'ajoute de la complexité à la situation actuelle qui distingue déjà les régimes (indépendants, salariés, fonction publique) et les employeurs en fonction de leur affiliation à une caisse.

Une marge d'autonomie pour les caisses

Les caisses françaises disposent du pouvoir de cofinancer des services pour l'enfance et la jeunesse :

Qu'est-ce que le contrat « enfance et jeunesse » ?

C'est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une Caf et un partenaire, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale, d'un regroupement de communes, d'une entreprise ou d'une administration de l'Etat.

Sa finalité est de poursuivre et optimiser la politique de développement en matière d'accueil des moins de 18 ans.

Les contrats « enfance et jeunesse » ont deux objectifs principaux :

- favoriser le développement et optimiser l'offre d'accueil par :
 - un soutien ciblé sur les territoires les moins bien servis, au regard des besoins repérés ;
 - une réponse adaptée aux besoins des familles et de leurs enfants ;
 - un encadrement de qualité ;
 - une implication des enfants, des jeunes et de leurs parents dans la définition des besoins, la mise en œuvre et l'évaluation des actions ;
 - une politique tarifaire accessible aux enfants des familles les plus modestes.
- contribuer à l'épanouissement des enfants et des jeunes et à leur intégration dans la société par des actions favorisant l'apprentissage de la vie sociale et la responsabilisation pour les plus grands.

(site de la CNAF – informations pour les élus et les collectivités)

Mutatis mutandis, les nouvelles « caisses territoriales généralistes » en Belgique¹⁰ pourraient se voir allouer les moyens du FESC¹¹ pour développer et financer

¹⁰ Pour l'ensemble du territoire de l'Etat ou pour la Communauté française de Belgique ou pour les Régions wallonne et bruxelloise : ceci est à déterminer.

l'accueil des enfants à l'échelle d'un territoire (Région, Province, Arrondissement – à déterminer) : les moyens seraient alloués aux caisses en fonction de critères démographiques et socio-économiques, à charge pour chaque caisse de fixer ses priorités d'octroi, par exemple l'accueil d'urgence ¹² en Région bruxelloise considérant le taux de chômage dans cette région.

Réformer les organes de gestion des caisses

L'évolution territoriale et généraliste des caisses, de même que leur marge d'autonomie appelle une réforme de leurs organes de gestion. Il paraît nécessaire d'y associer des représentants des employeurs, des classes moyennes et de la fonction publique, mais également des travailleurs (syndicats) et des familles.

Alain Dubois,
Le 9 décembre 2010

Avec le soutien de la Communauté française

¹¹ Fonds d'équipements et de services collectifs, institué au sein de l'ONAFTS, qui intervient dans le financement de certaines formes d'accueil de l'enfant.

¹² L'accueil d'urgence désigne l'accueil en urgence d'enfants dont les parents trouvent un emploi ou entrent en formation.